

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

115

März 2008



- **Gewerkschaftskonkurrenz:**
Zur Zukunft der Tarifpolitik
- **50 Jahre Bundeskartellamt:**
Wächter über das GWB
- **Internationales Patentrecht:**
Im Konflikt mit Menschenrechten
- **Deutschland:**
Vor und nach der Wiedervereinigung
- **Frankreich:**
Blick auf den deutschen Nachbarn

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

- Wolfgang Schroeder* Gewerkschaftskonkurrenz: Gefahr und Chance zugleich 2
- Hagen Lesch* Ist Gewerkschaftskonkurrenz effizient? 7
- Wolfgang Franz* Tarifeinheit oder Tarifpluralität? 12

Wirtschaftsforschung

- Stefan Voigt* Der Vergleich von Wirtschaftssystemen –
Forschungsprogramm mit Zukunft 16

Wettbewerbsordnung

- Ulf Böge* 50 Jahre Bundeskartellamt –
50 Jahre Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen 21
- Klaus Liebig* Internationales Patentrecht
und das Menschenrecht auf Gesundheit: Ein Konflikt 26

Deutsche Einheit

- Philip Plickert* Die unvorbereitete Wiedervereinigung 31
- Juergen B. Donges* Deutschland im Globalisierungsprozess:
Zur wirtschaftlichen Entwicklung seit 1990 38

Familien- und Bildungspolitik

- Vera Bünnagel/Johann Eekhoff* Zur Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes 45
- Hans Dietrich/Martin Dietz/
Michael Stops/Ulrich Walwei* Ausbildungsmarkt: Mehr Schwung durch neue Regelungen? 51

Außenansicht

- Henrik Uterwedde* Vorbild oder unbequemer Nachbar? –
Die deutsche Wirtschaftspolitik aus französischer Sicht 57

Buchbesprechung

- Lars Vogel* Gesellschaft neu gedacht: Einkommen für alle
Zu einem Buch von Götz W. Werner 63

Des Sozialstaats Buchungssatz: „Alle an alle“

„Nehmen Sie doch Ihre Hand aus meiner Tasche!“ – „Verzeihung, ich dachte, es wäre meine.“ Dieser Witz lief durch die Bundesrepublik, als vor etwa dreißig Jahren der damals westdeutsche Sozialstaat in eine Phase besonders kräftiger Expansion der Leistungen und der Aufwendungen geriet. In einem wahren Schub der Einnahmen und Ausgaben wusste bald niemand mehr, wessen private Sozialbilanz ein positives oder ein negatives Vorzeichen trug. Man rettete sich in den Sarkasmus. Bezeichnenderweise löste das aber keine Wende der Politik aus. Der Sozialstaat, so unübersichtlich er sein mochte, verlor nichts von seiner Dignität.

Bis heute hat sich daran nichts geändert. Im Namen des Sozialen schwellen die Leistungs- und Zahlungsströme an. Was das über das Maß an Solidarität und für die Berechenbarkeit der sozialen Sicherung sagt, bleibt aber nach wie vor im deutungsbedürftigen Halbdunkel von Mindestsicherungsberichten der statistischen Ämter, von Transferschätzungen sowie von politischen Disputen über den Sozialgehalt eines unübersehbar gewordenen Wustes an Leistungen und Beiträgen, an Steuerprivilegien sowie an Steueranteilen für die Bewältigung der Soziallast. Was sagt es über die Verteilungserfolge oder Verteilungslasten eines als Sozialstaat firmierenden Gemeinwesens, wenn die Sozialstatistiker errechnen, dass die – am Einkommen gemessenen – unteren 30 Prozent der Haushalte knapp 60 Prozent der öffentlichen Transfers erhalten, während die oberen 30 Prozent mehr als 60 Prozent der Abgabenlast tragen? Und in welchem Sinne lässt sich eine zum Motto „Mehr Sozialstaat wagen!“ auffordernde Abkehr vom angegeblich so eklatanten sozialen Ungleichgewicht begründen, wenn die Steuerstatistiker nachweisen, dass das oberste Zehntel der Einkommensbezieher mehr als die Hälfte der Last der Einkommensteuer trägt, während die untere Hälfte der Einkommensbezieher nur ein Zwanzigstel zum Gesamtaufkommen beisteuert? Und ist ein Land das Eldorado unerständlicher Manager, wenn das oberste eine Prozent der Spitzenverdiener zwanzig Prozent des Aufkommens aus der Einkommensteuer zahlt?

Solidarität, die aus einer Verantwortung folgt, die ihrerseits fest mit der Möglichkeit und mit der Wahrnehmung von Freiheit verbunden ist, gehört nicht beiläufig, sondern wesentlich zu *Ludwig Erhards* „Sozialer Marktwirtschaft“. Verantwortung hat sich aber auch in der Variante der Eigenverantwortung zu bewähren. Eine Gesellschaft, die über die Bereitschaft zur Solidarität das Einfordern von Eigenverantwortung vergisst, wird auf Dauer nicht über die wirtschaftliche Kraft verfügen, die notwendig ist, um die Solidarität mit den Schwachen zu sichern. Eigenverantwortung ist nicht irgendeine Verzierung der „Sozialen Marktwirtschaft“, sondern ein Teil ihres Fundaments. Wer daran erinnert, übt nicht Verrat an der „Sozialen Marktwirtschaft“, sondern plädiert für die Festigung ihrer Grundlagen. Des Sozialstaats Buchungssatz „Alle an alle“ verstellt den Blick auf den Wert der Eigenverantwortung für die Wertbeständigkeit des Solidarversprechens.

Hans D. Barbier



Gewerkschaftskonkurrenz: Gefahr und Chance zugleich

*Prof. Dr. Wolfgang Schroeder
Lehrstuhl: Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel
an der Universität Kassel*

■ Die Gewerkschaftslandschaft in Deutschland differenziert sich aus. In einem von mir geleiteten Forschungsprojekt konnten über 500 Arbeitnehmerverbände identifiziert werden. Sind die Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) und der Marburger Bund Sonderfälle, die auf andere Bereiche nicht übertragbar sind, oder stehen sie für den Beginn einer neuen Entwicklung? Und wie ist die Praxis bei den Christlichen Gewerkschaften, der Arbeitsgemeinschaft Unabhängiger Betriebsangehöriger (AUB), dem Verband angestellter Akademiker und leitender Angestellter der chemischen Industrie (VAA) sowie der Vereinigung Cockpit? Allen Organisationen ist gemeinsam, dass es sich um Verbände handelt, die Arbeitnehmerinteressen vertreten.

Stehen diese Organisationen für einen grundlegenden Wandel der Gewerkschaftslandschaft, oder werden sie schnell wieder von der Bildfläche verschwinden? Können jene, denen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände seit jeher ein Dorn im Auge sind, aufatmen, oder werden mit einer Schwächung des deutschen Gewerkschaftsmodells mehr Konflikte, weniger Planungssicherheit und abnehmende Produktivität einhergehen? Um die Perspektiven der Arbeitsbeziehungen in Deutschland beschreiben zu können, bedarf es zunächst eines Blicks auf die Besonderheiten des deutschen Gewerkschaftsmodells.

Das deutsche Gewerkschaftsmodell

In der internationalen Gewerkschaftslandschaft gibt es drei Idealtypen:

- Gewerkschaften, die sich auf die Organisation von Beschäftigten entlang beruflicher Differenzen konzentrieren, sogenannte Berufsgewerkschaften. Sie kommen vor allem in den angelsächsischen Ländern vor.
- Gewerkschaften, deren organisatorisches Zentrum das Unternehmen ist. Solch ein Idealtyp findet sich etwa in Japan mit seinen ausgeprägten Betriebs- und Unternehmensgewerkschaften.
- Ein Gewerkschaftsmodell, das sich durch die Dominanz der Klassen- und Einheitsgewerkschaften auszeichnet. In diesem Modell werden alle Beschäftigten einer Branche ungeachtet ihres Status, ihres beruflichen Profils, ihrer Unternehmenszugehörigkeit oder ihrer politischen Orientierung vertreten. Dies ist in Deutschland mit den großen Gewerkschaften unter dem Dach des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) der Fall.

Obwohl Deutschland durch das Klassen- und Einheitsmodell geprägt ist, gab es immer auch Berufs-, Unternehmens-, Statusgewerkschaften sowie politische Konkurrenzorganisationen zu den DGB-Gewerkschaften. Das Nebeneinander verschiedener Arbeitnehmerorganisationen ist somit nichts Neues. Allerdings waren diese Organisationen in eine Arbeitsteilung einbezogen, die innerhalb einer klaren Präferenzordnung stattfand.

Rechtlich fundiert war diese Ordnung durch den vom Bundesarbeitsgericht vertretenen Grundsatz der Tarifeinheit. Damit ist gemeint, dass es in einem Betrieb keine konkurrierenden Tarifverträge geben sollte, weil dies zu Konflikten führe, die den Betriebsfrieden störten. Mittlerweile ist nicht nur dieser Grundsatz in vielfacher Weise gebrochen, sondern auch die dahinter stehende Dominanz der DGB-Gewerkschaften. Warum ist diese Ordnung ins Wanken gekommen, sodass von einer Erosion der Tarifpartnerschaft, ja gar einer Radikalisierung der deutschen industriellen Beziehungen gewarnt wird?

Drei Strategien von Gewerkschaften

Seit Jahren ist die Rede von einer Krise der Gewerkschaften. Bislang wurden in diesem Kontext die Mitglieder-, Gegner-, Einbettungs- und Gestaltungskrise diskutiert. Mit dem Aufstieg neuer Gewerkschaften ist eine weitere Dimension hinzugekommen, die sich auf die Organisationskonkurrenz bezieht. Was sind das für Organisationen, die als Konkurrenten auftreten, und in welcher Hinsicht sind sie Konkurrenten? Mit der Vorstellung „kennt man einen, kennt man alle“ wird man der neuen, bunter werdenden Landkarte der Arbeitnehmerverbände nicht gerecht. Denn sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Ressourcen, Mitgliederstrukturen, Traditionen und Branchenzugehörigkeit, sondern vor allem in ihren Zielen, Strategien und ihrer Konfliktfähigkeit. Idealtypisch sind drei Gruppen von Organisationen zu unterscheiden:

■ Zur ersten Gruppe gehören Gewerkschaften, die sich in der Unterbietungskonkurrenz profilieren. Prototyp dieser Organisation sind die 1955 wieder gegründeten Christlichen Gewerkschaften. Sie stehen für eine lange, unversöhnliche Konkurrenz zu den DGB-Gewerkschaften. Ihre aktive Klientel setzt sich aus einer kleinen Zahl überzeugter Anhänger einer friedlichen Arbeitspolitik zusammen und fühlt sich einer rechten oder liberalen Variante der Christlichen Soziallehre verpflichtet. Sie sind aber auch ein Hafen für enttäuschte DGB-Gewerkschafter. In solchen Fällen wirken die Christlichen Gewerkschaften als ein Ventil, um Unzufriedenheiten mit den DGB-Gewerkschaften vor Ort zu absorbieren. In diesem Sinne entlasten und stabilisieren sie die Mehrheitskräfte in den Betriebsräten und den DGB-Gewerkschaften. Die Mitglieder der Christlichen Gewerkschaften sind vor allem im ländlichen Raum oder in einigen Großbetrieben vertreten, wo sie zuweilen auch höher qualifizierte Angestellte ansprechen.

Die Arbeitgeber haben über viele Jahrzehnte mit den Christlichen Gewerkschaften keine eigene Politik machen können. Das hat sich in den letzten Jahren geändert, und zwar in drei Bereichen: in Ostdeutschland, in verschiedenen Handwerksbereichen und in der Zeitarbeitsbranche. Basis ihrer neuen Handlungsspielräume ist die Mitgliederschwäche der DGB-Gewerkschaften sowie der Wille der Arbeitgeber, einen möglichst niedrigen Tarifvertrag abzuschließen. So haben sich die Christlichen Gewerkschaften als Lohndumping-Gewerkschaft in einigen Randzonen platziert und damit den Druck auf die Großen verstärkt. Einen ähnlichen Weg, wenngleich ohne tarifpolitische Kompetenz, hat auch die Arbeitsgemeinschaft Unabhängiger Betriebsangehöriger (AUB) beschritten, allerdings konzentriert sie sich ausschließlich auf die betriebliche Ebene. Sie hat es in einigen wenigen Betrieben geschafft – vor allem bei Siemens –, sich mit einzelnen Erfolgen bei den Betriebs- und Aufsichtsratswahlen hervorzutun.

■ Die zweite Gruppe bilden jene Berufsverbände, die in den letzten Jahren ihre angestammte Position als kooperative Mitspieler der DGB-Gewerkschaften

verlassen haben und sich zu eigenständigen Tarifpartnern entwickelten. Dazu gehören etwa der Marburger Bund, die GDL und die Vereinigung Cockpit. Diese Organisationen können auf eine lange Tradition der berufsständischen Interessenvertretung zurückblicken. Zugleich wirkten sie viele Jahrzehnte als treue Unterstützer der DGB-Gewerkschaften. Auch wenn sie in die Tarifverhandlungen eingebunden waren, so akzeptierten sie gleichwohl die Tarifführerschaft der DGB-Gewerkschaften. Das änderte sich mit der Gründung von Verdi im Jahr 2001. Beginnend mit der Vereinigung Cockpit, entwickelten diese Organisationen eigenständige tarifpolitische Forderungen für die von ihnen vertretenen Berufsgruppen. Damit emanzipierten sie sich von den DGB-Gewerkschaften. Im Gegensatz zu den Christlichen Gewerkschaften suchen sie jedoch ihren Platz in der Gewerkschaftslandschaft nicht im Unterbietungs-, sondern im Überbietungswettbewerb.

■ Zur dritten Gruppe, die komplementär oder kooperativ zu den DGB-Gewerkschaften agiert, gehörten über viele Jahrzehnte die in der zweiten Gruppe genannten Verbände. Mittlerweile ist dieser Kreis kleiner geworden. Eine Organisation, die weiterhin diese kooperative Dimension verfolgt, ist etwa der Verband der angestellten Akademiker und höheren Angestellten in der chemischen Industrie (VAA). Dessen Geschichte geht bis in die 1920er Jahre zurück. Er arbeitete in der Vergangenheit meist kooperativ mit der IG BCE und Verdi zusammen. Sein Feld sind Tarif- und Interessenpolitik für die höher Qualifizierten, die von den DGB-Gewerkschaften nicht erreicht werden. Ähnliche Beobachtungen lassen sich auch für die Vereinigung der Ingenieure (VDI) finden, die bislang keinerlei Ambitionen hatte, sich in das gewerkschaftliche Kerngeschäft einzumischen. Vermutlich wird die Gruppe der kooperativen Verbände in den nächsten Jahren verstärkt darüber nachdenken, wie sie ihre kooperative oder neutrale Position relativieren und eigenständigere Aktivitäten ergreifen wird. Damit würden sie die alte Arbeitsteilung infrage stellen und die Gewerkschaftslandschaft stärker fragmentieren.

Unter- oder überbieten?

Die DGB-Gewerkschaften werden gegenwärtig sowohl durch Unterbietungs- wie auch durch Überbietungswettbewerb herausgefordert. Im ersten Fall erzielen die Verbände ihre Erfolge, indem sie die Tarifforderungen der großen Industriegewerkschaften unterbieten. Sie kommen damit dem Interesse der Arbeitgeber an friedensstiftenden und den Staat befriedigenden Tarifabschlüssen entgegen. Die erfolgreiche Anwendung der Unterbietungsstrategie ist bislang auf wenige Bereiche begrenzt.

Der Überbietungswettbewerb basiert dagegen auf hoher Konfliktfähigkeit, insbesondere Streikfähigkeit. Diese Strategie können nur vetostarke Verbände wählen, die eine gut oder hoch qualifizierte Klientel vertreten, die homogen und konfliktbereit ist. Diese Konstellation war in den letzten Jahren ausschließlich im staatlichen und staatsnahen Sektor anzutreffen. Dabei realisierte sich diese Strategie beim Übergang vom traditionellen Berufsverband zum eigenständigen Tarifpartner durch das Zusammentreffen von zwei grundlegenden Umwälzungsprozessen:

■ Erstens ereignete sich die neue gewerkschaftliche Separierungspolitik vor dem Hintergrund des ökonomischen Wandels in den jeweiligen Branchen, die durch Privatisierung, neue ökonomische Steuerungsparameter und neue interne Konkurrenzsituationen geprägt sind. Im Ergebnis führte dies nicht nur zu Stellen- und Tarifabbau, sondern auch zu einer an die „Ehre“ gehende Sta-

tusgeringschätzung, die von den Leistungseliten als Unterbewertung ihrer beruflichen Rolle begriffen wurde. Diesen vetostarken Gruppen geht es also nicht nur darum, höhere Gehälter durchzusetzen, sondern ihr Engagement zielt auch darauf, ihren Status in der Abgrenzung zu anderen Gruppen zu verteidigen.

■ Zweitens war dieser Prozess eingebunden in die Entwicklung einer neuen Gewerkschaftslandschaft, die vor allem mit der Gründung von Verdi und deren enormer Komplexität und Heterogenität korreliert. Etwas anders gelagert ist der Fall von Transnet. Diese Gewerkschaft hat zwar beim Umbau der Bahn von einem angeschlagenen staatlichen Betrieb zu einem leistungsfähigen internationalen Großunternehmen eine enorme Kraftanstrengung getragen, dann aber unterschätzt, welche Rolle die angemessene Beteiligung der Beschäftigten am Wachstum des Unternehmens spielt und welche Rolle die Statusorientierung einzelner Gruppen spielen kann.

Im Ergebnis führen sowohl die Unterbietungs- wie auch die Überbietungsstrategie zu einem Wandel der Gewerkschaftslandschaft, auf den sowohl die Arbeitgeber als auch die etablierten DGB-Gewerkschaften reagieren werden.

Konsequenzen einer zersplitternden Gewerkschaftslandschaft

Auch wenn die neue Gewerkschaftskonkurrenz bislang begrenzt ist, können ihre Folgen, wenn sie sich auf weitere Bereiche ausdehnen sollte, kaum sensibel genug behandelt werden. Diese Prozesse können nicht nur zu einem weitreichenden Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells, sondern vielmehr der deutschen Arbeitsbeziehungen führen.

Die DGB-Gewerkschaften kritisieren die neuen Unterbietungs- und Überbietungsstrategien, indem sie auf die verheerende, entsolidarisierende Wirkung verweisen, die damit einhergeht. Tatsächlich besteht die große Gefahr nicht nur darin, dass sich die starken Gruppen separieren und die schwachen allein zurück bleiben. Dieser neue Partikularismus kann die Gewerkschaften auch hinsichtlich ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Arbeitgebern und Regierungen schwächen. Vermutlich wird jedoch eine allein moralische Stigmatisierung dieser Entwicklung unzureichend sein, um die offensichtlichen Gefahren abzuwehren.

Aber nicht nur die DGB-Gewerkschaften haben von den möglichen Konsequenzen dieser Entwicklung größere Folgen zu befürchten. So problematisiert *Dieter Hundt*, Präsident der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA), zu Recht die Gefahr „ständiger Tarifaueinandersetzungen und im schlimmsten Fall die Dauerbestreikung“. Und *Martin Kannegiesser*, Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, stellt fest: „Wir brauchen Flexibilität und Differenzierung. Aber wir brauchen auch einen verlässlichen Rahmen.“ Unterschiedliche Tarifregelungen „würden fast zwangsweise zu einer Aufsplitterung auch auf der Gewerkschaftsseite führen, die sich niemand wünschen kann. (...) Weil es speziell den Notwendigkeiten einer so vernetzten Industrie wie unserer zuwider liefe.“

Aufs Ganze betrachtet würden vor allem die Arbeitgeber der exportorientierten Branchen verlieren, sollte sich eine Pluralisierung der deutschen Gewerkschaftslandschaft durchsetzen. Die geringe Streikhäufigkeit würde ebenso der Vergangenheit angehören, wie die Fähigkeit, branchenspezifische Problemla-

gen korporatistisch anzugehen, um eine weitere Stärkung der exportorientierten Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen.

Seit den 1990er Jahren stand in Kreisen liberaler Politik die Abschaffung des Tarifkartells an vorderster Stelle der Agenda. Unter dem Eindruck der Lokführerstreiks hat die Begeisterung für diese Forderung abgenommen. Aber viel entscheidender ist vermutlich die Tatsache, dass die exportorientierte Industrie der Bundesrepublik seit den großen Krisen der 1990er Jahre eine beispiellose Modernisierung der eigenen Strukturen betrieben hat, die zu einer seinerzeit kaum für möglich gehaltenen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit geführt hat. Auch vor diesem Ergebnis stellt sich die Frage, ob man dies einfach so gefährden kann; schließlich wäre dies ohne entsprechende Unterstützung der Betriebsräte und Gewerkschaften nicht möglich gewesen.

Bewährtes Ordnungsdenken – neue Herausforderungen

Die neuen Formen der Gewerkschaftskonkurrenz sind bislang überschaubar und erklärbar. Vieles spricht für die Herausbildung eines begrenzten Pluralismus, bei dem die Klassen- und Einheitsgewerkschaft weiterhin dominiert. Es zeichnet sich ab, dass der Druck durch die Berufs- und Unternehmensgewerkschaften stärker wird. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Akteure der Gewerkschaftskonkurrenz auf die bekannten Bereiche begrenzt bleiben werden. Auch wenn der exportorientierte Sektor bislang kaum betroffen ist, wäre es fahrlässig, Entwarnung auszurufen. Denn vor allem zwei Gründe sprechen für dauerhafte Konkurrenzverhältnisse, die sich dynamisieren könnten: Erstens spielen sich beide Phänomene, also der Unter- und der Überbietungswettbewerb, in Arbeitsmarktsegmenten ab, in denen die DGB-Gewerkschaften schlecht organisiert sind; zweitens verfügen die Arbeitgeber kaum über eine mittelfristig orientierte ordnungspolitische Strategie. Letzteres könnte dazu führen, dass die Arbeitgeber durch ihre eigene Ambivalenz diesen Prozess zusätzlich anstacheln. Einerseits tendieren sie dahin, dem Pluralismus zu huldigen, weil sie mit einer kleineren Gewerkschaft günstigere Tarifverträge abschließen können als mit der jeweiligen DGB-Gewerkschaft. Andererseits kriechen sie unter den Rock der DGB-Gewerkschaft, um mit ihrer Hilfe höhere Tarife durch neue kleine Klientelgewerkschaften abzuwehren.

Wenn Deutschland weiterhin als exportorientierte Ökonomie erfolgreich sein will, sind entsprechende Institutionen nötig. Diesbezüglich sind flexible, in Teilen auch hybride, korporatistische Institutionen allemal leistungsfähiger als pluralistische. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass Institutionen weder vom Himmel fallen noch beliebig außer Kraft gesetzt und wieder eingeschaltet werden können. Es handelt sich vielmehr um voraussetzungsvolle Denk- und Handlungsformen, die sich dann beweisen müssen, wenn sie gefordert sind. ■

Ist Gewerkschaftskonkurrenz effizient?

*Dr. Hagen Lesch
Leiter des Referats Lohn- und Tarifpolitik, Arbeitskämpfe
im Institut der deutschen Wirtschaft Köln*



■ Die deutschen Gewerkschaften befinden sich in einer Strukturkrise: Dies wird erstens an einem anhaltenden Mitgliederverlust sichtbar. Seit Beginn der 1990er Jahre haben allein die im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen Organisationen mehrere Millionen Mitglieder verloren. Der Nettoorganisationsgrad – also der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer an allen Arbeitnehmern – sank seit 1991 von 30,5 Prozent auf zuletzt 17,5 Prozent.

Zweitens machte der wirtschaftliche Strukturwandel Fusionen zwischen den verschiedenen Gewerkschaften notwendig, weil die stark schrumpfenden Gewerkschaften zunehmende Finanzprobleme bekamen. So weiteten die IG Metall, die IG Chemie und die IG Bau ihre Organisationsbereiche auf andere Industriebranchen aus. Die größte Fusion vollzog sich allerdings im Dienstleistungssektor: Im Jahr 2001 schlossen sich fünf Einzelgewerkschaften zur damals mitgliederstärksten deutschen Gewerkschaft, der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (Verdi), zusammen.

Schließlich ist seit einigen Jahren eine Fragmentierung der Gewerkschaften zu beobachten. Verschiedene Berufsgewerkschaften, oft auch als Sparten- oder Spezialgewerkschaften bezeichnet, haben die Tarifgemeinschaften mit den Branchengewerkschaften aufgelöst und eigene Tarifverträge durchgesetzt.

Gesetzliche Mindestlöhne: Eingriff in die Tarifautonomie

Die Folgen dieser Tendenzen sind vielfältig. Durch die schwache Verankerung der Gewerkschaften, vor allem im Dienstleistungssektor, nimmt deren Tariffähigkeit ab, weil sie in vielen Bereichen (mangels Mitglieder) keine Tarifverträge mehr durchsetzen können. Der parallel beobachtbare Austritt von Unternehmen aus Arbeitgeberverbänden mit Tarifbindung hat zu einer deutlichen Zunahme des Lohnwettbewerbs durch sogenannte Tarifaußenseiter (Arbeitnehmer und Arbeitgeber ohne Tarifbindung) geführt. Selbst dort, wo Tarifverträge geschlossen werden, fallen die Löhne zum Teil so niedrig aus, dass sie unter dem staatlich garantierten Existenzminimum liegen. Eine Folge dieser wachsenden Durchsetzungsschwäche der Gewerkschaften ist der verbreitete Ruf nach gesetzlichen Mindestlöhnen. Mit der begonnenen Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes über die Bauwirtschaft hinaus greift der Staat als „Ersatztarifpartei“ zunehmend in die Tarifautonomie ein.

Auch das neue Phänomen der Spartengewerkschaften fordert das deutsche Tarifsysteem heraus. Zum einen stellt es das über Jahrzehnte praktizierte Prinzip „ein Betrieb, eine Gewerkschaft“ infrage; zum anderen untergräbt es die branchenweite Friedenspflicht und konfrontiert die Arbeitgeber mit ungewohnten Lohnforderungen. Teile der Wirtschaft fordern, den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz der Tarifeinheit, nach dem in einem Betrieb nur ein Tarifvertrag zur Anwendung kommen soll, gesetzlich zu verankern. Dadurch sollen die Gewerkschaftskonkurrenz und die damit verbundene Tarifpluralität – also mehrere Tarifverträge für einen Betrieb – zurückgedrängt werden.

Neue Form von Gewerkschaftswettbewerb

Zuletzt haben sechs Spartengewerkschaften eine eigenständige Tarifpolitik durchgesetzt. Neben der bereits seit 1867 bestehenden Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) im Schienenverkehr sind das in der Luftfahrt die Pilotenvereinigung Cockpit (VC), die Unabhängige Flugbegleiterorganisation (UFO) und die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF). Im Gesundheitswesen hat sich die Ärztegwerkschaft Marburger Bund tarifpolitisch verselbstständigt. Daneben gibt es den Verband der medizinischen Fachberufe (VMF), der die Arzthelferinnen und medizinischen Fachangestellten in den Praxen niedergelassener Ärzte vertritt. Der VMF hat bislang keine größere öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen, weil er aufgrund eines eher geringen Organisationsgrades und eingeschränkter Arbeitskampffähigkeit eine konzessionäre – also eine entgegenkommende und den Arbeitgebern gegenüber Zugeständnisse machende – Tarifpolitik verfolgt hat.¹ Die anderen Spezialgewerkschaften repräsentieren hingegen herausgehobene und gut organisierte Berufsgruppen. Ihre hohe Durchsetzungskraft versetzt sie in die Lage, die tarifpolitische Eigenständigkeit mithilfe von Arbeitskämpfen durchzusetzen und eine aggressive Lohnpolitik zu verfolgen.

Damit ist eine neue Form von Gewerkschaftswettbewerb entstanden, die sich grundlegend von der bislang vorherrschenden Wettbewerbsform unterscheidet. Standen die DGB-Gewerkschaften bislang vor allem in Konkurrenz zu christlichen Gewerkschaften (und vor der Gründung von Verdi auch zur Deutschen Angestelltengewerkschaft), stehen sie nun auch im Wettbewerb zu schlagkräftigen Berufsverbänden. Dies wirft die Frage auf, wie Gewerkschaftskonkurrenz ökonomisch zu beurteilen ist. In der Literatur wird zwischen komplementärem und substitutivem Wettbewerb unterschieden.

Beim komplementären Wettbewerb vertreten die Gewerkschaften die Interessen nicht austauschbarer Beschäftigtengruppen, für die sie Spartenarbeitsverträge abschließen. Ein Beispiel für diese Art von Wettbewerb findet man ansatzweise bei der Deutschen Lufthansa, wo für Piloten (VC), Kabinen- (UFO und Verdi) und Bodenpersonal (Verdi) getrennt verhandelt und abgeschlossen wird.² Die verhandelnden Gewerkschaften konkurrieren demnach nicht um dieselben Mitglieder. Dementsprechend berücksichtigen sie auch nicht die Auswirkungen (sogenannten externen Effekte) eines Lohnabschlusses auf die anderen Beschäftigtengruppen, etwa Stelleneinsparungen in der Krankenhausverwaltung aufgrund gestiegener Gehälter für die Ärzte.

Aus Arbeitgebersicht stellt sich das Problem, mit allen organisierten Gruppen verhandeln und Tarifverträge schließen zu müssen. Eine Substitution von Tarifverträgen ist nicht möglich, sodass der Arbeitgeber die Gewerkschaften nicht gegeneinander ausspielen, sich also nicht die „günstigste“ Gewerkschaft aussuchen kann. Da jede einzelne Gewerkschaft in der Lage ist, den Arbeitsablauf durch Streiks zu unterbrechen, fordert jede ihren Anteil am Unternehmensgewinn. Existiert hingegen nur eine Gewerkschaft, wird der Gewinn nur einmal aufgeteilt. Im Ergebnis bewirkt dies eine Umverteilung zulasten des Unternehmens und zugunsten der in Spartengewerkschaften organisierten Arbeitnehmer.

¹ In diesem Fall scherte nicht der Berufsverband, sondern Verdi 2004 aus der Tarifgemeinschaft aus, weil Verdi anders als der VMF eine Arbeitszeitverlängerung ablehnte.

² Allerdings ist der Wettbewerb nicht vollständig komplementär, da beim Kabinenpersonal sowohl UFO als auch Verdi eigenständige Verhandlungspartner sind und unabhängig voneinander verhandeln.

Die ökonomischen Folgen sind problematisch. Die Arbeitgeber müssen mehrere Tarifverträge schließen und haben dadurch höhere Transaktionskosten. Bei unterschiedlichen Laufzeiten drohen mehr Arbeitskämpfe. Die Lohnunterschiede zwischen den Berufsgruppen richten sich weniger nach deren Leistungsfähigkeit als nach der faktischen Streikmacht einer bestimmten Berufsgruppe. Dies führt zu Konflikten zwischen den Berufsgruppen, die einen Überbietungswettlauf unter den Gewerkschaften um die besten Arbeitsbedingungen anstoßen.

Disziplinierender Gewerkschaftswettbewerb?

Beim substitutiven Wettbewerb konkurrieren die Gewerkschaften um dieselben Mitglieder. Beispiele hierfür sind der Wettbewerb zwischen DGB und christlichen Gewerkschaften, aber auch die Konkurrenz zwischen der Eisenbahnergewerkschaft Transnet (Transport, Service, Netze) und der GDL um die Lokführer bei der Deutschen Bahn oder die Konkurrenz zwischen UFO und Verdi um das Kabinenpersonal bei den Fluggesellschaften. Ein solcher Wettbewerb wird mitunter als vorteilhaft bezeichnet, weil ein Arbeitgeber zwischen den verschiedenen Gewerkschaften wählen und die für ihn „günstigste“ als Tarifverhandlungspartner auswählen kann. Die Gewerkschaften sind gezwungen, ihre Anerkennung als Tarifpartei durch Zugeständnisse gegenüber dem Arbeitgeber (Konzessionen) zu erkaufen. Eine solche Anerkennung ist notwendig, weil die Gewerkschaften organisationspolitisch darauf angewiesen sind, möglichst viele Tarifverträge zu schließen.³

Letztlich führt der Anerkennungsdruck dazu, dass sich die Gewerkschaften gegenseitig disziplinieren. Bei konkurrierenden Branchengewerkschaften kommt hinzu, dass sie die Interessen aller Beschäftigten vertreten und deshalb die externen Effekte eines Tarifabschlusses für alle Beschäftigten- oder Berufsgruppen berücksichtigen. Insoweit könnten die Gewerkschaftskonkurrenz und die sich daraus ergebende Tarifpluralität durchaus ökonomisch vorteilhaft sein.

Die Hoffnung eines disziplinierenden Gewerkschaftswettbewerbs beruht allerdings auf restriktiven Annahmen. So wird nicht berücksichtigt, dass die Gewerkschaften mit ihren Tarifverträgen gewissermaßen öffentliche Güter anbieten: Kein Arbeitgeber kann daran gehindert werden, auch die unorganisierten Arbeitnehmer nach dem ausgehandelten Tarifvertrag zu entlohnen. Die Konsequenz ist ein Trittbrettfahrerproblem. Jeder Beschäftigte hat einen Anreiz, vom Tarifvertrag zu profitieren, ohne einer Gewerkschaft beizutreten und dafür einen Mitgliedsbeitrag zu entrichten. Infolge dieses Fehlanreizes ist fraglich, ob sich der Abschluss vieler Tarifverträge tatsächlich positiv auf die Mitgliederzahl auswirkt. Ist dies nicht der Fall, besteht auch kein Anreiz, sich die Anerkennung als Tarifvertragspartei durch Konzessionen zu erkaufen. Organisationspolitisch vielversprechender könnte hingegen die Strategie sein, Mitglieder über kräftige Lohnerhöhungen zu gewinnen.

Noch problematischer ist die Annahme, eine Anerkennung als Tarifpartei setze eine konzessionsbereite Gewerkschaft voraus. Alternativ kann eine Gewerkschaft die Anerkennung als Tarifpartei erstreiken. Vor allem die neuen Spartengewerkschaften haben bewiesen, dass sie gegenüber dem sozialen Gegen-

³ Setzt sich etwa die IG Metall als Tarifpartei durch, werden die Mitglieder der Christlichen Gewerkschaft Metall (CGM) „passiv“ im Rahmen eines Anschlussstarifvertrages nach dem Metall-Tarif bezahlt. Für sie stellt sich dann aber die Frage, ob es nicht besser wäre, zur IG Metall überzutreten, um deren Tarifpolitik aktiv zu beeinflussen.

spieler durchsetzungsfähig sind und ihre Stärke zur Durchsetzung eigenständiger Tarifverträge nutzen. Sie brauchen in ihren Lohnforderungen keine Rücksicht auf konkurrierende Gewerkschaften zu nehmen. Im Gegenteil: Die Konkurrenzsituation kann dazu führen, dass auch konzessionsbereite Arbeitnehmerorganisationen mit höheren Lohnforderungen reagieren, um Mitglieder zu gewinnen. Der Organisationsstreit um das Kabinenpersonal zwischen UFO und Verdi zeigt dies ebenso wie der zwischen Transnet und der GDL um die Lokführer. Eine streikfähige Arbeitnehmerorganisation würde allenfalls diszipliniert, wenn eine konzessionsbereite Konkurrenzgewerkschaft Tarifverträge anbietet, die den Interessen der zu organisierenden Arbeitnehmer besser entsprechen (etwa ein Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung) und diese deshalb zur konzessionsbereiten Organisation wechseln. Laufen einer streikfähigen Gewerkschaft die Mitglieder davon, büßt sie ihre Durchsetzungskraft ein.

Motive für die Gründung von Berufsgewerkschaften

Letztlich können also beide Formen des Gewerkschaftswettbewerbs problematisch sein. Dies wirft die Frage auf, ob sich in Zukunft weitere Spezialgewerkschaften bilden. Um dies zu beantworten, sind die Hintergründe der Abspaltungen ebenso zu beleuchten wie die institutionellen Voraussetzungen.

Bei den kampfstarken Spartengewerkschaften lassen sich gemeinsame Ursachen für die Autonomiebestrebungen identifizieren. Zunächst fällt auf, dass sich die gewerkschaftliche Fragmentierung auf Unternehmen des Verkehrs- und Gesundheitssektors konzentriert, in denen kein funktionierender Wettbewerb besteht. Das gilt für die Deutsche Lufthansa ebenso wie für die Deutsche Bahn, die Universitäts- und Landeskliniken oder kommunalen Krankenhäuser. Die organisierten Berufsgruppen arbeiten dort in großen Monopolunternehmen oder in gesetzlich regulierten Unternehmen. Vor allem die Beschäftigten der Monopolunternehmen profitierten bis in die 1990er Jahre hinein von dieser spezifischen Marktstruktur in Form vergleichsweise hoher Löhne. Mit der schrittweisen Marktöffnung gerieten die Monopollöhne der Beschäftigten unter Druck. Hinzu kam, dass sich Berufsgruppen in wirtschaftlicher Schlüsselstellung durch Tarifreformen benachteiligt fühlten, zum Beispiel die Piloten bei der Lufthansa-Sanierung 1992 oder die Lokführer bei der Bahnprivatisierung 1994. Dies führte zu wachsender Unzufriedenheit und schließlich zur Abspaltung.

Branchengewerkschaften integrieren viele Berufsgruppen und organisieren den Interessenausgleich zwischen diesen Gruppen durch eine „solidarische Lohnpolitik“. Das bedeutet, dass qualifizierte Berufsgruppen zugunsten weniger qualifizierter Berufsgruppen auf einen Teil ihrer Lohndynamik verzichten. Eine in diesem Sinne „solidarische Lohnpolitik“ ist aber nur dauerhaft durchführbar, wenn auch die herausgehobenen Berufsgruppen angemessene Einkommenszuwächse erzielen. Schrumpft der lohnpolitische Verteilungsspielraum, bricht der Konsens zwischen den einzelnen Berufsgruppen auseinander. Was nützt einem Krankenhausarzt ein Beschäftigungssicherungstarifvertrag für die gesamte Krankenhausbelegschaft, wenn sein Kündigungsrisiko aufgrund seiner arbeitstechnischen Schlüsselstellung praktisch gleich null ist? Vor allem bei Lufthansa und Bahn machten Sanierung und Privatisierung eine Beschäftigung sichernde Tarifpolitik notwendig, wodurch berufsspezifische Interessendivergenzen offen zutage traten. Berufsgruppen, die als „Funktionseliten“ über große Streikmacht verfügten, spalteten sich ab, um für die eigene Klientel Arbeitsbedingungen zu erstreiten, die eine solidarisch ausgerichtete Branchengewerkschaft nicht durchsetzen kann.

Abspaltung eher im öffentlichen als im privaten Sektor

Eine als ungerecht empfundene Entlohnungsstruktur ist ein entscheidendes Motiv für die Separationsbestrebungen. Ein anderes Motiv kann Nachahmung sein, wie es bei den Fluglotsen zu beobachten war, deren Berufsverbände sich im Gefolge der Piloten ebenfalls eigenständig machten. Eine erfolgreiche tarifpolitische Abspaltung ist aber an verschiedene Voraussetzungen geknüpft. Notwendig sind hohe Interessenhomogenität innerhalb der organisierten Berufsgruppe, ein berufsbildbezogenes Selbstverständnis und besondere Kampfkraft. Die Kampfkraft resultiert zum einen aus einem hohen Organisationsgrad, zum anderen aus einer arbeitsorganisatorischen oder arbeitstechnischen Besonderheit der Tätigkeit, die der Berufsgruppe eine Art wirtschaftliche Schlüsselstellung garantiert.

Derlei spezifische Voraussetzungen sind in der Privatwirtschaft weitaus weniger vorhanden als im öffentlichen Sektor. Herausgehobene Berufsgruppen wie Ingenieure oder Informatiker sind heterogener, arbeiten in Betrieben unterschiedlicher Branchen, werden viel differenzierter sowie weniger transparent entlohnt und sind in der Regel auch weniger gut organisiert. Andere, sehr homogene Berufsgruppen wie Omnibus- oder Lastkraftwagenfahrer sind nur schwer gewerkschaftlich zu organisieren, weil sie in vielen verschiedenen klein- und mittelständischen Betrieben arbeiten. Hier wäre auch die Bildung einer einheitlichen Streikfront ungleich schwieriger als in einem großen Monopolbetrieb.

Dies schließt zwar nicht aus, dass sich weitere Spezialgewerkschaften bilden können. Ein allgemeiner Trend hin zu „britischen Verhältnissen“, wo in den 1970er Jahren mehr als 400 Berufsgewerkschaften immer wieder Arbeitsniederlegungen anzettelten, ist aber kaum zu erwarten. Schließlich können die Branchengewerkschaften selbst durch eine differenziertere Tarifpolitik, die stärker auf die Interessen von „Funktionseliten“ eingeht, darauf einwirken, ob es zu einer weiteren Fragmentierung der Gewerkschaften kommt. Die Deutsche Bahn hat mit ihrem neuen Modell, neben einem allgemeinen Basistarifvertrag sechs nach Berufsgruppen differenzierte Funktionstarifverträge einzuführen, einen Weg aufgezeigt, wie sich dies tarifpolitisch umsetzen lässt.

Grenzen des Gewerkschaftswettbewerbs

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die neue Gewerkschafts- und Tarifpluralität problematisch. Damit stellt sich die Frage, ob eine Anpassung der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen notwendig ist, insbesondere der Schutz des Grundsatzes der Tarifeinheit. Eine gesetzliche Verankerung der Tarifeinheit würde aber letztlich nicht vor Gewerkschaftswettbewerb schützen. Tarifeinheit schützt einen Betrieb davor, mehrere Tarifverträge anwenden zu müssen. Sie verhindert aber nicht, dass Gewerkschaften für Tarifverträge kämpfen und sie auch durchsetzen.

Um ein Aufschaukeln von Lohnforderungen zu verhindern, wären flankierende Maßnahmen notwendig. Bahn und Lufthansa haben ihre konkurrierenden Gewerkschaften zu Kooperationsabkommen aufgefordert. Die Deutsche Flugsicherung hat vorgeschlagen, konkurrierende Gewerkschaften gesetzlich dazu zu verpflichten, in Lohnverhandlungen als Tarifgemeinschaft aufzutreten (gesetzliche Tarifgemeinschaft).

Zumindest für die Fälle, in denen auf Firmenebene verhandelt wird, bestünde – nach angelsächsischem Vorbild – eine Alternative darin, für eine bestimmte Zeit eine repräsentative Gewerkschaft wählen zu lassen, die ein alleiniges Vertretungsrecht besitzt. Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass sich Spezialgewerkschaften öffnen müssten, um mehrheitsfähig zu werden. Dadurch würden sie gezwungen, die Auswirkungen ihrer Lohnforderungen für alle Berufsgruppen zu berücksichtigen, was sie tendenziell mäßigen würde. ■



Tarifeinheit oder Tarifpluralität?

*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und Mitglied
des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*

■ Das institutionelle Regelwerk der Lohnbildung in Deutschland sieht sich mit einer Reihe einschneidender Veränderungen konfrontiert. Mehrere Entwicklungen zeichnen dafür verantwortlich: Dazu gehört erstens die Einmischung der Politik in die Tarifautonomie. Das eklatanteste Beispiel stellt derzeit die Gesetzgebung zum Mindestlohn dar. Gewerkschaften und einzelne Arbeitgeber haben den Staat um Hilfe gerufen und finden Gehör. Aber sie sollten sich keinen Illusionen hingeben, bei der Lohnbildung sitzt nunmehr der Staat mit im Boot. Der Zauberlehrling lässt grüßen: „Die ich rief, die Geister, werd ich nun nicht los“ (*Johann Wolfgang von Goethe*). Dagegen nehmen sich andere Beeinträchtigungen der Tarifautonomie fast schon bescheiden aus, wenn nämlich Politiker den Arbeitnehmern beachtlichen Nachholbedarf bei den Arbeitsentgelten bescheinigen und unverhohlen für kräftige Lohnsteigerungen plädieren.

Zweitens wird der Lohnbildungsprozess von der Dichotomie Tarifpluralität und Tarifeinheit in die Zange genommen. Damit ist die Thematik dieses Beitrags angesprochen. Was ist mit diesem Begriffspaar gemeint, und wie ist es aus juristischer und ökonomischer Sicht zu beurteilen? Welche wirtschaftspolitischen Folgerungen sind zu ziehen?

Die juristische Sichtweise: Tarifpluralität rechtlich geschützt

Bei Tarifpluralität wird der Betrieb des Arbeitgebers vom Geltungsbereich verschiedener Tarifverträge erfasst, während auf die einzelnen Arbeitnehmer je nach Tarifbindung nur einer der Tarifverträge anzuwenden ist. Davon ist die Tarifkonkurrenz zu unterscheiden, bei der ein Arbeitsverhältnis den Normen mehrerer Tarifverträge unterliegt. Das Prinzip der Tarifeinheit besagt hingegen, dass im Betrieb nur ein Tarifvertrag gilt.

Die Deutsche Bahn AG hat sich im Streit mit der Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) lange gegen die Tarifpluralität gesträubt und sich auf

den vom Bundesarbeitsgericht (BAG) vertretenen Grundsatz der Tarifeinheit berufen. Damit ist eine juristische Gemengelage öffentlich zutage getreten. Zwar kennt das Tarifvertragsrecht keinen solchen Grundsatz, jedoch wurde er vom BAG entwickelt, stellt also Richterrecht dar. Konkret hat das BAG für den Fall, dass in einem Unternehmen dieselben Regelungstatbestände Gegenstand zweier Tarifverträge mit zwei verschiedenen Gewerkschaften sind, geurteilt, dass der „speziellere“, also der engere, orts- und sachnähere Tarifvertrag anzuwenden sei.

Dieser Auffassung wird in der juristischen Literatur vehement widersprochen, weil sie das Grundrecht der Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer verletze. Das Grundgesetz schützt in Artikel 9 Absatz 3 die Vereinigungsfreiheit, sodass die Gründung und Betätigung eigener gewerkschaftlicher Zusammenschlüsse „für jedermann und für alle Berufe“ gewährleistet ist. Sofern die Tariffähigkeit einer solchen Vereinigung gegeben ist, kann die Arbeitgeberseite mithin eine Gewerkschaft durch entsprechende Absprachen mit einer konkurrierenden Gewerkschaft nicht einfach von den Tarifverhandlungen ausschließen. Denn außerdem besäßen die Mitglieder der zurückgewiesenen Gewerkschaft dann keinen Tarifschutz mehr: Der Schutz eines eigenen Tarifvertrags käme nicht zum Zuge, während der des obsiegenden Tarifvertrags für sie nicht gelte.

Dem Vernehmen nach neigt das BAG nunmehr ebenfalls zu dieser die Tarifpluralität schützenden Auffassung und dürfte den früheren Grundsatz der Tarifeinheit alsbald bei einer passenden Entscheidung revidieren.

Als Fazit der juristischen Sichtweise bleibt somit festzuhalten: Tarifpluralität und damit die Gewerkschaftskonkurrenz sind grundgesetzlich geschützt, nicht aber Verhandlungsmonopole von Großgewerkschaften – sicherlich zu deren Verdruss.

Die ökonomische Perspektive: Tarifeinheit bevorzugt

Aus ökonomischer Sicht ist der Sachverhalt anders zu beurteilen. Hier ist der Tarifeinheit der Vorzug zu geben. Dafür gibt es mehrere Gründe:

■ Das erste Argument betrifft die Lohnhöhe bei Gewerkschaftskonkurrenz. In der industrieökonomischen Literatur wird für Gütermärkte das strategische Verhalten von Duopolisten, die etwa im Rahmen von Wertschöpfungsketten komplementäre anstatt substitutive Güter herstellen, analysiert. Während bei substitutiven Gütern eher eine Tendenz zu Preissenkungen das Resultat solcher Modellüberlegungen ist, können Duopolisten bei komplementären Gütern und Dienstleistungen im Vergleich zu einem Monopol höhere Preise durchsetzen. Mit anderen Worten: Unter Wettbewerbsgesichtspunkten ist ein Monopolist schlimm genug, aber noch schlimmer sind Duopolisten, die komplementäre Güter anbieten. Natürlich gilt die Analogie zum Gütermarkt nur eingeschränkt. Insoweit man die Verhaltensweisen aber auf den Arbeitsmarkt übertragen kann, resultieren aus der Tarifpluralität im Vergleich zur Tarifeinheit eher höhere Arbeitskosten. Dies spricht klar gegen Tarifpluralität.

Der Sachverhalt wird intuitiv deutlich, wenn man sich einen Überbietungswettlauf konkurrierender Gewerkschaften in einem Unternehmen vor Augen führt. Zusätzliche Mitglieder wirbt die Gewerkschaft schwerlich mit lohnpolitischer Bescheidenheit an. Das hat zur Folge, dass eine der beteiligten Gewerkschaften versucht, nachträglich bereits mit anderen Gewerkschaften vereinbarte Arbeitsbedingungen infrage zu stellen und für alle Beschäftigten aufzu-

bessern, um damit zusätzliche Vorteile für die von ihr vertretene Berufsgruppe zu erlangen. Diese Befürchtung betrifft vor allem einzelne Berufsgruppen mit Schlüsselfunktionen im Betriebsablauf, die eigene Gewerkschaften gebildet haben, wie Lokführer und Piloten. Mithin kann eine im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung des Unternehmens sehr kleine Anzahl von Arbeitnehmern gegebenenfalls mithilfe eines unverhältnismäßig kostspieligen Streiks ihre speziellen Forderungen in einem solchen Überbietungswettbewerb durchsetzen.

■ Das zweite Argument betrifft die betriebliche Praxis. Ihr ist ebenfalls mit der Tarifeinheit gedient. Man braucht dazu nicht gleich frühere Verhältnisse im Vereinigten Königreich brandmarken, sondern die Belege liegen für hiesige Gegebenheiten ebenfalls auf der Hand. Tarifverträge beinhalten bekanntlich Abmachungen über Arbeitszeiten, Pausen und Urlaub. Wenn mehrere Tarifverträge dies unterschiedlich regeln, ergeben sich mannigfache Probleme für die konkreten betrieblichen Abläufe, beispielsweise in der Produktion. In vielen Tarifverträgen sind des Weiteren Öffnungsklauseln enthalten, aufgrund derer mit dem Betriebsrat Abmachungen getroffen werden, die vom Tarifvertrag abweichen, wie beispielsweise im Rahmen von Standortsicherungsverträgen. Bei Tarifpluralität stellt sich das Problem, wen der Betriebsrat dann repräsentiert, welcher Tarifvertrag überhaupt ein solches betriebliches Bündnis zur Beschäftigungssicherung erlaubt und wer davon betroffen ist. Schließlich: Da der Arbeitgeber eine zeitliche Synchronisation der Tarifverhandlungen schwerlich erzwingen können, entsteht beachtliche Planungsunsicherheit, unter anderem für die Kostenkalkulation.

Wenngleich aus ökonomischer Sicht der Tarifeinheit der Vorzug zu geben ist, sollte man beim Klagegeden über die negativen Folgen der Tarifpluralität dennoch die Kirche im Dorf lassen. Zwar hat Deutschland mit dem Prinzip der Tarifeinheit in der Vergangenheit insgesamt gute Erfahrungen gemacht. Aber die früheren getrennten Tarifvereinbarungen, etwa mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der seinerzeitigen Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG), legen Zeugnis davon ab, dass es Tarifpluralität seit jeher in Deutschland gegeben hat. Ohnehin haben es die Tarifvertragsparteien zu einem guten Stück selbst in der Hand, dem Entstehen von Spartengewerkschaften dadurch den Boden zu entziehen, dass sie die Belange einzelner Berufsgruppen angemessen berücksichtigen. Womöglich lag ein Grund für den Anspruch der GDL auf einen eigenen Tarifvertrag darin, dass ihre Unzufriedenheit mit den tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen in der Tarifpartnerschaft der Deutschen Bahn AG mit den Gewerkschaften DGB und Deutscher Beamtenbund (DBB) untergegangen ist.¹ So gesehen liegt der Ball im Spielfeld der Tarifvertragsparteien.

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf?

Vom Grundsatz her verbietet sich eine Einmischung des Staates in die Tarifautonomie. Allerdings obliegt es dem Gesetzgeber, die Rahmenbedingungen für einen freiheitlichen und für alle Beteiligten fairen Tariflohnbildungsprozess zu setzen. Diese Rahmenbedingungen bedürfen einiger Korrekturen, um die Hemmschwelle für Streiks wieder anzuheben, die durch verschiedene Urteile des Bundesarbeitsgerichts deutlich gesenkt wurde.

¹ Vgl. Bernd Rüthers, Standpunkt: Juristisches Getümmel um den Tarifkampf der Lokführer, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juli 2007.

Nach der Rechtsprechung des Großen Senats des BAG gilt eigentlich das „Ultima-Ratio-Prinzip“. Es besagt, dass Arbeitskampfmaßnahmen erst dann zulässig sind, wenn alle Möglichkeiten einer friedlichen Einigung, einschließlich einer Schlichtung, ausgeschöpft sind. Dieses Prinzip ist aber durch mehrere Urteile des BAG infrage gestellt, wenn nicht sogar liquidiert worden:

■ Zum einen erklärte das BAG im vergangenen Jahr „Sympathiestreiks“ unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig. Mit solchen Streiks kämpfen die Arbeitnehmer nicht um die Inhalte des eigenen Tarifvertrags, sondern wollen ihre Solidarität mit einem Arbeitskampf bei anderen Unternehmen zum Ausdruck bringen. Im Jahr 1985 hatte das BAG Sympathiestreiks noch für rechtswidrig erklärt, jetzt dürfen sie lediglich nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Der von einem Sympathiestreik betroffene Arbeitgeber kann sich durch Zugeständnisse nicht wehren, er dient im übertragenen Sinn als Geisel. Mehr noch: Die Gefahr besteht, dass aus einem begrenzten Tarifkonflikt ein Flächenbrand entsteht.

■ Zum anderen hat das BAG in einem weiteren Urteil aus dem Jahr 2007 Hürden für Streiks abgebaut, indem es Arbeitskämpfe um Sozialplanmaßnahmen gegen betriebliche Umstrukturierungen von Unternehmen für zulässig erklärte, selbst wenn ein Verbandstarif besteht.

Diesen und anderen Tendenzen zu einer bedenklichen Fortentwicklung des Richterrechts sollte der Gesetzgeber Einhalt gebieten. Als Mindestanforderung sollte er im Tarifvertragsgesetz vorschreiben, dass jeder Tarifvertrag eine verbindliche Schlichtungsregelung enthalten muss. Im Fall von Versorgungsbetrieben, bei dem kleine Berufsgruppen mit gezielten Arbeitskampfmaßnahmen unverhältnismäßig große Störungen des Gemeinwohls herbeiführen können, wäre sogar ein Schlichtungsverfahren mit Unterwerfungszwang ins Blickfeld zu nehmen. Unbeschadet dieser Erfordernisse bleibt als weiterer Handlungsbedarf, einen gesetzlichen Rahmen für ein Arbeitskampfrecht zu etablieren, um unter anderem dem Ultima-Ratio-Prinzip wieder wesentlich stärker Geltung zu verschaffen.² ■

² Der Beitrag basiert auf Ausführungen im Jahresgutachten 2007/08 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Das Erreichte nicht verspielen, Wiesbaden 2007, Ziffern 553 ff. Er liegt jedoch in der alleinigen Verantwortung des Verfassers.

Der Vergleich von Wirtschaftssystemen – Forschungsprogramm mit Zukunft

Prof. Dr. Stefan Voigt

Lehrstuhl für Ordnungsökonomik und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Philipps-Universität Marburg

Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus konzentrierte sich die ökonomische Forschung vor allem auf den besten Weg von der Plan- zur Marktwirtschaft. Dabei wurde vernachlässigt, dass Marktwirtschaft nicht gleich Marktwirtschaft ist. Unterschiedliche Institutionen, die das politische und wirtschaftliche Leben regeln, haben unterschiedliche Wirkungen. Hier setzt die aktuelle Systemforschung an.

Wirtschaftssysteme zu vergleichen, bedeutete lange Zeit vor allem eines: Zentralverwaltungswirtschaften mit Marktwirtschaften zu vergleichen. Spätestens seit den 1930er Jahren war der Vergleich von Wirtschaftssystemen ein etablierter Forschungszweig. In Deutschland, wo zwei unterschiedliche Wirtschaftssysteme direkt aufeinander prallten, hatten sich Wissenschaftler in einem eigenen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik zusammengetan. An der Universität Marburg wurde 1957 die Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme gegründet. Man könnte meinen, dass der Untergang der meisten sozialistischen Wirtschaften in Mittel- und Osteuropa in den Jahren um 1990 die Systemforscher ihres Forschungsgegenstandes beraubt habe. Besonders anschaulich wird das im Diktum des US-amerikanischen Philosophen *Francis Fukuyama*, der meinte, dass sich das kapitalistische System seinem sozialistischen Konkurrenten ein für alle Mal als überlegen erwiesen habe.

Doch die große Zeit des „neuen“ Wirtschaftssystemvergleichs hat gerade erst begonnen. Der Fokus auf den Vergleich zwischen Zentralverwaltungs- und Marktwirtschaften hatte dazu geführt, dass institutionelle Unterschiede, die zwischen verschiedenen Marktwirtschaften bestehen, vernachlässigt wurden. Unterschiede zwischen Institutionen, mit denen der politische Prozess reguliert wird, haben aber genauso wie Unterschiede zwischen Institutionen, mit denen der wirtschaftliche Prozess reguliert wird, weitreichende ökonomische Konsequenzen. Der Untergang des Sozialismus ist wahrscheinlich der wichtigste, aber nicht der einzige Grund für den „neuen“ Wirtschaftssystemvergleich. Ein anderer Grund besteht darin, dass Daten über Institutionen erst seit Kurzem ver-

fügar geworden sind. Sie sind Voraussetzung für ökonomische Analysen.

Entstehung der Institutionenökonomik

Nach dem Untergang des Sozialismus schien die wichtigste Frage zunächst zu lauten: Soll der Transformationsprozess in kleinen Schritten oder in einer schnell durchgeführten Reform erfolgen? Dabei standen vor allem makroökonomische Aspekte im Vordergrund: Wie kann man die Inflation trotz einer Freigabe der Preise in Schach halten? Wie vermeidet man, dass große Teile der Bevölkerung innerhalb kurzer Zeit arbeitslos werden? Ein Konsens darüber, dass Institutionen für den Transformationserfolg entscheidend sein könnten, stellte sich erst ein, nachdem Transformationsprojekte, die Institutionen vernachlässigt hatten, regelmäßig gescheitert waren. Transformationserfolge hängen davon ab, ob es gelingt, private Investoren anzulocken. Aber investiert wird nur, wenn die Eigentumsrechte sicher sind. Dies schließt nicht nur das formelle und in Gesetzesform gekleidete Versprechen ein, sie zu achten, sondern auch die Umsetzung des Versprechens, zum Beispiel durch Gerichte, die von Parlament und Regierung unabhängig sind.

Der Untergang des Sozialismus hat also zu einem Umdenken in der Ökonomik geführt. Die große Zeit der Institutionenökonomik hatte begonnen. Aus institutionenökonomischer Sicht sind vor allem drei Fragen für den „neuen“ Wirtschaftssystemvergleich relevant:

■ Welche ökonomischen Effekte haben Institutionen – sowohl solche, die den politischen Pro-

zess regulieren, als auch solche, die den Wirtschaftsprozess kanalisieren?

■ Welche Gründe gibt es dafür, dass verschiedene Gesellschaften unterschiedliche Institutionen wählen – auch wenn sie alle als Marktwirtschaften angesehen werden?

■ Welche Interdependenzen spielen dabei eine Rolle – sowohl innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Institutionen als auch zwischen ihnen?

Das Wirtschaftsleben wird durch eine Vielzahl von Institutionen geprägt: die Zahl der Genehmigungen, die erforderlich sind, bevor eine Firma gegründet werden kann; die Schwierigkeiten, die es bereitet, Arbeitskräfte zu entlassen; die Leichtigkeit, mit der Unternehmen Kredite aufnehmen können; die Zeit, die benötigt wird, damit ein Gerichtsurteil im Falle von Streitigkeiten vollstreckt werden kann. Alle diese Aspekte werden wesentlich durch Institutionen determiniert. Darauf hinzuweisen, dass die konkrete Ausgestaltung dieser Aspekte weitreichende ökonomische Konsequenzen haben kann, erscheint fast trivial. Umso erstaunlicher ist, dass empirische Studien darüber erst seit kurzer Zeit verfügbar sind. Das mag auch daran liegen, dass die Erstellung umfassender Datensätze zeitaufwendig ist – und fast nur von großen Forschungsorganisationen wie der Weltbank geschultert werden kann.

Politische Institutionen und ihre Wirkungen

Etwas weniger trivial mag die Behauptung erscheinen, dass auch politische Institutionen weitreichende ökonomische Effekte haben können. Institutionen können als Regeln eines Spiels interpretiert werden. Sie legen fest, welche Züge erlaubt sind. Gute Institutionen sind immer mit einer Sanktionsdrohung für den Fall ausgestattet, dass ein Spieler nicht regelkonform handelt. Weil Institutionen verbotene Handlungen weniger attraktiv machen – und umgekehrt erlaubte Handlungen attraktiver –, wirken sie verhaltensbeeinflussend. Durch die Setzung bestimmter Institutionen kann deshalb das Verhalten von Politikern beeinflusst werden.

Demokratisch verfasste Marktwirtschaften weisen eine erstaunliche Breite institutioneller Arrangements auf: Sie können unitarisch oder föderal organisiert sein, als Präsidialsystem oder parlamentarisch, manche von ihnen sind ausschließlich re-

präsentativ, während andere direkt-demokratische Elemente beinhalten, Parlamentarier können mit Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht gewählt werden usw.

Am Beispiel des Wahlrechts können mögliche ökonomische Konsequenzen gezeigt werden. Das Wahlrecht legt fest, nach welchen Regeln sich Wählerstimmen auf Abgeordnetensitze auswirken. Beim Mehrheitswahlrecht ist der Kandidat gewählt, der die meisten Stimmen in einem Wahlkreis erhalten hat; alle anderen abgegebenen Stimmen werden nicht berücksichtigt. Beim Verhältniswahlrecht dagegen entspricht der Prozentsatz der Parlamentssitze dem Prozentsatz der für eine Partei abgegebenen Stimmen, lediglich korrigiert durch Mindestklauseln wie die Fünfprozent-Hürde in der Bundesrepublik.

In Systemen mit Mehrheitswahlrecht haben kleine Parteien deshalb kaum Chancen. Rationale Wähler würden kleine Parteien nicht wählen, weil ihre Stimmen unberücksichtigt blieben. Auf diesen Zusammenhang hat der Politikwissenschaftler *Maurice Duverger* bereits 1954 hingewiesen. Die Einsicht, dass Länder mit Mehrheitswahlrecht überwiegend Zwei-Parteien-Systeme hervorbringen, wird ihm zu Ehren auch als „Duvergers Gesetz“ bezeichnet. Diese Einsicht hat eine wichtige Konsequenz für die zu erwartenden Regierungen: In Parlamenten mit nur zwei Parteien wird eine Partei (fast) immer allein eine Mehrheit bilden. Unter dem Verhältniswahlrecht dagegen sind drei oder mehr im Parlament vertretene Parteien die Regel. Zur Regierungsbildung sind deshalb häufig Koalitionen erforderlich.

An dieser Stelle kommen die Ökonomen ins Spiel: Einige prognostizieren, dass alle Beteiligten einer Mehrparteienkoalition ihre Wähler zufrieden stellen wollen. Dies werden sie mithilfe einer größeren Zahl von budgetrelevanten Programmen tun. Die Prognose lautet also: Länder, die ihre Abgeordneten mithilfe des Verhältniswahlrechts bestimmen, werden höhere Staatsausgaben, höhere Steuern, aber möglicherweise auch höhere Defizite haben.

Dies ist eine empirisch überprüfbare Hypothese – und einige Ökonomen haben sie überprüft. *Torsten Persson* und *Guido Tabellini* kommen auf der Basis von bis zu 80 berücksichtigten Ländern zu folgendem Ergebnis: Die Ausgaben des Zentralstaats sind unter dem Mehrheitswahlrecht etwa drei Prozent geringer als unter dem Verhältniswahlrecht – gemessen am Bruttoinlandsprodukt

(BIP). Dies ist ein riesiger Unterschied: Angenommen, ein beliebiges Mitglied der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit Verhältniswahlrecht erreiche gerade die kritische Defizithöhe von drei Prozent. Hätte derselbe Staat das Mehrheitswahlrecht, wäre er – so das Ergebnis von *Persson* und *Tabellini* – frei von Neuverschuldung. Zudem sind die Sozialausgaben in Ländern mit Mehrheitswahlrecht um zwei bis drei Prozent des BIP geringer als in Ländern mit Verhältniswahlrecht, die Budgetdefizite um ein bis zwei Prozent. In Marburg wurden diese Ergebnisse repliziert und erweitert: Die Ergebnisse haben Bestand, wenn man die Ländergruppe erweitert oder einige Variablen anders abgrenzt.

Das Wahlrecht ist aber nicht die einzige relevante Institution bei der Transformation von Wählerstimmen in Parlamentssitze: Je höher der Anteil der unabhängig von Parteilisten gewählten Kandidaten, desto eher dürften die dann gewählten Individuen ihren Wählern direkt verantwortlich sein. Dies könnte zu geringeren Korruptionsniveaus unter Abgeordneten führen. Auch diese Hypothese konnte bestätigt werden.

Ein weiterer Aspekt ist die Größe des Wahlkreises: Die Mindestgröße ist realisiert, wenn nur ein Abgeordneter aus jedem Wahlkreis entsandt wird (typisch für Mehrheitswahlrecht), die Maximalgröße, wenn das ganze Land ein einziger Wahlkreis ist. In kleinen Wahlkreisen kandidieren weniger Politiker – und vielleicht reflektiert nur ein einziger die politischen Präferenzen vieler Wähler. In großen Wahlkreisen könnten dies mehrere sein – und Wähler könnten neben ihren ideologischen Präferenzen auch noch ihrer Präferenz für ehrliche, nicht-korrumpierte Politiker zur Durchsetzung verhelfen. Tatsächlich zeigt sich, dass kleinere Wahlkreise mit höheren Korruptionsniveaus korreliert sind.

Diese Ergebnisse haben sich als robust erwiesen. Unterschiedliche politische Institutionen im Bereich der Wahlsysteme haben somit weitreichende ökonomische Konsequenzen. Mit dieser – bisher rein positiven – Analyse geht noch keine normative Bewertung einher: Ob man höhere Sozialausgaben niedrigeren vorzieht oder umgekehrt, ist eine normative Frage. Sie soll hier nicht diskutiert werden.

Wahlsysteme sind nur ein Beispiel für politische Institutionen. Sie sind jedoch mit Bedacht ausgewählt worden: Das Wissen über die ökonomischen Konsequenzen anderer Institutionen ist bei Weitem nicht so umfangreich wie das über Wahlsyste-

me. So liegt erst seit Kurzem die erste ländervergleichende Studie über ökonomische Effekte direkt-demokratischer Institutionen vor. Sie wurde an der Marburger Forschungsstelle erarbeitet und zeigt, dass Länder mit direkt-demokratischen Institutionen geringere Ausgaben auf Zentralstaatsebene haben und dass die Defizite in diesen Ländern geringer sind. Diese Studie kann nur ein erster Schritt sein und weitere sollten folgen. Das gilt auch für viele andere politische Institutionen.

Normen und Werte einer Gesellschaft bestimmen die Wahl der Institutionen

Welche sind die Gründe dafür, dass Gesellschaften unterschiedliche Institutionen zur Lösung ähnlicher Probleme wählen? Härter formuliert: Warum verharren viele Gesellschaften in ihren entwicklungs-hemmenden Institutionen? Diese Frage kann wiederum sowohl für politische als auch für wirtschaftliche Institutionen gestellt werden.

In den letzten Jahren haben Ökonomen eine Vielzahl möglicher Determinanten diskutiert: Während der Kolonialisierung wurden nicht nur Machthaber, sondern auch Rechtssysteme exportiert. Während die Machthaber längst verschwunden sind, haben die Rechtssysteme bis heute durchschlagende Konsequenzen. Ein besonderer Aspekt wurde von *Daron Acemoglu* und seinen Koautoren in die Diskussion eingeführt: Überall dort, wo die Siedlersterblichkeit gering war, konnten sich Siedler dauerhaft niederlassen, und sie hatten Anreize, gute – das heißt wohlstandsfördernde – Institutionen zu setzen. Überall dort hingegen, wo die Siedlersterblichkeit hoch war, gab es Anreize, die lokale Bevölkerung auszubeuten und dann wieder zu verschwinden.

Institutionen haben Verteilungswirkungen, sie bestimmen also mit, welchen Akteuren welche Erträge zufließen. Deshalb ist logisch, dass mächtige Akteure versuchen werden, Institutionen so zu gestalten, dass sie selbst davon profitieren. Verschiebungen von Macht – zum Beispiel aufgrund technischer Veränderungen – werden dann häufig mit institutionellem Wandel einhergehen. Obwohl auch diese Hypothese trivial erscheint, ist erstaunlich, wie wenig bekannt ist, wie sich Machtverschiebungen in institutionellem Wandel niederschlagen.

Über die Determinanten Kolonialgeschichte, Siedlersterblichkeit und Macht hinaus erscheint plausibel, den grundlegenden Werten und Normen,

die von den allermeisten Individuen einer Gesellschaft geteilt werden, eine wichtige Bedeutung für die Wahl von Institutionen zuzusprechen. Nachdem ein Akteur gegen die Regeln einer Institution verstoßen hat, wird immer mindestens ein weiterer Akteur benötigt, der den Regelverstoß sanktioniert. Sind formelle Institutionen mit den Werten und Normen vieler Gesellschaftsmitglieder kompatibel, kann damit gerechnet werden, dass viele Regelverstöße informell sanktioniert werden. Die Kosten des staatlichen Sanktionsapparates werden entsprechend geringer sein. Umgekehrt gilt: Sind viele formelle Institutionen nicht-kompatibel mit den von vielen Gesellschaftsmitgliedern geteilten Werten und Normen, wird es viel mehr Menschen geben, die gegen diese Institutionen verstoßen. Verstöße dürften in viel geringerem Umfang informell sanktioniert werden, und die Überwachungskosten des Staates dürften beträchtlich sein. Auf Dauer kann deshalb damit gerechnet werden, dass Werte und Normen einen wichtigen Einfluss auf die in einem Land gültigen und faktisch durchgesetzten Institutionen haben.

Juristen sind diese Gedanken als „leges sine moribus vanae“ vertraut, also etwa „Gesetze ohne Sitten taugen nichts“. Dennoch bedürfen sie einer rigorosen empirischen Überprüfung. So wäre zu klären, in welchem Verhältnis die machtbasierten Erklärungen zu den wert- und normbasierten Erklärungen stehen. Werte und ethische Normen sind häufig erstaunlich beständig. Das könnte die Möglichkeit, wachstumsfördernde Institutionen zu setzen, einschränken, obwohl es derzeit einige Initiativen gibt, die – vor allem in Lateinamerika und Afrika – genau das Ziel haben, wohlfahrtssteigernde Werte und Normen zu fördern. Welche Möglichkeiten hier relevant sind, muss ebenfalls weiter erforscht werden. Schließlich sind auch Werte und Normen nicht vollständig exogen; verschiedene Gesellschaften gewichten bestimmte Werte und Normen unterschiedlich. Zu fragen ist deshalb, ob unterschiedliche Werte und Normen gewählt wurden, weil sie den Gesellschaften in ihrer bestimmten Umwelt ein Überleben besser ermöglichen oder zumindest in der Vergangenheit ermöglicht haben. Unterschiede in Werten und Normen würden dann mithilfe von Unterschieden in der Ressourcenausstattung, im Klima und anderen geographischen Aspekten erklärt.

Interdependenzen zwischen Institutionen

Die Frage nach der Interdependenz zwischen den verschiedenen Institutionen – *Walter Eucken* hat

von der „Interdependenz der Ordnungen“ gesprochen – ist auf mindestens zwei Ebenen relevant: Zunächst könnte es bestimmte „typische“ Kombinationen zwischen wirtschaftlichen Institutionen geben; das könnte auch für politische Institutionen gelten. Auf einer zweiten Ebene kann dann gefragt werden, ob bestimmte Kombinationen wirtschaftlicher Institutionen regelmäßig mit bestimmten Kombinationen politischer Institutionen einhergehen. Dies entspräche dann der von *Eucken* vermuteten Interdependenz von Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Was die wirtschaftlichen Institutionen angeht, so wird zwischen „rheinischem“ und „anglo-amerikanischem“ Kapitalismus unterschieden. Diese Unterscheidung ist von den britischen Wissenschaftlern *Peter Hall* und *David Soskice* vor einigen Jahren unter dem Gegensatzpaar „koordinierte“ und „liberale“ Marktwirtschaften aufgegriffen worden. In ihren „Varianten des Kapitalismus“ zeigen die beiden Autoren, dass sich die beiden Formen des Kapitalismus systematisch voneinander unterscheiden. So behaupten sie, dass koordinierte Marktwirtschaften innerhalb von Unternehmen weniger durch Hierarchie und mehr durch Kooperation gesteuert werden, dass als Reaktion auf externe Schocks weniger die Rendite das Ziel sei, sondern mehr das Erhalten von Marktanteilen.

Besonders interessant ist, dass sie den beiden Systemen auch unterschiedliche Stärken bei Produktinnovationen zuordnen: Während liberale Marktwirtschaften bei neuen Produkten, die auf radikalen Innovationen beruhen, führend seien, hätten koordinierte Marktwirtschaften ihre Stärken im Bereich lediglich schrittweiser Neuerungen. Viele dieser Unterschiede lassen sich direkt auf wirtschaftliche Institutionen zurückführen, die etwa den Arbeitsmarkt, die Verfügbarkeit von Risikokapital oder das Bildungswesen regulieren. Den Versuch, verschiedenen Institutionen den Status von Ordnungen zuzuweisen, haben auch andere unternommen: Jüngst hat *William Baumol* gemeinsam mit seinen Koautoren vorgeschlagen, vier Arten von Kapitalismus zu unterscheiden: einen oligarchischen, einen dirigistischen, einen auf Großunternehmen basierenden und einen auf Unternehmern beruhenden.

Ähnliche Abgrenzungsversuche gibt es für die zwischen politischen Institutionen bestehenden Interdependenzen. So wird häufig zwischen einem „Westminster Modell“ und einem „konsensualen Modell“ unterschieden. Während das erste auf dem Mehrheitswahlrecht beruht und durchset-

zungsfähige Regierungen kennt, indem sich Mehrheiten relativ leicht über Minderheiten hinwegsetzen können, beruht das zweite auf dem Verhältniswahlrecht, bei dem Minderheiten in viel höherem Umfang in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden müssen, sodass Politik eher konsensual betrieben werden muss. England ist das Paradebeispiel für Westminster Modelle, während Deutschland, Österreich und die Schweiz den konsensualen Modellen zugerechnet werden können.

Offenbar gibt es zwischen wirtschaftlichen und politischen Systemen Komplementaritäten: „Liberales“ Marktwirtschaften werden häufig mit dem Westminster Modell gekoppelt, während „koordinierte“ Marktwirtschaften gemeinsam mit dem konsensualen Politikmodell kombiniert anzutreffen sind. Aber viele Fragen bleiben offen: Welches der Systeme ist dominant, und welches wird sich im Fall einer Nicht-Komplementarität eher anpassen? Welche Einzelinstitutionen sind entscheidend innerhalb der hier vorläufig identifizierten „Ordnungen“? Muss im Zuge der Globalisierung mit einer Verwischung der Ordnungen gerechnet werden, oder eröffnet sie Chancen für ganz neue Kombinationen von Institutionen?

Großer Forschungsbedarf beim Vergleich von Wirtschaftssystemen

Bisher wurde stillschweigend unterstellt, dass die methodischen Voraussetzungen zur Erforschung der Konsequenzen von Institutionen, ihrer Determinanten und der möglichen Interdependenzen zwischen Institutionen erfüllt seien. Dies ist aber keineswegs sicher. Um die Konsequenzen von Institutionen zu ermitteln, müssen sie zuverlässig erfasst werden können. Wenn ökonometrische Verfahren angewandt werden sollen, müssen Institu-

tionen „messbar“ werden. Dabei ist wichtig, nicht Gesetzestexte – also formal gültige Institutionen – miteinander zu vergleichen, sondern die Institutionen, die tatsächlich genutzt werden. Weiter ist wichtig, grundlegende Regeln zu erfassen – und nicht Politiken, die sich von heute auf morgen ändern können. Beide Voraussetzungen sind für sich genommen schwierig zu erfüllen, in ihrer Kombination aber ist es fast unmöglich.

Die „neue“ Forschung zum Vergleich von Wirtschaftssystemen versucht, sich Unterschiede in den Institutionen verschiedener Länder zunutze zu machen. Nun gibt es zwischen den allermeisten Ländern noch sehr viele andere relevante Unterschiede als nur zwischen ihren Institutionen. Um sicher zu sein, dass die Unterschiede in den Ergebnissen tatsächlich durch die unterschiedlichen Institutionen ausgelöst werden, müssen möglichst viele andere Unterschiede explizit berücksichtigt werden. Auch das ist problematisch.

Der systematische Vergleich von Marktwirtschaften steckt noch in den Kinderschuhen. Wenn man an den ökonomischen Konsequenzen unterschiedlicher Institutionen interessiert ist, gilt das insbesondere für politische Institutionen. Aber auch über die Ursachen dafür, warum Gesellschaften zur Regelung ähnlicher Probleme unterschiedliche Institutionen wählen, ist noch zu wenig bekannt. Diese Probleme sind nicht nur von akademischem Interesse, sondern für die wirtschaftliche Entwicklung vieler Volkswirtschaften relevant: Durch den Wechsel von wachstumshemmenden zu wachstumsfördernden Institutionen kann der Wohlstand vieler Menschen nachhaltig beeinflusst werden. Insofern ist der Vergleich von Wirtschaftssystemen ein aktuelles Forschungsprogramm, das in Zukunft vermutlich noch wichtiger wird. Die Marburger Forschungsstelle wird sich nach Kräften an der Forschung beteiligen. ■

50 Jahre Bundeskartellamt – 50 Jahre Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

*Dr. Ulf Böge
Präsident des Bundeskartellamtes a. D.*

Deutschland kann sich – trotz einiger Schwachstellen und Sündenfälle – einer im internationalen Vergleich ausgeprägten Wettbewerbskultur rühmen. Der Grundstein dafür ist im Jahr 1957 mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gelegt worden. Ohne das Bundeskartellamt wäre das Gesetz allerdings ein Papiertiger geblieben.

Beim Begriff „Wettbewerb“ denken die meisten Menschen zunächst an Sportveranstaltungen, wie die Olympischen Spiele, Welt- und Europameisterschaften, Fußballspiele oder Formel-1-Rennen, Tennis- oder Golfturniere. Der Begriff ist insoweit positiv im Bewusstsein der Menschen verankert. Auf den Wettbewerb im Wirtschaftsleben angesprochen, reagieren Wirtschaftsteilnehmer ebenfalls positiv – solange es um den Wettbewerb bei den anderen geht. Denn Wettbewerb bedeutet in ihren Augen zurecht: niedrigere Preise, bessere Qualität, Anreiz zu Innovationen, Wahlmöglichkeiten zwischen Anbietern und die ungehinderte Aufnahme einer wirtschaftlichen Tätigkeit, das heißt freien Markteintritt.

Als etabliertes Unternehmen sähe man sich lieber in der Lage eines Monopolisten, eines unbeschränkten Herrschers seines Marktes. Die Nummer eins am Markt zu sein, ist der Treibsatz vieler Fusionsvorhaben. Deshalb ist der Versuch, dem Wettbewerb auszuweichen oder ihn auszuschalten, immer wieder gang und gäbe. Nichts hat sich daran in den fünfzig Jahren seit der Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geändert – auch wenn sich Deutschland rühmt, eine hohe Wettbewerbskultur zu haben. Die Wächterfunktion des Bundeskartellamtes hat somit nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt.

Neue Rahmenbedingungen für den wirtschaftlichen Wettbewerb

Gewaltig verändert hat sich dagegen das Umfeld wirtschaftlichen Handelns sowie der durch Gesetze und Verordnungen vorgegebene Rahmen für die wirtschaftliche Tätigkeit. Bildeten sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs langsam natio-

nale Märkte heraus, so würde das Bundeskartellamt heute sehr kurzsichtig sein, wenn es nicht den europäischen oder den Weltmarkt im Blick hätte. Allerdings darf es auch nicht in das andere Extrem verfallen und sich nur auf den Weltmarkt konzentrieren. Wo die Nachfrager keine alternativen Angebote haben, sondern die eines örtlichen Anbieters akzeptieren müssen – zum Beispiel bei der Strom- und Gasversorgung, wo ein Wechsel des Versorgers kaum möglich ist –, geht es nicht um den Weltmarkt, auch nicht um den europäischen oder nationalen Markt, sondern um den Orts- oder Regionalmarkt.

Für Wettbewerbspolitiker und Marktwirtschaftler ist es seit den 1950er Jahren ein zäher Kampf, Monopolstellungen – im Großen wie im Kleinen – aufzubrechen oder zurückzuführen und die Leistungen in den Wettbewerb zu stellen. Der Wettbewerb wird in starkem Maße auch durch die Politik ausgehebelt. Sie tut das mit gesetzlichen Sonderregelungen zugunsten ganzer Branchen oder Berufsgruppen, oder wenn sie durch Subventionen und Steuergesetze dem Druck wirtschaftlicher Sonderinteressen nachgibt. Man denke an die immer noch bestehende Sonderregelung für die Post bei der Mehrwertsteuer oder an das Schornsteinfegermonopol. Auch wenn sich das Bundeskartellamt damit politisch keine Freunde machte, hat es sich in die ordnungspolitische Debatte zur Beseitigung solcher Sonderregelungen immer wieder eingeschaltet.

Zwischen Freiheit und Macht

Ordnungspolitisch noch bedenklicher sind Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht, wenn sie durch staatliche Stellen erfolgen: Marktaufteilungen

oder Boykottmaßnahmen – wie seitens der staatlichen Toto- und Lottogesellschaften bis vor Kurzem praktiziert – sind hier zu nennen. Einige Finanzminister der Länder verteidigten die Monopolisierung des Lotto- und Totogeschäfts durch die kartellrechtswidrige Marktaufteilung mit dem Argument, man benötige die Einnahmen. Aber ist das nicht auch bei privaten Monopolen und Kartellen die Zielsetzung? Bedauerlich ist, dass solche Gesetzesverstöße durch Institutionen des Staates, der die Gesetze selbst erlassen hat, erst durch Verfahren des Bundeskartellamtes und dann erst nach einer höchstrichterlichen Entscheidung des Bundesgerichtshofes beendet werden.

Noch grundsätzlicher wird es, wenn entweder der umfassende Fürsorgestaat individuelle Risiken sozialisiert oder Unternehmen Hand in Hand mit Gewerkschaften die Liberalisierung eines Marktes unterminieren. Der Hinweis auf den Mindestlohn bei der Deutschen Post AG darf hier nicht fehlen. Wenn der von der Post dominierte Arbeitgeberverband einen solchen Mindestlohn mit der Gewerkschaft Verdi vereinbart, ist daran im Prinzip nichts auszusetzen. Warum aber sollen solche Kosten den kleineren neuen Wettbewerbern durch eine politische Allgemeinverbindlichkeitserklärung aufgedrückt werden? Der Markteintritt wird ihnen verbaut, wenn ihnen der Staat ihren Kostenvorteil als wesentlichen Wettbewerbsparameter wegnimmt.

Das Ziel, die Allgemeinverbindlichkeit des Mindestlohnes für alle durchzusetzen, lag auf der Hand: Die Deutsche Post AG wollte gemeinsam mit Verdi den Wettbewerb verhindern sowie die eigene Monopolstellung verteidigen, um höhere Preise am Markt durchsetzen zu können und um die Arbeitsplätze für die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer der Deutschen Post AG abzusichern.

Die Beispiele machen den Zielkonflikt klar: Es geht einerseits um die Balance von individueller Freiheit und staatlicher Eingriffstiefe sowie andererseits um die Begrenzung wirtschaftlicher Macht Einzelner zur Gewährleistung von Konsumentensouveränität und ungehinderten unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten Dritter. Es geht also um die Gratwanderung zwischen Freiheit und Macht.

50 Jahre GWB – 50 Jahre Ausnahmen

Schon die Geburtsstunde des GWB vor fünfzig Jahren, das nach den Worten von *Fritz Hellwig*, dem

damaligen Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages, „eine erzieherische Funktion ausüben“ sollte, war von diesem Machtkampf geprägt. Den Vertretern des Wettbewerbsprinzips, mit *Ludwig Erhard* an der Spitze, gelang zunächst aber nur ein halber Sieg. Auf das Instrument der Fusionskontrolle – neben der Bekämpfung von Kartellen und des Missbrauchs von Marktmacht die dritte Säule eines wirksamen ordnungsrechtlichen Aufsichts- und Kontrollsystems – musste das GWB noch fünfzehn Jahre warten.

Dabei hatte nicht zuletzt *Walter Eucken* vor einer Vermachtung der Märkte gewarnt, da vom Wettbewerb nicht mehr kontrollierte Macht die Marktwirtschaft an sich bedrohe. Für *Eucken* stand folgerichtig nicht die Missbrauchsaufsicht über marktmächtige Unternehmen im Vordergrund. Er forderte die Politik vielmehr auf, sich „gegen die Entstehung von Machtkörpern überhaupt“ zu wenden. Erst 1973 gelang es, die „ordnungspolitische Lücke“ mit der zweiten GWB-Novelle zu schließen und dem Entstehen marktbeherrschender Stellungen durch Unternehmenszusammenschlüsse oder -beteiligungen von vornherein entgegenzuwirken.

Nur drei Jahre später wollte der Gesetzgeber den Besonderheiten der Konzentrationstendenzen im Presse- und Verlagswesen Rechnung tragen, dem heikelsten Bereich wirtschaftlicher Macht in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Er tat das mit der dritten GWB-Novelle von 1976, indem er die Anmeldepflicht für Zeitungsfusionen auf ein Zwanzigstel der allgemeinen Aufgreifschwelle festsetzte (sogenannte Presserechenklause). Der Gesetzgeber reagierte vor dem Hintergrund, dass allein in den zwanzig Jahren zuvor die Zahl der deutschen Zeitungsverlage um mehr als fünfzig Prozent zurückgegangen war und mehr als die Hälfte aller Landkreise sogenannte Einzeitungskreise geworden waren. Ziel der Novelle war, die für die Meinungsvielfalt besonders wichtigen kleineren regionalen oder sogar lokalen Verlage vor einer ungewollten Übernahme zu schützen und die Pressevielfalt zu sichern.

Nach dreißig Jahren Erfahrung steht außer Frage, dass sich die Presserechenklause bewährt hat: Die Vielfalt wirtschaftlich selbständiger Zeitungsverlage und die damit verbundene Meinungsvielfalt konnten weitgehend erhalten werden, ohne sinnvolle strukturelle Veränderungen auf der Verlagsseite zu beeinträchtigen. Vor einem neuen Versuch, die Fusionskontrolle für das Presse- und Verlagswesen zu beseitigen – wie dies Bundeswirt-

schaftsminister *Wolfgang Clement* in seiner Ministerzeit trotz aller Bedenken des Bundeskartellamtes versucht hatte – sei daher gewarnt.

Eine Reihe von Branchen, wie etwa die Strom- und Gaswirtschaft, Banken sowie Versicherungen, waren mehr oder weniger über Jahrzehnte – die Landwirtschaft bis heute – vom Kartellgesetz ausgenommen. Auch Bahn, Luftverkehr, Post und Telefon wurden jahrzehntelang als staatliche Daseinsvorsorge eingeordnet, von Ministerien verwaltet und gelenkt oder befanden sich im Eigentum des Bundes und mussten sich keinem Wettbewerb stellen. Ansonsten galt für die Unternehmen in Deutschland ein stringenter wettbewerbsorientierter Ordnungsrahmen. So manche Verbände und Unternehmen leiteten – und sie tun es heute noch – daraus angebliche internationale Wettbewerbsnachteile für sich ab, wobei sie zumeist Frankreich als Vergleich bemühten. Die Marktergebnisse belegen allerdings, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen durch den Wettbewerbsdruck mittel- und längerfristig eher gesteigert und die Wohlfahrt des Landes insgesamt erhöht wurden.

Fusionskontrolle: Europa folgt Deutschland

Zeitgleich mit dem GWB waren die Wettbewerbsbestimmungen des europäischen Vertragswerkes in der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Kraft getreten. Sie entsprachen inhaltlich dem GWB, und so fehlte auch hier zunächst das Instrument der Fusionskontrolle. Welche Bedeutung das europäische Recht zur Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips in ganz Europa – wenn auch erst nach einer Generation – einmal erlangen würde, hatte man sich damals selbst in Deutschland kaum vorstellen können. In der Tat blieben über Jahre hinweg selbst unspektakuläre Entscheidungen der EU-Kommission Mangelware. Dagegen hat das Bundeskartellamt das europäische Wettbewerbsrecht schon 1959 in einem Verfahren im Bereich von Gewindeschneidemaschinen angewandt.

Die europäische Fusionskontrolle folgte dann im Jahr 1990. Die wettbewerbs- und wirtschaftspolitische Bedeutung dieses Instruments war angesichts der Globalisierung und zunehmenden Vermachtung weltweiter Märkte nicht zu übersehen. Dass bei der Einführung der europäischen Fusionskontrolle das deutsche System Pate stand – allerdings ohne die sogenannte Ministererlaubnis, da die EU-Kommission sowieso als Ganze über ein Vorha-

ben zu entscheiden hatte –, war nicht verwunderlich. Außer in den USA und Deutschland gab es keine vergleichbare Regelung.

Hierzulande war die Kontrolle des Entstehens wirtschaftlicher Macht indessen zum Haupttätigkeitsfeld des Bundeskartellamtes geworden. Inzwischen hat das Bundeskartellamt pro Jahr über rund 1 600 Fusionsvorhaben zu entscheiden. Im Jahr 2006 waren es über 1 800; die EU-Kommission hatte rund 350 Fusionsfälle zu bearbeiten.

Kartellbehörden in der Globalisierung

Mit der Globalisierung einhergehend ist immer deutlicher geworden, dass die einzelne nationale Wettbewerbsbehörde und damit auch das Bundeskartellamt dem Wettbewerbsprinzip auf globalen Märkten nicht ausreichend Geltung verschaffen kann. Die Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens bietet eine große Chance für weltweite Wohlfahrtssteigerung; Chancen bergen aber immer auch Risiken. Das gilt insbesondere für den Wettbewerb. Denn mit der Marktöffnung haben sich grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen entwickelt.

Das Bundeskartellamt hat daher um die Jahrhundertwende die Europäisierung bzw. Globalisierung des kartellrechtlichen Ordnungsrahmens sowie vor allem die kartellbehördliche Zusammenarbeit zur Verhinderung oder Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen zu einem wichtigen Ziel seiner Arbeit erklärt. Vorausgegangen war eine intensive Diskussion über die Etablierung eines Weltkartellamtes.

Die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Union hat heute ein vorher nicht gekanntes Niveau erreicht. Seit Mai 2004 ist sie institutionell und durch ein Netzwerk der europäischen Behörden abgesichert. Selbst der Austausch vertraulicher Daten und die gegenseitige Unterstützung bei Durchsuchungen in Kartellverdachtsfällen finden statt. Weltweit hat sich dagegen bislang kein Kartellamt etabliert – das war eine unrealistische Forderung. Seit 2001 ist mit dem International Competition Network aber immerhin ein Netzwerk entstanden, in dem rund hundert Wettbewerbsbehörden informell und ergebnisorientiert zusammenarbeiten.

Zusammen mit den USA und der EU-Kommission war das Bundeskartellamt die Triebfeder dieser internationalen kartellrechtlichen Zusammenar-

beit. Auch wenn dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, lässt sich festhalten, dass die Wettbewerbsbehörden damit ihre Entschlossenheit demonstrieren, das Wettbewerbsprinzip konsequent durchzusetzen. – Und die Politik?

Machtkampf zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik

Der schon vor fünfzig Jahren stattgefundene Machtkampf zwischen einer ganzheitlichen, wettbewerbsorientierten marktwirtschaftlichen Ordnung und einer mit selektiven Eingriffen in das Wettbewerbsgeschehen einhergehenden Industriepolitik ist nach wie vor im Gange. Beispielhaft dafür stehen Begriffe wie „nationaler/europäischer Champion“ und „Protektionismus“. Kann aber in einem freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem eine selektive, direkte Intervention des Staates in Wirtschaftsabläufe ordnungspolitisch wünschenswert sein oder im Interesse der Unternehmen liegen?

Es gibt keine grundsätzlichen Einwände dagegen, dass Unternehmen aus eigener Leistungskraft zu einem Champion heranwachsen. Wenn ihnen aber durch politische Unterstützung Marktmacht auf den heimischen bzw. nationalen Märkten eingeräumt wird mit der Begründung, man brauche Global Player für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft, blenden die Befürworter dieses Interventionismus zwei Konsequenzen aus: Zum einen bietet Größe an sich noch keine Erfolgsgarantie auf dem Weltmarkt; zum anderen werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf den Heimatmarkt nicht beachtet.

Die politische Förderung eines nationalen Champions geht letztlich zulasten inländischer, leistungsfähiger Wettbewerber, zulasten von Unternehmen vor- und nachgelagerter Wirtschaftsstufen sowie zulasten der Verbraucher. Die staatlich verliehene Marktmacht versetzt den Champion in die Lage, Wettbewerber auf dem Heimatmarkt auszuschalten und Preisspielräume auszunutzen. Die Preispolitik dient allein der Gewinnmaximierung des Unternehmens und keineswegs, wie der Begriff „national champion“ implizieren könnte, dem Wohl der Nation.

Ein Beispiel für die politische Geburt eines nationalen Champions liefert die Ministererlaubnis des Zusammenschlusses E.ON Ruhrgas, der durch Gespräche mit dem damaligen Bundeskanzler Ger-

hard Schröder schon vor der wettbewerblichen Bewertung des Bundeskartellamtes eingefädelt wurde. Die Ministererlaubnis orientierte sich am Wettbewerb um Gasressourcen auf dem Weltmarkt. Die Auswirkungen auf den maßgeblichen räumlichen Absatzmarkt – in dem Fall den deutschen Markt – wurden trotz der Warnungen des Bundeskartellamtes und der Monopolkommission in Kauf genommen oder ausgeblendet. Und das Ergebnis?

Unabhängig davon, dass E.ON Ruhrgas seine Rolle als Champion auf internationaler Ebene beim verlorenen Bieterwettbewerb um das westsibirische Gasfeld Yuschno Russkoje gegen die BASF-Tochter Wintershall nicht ausspielen konnte, sind die Folgen für den heimischen Strom- und Gasmarkt bekannt. Beide Märkte sind seit der Ministererlaubnis hochkonzentriert. E.ON Ruhrgas und RWE haben gemeinsam eine marktbeherrschende Position – dies hat das Oberlandesgericht in Düsseldorf bestätigt –, und sie nutzen ihre Marktherrschaft bei der Preisgestaltung aus. Monopolistische Preise belasten private Verbraucher wie industrielle Abnehmer und beeinträchtigen die internationale Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen. Sie schaden damit der Volkswirtschaft insgesamt.

Monopolisierungen sind darüber hinaus einem freiheitlichen Gesellschaftssystem abträglich. Mit steigender wirtschaftlicher Macht einzelner Unternehmen ist immer die Gefahr verbunden, dass sie erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse und Entscheidungsträger ausüben. So verhinderte die Energiebranche im Rahmen der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr 2003, dass die sofortige Vollziehbarkeit kartellrechtlicher Entscheidungen als Regelfall im Kartellgesetz verankert und zum leichteren Nachweis eines missbräuchlichen Verhaltens die Beweislast auf die Unternehmen gelegt wurde, so wie es im Gesetz zur Telekommunikation bereits der Fall war. Beide Änderungen hätten die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht und damit das Wettbewerbsprinzip gestärkt – eine Konsequenz, die in der Branche offensichtlich unerwünscht war. Es dauerte weitere fünf Jahre, bis sich der Gesetzgeber zu diesen Maßnahmen durchrang.

Interventionen und neuer Protektionismus

Auf das Ausnutzen der den Unternehmen erwachsenen Marktmacht reagieren die politischen Entscheidungsträger – wie das Beispiel zeigt – häufig erst spät und oft erst, wenn die offensichtliche

Maßlosigkeit der Unternehmen die Volksseele zum Kochen bringt. Dann allerdings lassen Politiker das Pendel meist kräftig in die andere Richtung zurückschwingen. Die Energiebranche erlebt das zurzeit mit einer Regulierung, die bis zur Ex-ante-Preisfestsetzung durch die Bundesnetzagentur reicht, sowie mit der Debatte um vertikale und horizontale Entflechtungsmaßnahmen.

Zuzuschreiben haben sich das die Energieunternehmen selbst, und der eine oder andere mag sich vor Schadenfreude die Hände reiben. Dennoch bleibt zu hoffen, dass die um sich greifende Regulierung nicht der Start eines interventionistischen Staatsverständnisses wird, das letztlich das Wettbewerbsprinzip und die freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung infrage stellt. Die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft wächst nicht mit der Intensität von Regulierung. Sie steigt mit der Öffnung von Märkten. Und hier muss die Politik bald Ergebnisse bringen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen gemeinsam mit der EU-Kommission die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Verbraucher ihren Strom- oder Gasversorger auch grenzüberschreitend ohne Diskriminierung wählen können.

Leider steuert die Politik in einer Reihe von Ländern mit einer neuen Form von Interventionismus, mit dem sie nationale Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz schützen will, in die falsche Richtung. Als Beispiele mögen die politische Abwehrschlacht Spaniens im Fusionsvorhaben von E.ON und dem spanischen Stromversorger Endesa oder die von der französischen Regierung initiierte Verschmelzung der französischen Energiekonzerne EDF und Suez dienen. Auch neuerliche Überlegungen in der EU-Kommission und der deutschen Politik, ausländische Beteiligungen

durch sogenannte Staatsfonds einer besonderen Kontrolle zu unterziehen – die USA haben hier kein gutes Beispiel gegeben –, sind ein Ansatz, der einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung sehr gefährlich werden kann. Sei es die Bildung nationaler Champions mithilfe der Politik oder sei es der Schutz heimischer Unternehmen vor ausländischen Wettbewerbern – Protektionismus führt dazu, dass Markt- und Unternehmensstrukturen von der Politik bestimmt werden, nicht aber mehr vom Leistungswettbewerb.

Wettbewerb als Kontrolle wirtschaftlicher Macht

Auch im fünfzigsten Jahr der Verabschiedung des deutschen Kartellrechts steht die deutsche Wettbewerbskultur vor einem neuen Lackmustest. Die Erfahrung sollte uns lehren, dass wirtschaftliche Macht – so wie es die Gründungsväter des Kartellgesetzes vorhersahen – wirksamer Kontrolle bedarf und am besten schon bei ihrer Entstehung begrenzt oder verhindert wird. Nur so lässt sich vermeiden, dass Preiserhöhungsspielräume entstehen, die Produkte und Dienstleistungen unangemessen verteuern; dass an sich leistungsfähige Unternehmen aus dem Markt verdrängt werden; dass der Druck auf Unternehmen nachlässt, innovative Prozesse zu entwickeln und ein Höchstmaß an Qualität anzubieten; und dass der Einfluss marktmächtiger Unternehmen auf politische Entscheidungsprozesse zu stark wird. Wirksamer Wettbewerb ist die effizienteste Kontrolle wirtschaftlicher Macht, denn Wettbewerb wirkt als Automatismus und macht selektives Eingreifen des Staates entbehrlich. Im Spannungsfeld von Freiheit und Macht bietet Wettbewerb den bestmöglichen Ausgleich. ■

Internationales Patentrecht und das Menschenrecht auf Gesundheit: Ein Konflikt

*Dr. Klaus Liebig
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn*

Patente im Pharmabereich führen zu höheren Preisen für Arzneimittel. Dies erschwert – vor allem für die Bevölkerung in armen Ländern – den Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten. Der internationale Patentschutz kollidiert mit dem Menschenrecht auf Gesundheit.

Im Jahr 2001 verklagten einige Pharmaunternehmen die Republik Südafrika, weil sie eine Schwächung des Patentschutzes – und damit eine massive Preissenkung – für lebenswichtige Medikamente gegen AIDS verhindern wollten. Die Pressereaktionen waren fatal. Aus Sicht der Öffentlichkeit handelten die Unternehmen unethisch, weil sie den Patentschutz über das Recht auf Leben zu stellen schienen. Der Druck auf die Unternehmen wurde so groß, dass sie die Klage fallen ließen. Dieser Fall ist das bekannteste Beispiel für die Konflikte zwischen dem internationalen Patentrecht und den Menschenrechten.

Geschichte des Patentschutzes

Schon immer verliehen Fürsten und Könige exklusive wirtschaftliche Rechte an ihre Untertanen, um sie zu belohnen. Ein Patentsystem im heutigen Sinne entstand jedoch erst im 15. Jahrhundert in Venedig. Seit 1474 verliehen dort die Herrscher Monopolprivilegien für eine Dauer von zehn Jahren an Erfinder neuartiger Maschinen. Zwischen 1475 und 1550 sollen es knapp Hundert gewesen sein. Bis ins 19. Jahrhundert breiteten sich Patente in ganz Europa und in den Vereinigten Staaten aus. Im gesamten Zeitraum waren geistige Eigentumsrechte jedoch gesellschaftlich und politisch umkämpft. Dass sie – zumindest in den Industrieländern – breite Unterstützung finden, ist ein relativ junges Phänomen.

Das Wirtschaftsleben des Mittelalters beruhte auf der Einordnung der Gewerbetreibenden in Zünfte und Gilden. Die Konkurrenz war begrenzt und das Gewerbe stark reguliert, sodass Erfindergeist und Innovationen nicht belohnt wurden. Die statische Wirtschaftsordnung geriet im Spätmittelalter durch den aufkommenden Individualismus, die merkantilistischen Ziele einiger Regenten und

bahnbrechende Erfindungen unter Druck. Regenten gingen dazu über, Gewerbe- und Erfinderverprivilegien zu vergeben, um die starre Zunftordnung aufzubrechen und individuelle Leistungen zu belohnen. Allerdings wurden die Privilegien willkürlich verliehen und dienten häufig den Zielen der Regenten, wie der Förderung von Innovationen oder der Sicherung von Einfluss und wirtschaftlicher Macht der Herrscherfamilie.

Die Willkür bei der Patentvergabe führte besonders in England zu Protesten. Häufig wurden keine Erfindungen, sondern der Handel mit lebensnotwendigen Gütern wie Salz oder Öl mit Monopolprivilegien versehen. Der politische Druck wurde in Großbritannien so groß, dass dort im Jahr 1624 das Patent als spezielles Monopolprivileg anerkannt wurde. In dieser „Magna Charta der Rechte von Erfindern“ wurde erstmals in einem allgemeinen Gesetz eines modernen Staates festgelegt, dass nur der erste Erfinder eines Produkts ein Monopolpatent erhalten kann. Das Gesetz basiert auf der Idee der wirtschaftlichen Freiheit, die nur im Interesse der Allgemeinheit durch Monopole begrenzt werden darf. Das Gesetz bildet noch heute die Basis des britischen Patentrechts und blieb über 150 Jahre das einzige dieser Art.

Im Jahr 1791 zog Frankreich nach. Allerdings standen dort im Zuge der französischen Revolution stärker die Gedanken liberaler Philosophen über ein „natürliches Recht am geistigen Eigentum“ im Vordergrund. Andere europäische Länder folgten und arbeiteten bald ebenfalls Patentrechtssysteme aus: Österreich im Jahr 1810, Russland im Jahr 1812, Preußen im Jahr 1815, Belgien und die Niederlande im Jahr 1817, Spanien im Jahr 1820, Bayern im Jahr 1825, Württemberg im Jahr 1836 sowie Sachsen im Jahr 1843. In den Vereinigten Staaten wurde das erste nationale Patentgesetz im Jahr 1790 verabschiedet. Es begründete eines der

erfolgreichsten Patentsysteme der Welt – zumindest gemessen an der Anzahl der erteilten Patente: Seit 1790 wurden über sechs Millionen Patente vergeben. Das amerikanische Patentsystem betont die Rechte der Erfinder und erteilt Patente relativ freigiebig – mit dem klaren wirtschaftspolitischen Ziel, Innovationen und die gesellschaftliche Wohlfahrt zu fördern. Das Patent ist dort also ein Mittel zum Zweck.

Seit Ende des 19. Jahrhunderts existieren internationale Abkommen zum Schutz geistigen Eigentums. Die Abkommen beließen den Nationalstaaten jedoch erhebliche Gestaltungsspielräume und sahen keine Durchsetzungsmechanismen vor. Das änderte sich mit dem am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Trade Related Intellectual Property Rights – TRIPS) unter dem Dach der Welthandelsorganisation (WTO). Das TRIPS-Abkommen gilt als Durchbruch, der erstmals zu einer internationalen Angleichung des Schutzes geistigen Eigentums auf hohem Niveau führt. Es verpflichtet insbesondere die Entwicklungsländer, das Schutzniveau anzuheben. Traditionell hatten viele Entwicklungsländer keine Produktpatente auf Medikamente vergeben – wie es übrigens auch von einigen Industrieländern bis in die jüngere Vergangenheit gehandhabt wurde (in Deutschland beispielsweise bis zum Jahr 1968, in der Schweiz sogar bis 1977). Solche Ausnahmen sind nicht mehr möglich.

Grundlagen des Patentrechts

In der Literatur und in öffentlichen Debatten dominieren vier Patentrechtstheorien: die Naturrechts-, die Belohnungs-, die Offenbarungstheorie und die Anspornungstheorie. Die beiden ersten, philosophischen Theorien zum geistigen Eigentum stellen die „natürlichen“ Rechte des Individuums in den Fokus, ohne die wirtschaftlichen Folgen für die Gesellschaft abzuwägen. Sie leiten die Rechtfertigung geistiger Eigentumsrechte aus individual-ethischen Überlegungen ab:

■ Die hegelianische Variante der Naturrechtstheorie besagt, dass eine Idee ihrem Schöpfer gehört. Die Gesellschaft ist moralisch verpflichtet, das Eigentum gegen Diebstahl zu schützen. Dieser Ansatz ist im Alltagsverständnis weit verbreitet.

■ Auf *John Locke* geht die Belohnungstheorie zurück. Hier wird die Rechtfertigung für ein Patent aus der mühevollen Arbeit abgeleitet, für die der

Erfinder entschädigt werden muss. Ein Patent, so die Argumentation, sei die geeignete Belohnung für eine Erfindung. Hinter diesem Ansatz steckt eine gesellschaftlich-instrumentelle Dimension, da das Patent sozial erwünschte Erfindungen fördern soll. Aber die Essenz bleibt individualethisch, da es sich bei der Entschädigung um eine moralische Verpflichtung der Gesellschaft gegenüber dem Erfinder handelt.

Beide Ansätze sind heute noch schlüssig, die moralische Natur der Argumente greift aber gerade in internationalen Debatten zu kurz. So hat die hegelianische Rechtfertigung in Europa ihren Niederschlag im Urheberrecht gefunden. In der chinesischen Kultur dagegen war es für Künstler eine hohe Auszeichnung, wenn sie kopiert wurden. Überdies sind die Ansätze nicht hilfreich bei Überlegungen, wie das Patentrecht genau ausgestaltet sein sollte (etwa in Bezug auf die Schutzvoraussetzungen, den Schutzzumfang oder die Schutzdauer). Die Debatten zum Patentrecht verlagerten sich daher auf sozialetische Überlegungen, in denen individuelle Interessen mit ihren Konsequenzen für die Gesellschaft abgewogen werden:

■ Die Offenbarungstheorie unterstellt eine Art Gesellschaftsvertrag zwischen dem Erfinder und dem Staat. Der Staat vergibt ein temporäres Monopol, dafür erklärt sich der Erfinder bereit, sein Wissen aufzudecken. Dadurch soll verhindert werden, dass Erfindungen unentdeckt bleiben. Außerdem können Wissenschaftler auf der Basis offen vorliegender Patentinformationen Anschlussinnovationen tätigen. Kritiker dieser Argumentation weisen darauf hin, dass die in Patentanmeldungen enthaltenen Informationen häufig nicht ausreichen, um eine Erfindung nachzubauen. Außerdem würden wichtige Erfindungen ohnehin nicht geheim bleiben, da sie entweder auch von jemand anders gemacht würden oder kommerziell interessant seien. In jüngster Zeit gibt es allerdings Belege dafür, dass die Informationen aus Patentanmeldungen in der Tat genutzt werden, um Anschlussinnovationen zu tätigen. Auch verdeutlicht die Offenbarungstheorie, dass die Geheimhaltung für einen Erfinder die Alternative zum Patent darstellt und dass dadurch die Wissensverbreitung erheblich verlangsamt wird. Insofern ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Gesellschaft von einem solchen Gesellschaftsvertrag profitieren kann. Allerdings kann auch diese Theorie wenig zur konkreten Gestaltung des geistigen Eigentumschutzes beitragen.

■ Heutige ökonomische Debatten folgen der Anspornungstheorie. Für Juristen und Philosophen stellt diese Theorie jedoch eine unzulässige Vereinfachung dar, da sie als Begründung für geistige Eigentumsrechte nicht ausreichend sei. Nach der Anspornungstheorie sind Eigentumsrechte nötig, damit Unternehmer einen Anreiz haben, riskante Investitionen in Forschung und Entwicklung zu tätigen, aus denen im Erfolgsfall Innovationen entstehen. Die Argumentation basiert auf der Wohlfahrtsökonomik, in der danach gefragt wird, welche wirtschaftspolitischen Instrumente bzw. Institutionen den Wohlstand einer Gesellschaft maximieren. Geistige Eigentumsrechte sind eine solche Institution, deren Wirkungen wohlfahrtsökonomisch untersucht werden können. Daraus ergeben sich dann Rückschlüsse auf die bestmögliche Ausgestaltung des Systems geistiger Eigentumsrechte.

Geistiges Eigentum als Menschenrecht?

Folgt man der Anspornungstheorie, fällt es schwer, geistiges Eigentum als Menschenrecht anzusehen. Es ist – wie im amerikanischen Patentrecht – ein Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck. Viele Wissenschaftler schlagen daher vor, anstelle des Begriffs „geistiges Eigentum“ wieder zum Begriff zurückzukehren, der bis ins 19. Jahrhundert gebräuchlich war: geistige (Monopol-)Privilegien. Die Verfechter stärkeren Patentschutzes hatten im 19. Jahrhundert den Begriffswandel forciert, um die Akzeptanz für die anstehenden Patentreformen zu erhöhen.

Nichtsdestotrotz sind Eigentumsrechte nach gängiger Auffassung mehr als nur ein Mittel zum Zweck, sie haben einen Eigenwert. Das Recht auf Eigentum wird in Artikel 17 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausdrücklich anerkannt. Artikel 27 Absatz 2 bezieht sich auf immaterielle Werte und formuliert das Recht von Autoren auf Schutz ihrer moralischen und materiellen Interessen – eine Formulierung, die sich fast wortgleich im Internationalen Vertrag über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) findet (Artikel 15 Absatz 1c). Die Mehrheit der Experten interpretiert die Bestimmungen so, dass der Schutz geistigen Eigentums ein fundamentales Recht, aber kein Menschenrecht ist. Geistige Eigentumsrechte seien zeitlich befristet und veräußerbar – anders als Menschenrechte, die per Definition dem Menschen inhärent seien. Die Grundrechtecharta der Europäischen Union geht über den internationalen Konsens hinaus und hält in Artikel 17 Absatz 2

fest, dass geistiges Eigentum geschützt werden soll. Dadurch werden geistige Eigentumsrechte in die Nähe von Menschenrechten gerückt.

Recht auf Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit steht jedem Menschen in jedem Land zu. In Artikel 12 des Sozialpaktes heißt es: „Das Recht eines jeden auf das ihm erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ mit der Verpflichtung der Staaten, die zur „vollen Verwirklichung dieses Rechts ... erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Umwelt- und Arbeitshygiene, medizinische Vorsorge, ärztliche Betreuung)“. Das allgemeine Recht auf Gesundheit wurde in diversen Erklärungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und internationalen Deklarationen (wie der Millenniumserklärung) schrittweise konkretisiert. Im Zusammenhang mit Patenten ist besonders relevant, dass im Recht auf Gesundheit der Zugang zu essenziellen Medikamenten enthalten ist. Die Menschenrechtskommission der UN hat darüber hinaus Resolutionen verabschiedet, die den Zugang zu Medikamenten gegen AIDS als elementaren Bestandteil einer Realisierung des Rechts auf Gesundheit beschreibt.

Der Sozialpakt betont das Prinzip der flexiblen Durchsetzung der Rechte. Danach ist nicht entscheidend, dass die vereinbarten Normen in jedem Land sofort umgesetzt werden, sondern dass die Staaten konsequente Schritte in diese Richtung unternehmen. Wie bei politischen Menschenrechten übernehmen die Staaten die Verpflichtung, die sozialen Rechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sind zunächst die Nationalstaaten verantwortlich, erst bei Überforderung ist die internationale Staatengemeinschaft zur Hilfe aufgerufen.

Folgen des internationalen Patentrechts

Die ökonomischen Konsequenzen des internationalen Patentrechts, wie es im TRIPS-Abkommen zum Ausdruck kommt, kollidieren mit dem Geist menschenrechtlicher Normen, sodass zusätzlicher staatlicher Handlungsbedarf entsteht. Zu unterscheiden sind kurzfristige und langfristige Konsequenzen:

■ Kurzfristig verteuert Patentschutz die entsprechenden Medikamente. In Industrieländern entsteht durch die Monopolpreise in der Regel kein Konflikt mit dem Recht auf Gesundheit. Gemäß dem Solidarprinzip werden lebensnotwendige Medikamente bei mangelnder Zahlungsfähigkeit des Kranken durch die übrigen Versicherten oder durch den Staat finanziert. In Entwicklungsländern hingegen wird der Großteil der Medikamente aus dem laufenden Einkommen bezahlt. Für Arme und chronisch Kranke verschlechtert sich daher der Zugang zu patentgeschützten Medikamenten, da sie nicht mit billigeren Generika versorgt werden können.

■ Langfristig liegt die Lösung des Zugangsproblems zu Medikamenten in armen Ländern in der Entwicklung neuer Medikamente, insbesondere von Impfstoffen. Genau dies soll durch Patente erreicht werden: Sie sollen einen Anreiz schaffen, Forschung und Entwicklung auf Medikamente gegen Krankheiten zu konzentrieren, die in Entwicklungsländern besonders virulent sind. Allerdings können Patente ihre Anreizwirkung nur entfalten, wenn für die Medikamente ein Markt besteht, also Kaufkraft vorhanden ist. Sie bleiben als Anreizinstrument wirkungslos, wenn die potenziell Begünstigten zu arm sind, um die patentgeschützten Medikamente zu erwerben. Patente garantieren keineswegs eine Ausrichtung der Forschung auf Bereiche mit dem höchsten medizinischen Bedarf, sondern auf Bereiche, die den höchsten Gewinn versprechen. Dies gilt auch für die Pharmaunternehmen aus Entwicklungsländern: Empirische Untersuchungen belegen, dass nach Einführung von Produktpatenten mehr geforscht wird, aber über dieselben Krankheiten wie von Pharmaunternehmen aus Industrieländern.

Humanitäre und politische Gründe für internationales Engagement

Millionen von Menschen in Entwicklungsländern haben keinen Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten. Weder die Pharmaunternehmen in den Industrieländern noch die Generika-Hersteller in den Entwicklungsländern haben die Versorgung bislang sichergestellt. Einerseits wurden wichtige Medikamente noch nicht entwickelt, andererseits können viele Menschen in Entwicklungsländern die Kosten für existierende Medikamente nicht aufbringen. Das internationale Patentrecht trägt wenig dazu bei, die Situation zu verbessern. Im Gegenteil: Zumindest kurzfristig drohen Verschlechterungen, was mit dem Menschen-

Literaturhinweis

Die ökonomischen Konsequenzen des TRIPS-Abkommens auf Entwicklungsländer werden ausführlich untersucht in:

Klaus Liebig, Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern, Nomos Verlag, Baden-Baden 2007.

recht auf Gesundheit kaum zu vereinbaren ist. Deshalb sprechen humanitäre, politische und ökonomische Gründe dafür, dass sich die internationale Gemeinschaft engagieren sollte, um diesen Zustand zu verändern:

■ Lebensnotwendige Medikamente sind Güter des Grundbedarfs. Aus humanitären Gründen sollte es jedem Menschen möglich sein, seine Grundbedürfnisse zu befriedigen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erwächst hieraus eine Verantwortung der internationalen Gemeinschaft gegenüber Entwicklungsländern, die ihre Bevölkerung nicht ausreichend mit Medikamenten versorgen können. Die Bürger bzw. Regierungen der Industrieländer sind verpflichtet, einen Teil der mangelnden Kaufkraft zu ersetzen. Komplizierter sind die Verhältnisse hingegen in den meisten fortgeschrittenen Entwicklungsländern, in denen oft starke interne Einkommensunterschiede bestehen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip fällt zunächst den Regierungen in den Entwicklungsländern die Verpflichtung zu, die Versorgung mit Medikamenten durch die Umverteilung von Einkommen zu verbessern. In einigen Fällen könnten auch Übergangsfinanzierungen durch die Industrieländer sinnvoll sein.

■ Die humanitären Argumente finden ihren Niederschlag in politischen Willenserklärungen. Das Recht auf den „besten möglichen Gesundheitszustand“ fand zuletzt Eingang in die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000. Die Versorgung mit Medikamenten bildet ein Querschnittsthema, da ohne verbesserten Gesundheitsstatus keines der dort festgelegten Entwicklungsziele erreicht werden kann. Darüber hinaus taucht „Gesundheit“ explizit in den Zielen 4 bis 6 auf (Verringerung der Kinder- und Müttersterblichkeit, Bekämpfung von AIDS, Malaria und anderen Krankheiten).

Ökonomische Gründe für internationales Engagement

Schließlich sprechen ökonomische Argumente für internationale Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Medikamenten in Entwicklungsländern. Armut allein rechtfertigt keine Eingriffe in den Medikamentenmarkt, da sie auch die Versorgung mit anderen Gütern des Grundbedarfs behindert. Drei Gründe unterscheiden den Medikamentenmarkt jedoch von anderen Märkten:

■ Der zentrale Punkt beim Zugang zu Medikamenten liegt darin, dass das zu ihrer Erstellung benötigte Wissen ein globales öffentliches Gut ist. Auf nationaler Ebene muss der Staat die effiziente Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter gewährleisten. Da kein Weltstaat existiert, der diese Aufgabe übernehmen könnte, sind andere Formen der internationalen Kooperation nötig. Die Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte ist eine mögliche Form der internationalen Regulierung, aber, wie gesehen, keine geeignete Form, da sie das Ziel nicht erreicht.

■ Die Bekämpfung insbesondere von Infektionskrankheiten hat positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft eines Landes und gelegentlich über die Landesgrenzen hinaus. Ein guter Gesundheitszustand erhöht nicht nur das Wohlbefinden des Einzelnen, sondern verbessert auch die Wachstumsaussichten der Volkswirtschaft. Von einer Eindämmung der Tropenkrankheiten profitieren auch Reisende aus Industrieländern. Durch die Globalisierung gewinnt dieser Punkt auch jenseits des Tourismus Bedeutung, wie der Ausbruch der SARS-Epidemie in Asien und der daraus resultierende wirtschaftliche Schock gezeigt haben. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es sinnvoll, die Einnahme der Medikamente zu fördern.

■ Politiker stehen unter dem Druck, Medikamente möglichst günstig verfügbar zu machen. Selbst wenn einem Unternehmen vor Entwicklung des Medikaments – etwa über Patente – hohe Gewinne als Forschungsanreiz in Aussicht gestellt wurden, werden Politiker nach erfolgreicher Entwicklung versuchen, den Preis zu senken. Dies zeigt das Cipro-Beispiel in den USA: Nach den Anthrax-Anschlägen im Jahr 2002 benötigte die US-Regierung kurzfristig große Mengen des patentgeschützten Medikaments Cipro von der Bayer AG. Nach der Drohung mit einer Zwangslizenz fand sich Bayer schließlich bereit, das Medikament für etwa die Hälfte des Verkaufspreises abzugeben und zusätzlich vier Millionen Packungen an die Polizei, Feuerwehr und Postbeamten der USA zu spenden. Pharmaunternehmen werden in die Entwicklung von Medikamenten, bei denen sie einen besonderen öffentlichen Druck erwarten, weniger investieren. Dieser Punkt könnte gerade die Entwicklung von AIDS-Medikamenten erschweren, denn kaum ein Unternehmen könnte es sich erlauben, einen Impfstoff zu hohen Preisen abzugeben.

Gewichtige Gründe sprechen für internationales Engagement, den Zugang zu Medikamenten zu verbessern. Damit wird die primäre Verantwortung der nationalen Regierungen nicht verringert. Auch ist keine Aussage über die geeignete Form der Kooperation getroffen. Klar ist jedoch: Wer die internationale Verbreitung des Patentschutzes für Medikamente politisch durchgesetzt hat – also die Industrieländer –, sollte seinen Verpflichtungen aus den Menschenrechtserklärungen nachkommen. Dies impliziert die Bereitschaft zu Finanztransfers an arme Länder, die als Teil eines internationalen Solidarausgleichs zur weltweiten Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte gedeutet werden kann. ■

Die unvorbereitete Wiedervereinigung

Philip Plickert

Wirtschaftsredakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ)

Die wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen in den Jahren nach 1990 sind auf Illusionen und Unwissen über die DDR-Wirtschaft zurückzuführen. Die westdeutsche Politik war auf den Tag X der Wiedervereinigung schlecht vorbereitet.

„Wie falsch selbst unsere pessimistischen Schätzungen über das reale Produktionskapital und den Wert des volkseigenen Vermögens der DDR lagen, merkten wir erst im Lauf der nächsten Jahre“, schreibt *Helmut Kohl* im jüngst publizierten zweiten Band seiner Memoiren. „Dass die DDR es über Jahrzehnte geschafft hat, den wahren Zustand ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verdecken, kann man nur als eines der größten Täuschungsmanöver des zwanzigsten Jahrhunderts bezeichnen.“¹ Zu einem solchen Manöver gehören jedoch zwei Seiten: Eine, die täuscht, und eine, die sich täuschen lässt. Zu viele westdeutsche Intellektuelle, Wissenschaftler und Politiker hatten das geschönte Bild einer trotz gewisser Mängel doch leistungsfähigen sozialistischen Wirtschaft akzeptiert. Allzu viele im Westen hatten sich mit der Teilung abgefunden; ernsthafte Vorarbeiten für den Tag X der Wiedervereinigung hatte man vernachlässigt.

Konkrete Pläne oder spontane Transformation

In den fünfziger und sechziger Jahren war dies noch anders. Der 1952 gegründete Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung erarbeitete recht konkrete Pläne, später gerieten diese aber in Vergessenheit.² Finanziert wurde der Forschungsbeirat vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (später: innerdeutsche Angelegenheiten). Die führenden Köpfe des engeren Forscherkreises waren *Karl C. Thalheim* und *Bruno Gleitze*, im Plenum saßen Vertreter der Parteien, Verbände und Gewerkschaften sowie von Flüchtlingsorganisationen. Aufgabe des Forschungsbeirats war, Konzepte für eine Transformation von

der Plan- zur Marktwirtschaft zu entwerfen. Zudem war seine Einrichtung ein politisches Signal, dass die Regierung tatkräftig eine Wiedervereinigung anstrebe.

Ludwig Erhard sah die Arbeit des Forschungsbeirats kritisch. Dessen wirtschaftspolitische Ausrichtung wie auch die allgemeine Diskussion erschienen dem damaligen Wirtschaftsminister zu mutlos und dirigistisch. In Aufsätzen geißelte *Erhard* die statistischen Berechnungen zu Produktionsleistungen und industriellen Kapazitäten in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ), die „ohne praktischen Erkenntniswert“ seien. Er verurteilte die Präferenz für eine Beibehaltung planwirtschaftlicher Lenkungselemente und Rationierung. Insgesamt missfiel ihm der Ansatz, „soviel wie möglich ‚organisieren‘ zu müssen, obwohl gerade damit die Verzerrungen und Diskrepanzen nicht beseitigt, sondern womöglich noch vermehrt und verschärft werden würden“.³

Im Forschungsbeirat gab es tatsächlich Kräfte, die eine „gelenkte“ Transformation als den richtigen Weg ansahen. Besondere Abneigung empfand *Erhard* für den Sozialdemokraten *Bruno Gleitze*, Abteilungsleiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und später Leiter des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). *Gleitze* hatte bereits die Diskussionen im Wirtschaftsausschuss des Königsteiner Kreises, eines Vorläufers des Forschungsbeirats, geprägt. Um die marktwirtschaftliche Position im Beirat zu stärken, setzte sich *Erhard* 1954 für die Berufung des FAZ-Herausgebers *Erich Welter* und des Marburger Ökonomen *K. Paul Hensel* ein. Beide galten als „Quasi-Erhard-Kom-

¹ Helmut Kohl, *Erinnerungen. 1990 – 1994*, München 2007, Seite 87.

² Vgl. dazu: Roland Wöllner, *Der Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands 1952-1957*, Düsseldorf 2004, und Markus Gloe, *Planung für die deutsche Einheit*, Wiesbaden 2005.

³ Ludwig Erhard, *Wirtschaftliche Probleme der Wiedervereinigung. Unbegründete Befürchtungen der Planwirtschaftler hinsichtlich ungünstiger Rückwirkungen*, in: Bulletin Nr. 174, 12. September 1953, Seiten 1453 f.

missare“, so *Welter* rückblickend in einem Brief an *Hensel*.⁴ Nachdem *Gleitze* anfangs dem sozialistischen System durchaus wohlwollend gegenüberstand, ging er später auf Distanz und prangerte Fehlentwicklungen schonungslos an. Mit ihm etablierte sich das DIW als führendes Institut zur empirischen DDR-Forschung; auf Basis statistisch-ökonomischer Arbeiten suchten seine Ökonomen, Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Vereinigung zu planen.

Erhard warb hingegen dafür, „bei dem Zusammenschluss von Ost- und Westdeutschland jenen Geist der Freiheit zu entzünden“. Was die Statistiker und Planer sich vorstellten, werde von der Wirklichkeit übertroffen werden, meinte *Erhard* 1955 vor der Industrie- und Handelskammer Berlin. „Wenn die Menschen etwas von der Freiheit spüren und wenn ihre Sehnsucht, zu uns zu kommen und wir zu ihnen, Erfüllung findet, dann werden Kräfte lebendig, von denen sich unsere Schulweisheit nichts träumen lässt.“ Man stünde dann im Grunde „vor dem gleichen Problem wie im Jahre 1948 in der Bundesrepublik“.⁵ *Erhard* hatte dabei vor Augen, wie schnell und erfolgreich die Umstellung von der Plan- zur Marktwirtschaft im Westen vollzogen worden war. Fast handstreichartig hatte er als damaliger Direktor der Wirtschaftsverwaltung der Bizone im Juni 1948 die Freigabe von zuvor eingefrorenen Preisen verkündet – gegen den Widerstand der SPD, deren Sprecher im Wirtschaftsrat vor einem „Stahlbad der freien Preise“ warnte.⁶ Offensichtlich wünschte *Erhard*, im Fall einer Wiedervereinigung das Kunststück der raschen Transformation durch eine marktwirtschaftliche „Schocktherapie“ im Osten zu wiederholen.

Fundamentale Gründe für das Scheitern des Sozialismus

Viele neoliberale Ökonomen waren überzeugt, dass der Sozialismus zum Scheitern verurteilt sei. Eine fundamentale wissenschaftliche Begründung dafür stammte von *Ludwig von Mises*: In seinem Buch „Die Gemeinwirtschaft“ führte er 1922 aus, dass im Sozialismus eine rationale Kostenrechnung unmöglich sei. Mangels echter, am Markt gebildeter Preise, welche die relative Knappheit verschiedener Güter anzeigen, so *von Mises*, fehle der

sozialistischen Zentralbehörde die Grundlage für eine Wirtschaftsrechnung und damit die entscheidende Orientierung zur Ressourcenallokation. Der Planer tappe im Dunkeln und verfehle sein selbstgestecktes Ziel.⁷ *Von Mises*‘ Einwände zielten auf das Herzstück sozialistischer Verheißungen, die Behauptung, die zentrale Planwirtschaft sei „rationaler“ oder effizienter als der „chaotische“ Kapitalismus.

Sozialistische Ökonomen nahmen *von Mises*‘ Herausforderung an. Sie verwiesen zum einen auf den Ansatz von *Enrico Barone*, dass in einem allgemeinen Gleichgewichtssystem theoretisch Schattenpreise errechnet werden könnten. Zum anderen konterten *Oskar Lange* und *Abba P. Lerner* mit einer „marktsozialistischen“ Lösung des Problems. Darauf verfeinerte *Friedrich August von Hayek* das informationstheoretische Argument. In seinem Aufsatz „Economics and Knowledge“ von 1937 erklärte er, warum der sozialistische Planer die notwendigen Informationen aus zwei Gründen niemals zentral sammeln könne: Zum einen gebe es eine Menge nicht-kommunizierbaren Wissens, das die an der Wirtschaft beteiligten Akteure nutzen. Zum anderen aber sei vielfach das Wissen kein Datum, sondern es entstehe erst im Zuge der wirtschaftlichen Interaktion. Die für die rationale Ressourcenallokation notwendigen Preise sind also nicht gegeben und auch nicht mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen zu berechnen, sondern bilden sich erst im Prozess des Handelns.⁸ Der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“, so *von Hayeks* spätere Formulierung, gleiche einer Reise ins Unbekannte, nicht zu einem vorherbestimmten Ziel.⁹

Für die deutschen Neoliberalen, die *Erhard* beim theoretischen Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft zur Seite standen, war ein politischer Aspekt der entscheidende Grund ihrer Ablehnung des Sozialismus. *Walter Eucken* warnte, dass die zentrale Planwirtschaft notwendigerweise auf eine freiheitsgefährdende Machtkonzentration in der Hand der Planungsbehörde hinauslaufe. In der Zentralverwaltungswirtschaft, warnte *Eucken* in seinem 1939 veröffentlichten Lehrbuch „Grundlagen der Nationalökonomie“, gebe es „keine freie Konsumwahl, keine freie Wahl des Arbeitsplatzes und des Berufs, ja nicht einmal Tausch der zuge-

4 Zitiert nach Alfred Schüller, K. Paul Hensel und der Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands, Vortrag beim 40. Radein-Seminar 2007, Seite 12.

5 Zitiert nach ebenda, Seite 13.

6 Ludwig Erhard, Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957, Seiten 106 f.

7 Ludwig von Mises, Die Gemeinwirtschaft. Untersuchungen über den Sozialismus, Stuttgart 2007, Seiten 110 f. und 114.

8 Vgl. Friedrich August von Hayek, Wirtschaftstheorie und Wissen (Originaltitel: Economics and Knowledge), in: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952.

9 Derselbe, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Tübingen 1994.

wiesenen Konsumgüter“.¹⁰ Noch schärfer arbeitete *von Hayek* diese totalitäre Tendenz des Sozialismus in seinem Buch „The Road to Serfdom“ heraus: Der zentral planende Staat habe die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger zu vereinheitlichen und dem Gesamtplan unterzuordnen. In letzter Konsequenz schreite er dazu, auch ihr Denken zu kontrollieren und zu normieren.¹¹

Das Ideal des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs, das die Mitglieder der Freiburger Schule um *Eucken* und *Franz Böhm* vertraten, ermöglicht es, Macht zu verdünnen und das Problem damit zu entschärfen. Dies war – neben der größeren Koordinierungseffizienz – der entscheidende Vorteil der dezentral und wettbewerblich organisierten Marktwirtschaft, die *Eucken* und *Erhard* nach dem Krieg in Deutschland zu etablieren bemüht waren.

Die Tücken der zentralen Wirtschaftslenkung

Der Aufbau des Sozialismus in der SBZ/DDR vollzog sich in mehreren Phasen. Bis zur Gründung der DDR herrschte eine weitgehend improvisierte, teils chaotische Planung in der verstaatlichten Industrie vor; der Wiederaufbau wurde durch sowjetische Reparationsentnahmen und Demontagen behindert. Den von der Kriegsfinanzierung übernommenen extremen Geldüberhang suchte die Führung der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) Ende Juni 1948 mit einer eigenen Währungsreform zu beseitigen, was aber nur teilweise gelang. Anders als im Westen wurden die Preise nicht freigegeben, sondern weiter staatlich festgelegt. Gegen Ende der vierziger Jahre wandte sich die SED einer stärker zentralisierten und längerfristigen Planung zu. Wie *Albrecht Ritschl* betont, hat wohl schon der Übergang zum sozialistischen Plansystem einen bleibenden Schock auf die Produktivität verursacht.¹²

In den fünfziger Jahren war das System der scheinbar exakten Fünfjahrespläne formal etabliert. Ein inhärentes Problem blieben, wie *von Mises* und *von Hayek* prophezeit hatten, die zentrale Informationsbeschaffung und die Koordination der verschiedenen wirtschaftlichen Ebenen. Die mit ho-

hem bürokratischem Aufwand erstellten Wirtschaftspläne mussten ständig korrigiert werden und hinkten doch der realen Entwicklung stets hinterher. Die starre Materialzuweisung der Staatlichen Plankommission (SPK) bewirkte Stockungen und Verzögerungen im Produktionsablauf. Neben der Koordination stellte die Motivation ein entscheidendes Problem dar: Effizienter, sparsamer Ressourceneinsatz war ohne die Mithilfe der Betriebsleiter nicht möglich, die aber für möglichst große Produktion belohnt wurden und folglich eine „Tonnenideologie“ ausbildeten. Ineffiziente Produktion, die zu Verlusten führte, wurde durch Subventionen unterstützt.

Obwohl die Preise für viele Güter besonders des täglichen Verbrauchs künstlich niedrig gehalten wurden, fiel der Lebensstandard in der DDR immer deutlicher hinter den in Westdeutschland zurück, da der nominalen Kaufkraft der Arbeiter kein entsprechendes Warenangebot gegenüberstand. Die Leistungsanreize am unteren Ende der Befehlskette waren schwach. Als die Parteiführung 1953 eine Anhebung der Arbeitsnormen und damit indirekte Lohnkürzungen verkündete, kam es zu Streiks und Massenprotesten. Der 17. Juni wurde für die SED ein andauerndes Trauma. Fortan zögerte sie, Löhne und Produktivität stärker in Übereinstimmung zu bringen. Wegen der unpopulären Agrarkollektivierung und des daraus resultierenden Produktionsverfalls, der 1960/1961 die Versorgungslage verschlechterte, beschleunigte sich die Abwanderung in den Westen. Mit dem Bau der Mauer konnte die DDR zwar den Exodus stoppen; dies verschaffte der Führung eine gewisse Atempause, doch blieb die Wirtschaftslage prekär.

Um die Produktivität zu steigern, entschied sich *Walter Ulbricht* für eine Reform des Wirtschaftssystems, für die auch die jüngeren, technokratischen Mitglieder des Zentralkomitees (ZK) *Erich Apel* und *Günther Mittag* eintraten. Kernidee des ab Sommer 1963 verabschiedeten Konzepts „Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ (NÖS) war, der Wirtschaft realistischer berechnete Schattenpreise zugrunde zu legen, wie es der sowjetische Reformökonom *Eusej Liberman* angeregt hatte, und zugleich den einzelnen Wirtschaftsbetrieben mehr Eigenverantwortung zu gewähren. Die zentralen Pläne sollten nur noch grobe Eckdaten liefern, den unteren Ebenen wurde mehr Spielraum für eigene Initiativen gelassen. Nicht mehr die Bruttoproduktion, sondern der Gewinn sollte fortan Leistungsmaßstab sein. „Im Grunde versuchten die Refor-

¹⁰ Walter Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie, Berlin u. a. 1965, Seite 127.

¹¹ Friedrich A. von Hayek, Der Weg zur Knechtschaft, München 2007.

¹² Albrecht Ritschl, Aufstieg und Niedergang der Wirtschaft in der DDR: Ein Zahlenbild 1945-1989, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1995 (2), Seiten 25 f.

mer, marktwirtschaftliche Mechanismen zu simulieren, ohne die Grundlagen einer Marktwirtschaft einzuführen“, schreibt *André Steiner*.¹³ Insbesondere blieb es beim Kollektiveigentum und der staatlichen Festsetzung der Preise.

Die von *Ulbricht* ausgegebene Parole „Überholen ohne einzuholen“ blieb folglich Fiktion. Das NÖS konnte, da in sich widersprüchlich, nur begrenzt Wirkung entfalten: Zwar hatte die SPK eine teilweise Anpassung der Preise an ein realistischeres Niveau vorgenommen, Subventionen für unrentable Betriebe blieben aber notwendig; es gab nach wie vor keine harte Budgetrestriktion. Der Versuch der Investitionslenkung über indirekte Ziele wurde praktisch nie erprobt. Trotz aller Bemühungen konnten die ehrgeizigen Produktivitäts- und Wachstumsziele nicht erfüllt werden, die Skepsis in den Betrieben und der Bevölkerung nahm zu. Nachdem auf einer ZK-Sitzung im Dezember 1965 ein neuer Perspektivplanentwurf angegriffen wurde, beging *Apel* tags darauf Selbstmord. Auch die folgende „zweite Etappe“ des NÖS blieb hinter den Erwartungen zurück, obwohl die Investitionen zulasten des Konsums weiter erhöht wurden. In immer kühneren Visionen eines großen „Entwicklungsschubs“ verlangte *Ulbricht* jährliche Produktivitätssteigerungen von mehr als zehn Prozent, um das Niveau der Bundesrepublik bis Ende der siebziger Jahre zu erreichen. Diese Ziele blieben jedoch utopisch.

Der Wandel des DDR-Bildes

Im Westen verfolgten Teile der Wissenschaft und der Medien die Lockerung des Planungssystems mit großer Sympathie. Das NÖS galt als Beleg für die These von der Konvergenz der Systeme von Ost und West. Im DIW vertrat *Rolf Krengel*, der Leiter der Abteilung „Auslandswirtschaft Ost“, die Meinung, dass es zwischen Bundesrepublik und Sowjetunion „überraschende Ähnlichkeiten“ in der wirtschaftlichen Entwicklung gebe. International renommierte Wirtschaftswissenschaftler wie *Walt W. Rostow* waren zu dem Schluss gekommen, dass die sozialistischen Planwirtschaften mit ihren forcierten Investitionen an der Schwelle zu einem dynamischen Wachstum stünden. Der Westen müsse, um seinen Vorsprung nicht zu verlieren, ebenfalls mehr auf staatliche Planung unter wissenschaftlicher Führung setzen. In der Bundesrepublik wuchs nach dem Bedeutungsverlust der or-

doliberalen Schule das Interesse an planenden staatlichen Interventionen in die Wirtschaft, das schließlich Ende der sechziger Jahre, nach *Erhards* Rücktritt als Bundeskanzler, zum Versuch einer keynesianischen „Globalsteuerung“ führte.¹⁴

Der Forschungsbeirat hatte die wirtschaftspolitischen Etappen und Kurswechsel der DDR dokumentiert und als Krisensymptome eines verfehlten Systems erkannt. Sehr viel realistischer als die Mehrheit der Beobachter sah er den zunehmenden Rückstand der sozialistischen Wirtschaft, die Schwierigkeiten der Planung und Koordination sowie den unbefriedigenden Lebensstandard der DDR-Bevölkerung. *Thalheim* und *Gleitze*, der sich zunehmend von seiner Partei entfernte, wandten sich vehement gegen die Stimmen, die von der vermeintlichen Leistungsfähigkeit des Sozialismus beeindruckt waren. Schon Anfang der sechziger Jahre hatten die beiden einen Rückstand der DDR-Produktivität von mehr als einem Drittel festgestellt, der sich durch immer neue Planungsmethoden nicht verbessern ließ.

Die DDR-Führung fürchtete die schonungslosen Analysen des Forschungsbeirats. Nach ihrer Sprachregelung galt er als „Feindorganisation“, seine Veröffentlichungen als Mittel der „politisch-ideologischen Diversion“. Umso mehr bemühte sich das Ministerium für Staatssicherheit, den Beirat durch Spitzel auszukundschaften.¹⁵ Besonders fleißig sammelte *Ludwig Bress* (IM „Berger“) Informationen. 1957 hatte sich *Bress* zur Zusammenarbeit bereit erklärt, „weil meine Hilfe der DDR sehr nützen kann“. Er wurde in den späten sechziger Jahren wissenschaftlicher Assistent von *Hensel* in Marburg und erhielt Einblicke in den Forschungsbeirat, später lehrte er als Professor an der Universität Bremen und an der Gesamthochschule Kassel. Für seine langjährigen Dienste erhielt er mehrere Orden. Eine der ältesten Westberliner Quellen der Stasi war der Gewerkschaftssekretär *Wilhelm Gronau*, der Leiter des Referats Wiedervereinigung beim DGB-Vorstand, der 1972 wegen Spionage für die DDR festgenommen und im Jahr darauf ausgetauscht wurde. Interna aus den Sitzungen des Beiratsplenums gab der FDP-Politiker *William Borm* (IM „Olaf“) an die Stasi weiter. Ausgerechnet er, ein Vertreter der „weichen Linie“ und „Verständigung“ mit der SED, wurde 1974 vom Ministerium für innerdeutsche Angele-

¹³ André Steiner, *Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR*, München 2004, Seite 131.

¹⁴ Vgl. dazu Alexander Nützenadel, *Die Stunde der Ökonomen, Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949 bis 1974*, Göttingen 2005, besonders Seiten 187–204.

¹⁵ Vgl. dazu Marcus Gloe, a. a. O., Seiten 235–240.

genheiten mit einem Gutachten über die DDR-Forschung beauftragt.

Schon lange vor der „neuen Ostpolitik“ ab 1969 begann sich in den westdeutschen Medien ein schöngefärbtes Bild der DDR durchzusetzen. Viele Journalisten neigten dazu, die vermeintliche Liberalisierung in der DDR überzubewerten und hofften auf eine Stabilisierung des Regimes. Selbstkritisch bemerkte die WDR-Redakteurin *Cora Stern* nach 1989 zur Haltung der „Anhänger der Entspannungspolitik“: „Eine ganze Zeit lang gehörte es in den Redaktionsstuben nicht zum guten Ton, allzu ‚Unfreundliches‘ über den SED-Staat mitzuteilen. ... Wir glichen uns dem allgemeinen Klima an, und so kam es schließlich, dass wir ein viel zu positives Bild der DDR vermittelt haben.“ Und *Klaus Bresser* hat als ZDF-Chefredakteur 1990 zugegeben, dass der „Mainstream“ einer Fiktion über die DDR erlegen sei, nämlich der „Fiktion einer materiell halbwegs saturierten Gesellschaft, die von der Herrschaft der Nomenklatura längst zu einem Regime von Spezialisten in Wirtschaft, Technik und Forschung übergegangen sei“.¹⁶ Wer auf die repressiven Seiten des kommunistischen Herrschaftssystems hinwies, wie etwa *Gerhard Löwenthal*, wurde als „Kalter Krieger“ diffamiert. Alles in allem haben viele der angeblich kritischen Medien in ihrer Berichterstattung über die DDR versagt.

Ähnliches kann man über die bundesdeutsche DDR-Forschung sagen. Anfang der siebziger Jahre deutete sich auch hier ein Paradigmenwechsel an. Zum führenden wissenschaftlichen Berater der sozialliberalen Koalition avancierte der in Bielefeld und später München lehrende Politologe und Soziologe *Peter C. Ludz*, der von 1970 bis 1974 die Ausarbeitung der Materialien zum Bericht der Lage der Nation leitete. Er war der wichtigste Vertreter der sogenannten systemimmanenten Methode der DDR-Forschung, die versuchte, das sozialistische System aus seinem Selbstverständnis heraus zu verstehen und an den eigenen Ansprüchen zu messen. Diese Vorgehensweise bezeichnete *Ludz* als objektiv und wertneutral, in Wahrheit war sie jedoch distanz- und kritiklos. Insgesamt überschätzte und überzeichnete *Ludz* die politisch-wirtschaftliche Wandlungsfähigkeit des sozialistischen Systems, die inhärenten Mängel des Wirtschaftssystems spielte er herunter.

¹⁶ Zitate nach Jens Hacker, *Deutsche Irrtümer. Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*, Berlin/Frankfurt 1994, Seiten 399 f.

Bis zur Mitte der siebziger Jahre hatte sich der systemimmanente Ansatz der DDR-Forschung weitgehend durchgesetzt; fortan dominierte er an Universitäten und Instituten. So verkündete der DIW-Präsident und frühere SPD-Staatssekretär *Klaus Dieter Arndt* im 1971 erschienenen Taschenbuch „DDR-Wirtschaft“: „Der westliche Wissenschaftler stellt heute die Gesamtheit des politisch-ökonomischen Systems der DDR bei der täglichen Analyse nicht mehr infrage. Er informiert über die Lage, gibt vielleicht Ratschläge, die in das System passen, aber schafft es nicht mit seinen Vorschlägen ab.“¹⁷

Die Auflösung des Forschungsbeirats

Der bislang geltende antitotalitäre Konsens wurde von verschiedenen Seiten ausgehöhlt und durch einen System-Relativismus ersetzt. Die nach 1968 durch die Institutionen marschierenden Linksinтеллектуellen lobten die angeblichen sozialpolitischen Errungenschaften der DDR und stellten sie als Vorbild für den Westen heraus. Grundsätzliche Kritiker des sozialistischen Wirtschaftssystems waren zunehmend isoliert.

In diesem neuen Klima galt der Forschungsbeirat als überholtes Relikt der *Adenauer*-Zeit. „Wandel durch Annäherung“ lautete die Formel von *Egon Bahr* für die neue Deutschlandpolitik. Was Ost-Berlin verärgern und den Annäherungsprozess gefährden könnte, das sollte unterbleiben. Und der Forschungsbeirat war den DDR-Machthabern ein Dorn im Auge; sie diffamierten seine Tätigkeitsberichte als „Graue Pläne“ für eine Annexion des Ostens, ähnlich den NS-Expansionsplänen. Der SPD-Minister für innerdeutsche Angelegenheiten, *Egon Franke*, hatte die Abschaffung des Forschungsbeirats bereits 1969 beabsichtigt, doch scheute er sich, dies sofort nach Antritt der sozialliberalen Koalition durchzusetzen. Stattdessen wurden dem Forschungsbeirat die Mittel gekürzt, die Bonner Geschäftsstelle geschlossen und seine Arbeit behindert, indem das Ministerium die Entscheidung über Veröffentlichungen – etwa ein kritisches DDR-Handbuch – über Jahre verschleppte.

1974 wurde *Franke* in seinen Äußerungen deutlicher, dass er die Fragestellung des Forschungsbeirats für veraltet und politisch nicht mehr aktuell halte. Im Mai 1974 verhängte der Minister einen Sitzungsstopp für die Arbeitsgruppen und Ausschüsse, im September 1974 gab er die defini-

¹⁷ Klaus Dieter Arndt, Vorwort, in: DIW (Hrsg.), *DDR-Wirtschaft*, Frankfurt/Hamburg 1971, Seiten 23 f.

tive Abschaffung des Forschungsbeirats bekannt. In einem Pressekommentar hieß es dazu: „Das SED-Regime, das längst die Einstellung der ‚friedenstörenden Tätigkeit‘ des Forschungsbeirates gefordert hat, wird jedenfalls mit Befriedigung registrieren, dass dies drei Wochen vor dem 25. Jahrestag der DDR geschehen ist.“¹⁸ Insgesamt hatten die verschiedenen Gremien des Forschungsbeirats 1 513 Tagungen abgehalten.

Eine Art Nachfolgeorganisation, wenn auch mit veränderter Besetzung, die *Ludz* durch Gutachten bestimmte, wurde der „Arbeitskreis für vergleichende Deutschlandforschung“. Schon dessen Name spiegelte wider, dass er nicht auf eine Wiedervereinigung, sondern auf ein staatliches Nebeneinander ausgerichtet war. Sein wissenschaftlicher Kopf war *Ludz*, der nun der DDR-Forschung auch über seinen Freitod 1979 hinaus die Richtung vorgab. Die angebliche wirtschaftliche Aufholjagd des Sozialismus ginge weiter, hieß es in Studien des DIW noch Ende der siebziger Jahre. Diese gingen davon aus, dass die Wachstumsraten der DDR seit Beginn der sechziger Jahre gegenüber der westdeutschen Entwicklung annähernd gleich hoch seien – eine völlige Fehleinschätzung.

Der verschleppte Konkurs der DDR

Tatsächlich brachten die widersprüchlichen Reformen und die forcierte Aufholjagd die DDR an den Rand des Kollapses, wenngleich sie ihre Schwierigkeiten mit geschickter Propaganda zu verschleiern verstand. Um die Jahreswende 1969/1970 zeichnete sich nach internen Berichten der SED-Führung ab, dass die Wachstumsvorgaben die staatlich gelenkte Wirtschaft überforderten. Trotz erhöhten Drucks auf die Arbeiter wurden die Ziele deutlich verfehlt, wegen inkonsistenter Pläne kam es zu Störungen des Produktionsablaufs. Um die Situation zu entspannen, versuchte die DDR-Führung, die Wachstumskrise durch mehr Importe aus dem Westen zu überspielen. *Ulbricht* erklärte der sowjetischen Führung im Juni 1970: „Wir machen Schulden bei den Kapitalisten bis an die Grenze des Möglichen, damit wir einigermaßen durchkommen.“ Immer noch glaubte er aber: „Wir machen einen Sprung nach vorn, allerdings mit genauer Rechnung.“¹⁹

Dies war ein Irrtum. Schon damals machte die Gesamtverschuldung der DDR bei nichtsozialisti-

schen Ländern 45 Prozent ihrer jährlichen Exporterlöse aus. 1971 war unübersehbar, dass die Wirtschaftsreformen an inneren Widersprüchen gescheitert waren; *Erich Honecker* löste *Ulbricht* als erster Sekretär des ZK der SED ab. Nun folgte ein abrupter Kurswechsel: Die wegen der polnischen Unruhen besorgte Parteiführung erklärte nun zur neuen Hauptaufgabe, den Lebensstandard der Werktätigen zu heben, also Konsumgüterangebot, Wohnungsbau und Sozialleistungen zu verbessern. Indirekt gestand man das Scheitern des „marktsozialistischen“ Experiments ein und fasste die Freiräume für die Betriebe wieder enger; die wieder orthodoxe sozialistische Konzeption brachte eine stärkere Zentralisierung der Wirtschaftsplanung.

Der Preis der expansiveren Konsum- und Sozialpolitik war eine sinkende Investitionsquote. Obwohl die DDR ihre Anstrengungen auf wenige „hochtechnologische“ Bereiche wie Elektronik konzentrierte, blieben auch dort international wettbewerbsfähige Innovationen aus, das Handelsdefizit nahm rasant zu. Der Ölpreisschock traf auch die DDR, wenngleich verzögert. Zunächst konnte sie, anders als Westdeutschland nach 1973/74, eine Rezession vermeiden, da die Rohöllieferungen aus der Sowjetunion im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) nach einem gleitenden Durchschnittspreis berechnet wurden. Als sich gegen Ende der siebziger Jahre die Konditionen auch für die DDR verschlechterten, geriet sie in ernste wirtschaftliche Schwierigkeiten. Um Öl zu sparen, startete die DDR ein großes Autarkieprogramm. Insgesamt erwies sich die Planwirtschaft jedoch als unfähig, auf den angebotsseitigen Schock zu reagieren.

Die wirtschaftliche Auszehrung der DDR zeigte sich auch in einer verschlechterten Handelsbilanz, die immer größere Defizite auswies. Im ersten Jahrzehnt von *Honeckers* Regierung stieg die Verschuldung im nichtsozialistischen Ausland von etwa zwei Milliarden Valutamark auf mehr als 23 Milliarden Valutamark im Jahr 1980. Dies entsprach einem Mehrfachen der Exporte in die nichtsozialistischen Länder. Die stark steigenden Zinsen verschärften die Last des Schuldendienstes. Als Moskau noch seine Rohöllieferungen kürzte und der Westen neue Kredite verweigerte, war die DDR 1982 nahezu zahlungsunfähig. Nur dank der beiden Milliardenkredite der unionsgeführten Bundesregierung konnte die DDR 1982/83 den drohenden Staatsbankrott abwenden. Deren Bemühen, der Schuldenfalle zu entkommen, ging aber zunehmend zulasten der Substanz: Im Herbst 1989 ergaben interne Analysen des SPK-Vorsitzen-

¹⁸ Zitiert nach Marcus Gloe, a. a. O., Seite 280.

¹⁹ Zitiert nach André Steiner, a. a. O., Seite 162.

den *Gerhard Schürer* für die neue DDR-Führung um *Egon Krenz*, dass eine Zahlungsunfähigkeit nur zu verhindern sei, wenn der Konsum der Bevölkerung um 25 bis 30 Prozent gedrosselt werde.²⁰

Fehlentscheidungen im Zuge der Wiedervereinigung

Die Politik im Westen übersah, wie weit der Niedergang der sozialistischen Wirtschaft bereits fortgeschritten war. Nach der Regierungsübernahme der christlich-liberalen Koalition 1982 hatte es zwar Ansätze gegeben, eine kritischere DDR-Forschung institutionell wieder zu stärken; hieraus ging schließlich ein neuer dicker Band mit Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1987 hervor. Der erste Teil enthielt einige kritische Analysen der systemimmanenten Defizite der DDR-Wirtschaft. Der zweite, empirische Teil, den das DIW erstellte, betonte zwar auch die Rückständigkeit der DDR-Wirtschaft auf vielen Gebieten und schätzte deren gesamtindustrielle Produktivität auf unter 50 Prozent des westdeutschen Niveaus. Dies war aber immer noch zu optimistisch. Spätere Schätzungen ergaben, dass die DDR nach vierzig Jahren sozialistischer Planwirtschaft wohl auf knapp ein Drittel der Westproduktivität zurückgefallen war.²¹

Noch immer glaubten aber viele der Behauptung Ost-Berlins, die DDR sei eine führende und stabile Industrienation. Als die DDR Ende 1989 kollabierete, war die Bundesregierung völlig unvorbereitet auf die sich plötzlich bietende Wiedervereinigungschance. Die Überschätzung der DDR-Wirtschaftskraft, die *Kohl* rückblickend beklagte, führte zu mehreren fatalen Fehlentscheidungen: So glaubte man, durch den Verkauf der volkseigenen Betriebe und des verstaatlichten Grund und Bodens, inklusive der grundgesetzwidrig einbehaltenen SBZ-Enteignungen, einen Erlös von mehreren Hundert Milliarden D-Mark zu erzielen und damit die Kosten der Wiedervereinigung weitestgehend zu schultern – am Ende schloss die Treuhandanstalt jedoch mit einem Verlust von 270 Milliarden D-Mark ab.

Der zweite Fehler war, dass die Politik den Produktivitätsrückstand der DDR-Wirtschaft unterschätzte und den Wettbewerbsschock durch die Währungsumstellung noch verschärfte. Indem die Ost-Mark für alle Stromgrößen zum Kurs eins zu eins umgerechnet wurde, was eine effektive Aufwer-

tung um den Faktor vier bedeutete, entzog man der DDR-Wirtschaft vollends ihre Wettbewerbsfähigkeit. Der Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung hatte zwar in den fünfziger Jahren einen solchen Kurs für vertretbar gehalten (*Alfred Müller-Armack* hatte einen Währungsschnitt befürwortet), seitdem hatte sich aber der Rückstand der DDR noch erheblich vergrößert. Die abrupte Verschlechterung der „terms of trade“ musste die mitteldeutsche Wirtschaft in eine tiefe Depression stürzen, wovor der Sachverständigenrat und die Bundesbank sowohl öffentlich als auch intern gewarnt hatten.

Mit dem Weg einer raschen, marktgetriebenen Transformation, der *Ludwig Erhard* einst vorschwebte, hatte die Wirtschaftspolitik nach der Wiedervereinigung demnach nur sehr oberflächlich etwas zu tun. *Erhards* Empfehlung war, auf allen Märkten die Preise freizugeben und dann das Spiel der Kräfte walten zu lassen – Kanzler *Kohl* gab 1990 das Ziel vor, möglichst schnell die Lebensverhältnisse anzugleichen, um die Abwanderung zu stoppen. Seine Versprechen von blühenden Landschaften innerhalb weniger Jahre führte zu überzogenen Erwartungen, die nur durch enorme Transferleistungen erfüllt werden konnten.

Die politisch verfügte Vervierfachung der Ost-Preise gegenüber dem Westen verzerrte den Marktmechanismus. Die schwersten Folgen hatte dies auf dem Arbeitsmarkt. Zunächst die Währungsumstellung, dann die sehr hohen Lohnabschlüsse, ermuntert vom westdeutschen Tarifkartell, das so die Konkurrenz schwächte, hoben das Lohnniveau vollends über den Stand der Produktivität. Zudem bildete das auf den Osten ausgedehnte soziale Netz eine effektive Lohnuntergrenze, mit der viele private Betriebe nicht mithalten konnten. Massenarbeitslosigkeit war die unausweichliche Folge.

Es soll nicht behauptet werden, dass etwa der Forschungsbeirat für alle Fragen der Wiedervereinigung optimale Lösungen erarbeitet hätte. In manchen Punkten wich auch er von marktwirtschaftlichen Prinzipien ab und machte ordnungspolitische Zugeständnisse, um Übergangsschwierigkeiten abzufedern. Die seit den siebziger Jahren beendete Vorbereitung der Wiedervereinigung begünstigte aber 1989/1990 ein extrem opportunistisches Verhalten der Politik und die faktische Aussetzung des Preismechanismus auf wichtigen Märkten. Täuschung und Selbsttäuschung kamen die Deutschen im Zuge der Einheit teuer zu stehen. ■

20 Vgl. ebenda, Seite 224.

21 Vgl. die Übersicht bei Albrecht Ritschl, a. a. O., Seite 16.

Deutschland im Globalisierungsprozess: Zur wirtschaftlichen Entwicklung seit 1990

*Prof. Dr. Juergen B. Donges
Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln*

Die deutsche Wirtschaft muss mit zwei besonderen Herausforderungen fertig werden: dem verschärften Wettbewerb auf den Weltmärkten und den Belastungen durch die Wiedervereinigung. Wer in dieser Situation vernünftige Wirtschaftspolitik betreiben will, muss die wesentlichen Entwicklungen und die ökonomischen Zusammenhänge der jüngeren Wirtschaftsgeschichte kennen. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick.

Zu den Merkmalen der deutschen Volkswirtschaft zählt seit Langem ihre Weltmarktorientierung. Deutschland ist eine der führenden Exportnationen und hat über Direktinvestitionen und Finanzinvestitionen ein beachtliches Auslandsvermögen aufgebaut. Gleichzeitig bietet es ausländischen Anbietern von Industrieerzeugnissen einen kaufkräftigen Absatzmarkt und ausländischen Unternehmen einen wichtigen Produktionsstandort. Deutschland hat sich in das System der internationalen Arbeitsteilung integriert, sich gemäß der komparativen Kostenvorteile in der Produktion spezialisiert und auf diese Weise stetig Wohlfahrtsgewinne realisiert. So betrachtet, ist die Globalisierung der Wirtschaft, die in den vergangenen fünfzehn Jahren so stark in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte getreten ist, nichts Neuartiges.

Neu ist allerdings, dass sich der Globalisierungsprozess in den vergangenen Jahren intensiviert hat. Zum einen drängen immer mehr aufstrebende Länder in die Weltmärkte. Zum anderen haben die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien die wirtschaftlichen Transaktionskosten drastisch gesenkt. Die Folgen sind eine erhöhte internationale Mobilität des Produktionsfaktors Kapital bei unternehmerischen Investitionsentscheidungen und eine zunehmende weltweite Handelbarkeit vieler Dienstleistungen, die früher standortgebunden waren. Der Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten ist schärfer geworden. Der wachstumsbedingte Strukturwandel prägt jetzt auch Bereiche, in denen die Erwerbstätigen sich bisher vor Veränderungen im internationalen Geschehen gefeit fühlten. Darauf müssen die wirtschaftlichen Akteure – die Unternehmen und Arbeitnehmer ebenso wie die Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Regierun-

gen – eine angemessene Antwort finden. In einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, zu der Deutschland im Prinzip immer stand, kann die Antwort nur lauten: sich offensiv, vorwärtsgerichtet an die neuen Bedingungen anpassen und nicht den rückwärtsgewandten Irrweg der staatlichen Protektion einschlagen.

Die Ausgangslage: Mehrere exogene Strukturbrüche

In diesen globalisierten Kontext sind die exogenen Strukturbrüche zu stellen, die Anfang der 1990er Jahre auf das wiedervereinigte Deutschland einwirkten: Die deutsche Vereinigung selbst begründete einen strukturellen Anpassungsprozess von großer Tragweite. Es galt, die einstige Zentralverwaltungswirtschaft der DDR in eine marktorientierte Wettbewerbswirtschaft zu transformieren und mit einem Schlag in die Weltwirtschaft zu integrieren; es mussten rund 8 000 staatliche Unternehmen privatisiert oder, bei Unverkäuflichkeit, stillgelegt werden; und es musste der enorme Produktivitätsrückstand von etwa 70 Prozent gegenüber der Wirtschaft im früheren Bundesgebiet aufgeholt werden.

In der Europäischen Union waren gleich mehrere Vorhaben des institutionellen Wandels zu verarbeiten. Zunächst wurde im Einklang mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1985 die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes vorangetrieben, insbesondere durch marktöffnende Deregulierungen und Privatisierungen im Bereich der Telekommunikation, des Luftlinienverkehrs, der Energiewirtschaft und des Versicherungswesens. Sodann wurden mit dem Maastricht-Vertrag von

1992 die Weichen für die Bildung der Europäischen Währungsunion gestellt, mit der die D-Mark in den Euro aufgehen sollte (wie am 1. Januar 1999 geschehen) und Wechselkursanpassungen für einen Großteil des innereuropäischen Handels wegfallen würden; auf dem Weg dorthin mussten 1992 und 1993 schwere Währungsturbulenzen im Europäischen Währungssystem, in deren Verlauf die Devisenmärkte eine kräftige Aufwertung der D-Mark erzwangen, verkräftet werden. Und schließlich hat im Dezember 1997 der Luxemburger Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union beschlossen, nach den Ende 1991 mit verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossenen Assoziierungsabkommen (Europa-Verträge) und den 1993 festgelegten politischen und ökonomischen Aufnahmebedingungen (Kopenhagener Kriterien), Beitrittsverhandlungen aufzunehmen und die Osterweiterung der Union einzuleiten.

Weltwirtschaftlich war die achte Handelsrunde im Rahmen des GATT, die Uruguay-Runde, in die entscheidende Phase getreten, bei deren Abschluss im Dezember 1993 die Senkung von Importzöllen und der Abbau weiterer handelsbeschränkender Maßnahmen vereinbart wurden. Das jahrzehntelang währende, höchst protektionistische Multifaserabkommen zum Schutz der Textil- und Bekleidungsindustrie in Deutschland und den anderen Industrieländern sollte Ende des Jahres 2004 endgültig auslaufen (so auch geschehen). Der Marktzugang im Agrarbereich sollte ebenfalls künftig erleichtert werden. Durch die erneute Liberalisierung der Handelsbeziehungen war die zunehmende Importkonkurrenz für heimische Aktivitäten programmiert.

Diese Entwicklungen schufen, zusätzlich zum globalisierten Wettbewerb, breit wirksamen Anpassungsdruck. Für die Wirtschaftspolitik bedeutete dies Reformdruck, sprich Effizienzdruck. Nahezu alles, was heute unter dem Rubrum Strukturreformen diskutiert wird, war bereits vor 15 Jahren unabdingbar: die Arbeitsmarktordnung zu flexibilisieren und den Prozess der tarifpolitischen Lohnfindung zu dezentralisieren; die Systeme der sozialen Sicherung von versicherungsfremden (Umverteilungs-)Leistungen zu entlasten und vom daraus resultierenden Treibsatz bei den Arbeitskosten zu befreien; die Staatsausgabenquote zurückzuführen und die öffentliche Neuverschuldung dauerhaft zu begrenzen; das Steuersystem von der Überfrachtung mit wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben zu entlasten und in Verbindung mit Steuersenkungen spar- und investitionsfreundlich

auszurichten; Güter- und Dienstleistungsmärkte, auf denen noch zu viel staatlich reguliert wird, für den Wettbewerb zu öffnen; das Bildungssystem leistungsfähiger zu machen und mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes besser zu verzahnen; die kostenträchtige Bürokratisierung der Wirtschaft abzubauen, und vieles mehr.

Lange Zeit hat sich die Politik diesen Notwendigkeiten verweigert – und durch den Reformstillstand dem Land eine hartnäckige wirtschaftliche Wachstumsschwäche und eine hohe Dauerarbeitslosigkeit beschert. Erst in den letzten Jahren ist mit der „Agenda 2010“ der einstigen rot-grünen Bundesregierung begonnen worden, die Wirtschaftspolitik strategisch neu auszurichten. Die bislang eingeleiteten Reformschritte reichen allerdings nicht aus, um das Land nach vorne zu bringen; allzu häufig haben die politischen Entscheidungsträger dem Kurieren an Symptomen den Vorrang vor Ursachentherapien eingeräumt.¹

Eine zu geringe Antriebskraft

Die deutsche Volkswirtschaft verzeichnet seit Mitte der 1990er Jahre ein sehr schwaches Wachstum. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner hat deutlich weniger zugenommen als in anderen EU-Ländern und in den Vereinigten Staaten.

Die langfristige, von Konjunkturschwankungen bereinigte Entwicklung des realen BIP bei normaler Auslastung aller Sachkapazitäten und der Erwerbspersonen – das Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials – hat sich seit Mitte der 1990er Jahre deutlich abgeflacht und ging auf knapp ein Prozent zurück; in den 1980er Jahren war das Produktionspotenzial in Deutschland noch um durchschnittlich 2,5 Prozent per annum gewachsen.² In Euroland ohne Deutschland

¹ Verschiedene Studien aus jüngster Zeit unterstreichen dies: vgl. Hans-Werner Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, 3. Auflage, München 2003; Horst Siebert, The German Economy: Beyond the Social Market, Princeton University Press 2005; Klaus F. Zimmermann, Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, München 2006. Radikale Gegenpositionen, die aus einem einfachen keynesianischen Modelldenken hergeleitet werden, vertreten zum Beispiel Peter Bofinger, Wir sind besser als wir glauben – Wohlstand für alle, München 2005, und Gustav Horn, Die deutsche Krankheit: Sparwut und Sozialabbau, München 2005.

² Das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft kann nicht direkt beobachtet und in einer amtlichen Statistik abgelesen werden. Es muss mittels komplizierter Methoden geschätzt werden, und je nach Schätzverfahren variieren die Ergebnisse etwas; vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung des Produktionspotenzials in Deutschland, in: Monatsbericht März 2003, Seiten 43–54, sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/04, Stuttgart 2003, Seiten 412–424.

liegt derzeit die Trendrate bei gut zwei Prozent, in den Vereinigten Staaten bei über drei Prozent. Was sich schon im früheren Bundesgebiet abgezeichnet hatte, nämlich die nachlassende Wirtschaftsdynamik der einst so wachstumsstarken deutschen Volkswirtschaft,³ hat sich also nach der Wiedervereinigung fortgesetzt. Das gilt auch für die Verhärtung der Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau, mit einem großen Anteil von Langzeitarbeitslosen.

Deutschland hat – jenseits vom kurzfristigen konjunkturellen Auf und Ab – ein langfristiges Wachstumsproblem, weil über Jahrzehnte hinweg der Wohlfahrtsstaat übermäßig ausgeweitet und vertieft wurde. Die individuellen Leistungsanreize verkümmerten, viele Bürger wurden zu Anspruchsdenken samt Besitzstandswahrung erzogen, und der Staat hat sich von organisierten Partikularinteressen an Umverteilung und Wettbewerb beschränkenden Regulierungen in die Pflicht nehmen lassen. So als wollte Deutschland *Mancur Olsons* Verdikt über den Aufstieg und den Niedergang der Nationen aus dem Jahr 1982 bestätigen, haben die Politiker das Land durch eine gut gemeinte, aber eben für die Wirtschaft anreizschädliche Sozialordnung in die Sklerose manövriert.

Mit einer solch gravierenden gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklung steht Deutschland unter den Industrieländern ziemlich allein da. Während andere Länder ihre Institutionen an die Herausforderungen der Globalisierung anpassen, haben sich viele hierzulande an die Krise gewöhnt. Sie spielen diese herunter, indem sie argumentieren, dass es für ein hoch entwickeltes Land nicht ungewöhnlich sei, dass sich der Wachstumspfad abflache. Im Rahmen der neoklassischen Wachstumstheorie (abnehmende Grenzproduktivität des Sachkapitals, technischer Fortschritt als exogene Größe) konnte man noch auf diese Weise argumentieren. Durch die moderne Theorie des endogenen Wachstums ist diese Aussage allerdings nicht gedeckt; für das wirtschaftliche Wachstum ist nicht nur der Einsatz von Sachkapital maßgeblich, sondern auch und vor allem die Bildung und die Qualifikation der Arbeitskräfte als Voraussetzung für einen produktivitätssteigernden technischen Fortschritt. Angesichts der in Deutschland vorhandenen Ausstattung mit Facharbeitern, Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, wirtschaftsnaher In-

frastruktur und Unternehmertum bleibt das Land beim Wirtschaftswachstum unter seinen Möglichkeiten.

Für Deutschland bedeutet das schwache Potenzialwachstum, dass bei einer konjunkturellen Nachfrageexpansion die Auftriebskräfte schnell an Kapazitätsgrenzen stoßen und abgebremst werden müssen (sonst droht Inflation), dass eine Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt von nur kurzer Dauer ist und dass die Verteilungsspielräume eng sind und die Einkommenserwartungen der privaten Haushalte und des Staates nicht voll befriedigt werden können. Für das Ausland bedeutet das langsame Potenzialwachstum, dass die größte europäische Volkswirtschaft wenig zum Wachstum der Weltwirtschaft beiträgt und innerhalb des Euro-Raums und der übrigen EU nicht als „Lokomotive“ fungieren kann, sondern das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung auch in den Partnerländern drückt.

Einer populären Argumentation zufolge hinkt Deutschland beim Wirtschaftswachstum aus zwei besonderen Gründen den anderen Ländern des Euro-Raums hinterher: Die deutsch-spezifische Begründung lautet, dass die Wiedervereinigung hohe Transferzahlungen von West- nach Ostdeutschland erfordere, die wie eine Hypothek auf der wirtschaftlichen Aktivität lasteten. Die euro-spezifische lautet, dass die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (einheitliche Nominalzinsen) in Mitgliedsländern mit einer vergleichsweise niedrigen Inflationsrate wie Deutschland zu höheren Realzinsen als anderswo geführt habe, die die Investitionsneigung in Deutschland dämpften und in den Mitgliedsländern mit höheren Inflationsraten anregten. Beide Thesen erscheinen auf den ersten Blick plausibel, sie müssen aber relativiert werden.

Die deutsche Vereinigung als Wachstumsbremse?

Die Kosten der Einheit sind in der Tat weltweit ohne Beispiel. Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre belaufen sich die öffentlichen Transferzahlungen auf rund 75 Milliarden Euro pro Jahr; das entspricht vier Prozent des westdeutschen BIP. Der weitaus größte Teil dieser Transfers läuft über die Sozialversicherungen, hat also konsumtiven Charakter und vergrößert nicht das Produktionspotenzial. Die Transfers sollen helfen, die immer noch große Lücke zwischen ostdeutscher Produktion (Bruttoinlandsprodukt) und Nachfrage (letzte inländische Verwendung) abzudecken; hierzu

³ Vgl. Herbert Giersch/Karl-Heinz Paqué/Holger Schmieding, *The fading miracle – four decades of market economy in Germany*, Cambridge 1992.

tragen auch private Kapitalzuflüsse in Form von unternehmerischen Direktinvestitionen bei, wenn auch in geringerem Umfang als erwünscht. Beim wirtschaftlichen Neuaufbau in den neuen Bundesländern hat es beachtliche Fortschritte gegeben, wenngleich die von vielen beim Inkrafttreten der deutsch-deutschen Wirtschafts- und Währungsunion (1. Juli 1990) gehegten euphorischen Erwartungen sich nicht erfüllt haben. Die Attraktivität ostdeutscher Standorte für ausländische Investoren hielt sich in Grenzen. Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland (2005: rund 18 Prozent der Erwerbspersonen) ist fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland und liegt weit über dem EU-Durchschnitt.

Dass die Kosten der Einheit ein solches Ausmaß angenommen haben, ist nicht zuletzt auf die falschen Weichenstellungen zurückzuführen, die seitens der Wirtschaftspolitik und der Tariflohnpolitik gleich zu Beginn des Vereinigungsprozesses vorgenommen wurden. Entgegen den Warnungen der Fachleute – darunter jenen der Deutschen Bundesbank⁴ und des Sachverständigenrates⁵ – wurde ein zu großzügiger Umtauschkurs für die Mark der DDR gewählt (insbesondere bei Löhnen und Gehältern im Verhältnis eins zu eins); damit wurde die ostdeutsche Wirtschaft mit einem exzessiv überbewerteten Wechselkurs (um 300 bis 400 Prozent) dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Außerdem wurden private Investitionen übermäßig gefördert; dies hat der Kapitalintensivierung der industriellen Produktion Vorschub geleistet und die Bauwirtschaft, trotz des Rückgangs in der Wertschöpfung und bei der Beschäftigung, überdimensioniert gehalten, wie vor allem an den vielen Leerständen im Bürobau zu erkennen ist.

Ein nicht minder schwerwiegender Fehler war, dass die Tarifvertragsparteien eine Politik der raschen Lohnangleichung an das westliche Niveau betrieben haben, ohne Rücksicht auf die noch geringe Leistungsfähigkeit der Unternehmen zu nehmen, und dass die westdeutsche Arbeitsmarkt-

ordnung mit ihren überzogenen Regulierungen⁶ komplett auf die neuen Bundesländer übertragen wurde; der rapide Abbau von Arbeitsplätzen bei einem nur mäßigen Aufbau von neuer Beschäftigung war die Folge, was neuere Studien auch belegen. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung rächen sich solche Fehler der Politik, in Zeiten der Globalisierung erst recht.

Die Europäische Währungsunion als Wachstumsbremse?

Was das Realzinsargument in Zusammenhang mit den Inflationsdifferenzen in der Europäischen Währungsunion anbelangt, ist es in der Tat so, dass in Deutschland die Realzinsen positiv sind, während sie zum Beispiel in Spanien, einem Mitgliedsland mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten, negativ sind. Aber auch in Deutschland sind die Realzinsen im historischen Vergleich niedrig; dass unternehmerische Investitionen und Käufe von langlebigen Konsumgütern wegen zu hoher Realzinsen zurückgestellt worden wären, ist durch nichts verbürgt.

Hiervon abgesehen muss bedacht werden, dass die Inflationsdifferenzen innerhalb des Euro-Raums überwiegend auf temporären Ursachen beruhen, während strukturelle Ursachen im Zuge eines realwirtschaftlichen Konvergenzprozesses in den weniger entwickelten Mitgliedsländern, begleitet von sektoral unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen, eine untergeordnete Rolle spielen. Außerdem tendieren die langfristigen Inflationserwartungen in den einzelnen Ländern dazu, sich anzugleichen, weil die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank von den Marktteilnehmern als glaubwürdig eingestuft wird; die Ex-ante-Realzinsen, die für die Abschätzung der Rentabilität von Investitionsprojekten maßgeblich sind, divergieren viel weniger, als sich aktuell bei den realisierten Preissteigerungsraten zeigt. Und nicht zuletzt muss einem verbleibenden dämpfenden Realzinseffekt der expansive Effekt gegengegerechnet werden, der sich daraus ergibt, dass im relativ preisstabilen Deutschland bei gegebenem Euro-Wechselkurs die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft und der mit Importen konkurrierenden Inlandsunternehmen steigt; im Kalkül der deutschen Unternehmen und Verbraucher wertet sich der Euro real ab. Der Nettoeffekt dürfte positiv sein.

4 Deutsche Bundesbank, Entschließung des Zentralbankrates zur Ausweitung des Währungsgebietes der D-Mark auf das Gebiet der DDR vom 29. März 1990, Pressenotiz der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/Main 2. April 1990.

5 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler, in: Sachverständigenrat: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahressgutachten 1990/91, Stuttgart 1990, Ziffern 306–308.

6 Vgl. Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb, Berichte 1990 und 1991 der Unabhängigen Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Stuttgart 1991, Ziffern 133–160.

Makroökonomische Untersuchungen der Europäischen Zentralbank⁷ und der Deutschen Bundesbank⁸ ergeben, dass die Wachstumsschwäche in Deutschland nicht mit dem hierzulande höheren Realzins erklärt werden kann. Wiederrum liegen die Ursachen tiefer, nämlich in den unzureichenden gesamtwirtschaftlichen Angebotsbedingungen der Wirtschaft, die nur durch Strukturreformen entscheidend verbessert werden können.

Exportstärke und Standortchwäche: Ein Paradoxon?

Die Exporttätigkeit der Unternehmen bildet den dynamischsten Teil der wirtschaftlichen Aktivität Deutschlands. Der Weltmarktanteil ist hoch, und er ist trotz des Auftretens neuer Exportländer, wie zum Beispiel China, hoch geblieben.

Der Exportsektor trägt direkt und indirekt erheblich zur Gesamtbeschäftigung in Deutschland bei; jeder vierte Arbeitsplatz (insgesamt sind das fast neun Millionen Stellen) ist an die Exportentwicklung gekoppelt, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe. Die Exportquote beträgt derzeit 40 Prozent des BIP und ist eine der höchsten unter den EU-Mitgliedsländern. Dadurch ist der Export auch unter konjunkturellen Gesichtspunkten von großer Bedeutung; er stützt die gesamtwirtschaftliche Produktion vor allem dann, wenn die Binnen nachfrage schwach ist. Die Kehrseite ist eine hohe konjunkturelle Abhängigkeit Deutschlands von den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Kühlt sich die Weltkonjunktur ab, so gehen die Auslandsaufträge zurück, und die Abschwächung der Exportnachfrage dämpft ihrerseits die deutsche Konjunktur, wie es zuletzt zu Beginn dieses Jahrzehnts zu beobachten war.

In der Öffentlichkeit und namentlich in Kreisen der Politik wird gern das Bild vom „Exportweltmeister Deutschland“ bemüht. Die wirtschaftliche Entwicklung erscheint dadurch in einem günstigeren Bild, als es der Fall ist, wenn Wachstum und Beschäftigung für sich genommen betrachtet werden. Tatsächlich nutzt die deutsche Wirtschaft die komparativen Vorteile des Landes im Bereich der humankapitalintensiven Produktion, in der auch

Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ein großes Gewicht haben. Eine starke Weltmarktposition verzeichnen vor allem die Automobilindustrie, der Maschinenbau, die elektrotechnische Industrie, die Mess- und Regeltechnik, die Informations- und Telekommunikationsindustrie sowie die pharmazeutische Industrie.

In den Befunden über die deutsche Exportdynamik sind indes zwei Aspekte zu reflektieren. Erstens ist zu berücksichtigen, dass gut 40 Prozent der deutschen Warenausfuhr in die Länder der Europäischen Währungsunion gehen. Insoweit handelt es sich um einen arbeitsteiligen Güter austausch innerhalb eines gemeinsamen Währungsraums. Allerdings sind die Warenlieferungen von Deutschland nach Frankreich oder Spanien, ökonomisch betrachtet, genauso wenig „Exporte“ (obwohl sie statistisch so erfasst werden) wie innerhalb der Vereinigten Staaten die Lieferungen von Kalifornien nach Florida oder Illinois (folgerichtig erscheinen sie in keiner Außenhandelsstatistik). Insoweit gibt es für die deutsche Exportwirtschaft keine Wechselkursänderungsrisiken mehr, wie noch in den 1990er Jahren, als die damalige D-Mark wiederholt unter Aufwertungsdruck geraten war.

Wichtiger ist ein zweiter Gesichtspunkt: dass in die Exportproduktion an deutschen Standorten zunehmend Vorleistungen und Zwischenprodukte aus dem Ausland einfließen. Der Importgehalt der Exporte von Waren und Dienstleistungen beträgt mittlerweile rund 40 Prozent, vor 15 Jahren waren es 25 Prozent. In der Außenhandelsstatistik wird eine Ware, die im Inland bearbeitet und fertig gestellt worden ist, zu einer Ware deutschen Ursprungs; dementsprechend wird ein Export registriert, und zwar auch, wenn die Wertschöpfung dieses Gutes überwiegend im Ausland entstanden ist. Der Anstieg des Exports darf nicht mehr ohne Weiteres mit einer gleichgroßen Zunahme der Produktion im Inland gleichgesetzt werden.

Wie diese Entwicklung gesamtwirtschaftlich zu beurteilen ist, hängt von deren maßgeblichen Ursachen ab. Soweit der gestiegene Importanteil aus einer fortschreitenden Spezialisierung resultiert, ist die Expansion des Exportsektors Ausdruck anhaltender internationaler Wettbewerbsfähigkeit und, gesamtwirtschaftlich betrachtet, wohlfahrtssteigernd. Soweit aber die vermehrte Vorproduktion im Ausland dem Umstand geschuldet ist, dass die Unternehmen auf der Suche nach Möglichkeiten zur Kostenreduktion, insbesondere hinsichtlich der Arbeitskosten, entweder Teile der Produktion

⁷ Europäische Zentralbank, Geldpolitik und Inflationsdivergenz in einem heterogenen Währungsraum, Monatsbericht Mai 2005, Seiten 65–82.

⁸ Axel Weber, Deutschland in der Währungsunion: Geld- und finanzpolitische Rahmenbedingungen, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Juli 2005, Seiten 3–9.

und unternehmensnahe Dienstleistungen an eigene Betriebsstätten im Ausland verlagern oder die Fertigungstiefe verringern und Eigenproduktion durch den Einkauf von preiswerteren Vorprodukten bei ausländischen Lieferanten ersetzen, kommt es in Deutschland zu einer Überspezialisierung auf kapitalintensive Branchen. Bei solchen beschaffungsorientierten Internationalisierungsstrategien geht die Ausweitung des Exports mit einem Schrumpfen arbeitsintensiver Produktionen einher. Die hier freigesetzten Arbeitskräfte werden nicht vom Exportsektor aufgenommen, sondern wandern in die Arbeitslosigkeit. Dieser Teil der Exportsteigerung ist wohlfahrtsmindernd. Über die Bedeutung dieses sogenannten Basar-Effektes ist in Fachkreisen eine kontroverse Diskussion entbrannt.⁹ Welche Faktoren hinter der deutschen Exportstärke wirken, muss in weiteren empirischen Untersuchungen präzisiert werden. Aber schon jetzt ist klar, dass das Bild vom Exportweltmeister nicht überstrapaziert werden sollte.

Hohe Leistungsbilanzüberschüsse im Zeichen von Kapitalströmen

In politischen Kreisen wird mit Hinweis auf die starke Positionierung Deutschlands als Exportnation häufig bestritten, dass die von Ökonomen geäußerten Sorgen über die Standortqualität der deutschen Volkswirtschaft begründet seien. Exportstärke bei gleichzeitiger Standortschwäche scheint ein Widerspruch zu sein, der sich jedoch auflösen lässt.

Viele Unternehmen haben in den letzten Jahren eine hohe Wettbewerbskraft erreicht, indem sie Konsolidierungsmaßnahmen – beispielsweise Kostensenkungen und Kapazitätsanpassungen – ergriffen sowie durch Forschungs- und Entwicklungsarbeit marktfähige Produktinnovationen hervorgebracht haben. Zahlreiche Unternehmen, große wie mittelständische, agieren wie Schumpeter-Unternehmer – mit Wagnisbereitschaft und Entschlossenheit beim Vorpreschen auf neue Märkte. So muss im Zeitalter der Globalisierung agiert werden, wenn man die darin liegenden Chancen nutzen will. Die Exportgeschäfte laufen dann selbst bei einem starken Euro gut. Die Leistungsbilanz verzeichnet Rekordüberschüsse.

⁹ Vgl. Hans-Werner Sinn, Basar-Ökonomie-Deutschland – Exportweltmeister oder Schlusslicht?, Ifo-Schnelldienst, Jahrgang 58 (2005), Heft 6, Sonderausgabe, und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/05, Ziffern 354–377.

Man muss dabei aber Folgendes berücksichtigen: Das Gegenstück zum Leistungsbilanzüberschuss ist in der Zahlungsbilanz der Nettokapitalexport Deutschlands. Die Inländer können ihre Ersparnisse zur Finanzierung inländischer Investitionen zur Verfügung stellen oder sie im Ausland anlegen; im letzteren Fall kommt es zu einem Kapitalexport in Form von Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen oder Krediten. Die ausländischen Wirtschaftssubjekte werden durch den Kapitalzufluss in die Lage versetzt, mehr Güter zu importieren, darunter auch Güter aus dem Kapital exportierenden Land. Dies bedeutet, dass bei globalisierten Märkten und freiem internationalen Kapitalverkehr die Kaufkraftströme im Vorlauf sind und die Güterströme ihnen folgen. Die Kapitalbilanz „regiert“ gleichsam die Leistungsbilanz. So gesehen ist der Leistungsbilanzüberschuss, entgegen einer in politischen Kreisen verbreiteten Auffassung, kein guter Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Investitionsstandort, erst recht nicht bei flexiblen Wechselkursen. Man muss stets die millionenfachen individuellen Entscheidungen über die Verwendung von Ersparnissen, die sich in den Nettokapitalbewegungen niederschlagen, im Blick haben.

Deutschland war in den 1990er Jahren noch ein Nettokapitalimportland und verzeichnete folgerichtig Leistungsbilanzdefizite – in der Größenordnung von 1,1 Prozent des nominalen BIP im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2000. Seit 2001 ist es zu einem Nettokapitalexportland geworden und hat Leistungsbilanzüberschüsse erzielt, die sich im Zeitraum zwischen 2001 und 2005 auf durchschnittlich 2,4 Prozent des BIP beliefen – mit steigender Tendenz (2005: 4,1 Prozent des BIP, rund 92 Milliarden Euro). Das ist einerseits positiv zu bewerten, sofern das Kapital „zum besten Wirt“ in der Weltwirtschaft wandert, zum Beispiel dorthin, wo kräftig wachsende Märkte sind (aktuell: China) oder wo besonders kostengünstig produziert werden kann (aktuell: Mittel- und Osteuropa). Die Effizienz in der Kapitalallokation verbessert sich unter diesen Bedingungen.

Andererseits kann der Nettokapitalexport „zu hoch“ gewesen sein. Obwohl es, gesamtwirtschaftlich betrachtet, sinnvolle Investitionsmöglichkeiten gab und gibt – beispielsweise umweltpolitische Maßnahmen, Infrastruktur, Aufbau-Ost – und obwohl, einzelwirtschaftlich betrachtet, die Unternehmen nur durch Investitionen wachsen können (nicht oder nicht nur durch Fusionen und Unternehmensübernahmen), war die Sachkapitalbildung in Deutschland in den vergangenen Jahren

sehr verhalten. Zu viele Investitionsvorhaben sind hinter der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis zurückgeblieben. So gesehen ist der hohe Leistungsbilanzüberschuss kein Qualitätsmerkmal für den Investitionsstandort Deutschland, sondern ein Ausweis der Standortschwäche. Deshalb sind auch nicht genügend Arbeitsplätze zum Ausgleich jener Arbeitsplätze entstanden, die im Zuge des Strukturwandels verloren gegangen sind. Hier schließt sich der Kreis zum langsamen Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und der Persistenz der hohen Arbeitslosigkeit.

Folgerungen für die Politik

Deutschland hat ein größeres Wachstumspotenzial, als die wirtschaftliche Bilanz der vergangenen 15 Jahre ausweist. Simulationsstudien¹⁰ zeigen, dass die deutsche Volkswirtschaft in einen Wachstumstrend in der Größenordnung von 2,5 Prozent einschwenken könnte, wenn das Land in Bezug auf seine ökonomischen und institutionellen Grundstrukturen wenigstens so reformbereit wäre, wie es in der EU Großbritannien und Schweden waren und außerhalb der EU die Vereinigten Staaten. Die Schaffung und Pflege wachstumsfreundlicher Rahmenbedingungen im Inland ist eine der staatlichen Kernaufgaben in der Wirtschaftspolitik.

Hierbei hat die Bundesregierung angesichts des großen Gewichts der deutschen Volkswirtschaft in der Europäischen Union eine besondere Verantwortung. Die Wiedergewinnung von wirtschaftlicher Dynamik in Deutschland würde positiv auf

alle Partnerländer ausstrahlen. Wer mit gutem Beispiel vorangeht, kann im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs und auf den Weltwirtschaftsgipfel-Treffen eine Führungsrolle übernehmen und allseits Bereitschaft zur Erfüllung der jeweils anstehenden Reformaufgaben erzeugen. Trotz des globalisierten Wettbewerbs ist der Staat durchaus handlungsfähig. Er kann allerdings nicht nach Belieben in die wirtschaftlichen Abläufe intervenieren und muss die Gesetze des Marktes und des Wettbewerbs beachten. Dies ist aus ökonomischer Sicht kein Nachteil, sondern ein Vorteil. Denn im Wettbewerb liegt eine große Problemlösungskapazität. Kluge Wirtschaftspolitik würde ihn für die Verwirklichung ihrer wachstums- und beschäftigungspolitischen Ziele konsequent nutzen.

Wenn in Deutschland die überfälligen Struktur-reformen auf den Weg gebracht werden, hätte die Bundesregierung die Glaubwürdigkeit, die erforderlich ist, um im europäischen Kontext auf wichtigen Feldern der Wirtschaftspolitik eine handlungsbestimmende Kompetenz aufzubauen. Dies bietet sich vor allem dort an, wo Grundlagen für effizientes Wirtschaften gelegt werden – bei der Vollendung des europäischen Binnenmarktes (insbesondere hinsichtlich des Dienstleistungssektors), bei der konsequenten Ausrichtung der 2005 erneuerten Lissabon-Strategie auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen für Investitionen und Innovationen, bei der weiteren Welt-handelsliberalisierung nach dem Prinzip der Nichtdiskriminierung (Doha-Runde in der WTO) und bei der Sicherung eines freien internationalen Kapitalverkehrs.¹¹ ■

10 Institut der Deutschen Wirtschaft, Vision Deutschland – Der Wohlstand hat Zukunft, Köln 2005.

11 Der vorliegende Beitrag ist eine gekürzte Fassung von: Juergen B. Donges, Deutschland im Globalisierungsprozess. Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit der Wiedervereinigung, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, Seiten 263–282.

Zur Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes

Diplom-Volkswirtin Vera Bünnagel/Prof. Dr. Johann Eekhoff
Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung/Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

Seit dem Beschluss der Bundesregierung, staatlich geförderte Betreuungsplätze für Kinder im Alter von bis zu drei Jahren auszubauen, findet in Politik und Öffentlichkeit eine Auseinandersetzung über die Einführung eines Betreuungsgeldes statt. Es soll Eltern gezahlt werden, die keine staatlich geförderten Betreuungsangebote in Anspruch nehmen, sondern ihre Kinder selbst betreuen oder die Betreuung privat organisieren.

Die Befürworter des Betreuungsgeldes argumentieren mit der elterlichen Wahlfreiheit zwischen den unterschiedlichen Betreuungsmöglichkeiten. Auch die Gegner eines Betreuungsgeldes, vielfach zugleich Verfechter eines einseitigen Krippenausbaus, führen die Wahlfreiheit ins Feld; allerdings in einer ökonomisch ungewöhnlichen Form. Sie behaupten, die Wahlfreiheit sei nicht gegeben, weil es sehr teuer sei, Betreuungsplätze anzubieten, und weil viele Eltern sich vollständig selbst zu finanzierende Betreuungsplätze nicht leisten könnten. Deshalb sei der Staat verpflichtet, die Kosten für Betreuungsplätze weitgehend zu übernehmen. Extrem ausgedrückt besteht Wahlfreiheit in diesem Sinne nur, wenn sich alle Eltern jede Form der Kinderbetreuung leisten können. Diese extreme Forderung müsste dann allerdings auch die staatliche Gewährleistung der Möglichkeit umfassen, sich den Verzicht auf ein Einkommen leisten zu können, um die Kinder ganztags selbst zu betreuen. Außerdem werden bildungspolitische und arbeitsmarktpolitische Argumente für den Ausbau staatlich geförderter Kinderkrippen und gegen die Einführung eines Betreuungsgeldes vorgebracht.

Wie ist ein Betreuungsgeld aus ordnungspolitischer Sicht zu beurteilen? Was steckt hinter den Argumenten der Befürworter und der Gegner?

Tatsache ist, dass der Staat erhebliche Zuschüsse zur Betreuung in institutionellen Einrichtungen zahlt. Etwa 80 Prozent der Investitionskosten sowie der laufenden Aufwendungen staatlich geförderter Betreuungsplätze in Kinderkrippen und Kindergärten werden aus öffentlichen Mitteln finanziert. Zu fragen ist, wie diese massive gesellschaftliche Beteiligung an den Betreuungskosten zu rechtfertigen ist. Außerdem ist die spezifische Fra-

ge zu stellen, warum Eltern, die eine andere Form der Kinderbetreuung wählen, keine Förderung bekommen und über das Steuersystem sogar zur Finanzierung der staatlich geförderten Betreuungseinrichtungen herangezogen werden. Hier wird deutlich, dass die Frage nach einem Betreuungsgeld untrennbar mit der Frage der Subvention institutioneller Betreuung verknüpft ist. Zu fragen ist, ob es Argumente gibt, die eine einseitige Förderung institutioneller Betreuung und die Diskriminierung häuslicher Betreuung rechtfertigen. Nur dann könnte man die Krippensubvention aufrecht erhalten und ausbauen, ohne selbst betreuende Eltern in gleichem Maße zu fördern.

Subvention institutioneller Betreuung als Unterstützung Bedürftiger?

Es gibt einen breiten Konsens, dass Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst finanzieren können, eine steuerfinanzierte Unterstützung erhalten sollen. Als Unterstützung Bedürftiger sind die Zuschüsse zur institutionellen Kinderbetreuung aber nicht zu rechtfertigen, zumal die Förderung nicht an der individuellen Situation der Eltern ausgerichtet ist, sondern objektbezogen gewährt wird. Der mit Abstand größte Teil der Subventionen kommt allen Nutzern der Einrichtungen unabhängig vom Einkommen zugute. Nur ein kleiner Teil wird über einkommensabhängige Elternbeiträge finanziert. Bei vollständig gebührenfreien Betreuungsplätzen entfällt sogar diese geringe Differenzierung unter den Nutzern.

Eltern, die ihre Kinder nicht in öffentlich geförderte Krippen geben wollen oder können, werden vollständig von der Unterstützung ausgeschlossen,

aber mit einem Teil der Kosten belastet. Hinzu kommt, dass die Bedürftigkeit nicht nur am Einkommen gemessen werden kann: Erforderlich ist die Erfassung der Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung aller Einkommensarten, Vermögen und Verpflichtungen analog zum Sozialrecht. Und schließlich sollten Umverteilungsziele nicht über die Verbilligung bestimmter Produkte verfolgt werden, sondern über allgemeine Transfers. Preise sollen die Knappheit und die gesamtwirtschaftlichen Kosten anzeigen. Werden die Preise durch Subventionen kräftig verringert, nehmen die Nachfrager die Leistungen auch dann in Anspruch, wenn der Nutzen vergleichsweise gering ist. Beschließt die Gesellschaft, dass ein gewisser Umfang an Kinderbetreuung zum soziokulturellen Existenzminimum gehört, wären nicht einzelne Formen der Kinderbetreuung zu verbilligen, sondern die Höhe der allgemeinen Transfersätze zu erhöhen.

Positive externe Effekte durch institutionelle Betreuung?

Die Subvention institutioneller Kinderbetreuung könnte weiterhin mit „positiven externen Effekten“ begründet werden. Positive externe Effekte liegen vor, wenn der Nutzen einer Aktivität nicht vollständig denjenigen zugute kommt, die die Kosten tragen. Die Nutzer stellen den Kosten nur ihren eigenen Nutzen gegenüber und fragen eine gesamtgesellschaftlich gesehen zu geringe Menge nach. Der Staat könnte durch eine teilweise Übernahme der Kosten – die Internalisierung der externen Effekte – die Nachfrage auf die gesamtgesellschaftlich optimale Menge erhöhen.

Im Fall der Kinderbetreuung werden gelegentlich Bildungs- und Sozialisationseffekte angeführt, die nicht nur der Familie zugute kämen, sondern den anderen Kindern und der Gesellschaft insgesamt – indem die betreuten Kinder sich zu gebildeten, aufgeklärten, in den Arbeitsmarkt und das soziale Umfeld integrierten Gesellschaftsmitgliedern entwickeln. Es ist jedoch äußerst fraglich, ob es sich dabei tatsächlich um externe Effekte handelt.¹ Ganz vorwiegend dürften die Kinder selbst von Bildungs- und Sozialisationsvorteilen profitieren. Es erscheint daher fragwürdig, massive staatliche Subventionen der Betreuung damit zu begründen.

¹ Vgl. dazu Benedikt Langner, Externe Effekte der Bildungsfinanzierung: Mythos oder Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung? Otto-Wolff-Institut Diskussionspapier 2/2007, Köln.

Hinzu kommt, dass positive externe Effekte nur dann eine einseitige Subvention institutioneller Betreuung rechtfertigen würden, wenn diese Effekte durch privat organisierte Betreuung durch die Eltern, Freunde, Nachbarn oder Angehörige nicht entstehen würden. Insbesondere im derzeit diskutierten Kleinkindalter ist die – im Schulalter realistisch zu unterstellende – Überlegenheit institutioneller Betreuung jedoch äußerst umstritten. Nach einigen Studien kann eine sehr frühzeitige institutionelle Betreuung sogar negative Auswirkungen haben.²

Da die Ergebnisse widersprüchlich sind, ist es nicht zu rechtfertigen, die Entscheidung der Eltern flächendeckend durch finanzielle Anreize in Richtung einer bestimmten Betreuungsform zu lenken. Ohnehin dürfte die Eignung institutioneller Betreuung im Krippenalter von Kind zu Kind sehr unterschiedlich ausfallen und stark von der Qualität den konkret zur Verfügung stehenden Alternativen abhängen.³ Der Staat sollte sich aus dieser Frage daher grundsätzlich heraushalten und sie den Eltern überlassen – sofern kein begründeter Verdacht ihrer Überforderung vorliegt. Dies entspricht der verfassungsrechtlich in Artikel 6, Absatz 2 Grundgesetz festgeschriebenen Erziehungshoheit der Eltern: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“

Keine einseitige Subvention der Kinderbetreuung

Aus der angestrebten Wahlfreiheit der Eltern lässt sich keine Bevorzugung staatlich geförderter Betreuungsplätze ableiten. Im Gegenteil, die einseitige Subvention dieser Einrichtungen schränkt die Wahlfreiheit in erheblichem Maße ein. Wollte man den Eltern die freie Wahl bei der Betreuung der Kinder lassen, müsste man zuerst an eine Aufsto-

² Für einen Überblick vgl. Christian Müller, Frühkindliche Bildung und Betreuung in Tageseinrichtungen als Staatsaufgabe, in: ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), 58. Jahrgang, 2007, Seiten 131–147.

³ Nur wenige Kindertagesstätten weisen heute ein von Pädagogen und Eltern als qualitativ hochwertig eingeschätztes Angebot auf. Insbesondere den für subventionierte Krippenplätze diskutierten Betreuungsschlüssel von einem Betreuer für fünf Kinder halten Pädagogen für unzureichend. Auch für Kinder aus Problemfamilien ist eine Überlegenheit institutioneller Betreuung keineswegs naheliegend: Emotional weniger gefestigte Kinder leiden Studien zufolge tendenziell eher unter einer frühzeitigen Trennung von ihren Eltern (vgl. Christian Müller 2007, a. a. O.), Hilfe zur Lösung der Probleme im Elternhaus wäre möglicherweise zielführender. Ihre Betreuung ist zudem häufig anstrengender und aufwendiger, die Beschäftigung mit fröhlichen, pflegeleichtesten Kindern für Betreuer attraktiver, was letzteren mehr Aufmerksamkeit bescheren könnte.

ckung des Kindergeldes denken. Da es um die Betreuung in den ersten drei Lebensjahren geht, könnte die Aufstockung auf diesen Lebensabschnitt der Kinder begrenzt werden. Das Kindergeld sollte aber nicht im sogenannten Optionsmodell gewährt werden, wonach kein Kindergeld mehr gezahlt wird, wenn die Entlastung aufgrund des Kinderfreibetrags höher ist. Zumindest der Aufstockungsbetrag sollte nicht auch noch mit dem Kinderfreibetrag verrechnet werden.⁴

Hält man die Beschlüsse zur Förderung von Kinderkrippen für unumkehrbar – das scheint der gegenwärtige Stand der Diskussion zu sein –, dann sollte die Förderform im Zusammenhang mit einem Betreuungsgeld geändert werden. Die Absicht, die Zahlung eines Betreuungsgeldes davon abhängig zu machen, dass keine geförderte Einrichtung genutzt wird, löst neue Nachweis- und Kontrollprobleme aus. Besser wäre es, für jedes Kind bis zum Alter von drei Jahren ein einheitliches Betreuungsgeld zu gewähren und es für alle Betreuungsformen zu nutzen – einschließlich der geförderten Einrichtungen.

Geht man beispielsweise davon aus, dass ein Halbtagsplatz in einer Kinderkrippe 500 Euro im Monat kostet⁵ und der Staat diesen Platz mit 400 Euro fördert, so haben die Eltern durchschnittlich 100 Euro zu tragen. Würde ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro für jedes Kind gewährt, könnten die Eltern den Eigenanteil damit ohne finanzielle Mehrbelastung auf 250 Euro aufstocken und der Staat könnte die Objektförderung um 150 auf 250 Euro pro Betreuungsplatz kürzen. Dies hätte den Vorteil, dass der Verzicht auf die Inanspruchnahme eines solchen Betreuungsplatzes nicht nachgewiesen und kontrolliert werden müsste. Denn das Betreuungsgeld stünde allen Eltern zu, auch denen, die einen – dann weniger stark subventionierten – Betreuungsplatz in öffentlichen Einrichtungen in Anspruch nehmen. Ein weiterer Vorteil wäre, dass für die Eltern die Kosten besser sichtbar

4 Im Optionsmodell bekommen alle Eltern zunächst Kindergeld, müssen im Umfang des Kindergeldes jedoch auf die Gewährung des Kinderfreibetrags verzichten. Durch die Verrechnung hat nur ein sehr geringer Teil des Kindergeldes tatsächlich Fördercharakter, beim Rest handelt es sich um Erstattungen für die unzulässige Besteuerung des kindlichen Existenzminimums. Von den 2006 gezahlten knapp 35 Milliarden Euro Kindergeld sind lediglich knapp 16 Milliarden Euro als Förderung zu werten. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Datensammlung zur Steuerpolitik, Berlin 2006, Seite 57. Die Verrechnung führt zu einem verteilungspolitisch willkürlichen Förderverlauf und impliziert eine viel umfassendere Unterstützung, als tatsächlich gewährt wird.

5 Zugrunde gelegt sind Kosten von 4,70 Euro pro Stunde bei fünf Stunden täglich und 21 Tagen im Monat, beruhend auf Kalkulationen privater Krippenbetreiber.

würden, obwohl immer noch die Hälfte davon vom Steuerzahler getragen würde.

Selbstverständlich muss beim Betreuungsgeld – wie bei der Förderung der Kinderkrippenplätze – die Finanzierungsfrage gestellt werden. Aber diese Frage kann nicht so beantwortet werden, dass für ein Betreuungsgeld keine Mittel mehr vorhanden sind, weil die Förderung der Krippenplätze so teuer ist. Nach den hier angestellten Überlegungen wäre eine Gleichverteilung der Mittel auf alle Formen der Betreuung vorzuziehen. Wenn eine solche Neuorientierung im Augenblick nicht erwünscht ist, bleibt die Möglichkeit, den Eigenteil der Eltern bei der Inanspruchnahme geförderter Krippenplätze zu erhöhen und den Staat beispielsweise nur noch mit einem Viertel an den Kosten zu beteiligen. Auch auf diesem Wege würde die Diskriminierung verringert.

Überforderte und verantwortungslose Eltern?

Schwere Kindesmisshandlungen haben eine Diskussion in Richtung verstärkter staatlicher Verantwortung für die Kindererziehung ausgelöst. Der Eindruck ist entstanden, dass ein erheblicher Anteil der Eltern mit der Erziehung der Kinder überfordert ist. Obwohl die Berichte in den Medien einen breiten Raum einnehmen, dürfte eine solche Überforderung nur in Einzelfällen vorliegen.⁶ Das Versagen einzelner Eltern kann nicht als Rechtfertigung für eine flächendeckende Verhaltenslenkung herangezogen werden, Kinder verstärkt in staatlich kontrollierten Einrichtungen zu betreuen.

Aus den schlimmen Einzelfällen kann auch nicht der Schluss gezogen werden, es müsse ein flächendeckendes Angebot an geförderten oder unentgeltlichen Einrichtungen zur Betreuung von Kleinkindern geschaffen und Eltern durch Subventionen zu ihrer Inanspruchnahme angehalten werden. Im Zweifel werden gerade die Eltern nicht erreicht, die tatsächlich überfordert sind. Hier müssen andere Wege gefunden werden, um frühzeitig Informationen über Problemfälle zu erhalten und unmittelbar eingreifen zu können.

6 Laut Kriminalstatistik des Bundeskriminalamts liegt eine grobe Vernachlässigung von Kindern nur in 0,07 Prozent der Familien vor. Unterstützung in Erziehungsfragen könnte in größerem Umfang hilfreich sein, auch dann dürfte jedoch die individuelle Hilfe zur Lösung der in der Familie bestehenden Probleme hilfreicher sein als die subventionierte Betreuung in einer Kindertagesstätte. Zumindest muss diese Hilfe begleitend stattfinden – und bei der Erfordernis individueller Lösungen erübrigt sich ein flächendeckender Eingriff.

Mit der Diskussion über verantwortungslose Eltern ist die Frage wieder hochgekommen, ob die Eltern frei verfügbare Mittel sinnvoll im Interesse der Kinder einsetzen. Sie bestimmt nicht nur einen Teil der Kritik am Betreuungsgeld, sondern auch die aktuell diskutierte Frage, ob Sachleistungen wie Schulesen statt eines (höheren) Kindergeldes gewährt werden sollten. Sachleistungen mögen in Extremfällen erforderlich sein. Doch auch in der Sozialhilfe, beim Arbeitslosengeld II und beim Wohngeld wird zu Recht an der zweckungebundenen Transferzahlung und einer Wahlmöglichkeit der Empfänger staatlicher Unterstützungsleistungen festgehalten. In begründeten Einzelfällen wird ein Teil der Transferleistungen unmittelbar an den Leistungserbringer ausgezahlt, beispielsweise wenn der Begünstigte seine Miete nicht zahlt. Aber selbst in diesen Fällen handelt es sich um eine vom Transferempfänger ausgesuchte Wohnung und Wohnform, also nicht um eine Sachleistung. Die gezielte und einseitige Förderung institutioneller Betreuungseinrichtungen an Stelle eines frei verwendbaren Betreuungsgeldes lässt sich aus diesen Überlegungen nicht ableiten.

Vor einem Weg, den Eltern in einem Teilbereich systematisch die Kompetenz und Verantwortung abzusprechen, ist zu warnen. Stellt man die Entscheidungskompetenz der Eltern bei der Kinderbetreuung infrage, ist es fast zwingend, sich auch um die Entscheidung der Eltern bei der Ernährung, der Auswahl des Freundeskreises und der Ausbildungs- und Berufswahl zu kümmern. Es ist jedoch mehr als zweifelhaft, ob Behörden auch nur annähernd so gut wie die Eltern beurteilen können, was gut und sinnvoll für die Kinder ist. Das schließt keineswegs Hilfestellungen der Jugendämter und eine Einschränkung des Sorgerechts in begründeten Einzelfällen aus. Aktuell wird jedoch die flächendeckende Bevormundung anhand pauschaler Standards diskutiert, die den Einzelfällen selten gerecht werden dürften.

Ein Schritt in Richtung Zweckbindung und Bevormundung ist die alternativ zum Betreuungsgeld diskutierte Einführung von Gutscheinen für Eltern, die keinen Betreuungsplatz nutzen. Diese Überlegungen verbessern zwar die Situation gegenüber dem Status quo und einem reinen Ausbau der Krippenplätze, der nur ausgewählte, in staatlich aufgestellten Bedarfsplänen enthaltene Einrichtungen mittels Objektförderung subventioniert. Stattdessen würden – wenn auch geringere – staatliche Zuschüsse auch zu anderen Förderangeboten für Kinder gezahlt. Die Gutscheinlösung entspringt jedoch ebenfalls dem Misstrauen

gegenüber den Eltern. Sie erfordert die Diskriminierung von Verwendungsformen, die im Einzelfall überlegen sein können, insbesondere die Förderung und Betreuung unmittelbar durch die Eltern. Es muss zentral entschieden werden, dass beispielsweise Babyschwimmen, Sportvereine und Musikschulen förderfähig sind, die privat organisierte Mutter-Kind-Gruppe hingegen nicht (auch dort fallen Kosten an: neben offensichtlichen Ausgaben die Opportunitätskosten der Mütter). Gehören Englischkurse für Kleinkinder im Krippenalter und Nachhilfe im Schulalter zu den förderwürdigen Bereichen, die dem Kindeswohl dienen, oder zum Privatvergnügen ehrgeiziger Eltern? Hinzu kommt der administrative Aufwand einer Zertifizierung von Anbietern, bei denen Gutscheine eingelöst werden können sollen.⁷

Ähnliche Überlegungen gelten für die aktuell diskutierten Bestrebungen, Sachtransfers in Form von Schulesen an die Stelle monetärer Transfers in Form eines höheren Kindergeldes oder Regelsatzes des Sozialgeldes für Kinder zu stellen. Es mag Kinder geben, für die dies eine sinnvolle Lösung ist. Viele andere sind dagegen mit der Verköstigung zu Hause besser versorgt, insbesondere wenn die Möglichkeit besteht, Mahlzeiten mit Eltern und Geschwistern gemeinsam einzunehmen. Jede Diskriminierung steht unter Rechtfertigungsvorbehalt. Zunächst ist zu zeigen, dass eine Erhöhung monetärer Transfers tatsächlich durch die Eltern zweckentfremdet und nicht zugunsten der Kinder genutzt wird. Einzelne Negativbeispiele reichen dazu nicht aus.

Hohe Abgaben als Rechtfertigung für ein Betreuungsgeld?

Die Gegner eines Betreuungsgeldes halten einem solchen allgemeinen Transfer entgegen, dass die institutionelle Betreuung bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit gegenüber der privat organisierten Betreuung durch die Eltern benachteiligt sei, weil Betreu-

7 Wägt man hingegen die aktuell praktizierte Objektförderung von Kindergärten gegenüber Gutscheinelösungen ab – also einen Ersatz der Objekt- durch eine Subjektsubvention – fällt ihre Beurteilung anders aus als beim Vergleich der Gutscheine mit einem nicht zweckgebundenen Betreuungsgeld. Die geäußerten Vorbehalte gegenüber der Zweckbindung bestehen fort, sind jedoch bei der Objektförderung des Status quo noch immenser als bei Gutscheinen, da die Wahlfreiheit durch die administrativ aufgestellten Bedarfspläne noch stärker eingeschränkt und Wettbewerb behindert wird. Auch hier käme jedoch als dritte, überlegene Alternative ein nicht zweckgebundener Transfer infrage. Vgl. dazu ausführlicher Vera Bünnagel/Barbara Henman, Wahlfreiheit durch subventionierte Krippenplätze? In: Wirtschaftsdienst, 87. Jahrgang, Heft 5, 2007, Seiten 309–318.

ungsplätze aus versteuertem Einkommen bezahlt werden müssen. Dies rechtfertigt die einseitige Krippensubvention. Das Betreuungsgeld hingegen würde diese Schieflage noch verstärken.

Um diesen Einwand beurteilen zu können, muss man sich die allgemeine Regelung anschauen: Jeder Arbeitsfähige kann – soweit sein Existenzminimum gesichert ist – entscheiden, in welchem Umfang er eine offizielle Beschäftigung ausüben und welche Zeit er für Tätigkeiten im eigenen Haus und Garten verwenden möchte. Dazu gehört auch die Entscheidung, Kinder selbst zu betreuen oder Dritte damit zu beauftragen – dann in der Regel gegen Entgelt.

Richtig ist, dass es einen Abgabenkeil zwischen privater und offizieller Arbeit gibt. Das bedeutet: Wer eine offizielle Tätigkeit aufnimmt, vergleicht das Nettoentgelt einer Arbeitsstunde mit dem Nutzen aus einer Stunde privater Tätigkeit oder Freizeit. Gesamtgesellschaftlich wird somit die offizielle Tätigkeit zu niedrig bewertet. Es kommt tendenziell zu einer zu geringen Beschäftigung außerhalb der Privatsphäre, weil der Staat dem Beschäftigten einen Teil der Erträge aus offizieller Arbeit in der Form von Steuern und Abgaben entzieht.⁸ Das gilt generell für die Entscheidung, zu Hause zu kochen, zu waschen, zu bügeln, den Garten zu pflegen und eben auch Kinder zu betreuen – oder alternativ die Leistungen in einem Restaurant, einer Wäscherei, Gärtnerei oder Krippe zu kaufen und die gewonnene Zeit für eine steuerpflichtige Tätigkeit zu verwenden.

Angesichts einer solchen generellen Regelung ist es nicht sinnvoll, einzelne haushaltsnahe Leistungen – wie etwa die Kinderbetreuung – staatlich zu subventionieren und zu einem Bruchteil der Kosten anzubieten, um die Entscheidung der Eltern zugunsten der Betreuung in der geförderten Einrichtung statt innerhalb der Familie zu verändern. Mit dieser Argumentation müsste der Staat alle Leistungen subventionieren und verbilligen, die alternativ im Haushalt erbracht werden können. Aber nicht einmal das würde ausreichen. Vielmehr müsste auf alle Steuern und steuerähnlichen Abgaben verzichtet werden, die unmittelbar die Arbeit betreffen oder mittelbar den Konsum erworbener Güter verteuern.

⁸ Gemeint sind die Abgaben, denen keine gleichwertige Gegenleistung gegenübersteht. Bei den Steuern ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Kinderbetreuungskosten bei Erwerbstätigkeit bei der Einkommensteuer als Werbungskosten geltend gemacht werden kann.

Die Entscheidung für ein hoch subventioniertes Angebot von Kinderkrippen ist gefallen. Damit verbunden ist die Subvention der Elternentscheidung für die steuerpflichtige Tätigkeit und gleichzeitige Nachfrage institutioneller Betreuung. Was die gesamtgesellschaftliche Beschäftigungswirkung betrifft, ist allerdings nicht einmal sicher, ob der tendenziell positive Effekt durch das subventionierte Angebot externer Betreuungsleistungen größer ist als der negative Effekt der dafür notwendigen Steuererhöhungen. Dennoch bleibt die Frage, warum zur Kompensation des Abgabenkeils gerade Erziehungsleistungen statt Reinigungsarbeiten, Malerarbeiten und Gartenarbeiten mit hohen Subventionen aus den Haushalten ausgegliedert werden sollen – denn in diese Richtung wird die Entscheidung der Eltern durch eine stärkere Subvention von Plätzen in Kinderkrippen und Kindertagesstätten verzerrt. Ein Betreuungsgeld, das auch bei einer Betreuung durch die Eltern gezahlt wird, würde die Subvention der Krippenplätze und die Verzerrung der Entscheidung teilweise kompensieren. Es würde nicht, wie gelegentlich kritisch vorgebracht, negative Arbeitsanreize setzen, sondern die Elternentscheidung ein Stück weit neutral gestalten.

Pädagogische Rechtfertigungsversuche einer Aufrechterhaltung der Schieflage wurden insbesondere für die unter Dreijährigen bereits weiter oben infrage gestellt. Ein weiteres Argument der Befürworter sind die Einnahmen aus Steuer- und Abgabenzahlungen der potenziell berufstätigen Eltern.

Positive fiskalische Effekte durch Erwerbstätigkeit der Eltern?

In der Förderung von Krippenplätzen wird eine mittelbare Förderung der Berufstätigkeit der Eltern gesehen, quasi ein kinderbezogener Kombilohn, der ihre Entscheidung zugunsten einer Berufstätigkeit beeinflussen soll. Die Befürworter dieser Kombilohn-Variante rechnen die Steuern und Sozialabgaben aufgrund der Berufstätigkeit gegen die Ausgaben für die Förderung der Krippenplätze auf. Wegen der zusätzlichen Beschäftigung – so die Argumentation – würden sich die negativen und positiven fiskalischen Effekte weitgehend aufheben („fiskalische Neutralität“).⁹

⁹ Vgl. C. Katharina Spieß et. al., Abschätzung der (Brutto-)Einnahmefekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2002.

Diese Rechnung ist jedoch problematisch und es ist fraglich, ob sie aufgeht. Sie ist für all die Fälle falsch, in denen sich die Menschen auch ohne staatlichen Zuschuss für die Erwerbstätigkeit entschieden hätten. Es ist mit erheblichen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Viele Eltern, die eine Betreuung ihrer Kinder bislang ohne staatliche Förderung organisieren, dürften auf subventionierte Plätze ausweichen. Zudem werden auch Eltern die geförderte Betreuung in Anspruch nehmen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen wollen oder keine passende Beschäftigung finden. Und schließlich stehen den Sozialabgaben – etwa zur gesetzlichen Rentenversicherung – zumindest teilweise Ansprüche entgegen, deren Finanzierung einkalkuliert werden muss.

Unabhängig davon ist es systematisch falsch, der Argumentation der fiskalischen Neutralität zu folgen. Sie läuft auf die Empfehlung hinaus, allen nichtbeschäftigten Eltern die Steuern und Sozialabgaben zu erlassen, soweit diese einen steuerähnlichen Charakter haben, um ihnen einen finanziellen Anreiz zu geben, eine Beschäftigung aufzunehmen.¹⁰ Alternativ könnte der Staat jegliche Ausweitung der steuerpflichtigen Aktivitäten in dem Umfang subventionieren, wie er dadurch Steuereinnahmen erwartet. Damit würde das Prinzip der Besteuerung gemäß der individuellen Leistungsfähigkeit aufgegeben. Die allgemeine Bürgerpflicht, sich an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen, würde den Bürgern erlassen, die glaubhaft machen, sie würden andernfalls keiner Beschäftigung nachgehen. Im speziellen Fall der Steuererstattung durch die Förderung von Krippenplätzen würden gleich leistungsfähige Bürger, die keine Kinder im Krippenalter haben oder deren Betreuung ohne subventionierte Krippenplätze organisieren, voll von der Steuer- und Abgabenlast getroffen. Das Kombilohnargument ist also in hohem Maße problematisch.

Auch die gelegentlich angestellte Verrechnung der Förderung institutioneller Kinderbetreuung mit der angeblichen „Förderung“ der Betreuung durch die Eltern im Rahmen des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung in

¹⁰ Die Möglichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bei gleichzeitiger nicht subventionierter Betreuung, etwa durch eine Tagesmutter, ist meist gegeben. Allerdings ist sie finanziell häufig nicht attraktiv, es geht also lediglich darum, den finanziellen Anreiz zu erhöhen. Zugleich sind viele Eltern nicht bereit, die Kosten für unsubventionierte Betreuung zu tragen, da die Vergleichsbasis subventionierte Angebote sind und Hoffnung besteht, ein solches viel günstigeres Angebot zu erhalten. Dies ist zugleich ein wichtiger Grund dafür, dass sich kein florierender Markt privater Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelt. Vgl. auch dazu ausführlich Vera Bünnagel/Barbara Henman, a. a. O.

den Sozialversicherungen¹¹ ist nicht tragfähig. Diese Regelungen sind aus anderen Gründen eingeführt worden.

Das Ehegattensplitting dient der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und damit der Vermeidung ungerechtfertigter Überbesteuerung und Diskriminierung, nicht der Förderung. Es schafft – so die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts – Neutralität, nicht einseitige Vorteile für Einverdiener-Ehen. Kritischer ist die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu sehen. Auch sie sollte man jedoch nicht zu kompensieren versuchen – sondern entweder systematisch rechtfertigen oder abschaffen. Erstens wäre eine Kompensation inkonsequent und ginge zu Lasten von Systematik und Transparenz. Zweitens würde sie nie vollständig gelingen: Die Mitversicherung schließt die Inanspruchnahme subventionierter Betreuungsplätze nicht aus. Zugleich würden privat versicherte Eltern, die ihre Kinder zu Hause betreuen, nicht kompensiert. In der privaten Krankenversicherung gibt es keine beitragsfreie Mitversicherung.

Mängel im Steuersystem oder im System der Sozialversicherungen können nicht als Begründung für die einseitige Förderung von Krippenplätzen im Vergleich zu anderen Formen der Kinderbetreuung genutzt werden. Sie können durch die Förderung der Berufstätigkeit nicht aufgehoben oder kompensiert werden. Falls es gute Gründe gibt, sie zu beseitigen, muss das unabhängig von der Diskussion über die Kosten und die Form der Kinderbetreuung geschehen.

Eine Diskriminierung selbst betreuender Eltern ist nicht zu rechtfertigen

Entscheidet man sich als Gesellschaft für eine Förderung von Familien und Kinderbetreuung, müssen alle gleich behandelt werden – unabhängig vom gewählten Erwerbs- und Familienmodell. Abweichungen sind als unzulässige Diskriminierung und Bevormundung zu werten, die belastbarer Begründungen bedürfen. Für die Betreuung von Kleinkindern steht diese Begründung bislang aus. Wird Krippenbetreuung gefördert, müssen Familien in gleichem Maße unterstützt werden, wenn sie die Betreuung selbst organisieren. ■

¹¹ So beispielsweise Familienministerin Ursula von der Leyen im Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19. März 2007, Seite 4.

Ausbildungsmarkt: Mehr Schwung durch neue Regelungen?

*Dr. Hans Dietrich/Dr. Martin Dietz/Dipl.-Verwaltungswirt (FH) Michael Stops/Dr. Ulrich Wakwei
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg*

Viele Schulabgänger finden trotz sinkender Arbeitslosigkeit keine Lehrstelle. Politiker und Wissenschaftler diskutieren daher über ein Abgaben- oder Bonussystem, das Betriebe motivieren soll, mehr auszubilden. Im Rahmen ihrer Qualifizierungsinitiative „Aufstieg durch Bildung“ hat die Bundesregierung beschlossen, Zuschüsse an Unternehmen zu zahlen, die Lehrstellen für schwer vermittelbare Jugendliche anbieten.

Zum Stichtag 30. September 2007 wurden in Deutschland gut 625 000 neue Ausbildungsverträge geschlossen – etwa neun Prozent mehr als im Vorjahr. Dennoch besteht eine deutliche Lücke zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Lehrstellen. Zum gleichen Zeitpunkt waren der Bundesagentur für Arbeit etwa 29 000 unvermittelte Bewerber für einen Ausbildungsplatz bekannt. Hiervon waren sechzig Prozent Altbewerber, also Jugendliche, deren Schulabschluss mindestens ein Jahr zurückliegt. Weitere 70 000 Bewerber hatten zwar eine Alternative zur Ausbildung gefunden, waren aber trotzdem noch immer an einer Lehrstelle interessiert.

Im Januar 2008 waren noch 11 000 Bewerber ohne Ausbildungsalternative. Ein Teil davon wird im kommenden Ausbildungsjahr als Altbewerber wieder einen betrieblichen Ausbildungsplatz suchen. Insgesamt ist der Anteil der Altbewerber an allen Bewerbern in den vergangenen acht Jahren von 40 auf 52,4 Prozent gestiegen. Im Vermittlungsjahr 2006/07 lag der Schulabschluss bei rund 160 000 Bewerbern ein Jahr zurück, bei etwa 220 000 Personen sogar noch länger.

Der Ausbildungsmarkt wird nach wie vor durch außerbetriebliche Angebote der dualen Ausbildung entlastet. Als „außerbetrieblich“ wird eine Ausbildung verstanden, die durch staatliche Programme bzw. Programme der Bundesagentur für Arbeit finanziert wird. Für das Ausbildungsjahr 2006/2007 weist die Bundesagentur knapp 94 000 außerbetriebliche Ausbildungsverträge aus. Weiterhin sind flankierende Aktivitäten – wie etwa die durch den „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ (Ausbildungspakt) bereit-

gestellten Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche – zu berücksichtigen. Bei dem Pakt handelt es sich um eine Verpflichtung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft, jedem ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Jugendlichen ein Ausbildungsangebot zu machen.

Sowohl quantitativ als auch qualitativ besteht eine Diskrepanz zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Lehrstellen. Die fachlichen Anforderungen der Betriebe an die Bewerber erschweren vor allem den Zugang für Hauptschüler und Jugendliche ohne allgemeinbildenden Abschluss. So stellte das Konsortium Bildungsberichterstattung fest, dass es leistungsschwächere Jugendliche besonders schwer haben, einen Ausbildungsplatz zu finden. Im Jahr 2004 waren bundesweit 84 Prozent der Neuzugänge ohne und rund 52 Prozent der Neuzugänge mit Hauptschulabschluss zunächst in eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme eingestiegen.¹

Die unternehmerische Entscheidung: Ausbilden oder nicht

Für Unternehmen ist die betriebliche Ausbildung eine unter mehreren Strategien, um Personal zu rekrutieren. Betriebe können außerdem extern qualifizierte Fachkräfte einstellen, Hochschulabsolventen übernehmen oder in der Weiterbildung

¹ Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, 2006, Seite 83.

aktiv werden. Bei ihrer Entscheidung wägen die Betriebe die Kosten und den Nutzen der Alternativen ab. Sie orientieren sich einerseits an der Leistung der Lehrlinge während des Ausbildungszeitraums, was vielfach zu einem Ausbildungsniveau über dem einzelbetrieblichen Bedarf führt. Andererseits sehen Betriebe Ausbildungsaktivitäten als längerfristige Investition in das Humankapital ihrer Belegschaft, die in der Regel mit einer hohen Übernahmewahrscheinlichkeit verbunden ist.

Bei der betrieblichen Entscheidung, Ausbildungsplätze anzubieten, sind zunächst strukturelle Faktoren zu beachten: die Ausbildungsberechtigung des Betriebs, die Qualifikationsstruktur der Belegschaft, die Personalfuktuation oder der Stand der Technologie. Daneben sind die betrieblichen Übernahmemechanen ausgebildeter Fachkräfte oder die Einschätzung der Geschäftsentwicklung zu berücksichtigen. Diese Informationen fließen in die einzelbetriebliche Kosten-Ertrags-Kalkulation ein, die das künftige Ausbildungsplatzangebot bestimmt. Hinzu kommen Annahmen über die während der Ausbildung entstehenden Kosten und Erträge aus der Ausbildung. Dazu gehören etwa staatliche Zuschüsse oder ein höheres Ansehen durch die Ausbildungsaktivität. Auch Verpflichtungen gegenüber der Belegschaft oder tarifvertragliche Regelungen können in das Ausbildungskalkül einfließen.

Etwa 30 Prozent der deutschen Betriebe bilden aus – das ist rund die Hälfte der ausbildungsberechtigten Betriebe. Ein großer Teil insbesondere der kleineren Betriebe pausiert allerdings zunächst nach Abschluss eines Ausbildungsverhältnisses. Berücksichtigt man dies in einer Längsschnittbetrachtung, zeigt sich, dass die Zahl der ausbildungsaktiven Betriebe deutlich höher liegt: Zwischen 2000 und 2005 bildeten rund drei Viertel der ausbildungsberechtigten Betriebe aus.² Als Gründe für die Entscheidung, nicht auszubilden, werden neben fehlenden Übernahmemöglichkeiten vor allem hohe Ausbildungskosten gesehen. Dies impliziert, dass arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Förderung von Ausbildungsplätzen am betrieblichen Kosten-Nutzen-Kalkül ansetzen sollten.

2 Vgl. Gabriele Fischer / Jürgen Wahse / Vera Dahms / Marek Frei / Arnold Riedmann / Florian Janik, Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2006, IAB-Forschungsbericht, 05/2007.

Zuckerbrot oder Peitsche

Abgaben- und Bonussysteme sollen die Ausbildungsaktivität erhöhen, indem sie ein unterdurchschnittliches Ausbildungsengagement bestrafen bzw. ein überdurchschnittliches Ausbildungsplatzangebot belohnen. Sowohl bei einem Ausbildungsplatzbonus als auch bei einer Ausbildungsplatzabgabe existieren zwei grundlegende Gestaltungselemente: Erstens ist eine Ausbildungsquote festzulegen, also die Höhe des „gewünschten“ Ausbildungsplatzangebots, deren Über- oder Unterschreitung zu einem Zuschuss bzw. einer Sanktion führt; zweitens ist die Höhe des Bonus bzw. der Strafe zu definieren.

Legt man die Ausbildungsplatzquote auf überbetrieblicher Ebene fest, könnte man auf gesamtwirtschaftliche, regionale, sektorale oder branchenspezifische Richtwerte zurückgreifen. Dabei besteht allerdings ein vielschichtiges Informationsproblem, da einzelbetriebliche Informationen zu Daten einzelner Branchen, Sektoren oder der gesamten Volkswirtschaft aggregiert werden müssen, um einen Schwellenwert zu berechnen. Zudem ist es kaum möglich, Daten mit dem richtigen Zeitbezug zu gewinnen. In der Regel sind gegenwartsbezogene Daten aufgrund von Aufbereitungs- und Auswertungsaktivitäten nur eingeschränkt verfügbar. Daten über die Vergangenheit sind wegen der dynamischen Wirtschaftsentwicklung allenfalls bedingt geeignet, eine zweckmäßige Ausbildungsquote zu definieren. Schließlich sind Prognosen mit Unsicherheiten verbunden.

Hinzu kommen konzeptionelle Probleme. So ist eine einheitliche Ausbildungsquote für alle Betriebe nicht zielführend. Es müsste eine Differenzierung erfolgen, da sich die Möglichkeiten im Rahmen der dualen Berufsausbildung beispielsweise nach Branche und Betriebsgröße unterscheiden. Weiterhin wäre der Strukturwandel zu berücksichtigen, um zu vermeiden, dass das Niveau der Ausbildung in schrumpfenden Branchen oder austerbenden Berufen künstlich hoch gehalten wird. Dies hätte zur Folge, dass Absolventen trotz abgeschlossener Berufsausbildung ein hohes Risiko hätten, arbeitslos zu werden.

Schließlich berücksichtigt die Ausrichtung an einen allgemeinen Schwellenwert nicht die einzelbetriebliche Situation. So mögen einige Betriebe über ihren Bedarf hinaus ausbilden, können damit aber unterhalb eines allgemeinen Schwellenwerts liegen und sanktioniert werden. Dagegen

Qualifizierungsinitiative „Aufstieg durch Bildung“

Am 9. Januar 2008 wurde die Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung „Aufstieg durch Bildung“ im Bundeskabinett beschlossen. Sie enthält Maßnahmen, die zu mehr Bildung und Qualifizierung führen sollen:

- mehr Bildungschancen für Kinder unter sechs Jahren;
- jeder Bildungsweg soll zu einem Abschluss führen;
- Aufstieg durch Bildung, unter anderem durch Aufstiegsstipendien für Absolventen einer Berufsausbildung und Förderung des berufsbegleitenden Studiums;
- Erleichterung des Übergangs von der Schule in die Hochschule;
- mehr Aufmerksamkeit für Technik und Naturwissenschaften, zum Beispiel Start eines „Freiwilligen Technischen Jahrs“ für Abiturienten;
- Verbesserung der Chancen für Frauen, unter anderem durch den Ausbau der Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Gewinnung junger Frauen für Hightech-Berufe;
- lebensbegleitendes Lernen durch Weiterbildung.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, www.bmbf.de

können andere Betriebe unter ihrem Bedarf ausbilden, aber trotzdem den Schwellenwert übertreffen.

Bonus und Abgabe im Vergleich

Bei der Festlegung des Sanktions- bzw. Förderbetrags ist auf den ersten Blick die Richtung, in welcher die Stellschraube gedreht wird, nicht entscheidend. Denn beide Instrumente verbessern aus einzelbetrieblicher Sicht die Relation zwischen Kosten und Erträgen der Ausbildung: Während der Bonus die Erträge der betrieblichen Ausbildung direkt erhöht, steigert die Abgabe die Alternativkosten eines zusätzlichen Ausbildungsplatzes – der Verzicht auf mehr Ausbildung wird teurer. Allerdings verändert sich bei einem Bonussystem die Kosten-Ertrags-Situation von Betrieben unterhalb des Schwellenwerts nicht. Lediglich indirekt kann sich eine Wirkung über den Wettbewerbsprozess ergeben, wenn Konkurrenten durch einen Bonus finanziell gestärkt werden. Dagegen spüren Betriebe mit „unzureichenden“ Ausbildungsaktivitäten bei einer Abgabe eine direkte Verschlechterung ihres eigenen Kosten-Ertrags-Verhältnisses. Somit dürfte beim Bonus der Anreiz für eine Ausweitung der Ausbildungsaktivitäten schwächer ausgeprägt sein.

Der Bonus kommt mit hoher Wahrscheinlichkeit Betrieben zugute, die knapp unter dem jeweiligen Schwellenwert liegen. Betriebe, die bisher nicht ausbilden, werden nur in Ausbildungsplätze investieren, wenn der Zuschuss entsprechend hoch ausfällt. Auch bei der Abgabe ist zu erwarten, dass sie vor allem bei Betrieben nahe des Schwellenwerts ihren Zweck erfüllt. Fraglich bleibt schließlich, welche Ausbildungsplätze geschaffen und von welchen Jugendlichen sie besetzt werden sollten. So wird die Zahl der Ausbildungsplätze erhöht, doch ist nicht gesichert, dass sie den Bewerbern angeboten werden, die sonst ohne Lehrstelle blieben.

Tendenziell könnten mehr Unternehmen erreicht werden, wenn der Schwellenwert für einen Bonus relativ niedrig angesetzt würde. Das Instrument würde aber dadurch entsprechend teuer. Dies gilt insbesondere aufgrund der Mitnahmeeffekte, die eine Besonderheit des Bonussystems darstellen. So erhielten Betriebe, die bereits oberhalb der Schwelle ausbilden, staatliche Zahlungen, ohne ihr Verhalten zu ändern. Die Kosten der Mitnahmeeffekte fallen umso höher aus, je niedriger der Schwellenwert festgelegt wird. Eine einheitliche Schwelle sowie eine einheitliche Bonus- oder Abgabenhöhe ist zudem wenig zielführend, da sich die Kosten und Erträge der Ausbildung regional, sektoral und zwischen Ausbildungsberufen unterscheiden. Eine angemessene Ausdifferenzierung

des Systems wäre jedoch mit weiteren Kosten verbunden.

Gesamtwirtschaftlich senkt ein Ausbildungsplatzbonus die Ausbildungskosten der Unternehmen, was – kurzfristig – zu Beschäftigungsgewinnen führen kann. Jedoch werden diese Effekte gemindert, wenn der Bonus durch Steuern oder Sozialbeiträge finanziert wird. Bei der Sanktionslösung werden den Unternehmen finanzielle Ressourcen entzogen, was den Staat vor das Problem der Mittelverwendung stellt. Selbst wenn die Erlöse wieder der Wirtschaft zur Verfügung gestellt würden, blieben die Kosten der Umverteilung, sodass negative Effekte auf Produktion und Beschäftigung zu erwarten sind. Deshalb erscheint es grundsätzlich sinnvoller, die Mittel für eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage Jugendlicher zu verwenden, beispielsweise durch Investitionen in die Ausbildungsinfrastruktur oder die Finanzierung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze.

Schließlich wäre die Einführung eines Bonus- oder Abgabensystems mit bürokratischem Aufwand verbunden. Bei der Aushandlung der Schwellenwerte fallen Kosten an, die mit einer Differenzierung nach Branchen und Regionen zunehmen. Da die Schwellenwerte aufgrund konjunktureller und struktureller Veränderungen nicht konstant bleiben können, handelt es sich dabei um regelmäßig wiederkehrende Kosten. Außerdem ist zu erwarten, dass sich die Verhandlungen unter Einflussnahme entsprechender Interessengruppen vollziehen. Weiterhin verursacht die Umsetzung der Rechtsgrundlagen durch eine staatliche Stelle ebenso Aufwand wie die Verwaltung der Neuregelung und die entsprechenden Anpassungen in den Betrieben. Schließlich ist ein funktionierendes Anreizsystem davon abhängig, glaubwürdig durchgesetzt zu werden, sodass es nötig wäre, die Angaben der Betriebe zu kontrollieren und Falschinformationen zu sanktionieren.

Die Überlegungen zur Einführung eines allgemeinen Bonus- oder Abgabensystems zeigen, dass dem Vorhaben mit Skepsis begegnet werden muss. Betrachtet man die Gruppe der unversorgten Ausbildungsplatzbewerber – die zu einem erheblichen Teil aus leistungsschwachen Jugendlichen besteht –, ist außerdem zweifelhaft, ob so die Probleme gelöst werden können. Denn die Instrumente setzen an der betrieblichen Seite an, ohne die Qualifikationsprobleme auf der Bewerberseite zu berücksichtigen.

Zuschüsse nur für Altbewerber

Positiv ist zu bewerten, dass die Bundesregierung Überlegungen in Richtung eines allgemeinen Ausbildungsplatzbonus eingestellt hat. Sie hat stattdessen im Rahmen ihrer Qualifizierungsinitiative ein Konzept vorgelegt, das sich speziell an einen Teil der Altbewerber richtet und Zuschüsse an Unternehmen zahlt, die zusätzliche Ausbildungsplätze für diese Zielgruppe zur Verfügung stellt. Diese Form des Ausbildungsbonus zielt darauf ab, zusätzliche Ausbildungsplätze speziell für Jugendliche zu schaffen, die sich wiederholt erfolglos um einen Ausbildungsplatz bemüht haben.

Das Konzept enthält durch die Zielgruppenorientierung ein drittes Gestaltungselement. Außerdem wird der Schwellenwert auf einzelbetrieblicher Ebene festgelegt. Durch die Orientierung an einem Durchschnittswert der vergangenen drei Jahre soll gewährleistet werden, dass nur zusätzliche Ausbildungsplätze gefördert werden. Diese Ausgestaltung vermeidet die Probleme und Fehlsteuerungen bei der Festlegung eines überbetrieblichen Schwellenwerts. Sie erfordert jedoch Informationen über das bisherige Ausbildungsniveau des Betriebs. Weiterhin kann der Dreijahresrhythmus die Marktbewegungen bei der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen verstärken: Beim Übergang in einen konjunkturellen Aufschwung fällt es leichter, das durch die Rezession bedingte, relativ geringe Ausbildungsplatzniveau zu übertreffen und Zuschüsse zu erhalten. In dem Fall erhöht sich die Gefahr von Mitnahmeeffekten trotz der Durchschnittsregel. Allerdings zeigen jüngste Forschungsergebnisse, dass Betriebe im Aufschwung relativ vorsichtig mit dem Aufbau von Ausbildungsplätzen sind.³

Zu unerwünschten Ergebnissen kommt es, wenn sich die Geschäftserwartung eines Betriebs im Zuge eines konjunkturellen Abschwungs verschlechtert und das Ausbildungsniveau heruntergefahren wird. Bleibt der Betrieb unter seinem Dreijahresdurchschnitt, kann er keine Zuschüsse erhalten, wodurch die betriebliche Entscheidung, Ausbildungsplätze anzubieten, zusätzlich negativ beeinflusst wird. Diese prozyklische Wirkung stellt einen Mangel des Bonussystems für Altbewerber dar.

Weiterhin ist nicht klar, wie die Zusätzlichkeit bei Betrieben beurteilt wird, die bisher keine Ausbil-

3 Vgl. Hans Dietrich/Hans-Dieter Gerner, Betriebliches Ausbildungsverhalten und Geschäftserwartungen, in: Sozialer Fortschritt, im Erscheinen.

Ausbildungsbonus

Der Entwurf für einen Ausbildungsbonus sieht eine Förderung für betriebliche Ausbildungsplätze für Altbewerber vor, also für Personen, die mindestens im Vorjahr die allgemein bildende Schule verlassen haben

- und sich seit mehr als zwei Jahren erfolglos um einen betrieblichen Ausbildungsplatz bemühen, oder
- sich seit mindestens einem Jahr um eine betriebliche Ausbildung bemühen und höchstens einen mittleren Schulabschluss vorweisen können, oder
- lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt sind.

Die Höhe des einmalig gezahlten, pauschalen Zuschusses soll mit der monatlichen Bruttoausbildungsvergütung steigen. Bei einer Vergütung unter 500 Euro im Monat liegt der Bonus bei 4 000 Euro, bei einer monatlichen Vergütung zwischen 500 und 750 Euro werden 5 000 Euro gezahlt und bei einer Ausbildungsvergütung über 750 Euro beträgt der Bonus 6 000 Euro.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit soll erfüllt sein, wenn der ausbildende Betrieb durch den neu abgeschlossenen Ausbildungsvertrag am 31. Dezember des Jahres des Ausbildungsbeginns mehr Auszubildende beschäftigt als im Durchschnitt der vorhergehenden drei Jahre.

Förderberechtigt sind Ausbildungsverhältnisse, die frühestens am 1. Juni 2008 und spätestens am 31. Dezember 2010 begonnen werden.

dungsplätze angeboten haben. So wird es Betrieben mit wenigen Auszubildenden leichter fallen, das Kriterium der Zusätzlichkeit zu erfüllen. Dies mag allerdings sogar gewünscht sein, wenn dadurch Anreize gesetzt werden, die Basis der ausbildenden Betriebe zu vergrößern. Auf die Weise können die Betriebe einen Teil der Infrastrukturinvestitionen vom Staat erstattet bekommen.

Die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf betrieblicher Ebene wird durch die Zielgruppenorientierung begrenzt. Das Konzept richtet sich an einen Teil der Altbewerber – an die gering Qualifizierten, die bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz am häufigsten auf der Strecke bleiben. Belohnt wird also nicht per se ein höheres Ausbildungsplatzangebot, der Bonus wird als Ausgleich für eine erwartete Minderleistung bestimmter Bewerber gesehen. Damit verringert sich die potenzielle Reichweite des Bonus, und gleichzeitig sinkt die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Je weiter man die Zielgruppe fasst, desto wahrscheinlicher sind Mitnahme- und Substitutionseffekte. Bei einer weiten Zielgruppe kann es zudem zu einer Bestenauswahl durch die Arbeitgeber kommen. Bei zu enger Fokussierung auf eine Teilgruppe der Altbewerber können wiederum Probleme auftreten: Ein Teil der Altbewerber wird die Förderbedingungen nicht erfüllen; außerdem gibt es Neubewerber, die über die gleichen Schulab-

schlüsse verfügen wie die förderberechtigten Altbewerber. Beides führt zu einer Umsortierung der Warteschlange zugunsten von Altbewerbern mit bestimmten Merkmalen. So wäre es denkbar, dass Unternehmen Bewerber mit speziellen Qualifikationsmerkmalen nur einstellen, wenn sie eine Förderung erhalten. Neubewerber mit relativ schlechten Noten müssten fürchten, dass ihnen erst im zweiten oder dritten Jahr nach Schulabschluss der Einstieg in die Berufsausbildung gelingt. Damit müssten für diesen Personenkreis ausreichend berufsvorbereitende Maßnahmen oder außerbetriebliche Ausbildungsplätze bereitgestellt werden.

Im konjunkturellen Abschwung könnte die Kombination aus Zielgruppenorientierung und Schwellenwertberechnung auf Grundlage der letzten drei Jahre dazu führen, dass das Instrument wirkungslos bleibt. Wenn Unternehmen sowieso weniger Ausbildungsplätze anbieten als in den Vorjahren, entfällt der Bonus ohne Ansehen der Qualifikation von Bewerbern. So haben die Arbeitgeber keine Anreize, Jugendliche aus der Zielgruppe stärker einzubeziehen. Auch hier wäre ein zusätzliches Angebot außerbetrieblicher Ausbildung angezeigt.

Insgesamt ist die Verbindung der Zusätzlichkeit von Ausbildungsplätzen mit enger Zielgruppenorientierung im Vergleich zu allgemeinen und übergreifenden Ansätzen positiv zu bewerten. Prob-

leme oder unerwünschte Nebeneffekte ergeben sich insbesondere aus den komplexen Einflussfaktoren auf den betrieblichen Schwellenwert und durch die prozyklischen Effekte, die der Bonus möglicherweise entfaltet. Eine enge Zielgruppendefinition ist bedeutsam, damit der Bonus zielgerichtet auf dem Ausbildungsmarkt wirken kann. Durch den Ausgleich von Minderleistungen werden die im Wettbewerb benachteiligten Personen gefördert und Mitnahmeeffekte begrenzt. Doch auch hier ist ein Mittelweg zu finden, denn eine zu enge Zielgruppendefinition konterkariert möglicherweise die Breitenwirkung des Instruments. Die Wirkung der grundlegenden Gestaltungselemente – Schwellenwert, Zielgruppe und Höhe des Bonus – sollte daher genau beobachtet werden.

Langfristig ist an der Leistungsschwäche der Jugendlichen anzusetzen

Der Vorschlag eines Ausbildungsbonus in Form eines Lohnkostenzuschusses für Altbewerber ist als zeitlich befristete Maßnahme zum Abbau des „Altbewerberstaus“ konzipiert. Entscheidend ist, dass die richtigen Personen förderberechtigt sind, so dass es zu möglichst geringen Mitnahmeeffekten kommt. Das Kriterium „Altbewerber“ ist hier möglicherweise nicht trennscharf genug: Zum einen dürfte ein Teil der Altbewerber auch ohne Förderung einen Ausbildungsplatz bekommen; zum anderen dürfte es Neubewerber geben, bei denen ohne sofortige Förderung der Zugang zu einer Lehrstelle unrealistisch erscheint.

Um eine Bestenauswahl bei der Lehrstellenbesetzung zu vermeiden, könnten schwer vermittelbaren Ausbildungsbewerbern Gutscheine zur Einlösung bei Arbeitgebern in die Hand gegeben werden – unabhängig davon, ob sie Alt- oder Neubewerber sind. Zwei Herausforderungen stellen sich dabei: Zum einen müsste man ausbildungsfähige Schulabgänger ermitteln, die mit hoher Wahrscheinlichkeit nur durch die Förderung ein Ausbildungsverhältnis eingehen können; zum anderen müsste die Klientel der weniger leistungsfähigen Jugendlichen mit einem solchen Gutschein

umgehen können. Eine Ausgestaltung über Gutscheine wäre also möglicherweise zielgenauer, hätte aber auch seine Tücken und würde wahrscheinlich mit sinkender Teilnahme erkauft.

Abzuwarten ist, ob die Kombination von Zielgruppenorientierung und Zusätzlichkeitsbedingung die hohen Erwartungen erfüllen kann oder lediglich zu einer Verschiebung des Problems zulasten bestimmter Personengruppen unter den Erstbewerbern führt. Einer solchen Entwicklung könnte entgegengewirkt werden, indem man die Zuschüsse in ihrer Höhe differenziert: So könnte ein Altbewerber bei gleichem Schulabschluss einen höheren Bonus erhalten als ein Neubewerber.

Die derzeitige Datenlage über die Ausbildungsbeerberinnen und -bewerber macht zudem eine Evaluation des Instruments schwer, da eine systematische Erfassung aller Jugendlichen, die sich nicht mehr bei der BA zur Vermittlung melden, nicht erfolgt und bei „fehlender Mitwirkung“ auch nicht vorgesehen ist. Daher sollte ein Evaluationskonzept bei der Einführung eines Ausbildungsbonus von Anfang an mit konzipiert und umgesetzt werden.

Die Situation auf dem Ausbildungsmarkt zeigt, dass wirtschaftliche Prosperität nicht ausreicht, um den Lehrstellenmangel zu beseitigen. Auch staatliche Zuschüsse können nicht für alle Bewerber eine betriebliche Ausbildung ermöglichen. Daher wird es auch weiterhin nötig sein, das Lehrstellenangebot durch außerbetriebliche und berufsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen zu ergänzen. So müssen Anstrengungen unternommen werden, auch den Personenkreis der leistungsschwächsten Jugendlichen an eine Ausbildung heranzuführen. Auch hierzu sind in der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung Maßnahmen vorgesehen. Darüber hinaus müssen die wirklichen Ursachen der Probleme auf dem Ausbildungsmarkt angegangen werden. Die Einordnung eines Jugendlichen als „leistungsschwach“ kann symptomatisch sein für eine Reihe von sozialen oder gesellschaftlichen Gegebenheiten. Langfristig gilt es, dafür die Stellschrauben zu finden. ■

Vorbild oder unbequemer Nachbar? – Die deutsche Wirtschaftspolitik aus französischer Sicht

Prof. Dr. Henrik Uterwedde

Stellv. Direktor des Deutsch-Französischen Instituts (dfi), Ludwigsburg

Deutschland erntet derzeit die Erfolge der Agenda 2010. Sinkende Haushaltsdefizite, geringere Arbeitslosigkeit und höhere Wettbewerbsfähigkeit wecken im Ausland das Interesse an der deutschen Wirtschaftspolitik. „Wie machen die Deutschen das?“ wird in französischen Analysen gefragt. Die positive Entwicklung in Deutschland wird teils mit Respekt, teils mit Verärgerung kommentiert.

In Frankreich wird die deutsche Wirtschaftspolitik traditionell mit besonderem Interesse verfolgt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik wird als ständige Herausforderung und zugleich als aussagekräftiger Indikator für die eigenen Schwächen sowie Fortschritte bei ihrer Überwindung gesehen. Dies hängt zum einen mit der Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen in der Nachkriegszeit und insbesondere seit Unterzeichnung des Elysée-Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit (1963) zusammen. Für die französische Seite war und ist es wichtig, dass die enge bilaterale Kooperation auf Augenhöhe stattfindet. Insofern war der Aufstieg der westdeutschen Wirtschaft und ihre Dominanz im Rahmen der Europäischen Union (EU) für Frankreich – dessen Wirtschaft trotz erfolgreicher Modernisierung seit 1945 erhebliche Schwächen aufwies – immer ein Problem, das nicht nur ökonomische Dimensionen hatte. So bildete sich eine Art „psychologisches Gleichgewicht“ heraus: Der aus französischer Sicht starken deutschen Wirtschaft und der D-Mark als Ankerwährung im Europäischen Währungssystem konnte Frankreich mit gewissem Recht seine Führungsrolle in der Außen- und Sicherheitspolitik entgegensetzen.

Vom unheimlichen Nachbarn zur Interessengemeinschaft

In den 1970er Jahren, nach dem ersten und zweiten Ölchock, wurde das ökonomische Gefälle zwischen Deutschland und Frankreich immer deutlicher und in Frankreich zunehmend als (wiederum nicht nur ökonomisches) Problem gesehen. Die intensive Handelsverflechtung zwischen beiden Ländern wies zunehmend asymmetrische Zü-

ge auf, sodass strukturelle Stärken der deutschen und ebensolche Schwächen der französischen Wirtschaft sichtbar wurden.¹ Zahlreiche Analysen beschäftigten sich damals mit dem erfolgreichen „deutschen Modell“ der Sozialen Marktwirtschaft, der industriellen Stärke und der hohen Exportorientierung.²

Dies führte dazu, dass der französische Blick auf die deutsche Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik zwischen Bewunderung („Modell Deutschland“) und Unbehagen („deutsche Wirtschaftsmacht“) schwankte. In dieser ambivalenten Haltung gegenüber dem deutschen Nachbarn wurden hier und da auch historische Ängste artikuliert: „Muss man vor der deutschen Macht Angst haben?“ titelte das Magazin *Le Point* vom 31. Mai 1976, und der ehemalige Premierminister *Michel Debré* äußerte in *Le Monde* vom 12. August 1978: „Deutschland betreibt eine wirtschaftliche Wiederaufrüstung und spricht die einzig angemessene Sprache: die Sprache der Macht.“ Überwiegend wurde die deutsche Wirtschaftsstärke aber als Referenzpunkt für eigene Ambitionen formuliert. Schon Präsident *Georges Pompidou* (1969–74) hatte die Maxime ausgegeben, Frankreich müsse in der industriellen Entwicklung und der Wirtschaftsstärke mit Deutschland gleichziehen, und auch für seinen Nachfol-

¹ Vgl. dazu Dieter Menyesch/Henrik Uterwedde, Partner oder Konkurrenten? Wirtschaftsbeziehungen zwischen nationalen Strategien und internationalen Abhängigkeiten, in: Robert Picht (Hrsg.), *Das Bündnis im Bündnis. Deutsch-französische Beziehungen im internationalen Spannungsfeld*, Berlin 1982, Seiten 105–139.

² Die wichtigsten Analysen sind: Dossier „Le modèle allemand“, in: *Revue française de gestion*, November/Dezember 1978, Seiten 8–44; Bernard Keizer, *Le modèle allemand: mythes et réalités*, La Documentation française, Paris 1979; Laurent de Montfort, *La désindustrialisation au coeur du modèle allemand*, in: *Economie prospective internationale*, Oktober 1981, Seiten 1–97.

ger Valéry Giscard d'Estaing waren die „Verringerung des Abstands zwischen Frankreich und Deutschland“ und das „Streben nach einem vergleichbaren Niveau gegenüber Deutschland“ ein Anliegen.³

Mit der deutschen Einheit und der Globalisierung änderte sich nochmals der Blick auf den Nachbarn. Wenngleich mit der deutschen Einheit die Frage „Müssen die Franzosen Angst vor Deutschland haben?“ (Titel von L'Express, 16. März 1990) neu formuliert und die Erwartung geäußert wurde, Deutschlands Wirtschaft werde „mehr denn je Europa beherrschen“, so war doch der Tenor ein anderer geworden: Anstatt in der Schmollecke zu sitzen und über die „deutsche Dominanz“ zu lamentieren, so die Quintessenz des Dossiers in L'Express, solle Frankreich lieber die enormen Chancen nutzen, die in der deutschen Wiedervereinigung lägen. Im Übrigen schoben sich andere Fragen in den Vordergrund. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem scheinbar globalen Sieg des Kapitalismus wurde der Blick frei für unterschiedliche Varianten marktwirtschaftlicher Systeme.

Ein Bestseller aus dem Jahre 1991, *Michel Alberts* „Capitalisme contre capitalisme“,⁴ popularisierte den Kontrast zwischen dem US-amerikanischen und dem deutschen (bzw. japanischen) Modell. Er schuf den Begriff des „rheinischen Kapitalismus“ als reguliertes, sozialstaatlich abgefedertes, durch Kooperation, Mitbestimmung und Kapitalverflechtungen zwischen Banken und Industrieunternehmen gekennzeichnetes Modell und fragte nach seiner Leistungsfähigkeit und Überlebenschance. Es ist kein Zufall, dass diese internationale Debatte gerade in Frankreich und gerade zu einem Zeitpunkt begann, als sich das Land seit der wirtschaftspolitischen Kehrtwende von 1983 in einem Prozess rascher Liberalisierung, Privatisierung und Öffnung nach außen befand. Die Abkehr vom staatszentrierten Kapitalismus à la française gestaltete sich äußerst schwierig und kontrovers, und vor allem war unklar, wohin die Reise gehen sollte: zum angelsächsischen oder zum deutschen Modell.

Es ist nicht ohne Ironie, dass man in Frankreich die Vorzüge des deutschen Modells in einem Augenblick entdeckte, da dieses sich immer mehr als schwerfällig und krisenanfällig zeigte. Die wach-

senden Strukturprobleme des deutschen Wirtschaftsmodells seit den 1980er Jahren und die ökonomischen Folgen der deutschen Einheit wurden deshalb aufmerksam registriert. Bereits 1980 widmete die Wirtschaftszeitung L'Expansion (19. Dezember 1980) ein ganzes Dossier den wachsenden Schwierigkeiten des deutschen Wirtschaftsmodells. Unter dem Titel „Die Macht und der Zweifel“ sprach es eine Reihe von Problemen an und sagte schwierige Anpassungsprozesse voraus, allerdings nicht ohne hinzuzufügen, die Stärke der Deutschen sei, dass sie sich dessen bewusst seien. Ähnlich argumentierten *Sabine Urban* und *Ernst Moritz Lipp*, die 1988 ein sehr differenziertes Bild von Stärken, Schwächen und Perspektiven der deutschen Wirtschaft zeichneten.⁵

Schnell wurde in den französischen Analysen deutlich, dass die Schwächen in Deutschlands Wirtschaft auch für Frankreich problematische Auswirkungen haben könnten. *René Lasserre*, Direktor des Deutschlandforschungsinstituts CIRAC, verweist darauf, dass man sich in Frankreich traditionell sowohl vor der Stärke der deutschen Wirtschaft als auch vor ihrer möglichen Schwäche fürchtet: „In der ersten steckt der Keim einer Rückkehr zu hegemonialen Versuchungen, die zweite nährt die Furcht vor einem Deutschland, das sich auf sich selbst zurückzieht, und einem fehlenden politischen Willen in Europa.“⁶

Deutschland ist natürlich auch deshalb ein ständiger Referenzpunkt für die wirtschaftspolitische Debatte in Frankreich, weil die ökonomische Verflechtung beider Länder im Rahmen der europäischen Integration weit fortgeschritten ist. Erfolge und Misserfolge der deutschen Wirtschaftspolitik haben unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik in Frankreich. Diese Erkenntnis enger wechselseitiger Abhängigkeit hat mit der Einführung der Europäischen Währungsunion noch zugenommen. Dazu kommt das Bewusstsein, dass der deutschen Ökonomie aufgrund ihres starken Gewichts in der EU eine Schlüsselrolle für die europäische Wirtschaft zukommt: Von ihrer Leistungsfähigkeit und ihrer Fähigkeit, ihre internen Probleme zu meistern, hänge nicht nur die Zukunft der deutschen, sondern der gesamten europäischen Wirtschaft ab.⁷ Dies führt zu einer noch

5 Sabine Urban/Ernst Moritz Lipp, *L'Allemagne, une économie gagnante?*, Paris 1988.

6 René Lasserre, in: Isabelle Bourgeois (Hrsg.), *Allemagne 2001. Regards sur une économie en mutation*, CIRAC (Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine), Cergy-Pontoise 2001, Seite 7.

7 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Dieter Menyesch/Henrik Uterwedde, a. a. O., Seiten 106 f.

4 Titel der deutschen Ausgabe: *Kapitalismus kontra Kapitalismus*, Frankfurt am Main 1992.

intensiveren Auseinandersetzung mit der aktuellen Wirtschaftspolitik des deutschen Nachbarn.

Dabei zeigt sich wiederum, wie sehr sich der Blickwinkel gegenüber den 1970er Jahren geändert hat. Die Kommentatoren sind sich zunehmend bewusst, dass gerade Frankreich und Deutschland trotz aller Unterschiede in einer ähnlichen Lage sind: Sie müssen die Herausforderung der Globalisierung, aber auch der Wissensökonomie annehmen sowie ihr Wirtschafts- und Sozialmodell an veränderte Rahmenbedingungen anpassen. Die Berichterstattung über deutsche Probleme, diese Strukturanpassungen vorzunehmen, geschieht generell aus einer Position der gemeinsamen Betroffenheit heraus. So merkt der Manager *Thierry Potok* in der Wirtschaftszeitung *Les Echos* (3. Oktober 2005) an: „Seit Beginn der 1990er Jahre ist das deutsch-französische Tandem nicht mehr der Motor der europäischen Integration. ... Natürlich unterscheiden sich die Blockaden von einem Land zum anderen, aber der Befund ist identisch. Frankreich und Deutschland ist ein augenfälliger Mangel an Dynamik gemein, wie auch eine Lähmung ihrer politischen Vision und ihrer Reformfähigkeit.“ Danach kommt er auf den in Deutschland neuerdings sichtbaren Reformwillen zu sprechen und sagt eine neue deutsche Wirtschaftsdynamik voraus: „Für uns Franzosen wird es ein schwieriges und teilweise schmerzhaftes Erwachen geben, wenn unser großer Nachbar wieder dynamischer geworden ist, als wir es sind. Aber dies ist wahrscheinlich der unverzichtbare Katalysator, der auch uns dazu drängt, eine neue Etappe einzuschlagen...“

Wettbewerbsfähigkeit und Reformpolitik: Wie machen es die Deutschen?

Ein bis heute zentrales Thema bleibt die Frage der Wettbewerbsfähigkeit und der Standortpolitik. Für die französische Wirtschaftspolitik sind die erheblichen Wettbewerbsschwächen, die seit den weltweiten Ölshocks der 1970er Jahre offen zutage getreten sind, ein vorrangiges, bis heute nicht gelöstes Problem.⁸ Daraus erklärt sich, dass sich der Blick immer wieder auf Deutschland richtet, um nach Erfolgsfaktoren zu suchen und daraus mögliche Schlussfolgerungen für die französische Politik abzuleiten. Seit Beginn der 1990er Jahre werden trotz aller registrierten Schwächen und Krisen

immer wieder die Stärken der deutschen Wirtschaft und des Standorts Deutschland hervorgehoben, die oft fast spiegelbildlich französischen Schwächen entsprechen.

Dabei steht zunächst weniger die Wirtschaftspolitik als solche im Mittelpunkt als vielmehr die Struktur der Wirtschaft: die Spezialisierung der deutschen Exportwirtschaft auf dynamische Märkte und Güter bzw. Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung, die Existenz einer starken mittelständischen Industrie, Kooperations- und Netzwerkbeziehungen zwischen den Unternehmen sowie zwischen diesen und anderen Akteuren (zum Beispiel Forschungseinrichtungen und staatliche Institutionen), die dezentralen Strukturen der Wirtschaft und die zahlreichen räumlich verteilten wirtschaftlichen Ballungszentren. Symptomatisch dafür ist ein kürzlich erstellter Bericht der Pariser Industrie- und Handelskammer über die Zukunft der französischen Industrie. Die großen deutschen Unternehmen, so der Bericht, haben enge Bindungen zu den mittelständischen Firmen; Staat, Unternehmen und Sozialpartner kooperieren im Sinne eines gemeinsamen Dialogs; jeder ökonomische Akteur ist daran beteiligt, eine starke Industrie auf nationaler und internationaler Ebene aufzubauen. Frankreich sollte sich von diesem Modell inspirieren lassen, vor allem, um eine wirkliche Solidarität zwischen den Unternehmen hervorzubringen.⁹

In diesem Zusammenhang ist in Frankreich auch die deutsche „Standortdebatte“ der 1990er Jahre und die Hinwendung zu einer umfassenden Standortpolitik wahrgenommen worden. Frankreich hat seinen in den 1990er Jahren allmählich entwickelten Ansatz einer Politik „systemischer“ Wettbewerbsfähigkeit – die als Querschnittspolitik angelegt ist und auf der Einbeziehung vieler Politikfelder und vieler Akteure beruht sowie letztlich ein neues Rollenverständnis für den Staat bedeutet – auch an den deutschen Erfahrungen ausgerichtet. Während der zentralistische und interventionistische Staat in Frankreich zunehmend als Hemmnis für eine innovationsfreundliche Wirtschaftsentwicklung gesehen wird, richtet sich der Blick auf die Vorteile des deutschen Systems der geteilten Macht, aber auch der Kooperation, zum Beispiel zwischen Bund und Ländern sowie zwischen politischen Kräften, den Verbänden und

⁸ Vgl. dazu zusammenfassend Henrik Uterwedde, *Revolution auf Raten. Frankreichs Wirtschaft zwischen Erneuerung und Beharrung*, in: *Internationale Politik*, Nr. 4/April 2007, Seiten 47–57.

⁹ Vgl. *Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Entre concurrence et compétitivité: quel avenir pour l'industrie française?*, La documentation française, Paris 2008. Ähnlich schon zehn Jahre vorher: *Gabriel Colletis/Jean-Louis Levet, Quelles politiques pour l'industrie française?*, La Documentation française, Paris 1997.

den Sozialpartnern. Vor allem das Deutschlandforschungsinstitut CIRAC, dessen Analysen in Frankreich zu den besten und differenziertesten gehören,¹⁰ hat diese übergreifenden Fragen des Stellenwerts staatlicher Wirtschaftspolitik, der wirtschaftspolitischen Rolle der Länder im deutschen Föderalismus immer wieder thematisiert.¹¹

Respekt vor Gerhard Schröders Reformen

Die Probleme der deutschen Wirtschaft in den 1990er Jahren – die mangelnde Dynamik, die wachsende Arbeitslosigkeit und die Reformblockaden – sind auch in Frankreich aufmerksam registriert worden, und zwar umso mehr, als Frankreich vor ähnlichen Problemen stand. Es ist aber bezeichnend, dass auch in diesen Analysen immer wieder die Fähigkeit des Nachbarn, die Probleme letztendlich energisch anzugehen, thematisiert wird. So verweist der Ökonom *Philippe Chalmin* in *Le Figaro* (8. November 2004) darauf, dass zentrale Elemente des deutschen Wirtschaftsmodells (das System der Mitbestimmung und der dualen Lehrlingsausbildung sowie die engen Kapitalverflechtungen in der „Deutschland AG“) in die Krise geraten seien, um dann aber anzufügen: „Mit großem Mut hat die Regierung *Schröder* ein Programm drastischer Reformen eingeleitet. ... Der Preis, der in Form von Zweifeln und Unbehagen zu zahlen sein wird, ist höher und dauerhafter, als man sich je hätte vorstellen können.“

Zu einer Zeit, in der der Reformpolitik der Regierung der Wind besonders stark ins Gesicht blies und noch keine Anzeichen für positive Wirkungen der Strukturreformen sichtbar waren, überschrieb *Le Figaro* (18. März 2005) einen Leitartikel mit „Das deutsche Beispiel“. Der Anschein, Deutschland sei ein wirtschaftlich krankes Land, täusche. Drei Gründe sprächen für die deutsche Politik: „Zunächst: Wenn in Deutschland ein Programm der Veränderungen zur Anwendung kommt, begnügt man sich nicht mit homöopathischen Maßnahmen. Frankreich hingegen begnügt sich mit Einzelreformen, ohne diese in eine Gesamtstrategie zu stellen. Ferner besitzt Berlin einen wichtigen Trumpf, der Beständigkeit heißt. Paris dagegen macht allzu oft den Eindruck, von einem Plan

zum anderen zu springen. ... Schließlich fällt auf, wie sehr wieder einmal der deutsche Plan Ergebnis eines politischen Konsenses war. ... Dies ist natürlich in Frankreich kaum vorstellbar. Dabei könnte es ein Beispiel sein.“

Die seit 2005/06 spürbare neue Wachstumsdynamik in Deutschland ist Gegenstand zahlreicher Analysen und Kommentare. Übereinstimmend wird sie als Ergebnis struktureller Stärken der deutschen Wirtschaft, aber auch der jahrelangen Lohnzurückhaltung, der Steuer- und Abgabensenkungen sowie der seit 2003 angegangenen Strukturreformen gesehen. Diese Punkte nennt *Jean Pierre Robin* (*Le Figaro*, 9. April 2007) und verweist insbesondere auf die „hartnäckigen Anstrengungen zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit“. Kurz und bündig drückt es der Wirtschaftsexperte *Elie Cohen* aus: „Die Deutschen haben einer riesigen Anstrengung zugestimmt, um die Lohnkosten in den Griff zu bekommen, die sich heute auszahlt; auch das ist die Bilanz des Kanzlers *Schröder*“ (*Nouvel Observateur*, 12. Juli 2006).

Eine längere Analyse in der Zeitschrift *Futuribles* widmet sich besonders der erfolgreichen Kostensenkungsstrategie der vergangenen Jahre.¹² Während die strukturellen, qualitativen Wettbewerbsvorteile Deutschlands bekannt seien, sei dies ein Novum. Der Autor hebt vor allem das Zusammenspiel unternehmerischer und politischer Maßnahmen hervor: Während in zahlreichen Unternehmen Pakte zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ausgehandelt worden seien, um die Produktionskosten zu senken, habe die Politik die Unternehmen und Bürger von Abgaben und Steuern entlastet. Wie viele dieser Blicke auf die deutsche Reformpolitik endet der Artikel mit den „Lehren, die wir aus dem deutschen Beispiel ziehen können“: die begrenzte Bedeutung der staatlichen Wirtschaftspolitik gegenüber der Tarifautonomie und den sozialvertraglich ausgehandelten Unternehmensvereinbarungen; die Senkung der Unternehmenssteuern (während Frankreich zusammen mit Italien und Spanien das Land mit der höchsten Unternehmensbesteuerung sei); schließlich die Existenz einer Einheitsgewerkschaft, was eine Verhandlungskultur und „verantwortungsbewusste Gewerkschaften“ fördere. In allen diesen drei Feldern „unterstreicht die Anpassung Deutschlands an ein international rüderes Umfeld die französischen Handicaps, was die politisch Verantwortlichen alarmieren sollte“. Die Reformpolitik der

¹⁰ Verbreitet durch die Zweimonatszeitschrift *Regards sur l'économie allemande* sowie eine Reihe von Veröffentlichungen; www.cirac.u-cergy.fr.

¹¹ Zuletzt in *Isabelle Bourgeois* (Hrsg.), *Le modèle social allemand en mutation*, CIRAC, Cergy-Pointoise 2005; dieselbe (Hrsg.), *Allemagne: Compétitivité et dynamiques territoriales*, CIRAC, Cergy-Pointoise 2007.

¹² *François Michaux*, *Compétitivité: comment font les Allemands?*, in: *futuribles*, März 2007, Seiten 5–21.

Regierung Schröder ist in zahlreichen Berichten durchaus kritisch analysiert, letztlich aber als mutiger Schritt nach vorn gewürdigt worden.¹³

Manche halten die deutsche Wirtschaftspolitik für egoistisch

Aber es gibt auch kritische Stimmen, die der deutschen Wirtschaftspolitik vorwerfen, dem französischen Wachstum zu schaden. Sie beruhen auf dem Argument, die deutsche Strategie der Kostensenkung, Lohnzurückhaltung sowie Steuer- und Abgabensenkung sei eine „nicht kooperative“ Strategie gegenüber den EU-Partnern, weil sie diese in einen letztlich schädigenden Kosten- und Steuer-senkungswettbewerb treibe. So zitiert Le Monde (28. April 2006) das Wirtschaftsforschungsinstitut OFCE (observatoire français des conjonctures économiques): Deutschland habe eine Politik der Lohnkostensenkung durchgeführt und sich damit Wettbewerbsvorteile gegenüber Frankreich und anderen Partnern verschafft. Zusätzlich habe diese Politik zu einer nachlassenden Binnennachfrage in Deutschland geführt, die die Absatzchancen gerade der französischen Exporteure gemindert habe.

Der Chefredakteur des Wirtschaftsmagazins L'Expansion verweist ebenfalls auf die für Frankreich negativen Folgen der *Schröderschen* Reformpolitik: Die Selbstbeteiligungen und Leistungseinschränkungen in der Sozialversicherung sowie der Druck auf die Löhne führten dazu, dass die deutschen Konsumenten sparen statt konsumieren. „Und so werden die Franzosen aufgerufen, die Kosten der Anpassung der deutschen Wirtschaft an die Globalisierung zu zahlen!“ Auch die zitierte Analyse der Zeitschrift Futuribles fragt skeptisch: „Wer kann heute die Auswirkungen dieser Strategie der ‚Nicht-Kooperation‘ auf die Wettbewerbsfähigkeit der wichtigsten Ökonomien der EU ermessen?“

Deutschland: Marktwirtschaftlich – und interventionistisch?

Ein weiterer Grund für das hohe Interesse an der deutschen Wirtschaftspolitik ist die Frage, inwieweit es Übereinstimmung oder Konfliktpotenzial

zwischen beiden Ländern in Bezug auf die EU-Politik gibt. Beide Länder haben – trotz einer zunehmend kritischen Bewertung ihrer „Motorrolle“ für die EU – ein erhebliches politisches und ökonomisches Gewicht in Europa (beide zusammen repräsentieren mehr als vierzig Prozent der Wirtschaftsleistung der EU). Die Lösung wichtiger Probleme erfordert auch heute noch ein Einvernehmen zwischen Deutschland und Frankreich. Insofern ist bei EU-relevanten Themen die Aufmerksamkeit in Frankreich besonders hoch: Dies betrifft die zeitweiligen Schwierigkeiten Deutschlands bei der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ebenso wie die Haltung der Bundesregierung zur Liberalisierung der Dienstleistungen, zur Währungsunion oder zur Industriepolitik. In diesen Bereichen ist die französische Sicht auf die deutsche Politik besonders kritisch, vor allem wenn sie französischen Positionen oder Interessen zuwiderläuft.

Immer wieder prallen in der europäischen Wirtschaftspolitik deutsche und französische Konzeptionen aufeinander. Frankreich, getreu seiner – zwar abgeschwächten, aber immer noch spürbaren – interventionistischen Neigungen, plädiert oft für politisches Handeln und will auch die EU zu einem wirtschaftspolitischen Akteur ausbauen. Ob in der Außenhandels-, der Industrie-, der Währungs- oder der Konjunkturpolitik: Immer wieder hat Frankreich sich für eine aktivere europäische Politik ausgesprochen.¹⁴ Dieser Voluntarismus stößt sich an deutschen ordnungspolitischen Grundsätzen und Positionen, die stärker den Marktkräften trauen und zurückhaltender gegenüber öffentlichen Interventionen sind. Die daraus entstehenden Spannungen sind wiederholt Anlass gewesen, die deutschen Positionen kritisch zu hinterfragen.

Wenn in Deutschland der ökonomische „Nationalismus“ angeprangert wird, so fragt man sich in Frankreich, wie ehrlich diese Haltung ist. So kommt Le Monde (9. Dezember 2004) in einer längeren Analyse zu dem Schluss, dass Deutschland oft ein bisschen unaufrichtig sei. Der damalige Wirtschaftsminister *Clement* „verstehet sich als Apostel eines liberaleren Ansatzes als [der damalige französische Finanzminister] *Nicolas Sarkozy* ihn vertritt, aber was den Interventionismus angeht, so haben die Deutschen in der Praxis keinen Grund, irgend jemandem Lektionen zu erteilen“. Der Ar-

¹³ Beispielsweise René Lasserre, Le redressement économique de l'Allemagne, in: Politique étrangère Nr. 4/2007, Seiten 803–815, Brigitte Lestrade, Les réformes sociales en Allemagne: L'Agenda 2010 du gouvernement Schröder, Note du CERFA Nr. 9, Februar 2004 (IFRI, Paris), sowie Isabelle Bourgeois, Le modèle social allemand, a. a. O.

¹⁴ Vgl. dazu Henrik Uterwedde, Wirtschafts- und Sozialpolitik – Potenzial deutsch-französischer Gemeinsamkeiten, in: Politische Studien, Nr. 2/2001, Seiten 64–72.

tikel zitiert Beispiele staatlichen Interventionismus zugunsten deutscher Unternehmen (Holzmann-Gruppe 1999, MobilCom 2002, KarstadtQuelle), aber auch das VW-Gesetz, das dem Land Niedersachsen den Einfluss im VW-Konzern garantieren sollte. Politiker und Unternehmer beider Länder, so die Analyse, wollten die Unabhängigkeit ihrer Vorzeige-Unternehmen sichern.

Diese Argumentation wird auch anderswo häufig aufgegriffen, umso mehr, als sich Frankreich immer wieder deutschen Vorwürfen des Colbertismus und des ökonomischen Nationalismus ausgesetzt sieht. Dabei sei doch Deutschland, so auch *Le Figaro* (14. März 2006), „weit davon entfernt, frei von Tadel zu sein“, und zitiert neben dem VW-Gesetz auch den Kampf gegen die Privatisierung der Sparkassen. „Deutschland hat seit Jahren eine Rhetorik, die weitaus liberaler ist als seine Praxis“, merkt seinerseits *Le Monde* (7. März 2006) an, und fügt weitere Beispiele hinzu. Auch die heftige deutsch-französische Kontroverse um die Zukunft von EADS 2006/07, in der sich die Bundesregierung gemeinsam mit den betroffenen Bundesländern stark engagierte und den Konflikt zur politischen Chefsache machte, gab Anlass zu Kommentaren, die dieses Verhalten kritisch beleuchteten und den Deutschen vorwarfen, sich ebenso nationalistisch zu verhalten wie die Franzosen.

Diese kritischen Blicke sind nicht nur als eine Retourkutsche zu werten. Sie heben zu Recht den

Widerspruch zwischen marktwirtschaftlichem Diskurs und interventionistischer Praxis in Deutschland hervor, auch wenn für die französischen Beobachter das Spannungsverhältnis zwischen Marktwirtschaft und öffentlicher Intervention in Deutschland nicht leicht zu durchschauen ist. Allerdings werden unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen: Teilweise dient der Blick auf Deutschland (und andere Länder) der Rechtfertigung des eigenen Handelns. So erklärt der Abgeordnete *Bernard Carayon*, ökonomischer Patriotismus bedeute „ganz einfach, sich von den Instrumenten unserer Konkurrenten beeinflussen zu lassen. ... Gilt der ökonomische Patriotismus nur im Ausland als tugendhaft?“¹⁵

Mehrheitlich allerdings führt die Offenlegung deutscher Widersprüche nicht mehr dazu, die eigenen aus dem Blick zu verlieren. Im Gegenteil: Der kritische, mittlerweile sehr differenzierte Blick auf den Nachbarn ist Anlass, Einsichten über die eigenen Stärken sowie vor allem Schwächen und Probleme zu gewinnen. So wie es Staatspräsident *Nicolas Sarkozy* in einer Rede am 30. Juli 2007 ausdrückte: „Es ist außerordentlich wichtig, dass wir politischen Verantwortlichen keine Angst haben, unseren ausländischen Freunden zu sagen: ‚Gebt uns eure Ratschläge, eure Erfahrung. Wie haben es die anderen gemacht, um Erfolg zu haben, und wie können wir Erfolg haben?‘ Man kann nicht mehr einen ausschließlich franko-französischen Blick in der Welt von heute haben.“¹⁶ ■

¹⁵ Zitiert in Henrik Uterwedde, *Patriotisme économique*. Eine (nicht nur) französische Debatte, in: *Dokumente*, Nr. 6/2006, Seite 18.

¹⁶ Zitiert in *Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali: 300 décisions pour changer la France*, La Documentation française, Paris 2008, Seite 5.

Zu einem Buch von Götz W. Werner

Gesellschaft neu gedacht: Einkommen für alle

Götz W. Werner hat ein sehr persönliches Buch geschrieben: „Einkommen für alle“ präsentiert einen Gesellschaftsentwurf, dem sich der Gründer und Chef der dm-Drogeriekette bereits seit vielen Jahren intensiv widmet – und der eng mit seinem Namen verbunden ist. Spätestens seit dem Engagement des thüringischen Ministerpräsidenten *Dieter Althaus* für ein ähnliches Konzept eines Bürgergelds hat die Diskussion auch die breite Öffentlichkeit erreicht.

Werner liefert sicherlich den am weitesten reichenden Entwurf ab: das bedingungslose Grundeinkommen. Der Staat zahlt jedem ohne Auflagen ein garantiertes Einkommen, dafür aber keine anderen Sozialtransfers. Zur Finanzierung dient einzig eine allgemeine Konsumsteuer, ähnlich der heutigen Mehrwertsteuer. Auf diesen beiden Säulen soll die heutige „Gesellschaft der totalen Fremdversorgung“ stabiler ruhen als auf den derzeit unzähligen Einzelregelungen zu Existenzsicherung und Besteuerung.

Ausgangspunkt der Argumentation ist das Grundrecht auf Einkommen. Es leitet sich aus dem (Menschen-)Recht auf Würde und Freiheit ab, das in modernen arbeitsteiligen Gesellschaften eines verfügbaren Einkommens bedarf. Daraus soll aber nicht nur, wie im Rahmen der heutigen Sozialpolitik, die reine Existenz des Einzelnen bestreitbar sein, sondern seine Teilhabe am gesellschaftlichen Alltag ist staatlich zu gewährleisten: Statt des reinen Existenzminimums erhält jeder ein Kulturminimum – eben als bedingungsloses Grundeinkommen.

Dadurch werden in den Augen *Werners* gleichzeitig aus bisherigen „Einkommensplätzen“, die aus rein extrinsischen Motiven besetzt werden, wirkliche Arbeitsplätze. Arbeitnehmer können ihren Neigungen und Talenten folgen – und sich für die Suche nach entsprechenden Stellen genügend Zeit zu nehmen. Es besteht weder die Notwendigkeit noch der Zwang der Arbeitsbehörden, auch ungeliebte Jobs annehmen zu müssen. Erst mit dieser größeren Wahlfreiheit verdient der Arbeitsmarkt auch seinen Namen. Seitens der Unternehmen ergibt sich vor allem zweierlei: Einerseits müssten Arbeitsplätze mit Blick auf ihre Attraktivität aus Sicht der Arbeitnehmer statt auf ihre betriebswirtschaftliche Produktivität vergütet werden. Andererseits könnte der Arbeitgeber von Teilen seiner moralischen und eventuell seiner rechtlichen Verpflichtung gegenüber den Angestellten entbunden werden, da letztere in ein garantiertes Sicherheitsnetz fielen. Für Arbeitnehmer wie für Arbeitgeber erhöhten sich letztlich die Flexibilität und die Freiheit zu eigenverantwortlichem Handeln.

Mit dem bedingungslosen Grundeinkommen soll zugleich das Steuersystem drastisch vereinfacht werden. Ziel ist, nicht mehr wie bislang vor allem das Einkommen zu besteuern – und damit die Bereitstellung von Leistungen, die in modernen Gesellschaften mit hochgradiger Arbeitsteilung immer für andere erfolgt. Dieses Verfahren sei ohnehin nur die indirekte und undurchschaubare Variante der vorgeschlagenen Konsumsteuer. Denn letztlich fließe jede im Produktionsprozess erhobene Steuer in die Preise ein und werde letztlich von den Verbrauchern bezahlt. Wenn die Verbraucher direkt und einzig an dieser Stelle besteuert würden, könnte am Steuersatz die Staatsquote abgelesen werden.

Das durchaus lesenswerte Buch vermag, neue Perspektiven auf altbekannte Probleme und Phänomene zu eröffnen. Dass der „Realträumer“ *Werner* dabei manchmal sehr anthroposophisch wirkt, ist verzeihlich. Unverzeihlich ist dagegen, dass der Leser mit eigenen (und unüblichen) Begriffen verwirrt und mit dem Verzicht auf eine konkrete Berechnung des Gesellschaftsmodells diesbezüglich im Unklaren gelassen wird. Ob man tatsächlich zum Verstehen der Idee *Werners* „neu denken können“ muss, sei dahingestellt. Klar ist aber, dass *Ludwig Erhard* griffig „Wohlstand für alle“ forderte – dabei aber auf die individuelle Leistung und nicht auf den allversorgenden Staat abzielte. ■



■ Götz W. Werner, Einkommen für alle. Der dm-Chef über die Machbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens, Verlag Kiepenheuer & Witsch, Köln 2007, 222 Seiten.

Lars Vogel

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

Mitarbeiter dieser Ausgabe

Dr. Ulf Böge
Vera Bünnagel
Dr. Hans Dietrich
Dr. Martin Dietz
Prof. Dr. Juergen B. Donges
Prof. Dr. Johann Eekhoff
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Dr. Hagen Lesch
Dr. Klaus Liebig
Philip Plickert
Prof. Dr. Wolfgang Schroeder
Michael Stops
Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Prof. Dr. Stefan Voigt
Dr. Ulrich Walwei

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 115 – März 2008.

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