



Konrad
Adenauer
Stiftung

LEXIKON SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

WIRTSCHAFTSPOLITIK VON A BIS Z

**ROLF H. HASSE | HERMANN SCHNEIDER (†)
KLAUS WEIGELT (HRSG.)**

Lexikon Soziale Marktwirtschaft - Wirtschaftspolitik von A-Z

Sankt Augustin, 12. Juni 2013

Besuchen Sie uns im Internet

www.kas.de

Vollständige, unveränderte E-Book-Ausgabe des auf kas.de erschienenen Lexikons Soziale Marktwirtschaft. Dieses beruht auf der 2005 im UTB-Verlag erschienenen 2. Druckauflage und wird fortlaufend aktualisiert und erweitert.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Sankt Augustin / Berlin 2015

Diese E-Book-Ausgabe wird analog den Bedingungen der Creative Commons Public License zur Verfügung gestellt:



Dieses Werk ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“,

(abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Umsetzung: spree-media.net GmbH, Berlin.

Die neuveröffentlichte, überarbeitete Onlineausgabe des Lexikon Soziale Marktwirtschaft fasst die wesentlichen Gesichtspunkte und die teilweise schwierigen Sachfragen zu diesem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzept in verständlicher Sprache zusammen.

Warum dieses Lexikon?

Die Frage der Vereinbarkeit von Freiheit, Gerechtigkeit und Verantwortung stellt sich für das nationale und internationale Wirtschaftsgeschehen mit wachsender Dringlichkeit. Nach Auffassung der KAS ist es die Soziale Marktwirtschaft in ihrem ursprünglichen Verständnis, welche eine Einheit sowohl von Freiheit und Verantwortung als auch von Eigeninitiative und Solidarität ermöglicht. Das Konzept bietet einen alternativen Weg zu staatsautoritären, zentralplanwirtschaftlichen Ansätzen und marktliberalen Modellen vollständiger Deregulierung. Gerade in Zeiten der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich der stabilitätsorientierte Ansatz der Sozialen Marktwirtschaft bewährt: Die rasche wirtschaftliche Erholung Deutschlands nach der Krise stellt den Erfolg dieses Konzepts unter Beweis.

Dennoch haben die Kenntnisse über Zusammenhänge und Wirkungsweisen der Sozialen Marktwirtschaft inzwischen auf breiter Basis abgenommen und ihre Interpretation einen hohen Grad an Beliebigkeit erreicht. Die Soziale Marktwirtschaft droht, in der öffentlichen Diskussion zu einer Leerformel zu werden, derer man sich allseits nach Gutdünken bedient. Das von der KAS nun auch online zur Verfügung gestellte „Lexikon Soziale Marktwirtschaft – Wirtschaftspolitik von A-Z“ will vor diesem Hintergrund Hilfe zur Orientierung geben.

Was bietet das Lexikon?

Ziel des Nachschlagewerks ist zum einen die Klärung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeption sowie der Grundbegriffe und Ideen der Sozialen Marktwirtschaft. Den Hauptteil bilden Beiträge, die sich mit den Zielen des Modells, seinem gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Umfeld, den Akteuren und ihren verschiedenen Politikfeldern befassen. Ferner werden Umsetzungsmöglichkeiten, Reformbedarf und Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft für Deutschland und Europa umrissen. Beiträge über Persönlichkeiten, die sich bei der Entwicklung und Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft Verdienste erworben haben, ergänzen die Darstellung.

In den über 200 Beiträgen zu Sachstichworten werden Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialen Marktwirtschaft, ihr Anpassungsbedarf aufgrund neuer Herausforderungen, die Widerstände dagegen sowie ihre Zukunftsfähigkeit als Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erläutert. Grundbegriffe der Ökonomie werden ebenso wie alternative Konzeptionen und Wirtschaftsordnungen dargestellt, um die Soziale Marktwirtschaft von anderen ordnungspolitischen Entwürfen abzugrenzen.

Die alphabetische Abfolge der Beiträge des Lexikons wird durch eine Gliederung ergänzt, die die sachlichen Zusammenhänge sichtbar macht. Darüber hinaus erleichtern zahlreiche Querverweise, ein umfangreiches Sachregister und ein Glossar mit Erläuterungen wichtiger Fachbegriffe die Arbeit mit dem Nachschlagewerk. Für eine vertiefte Beschäftigung mit einzelnen Themen sind jedem Artikel einige Literaturhinweise beigefügt.

Pressestimmen

Frankfurter Allgemeine

ZEITUNG FÜR DEUTSCHLAND

5. Mai 2003, „Das Lexikon füllt mühelos allfällige Lücken in der staatsbürgerlichen Allgemeinbildung. Es gehört an alle Schulen und in alle Haushalte.“

Süddeutsche Zeitung

NEUESTE NACHRICHTEN AUS POLITIK, KULTUR, WIRTSCHAFT UND SPORT

15. Februar 2003, „Die Autoren haben die Soziale Marktwirtschaft wieder lebendig werden lassen. Wenn es den verantwortlichen Politikern gelingt, die im Lexikon so ausführlich dargestellten Komponenten der Konzeption wieder umzusetzen, dann wird diese auf Leerformeln reduzierte Wirtschaftsordnung auch wieder mit Inhalt gefüllt.“

Inhalt

Warum dieses Lexikon?

Was bietet das Lexikon?

Pressestimmen

Sachgliederung

A. Grundlagen

B. Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

A. Grundlagen

1. Ökonomische Grundbegriffe
2. Alternative Ordnungsrahmen – Konzeptionen und Wirtschaftsordnungen
3. Soziale Marktwirtschaft – Konzeption

B. Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

1. Ziele der Wirtschaftspolitik
2. Träger der Wirtschaftspolitik (Akteure)
3. Wettbewerbsordnung und Wettbewerbspolitik
4. Geld und Währung: Ordnung und Politik
5. Finanzordnung und Finanzpolitik
6. Sozialordnung und Sozialpolitik
7. Arbeitsmarkt und Beschäftigung
8. Internationale Wirtschaftsordnung und –politik
9. Europäische Union
10. Umweltschutz, Umweltpolitik
11. Wiedervereinigung
12. Bildungs- und Wissenschaftspolitik
13. Spezielle Politikfelder

A. Grundlagen

1. Ökonomische Grundbegriffe
2. Alternative Ordnungsrahmen – Konzeptionen und Wirtschaftsordnungen
3. Soziale Marktwirtschaft – Konzeption

B. Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

1. Ziele der Wirtschaftspolitik
2. Träger der Wirtschaftspolitik (Akteure)
3. Wettbewerbsordnung und Wettbewerbspolitik
4. Geld und Währung: Ordnung und Politik
5. Finanzordnung und Finanzpolitik
6. Sozialordnung und Sozialpolitik
7. Arbeitsmarkt und Beschäftigung
8. Internationale Wirtschaftsordnung und –politik
9. Europäische Union
10. Umweltschutz, Umweltpolitik
11. Wiedervereinigung
12. Bildungs- und Wissenschaftspolitik
13. Spezielle Politikfelder

Köpfe der Sozialen Marktwirtschaft

Beckerath, Erwin Emil von

Böhm, Franz

Briefs, Goetz A.

Dietze, Constantin von

Einaudi, Luigi

Engels, Wolfram

Erhard, Ludwig Wilhelm

Eucken, Walter Kurt Heinrich

Frickhöffer, Wolfgang
Giersch, Herbert
Hayek, Friedrich August von
Hensel, K. Paul
Höffner, Joseph Kardinal
Kamitz, Reinhard
Karrenberg, Friedrich
Lutz, Friedrich August
Meyer, Fritz W.
Miksch, Leonhard
Müller-Armack, Alfred
Nell-Breuning, Oswald von
Nipperdey, Hans Carl
Röpke, Wilhelm
Rueff, Jacques
Rüstow, Alexander
Schiller, Karl
Schlecht, Christian Otto
Schleyer, Hanns-Martin
Schmölders, Günter
Schreiber, Wilfrid
Stoltenberg, Gerhard
Stützel, Wolfgang
Thielicke, Helmut
Veit, Otto
Welter, Erich
Willgerodt, Hans

Glossar

Abstandsgebot
Agenda 2000
Agglomeration
Aggregate (volkswirtschaftliche)
Allfinanzkonzept
Allokation
Annuität
Äquivalenzprinzip
Arbitrage
Asset Backed Securities (ABS)
Austarieren
Austrianismus (Neo-)
Bad Bank
Basel II
Basel III
Bedarfsgemeinschaften
Benchmarking
Beveridge-System
BIP
Bizone
Blaue-Liste-Institut
Bonus – Malus
BRACERO-Programm
Braindrain
Bretton-Woods-System
Bruttoinlandsprodukt
Carbon footprint
Cassis von Dijon-Regel

Ceteris paribus
Colbertismus
Coram publico
Credit Default Swaps (CDS)
Cum grano salis
Deduktiv-logische Methode
Deflation
Deflator
Degradation des Bodens
Dekarbonisieren
Derivate
Diskretionär
Diskriminierung, Diskrimination
Disparität
Distribution
Doha-Runde
Dollarisierung
Egalitarismus
Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1987
Emission, emittieren
Emissionszertifikat
Empirie, empirisch, empirisch-induktive Methode
Empirische Evidenz
Enabling clause
Endogen
ERP-Sondervermögen
Euroisierung (Dollarisierung)
Europäische Freihandelszone (EFTA)

Europäisches Währungssystem (EWS)
Evolution, evolutorisch
EWG/ EG/ EU
Externe Effekte, externe Kosten
Fazilitäten
Fertilität
Finanzausgleich
Freiburger Ordo-Kreis
Freihandel
Freizügigkeit
Gap
Gebietskörperschaften
Geldillusion
Geldmarktpapiere
Gesundheitsfonds
Globalsteuerung
Grundfreiheiten (vier)
Haircut
Hartz-Reformen
Hebesatz
Historische Schule
Homogene (heterogene) Produkte/Güter
Hypertrophie; hypertroph
Hypostase/hypostasieren
Hysteresis-Theorie
Innovation, Innovator
Insider-Problematik (Insiderregeln)
Insolvenz

Interbankenmarkt
Interdependenz
Intrinsische Arbeitsmotivation
Kassa- /Termingeschäfte
Kasuistisch
Komparative Kosten
Kontingente
Konvergenz, konvergieren
Konvertibilität
Kopfpauschale
Kopplungsgeschäfte
Kurzarbeit
Kyoto-Prozess
Lag (time lag)
Laissez-Faire
Liquidität
Magisches Viereck
Makroökonomik
Malthus, Thomas Robert; malthusianisch
Margentarif
Marktkonformität
Marshall-Plan
Materialismus
Mennonit, mennonitisch
Meritorische Güter
Merkantilismus, Merkantilisten
Methodologischer Individualismus
Mikroökonomik

Mont Pèlerin Society
Moral hazard
Moral-suasion-Politik der Beeinflussung
Naturrecht, naturrechtlich
Niederlassungsfreiheit
Nolens volens
Nutzen
Öffentliche Güter
Ökonomisches Prinzip
Offenheitsgrad
Ontologisch
Opportunitätskosten(kalkül)
Optionskommunen
Ordnungskonformität, ordnungskonform
Paradigma
Paradoxon
Performance
Phillips-Kurve
Physiokraten, Physiokratismus
Polluter-Pays-Principle
Portfolio
Primärmarkt
Prinzipal-Agent-Ansatz
Produktdifferenzierung
Produktionsfaktoren
Protektionismus
Public-Choice-Schule
Publizitätspflicht

Race to the bottom
Rating(-Agenturen)
Rationalprinzip
Realeinkommen, reale Kaufkraft
Realtransfer
Refinanzierung
Rent seeking
Reverse Migration
Rezession
Reziprozität
Riester-Rente
Römische Verträge
Schweizer Zollformel
Sekurisierung/Securitization
Self-fulfilling prophecy
Shareholder-Value
Sichteinlagen
Skaleneffekte
Solidarität, solidarisch
Spareinlagen
Staatsfonds
Staatsquote
Stakeholder
Submission(sabsprachen)
Subprime
Subsidiarität
Subsistenz (-niveau)
Substitution, substituieren

Subsumtion, subsumieren
Synergieeffekte
Termineinlagen
Termin-/Kassageschäfte
Terms of Trade (TOT)
Tobinsteuer
Trade-off
Transaktion(skosten)
Transfer(s)
Toxische Wertpapiere
Uno actu
Utilitarismus, utilitaristisch
Verfügungsrechte
Verschmutzungsrechte
Volatilität
Währungsschlange
Wertschöpfungskette
Win-Win-Situation
Wirtschaftliche Renten
Wirtschaftsstil
Wirtschaftssubjekte
Zertifikate(-Handel)
Zollbindung

Die Herausgeber

Autorenverzeichnis, online (Stand Sept. 2013)

Abkürzungsverzeichnis

Verzeichnis wichtiger wirtschaftswissenschaftlicher
Forschungs-und Beratungsinstitute

Sachgliederung

A. Grundlagen

1. **Ökonomische Grundbegriffe**
2. **Alternative Ordnungsrahmen – Konzeptionen und Wirtschaftsordnungen**
3. **Soziale Marktwirtschaft – Konzeption**

B. Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

1. **Ziele der Wirtschaftspolitik**
2. **Träger der Wirtschaftspolitik (Akteure)**
3. **Wettbewerbsordnung und Wettbewerbspolitik**
4. **Geld und Währung: Ordnung und Politik**
5. **Finanzordnung und Finanzpolitik**
6. **Sozialordnung und Sozialpolitik**
7. **Arbeitsmarkt und Beschäftigung**
8. **Internationale Wirtschaftsordnung und –politik**
9. **Europäische Union**
10. **Umweltschutz, Umweltpolitik**
11. **Wiedervereinigung**
12. **Bildungs- und Wissenschaftspolitik**
13. **Spezielle Politikfelder**

A. Grundlagen

1. **Ökonomische Grundbegriffe**

<u>Angebot und Nachfrage</u>	PD Dr. Hans Peter Seitel
<u>Betriebliches Rechnungswesen: Grundbegriffe</u>	Dr. Marc Richard
<u>Eigentum</u>	Dr. Heinrich Höfer
<u>Eigenverantwortung</u>	PD Dr. Lüder Gerken
<u>Einkommen</u>	Prof. Dr. Jörg Winterberg
<u>Gewinn</u>	Dr. Marc Richard
<u>Konjunktur</u>	Prof. Dr. Adolf Wagner
<u>Konzentration</u>	Dr. Kurt Stockmann
<u>Märkte und Preise</u>	PD Dr. Hans Peter Seitel
<u>Marktmechanismus</u>	Dr. Hermann Schneider
<u>Produktion und Angebot</u>	PD Dr. Hans Peter Seitel

<u>Sozialkapital</u>	Prof. Dr. Stefan Okruch
<u>Spekulation</u>	Dr. Franz-Josef Leven
<u>Statistik als Voraussetzung rationaler Wirtschaftspolitik</u>	Prof. Dr. Horst-Dieter Westerhoff
<u>Unternehmen, Betrieb</u>	Prof. Dr. Kurt J. Lauk Dr. Rainer Gerding
<u>Unternehmer, Manager</u>	Prof. Dr. Kurt J. Lauk Dr. Rainer Gerding
<u>Wirtschaften und Planung</u>	Prof. Dr. Dres. h. c. Gernot Gutmann
<u>Wirtschaftskreislauf, Volkseinkommen, Sozialprodukt</u>	Prof. Dr. Adolf Wagner

2. Alternative Ordnungsrahmen – Konzeptionen und Wirtschaftsordnungen

<u>Wirtschaftsordnung: Begriff und praktische</u>	Prof. Dr. Helmut Leipold
---	--------------------------

Ausformung

Gesellschaftliche Grundlagen von Wirtschaftsordnungen

Prof. Dr. Friedrun
Quaas

Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung

Prof. Dr. Hans
Willgerodt

Liberalismus

Prof. Dr. Ralph G.
Anderegg

Neoliberalismus

Dr. Karen Ilse Horn

Ordoliberalismus

Prof. Dr. Alfred
Schüller

Freiburger Schule

Dr. Karen Ilse Horn

Konservatismus

Dipl. Vw. Klaus
Weigelt

Marktwirtschaft

Prof. Dr. Dr. h. c.
Joachim Starbatty

Ausprägungen von Marktwirtschaft

Prof. Dr. Dr. h. c.
Joachim Starbatty

„Dritte Wege“/ Mixed Economy

Prof. Dr. Alfred A.
Schüller
Dipl. Vw.
Thomas Welsch

Sozialismus – Planwirtschaft

Prof. Dr. Alfred A.
Schüller
Dipl. Vw.
Thomas Welsch

Ordnungspolitik – Prozesspolitik

Prof. Dr. Hans Jörg
Thieme

Monetarismus

Prof. Dr. Roland
Vaubel

Institutionenökonomik

Prof. Dr. Martin
Leschke

Systemwettbewerb

Prof. Dr. Ronald

<u>New Economy</u>	Clapham Prof. Dr. Wolf Schäfer
<u>Konstruktivismus</u>	Prof. Dr. Christian Watrin
<u>Interventionismus</u>	Prof. Dr. Alfred A. Schüller
<u>Korporatismus</u>	Prof. Dr. Ralph Michael Wrobel
<u>Keynesianismus</u>	Prof. Dr. Adolf Wagner

3. Soziale Marktwirtschaft – Konzeption

<u>Soziale Marktwirtschaft: Einführung</u>	Prof. Dr. Friedrun Quaas
<u>Soziale Marktwirtschaft: Menschenbild</u>	Dipl. Vw. Klaus Weigelt
<u>Soziale Marktwirtschaft: Ökonomische Grundlagen und Funktionsweise</u>	Prof. Dr. Dietrich Dickertmann Dipl. Vw. Victor Wilpert Piel
<u>Soziale Marktwirtschaft: Politische Umsetzung, Erosion und Handlungsbedarf</u>	Dipl. Vw. Lars Vogel
<u>Soziale Marktwirtschaft: Soziale Irenik</u>	Prof. Dr. Friedrun Quaas
<u>Freiheit als Ziel der Sozialen Marktwirtschaft</u>	Dr. Johanna Falk
<u>Grundrechte, Grundgesetz und</u>	Prof. Dr. Hans

Soziale Marktwirtschaft

Willgerodt

Katholische Soziallehre und
Wirtschaftsordnung: Markt und
Moral in der Sozialen
Marktwirtschaft

Prof. Dr. Lothar
Roos

Evangelische Sozialethik

Prof. Dr. Martin
Honecker

Wirtschaftsethik

Prof. Dr. Ingo
Pies
Dr. Alexandra
von Winning

Leistungsprinzip

Prof. Dr. Hans
Willgerodt

Eigentum

Dr. Heinrich Höfer

Haftung

Prof. Dr. Joachim
Zweynert

Wettbewerb

PD Dr. Hans Peter
Seitel

Offene Märkte: Markteintritt und
Marktaustritt

Dr. Dieter Fritz-
Aßmus

Zweite Phase der Sozialen
Marktwirtschaft

Prof. Dr. Friedrun
Quaas

Neue Soziale Marktwirtschaft

Prof. Dr. Ronald
Clapham

B. Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

1. Ziele der Wirtschaftspolitik

<u>Freiheitssicherung</u>	Prof. Dr. Helmut Leipold
<u>Soziale Gerechtigkeit (sozialer Ausgleich)</u>	Prof. Dr. Friedrun Quaas
<u>Preisniveaustabilität</u>	Prof. Dr. Heinz-Dieter Smeets
<u>Beschäftigung</u>	Prof. Dr. Ansgar Belke Dr. Frank Baumgärtner
<u>Außenwirtschaftliches Gleichgewicht</u>	Dr. Marcus Cieleback
<u>Wachstum</u>	Dr. Philip Plickert
<u>Verteilung</u>	Prof. Dr. Jürgen Siebke
<u>Ressourcenschutz</u>	Prof. Dr. Klaus W. Zimmermann
<u>Corporate Social Responsibility</u>	Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner
<u>Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik</u>	Prof. Dr. Thomas Apolte

2. Träger der Wirtschaftspolitik (Akteure)

<u>Bund, Länder, Gemeinden</u>	Prof. Dr. Klaus Dieter Diller
------------------------------------	----------------------------------

<u>Deutsche Bundesbank, Europäische Zentralbank</u>	Prof. Dr. Christian Milow
<u>Bundeskartellamt</u>	Dr. Kurt Stockmann
<u>Aufsichtsämter</u>	Dr. Dieter Fritz- Aßmus Prof. Dr. Rolf H. Hasse
<u>Industrie-und Handelskammern</u>	Dr. Dagmar Boving
<u>Kammerwesen</u>	Dr. Hans Werner Hinz
<u>Bundesagentur für Arbeit</u>	Prof. Dr. Gerhard D. Kleinhenz
<u>Parafiski</u>	Prof. Dr. Dietrich Dickertmann Dipl. Vw. Victor Wilpert Piel
<u>Konzertierte Aktion, Bündnis für Arbeit</u>	Prof. Dr. Walter Hamm
<u>Sozialpartner</u>	Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner
<u>Parteien als Träger der Wirtschaftspolitik</u>	Prof. Dr. Horst-Dieter Westerhoff
<u>Interessenverbände, Lobby</u>	Prof. Dr. h. c. Werner Lachmann, Ph.D.
<u>Sachverständigenrat</u>	Dr. Martin Wolburg
<u>Politikberatung</u>	Prof. Dr. Stefan Okruch
<u>EU: Handlungsmaximen</u>	Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer
<u>EU: Organe und</u>	Prof. Dr. Wolfgang

Institutionen

WesselsProf. Dr.
Jürgen Mittag

Internationale
Organisationen

Dipl. Kfr. Marina
Ignatjuk

3. Wettbewerbsordnung und Wettbewerbspolitik

Gesetz gegen
Wettbewerbsbeschränkungen
(GWB)

Dr. Kurt
Stockmann

Bundeskartellamt

Dr. Kurt
Stockmann

Ordnungspolitische
Ausnahmebereiche und
Ausnahmeregelungen

Prof. Dr. Norbert
Eickhof

Subventionen, staatliche
Beihilfen

Prof. Dr. Dietrich
DickertmannDipl.
Vw. Stephan
Reichert

Deregulierung

Prof. Dr. Jürgen
B. Donges

Patentwesen

Dr. Dieter Fritz-
Aßmus

EU: Wettbewerbspolitik

Prof. Dr. Peter
Behrens

4. Geld und Währung: Ordnung und Politik

Unabhängigkeit der

Prof. Dr. Raph

Zentralbank

Michael Wrobel

Geldordnung

Prof. Dr. Wim
Kösters

Europäische Geld-und
Währungspolitik:

- Ziele und Aufgaben

PD Dr. Diemo
Dietrich

- Akteure

PD Dr. Diemo
Dietrich

- Strategien

PD Dr. Diemo
Dietrich

- Instrumente

PD Dr. Diemo
Dietrich

- Target 2: Das
Zahlungssystem in der
EWWU

Dr. Christian
Fahrholz

Kreditwirtschaft, Struktur
und Aufsicht

Prof. Dr. Stephan
Paul

Kapitalmärkte

Prof. Dr. Stephan
Paul

Reform des
internationalen
Währungssystems

Prof. Dr. Wolf
Schäfer

Von der Finanzkrise zur
Weltwirtschaftskrise

Dr. Mauricio
Vargas

5. Finanzordnung und Finanzpolitik

Unabhängigkeit der
Zentralbank

Prof. Dr. Ralph
Michael Wrobel

Finanzverfassung

Prof. Dr. Dietrich

	DickertmannDr. (habil.) Peter T. Baltes
<u>Fiskalföderalismus</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDr. (habil.) Peter T. Baltes
<u>Bundesstaatlicher Finanzausgleich</u>	Prof. Dr. Thomas Lenk
<u>Staatseinnahmen</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDipl. Vw. Victor Wilpert Piel
<u>Staatsausgaben</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDr. (habil.) Peter T. Baltes
<u>Staatsverschuldung</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDipl. Vw. Stephan Reichert
<u>Schuldenbremsen</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDipl.Vw. Stephan Reichert
<u>Haushaltskonsolidierung</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDipl.Vw. Stephan Reichert
<u>Steuerpolitik</u>	Dipl. Vw. Wolfgang Reeder
<u>Öffentliche Unternehmen</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDipl.

	Vw. Victor Wilpert Piel
<u>Privatisierung</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDr. (hail.) Peter T. Baltes
<u>Konversion</u>	Prof. Dr. Dietrich DickertmannDr. (hail.) Peter T. Baltes
<u>Public Private Partnership</u>	Prof. Dr. Peter OberenderDr. Thomas Rudolf

6. Sozialordnung und Sozialpolitik

<u>Sozialordnung</u>	Prof. Dr. Heinz Lampert
<u>Sozialpolitik</u>	Prof. Dr. Heinz Lampert
<u>Aktivierende Sozialpolitik</u>	Prof. Dr. Werner Schönig
<u>Internationale Sozialpolitik</u>	Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner
<u>EU: Sozialpolitik</u>	Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner
<u>Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat</u>	Prof. Dr. Heinz Lampert
<u>Altersrente</u>	Prof. Dr. Thomas Apolte
<u>Rentenversicherungen (sonstige Leistungen)</u>	Prof. Dr. Werner Schönig

<u>Krankenversicherung,</u> <u>Krankheitsvorsorge</u>	Dr. Albrecht Bossert
<u>Pflegeversicherung</u>	Dr. Albrecht Bossert
<u>Unfallversicherung</u>	Dr. Albrecht Bossert
<u>Arbeitslosigkeit:</u> <u>Soziale Sicherung</u>	Prof. Dr. Hans- Günter Krüsselberg
<u>Armut</u>	Prof. Dr. Horst- Dieter Westerhoff
<u>Sozialbudget</u>	Prof. Dr. Jörg Althammer
<u>Soziale</u> <u>Grundsicherung</u>	Prof. Dr. Jörg Althammer
<u>Soziale</u> <u>Dienstleistungen</u>	Prof. Dr. Werner Schönig
<u>Freie Wohlfahrtspflege</u>	Prof. Dr. Dirk Meyer
<u>Risikomanagement,</u> <u>soziales</u>	Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner
<u>Demographische</u> <u>Entwicklung</u>	Prof. Dr. Thomas Straubhaar Prof. Dr. Stefan Kolev
Wohnungspolitik	
<u>- alte Bundesländer</u>	Akad. D. Dr. Winfried Michels
<u>- neue Bundesländer</u>	Dr. Katrin Leonhardt
<u>Familienpolitik</u>	Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner
<u>Vermögenspolitik</u>	Prof. Dr. Eckhard Knappe

7. Arbeitsmarkt und Beschäftigung

<u>Arbeit</u>	Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg
<u>Arbeitsmarktordnung</u>	Prof. Dr. Gerhard D. Kleinhenz
<u>Sozialpartnerschaft</u>	Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner
<u>Tarifrecht</u>	Min. Dir. a. D. Dr. Gernot Fritz
<u>Mindestlohn,</u> <u>Mindesteinkommen,</u> <u>Kombilohn</u>	Prof. Dr. Lothar Funk
<u>Arbeitsrecht</u>	Min. Dir. a. D. Dr. Gernot Fritz
<u>Arbeitsschutz</u>	Prof. Dr. Werner Schöning
<u>Betriebsverfassung</u>	Min. Dir. a. D. Dr. Gernot Fritz
<u>Mitbestimmung</u>	Min. Dir. a. D. Dr. Gernot Fritz
<u>Arbeitskampf</u>	Prof. D. Hans Jürgen Rösner
<u>Arbeitslosigkeit: Soziale</u> <u>Sicherung</u>	Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg
<u>Arbeitslosigkeit:</u> <u>Wirkungszusammenhänge</u>	Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg
<u>Bevölkerungsbedingte</u> <u>Arbeitslosigkeit</u>	Prof. Dr. Adolf Wagner
<u>Arbeitsmarktpolitik</u>	Prof. Dr. Dr. h.c.

	Joachim MöllerDipl. Soz. Christiane Keitel
<u>Bundesagentur für Arbeit</u>	Prof. Dr. Gerhard D Kleinhenz
<u>Beschäftigungspolitik</u>	Prof. Dr. Ansgar BelkeDr. Frank Baumgärtner
<u>Schattenwirtschaft</u>	Prof. Dr. Wolf Schäfer
<u>Internationale Arbeitsorganisation (ILO)</u>	Min. Dir. a. D. Peter Clever
<u>Internationale Wanderungen</u>	Prof. Dr. Thomas StraubhaarProf. Dr. Stefan Kolev

8. Internationale Wirtschaftsordnung und –politik

<u>Außenwirtschaft</u>	Prof. Dr. Heinz-Dieter Smeets
<u>Internationale Handelsordnung</u>	Prof. Dr. Dieter Bender
<u>Reform des internationalen Währungssystems</u>	Prof. Dr. Wolf Schäfer
<u>Globalisierung</u>	Prof. Dr. Heinz Gert Preuße
<u>Integration</u>	Dr. Karl Wolfgang Menck
<u>Entwicklungspolitik,</u>	Prof. Dr. Hans-Rimbart

<u>Entwicklungshilfe</u>	Hemmer
<u>Monitoring und Evaluierung in der Entwicklungspolitik</u>	Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer Dr. Felipe Isidor Serrano Sarah Linde MA
<u>Entwicklungsländer und Soziale Marktwirtschaft</u>	Prof. Dr. Ronald Clapham
<u>Internationale Organisationen</u>	Dipl. Kfr. Marina Ignatjuk
<u>Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise</u>	Dr. Mauricio Vargas

9. Europäische Union

<u>EU: Geschichte</u>	Dr. Melanie Piepenschneider
<u>EU: Handlungsmaximen</u>	Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer
<u>EU: Organe und Institutionen</u>	Prof. Dr. Wolfgang Wessels Prof. Dr. Jürgen Mittag
<u>EU: Finanzverfassung</u>	Prof. Dr. Rolf Caesar
<u>Soziale Marktwirtschaft in der EU</u>	Dr. Karl von Wogau
<u>Europäische Wirtschafts- und Währungsunion</u>	Prof. Dr. Rolf H. Hasse
EU Reformen und	

Vertiefung

- politische Aspekte

Prof. Dr. Wolfgang
WesselsProf. Dr.
Jürgen Mittag

- ökonomische Aspekte

Dr. Daniel Piazolo

EU: Erweiterung

Prof. Dr. Wolfgang
WesselsProf. Dr.
Jürgen Mittag

EU: Ausgewählte Politikbereiche

- EU: Wettbewerbspolitik

Prof. Dr. Peter
Behrens

- Europäische Geld-
und Währungspolitik

-- Ziele und Aufgaben

Dr. Diemo Dietrich

-- Akteure

Dr. Diemo Dietrich

-- Strategien

Dr. Diemo Dietrich

-- Instrumente

Dr. Diemo Dietrich

-- Target 2: Das Zahlungssystem in der EWWU

Dr. Christian Fahrholz

- EU: Handelspolitik

RA Alexander Lau

- EU: Industrie-, Forschungs-und Technologiepolitik

Prof. Dr. Dr. h. c.
Joachim StarbattyDr.
Andreas Schumm

- EU: Verkehrspolitik

Prof. Dr. Karl-Hans
Hartwig

- EU: Umweltpolitik

Prof. Dr. Helmut Karl

- EU: Sozialpolitik

Prof. Dr. Hans Jürgen

Rösner
- EU:
Beschäftigungspolitik Prof. Dr. Ansgar
BelkeDr. Frank
Baumgärtner
- EU: Bildungspolitik Prof. Dr. Ulrich van
Lith

10. Umweltschutz, Umweltpolitik

Nachhaltigkeit Prof. Dr. Rolf
H. Hasse

Nachhaltigkeitsmanagement Prof. Dr. Hans-
Ulrich Zabel

Ressourcenschutz Prof. Dr. Klaus
W.
Zimmermann

Umweltbelastung Prof. Dr. Paul
KlemmerProf.
Dr. Bernd
Hansjürgens

Umweltpolitik

- Träger Prof. Dr. Bernd
Hansjürgens

- Instrumente Prof. Dr. Alfred
Endres

- Umweltzertifikate Prof. Dr. Bernd
Hansjürgens

- Zielkonflikte Prof. Dr.
Eberhard Fees

Umweltschutzziele Prof. Dr. Fritz
Söllner

11. Wiedervereinigung

<u>Währungs-, Wirtschaftsund Sozialunion</u>	Prof. Dr. Rolf H. Hasse
<u>Währungsunion durch Währungsumstellung</u>	Prof. Dr. Peter Bofinger
<u>Treuhandanstalt</u>	Dr. Uwe Siegmund
<u>Aufbau Ost</u>	Prof. Dr. Ullrich HeilemannDipl. Ök. Hermann Rappen
<u>Solidaritätszuschlag</u>	Prof. Dr. Ullrich HeilemannDipl. Ök. Hermann Rappen
<u>Erblastentilgungsfonds</u>	Prof. Dr. Ullrich HeilemannDipl. Ök. Hermann Rappen

12. Bildungs-und Wissenschaftspolitik

<u>Bildungs-und Wissenschaftspolitik</u>	Prof. Dr. Ulrich van Lith
<u>Bildungsfinanzierung</u>	Prof. Dr. Ulrich van Lith
<u>Aus-und Weiterbildung, berufliche</u>	Prof. Dr. Ulrich van Lith
<u>EU: Bildungspolitik</u>	Prof. Dr. Ulrich van Lith

13. Spezielle Politikfelder

Agrarpolitik

Prof. Dr. Stefan
Tangermann

Industriepolitik

Prof. Dr. Peter
OberenderDr.
Stephan
Ruckdäschel

Energiepolitik

Dr. Hubertus Bardt

Konjunkturpolitik

Prof. Dr. Adolf
Wagner

Medienpolitik

Prof. Dr. Norbert
EickhofDr.
Henning Never

Mittelstandspolitik

Prof. Dr. Eberhard
Hamer

Strukturpolitik

Prof. Dr. Walter
Hamm

Verbraucherpolitik

Dipl. Vw. Wolfgang
Reeder

Verkehrspolitik

Prof. Dr. Karl-Hans
Hartwig

Vermögenspolitik

Prof. Dr. Eckhard
Knappe

Wohnungspolitik

- alte Bundesländer

Akad. D. Dr.
Winfried Michels

- neue Bundesländer

Dr. Katrin
Leonhardt

A. Grundlagen

1. Ökonomische Grundbegriffe

Volkswirtschaftslehre

Wirtschaftsprozesse vollziehen sich in Raum und Zeit. Mit der nachhaltigen Durchsetzung der Marktwirtschaft und ihrer im Übergang zur Moderne einsetzenden funktionalen Ausdifferenzierung entstand ein verstärktes Bedürfnis danach, die marktwirtschaftlichen Strukturen und Funktionsmechanismen verstehen und im Interesse der Wohlfahrtsmehrung nutzen zu können. Seither versucht die Volkswirtschaftslehre, diesem Bedürfnis als eine inzwischen fest im Kanon der Sozialwissenschaften verankerte souveräne Disziplin nachzukommen, und zwar unabhängig davon, dass sich die Bezeichnung im Verlauf ihrer Herausbildung und Entfaltung mehrfach geändert hat. Vielmehr gilt es als eine ständige Herausforderung, die im historischen Zeitablauf spezifisch geprägte wirtschaftliche Realität zu beschreiben, die ihr innewohnenden Gesetzmäßigkeiten aufzuspüren, diese mit geeigneten Methoden zu erfassen sowie sinnvolle Konsequenzen für die wirtschaftspolitische Praxis zu ziehen, gleichgültig, ob das Fach mit dem Anspruch auftritt, Wirtschaftskunde, Kameralwissenschaft, Politische Ökonomie, Nationalökonomie oder Ökonomik (Economics) zu sein.

Die Volkswirtschaftslehre als Wissenschaft ist ein Produkt der europäischen ökonomischen Klassik, die sich spätestens im 18. Jahrhundert voll herausgebildet hatte. Als ein Meilenstein ihres Entstehungsprozesses gilt das 1776 in erster Auflage erschienene Werk „Eine Untersuchung über die Ursachen und das Wesen des Wohlstands der Nationen“ des Schotten Adam Smith (1723-1790). Manchmal wird

diese bis heute in unzähligen Auflagen und Übersetzungen verbreitete Schrift als „Bibel“ der Nationalökonomie bezeichnet, weil ihr Autor als einer der ersten Theoretiker eine umfassende marktwirtschaftliche Perspektive einnahm. Tatsächlich leistete Adam Smith, der nicht nur Ökonom, sondern auch Moralphilosoph war, in Auseinandersetzung mit den zu seiner Zeit dominanten ökonomischen Auffassungen eine alternative Erklärung des Wirtschaftsgeschehens. Neu an seiner Sichtweise war, dass er die von Aufklärung und Naturrecht geprägte Idee der Freiheit und die Vorstellung einer selbstregulierenden natürlichen Ordnung wie kaum ein anderer vor ihm auf den Bereich der Ökonomie übertragen hatte. Den bis dahin in Europa verbreiteten merkantilistischen Positionen blieb der Gedanke einer frei gestaltbaren Wirtschaft weitgehend fremd oder sogar feindlich. Auch der französische Physiokratismus war bei aller naturrechtlich-aufklärerischen Geisteshaltung in der Praxis dem absolutistischen System seit Louis XIV. verhaftet, so dass das physiokratische Prinzip des „Laissez-faire“ wohl eher als eine Reaktion auf den [Interventionismus](#) des französischen Merkantilismus (Colbertismus) denn als Plädoyer für eine Marktökonomie zu werten ist. Die physiokratische Vorstellung einer an der natürlichen Ordnung orientierten positiven Gesellschaftsordnung zielt trotz der zeitgenössischen Beschreibung des Wirtschaftskreislaufes im berühmten Tableau économique jedenfalls nicht direkt oder gar ausschließlich auf eine eigenständige Wirtschaftsordnung ab.

Folgt man dagegen den Überlegungen von Smith, so erscheint der Wohlstand der Gesellschaft als Kuppelprodukt einer Wirtschaft mit dem Potenzial zur freien Entfaltung, das er in einer engen Verknüpfung folgender Elemente begründet sieht:

- (1) wohlverstandenes und daher
gemeinwohlförderliches Selbstinteresse,
- (2) Arbeitsteilung,
- (3) Ausdehnung der durch Preise und Mengen
bestimmten Märkte,
- (4) Bevölkerungsentwicklung,
- (5) technischer Fortschritt,
- (6) Investitionstätigkeit und Kapitalakkumulation sowie
- (7) Produktivkraftentwicklung.

Diese klassische Idee des „Wohlstands der Nationen“ prägte alle nachfolgenden Generationen von Ökonomen, aber die Art und Weise der Prägung unterscheidet sich erheblich in Abhängigkeit davon, wie die Smithschen Ideen aufgenommen und verarbeitet worden sind. Damit ist nicht nur das ökonomische Erkenntnisvermögen an sich gemeint, sondern bereits das spezifisch motivierte Erkenntnisinteresse. Während klassisch gewordene Werke in der Regel eine komplexe Sichtweise anstrebten, indem ihre Autoren die Principles of Political Economy darlegen wollten, wie etwa David Ricardo (1772-1823), Thomas Robert Malthus (1766-1834), John Stuart Mill (1806-1873), aber auch Alfred Marshall (1842-1924), kristallisierte sich aus der umfassenden Systembetrachtung seit Ende des 19. Jahrhunderts eine auf besondere Details, Domänen und Verhaltensweisen ausgerichtete Ökonomik heraus, die schließlich auch für die Trennung zwischen betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Forschung und Lehre verantwortlich ist.

Seither hat sich in beiden Bereichen eine tiefgreifende Spezialisierung auf Themen des mikro- und makroökonomischen Kosmos herausgebildet, der nach wie vor neben dieser inhaltlichen auch eine Systematisierung nach der zeitlichen Periodisierung (Wirtschaftsgeschichte) und der geographischen Ausdehnung (Regional- und

Volkswirtschaft sowie Globalisierung und Weltwirtschaft) erfährt. In der Konsequenz ist die moderne Volkswirtschaftslehre als ein Teilgebiet der ökonomischen Wissenschaften aufzufassen, das sich innerhalb des Systems der Wissenschaften wie in der Abbildung am Ende des Beitrags darstellen lässt.

Die Abbildung verortet die Volkswirtschaftslehre neben der Betriebswirtschaftslehre im Kernbereich der Wirtschaftswissenschaften, die wiederum zu den Sozialwissenschaften gehören. Mit dieser Zuordnung wird betont, dass die Volkswirtschaftslehre die Grundlage für ihre Theorien in der empirisch wahrnehmbaren Wirklichkeit hat, nämlich in den wirtschaftsbezogenen, über Sachgegenstände vermittelten Interaktionen zwischen Menschen, die sich inner-, aber auch außerhalb der wirtschaftlichen Domäne vollziehen. Die Grenze zwischen Theorie und Empirie wird in allen Teilbereichen der Volkswirtschaftslehre überschritten, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Während Mikro- und Makroökonomik stärker theoriebetont sind und damit wichtige Grundlagen für das ökonomische Denken vermitteln, lassen sich die übrigen Bereiche stärker vom empirischen Erkenntnisinteresse leiten, ohne jedoch theorielos zu sein.

In allen Bereichen der nunmehr stark arbeitsteilig vorgehenden Volkswirtschaftslehre sind bahnbrechende Leistungen nachweisbar, die in einem Überblicksartikel aufzuzählen nicht möglich ist. Der seit 1969 für das Fach Wirtschaftswissenschaften vergebene Nobelpreis ehrt Wissenschaftler, die sich jedoch fast ausnahmslos auf dem Gebiet der Volkswirtschaftslehre verdient gemacht haben – unter ihnen, um nur einige zu nennen, so bekannte Ökonomen wie Paul A. Samuelson (1970, für seinen Beitrag

zur Entwicklung der statischen und dynamischen Theorie), Wassily Leontief (1973, für die Entwicklung der Input-Output-Methode), Friedrich August von Hayek (1974, für seinen Beitrag zur Geld- und Konjunkturtheorie), Milton Friedman (1976, für seinen Beitrag zur Geldgeschichte und Geldtheorie), James M. Buchanan (1986, für seine Grundlegung der Konstitutionenökonomik), Robert M. Solow (1987, für seinen Beitrag zur Wachstumstheorie), Ronald Coase (1991, für seine Klärung der Bedeutung von Transaktionskosten und Verfügungsrechten), Robert E. Lucas (1995, für seine Formulierung der Theorie rationaler Erwartungen) oder Paul Krugman (2008, für die Analyse der Handelsmuster und Räume wirtschaftlicher Aktivität). Der bisher einzige deutsche Nobelpreisträger ist Reinhard Selten (1994, für seine Analyse des Gleichgewichts in nicht-kooperativer Spieltheorie). Die bisher einzige Frau, die mit dem Nobelpreis geehrt wurde, ist die Amerikanerin Elinor Ostrom (2009, für ihre ökonomische Analyse des Handelns im Bereich der Gemeinschaftsgüter).

Die in der Volkswirtschaftslehre angewandten Methoden sind entsprechend vielfältig und müssen im Interesse des wissenschaftlichen Ertrags zunächst sorgfältig auf den jeweils interessierenden Gegenstand zugeschnitten sein. Obwohl sich in den letzten Jahrzehnten in der Ökonomik unbestreitbar eine Tendenz zur verstärkten Anwendung mathematischer Methoden und abstrakter Modellbildung durchgesetzt hat, ist diese Tatsache für sich genommen noch keinerlei Erfolgsbeweis im Hinblick auf einen möglichen Erkenntniszugewinn. Modelle beispielsweise, bei denen schon die Annahmen so abstrakt sind, dass ihre Schlussfolgerungen sich nicht mehr an der Wirklichkeit testen lassen, laufen Gefahr, eine Wissenschaftlichkeit und Exaktheit vorzuspiegeln, die nicht vorhanden ist. Es wäre also ganz und gar töricht, wenn man die Vielfalt der

Methoden künstlich auf die quantitativen verengen wollte. So manche Erklärungslücke lässt sich in Anwendung des qualitativen Ansatzes verkleinern, der sich neben der angestrebten Erklärungsleistung auch durch eine Plausibilität legitimiert, die mit Hilfe der Methode der Hermeneutik, d.h. durch ausdeutendes Verstehen, überzeugender sein kann als eine von der empirischen Wirklichkeit abgekoppelte abstrakte Logik. Umgekehrt wäre aber auch der Verzicht auf die Anwendung des mathematischen Instrumentariums ein Armutzeugnis, das die Ökonomik in ein vorwissenschaftliches Stadium zurückdrängen würde. Es kommt darauf an, den Methodenpluralismus klug zu nutzen, nämlich im Sinne des Bestrebens, sich aus der Sackgasse einseitiger Entscheidungen zu befreien, die ein starrer Methodenzwang unvermeidlich nach sich zieht, wie der Wissenschaftstheoretiker Paul Feyerabend unmissverständlich gezeigt hat.

Auch ein Blick in die Wissenschaftsgeschichte kann diesbezüglich erhellend sein. In Kenntnis des heftigen Methodenstreits, der im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert zwischen Vertretern der Historischen Schule der Nationalökonomie und der Österreichischen Schule der Grenznutzentheorie ausgetragen wurde, kann auch heute noch eine unverzichtbare Lehre gezogen werden: Weder die deduktiv-logische noch die induktiv-empirische Methode ist jeweils allein zu favorisieren. Parallel dazu greift als Kompromisslösung der verschiedenen Auflagen des berühmten Werturteilsstreits der Sozialwissenschaften die Einsicht, dass es neben der positiven Ökonomik auch eine normative Ökonomik gibt, in der Werturteile nicht nur bewusst zum Gegenstand der Analyse gemacht werden, wie beispielsweise in der Wirtschaftsethik und Institutionenökonomik, sondern in der die mehr oder

weniger starke Wertlastigkeit der Sozialwissenschaften als ein nicht zu ignorierender Fakt angenommen wird.

Wie der Methodenpluralismus, ist auch der Theorienpluralismus in der Volkswirtschaftslehre nicht als Verlegenheitslösung, etwa in Ermangelung einer Supertheorie, zu verstehen, sondern eher als Schlüssel zum Eintrittstor in den Erfolg wissenschaftlicher Erklärung. Wissenschaft lebt von der gegenseitigen Kritik. Angesichts der weitgehenden Dominanz des neoklassischen Mainstreams in der ökonomischen Lehr- und Forschungslandschaft drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass manche Ökonomen vergessen haben, dass eine konsensuelle Wissenschaft eine tote Wissenschaft ist, in der sich nichts Wesentliches mehr bewegt.

Doch nicht zuletzt die jüngste Weltwirtschaftskrise zwingt die Vertreter der ökonomischen Wissenschaft zur Selbstreflexion, denn der *coram publico* vorgebrachte Vorwurf, die Volkswirtschaftslehre habe umfänglich versagt, steht als ein Maßstab im Raum, an dem sich künftige Erkenntnisse messen lassen müssen. Veränderungen, die sich im Zeitablauf im Gegenstandsbereich der Volkswirtschaftslehre vollzogen haben und weiterhin vollziehen werden, wirken auf das Selbstbild des Ökonomen zurück. Die Identität des am klassischen Vorbild orientierten Volkswirts besteht bis heute im Beibehalten des in ein marktwirtschaftliches System integrierten Wohlstandsgedankens. Eine erfolgversprechende Beschäftigung mit der Wirtschaft hat demnach im Rahmen einer entsprechenden Forschung und Lehre die theoretischen Mittel zur Erreichung und Koordination gesellschaftlicher Ziele aufzubereiten. Gesellschaftliche Ziele können durchaus ökonomisch geprägt sein, wie beispielsweise das Ziel der Verringerung von

Arbeitslosigkeit oder das Ziel des angemessenen wirtschaftlichen Wachstums, aber sie stellen keine ökonomischen Selbstzwecke dar, eben weil die Wirtschaft nicht mehr (aber auch nicht weniger) als ein Subsystem der Gesellschaft ist, das in gegenseitiger Abhängigkeit mit den Subsystemen Politik, Recht und Kultur in die Gesellschaft verwoben ist. Entsprechend kann noch einmal der Klassiker Adam Smith erwähnt werden, denn er hat diesem Gedanken Rechnung getragen, indem er sein ökonomisches Werk als Teil seines Planes einer umfassenden Kultur-oder Philosophiegeschichte der Menschheit verstanden wissen wollte, in der die Aristotelische Tradition der Einheit von Ethik, Politik und Ökonomie gewahrt bleibt.

Aber mit zunehmender Verlagerung des Erkenntnisinteresses auf die isolierte Betrachtung der Funktionsmechanismen der Marktwirtschaft, darauf, wie das Wechselspiel von Angebot und Nachfrage auf Märkten die Mengen und Preise der Güter verändert, ist diese Einheit aufgebrochen worden. Die daran anschließende Entwicklung hat in der Neoklassik ihren vorläufigen Höhepunkt gefunden. Zwar hat auch sie ihre Wurzel im Smith'schen Denken, nämlich in dessen Metapher vom Wirtschaftssystem als imaginärer Maschine, mit der in Gedanken jene verschiedenen Bewegungen und Wirkungen miteinander verbunden werden, die in der Wirklichkeit vorhanden sind. Aber die Ausschließlichkeit, mit der die Neoklassik sich jenen Teil aus dem reichen Erbe der Klassik zum Thema gemacht hat, führte zu einer Ausdifferenzierung einzelner Aufgabenbereiche, die durchaus volkswirtschaftlicher Natur sind, aber die Volkswirtschaft als Ganzes aus dem Blickfeld verlieren.

So nimmt es kaum Wunder, dass der neoklassische *mainstream* auch innerhalb der ökonomischen

Wissenschaftlergemeinschaft zunehmend skeptisch gesehen wird, auch wenn er noch immer akademisch dominant ist und bestenfalls an den Rändern zu bröckeln beginnt. Aus theoriehistorischer Sicht ist mit der „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ von John Maynard Keynes (1883-1950) bereits im Jahre 1936 ein paradigmatischer Gegenentwurf gemacht worden, der sich vorzugsweise darauf konzentrierte, die Marktlehre nicht wie die Neoklassiker angebotsorientiert, sondern nachfrageorientiert zu formulieren und das neoklassische Gleichgewichtsdenken durch einen Ungleichgewichtsansatz zu ersetzen.

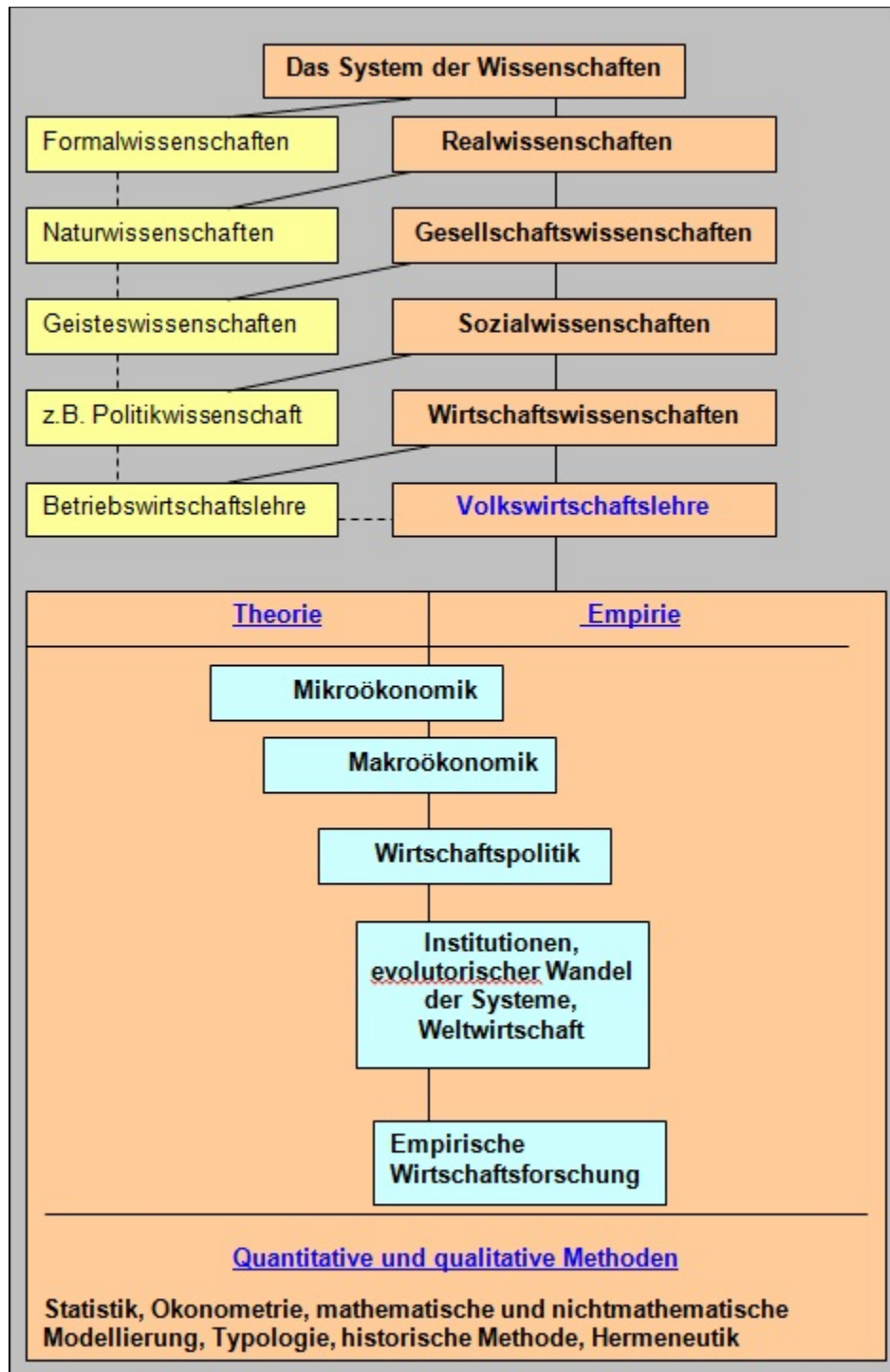
Der ebenfalls in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts entstandene ordnungstheoretische Ansatz der Freiburger Schule unter der geistigen Ägide von Walter Eucken (1891-1950) stellte die These der marktwirtschaftlichen Selbstregulation in Frage und wies dem Staat ordnungspolitische Aufgaben zu, die Freiheit und Wettbewerb besser garantieren sollen als das blinde Vertrauen auf die unsichtbare Hand des Marktes, eine Position, die im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft bewahrt worden ist.

Neuere volkswirtschaftliche Theorien setzen kritisch am unrealistischen neoklassischen Bild des *homo oeconomicus* an, der bei Unterstellung vollständiger Information und vollkommener Rationalität nur ein Ziel hat – seinen Nutzen zu maximieren. Bemängelt wird auch die ungenügende Berücksichtigung dynamisch ablaufender Prozesse, die systemhaft eingebettet sind und eher organisch als mechanisch zu erklären sind, wenn man schon natur- oder technikwissenschaftliche Analogien heranziehen möchte. Ein besonderer Kritikpunkt ist eine teilweise übertriebene Formalisierung der Volkswirtschaftslehre, bei der auf

verbale Argumentationen nahezu vollständig verzichtet wird und verwunderte Erstsemestler den Eindruck bekommen, die Ökonomik sei ein Nebenzweig der Mathematik.

Alles in allem präsentiert sich auf diese Weise ein Bild, das die Volkswirtschaftslehre keineswegs im normalwissenschaftlichen Stadium präsentiert, sondern tiefe Gräben zwischen den unterschiedlichen Perspektiven auf dasselbe Realphänomen, nämlich die Wirtschaft, offenlegt. Diese sukzessive zu überwinden, den Eintritt in die kritische Phase positiv zu wenden, ist jedoch nicht möglich mit einer Ökonomik, die sich autistisch ausschließlich auf sich selbst bezieht, sondern erfordert eine reflektierte Volkswirtschaftslehre, die in allen ihren Verästelungen ein Ziel nicht aus den Augen verliert, nämlich die wissenschaftliche Hilfestellung bei der Lösung praktischer Probleme, sei es bei der Bewältigung von Krisenprozessen oder bei einer adäquaten wirtschaftspolitischen Beratung. Die Erinnerung an Friedrich August [von Hayek](#) (1899-1992) und seine Forderung nach wissenschaftlicher Demut statt Anmaßung von Wissen könnte dabei ebenso hilfreich sein wie die Mahnung von Wilhelm [Röpke](#) (1899-1966), dass der Wirtschaftswissenschaftler auch Phänomene „Jenseits von Angebot und Nachfrage“ zu beachten hat.

Die Volkswirtschaftslehre im System der Wissenschaften(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Literaturhinweise

- Bofinger, Peter (2011), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die

Wissenschaft von Märkten, 3. aktualisierte Aufl., München: Pearson Studium;

- Hayek, F. A. von (1975), Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, 26/1975, S. 12-21;
- Röpke, Wilhelm (2009, orig. 1958), Jenseits von Angebot und Nachfrage, Düsseldorf: Verlagsanstalt Handwerk GmbH;
- Smith, Adam (1999, orig. 1776), Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker, hrsg. V. Erich W. Streissler, Tübingen: Mohr Siebeck (UTB 2655);
- Suntum, Ulrich van (2011), Die unsichtbare Hand, Heidelberg u.a: Springer, 4. Aufl;
- Ziegler, Bernd (2008), Geschichte des ökonomischen Denkens. Paradigmenwechsel in der Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag.

Friedrun Quaas

Angebot und Nachfrage

Wenn Unternehmen und Haushalte ihre Wirtschaftspläne aufstellen, orientieren sie sich an ihrem Eigeninteresse. Das heißt, dass Unternehmen Gewinne erzielen und Verbraucher ihre Bedürfnisse befriedigen wollen. Diese Pläne versuchen sie auf den Märkten durchzusetzen. Dazu müssen die Anbieter (z. B. von Konsumgütern oder von Arbeitskraft) mit den Nachfragern Geschäfte abschließen. Durch den Wettbewerb der Anbieter um die Nachfrager wird dabei jeder zu einem Leistungsangebot veranlasst, das den Wünschen der Nachfrager entspricht. Das Nachfragerinteresse wird sogar umso besser verwirklicht, je

konsequenter die Anbieter ihre Eigeninteressen verfolgen, je schärfer also der Wettbewerb um die Geschäftsabschlüsse ist. Wie mit einer „unsichtbaren Hand“ (Adam Smith) bewirkt der Wettbewerb, dass das Eigeninteresse letztlich dem Gesamtwohl im Sinne einer günstigen Verbraucherversorgung dient. Weil die vielen Einzelpläne durch den Wettbewerb vorteilhaft aufeinander abgestimmt werden, spricht man auch von der *Selbststeuerung der Marktwirtschaft*.

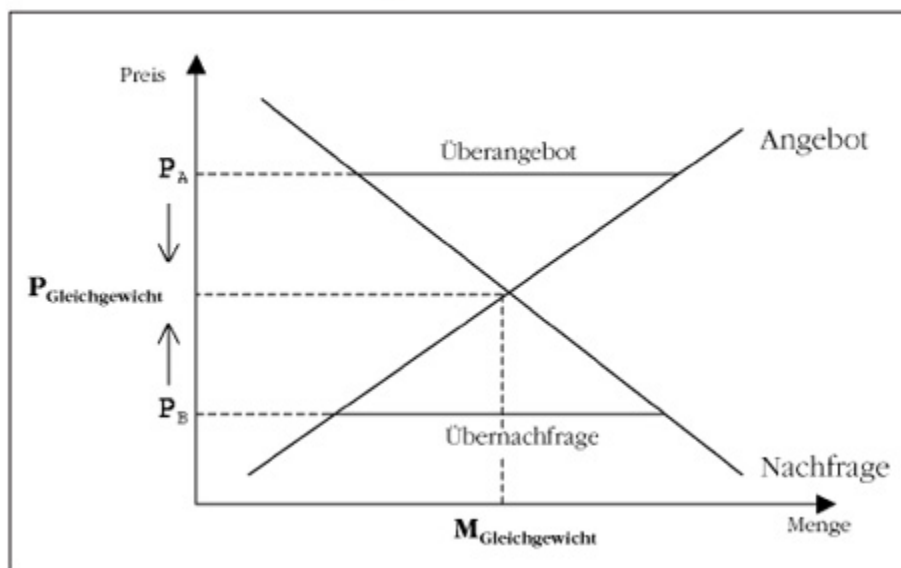
Anhand der Preisbildung auf Gütermärkten lässt sich dies gut verdeutlichen. Dabei wird angenommen, dass es so viele Anbieter und Nachfrager gibt, dass keiner von ihnen den Preis alleine bestimmen kann (Polypol). Sowohl das Angebot an als auch die Nachfrage nach einem Gut hängen üblicherweise von seinem Preis ab (vgl. Schaubild). Nach dem *Nachfragegesetz* wird von einem Gut in der Regel um so weniger nachgefragt, je höher sein Preis ist (siehe fallende Nachfragegerade). Das *Angebotsgesetz* besagt hingegen, dass mit steigenden Preisen normalerweise auch die angebotene Menge des Gutes zunimmt (siehe steigende Angebotsgerade). Dies ist darauf zurückzuführen, dass es bei steigenden Preisen leichter möglich wird, das Gut zumindest kostendeckend bereitzustellen. Während also relativ hohe Preise die Unternehmen zu einem großen Güterangebot anspornen, werden die Verbraucher von einem Kauf tendenziell abgeschreckt. Als Folge ergibt sich bei hohen Preisen (z. B. beim Preis P_A) zunächst ein Überangebot. Das heißt, dass die angebotene Menge die Nachfrage übersteigt. Da die Anbieter aber ihre gesamte Produktion verkaufen wollen, werden sie sich im Preis unterbieten, um möglichst viel Nachfrage auf sich zu ziehen. Der Marktpreis sinkt dadurch. Folglich nimmt die Nachfrage zu (*Nachfragegesetz*), während das Angebot nach und nach verringert wird (*Angebotsgesetz*).

Dieser Druck auf den Preis hält so lange an, bis die angebotene Menge der nachgefragten Menge entspricht. Dies ist zum Preis P Gleichgewicht der Fall. Liegt der Preis der Anbieter unterhalb dieses Preises (z. B. bei P_B), dann übertrifft die Nachfrage das Angebot. Es herrscht Übernachfrage, d. h. nicht alle Kaufwilligen können das Gut bekommen. Sobald die Anbieter dies bemerken, werden sie die Chance zur Preiserhöhung nutzen. Dadurch geht die Nachfrage zurück (Nachfragegesetz), während für die Unternehmen eine Angebotserhöhung lohnend wird (Angebotsgesetz). Die Preissteigerung hält so lange an, bis wiederum der Preis P (Gleichgewicht) verwirklicht ist. Zum Gleichgewichtspreis wird die Gleichgewichtsmenge M (Gleichgewicht) realisiert. Sie ist unter kurzfristig konstanten Angebots- und Nachfragebedingungen die größte Menge, die auf diesem Markt umgesetzt werden kann: Bei Preisen oberhalb des Gleichgewichtspreises ist die Nachfrage geringer und bei Preisen unterhalb des Gleichgewichtspreises ist das Angebot geringer. So ist in einem Gleichgewicht die Güterversorgung am besten. Dem Preis kommt dabei die Aufgabe zu, Angebot und Nachfrage zum Ausgleich zu bringen und die Knappheit des Gutes anzuzeigen (Ausgleichs- und Signalwirkung der Preise).

Es bleibt aber nicht nur bei diesen kurzfristigen Tendenzen zum Gleichgewicht. Das Eigennutzstreben führt auch dazu, dass sich das Angebot langfristig erhöht. Neben den Preisen kommt dabei den Gewinnen eine besondere Steuerungsfunktion zu. Sie entstehen, wenn der Preis die Kosten des Angebots übersteigt. Solche Gewinne üben auf die aktuellen Anbieter einen Anreiz aus, die eigene Produktion auszudehnen, um noch höhere Gesamtgewinne zu verwirklichen. Außerdem werden durch die Gewinne im Laufe der Zeit neue Unternehmen in den Markt gelockt, wodurch das Angebot zusätzlich steigt. Durch die

zunehmende Angebotsmenge kommt es bei stabiler Nachfrage zu einem Überangebot, das den Gleichgewichtspreis – zum Vorteil der Nachfrager – unter seine ursprüngliche Höhe drückt. Darüber hinaus versuchen die Unternehmen, ihre Kosten zu verringern. Dazu können sie rationelle Produktionsverfahren von Konkurrenten nachahmen (*Imitation*) oder neue, noch kostengünstigere Verfahren entwickeln (*Innovation*). Damit lassen sich bei gegebenen Güterpreisen erneut Gewinne erzielen. Allerdings zwingt der Wettbewerb die Anbieter wiederum dazu, die Kostenvorteile auf Dauer in sinkenden Preisen an die Nachfrager weiterzugeben.

Preisbildung auf einem Gütermarkt



Diese Preisbildung im Wettbewerb bewirkt eine besonders vorteilhafte Verwendung der knappen Produktionsfaktoren. Güterproduktionen, die wegen der Wertschätzung der Nachfrager hohe Gewinne versprechen, werden ausgebaut. Demgegenüber geben die Unternehmen Verlustproduktionen auf, um die frei werdenden Produktionsfaktoren sinnvoller einsetzen zu können. Außerdem sorgt der Wettbewerb dafür, dass die Produktionsfaktoren entsprechend ihrer Marktleistung

entlohnt werden. So wird jeder Marktteilnehmer stimuliert, zur Überwindung der Güterknappheit bestmöglich beizutragen (*Anreiz-und Lenkungswirkung der Preise*).

Literaturhinweise

- Bartling, H./ Luzius, F. (2002), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 14. Aufl., München;
- Böventer, E. v. u. a. (1999), Einführung in die Mikroökonomie, 9. Aufl., München, Wien;
- Woll, A. (2003), Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 14. Aufl., München.

Hans Peter Seitel

Betriebliches Rechnungswesen: Grundbegriffe

Unter Rechnungswesen als Teildisziplin der Betriebswirtschaftslehre wird die zahlenmäßige Abbildung von wirtschaftlichen Sachverhalten zu einem Zeitpunkt oder für einen Zeitraum verstanden. Zur Bezeichnung und Abgrenzung von Güterbeständen, Schulden, Eigenkapitalströmen etc. eines Unternehmens sind Begriffe definiert worden, die zum Teil auch umgangssprachlich verwendet werden. In der ökonomischen Sprechweise werden die vier folgenden Rechengrößen unterschieden:

Einzahlungen und Auszahlungen

Jeder Vorgang, der den Bestand an liquiden Mitteln (z.B. Kassenbestände, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks etc.) eines Unternehmens erhöht, wird als Einzahlung, jeder Vorgang, der zu einer Abnahme der liquiden Mittel führt, wird als Auszahlung bezeichnet. Die Differenz von Ein- und Auszahlungen heißt Zahlungsüberschuss bzw. Cashflow. Auf diesem Basisrechnungssystem beruht die Investitions- und Finanzierungsrechnung. Beispiel: Ein

Unternehmen verkauft ein Produkt im Wert von 10.000 Euro an einen Kunden, der sofort bar bezahlt. Die liquiden Mittel haben sich erhöht, es hat also eine Einzahlung in Höhe von 10.000 Euro stattgefunden.

Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen bezeichnen den geldlichen Wert von veräußerten Gütern und Dienstleistungen, Ausgaben den geldlichen Wert von zugegangenen Gütern und Dienstleistungen. Es liegt also eine Einnahme (Ausgabe) dann vor, wenn das Geldvermögen (liquide Mittel sowie Forderungen abzüglich der Verbindlichkeiten) durch einen Geschäftsvorfall erhöht (vermindert) wurde. Die Differenz von Einnahmen und Ausgaben heißt Finanzsaldo. Beispiel: Ein Unternehmen verkauft am 1.6. Waren in Höhe von 10.000 Euro, die der Kunde abnimmt und bis zum 1.7. zu bezahlen hat. Am 1.6. findet keine Einzahlung statt, da sich die liquiden Mittel noch nicht erhöht haben. Das Unternehmen hat aber bereits am 1.6. eine Forderung gegenüber dem Kunden, so dass eine Einnahme von 10.000 Euro vorliegt.

Erträge und Aufwendungen

Erträge und Aufwendungen stellen die bewertete betriebliche Gütererstellung bzw. den bewerteten betrieblichen Güterverzehr innerhalb einer Abrechnungsperiode (Geschäftsjahr) dar. Es liegt dann ein Ertrag vor, wenn sich das Nettovermögen, d.h. die Summe aus Geldvermögen und Sachvermögen (z.B. Vorräte, Maschinen, Wertpapiere etc.), erhöht. Erträge führen zu Erhöhungen des Eigenkapitals, Aufwendungen zu Minderungen. Der Saldo von Erträgen und Aufwendungen heißt Jahresüberschuss bzw. Jahresfehlbetrag. Die beiden Begriffe stellen auf die Zeitpunkte des Verbrauchs von Gütern bzw. der Entstehung von Gütern ab. Im Gegensatz

dazu stellt die Einzahlungs-/Auszahlungsrechnung auf die Zeitpunkte der Bezahlung von bezogenen Gütern bzw. des Zahlungserhalts für gelieferte Güter und die Einnahmen-/Ausgabenrechnung auf die Zeitpunkte des Bezugs von Gütern bzw. der Lieferung von Gütern ab. Beispiel: Das Unternehmen verkauft Waren, die in der Finanzbuchhaltung mit 8.000 Euro bewertet sind, zu 10.000 Euro. Es entsteht eine Einnahme in Höhe von 10.000 Euro. In Höhe von 8.000 Euro findet eine Erhöhung des Geldvermögens, aber keine Erhöhung des Nettovermögens statt, weil eine gleich hohe Verminderung des Sachvermögens eintritt. Nur die Differenz zwischen höherem Verkaufspreis und Buchwert stellt eine Einnahme und einen über den entsprechenden Aufwand hinausgehenden Ertrag, also einen Nettovermögenszugang in Höhe von 2.000 Euro dar.

Auf diesen Rechengrößen basiert der handelsrechtliche Jahresabschluss, den Kaufleute in Deutschland unter Beachtung gesetzlicher Bestimmungen, insbesondere der Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuches, erstellen. Da dieser Jahresabschluss auch Unternehmensexternen (z.B. Lieferanten, Banken, Aktionären, Finanzamt) zur Verfügung steht, wird seine Erstellung auch als externes Rechnungswesen bezeichnet.

Erlöse (Leistungen) und Kosten

Im Gegensatz zu den bisher erläuterten Begriffspaaren, die vorwiegend im externen Rechnungswesen benutzt werden, sind Erlöse (oder Leistungen) und Kosten Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist Bestandteil des internen Rechnungswesens, das nicht an gesetzliche Vorschriften gebunden ist, unternehmensindividuell ausgestaltet werden kann und i. A. Außenstehenden nicht zur Verfügung steht.

Leistungen sind die bewertete betriebliche Gütererstellung einer Periode, Kosten sind der bewertete betriebliche Güterverzehr, der Saldo wird als Betriebsergebnis bezeichnet. Erlöse und Erträge sowie Aufwendungen und Kosten stimmen nicht in vollem Umfang überein. Besonders deutlich wird dies bei dem in der Kostenrechnung üblichen Ansatz von sogenannten kalkulatorischen Kosten. Kosten, denen kein Aufwand oder Aufwand in anderer Höhe gegenübersteht, heißen kalkulatorische Kosten, weil sie eigens für die Kosten- und Leistungsrechnung kalkuliert werden. Man unterscheidet z.B. kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, kalkulatorischen Unternehmerlohn, kalkulatorische Wagniskosten und kalkulatorische Miete. Beispiel: Die kalkulatorischen Zinsen sind die Zinsen, die das betriebsnotwendige Kapital bei alternativer Verwendung (z.B. bei Anlage in risikolose Wertpapiere) erbracht hätte. Berücksichtigt werden damit nicht ausschließlich Fremdkapitalzinsen, die beispielsweise für Kredite gezahlt werden müssen, sondern auch fiktive Zinsen auf das Eigenkapital. Das Eigenkapital muss zwar nicht tatsächlich verzinst werden, es verursacht aber unverzinst dennoch einen Nutzenentgang, weil es anderweitig gewinnbringend angelegt werden könnte (Alternativkosten, Opportunitätskosten).

Literaturhinweise

- Busse von Colbe, W./ Pellens, B./ Crasselt, N. (2011), Lexikon des Rechnungswesens, 5. Aufl., München/Wien;
- Coenenberg, A.G./ Fischer, T. M./ Günther, T. (2010), Kostenrechnung und Kostenanalyse, 7. Aufl., Stuttgart;
- Engelhardt, W. H./ Raffee, H./ Wischermann, B. (2010), Grundzüge der doppelten Buchhaltung, 8.

Aufl., Wiesbaden;

- Wöhe, G. (2010), Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 24. Aufl., München.

Marc Richard

Eigentum

Zu den Grundlagen einer gut funktionierenden Sozialen Marktwirtschaft gehört, dass nicht nur Arbeitskraft und Wissen, sondern auch Häuser, Grundstücke, Mobiliar, Fabriken, Maschinen, Geld, Wertpapiere, Rentenansprüche etc. weitgehend einzelnen Menschen gehören oder „zu eigen“ sind, die entscheiden, was damit geschieht. Sie können es verbrauchen oder Einkommen damit erzielen. Sie können es vermieten oder verpachten, es belasten, veräußern, verschenken oder vererben. Sie können damit Arbeitsplätze einrichten, sie verändern oder abbauen.

Die mit dem Privateigentum verbundene Verfügungsmacht über Geld und Gegenstände hilft bei der Entfaltung der eigenen Persönlichkeit wie beim Aufbau und dem Erhalt der Familie (*Entfaltungs- und Familienfunktion*). Es hilft, die materielle Existenz zu sichern, und kann die Unabhängigkeit bei der Wahl des Arbeitsplatzes unterstützen – ganz besonders dann, wenn es den Aufbau eines selbstständigen Unternehmens erlaubt.

Ein stark ausgebildetes Privateigentum von vielen Menschen nützt jedoch nicht nur dem jeweiligen Eigentümer, sondern der Gesellschaft insgesamt, weil es Marktwirtschaft ermöglicht. Es garantiert, dass unabhängig voneinander viele Entscheidungen über das Angebot von Waren und Diensten sowie über Investitionen in neue oder erweiterte Produktionen und Dienste getroffen werden.

Das ist wichtig, weil Entscheidungen immer mit Unsicherheiten oder Risiken behaftet sind. Sie können richtig, falsch oder teilweise richtig bzw. falsch sein. Wird nur von einer Stelle aus entschieden und entscheidet diese Stelle falsch, so ist alles falsch. Entscheiden dagegen viele, so werden manche Entscheidungen falsch, einige sehr gut und viele mittelmäßig sein, doch nach und nach wird die beste Entscheidung ihre Nachahmer finden und weniger gute Entscheidungen werden korrigiert. Das Privateigentum bietet die Grundlage für im Wettbewerb miteinander getroffene Entscheidungen, und die sind ein vorzügliches „Entdeckungsverfahren“ für optimale und innovative Lösungen im Interesse der gesamten Gesellschaft (*Dezentralisierungsfunktion*).

Das Privateigentum bildet aber nicht nur die Grundlage für Entscheidungen im Wettbewerb. Es motiviert auch in idealer Weise zu guten wirtschaftlichen Entscheidungen und zu gutem Vollzug. Es erlaubt dem Eigentümer und Entscheidungsträger, durch Gewinne aus richtigen Entscheidungen sein Eigentum zu vermehren, „mit Lust“ mehr zu konsumieren oder mehr für weitere Aktionen einzusetzen. Es führt ebenso dazu, dass er für falsche Entscheidungen mit Vermögens-oder Eigentumsverlusten haftet (*Motivationsfunktion*).

Ein weiterer, für viele sogar noch wichtigerer Vorteil des Privateigentums ist, dass es nicht nur wirtschaftlichen Erfolg, sondern gleichzeitig politische Freiheit ermöglicht. Das ist nicht nur eine Folge der wirtschaftlichen Selbstbestimmung oder Souveränität. Wichtige politische Grundrechte wie Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit kommen am leichtesten dann zum Tragen, wenn rivalisierende politische Gruppen Privateigentümer finden, die ihnen um ihres eigenen Vorteils willen

Versammlungshallen, Zeitungsspalten und Sendezeiten zur Verfügung stellen (*Freiheitsfunktion*) .

Die Vorteile des Privateigentums werden besonders deutlich, wenn man es dem „Kollektiveigentum“ ganzer Völker gegenüberstellt. Im untergegangenen Sozialismus sowjetischer Prägung befanden sich die Produktionsmittel (das Sachkapital) weitgehend in Kollektiveigentum. Das sollte Gleichheit garantieren. Faktisch bedeutete es jedoch extreme Ungleichheit: Die wichtigsten und meisten wirtschaftlichen Entscheidungen wurden nur von wenigen Menschen zentral getroffen, und zwar im Interesse des eigenen Machterhalts. Aus diesem Grund und aufgrund unzureichender Informationen gingen die Entscheidungen an den Bedürfnissen der meisten Menschen vorbei. Sie waren mit schweren Fehlern behaftet, wenig innovativ und wenig motivierend. Für Investitionen blieben vergleichsweise wenig Mittel übrig, und die wurden schlecht eingesetzt. Miserable wirtschaftliche Ergebnisse waren die Folge, die Freiheit verschwand hinter Mauer, Schussapparaten und Stacheldraht.

Das fehlgeschlagene sozialistische Experiment bestätigt nicht nur alle ordnungstheoretischen Forschungen, sondern auch eine biblische Ordnungsregel. Zentrale Verfügung kann nur dann überlegen sein, wenn es sich um einen „weisen Diktator“, einen Josef in Ägypten, einen König David oder einen König Salomo handelt. In der Regel kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass eine solche Ausnahmepersönlichkeit zur Verfügung steht. Dem Volk Israel wird im Alten Testament eindeutig eine Privateigentumsordnung gegeben, von der auch im Neuen Testament ausgegangen wird.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland garantiert in Art. 14 das Privateigentum. Es bestimmt

gleichzeitig, dass sein Gebrauch dem Wohl der Allgemeinheit (Gesellschaft) dienen soll. Inhalt und Schranken konkreter Eigentumsrechte müssen so festgelegt werden, dass die Privateigentümer durch den Einsatz ihres Eigentums dann am besten verdienen, wenn sie positive Leistungen für die Nachfrager erbringen und sich nicht etwa über Marktmacht, Monopolbildung, Kartelle und Preisabsprachen bereichern. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit allen seinen Einengungen der Eigentumsrechte ist ein Markenzeichen der Sozialen Marktwirtschaft. Ebenso wirken offene Handelsgrenzen und globaler Wettbewerb (Globalisierung) der Bildung von Marktmacht entgegen.

Auch andere rechtliche Regelungen, wie insbesondere die staatliche Abgabenpolitik, bestimmen die Eigentumsrechte mit. Steuern und Abgaben sollen für einen gewissen sozialen Ausgleich sorgen. Dabei darf jedoch die Motivationsfunktion des Privateigentums nicht beschädigt werden. Zu Recht werden daher Abgabenlasten von mehr als der Hälfte des Einkommens als verfassungswidrig eingestuft. Die Funktion des Privateigentums bleibt daran gekettet, dass Eigentumsrechte nicht beliebig, sondern verlässlich sind – bis in die Vererbung hinein.

Das setzt auch der Erbschaftsteuer Grenzen. Wenn Eigentum nicht in ausreichendem Maße nach dem Willen des Eigentümers vererbt werden kann, leiden nicht nur die Motivations- und Familienfunktion, sondern auch die Zukunftsvorsorge in Form von Kapitalbildung für die Gesellschaft insgesamt. Der Privateigentümer wird eher zum Konsum im eigenen Interesse als zur Kapitalbildung im Interesse künftiger Generationen neigen, wenn er das von ihm gebildete Kapital nur sehr eingeschränkt den Erben übertragen kann.

Wenn der Privateigentümer im Gegensatz dazu sein Eigentum weitestgehend so vererben darf, wie er will, wird er sich gleichzeitig auch verpflichtet wissen (Eigentum verpflichtet!), nicht nur für die ökonomische Nachhaltigkeit des Kapitalstocks zu sorgen, sondern auch für die ökologische Nachhaltigkeit (*Nachhaltigkeitsfunktion* des Eigentums) . Gerade das Denken in Generationen ist der beste Garant für eine nachhaltige Entwicklung, denn Kinder und Eigentum für die Kinder machen nur dann einen Sinn, wenn das Leben auf diesem Globus lebenswert bleibt.

Zu den Möglichkeiten des Privateigentümers gehört, durch freiwillige Vereinbarungen die Eigentumsrechte sehr differenziert zu gestalten. In ehelichen Gütergemeinschaften, Erbengemeinschaften oder Personengesellschaften kann gemeinsames Eigentum mehrerer Personen begründet sein. In großen Aktiengesellschaften haben die einzelnen Aktionäre kaum noch einen direkten Einfluss auf die Nutzung des Eigentums. Und doch tragen sie mit dem Kauf von neuen Aktien zum dezentralen Entscheidungsprozess bei, indem sie anderen Personen Verfügungsrechte über Kapital zuteilen. Und mit dem Kauf oder Verkauf vorhandener Aktien beeinflussen sie die Aktienkurse. Damit bewerten sie die Ausübung der Verfügungsrechte.

In der modernen Wissensgesellschaft wächst die Bedeutung „geistigen Eigentums“. Die Möglichkeiten nehmen zu, in die eigene Person zu investieren und durch die Aneignung von Wissen „human capital“ zu bilden. Die jungen Unternehmen der [New Economy](#), meist Internet- und Biotechnologiefirmen, bestehen zum großen Teil aus human capital, in das allerdings auch außenstehende Personen investieren, indem sie den Firmen durch Kredite oder den Kauf ihrer Aktien ermöglichen, ihr Wissen auszubauen und

neue Nutzenwendungen zum Beispiel in Ernährung und Gesundheit bereitzustellen. Dabei spielen die Rechte an geistigem Eigentum, zum Teil gesichert durch Patente ([Patentwesen](#)), eine große Rolle.

Manche Erwartungen an die New Economy haben sich als übertrieben hoch oder voreilig erwiesen. Bereinigungen bei den Firmenwerten mit empfindlichen Verlusten für Anleger, Unternehmer und Mitarbeiter waren die Folge. Das ist eine unliebsame, aber auch wohl unvermeidliche Begleiterscheinung des *Trial and error* - Innovationsprozesses, der auf unabhängigen Entscheidungen von Privateigentümern beruht. Eine Alternative dazu ist nicht erkennbar. An der langfristig zunehmenden Bedeutung von Eigentum in Form von „human capital“, nicht zuletzt generiert durch Bildung, sowie von geistigem Eigentum, nicht zuletzt generiert durch Forschung, wird sich jedoch nichts ändern.

Literaturhinweise:

- Höfer, H./ Witte, M. (1978), Wozu privates Produktiveigentum?, in: Otto A. Friedrich Kuratorium, Grundlagen. Eigentum und Politik, Band 3, Köln;
- Höfer, H. (1980), Eigentum, rechtlich und wirtschaftlich, in: Evangelisches Soziallexikon, 7. völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart, Berlin;
- Willgerodt, H. (1980), Eigentumsordnung (einschl. Bodenordnung) , in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW) , Band 2, Stuttgart u. a.

Heinrich Höfer

Eigenverantwortung

Grundsatz der Eigenverantwortung

Eigenverantwortung bedeutet, dass jedes Individuum für sein Handeln und für die aus diesem Handeln resultierenden Folgen selbst verantwortlich ist.

Eigenverantwortung im Bereich marktwirtschaftlicher Handlungen

Dieser Grundsatz ist in denjenigen Fällen allgemein akzeptiert, in denen ein enger Zusammenhang zwischen Handlung und Folge der Handlung besteht. Beispiele sind unmittelbare Verletzungen des Freiheitsrechts anderer und die Erfüllung von Verträgen: Wer die Freiheitssphäre eines anderen verletzt, fügt diesem materiellen (Sachbeschädigung), immateriellen (Rufschädigung) oder körperlichen Schaden (Körperverletzung) zu. Hier ist es ein fundamentaler Rechtsgrundsatz, dass der Schädiger für den von ihm verursachten Schaden verantwortlich ist und deshalb für diesen aufkommen muss. Ebenso gilt, dass jemand, der sich durch einen Vertrag bindet, grundsätzlich dafür verantwortlich ist, dass er seine vertraglichen Pflichten erfüllt. Andernfalls kann sein Vertragspartner Schadenersatz verlangen.

In anderen Bereichen dagegen ist der Zusammenhang zwischen Handlung und Folge der Handlung weniger offensichtlich. Dies betrifft vor allem die Fälle, in denen ein Marktteilnehmer Einkommensverluste erleidet, ohne sich eines Fehlverhaltens bewusst zu sein. Auch hier gilt aber der Grundsatz der Eigenverantwortung: Bei der Berufswahl etwa werden sich einige Individuen für die Selbstständigkeit entscheiden. Andere werden eine abhängige Beschäftigung vorziehen. Nun bedeutet die Entscheidung für diese oder jene berufliche Tätigkeit keineswegs, dass damit ein

bestimmtes Einkommen dauerhaft gewährleistet wäre. Sie bedeutet nicht einmal, dass das Einkommen allein von dem eigenen Verhalten abhängt. Zwar wird man den Konkurs eines Unternehmers, der aus Nachlässigkeit seine Anlagen veralten lässt oder keine zureichende Kostenkontrolle betreibt, als selbstverschuldet bezeichnen. Aber ebenso ist es möglich, dass er ohne eigenes Zutun aus dem Markt verdrängt wird, weil neue Wettbewerber mit völlig neuen und patentierten Produkten in den Markt treten (Offene Märkte: Markteintritt und Marktaustritt).

Ähnliches gilt für den Arbeitnehmer. Eine Entlassung wegen der Verletzung von Arbeitspflichten kann ihm unmittelbar als eigenes Verschulden zugeschrieben werden. Dies gilt jedoch nicht, wenn ihm trotz Fleiß und Engagement gekündigt wird, weil sein Arbeitgeber aus Rationalisierungsgründen die Stelle streicht oder gar in Konkurs geht. In dem Verhältnis zwischen Leistung und Erfolg spielen neben den individuellen Kenntnissen und Fähigkeiten viele Unwägbarkeiten und auch der Zufall eine erhebliche Rolle. Die Entlohnung richtet sich in der Marktwirtschaft nicht ausschließlich nach den Verdiensten und persönlichen Anstrengungen des Unternehmers oder des Arbeitnehmers, sondern nach der anonymen Bewertung der Leistung durch den Markt.

In Fällen, in denen der Unternehmer oder der Arbeitnehmer ohne ihr Zutun ihre Beschäftigung verlieren, gibt es nun meistens auch niemand anderen, der hierfür zur Rechenschaft gezogen werden darf. Beispielsweise ergibt sich aus einem Arbeitsvertrag kein genereller Anspruch auf unbegrenzte Beschäftigung, nicht gegenüber dem Arbeitgeber und schon gar nicht gegenüber Dritten wie etwa den Geschäftspartnern des Arbeitgebers. Daher muss jedes Individuum selbst die Konsequenzen seiner

wirtschaftlichen Handlungen tragen, und zwar auch dann, wenn ihn am Scheitern seiner Anstrengungen kein Verschulden trifft.

Da die unmittelbar Beteiligten – der neue Konkurrent des Unternehmers oder der Arbeitgeber des Arbeitnehmers – nicht gezwungen werden können, Abhilfe zu schaffen, könnte man sagen, dass es Aufgabe der Gesellschaft sei, das Unternehmen bzw. die Arbeitsplätze vor der Vernichtung zu retten. Auch das ist jedoch verfehlt. Die Gesellschaft kann nur für das Scheitern einzelner Menschen am Markt eintreten, indem die hieraus resultierenden Lasten den übrigen Individuen auferlegt werden. Da diese in der Regel hierzu nicht freiwillig bereit sind, wäre dies ohne Zwang nicht möglich. Ein solcher Zwang ist jedoch ein unzulässiger Eingriff in die Freiheit des Einzelnen. Hieraus folgt, dass die umfassende individuelle Freiheit aller Bürger nur aufrechterhalten werden kann, wenn sie mit einer gleichermaßen umfassenden Verantwortung für das eigene Schicksal verbunden ist. In der marktwirtschaftlichen Ordnung hat somit jedes Individuum die Konsequenzen seiner wirtschaftlichen Handlungen auch dann zu tragen, wenn ihn am Scheitern seiner Anstrengungen kein Verschulden trifft.

Konsequenzen der Kollektivierung von Verantwortung

Für eine Gesellschaft, in der die Bürger ihre individuelle Verantwortung auf die Gemeinschaft verlagern können, ergeben sich langfristig Auswirkungen, die weit über die in jedem Einzelfall auftretende Verletzung des Freiheitsrechts hinausgehen. Erstens wird durch die fortgesetzte Abschiebung von Verantwortung auf die Gesellschaft die individuelle Freiheit in der Gesellschaft immer mehr von der Macht eines gesellschaftlichen Kollektivs verdrängt, welches den Menschen in dem Maße, wie es deren

Verantwortung übernimmt, die Freiheit entziehen muss. Zweitens wird bei den Menschen die zunehmende Erwartung erzeugt, dass andere sich schon um die individuellen Probleme kümmern werden. Die Menschen sind dann immer weniger bereit oder verlernen sogar, Verantwortung zu tragen. Das Streben nach individueller Verantwortungslosigkeit führt somit nicht nur zu einer Verlagerung der Verantwortung auf die Gemeinschaft, sondern auf diese Weise letztlich auch zu ihrer Beseitigung. Dadurch werden auf Dauer die Grundlagen der gesellschaftlichen Ordnung der Freiheit und damit auch der Sozialen Marktwirtschaft zerstört. Denn ein Gemeinwesen, in dem sich die Menschen weder für sich selbst noch für die Gemeinschaft verantwortlich fühlen, ist nicht überlebensfähig.

Literaturhinweise

- Eucken, W. (1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen, S. 279-285;
- Hayek, F. A. von (1991), Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen, S. 89-104.

Lüder Gerken

Einkommen

Als Einkommen wird der Strom von Gütern (Naturaleinkommen) oder Geldbeträgen (Geldeinkommen) bezeichnet, der einer Person, einem Haushalt oder einem Unternehmen in einer bestimmten Zeiteinheit aus unterschiedlichen Quellen zufließt. Einkommen entsteht im volkswirtschaftlichen Produktionsprozess als Entgelt für den Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital, (Produktion und Angebot). Als Gegenleistung werden die Produktionsfaktoren mit den Faktoreinkommen Lohn und

Gehalt, Miete und Pacht, Zins und Gewinn entlohnt: Lohn und Gehalt als Entgelt für geleistete Arbeit; Miete und Pacht als Entgelt für die Bereitstellung von Boden oder die zeitweise Überlassung anderen Sachkapitals; Zins als Gegenleistung für die Bereitstellung von Geldkapital, Gewinn - oder auch Verlust - als Risikoprämie für den Unternehmer. Die Verteilung des Einkommens, die sich aus dieser Entlohnung der verschiedenen Produktionsfaktoren für ihren Beitrag zum Volkseinkommen ergibt, ist die sogenannte *funktionale* Einkommensverteilung.

Gesamtwirtschaftlich entspricht die Summe dieser Faktoreinkommen dem Volkseinkommen und damit auch dem Gesamtwert aller durch den Einsatz der Produktionsfaktoren erstellten Waren und Dienstleistungen in einer Zeitperiode (Nettonationalprodukt zu Faktorkosten). Die im volkswirtschaftlichen Produktionsprozess entstehende Verteilung des Einkommens auf die Produktionsfaktoren wird auch als *primäre* Einkommensverteilung bezeichnet.

Diesen als Leistungseinkommen bezeichneten Faktoreinkommen stehen die Transfereinkommen gegenüber. Transfereinkommen fließen Wirtschaftssubjekten ohne (direkte) Gegenleistung aufgrund rechtlicher Ansprüche (z. B. Renten, Pensionen, Arbeitslosengeld) oder aufgrund freiwilliger Zuwendungen durch den Staat (Subventionen) oder durch andere private Wirtschaftssubjekte zu. Nach dieser Umverteilung von Teilen des funktionalen Einkommens durch Transfers (und Steuern) wird aus der primären Einkommensverteilung die *sekundäre* Einkommensverteilung. Diese Umverteilung wird damit begründet, dass die gesellschaftliche Wohlfahrt auch von einer „gerechten“ Einkommensverteilung abhängig ist (Soziale Gerechtigkeit).

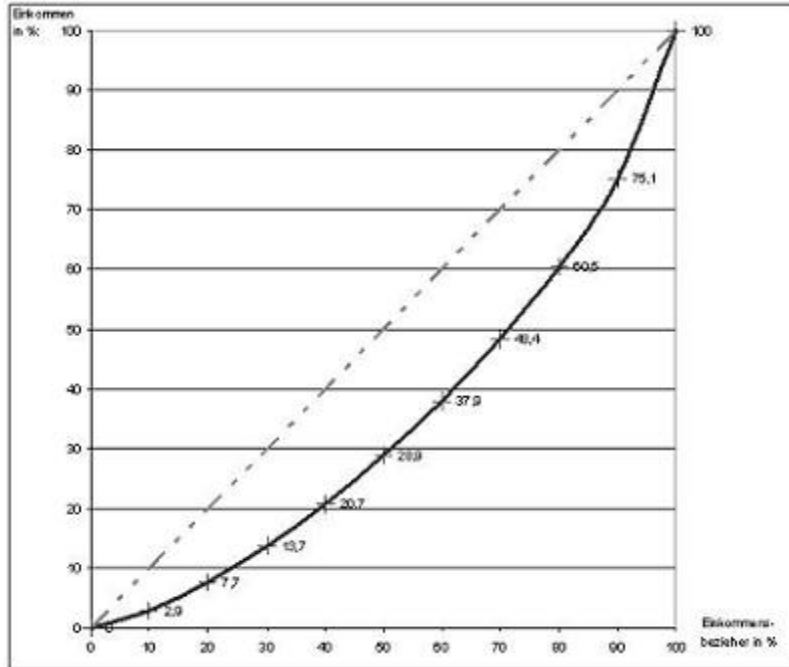
Bei allen Auffassungsunterschieden, die auch in der [Sozialen Marktwirtschaft](#) noch darüber existieren, was als gerecht gelten kann (Leistungsgerechtigkeit, Startgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit), besteht Einvernehmen darüber, dass eine übermäßige Ungleichheit bei der Einkommensverteilung vermieden werden muss. Aus diesem Grund gilt ein progressiv verlaufender Einkommensteuertarif, der höhere Einkommen prozentual stärker belastet, als ebenso integraler Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft wie eine Unterstützung derjenigen Bevölkerungsgruppen, die nicht in der Lage sind, ein (ausreichendes) funktionales Einkommen zu erwirtschaften. Beide Maßnahmen können jedoch zu einer Minderung der Anreize zur Leistung und damit der Leistungsbereitschaft sowie zu einem vermehrten Ausweichen in die [Schattenwirtschaft](#) führen.

Um Fragen der Verteilung der Einkommen auf Bevölkerungsgruppen oder einzelne Wirtschaftssubjekte zu untersuchen, wird von der funktionalen auf die *personelle* Einkommensverteilung übergegangen. Sie berücksichtigt die Summe der Einkommen einer Gruppe von Wirtschaftssubjekten (z. B. der privaten Haushalte oder der Selbstständigen) und trägt der Tatsache Rechnung, dass beispielsweise ein Haushalt in der Regel nicht nur über Lohneinkommen verfügt, sondern auch über Einkommen aus dem Einsatz anderer Produktionsfaktoren (z. B. Vermögenseinkünfte und Mieteinnahmen). Damit ist die personelle Einkommensverteilung als Ansatzpunkt für die Untersuchung der Einkommensverteilung in einer Volkswirtschaft und für die Verteilungspolitik besser geeignet als die funktionale Einkommensverteilung.

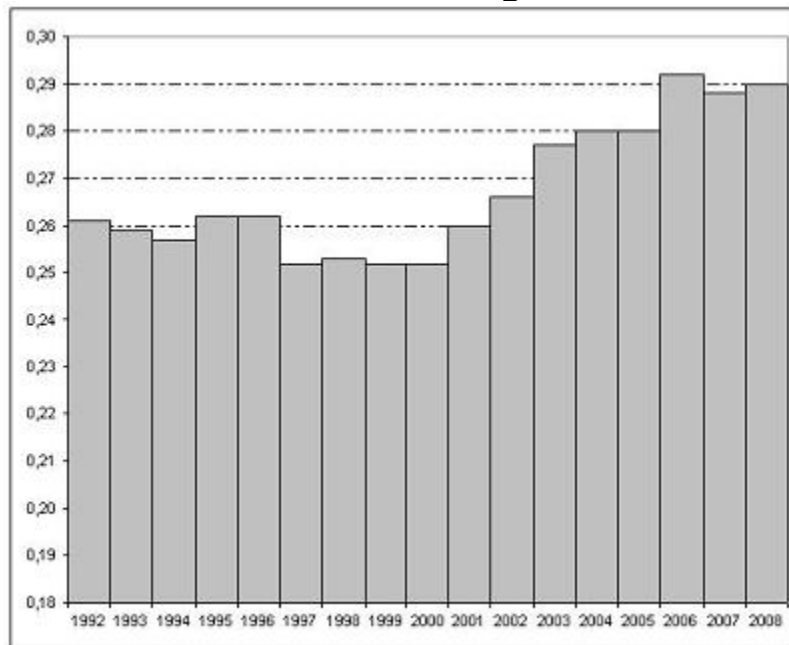
Als Maßstab für die Verteilung der Einkommen in einer Volkswirtschaft wird die Lorenzkurve verwendet (benannt

nach dem US-Amerikaner Max Lorenz, der diese Darstellungsform 1905 einführte). Sie stellt dar, wie viel Prozent der Einkommensbezieher (Abszisse) jeweils welchen Anteil am Gesamteinkommen (Ordinate) erhalten. Eine Volkswirtschaft, in der alle Wirtschaftssubjekte das gleiche Einkommen erhielten, wäre durch die Winkelhalbierende dargestellt. Eine ungleiche Verteilung der Einkommen führt zu einer Wölbung der Kurve nach unten. Je weiter eine Verteilungskurve unter der Winkelhalbierenden liegt, umso stärker ist die Konzentration der Einkommen. Als Maß für die Einkommenskonzentration wird international der Gini-Koeffizient verwendet (benannt nach dem italienischen Statistiker Corrado Gini). Er setzt die Fläche zwischen der Winkelhalbierenden und der Lorenzkurve der tatsächlichen Einkommensverteilung ins Verhältnis zur gesamten Fläche unter der Winkelhalbierenden und normiert den Wert zwischen Null und Eins.

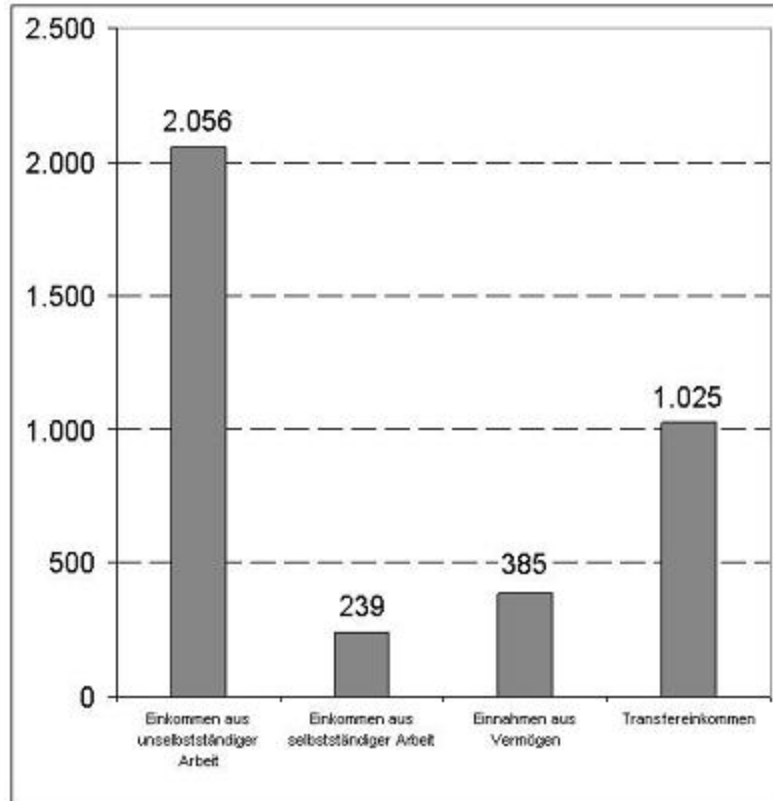
International variiert der Gini-Koeffizient zwischen 0,25 (relativ gleiche Einkommensverteilung) in den skandinavischen Ländern und über 0,6 etwa in Botswana und Namibia (relativ ungleiche Einkommensverteilung). In Deutschland liegt der Gini-Koeffizient stabil unter 0,3 mit in den vergangenen Jahren leicht steigender Tendenz. (Abbildung). Mit der Sozialen Marktwirtschaft erreicht Deutschland eine der gleichmäßigsten Verteilungen der Einkommen weltweit.



Lorenzkurve für Deutschland (2006), Quelle: Sozioökonomisches Panel, Berechnungen des DIW, DIW 2009, basierend auf den Daten von 2006, eigene Darstellung



Gini-Koeffizient für Deutschland, Entwicklung von 1992-2008, Quelle: Sozioökonomisches Panel, Berechnungen des DIW, DIW 2010



Einkommen in Deutschland (2008), in Mrd. Euro, Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010, S. 522

Weitere Grafiken und Tabellen zum Thema: Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpb.de/wissen/Z8ZY11

Literaturhinweise

- Stobbe, A. (1966/ 1996), Volkswirtschaftslehre 1: Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, Berlin, Heidelberg, New York.

Jörg Winterberg

Gewinn

Der Begriff „Gewinn“, der im alltäglichen Sprachgebrauch synonym für Nutzen, Profit, Bereicherung etc. verwendet wird, ist in der Betriebswirtschaftslehre *nicht* eindeutig definiert. Vielmehr existiert eine Reihe von

Gewinnbegriffen in Abhängigkeit von dem Zweck, der mit der Ermittlung des jeweiligen Gewinns verfolgt werden soll. Das Unternehmen ermittelt den Gewinn in der betrieblichen Kostenrechnung, um zu überprüfen, ob es mit den hergestellten Produkten oder Dienstleistungen zu den angebotenen Preisen erfolgreich war. Der Gewinn in der Handelsbilanz ist in der Regel eine Grundlage für die variable Vergütung von Managern, die Auszahlung von Dividenden an die Aktionäre einer Aktiengesellschaft und die Höhe von Steuerzahlungen an den Fiskus. Der Gewinn wird auch berechnet, um Unternehmensbeteiligte und die interessierte Öffentlichkeit über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu informieren. So leiten Gewerkschaftsvertreter Lohnforderungen teilweise in Abhängigkeit von der Gewinnsituation der Unternehmen ab, Arbeitnehmer ziehen Rückschlüsse auf die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes, und Banken berücksichtigen den Gewinn bei der Kreditvergabeentscheidung.

Darüber hinaus existieren für den Gewinn unterschiedliche Berechnungsmethoden. Während der Großteil der Unternehmen in Deutschland den Gewinn nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) ermittelt, stellen viele große börsennotierte Konzerne schon seit Jahren ihren Konzernabschluss nach internationalen Rechnungslegungsvorschriften (International Financial Reporting Standards, IFRS) auf. Seit dem Jahre 2005 sind alle kapitalmarktorientierten Konzerne in Europa zur Aufstellung eines Konzernabschlusses nach IFRS gezwungen. Davon unberührt ist in Deutschland der Einzelabschluss, der weiterhin nach HGB aufzustellen ist. Schließlich sind für die Ermittlung des steuerrechtlichen Gewinns teilweise vom HGB abweichende Vorschriften des Steuerrechts zu beachten. Es existieren also viele

verschiedene Gewinngrößen. Das Gegenstück des Gewinns ist der Verlust.

Als Gewinn kommen grundsätzlich alle (positiven) Saldogrößen der grundlegenden Rechengrößen des betrieblichen Rechnungswesens, d.h. von Einzahlungen/Auszahlungen, Einnahmen/ Ausgaben, Erträgen/ Aufwendungen und Erlösen/ Kosten, in Betracht (Betriebliches Rechnungswesen: Grundbegriffe). Im externen Rechnungswesen wird unter Gewinn der Überschuss der Erträge über die Aufwendungen verstanden. Der handelsrechtliche Jahresabschluss, den Kaufleute aufstellen müssen, umfasst neben der Bilanz, die das Vermögen des Unternehmens abbilden soll, auch eine sogenannte Gewinn-und Verlustrechnung, welche die Erfolgsquellen aufzeigt. Im Gegensatz zur Bilanz, die eine zeitpunktbezogene Bestandsgrößenrechnung zum Geschäftsjahresende (Aufstellung zumeist zum 31.12. eines Jahres) darstellt, handelt es sich bei der Gewinn-und Verlustrechnung um eine zeitraumbezogene Stromgrößenrechnung (Auflistung aller Erträge und Aufwendungen vom 1.1. bis zum 31.12. eines Jahres).

Die detaillierte Ausgestaltung der Gewinn-und Verlustrechnung ist nur für Kapitalgesellschaften (z.B. Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH; Aktiengesellschaft, AG) gesetzlich geregelt. Einzelunternehmen und Personengesellschaften (z.B. Kommanditgesellschaft, KG; offene Handelsgesellschaft, OHG) haben lediglich die allgemeinen Grundsätze der Klarheit und Vollständigkeit zu beachten. In der Praxis orientieren sich viele Unternehmen dieser Rechtsformen an den gesetzlichen Vorschriften für Kapitalgesellschaften.

Die Gewinn-und Verlustrechnung des BMW Konzerns in verkürzter Form sieht für das Geschäftsjahr 2010 z.B. wie

folgt aus:

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Gewinn- und Verlustrechnung des BMW Konzerns für 2010 in Millionen Euro	
Umsatzerlöse	60.477
Umsatzkosten	-49.562
Bruttoergebnis vom Umsatz	10.915
Vertriebskosten und allgemeine Verwaltungskosten	-5.529
Sonstige betriebliche Erträge	766
Sonstige betriebliche Aufwendungen	-1.058
EBIT	5.094
Finanzergebnis	-258
Ergebnis vor Steuern	4.836
Steueraufwand	-1.602
Konzern-Jahresüberschuss	3.234

Die Gewinn-und Verlustrechnung soll verdeutlichen, ob und inwieweit das Hauptziel privater Unternehmen, nämlich das Gewinnziel, erreicht wurde. In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird vertreten, dass das oberste Ziel eines Unternehmens in einer marktwirtschaftlichen Ordnung darin besteht, den Gewinn zu maximieren. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass das Gewinnmaximierungsprinzip nicht uneingeschränkt, sondern unter Beachtung von Nebenbedingungen, wie z.B. Kundenzufriedenheit, sozialer Verantwortung gegenüber den Mitarbeitern, Beachtung von Umweltschutzauflagen etc., verfolgt werden sollte.

Im Rahmen der Gewinn-und Verlustrechnung wird erneut deutlich, dass es keinen „wahren“ Gewinn gibt. Um beispielsweise Hinweise auf die Ertragskraft des Unternehmens losgelöst von der aktuellen Besteuerung zu erhalten, mag es Sinn machen, auf den (Konzern-)Jahresüberschuss vor Steuern als Gewinngröße abzustellen. Um sich ein genaueres Bild über den Erfolg der eigentlichen Geschäftstätigkeit eines Unternehmens zu verschaffen, wird in der Praxis häufig das Betriebsergebnis

verwendet. Das Betriebsergebnis wird errechnet, indem der Jahresüberschuss bereinigt wird um nicht betrieblich verursachte, außerordentliche (z.B. Erträge aus der Veräußerung wesentlicher Beteiligungen), nicht regelmäßig auftretende, aperiodische (z.B. nachgezahlte Abgaben) sowie nicht mit dem eigentlichen Betriebszweck zusammenhängende Posten (z.B. Spenden für gemeinnützige Zwecke). Weit verbreitet ist auch die Ermittlung des operativen Ergebnisses (engl. „earnings before interest and taxes“, EBIT, genannt), also eines Gewinns vor Zins- und Steuerzahlungen. Häufig werden noch weitere Aufwendungen (Abschreibungen von Anlagevermögen und Firmenwert) addiert. Bei Unternehmensvergleichen wird dann auf das EBITDA („earnings before interest and taxes, depreciation and amortization“) abgestellt.

Neben den Gewinnkonzepten des Handelsrechtes und der Kosten- und Leistungsrechnung werden auch theoretische Gewinnkonzeptionen diskutiert. Nach der Theorie des ökonomischen Gewinns liegt ein Gewinn erst dann vor, wenn der sogenannte Ertragswert des Unternehmens am Ende des Wirtschaftsjahres größer ist als der zu Beginn des Wirtschaftsjahres, vorausgesetzt das Unternehmen hat keine Dividendenausschüttung vorgenommen. Der Ertragswert eines Unternehmens errechnet sich als Barwert aller zukünftigen Zahlungsströme, d.h. die zukünftigen Zahlungsströme werden mit einem Zinssatz auf den Betrachtungszeitpunkt abgezinst. Nur was über die für die Sicherung des Unternehmensgesamtwertes nötigen Beträge hinaus erwirtschaftet wird, gilt als Gewinn.

Im Rahmen der bilanztheoretischen Gewinnkonzeptionen ist insbesondere der Gewinn der *statischen* Bilanztheorie von dem der *dynamischen* Bilanztheorie zu unterscheiden.

Die statische Bilanztheorie definiert den Gewinn eines Wirtschaftsjahres als Vermögenszuwachs. Ziel der dynamischen Bilanztheorie ist es, bei einem zeitlichen Auseinanderfallen von Ein-/ Auszahlungen einerseits und Erträgen/ Aufwendungen andererseits, dem Wirtschaftsjahr den richtigen Erfolg zuzuweisen. Der Gewinn errechnet sich danach als Differenz aus den dem Wirtschaftsjahr zuzurechnenden Erträgen und Aufwendungen.

Um Aussagen treffen zu können, ob ein Unternehmen in einem abgelaufenen Wirtschaftsjahr rentabel gewirtschaftet hat, ist es sinnvoll, die in der Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung enthaltenen Daten aufzubereiten und in Beziehung zueinander zu setzen. Die Untersuchung von Jahresabschlüssen mit dem Ziel, ein Urteil über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung eines Unternehmens zu fällen, wird als Bilanzanalyse bzw. treffender als Jahresabschlussanalyse, bezeichnet. Im Rahmen dieser Analyse werden regelmäßig Kennzahlen gebildet, um relevante betriebswirtschaftliche Sachverhalte auch zwischen verschiedenen großen Unternehmen vergleichen zu können. Um die Gewinnsituation zu beurteilen, werden auf der Grundlage von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung häufig die Kennzahlen Eigenkapitalrentabilität, Gesamtrentabilität und Umsatzrentabilität errechnet, wobei in der Praxis vorher z. T. umfangreiche Bereinigungen des Zahlenmaterials vorgenommen werden.

Beispiel: Unter Hinzuziehung der folgenden Konzernbilanz von BMW für das Geschäftsjahr 2010 in verkürzter Form können die o.g. Kennzahlen berechnet werden.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Bilanz des BMW Konzerns für 2010 in Millionen Euro			
Aktiva		Passiva	
Langfristige Vermögenswerte	65.716	Eigenkapital	23.100
Kurzfristige Vermögenswerte	43.151	Langfristige Rückstellungen und Verbindlichkeiten	45.633
		Kurzfristige Rückstellungen und Verbindlichkeiten	40.134
Bilanzsumme	108.867	Bilanzsumme	108.867

$$\text{Eigenkapitalrentabilität} = \frac{\text{Konzern-Jahresüberschuss}}{\text{Eigenkapital}} = \frac{3.234}{23.100} = 14,00\%$$

$$\text{Gesamtkapitalrentabilität} = \frac{\text{EBIT}}{\text{Eigenkapital} + \text{Fremdkapital}} = \frac{5.094}{23.100 + 85.767} = 4,68\%$$

$$\text{Umsatzrentabilität} = \frac{\text{Konzern-Jahresüberschuss}}{\text{Umsatzerlöse}} = \frac{3.234}{60.477} = 5,35\%$$

Literaturhinweise:

- Busse von Colbe, W./ Pellens, B./ Crasselt, N. (2011), Lexikon des Rechnungswesens, 5. Aufl., München/Wien;
- Coenenberg, A.G./ Haller, A./ Schultze, W. (2009), Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, 21. Aufl., Stuttgart;
- Pellens, B./ Fülbier, R. U./ Gassen, J./ Sellhorn, T. (2011), Internationale Rechnungslegung, 8. Aufl., Stuttgart;
- Wöhe, G. (2010), Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 24. Aufl., München.

Marc Richard

Konjunktur

(1.) Zum Phänomen: Konjunktur ist eine wellenartige Bewegung, die eine gesamte Volkswirtschaft erfasst (so Gottfried Haberler 1937). Die Entwicklung der Konjunkturtheorien reicht in eine Zeit zurück, in der das Wort Konjunktur stets auch Wachstumsphänomene mit einschloß (so Erich Preiser 1967). Konjunktur i. w. S. meinte die empirische *Einheit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, die sich nur künstlich in eine „glatte Komponente“ (Trend oder „Wachstum“) und eine „Schwankungskomponente“ (Zyklus oder „Konjunktur i. e. S.“) aufspalten lässt. Die Aufspaltung wird mit unterschiedlichen Verfahren angestrebt, die allesamt statistischen und/oder wirtschaftstheoretischen Vorbehalten unterliegen. Man kann z. B. einen statistischen Trend nicht als „Gleichgewichtswachstum“ deuten (wie etwa Wilhelm Krelle 1959), und man muß jede daraus abzuleitende Zerlegung nach neueren Erkenntnissen als wenig sinnvoll ansehen.

(2.) Zur statistischen Messung: Statistisch beobachtet wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anhand von bestimmten Summengrößen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ([Wirtschaftskreislauf](#), [Volkseinkommen](#), [Nationaleinkommen](#), [Sozialprodukt](#)). Stand früher das reale Bruttosozialprodukt im Vordergrund, so schaut man neuerdings (wegen der verlässlicheren Ermittlung in den hochgradig verflochtenen Volkswirtschaften) primär auf das Bruttoinlandsprodukt. Bei der Beschreibung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder Konjunktur i. w. S. einer Volkswirtschaft geht man in etwa so vor wie früher Arthur Spiethoff (1873 – 1957) bei der Darstellung seiner „Wechselagen“. Nach der Methodologie des National Bureau of Economic Research der USA (und Ilse Mintz 1969) grenzt man legitimerweise (1.) „step cycles“ ab (d. h. man nimmt eine schrittweise Betrachtung des

Bruttoinlandsprodukts nach periodenweise zunehmenden und abnehmenden (1.1) absoluten Differenzen oder (1.2) relativen Differenzen (Wachstumsraten) vor, das sind „Konjunkturen als Wachstumszyklen“). Wer aufgrund bestimmter Hypothesen eine erwähnte Aufspaltung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wagt, sucht (2.) irgendwelche „deviation cycles“ zu bestimmen (nach periodenweise größeren oder kleineren Abständen von einem vorab zu bestimmenden Trend), und zwar (2.1) Trendabweichungen der Absolutwerte, das sind „Konjunkturen als Auslastungsschwankungen“, oder (2.2) Trendabweichungen der Wachstumsraten. Datierungen per „deviation cycles“ verändern sich laufend, und zwar auch im Nachhinein, weil jeweils neue Zukunftswerte die Trendfunktion sowie die Abweichungen davon ändern.

(3.) Wachstumszyklen der Europäischen Kommission: In der Europäischen Kommission (F. Keereman 1999) geht man zumeist nach (1.2) vor und nicht nach (2.2): „The business cycle is here assessed in terms of GDP growth rates and not the output gap“. Ein „Auf und Ab der Wachstumsraten“ kann als wellenartige Bewegung i. S. von Gottfried Haberler verstanden werden. Die Konzeption von „step cycles“ sowie die trend-und insofern „theoriefreien“ zu erklärenden Entwicklungspfade kann man mit Blick auf das Bruttoinlandsprodukt (X) der Bundesrepublik Deutschland von 2000 bis 2010 illustrieren.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle: Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland (X) von 2000 bis 2010 mit Wachstumsraten und Wachstumsratenänderungen

Jahr	X_t (Mrd. Euro in jeweiligen Preisen)	$w_{x,t}$ (Wachstumsrate in %)	$\dot{a}w_{x,t}$ (Wachstumsratenänderung in %-Punkten)
2000	2047,50	-	-
2001	2101,90	2,6	-
2002	2132,20	1,4	-1,2
2003	2147,50	0,7	-0,7
2004	2195,70	2,2	+1,5
2005	2224,40	1,3	-0,9
2006	2131,90	4,0	+2,7
2007	2428,50	5,0	+1,0
2008	2473,80	1,9	-3,1
2009	2374,50	-4,0	-5,9
2010	2476,80	4,3	+8,3

Quelle der Grunddaten:

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Jahresgutachten 2011/12, Bundestagsdrucksache 17/7710 vom 11. 11. 2011, S. 380.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung („Konjunktur“ als Wachstumsratenzyklus) in der Bundesrepublik Deutschland von 2001 bis 2010 entspricht dem Auf und Ab der Wachstumsraten gemäß der letzten Tabellenspalte. Man unterscheidet eine ältere Konjunkturforschung, die phänomenologisch auf die Erkenntnis bestimmter Verlaufsformen ausgerichtet war (I.) und eine neuere Konjunkturforschung, die auf die Erkenntnis der Strukturform dynamischer Modelle ausgerichtet ist (II.). Im Sinne der alten, überholten Konjunkturforschung I., vgl. (4.), liegen keine augenfälligen Regelmäßigkeiten vor; im Sinne der modernen Konjunkturforschung II., vgl. (5.), bedarf der abgebildete Pfad des Bruttosozialprodukt-Wachstums eines erklärenden strukturellen oder ökonometrischen Modells. Selbstverständlich sind raumzeitlich unterschiedlich abgegrenzte und empirisch gültige nationale Konjunkturmodelle weder nach den relevanten Variablen noch nach den Makrogleichungen deckungsgleich; denn die Nationalökonomik vermag bekanntlich nur **Quasi-**

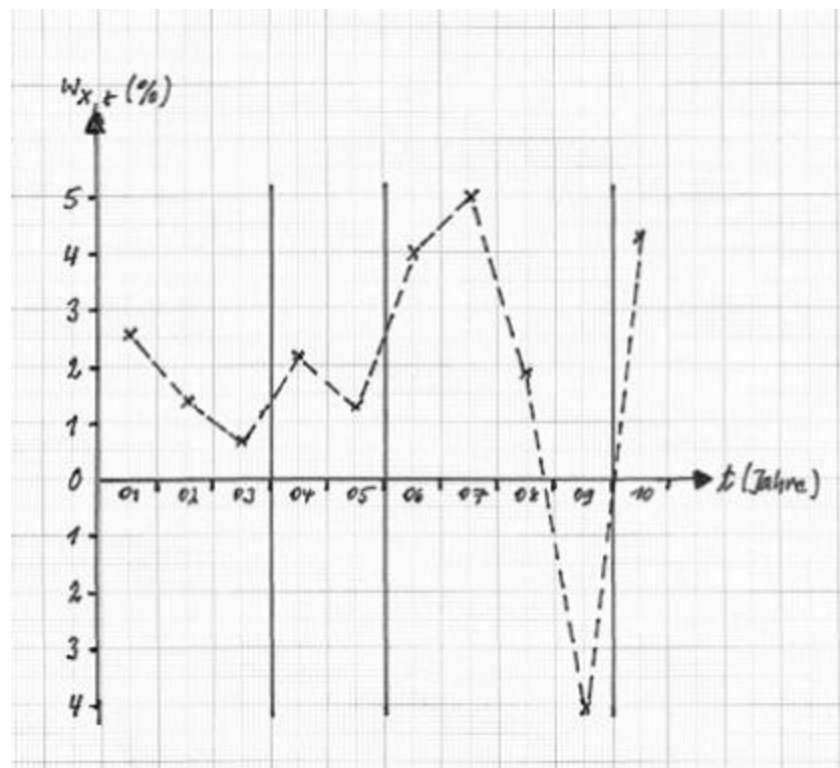
Theorien (mit raum-zeitlicher Einschränkung) hervorzubringen.

(4.) Erkenntnisinteressen der alten Konjunkturforschung: Die ältere *Konjunkturforschung* trachtete danach, bestimmte Zyklusdauern und Phasenlängen zu erkennen. Jede derartige „Zyklus-Diagnose“ hatte ehemals prognostische Implikationen: Mit einer Zyklustheorie suchte man die Erkenntnis zu erlangen, dass ein Abschwung nach einer bestimmten Zeit an einem gewissen Minimum in einen Aufschwung umschlägt, der wiederum – im sozialwissenschaftlichen Sinne „gesetzmäßig“ und prognostizierbar – nach Erreichen eines Maximums in den erneuten Abschwung mündet. Man wollte erkennen, ob – nach einem biblischen Beispiel – jeweils sieben fette und sieben magere Jahre aufeinander folgen; man wollte sich danach richten und die Jahre abzählen können. Dies hielten Skeptiker zu allen Zeiten für unmöglich. Sie behaupteten etwa, es gebe stets nur geschichtlich einmalige, sich nicht wiederholende Konjunkturen („Business history repeats itself, but always with a difference“ - nach Wesley C. Mitchell 1874-1948). Diese Skeptiker kamen der modernen Konjunkturforschung bereits recht nahe. Der älteren Denkrichtung sind auch scheinbar modernere Konzeptionen zuzurechnen, die vom wirtschaftstheoretischen Hintergrund her als atheoretische Rechenverfahren gelten müssen, etwa bestimmte Filter (so nach R. J. Hodrick und E. C. Prescott 1997), vektorautoregressive Modelle (siehe J. D. Hamilton 1994) oder Euler-Gleichungen.

Neben Schwankungen von Bruttoinlandsprodukt oder Bruttonationaleinkommen spielen selbstverständlich noch weitere zentrale Größen eine Rolle (z. B. Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Umsätze, Investitionen). In der Geschichte der Wirtschaftstheorie (alte Konjunkturforschung I.) hatten

idealisierte Konjunkturzyklen konstanter Form und Länge eine bedeutende Rolle: Beispielsweise die Vier-Phasen-Einteilung in Rezession, Aufschwung, Hochkonjunktur und Abschwung sowie die Modellierung von drei Kitchinzyklen (3,5 bis 4 Jahre) als einem Juglarzyklus (7 bis 11 Jahre), und etwa sechs Juglarzyklen als einem Kondratieffzyklus (50 bis 60 Jahre). Dabei bezeichnen Kitchin, Juglar und Konratieff die Namen von Forschern.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



(5.) Erkenntnisinteressen der neuen Konjunkturforschung: Die *neuere Konjunkturtheorie* ist weniger auf vordergründige Phänomene von Zeitfiguren angelegt, sondern mehr auf die Erkenntnis der Strukturform dynamischer Modelle. Dabei kommt die Weltsicht der Nationalökonomien durch die Brille von Gleichungssystemen zum Tragen. Sie sehen die Zusammenhänge einer Volkswirtschaft als ein mathematisches System von

Gleichungen (einige wenige lt. Lehrbuch oder einige hundert lt. Bundesbank und EU-Kommission). Die empirisch gültigen Gleichungssysteme für eine Volkswirtschaft müssen – wenigstens für die Beobachtungen der Vergangenheit – die „Wachstumszyklen“ erzeugen oder reproduzieren können. „Evolutorische Strukturen“ der Gleichungssysteme bringen dabei keineswegs die in früheren Zeiten erwarteten regelmäßigen Schwankungsbilder hervor. Im übrigen können sich die – gedachten – Gleichungsbilder von Volkswirtschaften laufend verändern („Strukturwandel“) und damit auch die möglichen Pfade der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung („Konjunktur i. w. S“). Die „erzeugenden Modelle“ moderner Konjunkturforschung können also durchaus „evolutorischen Strukturen“ entsprechen, die keine phänomenologischen Regelmäßigkeiten erkennen lassen.

Die neuere Konjunkturforschung (II.) brachte komplexe makroökonomische Viel-Gleichungsmodelle hervor, aber auch überschaubare kleine Theoriegebäude der Lehrbücher. Dazu gehören die Klasse der Multiplikator-Akzelerator-Modelle (vgl. Keynesianismus nach Paul A. Samuelson, 1915 – 2009, oder John R. Hicks, 1904 - 1989) sowie die Goodwin-Modelle. Multiplikator-Akzelerator-Modelle vermögen nur mit ganz besonderen Parametern permanente Schwankungen zu erzeugen. Goodwin-Modelle dagegen im Sinne von Jäger-Beute-Modellen und Lotka-Volterra-Differentialgleichungen (nach Richard Goodwin, 1913 – 1996) bringen ständig und mühelos permanente Schwankungen hervor. Sie gehören mit anhaltenden Schwankungen und ständiger Gleichgewichtsferne zu den modernen Konjunkturmodellen der Evolutorischen Makroökonomik. Die „erklärenden Modelle“ der neueren Konjunkturforschung mit makroökonomischen Viel-Gleichungs-Systemen bestehen aus diesen Arten von

Gleichungen: Definitionen (insbesondere auch Realdefinitionen), Verhaltensgleichungen (wie Konsum- und Investitionsfunktionen), Institutionengleichungen (wie Besteuerungsfunktionen oder Mindestreservefunktionen) und Technologiegleichungen (Makro-Produktionsfunktion mit Arbeits- und Realkapital-Input oder Input-Output-Tabellen). Wichtig für das dynamische Verhalten der Modelle und Theorien sind die Datierungen der Variablen („leads“ als zeitliche Vorgriffe und „lags“ als zeitliche Rückgriffe).

Anhänge für näher Interessierte: Zur Erklärung von Konjunkturen sind dynamische Mehr-Gleichungs-Modelle erforderlich. **Dynamische Modelle** weisen Variablen mit unterschiedlicher Datierung auf (zeitliche Rückgriffe mit „Lags“ und zeitliche Vorgriffe mit „Leads“ neben den aktuellen zeitgleichen Variablen). Diese Modelle (und Aussagensysteme) sind nur schwer und unzulänglich mit Worten zu beschreiben. Bekannt für diese Schwierigkeiten wurden die Ausführungen von Joan Robinson von 1965 über „The Accumulation of Capital“ in der kurzen Frist. Gleichwohl sind hier zwei Modellfamilien kurz zu kennzeichnen: (a) Multiplikator-Akzelerator-Modelle und (b) Goodwin-Modelle. Es handelt sich um Anregungen für besonders interessierte Leser.

a) „Multiplikator-Akzelerator-Modelle“ gehen auf Paul A. Samuelson (1939) und John R. Hicks (1950) zurück. Sie bestehen aus mindestens drei Gleichungen: Erstens einer Definitionsgleichung für das Zustandekommen von Gesamtnachfrage und Gesamtprodukt, zweitens einer speziellen Investitionsfunktion, die man Akzeleratorprinzip nennt, wonach vergangene Änderungen (!) der Umsätze und der Einkommen mit einem bestimmtem Faktor (dem Akzelerator) zu neuen, sogenannten induzierten

Investitionen führen. Hinzu kommt drittens eine Konsumfunktion, die den bisherigen und den zusätzlichen Konsum mit einer zeitlichen Verzögerung gemäß einer bestimmten Konsumquote (kleiner als eins) aus dem Einkommen erklärt. Das Zusammenspiel der Gleichungen bildet wirtschaftstheoretisch ein „Aufschaukeln“ der makroökonomischen Variablen aus zusätzlichen Investitionen und multiplikativem Konsum ab. Rechentechisch exakt resultiert aus den Verhaltensgleichungen für Konsum und Investitionen sowie der Definitionsgleichung eine inhomogene Differenzengleichung zweiter Ordnung für Gesamtnachfrage und Gesamtprodukt. Das konjunkturtheoretische Fazit betrifft die Frage, bei welchen Parameterkonstellationen aus Konsumquote und Akzelerator Schwingungen auftreten und von welcher Art die Schwingungen sind. Oftmals verschwindet das Konjunkturphänomen bei explodierenden oder konvergierenden Schwingungen nach einiger Zeit. Gleichförmige Schwingungen, die ein anhaltendes Konjunkturphänomen belegen, stellen sich nur bei ganz speziellen, grenzwertigen Parameterkonstellationen ein: Wurzel aus Konsumquote mal Akzelerator gleich eins (Samuelson) oder Akzelerator gleich eins und Konsumquote kleiner eins (Hicks). Im Hicks-Modell kommen noch obere und untere Grenzen der Investitionen hinzu. Die Multiplikator-Akzelerator-Prinzipien findet man weiter angereichert in den gängigen makroökonomischen Modellen der geld- und konjunkturpolitischen Praktiker.

b) „Goodwin-Modelle“ übertragen bekannte Jäger-Beute-Modelle der Biologie in die Makroökonomik. Man spricht auch von Raubtier-Beute-Modellen und beschreibt mit dem Fressen und Gefressenwerden ein ständiges Pendeln von zunehmenden Raubtier- oder Jägerpopulationen bei reichlichem Beuteangebot einerseits sowie von

abnehmenden Raubtier-oder Jägerpopulationen bei knappem Beuteangebot andererseits. **Rechentechisch exakt** zu beschreiben sind die Vorgänge mit den altbekannten Lotka-Volterra-Differentialgleichungen (1925 bzw. 1931): Wachstumsraten hängen in den beiden Gleichungen „über Kreuz“ von den jeweils anderen Niveau-Größen ab. Das gegenläufige Auf und Ab beider Populationen kommt nie zur Ruhe oder auf ein mittleres Niveau hin. Richard M. Goodwin (1913-1996) war Naturwissenschaftler (nebenbei: Mathematik-Privatlehrer von Joseph A. Schumpeter) und hat die Lotka-Volterra-Gleichungen analog als innovative Konjunkturmodelle genutzt. Modellvarianten stammen von 1947, 1951 und 1967. Im bekanntesten Goodwin-Modell bildete die Lohnquote das ökonomische Analogon der Jägerpopulation und die Beschäftigungsquote (eins minus Arbeitslosenquote) das Analogon der Beutepopulation. Das Konjunkturphänomen erschien auf diese Weise als ein Ergebnis andauernder Verteilungskonflikte zwischen dem Unternehmenssektor und der Arbeitnehmerschaft. Wichtig an den Goodwin-Modellen ist der neuartige Mechanismus, der zu andauernden Konjunkturschwankungen im Ungleichgewicht führt (nicht nur zu lediglich ausnahmsweise auftretenden permanenten Schwingungen wie in den Multiplikator-Akzelerator-Modellen).

Literaturhinweise:

- KRUGMAN, P., WELLS, R. (2010), Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- MANKIW, N. G., TAYLOR, M. P. (2012), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2000), Konjunkturforschung heute – Theorie, Messung, Empirie, Wiesbaden;

- VOSGERAU, H.-J. (1978), Konjunkturtheorie, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 4. Bd., Stuttgart, New York, Tübingen u. a. O., S. 478-507;
- WAGNER, A. (2000), Konjunkturtheorie – zum Wandel der Begriffe und Modelle, in: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.), S. 46-61;
- WAGNER, A. (2009), Makroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen II, 3. Aufl., Marburg.

Adolf Wagner

Konzentration

Die Soziale Marktwirtschaft, eine in Deutschland von der überwältigenden Mehrheit akzeptierte Form des Zusammenlebens, kann nur funktionieren, wenn *wirtschaftliche* und *politische* Macht nicht übermäßig *konzentriert* und dadurch unkontrolliert sind. Nur so können die für die Gesellschaft wichtigen Entscheidungen in Politik und Wirtschaft im Wesentlichen *dezentral* getroffen und umgesetzt werden.

Im Vordergrund dieser Fragestellung steht unter Markt- und Wettbewerbsgesichtspunkten die *Unternehmenskonzentration*, die davon abhängt, wie viele Unternehmen auf einem Markt tätig sind. Die Unternehmenskonzentration kann wettbewerblich oder allgemeiner an den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft gemessen positiv oder negativ zu bewerten sein: *Positiv* ist sie dann zu bewerten, wenn erst durch die Konzentration ein auf Dauer wettbewerbsfähiges Unternehmen entsteht, das Gewinne erzielt und Arbeitsplätze sichert. *Negativ* ist sie zu bewerten, wenn es auf der Verkäufer- oder

Käuferseite überhaupt nur ein Unternehmen gibt. In solchen Monopolsituationen kann der [Wettbewerb](#) nicht wirken und die von ihm erwarteten Ergebnisse erzielen. Aus diesem Grunde sehen alle modernen Kartellrechte Regeln vor, die eine unangemessene wettbewerbsbeschränkende Unternehmenskonzentration verhindern sollen. Wie auch die anderen modernen Kartellrechte, richtet sich das deutsche Recht nicht gegen das interne Wachstum von Unternehmen. Diese Art der Konzentration und Marktbedeutung beruht regelmäßig auf der überlegenen Leistungsfähigkeit des Unternehmens, das dafür nicht bestraft werden darf. Ist auf diese Weise bereits eine übermäßige Unternehmenskonzentration entstanden, so gilt nur das Verbot, die dadurch erlangte Marktposition zu missbrauchen. Der Staat ersetzt die hier nicht wirksame Kontrolle der Unternehmen durch den Wettbewerb durch eine staatliche Kontrolle, die naturgemäß nur ein Notbehelf sein kann (Missbrauchsaufsicht).

Besser ist es, von vornherein das Entstehen jeder übermäßigen Unternehmenskonzentration zu verhindern, die nicht auf internem Wachstum und überlegener Leistungsfähigkeit beruht. Diesem Ziel dient in modernen Kartellgesetzen die *Fusionskontrolle*. Das gilt auch für das deutsche und das in Deutschland geltende europäische Recht. Nach dem [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen \(GWB\)](#) sind Unternehmenszusammenschlüsse, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, vor ihrem Vollzug beim [Bundeskartellamt](#) zur Kontrolle anzumelden. Vorausgesetzt wird vor allem, dass die beteiligten Unternehmen insgesamt im letzten Geschäftsjahr weltweit Umsatzerlöse von mehr als 500 Millionen € hatten und mindestens ein beteiligtes Unternehmen im Inland Umsatzerlöse von mehr als 25 Millionen € erzielte. Nach dem GWB sind solche

Zusammenschlüsse grundsätzlich dann zu untersagen, wenn sie eine marktbeherrschende Stellung entweder begründen oder verstärken, also zu einer wettbewerblich übermäßigen Konzentration führen würden. Ein Unternehmen ist nach dem GWB dann *marktbeherrschend*, wenn es auf dem maßgeblichen Markt keinen Wettbewerber gibt, das Unternehmen dort keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder aber im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern eine *überragende Marktstellung* hat.

Zur regelmäßigen Begutachtung der Entwicklung der Unternehmenskonzentration und der Anwendung der Fusionskontrolle hat das Gesetz eine aus fünf sachkundigen Mitgliedern bestehende, unabhängige *Monopolkommission* eingerichtet. Die Kommission legt alle zwei Jahre ein Hauptgutachten vor, neben dem sie auch Sondergutachten zu Einzelfällen und -problemen erstellt.

Die Unternehmenskonzentration – und das gilt entsprechend auch für die Vermögenskonzentration – ist in einer Sozialen Marktwirtschaft nicht nur „wirtschaftlich“ im engeren Sinne von Bedeutung. Beide Formen wirtschaftlicher Konzentration können zugleich politischen Einfluss begründen. Deutlich wird dies etwa auf der Ebene der Gemeinde, in der sich ein großes Unternehmen niederlässt. Der für totalitäre und andere demokratiefeindliche Staatsformen typischen Konzentration politischer Macht beugt die deutsche Verfassung nicht nur durch die klassische Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative vor, sondern darüber hinaus auch durch die Dezentralisierung der Macht auf der Ebene des Bundes, der Länder, der Gemeinden und, auf der anderen Seite, Europas, wo mittlerweile bedeutende Kompetenzen liegen ([Bund, Länder, Gemeinden](#)). Die auch in anderen föderalen Demokratien wirksamen Verfahren zur Dezentralisierung

von politischer Macht werden in einer Sozialen Marktwirtschaft durch die Verhinderung übermäßiger Konzentrationen von Macht im wirtschaftlichen Sinne, die in demokratisch nicht legitimierte politische Macht umschlagen könnten, wirksam unterstützt.

Literaturhinweise

- Schmidt, I. (2004), Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Eine Einführung, 8. Aufl., Stuttgart, New York, 6. Kapitel, Abschnitt V.

Kurt Stockmann

Märkte und Preise

Auf einem Markt treffen [Angebot und Nachfrage](#) zusammen. Dabei werden Tauschgeschäfte vereinbart. Auf den Gütermärkten tauschen die Verbraucher (als Nachfrager) mit den Unternehmen (als Anbieter) Geld gegen Konsumgüter ein. Auf den Faktormärkten erwerben die [Unternehmen](#) (als Nachfrager) die Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Realkapital, um damit Konsumgüter erstellen zu können. Spezielle Märkte gibt es darüber hinaus z. B. für Kredite (Angebot von Geld gegen Zinszahlungen der Kreditnachfrager), für Devisen (Angebot einer nationalen Währung im Tausch gegen eine andere Währung) oder für Wertpapiere (etwa durch An- und Verkauf von Aktien).

Kennzeichen der meisten Märkte ist, dass sich Angebot und Nachfrage im Zeitablauf immer wieder verändern. Die Nachfrage nach einem Konsumgut kann zunehmen, wenn das [Einkommen](#) der Haushalte steigt oder sich andere Konsumgüter verteuern. Das Angebot eines Gutes kann sich erhöhen, weil sich die Produktionsfaktoren verbilligen und dadurch weitere Unternehmen die Produktion

aufnehmen. Solche Veränderungen führen dazu, dass die Tendenz zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den Märkten zwar ständig vorhanden ist, ein tatsächliches Marktgleichgewicht aber nur selten erreicht wird. Dabei herrscht bei Anbietern und Nachfragern meistens Unsicherheit über die genauen Marktbedingungen. Daher findet auf den Märkten ein dauernder Such- und Entdeckungsprozess statt, um bestmögliche Geschäftsabschlüsse zu erreichen. In diesen Marktprozessen wirkt sich die Risikobereitschaft und Dynamik innovativer Unternehmen besonders positiv aus. Sie bieten neue Produkte an und eröffnen so auch neue Märkte.

Der Anbieter eines neuen Gutes ist zunächst alleiniger Anbieter auf dem Markt. Es liegt ein *Monopol* vor. Wegen fehlender direkter Konkurrenz hat der Monopolist die Möglichkeit, relativ hohe Preise von den Nachfragern zu verlangen. Er kann sein Marktangebot so gestalten, dass er einen (maximalen) Monopolgewinn erzielt. Dies ändert sich, sobald weitere Unternehmen die Produktion aufgenommen haben. Eine kleine Gruppe von Anbietern bildet ein *Oligopol*. Auf einem solchen Markt kann es zu einem besonders intensiven [Wettbewerb](#) kommen. Jede Aktion eines Anbieters (z. B. eine Preissenkung) wirkt sich auf den Markterfolg der wenigen Konkurrenten so stark aus, dass mit deren sofortigen Reaktionen (nachziehende Preissenkung oder sonstige Angebotsverbesserung) zu rechnen ist. Wenn hingegen sehr viele Anbieter auf einem Markt agieren, sind die Entscheidungen des einzelnen Unternehmens von den anderen kaum zu bemerken. Hier liegt ein *Polypol* vor. Der einzelne Wettbewerber ist nur einer unter vielen und kann den Preis selbst nicht beeinflussen. Er passt sich mit seiner Produktion an den

Marktpreis an, wie er sich im anonymen Zusammenspiel von Gesamtangebot und Gesamtnachfrage ergibt.

Die Marktentwicklung hängt zudem davon ab, wie schwer oder leicht es neuen Anbietern fällt, auf einen bestehenden Markt zu kommen ([Offene Märkte: Markteintritt und Marktaustritt](#)). Der Markteintritt kann z. B. behindert werden, weil die etablierten Unternehmen exklusiv über die benötigten Produktionsfaktoren (z. B. hochqualifizierte Arbeitnehmer) verfügen oder eine enge Kundenbindung aufgebaut haben. Wenn allerdings der Markteintritt problemlos möglich ist, kann selbst ein Monopolist keine überhöhten Preise verlangen. Er muss stets damit rechnen, dass ihn neue Unternehmen (Newcomer) mit niedrigeren Preisen verdrängen. Der Wettbewerb geht auf solchen Märkten von *potenziellen Konkurrenten* aus, die auf ihre Chance zum Markteintritt regelrecht warten. So bleiben die marktwirtschaftlichen Anreiz- und Lenkungswirkungen auf alle Fälle erhalten. Außerdem wird der Monopolist auch dadurch kontrolliert, dass die Nachfrager zu den Anbietern anderer Güter wechseln könnten, die ihre Bedürfnisse auf ähnlich gute Weise befriedigen (so genannte Substitutionsgüter). Für solche Entscheidungen spielt z. B. eine Rolle, in welchem Verhältnis die Preise der verschiedenen Produkte stehen. Allerdings sehen die Verbraucher unterschiedliche Produkte nicht immer als austauschbar an, so dass dieser Marktprozess nur teilweise wirksam wird. Auch kann der Konsument von inländischen auf ausländische Güter wechseln, wenn offene Handelsgrenzen existieren.

Zudem werden auf den Märkten nicht nur die Preise für die Güter bestimmt. Außer vom Preis hängt der Erfolg der Unternehmen auch von anderen Merkmalen des Angebots ab. Dies sind vor allem die Qualität der Güter, die

Absatz und Vertriebsorganisation der Produkte, der Service sowie oft auch die Werbung. Daher müssen die Anbieter danach streben, durch eine günstige Kombination der Merkmale die Nachfrage bestmöglich zu befriedigen.

Normalerweise nimmt auf Märkten das Angebot zu, wenn der Marktpreis steigt. Dies gilt aber nicht für Güter, deren Angebot nicht vermehrbar ist (z. B. Gemälde verstorbener Künstler). In solchen Fällen pendelt sich der Preis auf einer Höhe ein, bei dem die Nachfrage dem Angebot gerade entspricht (markträumender Preis). Dies hat den Vorteil, dass diejenigen das knappe Gut erhalten, für die der Vorteil der Bedürfnisbefriedigung unter Berücksichtigung des Einkommens am größten ist.

Literaturhinweise

- Bartling, H./ Luzius, F. (2002), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 14. Aufl., München;
- FehI, U./ Oberender, P. (2002), Grundlagen der Mikroökonomie, 8. Aufl., München;
- Wied-Nebbeling, S. (1997), Markt- und Preistheorie, 3. Aufl., Berlin u. a.

Hans Peter Seitel

Marktmechanismus

Der Begriff „Mechanismus“, besonders als „Marktmechanismus“, wird im ökonomischen Sprachgebrauch vor allem in der Theorie sehr häufig verwendet. Sein unreflektierter Gebrauch leistet allerdings Irrtümern über die zugrunde liegenden Prozesse Vorschub. Die Verbindung mit „Mechanismus“ rückt die Marktprozesse in die Nähe von mechanischen Abläufen, die durch festgelegte Zusammenhänge von Ursache und Wirkung

vorgezeichnet sind. Diese mechanistische und materialistische Sicht wird der Ökonomie als Wissenschaft und Praxis von verschiedenen Gegnern einer marktwirtschaftlichen Ordnung ([Sozialismus](#)) und von jenen Kritikern vorgehalten, die ethische Grundlagen und Ziele des Wirtschaftens einfordern ([Katholische Soziallehre](#), [Evangelische Sozialethik](#)). Als (wirtschafts-)politischer Kampfbegriff werden diese Vorwürfe vielfach in dem Schlagwort „Neoliberalismus“ zusammengefasst ([Liberalismus](#), [Soziale Marktwirtschaft](#)).

Ökonomen tragen allerdings selbst zu dieser verzerrten Sicht bei, wenn sie die Grundlagen wirtschaftlicher Bewegungs- und Entscheidungsprozesse nicht ausreichend darlegen. Insbesondere deren Über-Mathematisierung dürfte dazu beigetragen haben, den Blick auf die Vielfalt wirtschaftlicher Ursachen-Wirkungs-Ketten und auf die handelnden Akteure zu verstellen.

Um angesichts der ungeheuren Komplexität wirtschaftlicher Prozesse einen ökonomischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang isoliert herauszuarbeiten, hat sich die Wirtschaftstheorie zu Analysezwecken von allen anderen (real existierenden) Einflussfaktoren befreit, indem sie diese als unverändert annimmt und somit aus der Betrachtung ausklammert (von diesen Faktoren abstrahiert). An theoretischen Modellen mit einem derartig hohen Abstraktionsgrad ist in einer Funktion darstellbar, wie sich eine ökonomische Größe (z. B. die Nachfrage) ändert, wenn man eine andere (z. B. den Preis) variiert ([Angebot und Nachfrage](#)). Funktionen dieser Art werden gerade in der Wirtschaftstheorie viel verwendet, oft allerdings ohne die Bedingungen ihres Zustandekommens explizit zu nennen.

Besonders deutlich wird dies bei dem „homo oeconomicus“, einem virtuellen wirtschaftlichen Akteur. Er handelt nur in ökonomischen Kategorien, und seine Ziele sind festgelegt (z. B. Nutzenmaximierung als Konsument, Gewinnmaximierung als Produzent). Derartige Annahmen erlauben in bestimmten Modellsituationen eindeutige Lösungen (Aussagen, Ergebnisse). Diese Vorgehensweise ist gewissermaßen das Pendant zu Laborversuchen in anderen wissenschaftlichen Disziplinen und hilft, grundlegende Zusammenhänge zu verdeutlichen. Nur in diesen theoretischen Modellen kann man von einem Mechanismus sprechen, nicht aber bei der Betrachtung realer Personen in der realen (Wirtschafts-) Welt.

Das reale Leben in einer Gesellschaft und das Verhalten realer Menschen in der Wirtschaft werden von derartigen Modellen nur zu einem Teil erfasst. Auch wird nicht ausreichend einsichtig, dass Modelle unter der Annahme bestimmten Verhaltens zu Lösungen führen, die zwar als Regel gelten können, dass sich aber bei der Annahme anderen Verhaltens andere Lösungen ergeben, die als Ausnahme von der Regel angesehen werden.

So besagt die Regel, dass ein Gut weniger nachgefragt wird, wenn sein Preis steigt (regelmäßige Wirkung). In Anbetracht dieser Reaktion der Mehrzahl der Nachfrager kann sich aber jemand genau umgekehrt entscheiden und bei steigendem Preis mehr nachfragen, gerade weil nur noch wenige dieses Gut erwerben können (Snob-Effekt). Diese Reaktion ist die bewusste Ausnahme, die das Regelverhalten der „normalen“ Nachfrager zur Voraussetzung hat.

Eine rationale Entscheidung kann sogar vorliegen, wenn alle Nachfrager trotz Preiserhöhung mehr von einem Gut erwerben wollen. Das ist dann sinnvoll, wenn alle

Nachfrager von der Erwartung ausgehen, dass der Preis noch weiter steigt. In einer solchen Marktsituation besteht die rationale Regel-Entscheidung darin, von einem Produkt rechtzeitig mehr nachzufragen, um dessen erwarteter weiteren Preiserhöhungen zu entgehen, falls auf dieses Gut nicht verzichtet werden soll.

Es wird ersichtlich, dass ökonomische Theorie Verhaltenstheorie ist. Die Einflussfaktoren auf das Verhalten von Wirtschaftssubjekten gegenüber ökonomischen Sachverhalten sind vielfältig, z. B. die Marktsituation, deren Wahrnehmung durch den Entscheidungsträger und dessen Informationsstand, die Ziele und Interessenlagen des Handelnden u. a. m. Je nach Ausprägung dieser Faktoren wird die Entscheidung unterschiedlich ausfallen.

Die Handelnden sind immer Personen, die für sich oder andere agieren (Eltern für ihre Kinder, [Unternehmer](#), [Manager](#) für ihre [Unternehmen](#) bzw. für deren Eigentümer, Gewerkschaften für Arbeitnehmer, Politiker und Staatsbedienstete für die Bürger). Dabei ist die Interessenlage eines Einzelnen eindeutig, der für sich als Konsument oder Einzelunternehmer entscheidet. Bei Personen, die stellvertretend für andere handeln, ist die Feststellung der vorrangigen Interessenlage schwieriger, die die Entscheidungen bestimmen (z. B. die von dem Handelnden vermuteten Interessen der vertretenen Gruppe bzw. Institution oder auch dessen Eigeninteresse).

Alle Wirtschaftssubjekte, auch Unternehmen und Institutionen, handeln durch Personen. Das Menschenbild ([Soziale Marktwirtschaft: Menschenbild](#)), auf dem die ökonomische Theorie ihre Verhaltensannahmen gründet, ist der mündige Bürger, der rational im Sinne seiner ökonomischen Interessen handelt. Dabei werden ihm

Grenzen durch geschriebene und ungeschriebene (Rechts-) Regeln und sittlich-ethische Normen gesetzt ([Institutionenökonomik](#)).

Selbst wenn die Akteure am Markt jeweils neu entscheiden, zeigt sich doch eine große Verlässlichkeit, wie sich die Marktteilnehmer unter Normalbedingungen verhalten. Die Erfahrungen menschlichen Verhaltens über Jahrhunderte erlauben der Theorie Grundaussagen über Reaktionsmuster und schaffen damit eine Basis, die zuverlässige Regelaussagen und Prognosen ermöglicht. Ökonomische Befunde und Instrumente werden auch fruchtbar in anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen angewandt, z. B. in der Politikwissenschaft und der empirischen Sozialforschung.

Dadurch wird aber kein Mechanismus im eigentlichen Sinne beschrieben, da eine Vielzahl unterschiedlicher Personen auf der Grundlage wechselnder Situationen jeweils neu entscheidet. Das sollte man beachten, um Missverständnisse und Fehlinterpretationen bei dem Begriff „Marktmechanismus“ zu vermeiden.

Hermann Schneider

Produktion und Angebot

Um in einer Volkswirtschaft den Bedarf an knappen Gütern decken zu können, müssen Güter produziert werden. Diese Güterproduktion umfasst alle ökonomischen Aktivitäten von der Urerzeugung (z. B. Bergbau) über die Be- und Verarbeitung von Stoffen (z. B. in der Automobilindustrie) bis hin zur Verteilung der Güter (z. B. durch Transport und Handel). Damit die Güter hergestellt werden können (als Output), müssen bestimmte Mittel (als Input) eingesetzt werden. Diese Mittel sind die Produktionsfaktoren.

Es lassen sich drei Gruppen von Produktionsfaktoren unterscheiden: Arbeit, Boden und Kapital. Unter *Arbeit* versteht man jede Art menschlicher Tätigkeit, die zur Befriedigung der Bedürfnisse anderer verrichtet wird und außerdem der Einkommenserzielung dient. Dazu zählen sowohl die Leistungen der Arbeitnehmer als auch die Unternehmertätigkeit. *Boden* ist der Oberbegriff für alle Hilfsmittel, die die Natur zur Verfügung stellt (natürliche Ressourcen). Dazu gehören zum einen die Flächen, auf denen z. B. Industrieanlagen erstellt oder die für Land- und Forstwirtschaft genutzt werden. Zum anderen sind alle Bodenschätze, Gewässer und die Vegetation zum Faktor Boden zu zählen. Der Produktionsfaktor *Kapital* besteht aus allen bereits früher produzierten – aber noch nicht verbrauchten – Gütern, mit denen die Unternehmen zukünftige Konsumgüter herstellen können. Dies sind z. B. Fabrikgebäude, Maschinen und Werkzeuge. Daneben werden auch die Lagerbestände an hergestellten Gütern zum Kapital gezählt. Nicht zum Produktionsfaktor Kapital gehört hingegen das Geld (oder das „Geldkapital“).

Wenn von Kapital als Produktionsfaktor gesprochen wird, ist immer das „Realkapital“ gemeint. Die Bildung von Realkapital dient dem Zweck, die künftige Güterproduktion erhöhen zu können. Wie viel Kapital zur Verfügung steht, hängt davon ab, in welchem Umfang zunächst auf Konsum verzichtet – also gespart wird –, um mit dem verfügbaren Geldkapital Produktionsfaktoren zu kaufen und Realkapital z. B. in Form von Fabriken aufzubauen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass im Produktionsprozess ständig ein Teil des Realkapitals verschlissen wird (so genannte Abschreibungen), so dass es immer wieder erneuert werden muss. Neben der Menge an Kapital kommt es zudem auf dessen Qualität an. Positiv macht sich dabei der technische Fortschritt bemerkbar, durch den die Qualität des Faktors

Kapital verbessert wird. So lässt sich im Laufe der Zeit bei unveränderter Kapitalmenge (als Input) durch technischen Fortschritt eine höhere Güterproduktion (als Output) erreichen.

Die Güterproduktion ist ein Prozess, bei dem die drei Produktionsfaktoren miteinander kombiniert werden. Dazu dient das *technisch-organisatorische Wissen*. Dies sind Kenntnisse über vorteilhafte Möglichkeiten der Produktion und Organisation. Ein hoher Stand des technisch-organisatorischen Wissens begünstigt den Produktionsprozess. Außerdem ist es vorteilhaft, wenn vorhandenes Wissen sowie neue wissenschaftliche Erkenntnisse rasch und gezielt genutzt werden können (Beitrag der *Information* zum Produktionsprozess).

Die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion umschreibt, welcher Zusammenhang zwischen dem Einsatz der Produktionsfaktoren (als Input) und der Höhe der Güterproduktion (als Output) besteht. Aus ihr lässt sich die Produktivität in einer Volkswirtschaft als Quotient von erzielttem Output an Gütern (im Zähler) und dafür benötigtem Input (im Nenner) berechnen. Außer dieser Gesamtproduktivität können die Teilproduktivitäten für die einzelnen Faktoren ermittelt werden. So ist z. B. die Arbeitsproduktivität das Verhältnis zwischen der Güterproduktion und dem Einsatz an Arbeitskraft. Günstig auf die Produktivität wirkt sich meist die Arbeitsteilung aus. Darunter ist die Spezialisierung der Produktionsfaktoren auf bestimmte Tätigkeiten und Gütergruppen zu verstehen. Sie erlaubt, dass Arbeitnehmer und Unternehmen nicht alle benötigten Güter selbst herstellen müssen, sondern sich auf jene Arbeits- und Produktionsbereiche konzentrieren können, in denen sie besonders leistungsfähig sind.

Wie hoch das Angebot der einzelnen Produktionsfaktoren in einer Volkswirtschaft ist, hängt von einer Vielzahl an Einflussgrößen ab. Der Faktor Boden ist naturbedingt begrenzt und lässt sich z. B. als Abbauboden für Rohstoffe sowie als Standort nur begrenzt ausdehnen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot wird von der Gesamtzahl der Erwerbstätigen und den Arbeitszeiten bestimmt, wobei sich der Einzelne bei der Festlegung seines Arbeitsangebots u. a. an der Höhe des erzielbaren Lohnes orientiert. Realkapital wird in den Unternehmen selbst erstellt oder von spezialisierten Kapitalgüterproduzenten – also von anderen Unternehmen – erworben. Um Kapitalgüter schaffen, d. h. investieren zu können, müssen die Unternehmen Geldkapital einsetzen. Da ihnen dabei Zinskosten durch die Aufnahme von Krediten (oder den Verzicht auf eine eigene Geldanlage) entstehen, wird die Bildung von Realkapital von der jeweiligen Zinshöhe und der Bereitschaft der Haushalte zum Sparen beeinflusst.

Literaturhinweise

- Bartling, H./ Luzius, F. (2002), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 14. Aufl., München;
- Fehl, U./ Oberender, P. (2002), Grundlagen der Mikroökonomie, 8. Aufl., München;
- Woll, A. (2003), Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 14. Aufl., München.

Hans Peter Seitel

Sozialkapital

Funktionierende Märkte entstehen nicht von selbst. Eine Marktwirtschaft ist keine Naturerscheinung, sondern ein Kulturprodukt. Damit ist zweierlei gemeint: Zuerst benötigt eine Marktwirtschaft einen rechtlichen Rahmen, eine

Wirtschaftsverfassung mit Institutionen und Rechtsregeln (formelle Institutionen/Bindungen). Zusätzlich setzt eine marktwirtschaftliche Ordnung aber auch nicht-rechtliche Bindungen voraus, Verhaltensweisen zwischen den einzelnen Personen, die auf Vertrauen aufbauen und verlässlich eingehalten werden (informelle Institutionen/Bindungen). Man stelle sich eine Situation vor, in der Vertrags- und Vertrauensbrüche allgegenwärtig sind und die Normen der Wirtschaftsverfassung und des zwischenmenschlichen Verhaltens ständig nur mit hohen Aufwendungen von finanziellen Mitteln und Nerven (Transaktionskosten) durchgesetzt werden müssen. Ohne ‚schwache‘ Bindungen wären die ‚starken‘ Bindungen des Rechts schnell überfordert.

Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wird die Notwendigkeit formeller und informeller Bindungen von jeher unterstrichen. Die ordnungsökonomische Einsicht, dass Marktwirtschaften nicht im institutionellen Vakuum untersucht werden können, umfaßt beides: So wird betont, dass die Wirtschaftsordnung eine „rechtsschöpferische Leistung“ ([Böhm](#), Franz) und durch Ordnungspolitik zu gestalten ist. Darüber hinaus wird die Bedeutung von „geschichtlichen Bindungskräften“ ([Müller-Armack](#), Alfred) hervorgehoben. Diese wirken nur informell aufgrund der gegenseitigen Akzeptanz zwischen den Personen, sie sind aber gleichwohl für eine Marktwirtschaft unerlässlich. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft betrachtet damit jene gesellschaftlichen Grundlagen von Wirtschaftsordnungen, die durch die „Soziologieblindheit“ ([Röpke](#), Wilhelm) der Ökonomie bisweilen übersehen werden ([Marktmechanismus](#), [Soziale Marktwirtschaft: Menschenbild](#)). Es darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass die ‚Väter‘ der Sozialen

Marktwirtschaft ihre Neufassung des [Liberalismus](#) als „soziologischen Neoliberalismus“ bezeichnet haben.

In neuerer Zeit wurde der institutionelle Rahmen von Marktwirtschaften von der [Institutionenökonomik](#) untersucht. Diese betrachtet vor allem die formellen Institutionen des Rechts. Die Berücksichtigung informeller Institutionen geschieht neuerdings mit einem Begriff, der ursprünglich aus der Soziologie (und Politologie) stammt: Sozialkapital.

Mit dem Begriff Sozialkapital wird aus ökonomischer Sicht nahegelegt, dass es sich dabei um einen Produktionsfaktor ([Produktion und Angebot](#)) handelt, der für eine Wertschöpfung erforderlich ist. Es sind Investitionen in dieses Kapital notwendig, um einen langfristig nutzbaren Kapitalstock aufzubauen und Re-Investitionen, um die ständige Entwertung des Kapitalstocks auszugleichen. Bei dieser allgemeinen Beschreibung bleibt aber fraglich, 1.) wie und woraus der Kapitalstock gebildet wird und 2.) welches die Wertschöpfung ist.

Die erste Frage kann man auf zwei Arten beantworten: Man kann erstens mit dem Begriff Sozialkapital die Lücke füllen zwischen isoliertem Individuum und Gesellschaft, zwischen Wirtschaftssubjekt und Gesamtwirtschaft. In diesem Fall wird der Wert von Beziehungsnetzwerken betont. Diese halten eine Gesellschaft als „sozialer Kitt“ zusammen. Nur in solchen Netzwerken kann in Sozialkapital investiert werden. Neben dieser strukturellen Betrachtungsweise kann auch gefragt werden, woraus Sozialkapital besteht. Aus diesem Blickwinkel wird Vertrauen betont. Entscheidend ist dabei, dass Vertrauen zwar in sozialen Netzwerken entsteht, aber nicht auf dessen Mitglieder beschränkt ist. Sozialkapital ist generalisiertes Vertrauen,

also die allgemein geteilte Erwartung, in Kooperationsbeziehungen nicht ausgebeutet zu werden.

Damit ist auch eine Antwort auf die zweite Frage möglich: Sozialkapital ermöglicht die Realisation jener Kooperationsgewinne, die in einer Marktwirtschaft angestrebt werden. Generalisiertes Vertrauen ermöglicht anonyme Marktbeziehungen, Arbeitsteilung und Tauschbeziehungen auch zwischen Fremden – ohne jedes Mal die Gesetzbücher zu studieren oder fingerdicke Vertragswerke aufzusetzen. Allerdings ist die Wirkung von Sozialkapital nicht auf die Wirtschaftsordnung beschränkt. Im Zusammenhang mit der Beschreibung des Sozialkapitals durch soziale Netzwerke wird die Bedeutung von freiwilligen Vereinigungen zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke aller Art hervorgehoben. Solche freiwilligen Assoziationen und das dort gebildete Sozialkapital werden als Voraussetzung einer funktionsfähigen demokratischen Staatsordnung angesehen (Zivilgesellschaft).

Aufgrund seiner Bedeutung für eine funktionsfähige wirtschaftliche und politische Ordnung spielt Sozialkapital eine wichtige Rolle in der Entwicklungs- und Transformationsökonomik sowie in der Politik [internationaler Organisationen](#), namentlich der Weltbank. Betrachten wir deshalb abschließend, welche wirtschaftspolitischen Schlüsse aus der aktuellen Diskussion über das Sozialkapital gezogen werden können: Für die Wirtschaftspolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist die Einsicht zentral, dass die Politik Wohlstand nicht direkt produzieren kann. Wirtschaftspolitik kann lediglich die Voraussetzungen für Wohlstand schaffen – eben den institutionellen Rahmen setzen. Die Untersuchung des Sozialkapitals macht aber deutlich, dass auch bestimmte Voraussetzungen nicht direkt staatlich hergestellt werden

können. Dies steht in einem gewissen Gegensatz zum Optimismus mancher ‚Väter‘ der Sozialen Marktwirtschaft, die davon ausgegangen sind, dass der erforderliche „soziale Kitt“ durch Gesellschaftspolitik unmittelbar mit geschaffen werden könnte.

Literaturhinweise:

- Coleman, J. (1991), Grundlagen der Sozialtheorie, Bd. 1-3. München: Oldenbourg;
- Dasgupta, P./Serageldin, I. (Hrsg.) (1999), Social Capital: A Multifaceted Perspective, Washington, D.C.: The World Bank;
- Putnam, R.D. (Hrsg.) (2001), Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung;
- ders. (1993), Making Democracy Work, Princeton: University Press;
- Okruch, S. (2010), Ordnungsökonomik und Soziologie – zwischen „soziologischem Neoliberalismus“ und „Soziologieblindheit“, in: Beckmann, Klaus / Müller, Christian / Röpke, Katrin (Hrsg.), Politikberatung für Marktwirtschaft in Transformationsstaaten: Grundlagen, Visionen und Anwendungen, Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 35-54.

Stefan Okruch

Spekulation

Spekulation ist eine Handlungsmaxime, die in allen Lebensereichen anzutreffen ist. Es wird eine Entscheidung getroffen mit der Erwartung, in der nahen oder fernerer Zukunft einen Vorteil zu haben. Der allgemeine

Sprachgebrauch bezieht den Begriff Spekulation jedoch vornehmlich auf Geschäfte an Güter- und Finanzmärkten bzw. Börsen.

Ein Autofahrer, der an einer Tankstelle mit vermeintlich zu hohen Benzinpreisen vorbeifährt, tut dies in der Erwartung, dass bei einer anderen Tankstelle oder in den nächsten Tagen der Benzinpreis niedriger sein wird. Spekulation versucht, Preisunterschiede für ein Gut zwischen zwei verschiedenen *Zeitpunkten* gewinnbringend zu nutzen. Kennzeichen der Spekulation ist die *Erwartung* und die *Unsicherheit*, die Unsicherheit, ob sich der Preis tatsächlich in die erwartete Richtung verändert.

Für Spekulationsgeschäfte eignen sich besonders Güter, die- standardisiert bzw. homogen sind- deren Preise flexibel sind bzw. stark schwanken- und die an Börsen (Kassa- und Terminbörsen) in großem Umfang gehandelt werden.

Dazu zählen alle Finanzprodukte (Aktien, Anleihen, Devisen, derivative Finanzinstrumente) die an Finanzbörsen gehandelt werden, sowie Güter, die an Warenbörsen gehandelt werden (Getreide, Edelmetalle, Rohstoffe etc.).

Von der Spekulation zu unterscheiden ist die *Arbitrage*, die unterschiedliche Preise für ein Gut an zwei verschiedenen *Orten* nutzt. Im Einzelfall können allerdings Spekulation und Arbitrage zusammenfallen. Der mittelalterliche Fernhändler, der den Preisunterschied für ein Gut zwischen zwei Orten nutzte, spekulierte auch darauf, dass dieser Preisunterschied nach dem oftmals langwierigen Transport des Gutes vom Ort mit dem niedrigeren Preis zum Ort mit dem höheren Preis immer noch bestand.

Ebenfalls keine Spekulation ist die *Anlage*, z. B. in Aktien. Der langfristige Aktienanleger spekuliert nicht auf die

kurzfristigen Schwankungen des Börsenkurses, sondern partizipiert am Gewinnwachstum und der daraus resultierenden Wertsteigerung der Unternehmen. Die Weiterentwicklung eines breit gestreuten Depots von Standardaktien ist langfristig – trotz der kurzfristig starken Kursausschläge – daher sehr stetig, weil die zahlreichen kurz- und mittelfristigen Ausschläge sich weitgehend ausgleichen, so dass langfristig der – in der Regel leicht positive – Trend der Unternehmenswertentwicklung zum Tragen kommt.

Eine *Kassaspekulation* ist der gegenwärtige Kauf eines Gutes in der Hoffnung auf zukünftig steigende Preise („à la hausse“). Tritt die Preissteigerung ein, besteht der Gewinn des Spekulanten im Unterschied zwischen Kauf- und Verkaufspreis abzüglich der Finanzierungskosten (Zinsen) für den entsprechenden Zeitraum. Steigt der Preis hingegen nicht oder nicht genug, um die Zinsen zu tragen, so erleidet der Spekulant einen Spekulationsverlust.

Eine Spekulation auf fallende Preise („à la baisse“) ist z. B. mit *Leerverkäufen* möglich. Der Spekulant verkauft eine Ware, die er nicht besitzt, in der Hoffnung, dass ihr Preis bis zur Lieferung unter den vereinbarten Preis sinkt und er sie mit einem Spekulationsgewinn bis zum vereinbarten zukünftigen Termin einkaufen und seine Verpflichtung erfüllen kann. Bei Leerverkäufen am Kassamarkt der Börse, wo nach wenigen Tagen das Geschäft erfüllt werden muss (in Deutschland gilt als Erfüllungsfrist z. B. $t+2$), werden die zu liefernden Aktien i. d. R. über eine Wertpapierleihe beschafft. Das Spekulationsgeschäft Leerverkauf endet dann bei Ende der Leihfrist, wenn die Aktie an der Börse erworben und dem Entleiher zurückgewährt werden muss.

Zu den *Spekulationen am Terminmarkt* zählen einmal *Optionen*, bei denen einer der Vertragspartner das Recht

hat, sich bei Fälligkeit der Option gegen Zahlung eines zuvor vereinbarten Entgeltes für oder gegen eine Ausübung des Geschäfts zu entscheiden, oder *Futures*, bei denen bereits zum Zeitpunkt des Abschlusses die Lieferung einer bestimmten Ware zu einem bestimmten Preis und zu einer bestimmten Zeit in der Zukunft vereinbart wird, ohne dass eine der beteiligten Parteien noch ein Wahlrecht hätte, ob das Geschäft zustande kommt oder nicht.

Spekulation wird von Nichtökonomern oft kritisch beurteilt. Spekulationsgewinne gelten als „arbeitsloses Einkommen“, der Spekulant als Spieler, der seinen Gewinn aus dem Verlust anderer zieht. Auch wird behauptet, Spekulation sei die Ursache von Preisschwankungen. Spekulation hat jedoch eine wichtige *gesamtwirtschaftliche Funktion*, z. B. die zeitliche Glättung der Preisentwicklung der Waren, mit denen spekuliert wird. Langfristig wird nur derjenige Spekulant Gewinn erzielen, der bei niedrigen Preisen einkauft (und durch diese Nachfrage tendenziell die Preise steigert) und bei hohen Preisen verkauft (und durch dieses Angebot tendenziell preissenkend wirkt). Wer hingegen trotz bereits hoher Preise in Erwartung weiterer Preissteigerungen noch kauft und damit die Hausse anheizt oder trotz niedriger Preise weiter verkauft und damit die Baisse verschärft, wird im Durchschnitt keinen Spekulationsgewinn erzielen und muss aus dem Markt ausscheiden. Wirtschaftlich erfolgreiche Spekulation dämpft im Regelfall Preisschwankungen und ist nicht deren Ursache.

Bei Fehlen freier Preisbildung – z. B. bei festen Wechselkursen ([Reform des internationalen Währungssystems](#)), die durch Interventionen der Notenbank (Kauf/Verkauf von ausländischer Währung, um die eigene Währung zu verkaufen/kaufen) am

Devisenmarkt verteidigt werden, wird Spekulation politisch als destabilisierend eingeschätzt. Im ökonomischen Sinne wirkt Spekulation verschärfend auf die Marktsituation einer Währung, deren Wechselkurs nicht mehr marktgerecht ist und die nur noch auf-oder abgewertet werden kann.

Ein eigentliches Spekulationsrisiko besteht nicht mehr. Dann kann durch Spekulation ein Gewinn erzielt werden. Wenn in solchen Marktkonstellationen eine überbewertete Währung (sie steht unter Abwertungsdruck) verkauft wird und eine unterbewertete Währung (diese steht unter Aufwertungsdruck) gekauft wird, vergrößert sich das Ungleichgewicht auf dem Devisenmarkt: Die unterbewertete Währung wird in großem Umfang nachgefragt (Aufwertungsdruck wird größer) und die überbewertete Währung wird in großem Umfang angeboten (Abwertungsdruck).

Wenn die Regierung (sie hat das Recht einer Wechselkursänderung) dann dem zu großen Marktdruck nachgibt und den Wechselkurs ändert, verbuchen alle Spekulanten einen Gewinn in Höhe der Wechselkursänderung abzüglich möglicher Finanzierungs- und Transaktionskosten. Diese oft als „Destabilisierung“ interpretierte Spekulation ist jedoch in erster Linie auf die Wechselkursfixierung und das Zulassen einer Unter- bzw. Überbewertung der Währung zurückzuführen, deren Wechselkurs mit Interventionen oder anderen Maßnahmen verteidigt worden ist.

Kurzfristig kann, vor allem bei Wechselkursen bzw. Wechselkurserwartungen, ein *Überschießen* des Wechselkurses über den langfristigen Durchschnitt festgestellt werden. Die häufigsten Ursachen sind bei festen Wechselkursen stark verzögerte Anpassungen der

Wechselkurse, die zu verstärkten Spekulationsaktivitäten anregen.

Ebenso sind *spekulative Blasen* zu beobachten, die kurzfristig oder auch längerfristig auf Märkten entstehen – vor allem auf Wertpapier-, Immobilien- und auf Rohstoffmärkten. Die plausibelste Erklärung ist Hysterie- oder Herdenverhalten, eine weitere Erklärung ist der massive Einstieg von „Amateurspekulanten“ mit Kauforders. Hauptursache dieser Entwicklung ist das Verdrängen der normalen Risikobewertung, das bloße Folgen der Verhaltensweisen so genannter Profianleger und die massiven Geschäfte institutioneller Anleger zur Prognose und Ausnutzung kurzfristiger Kursschwankungen. Die „Subprime-Krise“ in den USA mit ihren weltweiten Auswirkungen enthält alle diese Verursachungselemente.

Nach dem Platzen der Blase kommt es oft zu ebenso überzogenen Preisstürzen, bis sich wieder „normale“ Preishöhen und –schwankungen einstellen. Ursache der Blasen ist nicht die Spekulation an sich, sondern letztlich die mangelnde ökonomische Kenntnis und Vorsicht der beteiligten Spekulanten in Verbindung mit massenpsychologischen, z. T. bewusst ausgenutzten Ansteckungs- und Mitläufereffekten.

Literaturhinweise:

- Maenning, W./ Wilfling, B. (1998), Außenwirtschaft: Theorie und Politik, München, S. 329 ff.

Franz-Josef Leven

Statistik als Voraussetzung rationaler Wirtschaftspolitik

Ohne die durch die Statistik gewonnenen allgemeinen Informationen über Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt sind Regierungen nicht handlungsfähig. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur letzten Volkszählung vom 15. Dezember 1983 stellte fest, dass die Statistik „die für ein am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage“ schaffe. In diesem Sinne weist sie den „Weg in die Realität“.

Dabei spielt das „Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke“ vom 3. September 1953 eine zentrale Rolle. Es gehört zu den wichtigen ordnungspolitischen Weichenstellungen der Nachkriegszeit und steht gleichberechtigt neben anderen wichtigen Gesetzen wie z. B. dem über die Deutsche Bundesbank (26. Juli 1957), dem [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen GWB](#) (27. Juli 1957), dem Außenwirtschaftsgesetz (28. April 1961) oder der Gründung der EWG (25. März 1957). Es wird daher auch als „Grundgesetz der Bundesstatistik“ bezeichnet. Es spricht für die Qualität dieses Gesetzes, dass es in den fast 50 Jahren seines Bestehens erst zweimal – 1980 und 1987 – novelliert werden musste.

Dieses Gesetz legt die Stellung und die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes fest. Zu dessen Aufgaben gehört es u. a., Bundesstatistiken methodisch und technisch vorzubereiten, damit bundesweit einheitliche Ergebnisse gewonnen werden können. Darüber hinaus stellt es die Bundesergebnisse zusammen und veröffentlicht sie. Es regelt die Anordnung von Statistiken und setzt einen statistischen Beirat aus Vertretern der Nutzer und Befragten der Bundesstatistik ein. Durch die Allgemeinverbindlichkeit des Gesetzes werden keine Ausnahmen und Privilegien beim Zugang zu den Statistiken zugelassen.

Häufig greifen statistische Erhebungen in die Rechtssphäre des Einzelnen ein. Auf jeden Fall werden sie häufig vom Bürger als Belastungen empfunden. Diese Eingriffe sind nur aufgrund eines Gesetzes möglich, in dem die Rechte und Pflichten der Betroffenen bei einer Erhebung genau definiert werden. An zentraler Stelle steht dabei die Auskunftspflicht des Befragten und als notwendige Folge davon die Geheimhaltungspflicht der statistischen Ämter bezüglich der Einzelangaben. Dem Schutzgedanken des Bürgers entspricht es, wenn die Auskunftsverweigerung als Ordnungswidrigkeit, die Verletzung der Geheimhaltungspflicht jedoch als Straftat geahndet wird. Jede einzelne Fachstatistik bedarf darüber hinaus einer rechtsverbindlichen Anordnung. In den meisten Fällen ist dies ein Bundesgesetz.

Wenn die amtliche Statistik unentbehrliche staatliche Handlungsgrundlage ist, ist sie zugleich ein Element des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses. Jedermann kann sich auf solche statistische Angaben berufen, die er für richtig hält, zumal auch in privater Verantwortung eine Vielzahl von Statistiken erhoben werden. Es würde allerdings ein geordnetes Zusammenleben der Menschen unmöglich machen – zumindest aber sehr erschweren –, wenn nicht nur unterschiedliche Entwürfe über das Gemeinwohl konkurrieren würden, sondern auch noch unterschiedliche Auffassungen über die Realität bestehen würden, auf die sich diese Entwürfe beziehen. Deshalb ist es effektiv, wenn sich die politische Diskussion auf der Grundlage einer einheitlichen Tatsachenfeststellung über die gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Realität entfaltet.

In Deutschland ist weithin akzeptiert, dass die amtliche Statistik aus der politischen Diskussion herausgenommen

ist. Dies ist ein Hinweis darauf, dass sie als ein außerhalb der Politik stehendes objektives Erkenntnismittel angesehen wird. Die Ergebnisse der Statistik sind daher nicht Gegenstand der Politik, sondern ihre akzeptierte Voraussetzung. Dazu ein Beispiel: Die Elemente der gewerkschaftlichen Lohnfindungsformel – nämlich die aktuelle Lohnhöhe, die Inflationsrate und die Produktivitätsentwicklung – sind in ihren konkreten statistischen Ergebnissen in Tarifverhandlungen unbestritten. Dies, obwohl die Interessengegensätze zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Bereich der Lohnverhandlungen so scharf sind, wie in kaum einem anderen gesellschaftlichen Bereich.

Damit kann die amtliche Statistik einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Konsensbildung leisten. In einer Gesellschaft, in der nicht mehr ein Grundkonsens auf der Basis der Religion oder der Weltanschauung herzustellen ist, kann die Statistik zumindest eine Grundübereinstimmung über die gesellschaftlichen Fakten erreichen.

Ein wesentlicher Grund für die weitgehende Akzeptanz der amtlichen Statistik ist, dass sie heute nicht mehr allein als ein regierungsamtliches Instrument verstanden wird. Sie diene ursprünglich bestimmten Verwaltungsaufgaben. Dabei gab es keine systematische Zusammenfügung der einzelnen Statistiken zu einem „Programm“: Es bestand kein geschlossenes, allgemeines Konzept, sondern nur eine Summe von Einzelstatistiken, die für bestimmte staatliche Verwaltungsmaßnahmen in Gang gesetzt wurden. Mit der Ausweitung der Staatstätigkeit im allgemeinen, aber insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ging auch eine Ausweitung der Statistiktätigkeit einher: In Staaten und Gesellschaften, in denen viel verwaltet wird,

ist auch die amtliche Statistik auf den gleichen Gebieten entsprechend umfangreich. Denn es liegt auf der Hand, dass der Staat seine Verwaltungsvorgänge zu zählen geneigt ist, schon um Rechenschaft über seine Tätigkeit abzulegen.

Mit dem Ausbau der Statistik wurde eine Voraussetzung geschaffen, ein „statistisches Gesamtbild“ der Wirtschaft und Gesellschaft zu erstellen. Erleichtert wurde dies durch die Existenz eines statistischen Zentralamtes. Auch die Einführung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge quantitativ herausarbeiten will, hat diesen Prozess beschleunigt. Statistische Lücken mussten geschlossen, Definitionen und Systematiken vereinheitlicht, das Programm teilweise ausgeweitet werden.

Mit dem Ausbau der Statistik wurden die gesammelten Informationen nicht nur für die Verwaltungstätigkeit, sondern auch für den Privatsektor der Wirtschaft interessant. Und folgerichtig wurde die Forderung nach „Government Statistics for Business Use“ erhoben. Die amtliche Statistik hat darauf reagiert, indem sie auch objektive Daten auf solchen Gebieten des Wirtschaftsgeschehens liefert, auf denen der Staat selbst nicht aktiv werden will oder auf denen die geplanten oder ergriffenen staatlichen Maßnahmen ohne ein sehr detailliertes Bild auskommen können. Der Staat hilft mit den Mitteln der amtlichen Statistik für Markttransparenz.

Mit der Ausweitung der Statistik, der Schaffung eines statistischen Gesamtbildes von Wirtschaft und Gesellschaft und dem Vorhandensein eines statistischen Zentralamtes sind wichtige Elemente der Statistik als Teil einer staatlichen Infrastruktur angelegt. Sie stellen die Gesamtheit der für ein befriedigendes Funktionieren der

arbeitsteiligen Wirtschaft erforderlichen langlebigen Basiseinrichtung materieller, institutioneller und personeller Art dar. Die Statistik ist damit vergleichbar mit dem Verkehrswesen und der Nachrichtenübermittlung, der Ver- und Entsorgung, dem Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen. Die Statistik ist deshalb jedermann zugänglich, der Politik, den Interessenvertretern, der Wirtschaft, der Wissenschaft.

Damit sie die Funktion einer informationellen Infrastruktur erfüllen kann, muss sie weitere wichtige Bedingungen erfüllen: Sie darf allein dem Zweck der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Tatsachenfeststellung dienen. Sobald auch nur der Verdacht aufkommen würde, dass die amtliche Statistik eine politische Nähe z. B. zur Regierung hätte, wäre ihre Funktion als akzeptierte Infrastruktur gefährdet. Schließlich muss die Statistik auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit abgestellt sein. Dies bedeutet, dass das statistische Programm nicht einmal festgelegt wird und dann dauernden Bestand hat. Es muss sich vielmehr in seinen Schwerpunkten der Entwicklung der Gesellschaft anpassen, aber gleichzeitig ein umfassendes und konsistentes Gesamtbild der Gesellschaft garantieren.

Literaturhinweise

- Lippe, P. M. von der (1996), Wirtschaftsstatistik, 5. Aufl., Stuttgart;
- Ungerer, A./ Hauser, S. (1986), Wirtschaftsstatistik als Entscheidungshilfe, Freiburg i. Br.

Horst-Dieter Westerhoff

Unternehmen, Betrieb

Die Kernkompetenz eines Unternehmens besteht in der Fähigkeit, Produkte und Dienstleistungen im Wettbewerb

auf den nationalen und internationalen Märkten durchzusetzen. Dazu sind Wettbewerbsvorteile notwendig, die in unterschiedlichen Bereichen liegen können:

- dem Produkt, der Herstellungstechnik, den Herstellungskosten sowie der Dienstleistungsqualität,
- dem Vertriebsnetz, dem Markennamen und dem Produktimage,
- der dauerhaften Innovationsfähigkeit und Innovationsqualität.

Während im privaten Eigentum stehende Unternehmen in der Regel ein Gewinnziel verfolgen und die Anteilseigner unternehmerisches Risiko und Verantwortung tragen, orientieren sich die öffentlich-rechtlichen Unternehmen an der Erfüllung eines öffentlichen Versorgungsauftrages (öffentliche Unternehmen). Bund, Länder oder Gemeinden und damit letztlich der Steuerzahler übernehmen Risiko und Haftung.

Unternehmens- und Betriebsbegriff werden im Sprachgebrauch häufig als Synonyme benutzt. Betriebswirtschaftlich wird beim Unternehmensbegriff die finanzwirtschaftliche und rechtliche Einheit betont (Außensicht). Der Betrieb gilt dagegen als örtliche oder technisch-organisatorische Wirtschaftseinheit (Innensicht).

Mit der Entwicklung von Internetwirtschaft und New Economy erweisen sich solche tradierten Begriffsabgrenzungen allerdings zunehmend als fließend: So existieren heute „virtuelle Unternehmen“ als Netzwerke unabhängiger Firmen, die sich nur auf kurze Zeit z.B. zur Bündelung von Kernkompetenzen oder zur Erstellung bestimmter Leistungen verbinden.

Zur Erreichung der internationalen Märkte werden außerdem neue Organisationsformen wie z.B. Joint Ventures (mehrere Unternehmen gründen ein gemeinsames Unternehmen) oder strategische Allianzen entwickelt, bei denen oftmals nicht mehr von der wirtschaftlichen oder rechtlichen Einheit des Betriebes ausgegangen werden kann.

Märkte werden internationaler ([Globalisierung](#)). Unternehmen müssen diesem Trend folgen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Zur Bedienung der internationalen Märkte orientieren sich die Unternehmen an Standortfaktoren. Trotz vielfacher Standortvorteile in Deutschland, wie dem dualen Ausbildungssystem und der guten Infrastruktur, reagieren internationale Investoren zurückhaltend bezogen auf die Überregulierung insbesondere des [Arbeitsmarktes](#) sowie das in der Welt einzigartig hohe Niveau betrieblicher bzw. unternehmensbezogener [Mitbestimmung](#) (Corporate Governance). Daraus ergibt sich das langfristige Defizit Deutschlands bei den Investitionen des Auslands im Inland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern.

Das Thema Corporate Governance hat bereits in den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008-2010) an Bedeutung gewonnen. Rechtlich und formal obliegt die Kontrolle des Unternehmens und seiner Vorstände dem Aufsichtsrat, dem eigentlichen Kontrollorgan einer Gesellschaft. Der Aufsichtsrat selbst wird in der Regel jährlich durch die Hauptversammlung der Aktionäre bestellt. Im Zuge der Offenheit der internationalen Finanzmärkte wird de facto die Unternehmenskontrolle auch sehr stark über die Finanzberichterstattung und eine transparente Berichterstattung gegenüber den Kapitalmärkten ausgeübt. Im Zuge der Wirtschafts- und

Finanzkrise haben sich die Kontrollrechte und Verantwortung der Aufsichtsräte massiv erhöht.

Hinsichtlich der möglichen Rechtsformen wird vor allem zwischen Einzelunternehmen, Personen- und Kapitalgesellschaften unterschieden: Nach der Umsatzsteuerstatistik werden die meisten Unternehmen in Deutschland als Einzelunternehmen (2008: 2.233.767) geführt. Charakteristisch ist das alleinige Entscheidungs- und Dispositionsrecht des Einzelunternehmers, der mit seinem persönlichen Gesamtvermögen (Betriebs- und Privatvermögen) für die Verbindlichkeiten der Firma haftet. Eigentum ist jedoch auch mit einer sozialen Verpflichtung verknüpft. Unternehmerische Entscheidungen sind nicht willkürlich. Zur unternehmerischen Praxis gehört die Einbeziehung der Belegschaft in unternehmensbezogene und betriebliche Belange.

Personengesellschaften erfordern mindestens zwei Gesellschafter. Auch hier sind Kapitaleigentum und Unternehmensleitung meist in Personalunion vereint. Mit Ausnahme der Kommanditisten in einer Kommanditgesellschaft (Haftung nur bis zur Höhe der Einlage) haften die Gesellschafter ebenfalls mit ihrem Gesamtvermögen. Die häufigsten Rechtsformen sind die offene Handelsgesellschaft – oHG (2008: 265.868 Unternehmen, einschließlich der Gesellschaften des bürgerlichen Rechts – GbR – und ähnliche Gesellschaften) – und die Kommanditgesellschaft – KG (2008: 137.153 Unternehmen).

Bei den Kapitalgesellschaften wird die Haftung auf das Vermögen der Gesellschaft als einer juristischen Person beschränkt. Kapitalbeteiligung und unternehmerische Leitung sind häufig getrennt. Während nur 7.862 Unternehmen die Rechtsform der Aktiengesellschaft

besitzen, ist die am weitesten verbreitete Kapitalgesellschaft die Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH (2008: 465.694). Daneben gewinnen die europäischen Gesellschaftsformen der Societas Europaea – SE – und der insbesondere für mittelständische Unternehmen geeigneten Societas Privata Europaea – SPE – zunehmend an Bedeutung.

Auffällig ist die in Deutschland stark mittelständisch geprägte Unternehmensgrößenstruktur. 91,5 v.H. der Unternehmen haben unter 10 Mitarbeiter und 99,6 v.H. weniger als 500 Mitarbeiter. Lediglich 0,4 v.H. der Unternehmen werden also, bezogen auf die Beschäftigtenzahl, zu den Großunternehmen gezählt. Ähnliches gilt – je nach Branche – für die Rangfolge nach der Höhe des Umsatzes. Mittelständische Unternehmen beschäftigen nahezu zwei Drittel aller in der Privatwirtschaft Tätigen und sind für 42 v.H. der jährlichen Bruttoinvestitionen in Sachanlagen verantwortlich. Auf das knappe halbe Prozent der Großunternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten entfallen allerdings etwa zwei Drittel des gesamten Umsatzvolumens.

Die 25 größten Unternehmen in Deutschland gehörten auch schon 1960 zu den Großen. In den Vereinigten Staaten zählen dagegen ein Drittel der Top-25-Unternehmen zu den „Newcomern“, die erst in den letzten Jahren – vor allem im Bereich der Informationstechnologie – gegründet wurden.

Literaturhinweise

- Jeske, J./ Barbier, H. D. (2000), Handbuch Wirtschaft: So nutzt man den Wirtschaftsteil einer Tageszeitung, Frankfurt/ Main;
- Vahlens Kompendium der Betriebswirtschaftslehre Band 1, 5. Auflage (2005), München;

- Wolter, H.-J./ Wolff, K./ Freund, W. (1998), Das virtuelle Unternehmen: Eine Organisationsform für den Mittelstand, Wiesbaden.

Kurt J. Lauk
Rainer Gerding

Unternehmer, Manager

Der Unternehmerbegriff konzentriert sich ursprünglich auf den Eigentümer-oder Inhaberunternehmer. Er leitet sein [Unternehmen](#) selbständig und trägt das unternehmerische Risiko durch die Haftung mit dem eingesetzten Kapital oder dem gesamten persönlichen Vermögen. Kapitalgeber-und Unternehmerfunktion fallen grundsätzlich zusammen.

Nach der Entstehung der Aktiengesellschaften im 19. Jahrhundert entwickelte sich zusätzlich die Form des angestellten Unternehmers oder Managers. Auch er besitzt weitgehendste unternehmerische Entscheidungsbefugnis, doch handelt er auf fremde Rechnung und fremdes Risiko. Durch Aktienoptionen (Gehaltszahlung in Form von Wahlmöglichkeiten zwischen Geld oder Aktien des Unternehmens) kann auch der Manager zum Miteigentümer oder Beteiligten des Unternehmens werden. Die Kontrolle des Unternehmensvorstandes obliegt dem Aufsichtsrat. Wechsel im Unternehmensmanagement gehören zur Normalität.

Die etwa 3,68 Millionen selbständigen Unternehmen in Deutschland – einschließlich der Freiberufler – werden zu 95,3 v.H. von Familienunternehmern und zu knapp 4,7 v.H. von angestellten Managern geleitet. Unternehmer sind flexibel: Sie können entscheiden, wann, was, wo, mit welchen Mitteln produziert wird. Deshalb sind die Standortfaktoren so wichtig: Dazu gehören das Rechts-, Steuer-, Finanz-und Sozialsystem ebenso wie die

Ausbildungsqualität, die Nähe zu Universitäten sowie die Verkehrs- und Dienstleistungsinfrastruktur ([Systemwettbewerb](#)).

Unternehmer sind vor allem als Innovatoren gefordert, die in der [Marktwirtschaft](#) durch gewinnorientierte Eigeninitiative, Leistungs- und Risikobereitschaft das wirtschaftliche Ergebnis ihres Unternehmens verbessern. Die Umsetzung von Erfindungen, die ständige Erneuerung von Produkten und Produktionsprozessen sowie die Erschließung neuer Märkte gehören zu den originären Unternehmernaufgaben. Der österreichische Ökonom Joseph Alois Schumpeter hat in diesem Sinne den Begriff des „schöpferischen Unternehmers“ oder „Pionierunternehmers“ geprägt. Durchsetzungskraft, Kreativität, organisatorisches Können und Menschenführung gehören zu den unternehmerischen Kernkompetenzen.

Über Markt und [Wettbewerb](#) führt die zunächst vom unternehmerischen Eigeninteresse geleitete Dynamik zur bestmöglichen Erfüllung von Konsumentenwünschen (Absatzpotenzial) und zur Anhebung des allgemeinen Wohlstandsniveaus. Wirtschaftliche Erneuerung und Strukturwandel schließen dabei den vorübergehenden Verlust unrentabel gewordener Arbeitsplätze keineswegs aus. Unternehmerischer Wettbewerb und Marktauslese bieten jedoch die besten Chancen, durch hohes Innovationstempo, neu gewonnene Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliches [Wachstum](#) zu einem hohen Beschäftigungsstand zurückzukehren und konkurrenzfähig zu bleiben.

Die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Mitverantwortung des Unternehmers entwickelt sich im Zeitalter von [Globalisierung](#) und Internetwirtschaft in einem neuen Spannungsfeld. Neue internationale

Produktionsformen und Geschäftsmodelle, weltweite Konkurrenz selbst für bislang vorwiegend regional tätige Anbieter tragen zu einer drastischen Verschärfung des internationalen Standortwettbewerbs bei. Das beschleunigte Entscheidungstempo muss durch flachere Unternehmenshierarchien unterstützt werden. Der gegenüber Unternehmern und Managern erhobene Vorwurf einer übertriebenen Orientierung am Shareholder-Value geht dagegen ins Leere. Nachhaltiger Unternehmenserfolg ist gerade unter schwierigsten Wettbewerbsbedingungen nicht gegen die Mitarbeiter zu erreichen. Die Interessen der Unternehmenseigentümer und der Mitarbeiter stehen deshalb nur in einem scheinbaren Widerspruch zueinander.

Deutschland braucht einen Wandel zu neuer Unternehmermentalität: Internationale Untersuchungen belegen, dass Regionen mit hohen Unternehmenszuwachsrate, z.B. in den USA, Australien oder Südkorea, auf mittlere und längere Sicht häufig auch ein relativ hohes Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum aufweisen. Die Zahl der Unternehmensgründungen hat in Deutschland seit den 90er Jahren auf jährlich gut 200.000 abgenommen. Besonders drastisch ist davon der Handel betroffen. Per Saldo ging die Selbständigenquote bezogen auf die Gesamtheit der Erwerbstätigen seit Anfang der 60er Jahre von knapp 17 v.H. auf nur noch knapp 11 v.H. zurück, womit Deutschland in der EU 27 einen abgeschlagenen Platz im hinteren Viertel belegt. Damit besteht die Unternehmerlücke in Deutschland weiter fort und droht durch den demografischen Wandel noch weiter anzuwachsen.

Die neue Wirklichkeit der Unternehmensgründungen erfordert eine stärkere Einbindung der internationalen Kapitalmärkte. Während das deutsche Finanzsystem häufig

auf langfristigen, persönlichen und wenig transparenten Beziehungen zwischen Unternehmen und Finanzinstituten basiert, ist das angelsächsische System eher als distanziert, kurzfristig und weitgehend transparent zu beschreiben. Die Unterschiede beider Kulturen treten immer deutlicher hervor. Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu beobachten, dass – abgesehen von der besonderen Situation im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – seit vielen Jahren Innovation und Wachstum insbesondere der neuen Technologien in den Vereinigten Staaten deutlich höher waren als in den weniger reformbereiten, durch starre Sozialsysteme und den Mangel an Risikokapital gebremsten Wirtschaftssystemen Europas. Gleichzeitig deuten die Wachstumsaussichten der sog. internet economy darauf hin, dass sich künftig in den Schwellenländern Ostasiens (v.a. China, Indonesien oder Vietnam) sowie Indien weitere Unternehmer-Modelle bilden und in Konkurrenz zu den Systemen der westlichen Wirtschaft treten werden.

Die Bereitschaft zu privater unternehmerischer Tätigkeit ist entscheidend durch die Rücknahme staatlicher Regulierung in nahezu allen Wirtschaftsbereichen, die Senkung der Steuer- und Abgabenlast, die Fortsetzung einer mutigen Privatisierungspolitik, [Deregulierung](#), die Weiterentwicklung der Venture Capital Märkte (Märkte für Risikokapital) und eine wettbewerbsorientierte Erneuerung des Bildungssystems zu erreichen. Kreativität, Eigenverantwortung, Risikobereitschaft und Führungsfähigkeit müssen zu vorrangigen Zielen der Aus- und Weiterbildung werden. Daneben gilt es, in Deutschland und Europa die Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung anzupassen, um – gerade im Hinblick auf die fortschreitende Entwicklung der asiatischen Märkte – die starke Position der EU zu sichern. Ebenso wichtig ist, dass

die Schlüsselrolle des Unternehmers für die Leistungsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft im Bewusstsein der Bevölkerung gestärkt wird.

Literaturhinweise

- Hamer, E. (2001), *Was ist ein Unternehmer? Was verdanken ihm Betrieb und Gesellschaft?*, München;
- Rodenstock, R. (2001), *Chancen für Alle: Die Neue Soziale Marktwirtschaft*, Köln;
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York;
- Sinn, H.-W. (1999), *Die Rolle des Unternehmers in der Marktwirtschaft*, in: *Eliten und Demokratie*, Berlin, S. 111-124;
- World Economic Forum (2011), *The Global Information Technology Report 2010-2011*, Geneva.

Kurt J. Lauk Rainer Gerding

Wirtschaften und Planung

Um Sachgüter und Dienstleistungen zu erzeugen, sind menschliche und sachliche Produktionsfaktoren erforderlich – also Arbeit, Natur und Sachkapital – die in quantitativer und qualitativer Hinsicht immer nur begrenzt verfügbar sind (natürliche Ressourcen); sie sind knapp. Dies gilt in gleicher Weise für die Produkte, die mit ihnen hergestellt werden. Sehr häufig sind jedoch die Produktionsfaktoren alternativ für die Herstellung ganz unterschiedlicher Güter im arbeitsteiligen Wirtschaftsprozess geeignet. Es entsteht daher die Frage, wie es gelingen kann, den Grad von

Knappheit der einzelnen Faktoren und Produkte zu erkennen und daraufhin die Teilmengen der Faktoren so in die jeweils möglichen Richtungen zu lenken, dass alle arbeitsteiligen Einzelvorgänge sachlich, zeitlich und räumlich richtig ineinander greifen. Diese Koordination muss so erfolgen, dass nach Art, Menge und Qualität letztlich jene Fertigprodukte entstehen können, die den Menschen bei größtmöglicher Schonung der Umwelt dazu verhelfen, ihre persönlichen, familiären und kollektiven Ziele in hohem Umfang zu verwirklichen (= volkswirtschaftliches Lenkungs-oder Allokationsproblem). Die Lösung dieses Problems erfordert es, den Faktoreinsatz in den arbeitsteiligen Einzelakten – bevor sich diese in der Wirklichkeit ereignen – sorgfältig zu planen.

Hinsichtlich der Art der Planung von Produktion und Gütertausch lassen sich auf die Frage, *wer* die Planentscheidungen unmittelbar trifft, nach bisheriger Erfahrung zwei grundsätzlich verschiedene Antworten geben:

Zum einen werden diese Planentscheidungen für die gesamte Volkswirtschaft innerhalb eines hierarchisch gegliederten Organisationsnetzes behördlicher Art getroffen. Dabei wird der gesamte aus den Plänen hervorgehende Wirtschaftsprozess vor allem auf jene Ziele hin ausgerichtet, welche die Spitze dieser Hierarchie verfolgt (= zentrale Wirtschaftsplanung). Hierbei versucht man die für die Entscheidungen unverzichtbaren Informationen vermittels von Meldungen im Rahmen eines Netzes von bürokratischen Kommunikationskanälen zu gewinnen und die Koordination durch Anweisungen zu bewirken. Diese Form der Wirtschaftsplanung hat eine Reihe schwerwiegender Informations-und

Motivationsprobleme zur Folge ([Sozialismus/Planwirtschaft](#)).

Zum anderen wird der arbeitsteilige Prozess selbstständig, ohne behördliche Auflagen in den einzelnen Wirtschaftseinheiten – also in Unternehmungen, privaten Haushalten und öffentlichen Haushalten – über Mengen und Preise für die einzelnen Produkte und Produktionsfaktoren geplant, und zwar auf der Grundlage von Informationen über die ökonomische Umwelt, die für die Planung relevant sind und die sich diese Wirtschaftssubjekte selbst verschaffen müssen. Die Pläne werden auf die Ziele hin ausgerichtet, die diese Wirtschaftseinheiten jeweils selbst verfolgen. Instrument für die Informationsgewinnung und für die Koordination der Einzelpläne sind die Tausch- und Preisbildungsprozesse an den Märkten der Produktionsfaktoren ([Arbeitsmarktordnung](#)) und der Produkte (= dezentrale Wirtschaftsplanung; [Marktwirtschaft, Märkte und Preise](#)).

Der Begriff der Wirtschaftsplanung wird häufig noch in einem anderen Verständnis gebraucht. Neben der unmittelbaren Planung der Verwendung von Produktionsfaktoren zur Erzeugung von Gütern kennt man noch Formen der Planung jener politischen Aktivitäten des Staates, mit welchen dieser zum einen versucht, die [Wirtschaftsordnung](#) zu gestalten, indem er das arbeitsteilige Geschehen vermittelt formeller rechtlicher Regeln für das ökonomische Verhalten in grundsätzlicher Weise beeinflusst (=Ordnungspolitik); zum anderen sucht er auch Wege, in das Geschehen unmittelbar einzuwirken (=Prozesspolitik) ([Ordnungspolitik – Prozesspolitik](#)). Unter rechtlichem Aspekt kann man insbesondere bei der Prozesspolitik verwaltungsrechtliche Pläne (z. B. Verkehrswegepläne, Bebauungspläne) von staatsrechtlichen

Plänen (z. B. Bildungspläne, Verteidigungspläne) unterscheiden. Diese letztere Art der planmäßigen Verfolgung politischer Ziele kann einmal so gestaltet sein, dass die Pläne lediglich über die von der Politik erwünschten Ziele informieren und dazu auffordern, zu deren Verwirklichung beizutragen, ohne dass sie für die Behörden oder gar für Privatpersonen verbindlichen Charakter haben (= indikative Pläne). Sind die Pläne hingegen für Behörden und auch für Private verbindlich, dann wird deren Freiheitsspielraum bei der eigenen Planung erheblich eingeschränkt (= imperative Pläne). Hier verschwimmen dann die Grenzen zur Marktwirtschaft (= dezentrale Wirtschaftsplanung). Die Planung wirtschaftspolitischer Aktivitäten verwandelt sich mehr und mehr in eine zentrale Planung des Wirtschaftsprozesses, wenn die Bereiche staatlicher Planung größer werden und der Staat immer mehr Mittel durch Steuern an sich zieht ([Staatseinnahmen](#)).

Literaturhinweise:

- Gutmann, G. (1980), Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 5, Stuttgart u. a., S. 140-153;
- Ders. (1982), Zentralgeleitete Wirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 9, Stuttgart u. a., S. 599-616;
- Hensel, K. P. (1972), Grundformen der Wirtschaftsordnung. Marktwirtschaft – Zentralverwaltungswirtschaft, 2. Aufl., München.

Gernot Gutmann

**Wirtschaftskreislauf, Volkseinkommen,
Sozialprodukt, Nationaleinkommen**

(1.) Ökonomischer Naturkreislauf oder nur Denkmodell? Es entspricht alltäglicher Lebenserfahrung, wenn man sagt: Geld geht von Hand zu Hand, Geld läuft um und bildet – vielleicht – einen Kreislauf. Ausgehend von den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen über den Blut- und den Wasserkreislauf, schlossen Ökonomen erstmals im 18. Jahrhundert auf die Möglichkeit, auch die Wirtschaftswelt in Form eines Kreislaufes abzubilden. Der erste Kreislauftheoretiker war Francois Quesnay (1694–1774), der sich neben seinen Pflichten als Leibarzt der Marquise de Pompadour am Hof Ludwigs des XV. in Versailles philosophischen und ökonomischen Studien widmete. Quesnay versuchte zu zeigen, wie sich die jährlichen Kapitalvorschüsse der Grundeigentümer durch die Landwirtschaft bei Berücksichtigung des Gewerbes wiedergewinnen lassen, so dass sie für das nächste Jahr erneut zur Verfügung stehen. Ein Jahrhundert später beschäftigten sich Karl Marx (1818–1883) und schließlich Eugen von Böhm-Bawerk (1851–1914) mit der Modellierung der Nationalökonomie in Kreislaufform. Lange dachte man fälschlicherweise, analog zu Naturkreisläufen existiere ein ökonomischer Naturkreislauf, den es zu entdecken gelte. Seit Helmut Reichardt (1967) weiß man, dass volkswirtschaftliche Kreislaufmodelle lediglich Modelle sind, d. h. erdachte zweckgerichtete Abbildungen, die erst durch Bewährung „an der Realität“ empirische Gültigkeit erlangen.

(2.) Kreislaufmodelle und ihre Bestandteile Typisch für diese Darstellungsweisen ist die Knüpfung eines *Netzes aus Kreislaufpolen*, also aus funktionellen Transaktoren (in der Regel Märkte) und institutionellen Transaktoren (volkswirtschaftliche Sektoren wie Staat, private Haushalte, Unternehmen, gegebenenfalls Ausland). Diese Pole werden

durch Kreislaufströme (Transaktionen) verbunden. Bekannt sind dafür vier Darstellungsformen:

1. Flussdiagramm-oder Graphendarstellung,
2. Matrix-oder Tabellendarstellung,
3. Gleichungsdarstellung (Budgetgleichungen der Transaktoren),
4. Kontendarstellung.

Auf der Grundlage von (3.) werden die makroökonomischen Modelle der Wirtschaftstheorie erstellt; die statistischen Zentralämter der Welt arbeiten hauptsächlich mit (4.). Orientierung bildet dabei ein (in der Theorie mögliches oder in Buchungssystemen definitiv gesichertes) *Kreislaufgleichgewicht*: Es herrscht, wenn bei jedem Transaktor (tatsächlich, ex post) die Summe der Zugänge mit der Summe der Abgänge pro Periode übereinstimmt, so dass sich keine positiven oder negativen Geldvermögensänderungen ergeben. Diese Art von *Strömesynchronität* wird in Systeme volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung definitiv eingebaut. Normal im praktischen Wirtschaftsleben sind jedoch *Kreislauf-Ungleichgewichte* und Geldvermögensänderungen. *Kreislauf-Ungleichgewichte* führen Periode für Periode zu *Beständeänderungen* (an Forderungen und Verbindlichkeiten).

(3.) Zwei Wurzeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kann auf zwei Wurzeln zurückgeführt werden: Zum einen auf die *Kreislaufanalyse als Kreislaufrechnung*, zum anderen auf die rund 100 Jahre älteren Bemühungen, den *Begriff des Volkseinkommens zu definieren und statistisch zu schätzen*. Anzuführen sind Sir William Petty (1623–1687)

in England und Pierre le Pesant Sieur de Boisguillebert (1646–1714) in Frankreich. Skeptisch blieb der in Deutschland damals führende Wirtschaftswissenschaftler Adolph Wagner (1835–1917). Nach dem Zweiten Weltkrieg bildete das SNA (System of National Accounts) der Vereinten Nationen von 1953 die Orientierung für Deutschland und Europa (siehe SNA-Fassung von 1993 und Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG - 1995). Man erstellt und publiziert (a) eine *Entstehungsrechnung*, (b) eine *Verwendungsrechnung*, (c) eine *Verteilungsrechnung* und (d) eine *Aufteilungsrechnung*.

In der *Entstehungsrechnung* gelangt man durch Summierung der Sektorenbeiträge zur *Bruttowertschöpfung* (Produktionswert minus Vorleistungen). Addiert man Gütersteuern und subtrahiert man Gütersubventionen, so erhält man das für Konjunktur- und Wachstumsanalysen wichtige *Bruttoinlandsprodukt* (in Deutschland € 2.498,80 Mrd. im Jahr 2010). Addiert man zum Bruttoinlandsprodukt den Faktoreinkommenssaldo (Saldo der Primäreinkommen mit der übrigen Welt), so hat man das *Bruttonationaleinkommen* vor sich. Zieht man vom Bruttonationaleinkommen die Abschreibungen ab, so erhält man das *Nettonationaleinkommen* (oder *Primäreinkommen*) (€ 2.182,12 Mrd. im Jahr 2010).

In der *Verwendungsrechnung* gelangt man durch Addition dieser Posten zum Bruttoinlandsprodukt: Private Konsumausgaben, Konsumausgaben des Staates, Ausrüstungsinvestitionen, Bauinvestitionen, Sonstige Anlagen, Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen, Exporte minus Importe von Waren und Dienstleistungen.

Die *Verteilungsrechnung* kann leicht am Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen) von Entstehungs-oder Verwendungsrechnung ansetzen. Subtrahiert man die Produktions-und Importabgaben an den Staat und addiert man die Subventionen, so hat man das *Volkseinkommen* (€ 1.903,53 Mrd. im Jahr 2010) vor sich, das sich in Arbeitnehmerentgelt (€ 1.257,82 Mrd. im Jahr 2010) sowie Unternehmens-und Vermögenseinkommen (€ 645,71 Mrd. im Jahr 2010) zergliedert.

4.) Beispiele aus der Volkseinkommensstatistik

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

I. Entstehungsrechnung (Mrd. €, jeweilige Preise)

Bezeichnungen	2007	2008	2009	2010
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	20,94	19,96	17,31	19,48
Produzierendes Gewerbe ohne Bau	576,10	569,68	474,38	531,88
Baugewerbe	87,49	89,83	92,14	92,49
Handel, Gastgewerbe u. Verkehr	377,48	396,66	373,65	385,55
Finanzierung, Vermietung, Untern.-Dienstl.	638,58	655,81	666,69	682,13
Öffentliche u. private Dienstleister	480,14	492,86	516,44	528,02
= Bruttowertschöpfung	2.180,7	2.224,8	2.140,6	2.239,5
(Produktionswert minus Vorleistungen)	3	0	1	5
+ Gütersteuern – Gütersubventionen	251,67	256,40	256,49	259,25
= Bruttoinlandsprodukt	2.432,4	2.481,2	2.397,1	2.498,8
	0	0	0	0
+ Faktoreinkommenssaldo mit der übrigen Welt	42,77	39,65	33,84	36,48
= Bruttonationaleinkommen	2.475,1	2.520,8	2.430,9	2.535,2
	7	5	4	8
- Abschreibungen	359,04	367,16	366,09	353,16
= Nettonationaleinkommen	2.116,1	2.153,6	2.064,8	2.182,1
(Primäreinkommen)	3	9	5	2
- Transfersaldo mit der übrigen Welt	29,63	32,13	32,37	37,63
= Verfügbares Einkommen Gesamtwirtsch.	2.086,50	2.121,56	2.032,48	2.144,49

II. Verwendungsrechnung (Mrd. €, jeweilige Preise)

Bezeichnungen	2007	2008	2009	2010
Private Konsumausgaben	1.378,9	1.413,2	1.411,0	1.445,0
	4	2	6	1
+ Konsumausgaben des Staates	434,88	449,60	472,14	484,69
+ Ausrüstungsinvestitionen	195,95	201,56	154,68	170,02
+ Bauinvestitionen	231,04	241,46	240,07	249,78
+ Sonstige Anlagen	27,56	28,34	27,94	28,35
+ Vorratsveränderungen u. Nettozugg. an Wertsachen	- 8,77	- 12,43	- 27,27	- 10,78
+ Exporte von Waren und Dienstleistungen	1.141,2	1.177,8	978,79	1.152,2
	2	7		8
- Importe von Waren und Dienstleistungen	968,42	1.018,4	860,31	1.020,5
		2		5
= Bruttoinlandsprodukt	2.432,4	2.481,2	2.397,1	2.498,8
	0	0	0	0
+ Saldo der Primäreinkommen mit der übrigen Welt	42,77	39,65	33,84	36,48
= Bruttonationaleinkommen	2.475,1	2.520,8	2.430,9	2.535,2
	7	5	4	8
- Abschreibungen	359,04	367,16	366,09	353,16
= Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	2.116,1	2.153,6	2.064,8	2.182,1
	3	9	5	2
- Transfersaldo mit der übrigen Welt	29,63	32,13	32,37	37,63
= Verfügbares Einkommen (Gesamtwirtschaft)	2.086,50	2.121,56	2.032,48	2.144,49

III. Verteilungsrechnung (Mrd. €, jeweilige Preise)				
Bezeichnungen	2007	2008	2009	2010
Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	2.116,1	2.153,6	2.064,8	2.182,1
nach I. und II.	3	9	5	2
- Produktions- und Importabgaben an den Staat				
+ Subventionen vom Staat	278,32	282,67	273,02	278,59
= Volkseinkommen	1.837,8	1.871,0	1.791,8	1.903,5
	1	2	3	3
- Arbeitnehmerentgelt	1.180,9	1.223,2	1.225,8	1.257,8
	5	8	6	2
= Unternehmens- und Vermögenseinkommen	656,86	647,74	565,97	645,71

Anmerkung: Alle Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) beruhen auf Schätzungen und Ausgleichsrechnungen. Ihre Verwendung in der empirischen Wirtschaftsforschung bringen Unwägbarkeiten mit sich.

Literaturhinweise:

- MANKIW, N. G., TAYLOR, M. P. (2012), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- REICHARDT, H. (1967), Kreislaufaspekte in der Ökonomik, Tübingen;
- RICHTER, J. (2002), Kategorien und Grenzen der empirischen Verankerung der Wirtschaftsforschung, Stuttgart;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg., 2000), Konjunkturforschung heute – Theorie, Messung, Empirie, Wiesbaden;
- STÜTZEL, W. (1978), Volkswirtschaftliche Saldenmechanik. Ein Beitrag zur Geldtheorie, 2. Aufl., Tübingen;
- WAGNER, A. (2009), Makroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen II, 3. Aufl., Marburg.

Adolf Wagner

2. Alternative Ordnungsrahmen – Konzeptionen und Wirtschaftsordnungen

Wirtschaftsordnung: Begriff und praktische Ausformung

Der Begriff, die Formen und die Funktionen der Wirtschaftsordnung erschließen sich am einfachsten in Analogie zu einem Spiel. Alle Spiele wie z. B. die verbreiteten Ball-oder Kartenspiele basieren auf Regeln, deren konkrete Ausformung den Spielverlauf und damit indirekt die Spielergebnisse maßgeblich bestimmen. Das Regelwerk eines Spiels findet in der Wirtschaft sein Pendant in der Ordnung. Die Wirtschaftsordnung umfasst demgemäß die Gesamtheit der bewusst gesetzten und der spontan durch die Marktteilnehmer vereinbarten Regeln des Wirtschaftens einer Gesellschaft.

Die bewusst gesetzten Regeln bestehen vor allem aus den für die Wirtschaft relevanten Gesetzen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts. Beispielhaft zu nennen sind die grundlegenden Verfassungsrechte, das Verwaltungs-, Finanz-und Steuerrecht sowie das Sozialrecht mit seinen verschiedenen Teilbereichen. Beim Privatrecht, also beim Eigentums-, Vertrags-, Unternehmens-, Arbeits-, Schuld-, Patent-oder Urheberrecht ist der wirtschaftliche Bezug noch stärker ausgeprägt. Schließlich gehören zu den bewusst gesetzten Regeln auch die von Verbänden oder von privaten Organisationen vereinbarten verbindlichen Abmachungen und Satzungen.

Die Gesamtheit dieser verbindlichen Regeln konstituiert die Wirtschaftsverfassung als wichtigste Grundlage der

Wirtschaftsordnung. Am Beispiel der Wirtschaftsverfassung wird die *Interdependenz der Wirtschaftsordnung mit der Staats- und Rechtsordnung* unmittelbar ersichtlich. Daneben werden das wirtschaftliche Verhalten und damit auch die Wirtschaftsprozesse von gewachsenen und meist ungeschriebenen Regeln der Moral und der Sitten bestimmt. An diesen Regeln, die in moderner Terminologie auch als *informelle Institutionen* bezeichnet werden, zeigt sich die *Interdependenz zwischen der Wirtschaftsordnung und der Kultur*. Jede Wirtschaftsordnung weist deshalb auch eine kulturspezifische Prägung auf, deren Einfluss meist verkannt wird. Darüber hinaus bestehen innerhalb der Wirtschaftsordnungen systemspezifische Interdependenzen zwischen den einzelnen Teilordnungen, also zwischen der Koordinations-, Eigentums-, Unternehmens-, Geld- und Sozialordnung. Diese wechselseitigen Abhängigkeiten erschließen sich nur aus den Kenntnissen der Funktionsweise von Wirtschaftsordnungen.

Das Wirtschaften war und ist stets und überall ordnungsbedürftig und ordnungsabhängig. Freilich gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Gestaltung der Wirtschaftsordnung, womit die Frage nach deren möglicher Ausformung angesprochen ist. Dazu gilt es, das Grundproblem des Wirtschaftens zu berücksichtigen, das durch die ewig aktuelle Knappheit der Güter vorgegeben wird. Es gehört zu den Grundeinsichten der Wirtschaftswissenschaft, dass Arbeitsteilung und Spezialisierung elementare Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung sind. Mit zunehmender Teilung und Spezialisierung der Arbeit und damit der Güterproduktion nehmen die Unüberschaubarkeit und die wechselseitigen Abhängigkeiten der Wirtschaftsprozesse zu. Dadurch werden zugleich die knappheitsbezogene und

bedarfsgerechte Rechnung, Lenkung und Verteilung der Güter schwieriger.

Der Wirtschaftswissenschaft sind bisher nur zwei Möglichkeiten zur Lösung des gesamtwirtschaftlichen Lenkungs- oder Allokationsproblems bekannt: die Marktwirtschaft und die Zentralplanwirtschaft (Sozialismus/Planwirtschaft). In der Marktwirtschaft werden die Wirtschaftsprozesse von einzelnen Individuen oder Wirtschaftseinheiten selbstständig geplant und über Märkte und Preise koordiniert. Die Marktwirtschaft verkörpert daher ein System dezentraler Planung und Koordination der Wirtschaftsprozesse, wobei die Knappheitsgrade einzelner Güter in Marktpreisen zum Ausdruck kommen.

In der Zentralplanwirtschaft werden die Wirtschaftsprozesse dagegen von einer staatlich organisierten Zentralinstanz geplant und über einen Volkswirtschaftsplan koordiniert, wobei die Knappheitsgrade der Güter über ein zentral aufgestelltes Bilanzierungssystem ermittelt werden. Die Zentralplanwirtschaft ist immer mit einer Staatswirtschaft verbunden, wofür die sozialistischen Planwirtschaften der jüngeren Vergangenheit beredete Belege geliefert haben. Individuelle wirtschaftliche Freiheit ist in diesem System insofern fremd. Der Sozialismus ist aufgrund ökonomischer Defizite und seiner freiheitsbeschränkenden Ordnung gescheitert. Die Marktwirtschaft hat sich in der Konkurrenz der Wirtschaftsordnungen als überlegen erwiesen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht der weltweite Wettbewerb verschiedener marktwirtschaftlicher Ordnungen im Vordergrund. Alle Marktwirtschaften sind zwar im Kern unternehmerisch organisierte Tauschwirtschaften. Es gibt jedoch verschiedene marktwirtschaftliche Leitbilder, denen unterschiedliche reale marktwirtschaftliche Ordnungsmodelle entsprechen

(Ausprägungen von Marktwirtschaft, Systemwettbewerb). Verantwortlich dafür ist die unterschiedliche Gewichtung der gesellschaftspolitischen Grundziele der individuellen Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit, die auf die ordnungspolitische Frage nach dem angemessenen Verhältnis zwischen privaten Zuständigkeiten und staatlichen Korrekturen hinausläuft.

Das liberale Leitbild, das die Werte der individuellen Freiheit und Selbstverantwortung, des Privateigentums, des freien Unternehmertums und des Wettbewerbs in Verbindung mit einem Rechtsschutz-, Leistungs- und minimalen Sozialstaat postuliert, markiert eine Seite der Vorstellungen. Auf der anderen Seite steht das wohlfahrtsstaatliche Leitbild, das Privateigentum und Marktwirtschaft zwar akzeptiert, jedoch zugleich auch umfassende Zuständigkeiten des Staates bezüglich der Regulierung und Korrektur der Marktprozesse zugunsten der sozialen Gerechtigkeit und Sicherheit einfordert.

Das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft steht zwischen diesen Positionen, weshalb es von einigen geistigen Vätern schon früh als „Dritter Weg“ bezeichnet wurde. Die Soziale Marktwirtschaft strebt eine angemessene Synthese zwischen der Freiheit auf dem Markt und dem staatlich bewirkten sozialen Ausgleich an. Es geht also um eine Balance zwischen einer freiheitlichen und produktiven sowie einer sozial gerechten Wirtschaftsordnung. Der Markt und die Privatinitiative werden als unverzichtbare Garanten für wirtschaftlichen Wohlstand und individuelle Freiheitsrechte gesehen. Die dezentrale, selbstverantwortliche Planung und marktmäßige Abstimmung der angebotenen und nachgefragten Güter sichern die Entfaltung der Konsumenten-, Berufs-, Gewerbe-, Eigentums-, Vertrags-, Koalitions- und

Wettbewerbsfreiheit. Dabei wird der Marktwettbewerb als das wirksamste Mittel zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht eingeschätzt. Deshalb erhält die staatliche Wettbewerbspolitik eine ordnungspolitische Priorität.

Der eingeforderte soziale Ausgleich findet in der [Arbeitsmarkt](#)- und [Sozialordnung](#) sowie einer Reihe sozialpolitischer Maßnahmen seine praktische Ausformung. Wenngleich die Bilanz der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland positiv ausfällt, bleibt deren Anpassung an aktuelle Herausforderungen eine stete Aufgabe.

Literaturhinweise:

- Leipold, H./ Pies, I. (Hrsg.) (2000),
Ordnungstheorie und Ordnungspolitik.
Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven,
Stuttgart.

Helmut Leipold

Gesellschaftliche Grundlagen von Wirtschaftsordnungen

Volkswirtschaften sind geordnete Systeme. Auch in Marktwirtschaften, die per definitionem eine weitgehende Selbstregulierung über den Preismechanismus ([Marktmechanismus](#)) als Grundlage besitzen, werden vielfältige Ordnungsprinzipien eingesetzt, die eine koordinierende und verhaltenskanalisierende Wirkung auf die Wirtschaftssubjekte (Nachfrager und Anbieter auf Märkten) entfalten.

Reale Ausgestaltungen von Wirtschaftssystemen erscheinen unter diesem Ordnungsaspekt als [Wirtschaftsordnungen](#). Zugleich sind Wirtschaftssysteme Teil-oder Subsysteme der Gesellschaft, die dem Bereich der Wirtschaft gegenüber ein übergeordnetes System darstellt. So wie die Gesellschaft

als Ganzes ist auch das in sie eingebettete Wirtschaftssystem durch eine umfassende Komplexität von Strukturen und Funktionen gekennzeichnet.

Neben ihrem Ordnungscharakter weisen Wirtschaftssysteme einen *Ablauf-oder Prozesscharakter* auf. Wirtschaftssysteme sind in ihren Strukturen und Funktionen maßgeblich durch Abhängigkeitsverhältnisse zu anderen Teilsystemen (Subsystemen) der Gesellschaft bestimmt. Dazu gehören die Beziehungen zum politischen System, zum sozialen System, zum rechtlichen System und zum kulturellen System. Allerdings ist keine einseitige Abhängigkeit der übrigen Subsysteme vom Wirtschaftssystem und auch keine einseitige Abhängigkeit des Wirtschaftssystems von den übrigen Subsystemen zu unterstellen, sondern es handelt sich um wechselseitige Abhängigkeiten. Der ordoliberalen Theoretiker [W. Eucken](#) hat für dieses Phänomen den Begriff von der „Interdependenz der Ordnungen“ geprägt, mit dem er die gegenseitige Wechselwirkung der Wirtschaftsordnung mit allen anderen Lebensordnungen zum Ausdruck bringen wollte. Von der Gesamtordnung erwartete Eucken, sie sollte so sein, „dass sie den Menschen das Leben nach ethischen Prinzipien ermöglicht“ (Eucken 1959, S. 132). Zugleich berücksichtigt seine Forderung nach einer „funktionsfähigen und menschenwürdigen Ordnung“ (ebenda, S. 21) für die moderne Wirtschaft die gesellschaftliche Determiniertheit des wirtschaftlichen Subsystems. Die Wirtschaftsordnung wird hier nicht unter dem ausschließlichen Blickwinkel eines sachlich-effizienten Funktionsmechanismus betrachtet, sondern auch unter dem Aspekt ihrer Gestaltbarkeit durch und für den Menschen. Dabei fließen gesellschaftliche Wertvorstellungen sowohl in den Prozess einer bestimmten Wirtschaftsordnung ein als auch in ihre praktische Errichtung und Ausgestaltung. Als geeignete

wirtschaftspolitische Instrumentarien erscheinen dabei Ordnungspolitik und Prozesspolitik. Ordnungspolitik legt die Rahmenregeln für das Wirtschaftsgeschehen fest, während Prozesspolitik das Wirtschaftsgeschehen in direkter Weise beeinflusst. Spieltheoretisch ausgedrückt bedeutet dieser Sachverhalt, dass Ordnungspolitik die Spielregeln setzt, während Prozesspolitik die Spielzüge markiert.

Ob spezifische Wirtschaftsordnungen die Fähigkeit besitzen, sich als relativ stabile Systeme zu erhalten, hängt maßgeblich davon ab, in welcher Art und Weise und in welchem Umfang die Interdependenzen zu anderen Subsystemen der Gesellschaft stattfinden. Zugleich sind Interdependenzen ein Gradmesser dafür, dass Wirtschaftsordnungen nicht statisch-unveränderlich sind, sondern in ihrer jeweiligen Ausprägung einer permanenten Dynamik der Entwicklung unterliegen. Den damit verbundenen „Wandel der Ordnungen“ zu erfassen, wird in der modernen Ordnungstheorie mit Hilfe von evolutorischen Ansätzen angestrebt, mit denen z. B. Pfadabhängigkeiten der Entwicklung analysiert werden können. In der „neuen Wirtschaftsgeschichte“ wird der Wandel der Wirtschaftsordnung als Bestandteil eines generellen Wandels der institutionellen Rahmenbedingungen der Gesellschaft begriffen. Insbesondere die Analyse von Handlungsanreizen wird dabei zur Erklärung des Wandels der wirtschaftlichen Entwicklung und ihrer Ordnungsformen herangezogen. Auch in der Forschung über die Transformation von Wirtschaftsordnungen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Veränderungen der Wirtschaftsordnungen in der Regel von Umbrüchen in anderen gesellschaftlichen Subsystemen begleitet werden oder durch diese überhaupt erst möglich sind, wie es das Beispiel des Zusammenbruchs

der politischen Systeme in der DDR und den mittel- und osteuropäischen Ländern nach 1989 belegt.

In der Institutionenökonomik werden die gesellschaftlichen Grundlagen von Wirtschaftsordnungen prononciert herausgestellt. Das geschieht durch eine vertiefte Analyse von Institutionen mit der Zielstellung, deren Einfluss auf die Stabilität gesellschaftlicher Ordnungsformen offenzulegen. Indem institutionelle Arrangements menschliches Verhalten durch die Stabilisierung von Erwartungen regulieren, kanalisieren und koordinieren, wirken sie auch auf das Ordnungsgefüge der Wirtschaft zurück. Unter Institutionen sind somit nicht nur und auch nicht in erster Linie Organisationen mit sachlicher und personeller Struktur zu verstehen; zu den Institutionen gehören ganz wesentlich auch Regeln und Regelsysteme für menschliches Verhalten. Formelle Verhaltensregeln sind die Verfassung, die Gesetze, die Wirtschaftsordnung und Verträge. Informelle Verhaltensregeln sind durch die gemeinsame Kultur einschließlich der Sprache und Geschichte sowie der weltanschaulichen Grundorientierungen gegeben. Aber auch Traditionen, gesellschaftliche und individuelle Usancen und Moralvorstellungen sowie Normen zählen zu den Institutionen. Um Regeln und Regelsystemen im wirtschaftlichen Bereich einen verbindlichen Charakter zu verleihen, müssen sie durchsetzbar sein, d. h. mit Sanktionsgewalt ausgestattet werden. Hier zeigt sich deutlich die Wechselwirkung zwischen dem ökonomischen System und dem politischen System (Legislative und Exekutive) sowie dem rechtlichen System (Judikative). Aber auch die enge Verbindung zum vorherrschenden Moralkodex in einer Wirtschaftsgesellschaft wird sichtbar, der nicht direkt im Gesetz verankert sein muss, aber dennoch individuelles Verhalten steuert.

In den letzten Jahren ist eine Renaissance des Denkens in Wirtschaftsstilen zu beobachten. Der Begriff des Wirtschaftsstils, der von A. Spiethoff und W. Sombart eingeführt wurde, hebt von vornherein stärker als die Begriffe der Wirtschaftsordnung und des Wirtschaftssystems auf die gesellschaftliche Fundierung der Wirtschaftsgestaltung ab. Unter einem Wirtschaftsstil ist die tatsächliche Ausprägung eines Systems zu verstehen, die in der Regel so vielgestaltig ist, dass ein tieferes Verständnis nur durch ein interdisziplinäres Forschungsprogramm erreicht werden kann, an dem Ökonomen, Soziologen, Politik- und Kulturwissenschaftler sowie Historiker beteiligt sind. In diesem Zusammenhang bleibt erwähnenswert, dass das deutsche Ordnungskonzept der [Sozialen Marktwirtschaft](#) von seinem Begründer [A. Müller-Armack](#) als Konzept eines Wirtschaftsstiles entworfen wurde, das diese interdisziplinäre Breite aufweist, wenn neben den Basismerkmalen eines marktwirtschaftlichen Systems gleichberechtigt die Grundwerte der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs verankert sind.

Literaturhinweise

- Cassel, D. (Hrsg.) (1999), Perspektiven der Systemforschung, Berlin;
- Eucken, W. (1990/1952), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. durchges. Aufl., Tübingen;
- Schefold, B. (1994), Wirtschaftsstile, Band 1: Studien zum Verhältnis von Ökonomie und Kultur, Frankfurt/ M.

Friedrun Quaas

Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung

Die [Marktwirtschaft](#) erfordert einen stabilen rechtlich-institutionellen Rahmen, den der Staat schaffen kann, indem er für innere und äußere Sicherheit, Rechtspflege und eine angemessene Infrastruktur sorgt. Dafür eignet sich eine berechenbare und zuverlässige Staatsverwaltung. Sie kann nach eingeübten Regeln des Rechts arbeiten, die nur nach sorgfältiger Prüfung geändert werden, sich aber wie Polizei und Justiz innerhalb dieser Regeln durchaus energisch und beweglich zeigen. Ob die Regeln von Staat und Bürgern eingehalten werden, können unabhängige Gerichte prüfen. Dies hemmt nicht den Wirtschaftsprozess, sondern bereinigt ihn von störenden Regelverstößen. Je sparsamer Aufgaben und Verwaltung des Staates bemessen werden, desto höhere Ansprüche kann der Staat bei der Auswahl seiner Bediensteten stellen, sofern er sie entsprechend besoldet.

Der moderne [Wohlfahrtsstaat](#) will den Wirtschaftsprozess durch Eingriffe (Interventionen, [Interventionismus](#)) und eigene Wirtschaftstätigkeit lenken, gibt dabei aber den Grundsatz stetigen Verhaltens auf, wenn er sich den ständig veränderten Wirtschaftsbedingungen anpassen will. Formal bleibt der Markt erhalten, der Staat ändert aber ständig dessen Spielregeln. Damit werden Investitionen und der wettbewerbliche Suchprozess immer riskanter. Formal werden Rechtsstaat und Gewaltenteilung beibehalten, Rechtsvorschriften aber immer zahlreicher, komplizierter und kurzlebiger. Der mit der angestrebten Feinsteuerung des Wirtschaftsprozesses überforderte Gesetzgeber delegiert (wie in der EU) zum großen Teil die Rechtsetzung an die Exekutive. Das Erlernen neuer Vorschriften ist nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Verwaltung mühsam und kostspielig. Was gestern legal war und [Gewinn](#) gebracht hat, wird heute illegal und verlustreich, Planungssicherheit und Rechtsbewusstsein der Bürger

nehmen ab, ebenso die Anwendungserfahrung für geltendes Recht. Die Verwaltung ist dann sowohl Normsetzer und Schiedsrichter am Markt als auch privilegierter Mitspieler, der eigene oder fremde Wirtschaftsfehler durch Änderung der Spielregeln verschleiern kann. Die Steuerungsaufgabe stellt zusätzliche Qualitätsanforderungen an eine Verwaltung, die zugleich aufgebläht wird und deswegen auf weniger begabte Staatsdiener zurückgreifen muss. Zunehmende Spezialisierung von Ressorts erfordert Koordination ihrer Detailentscheidungen. Dabei werden dem Markt Lenkungsverfahren zugunsten der Politik entzogen. Ausgedehnte staatliche „Daseinsvorsorge“ wird ebenso wie die [Sozialpolitik](#) unberechenbarer.

In einer Zentralverwaltungswirtschaft wird der Wirtschaftsprozess scheinbar weniger umständlich durch umfassende Staatspläne direkt gelenkt. Eine allgemeine gerichtliche Prüfung von Maßnahmen der Staatsverwaltung wird ausgeschlossen, weil sonst die zentrale Lenkung des Wirtschaftsprozesses unmöglich würde. Er kann nicht bis zu einer endgültigen Gerichtsentscheidung und Neuplanung unterbrochen werden. Gewaltenteilung und Rechtsstaat werden durch Gehorsamspflichten, Organisationsregeln und allenfalls Beschwerdemöglichkeiten ersetzt. Insoweit ist die Verwaltung handlungsfähiger. Ihr fehlen aber alle Informationen, die sonst der Markt geliefert hätte, sie ist an starre Pläne gebunden und leidet unter Risikoscheu unterer Instanzen. Nur auf Kosten anderer Zwecke kann sie durch politischen Druck und einseitige Mittelkonzentration zu Höchstleistungen in Teilbereichen (Beispiel Raumfahrt) gebracht werden ([Sozialismus](#)).

Literaturhinweise:

- Willgerodt, H. (1979), Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung, Ordo Bd. 30, S. 199-217.

Hans Willgerodt

Liberalismus

Der politische und wirtschaftliche Begriff des Liberalismus (lat. liberalis = dem Freien geziemend) entstand in der Zeit der Aufklärung und fand u. a. im 19. Jh. starke Verbreitung. Liberale Ansätze streben nach freiheitlichen, auf die Individualität des einzelnen Menschen ausgerichtete Ordnungen zur Bewältigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Arbeitsteilung. Dem Staat kommt v. a. die Aufgabe zu, die Freiheitsrechte der Menschen zu schützen. Die oft übliche, formale Unterscheidung zwischen dem politischen und dem wirtschaftlichen Liberalismus geht von der scharfen Abgrenzung dieser beiden Sphären aus und verkennt die gemeinsamen Elemente.

Zu den antiken geistigen Vordenkern des politischen und wirtschaftlichen Liberalismus zählt Aristoteles (384-322 v. Chr.). Er versteht das Individuum als ein zoon politikon, ein gesellschaftliches Wesen, eingebunden in einen Staat, der durch das Ideal der individuellen Freiheit und Gleichheit geprägt ist, und unter der Herrschaft eines durch die Menschen selbst gegebenen Gesetzes steht.

Die früh-liberale Bewegung setzt im 16. Jh. mit der Aufklärung und der Renaissance als „Freiheitsforderung gegenüber dem Staat“ ([Alfred Müller-Armack](#)) ein. John Locke (1632-1704) postuliert einen Gesellschaftsvertrag als konstitutionelle Herrschaft zum Schutze des Privateigentums ([Eigentum](#)). Bürgerliche Gesetze (die Herrschaft des Rechts bzw. die „rule of law“) und das spontane Verhalten der Individuen sollen das menschliche Handeln in situationsgerechte Formen lenken. Zu den frühen Vertretern einer spontanen, evolutionären Ordnung zählt David Hume (1711-1776). Diese Ära findet ihren

Höhepunkt in Adam Smith (1723-1790) mit seinem Hauptwerk „Wohlstand der Nationen“ sowie Jeremy Bentham (1748-1832) mit der Formel: „Das größte Glück der größten Zahl“ (von Menschen), was zum klassischen politischen Liberalismus des späten 18. und des 19. Jh. überleitet.

Der deutsche Liberalismus gründet sich auf die Beiträge von E. Kant, J. G. Fichte und A. von Humboldt. Der französische Liberalismus – repräsentiert durch die Idee einer Dreiteilung der Gewalten in Gesetzgebung, Regierung und Rechtswesen – wird durch F. M. Voltaire, J.-J. Rousseau und Ch. de Montesquieu (1689-1755) vertreten. Der klassische Liberalismus (Hochliberalismus) beginnt mit der Menschenrechtserklärung in Frankreich (1789) und führt im 19. Jh. zur Realisierung liberaler Verfassungen, charakterisiert durch immer stärkere Volksrechte und liberale wirtschaftliche Ordnungen, insbesondere für den internationalen Handel.

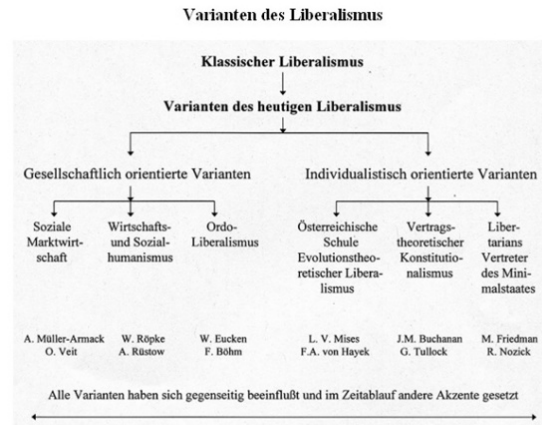
Im späten 19. Jh. führen der Mitgliederschwund der liberalen Parteien, reaktionäre Strömungen und Arbeiterbewegungen zu einer Verdrängung des Liberalismus. Enttäuschungen über die Auswirkungen des wirtschaftspolitischen „Laissez-faire“ und die Illusion einer sich natürlicherweise selbst erzeugenden Wirtschaftsordnung führen zur Ablösung des wirtschaftlichen Liberalismus während und nach dem Ersten Weltkrieg. Die Zurückhaltung der Politik gegenüber der Wirtschaft wurde nicht nur aufgegeben, sondern wechselte zu einer Politik der Interventionen und des handelspolitischen Protektionismus.

Auf dieser Basis des [Interventionismus](#) entwickelten vor allem Ludwig von Mises und Max Weber die geistigen Grundlagen des Neoliberalismus. Er umfasst eine breite

Ideen-und Wertskala für eine freiheitliche staatliche und wirtschaftliche Ordnung als Grundlage der [Sozialen Marktwirtschaft](#). Hieran anknüpfend entsteht die ordoliberalen [Freiburger Schule](#) mit [Walter Eucken](#), [Wilhelm Röpke](#), [Alfred Müller-Armack](#), [Franz Böhm](#), [Alexander Rüstow](#), [Ludwig Erhard](#) u. a., die letztendlich die [Soziale Marktwirtschaft](#) als moderne [Wirtschaftsordnung](#) in Deutschland einführen. In Abgrenzung zum klassischen Liberalismus führte die Ordoliberale Schule auch den Begriff des Paläo-Liberalismus (=Alt-Liberalismus) ein, der einen konsequenten Liberalismus mit minimalen Staatseingriffen und ohne soziale Komponente kennzeichnen soll (wie zur Blütezeit des Kapitalismus im 19. Jahrhundert angestrebt).

[Friedrich August von Hayek](#) entwirft die Idee einer spontanen, evolutionären Ordnung und, kongenial (geistig ebenbürtig) mit Karl R. Popper, das Konzept einer „Großen“ oder „Offenen“ Gesellschaft mit einer freiheitlichen demokratischen Verfassung. Auch die Idee des Gesellschaftsvertrages erfährt durch John Rawls, Robert Nozick und James McGill Buchanan eine Renaissance. Eine starke neoliberale Ausstrahlung entfaltet die Chicago Schule, welcher u. a. Milton Friedman angehört.

Schaubild: Varianten des Liberalismus(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Quelle: Tuchtfeldt, Egon (1982), Soziale Marktwirtschaft als offenes System, in: Fritz Windhager, Hg., Soziale Marktwirtschaft, Sonderheft 5 der Schriftenreihe „Sicherheit und Demokratie“, Wien, S.17-32.

Literaturhinweise:

- Redhead, B./ Starbatty, J. (Hrsg.) (1988), Politische Denker. Von Plato bis Popper, Bonn;
- Hasse, R. H./ Molsberger, J./ Watrin, C. (Hrsg.) (1994), Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt, Stuttgart, Jena, New York;
- Hayek, F. A. von (1991), Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen.

Ralph G. Anderegg

Neoliberalismus

Manchen Begriffen wird bewusst Gewalt angetan. „Neoliberalismus“ ist ein solcher Fall. Seit seiner Entstehung hat dieser Begriff unter dem Einfluss der politischen Linken in aller Welt einen derartigen Bedeutungswandel erlitten, dass er im öffentlichen Diskurs mittlerweile für das Gegenteil des ursprünglich Gemeinten steht. Stichworte der Verunglimpfung sind: Kapitalismus ohne Herz, Effizienz und wirtschaftlicher Profit statt sozialer Gerechtigkeit, Entmachtung der Politik und Primat des „ungezügelter“ Markts, Minimalstaat, kollektive

Regellosigkeit, Ausbeutung. Mit den Absichten und Inhalten, die sich mit dem originären Neoliberalismus verbinden, hat all dies nichts gemein.

Der Begriff „Neoliberalismus“ im korrekten Wortsinne beschreibt vielmehr das sozialwissenschaftliche und politische Projekt, einen gedeihlichen Ordnungsrahmen für eine „gute Gesellschaft“ zu entwickeln und zu verwirklichen, der die Grundwerte der Freiheit und Gerechtigkeit, der Verantwortung und Solidarität auch in der Wirtschaft als Teilbereich des gesellschaftlichen Miteinanders harmonisch zu verbinden erlaubt. Im Gegensatz zum früheren *Laissez-faire* des klassischen Liberalismus setzt der Neoliberalismus nicht nur auf die reine Selbstkoordination der Wirtschaft im Wege des [Wettbewerbs](#), sondern hebt auf die Notwendigkeit eines Überbaus von Regeln ab (Ordnung). Der Neoliberalismus ist somit der Entwurf eines „dritten Weges“.

Als wissenschaftliche und politische Denkrichtung ist der Neoliberalismus in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts entstanden. Unter dem Schock der Weltwirtschaftskrise war 1938 eine Gruppe von 26 Wissenschaftlern und Unternehmern aus verschiedenen Ländern Europas zu einem internationalen Kolloquium in Paris zusammengekommen. Den Anstoß dafür hatte indirekt Walter Lippmann gegeben, ein einflussreicher Journalist aus den Vereinigten Staaten. In seinem Buch „The Good Society“ erklärte er vor der Kulisse der Weltwirtschaftskrise den klassischen Liberalismus als „Laissez-faire“ für gescheitert und forderte eine Erneuerung des Liberalismus – daher der Name „Neoliberalismus“.

Die in Paris zusammengekommenen Denker verband das Anliegen, dem Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte einen klaren Rechtsrahmen zu geben, der wirtschaftliche

Machtpositionen verhindert und die anspornenden, den Wohlstand mehrenden Eigenschaften des Wettbewerbs auch dauerhaft zu nutzen erlaubt. Es ging um eine Rahmenordnung für Wirtschaft und Gesellschaft, die in ihrer Rechtsstaatlichkeit die individuellen Freiheitsrechte schützt und die Kraft des Wettbewerbs nutzt – und die darüber hinaus auch übergeordneten moralischen Kriterien genügt.

In der Folge des Pariser Kolloquiums entwickelten sich London, Chicago, Wien sowie Freiburg im Breisgau zu den bedeutendsten Zentren des Neoliberalismus als intellektueller Strömung mit vielen Facetten und unterschiedlichen Akzenten. Die wichtigste deutsche Ausprägung des Neoliberalismus sind die [Freiburger Schule](#), der [Ordoliberalismus](#) und das mittelbar aus ihm hervorgegangene Konzept der [Sozialen Marktwirtschaft](#).

Die Vorarbeiten hierfür fanden während des „Dritten Reichs“ im Untergrund statt. Zu den berühmtesten Köpfen der Freiburger Schule gehören der Ökonom Walter [Eucken](#) sowie die Rechtswissenschaftler Franz [Böhm](#) und Hans Großmann-Doerth. Unter der programmatischen Überschrift „Unsere Aufgabe“ erklären die Herausgeber 1937 im ersten Heft ihrer Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“, die Wirtschaftsverfassung sei „als eine Gesamtentscheidung über die Ordnung des nationalen Wirtschaftslebens zu verstehen“ und „die Rechtsordnung als Wirtschaftsverfassung zu begreifen und zu formen“. Zur Freiburger Schule rechnet man weiterhin Constantin von [Dietze](#), K. Paul [Hensel](#), Adolf Lampe, Friedrich August [Lutz](#), Karl Friedrich Maier, Fritz W. [Meyer](#) und Leonhard [Miksch](#). Außerhalb Freiburgs zählt zum Ordoliberalismus auch noch Alfred [Müller-Armack](#). Wilhelm [Röpke](#) und Alexander

Rüstow sind dem soziologischen Neoliberalismus zuzurechnen.

Oberster Wert des Neoliberalismus ist wie in allen anderen Formen des Liberalismus die individuelle Freiheit des Menschen. Es handelt sich bei diesem Freiheitsverständnis um ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat (negative Freiheit), dessen totalitäre Tendenzen zu unterbinden sind; gefordert ist Abwesenheit von Zwang und Willkür. Im menschlichen Miteinander findet die Freiheit des einzelnen ihre natürliche Grenze im gleichen Freiheitsanspruch der Mitmenschen. Als Norm lässt sich die Freiheit ontologisch, utilitaristisch oder naturrechtlich begründen; sie ist verknüpft mit der Menschenwürde.

Zu den essentiellen Gestaltungsmerkmalen einer freien und marktwirtschaftlichen Ordnung im Geiste des Neoliberalismus zählen vor allem das Privateigentum an den Produktionsmitteln, freie Preisbildung, stabiles Geld, offene Märkte, Wettbewerbs- und Gewerbefreiheit, private Haftung sowie Abwesenheit von Privilegien und Diskriminierungen durch den Staat. Im Kern des neoliberalen Konzepts für die Wirtschaft steht der Wettbewerb, der für Leistung sorgt. Die Wettbewerbsordnung erhält sich als „höchst gebrechliches Kunstprodukt der Zivilisation“ (Franz Böhm) jedoch nicht von selbst; der Wettbewerb muss mit Hilfe einer aktiven Wettbewerbspolitik gesichert werden. Staatliche Eingriffe in die Wirtschaft gelten ansonsten als grundsätzlich systemwidrig.

Zwischen (dringend erforderlicher) Ordnungspolitik und (potentiell schädlicher) Prozesspolitik wird streng unterschieden. Als Rechtsstaat ist der Staat vorrangig für die Sicherung des Ordnungsrahmens zuständig; er wird somit als „starker Staat“ oberhalb der Partikularinteressen

in Wirtschaft und Gesellschaft (Rüstow), als Diener der Gesellschaft skizziert. Selbst als Unternehmer aufzutreten, steht ihm nicht zu. Indes können gelegentlich auch prozesspolitische Eingriffe erwünscht und zulässig sein – und zwar dann, wenn sie „marktkonform“ bleiben und im Ergebnis die Funktionsfähigkeit der Märkte fördern; wenn sie die Bildung von Monopolen oder Kartellen verhindern (Wettbewerbspolitik); oder wenn sie dem übergeordneten Ziel des sozialen Ausgleichs soweit dienen, dass die Funktionsfähigkeit des Markts dadurch verbessert, keinesfalls aber geschwächt wird ([Sozialpolitik](#), Umverteilung).

In der Grenzziehung, wann ein Eingriff noch als marktkonform zu bewerten ist, unterscheiden sich die einzelnen Richtungen innerhalb des Neoliberalismus. Manche Vertreter interpretieren auch den Ausgleich von Konjunkturschwankungen im Fall eines Zusammenbruchs von Märkten positiv, zumindest wenn dies als subsidiäres und nur vorüber gehendes Einspringen des Staates begrenzt wird. Die angelsächsische, aus der österreichischen hervorgegangene Ausprägung des Neoliberalismus, deren wohl bekannteste Epigonen Friedrich August von [Hayek](#) und Milton Friedman sind, verlangt demgegenüber mehr Zurückhaltung des Staates und setzt wesentlich auf Selbststeuerung und spontane Ordnung gesellschaftlicher Prozesse. Besonders wird vor der mit politischen Eingriffen notwendig verbundenen „*Anmaßung von Wissen*“ und den unbeabsichtigten Nebenwirkungen staatlichen Handelns gewarnt. Als Gegenentwurf zum notorisch interventionistischen [Keynesianismus](#) erlebte in den achtziger Jahren diese angelsächsische Ausprägung des Neoliberalismus ihre Blüte. Die bekanntesten politischen Vorreiter der von ihr geforderten Liberalisierung und Deregulierung waren

Margaret Thatcher in Großbritannien und Ronald Reagan in den Vereinigten Staaten.

Die Diskussion darüber, ob sich der Staat nicht zu weit aus der Wirtschaft zurückgezogen habe, brach neuerlich und verschärft nach der internationalen Finanzkrise aus, die 2007 nach dem Platzen einer Preisblase auf Amerikas Immobilienmärkten begonnen und mit dem Zusammenbruch der vom Staat nicht aufgefangenen Bank Lehman Brothers im Herbst 2008 dann rasch an Fahrt gewonnen hatte. Der Verlust an Vertrauen im Bankwesen und auf den Finanzmärkten übertrug sich rasch auf die Realwirtschaft; die Welt rutschte in eine große Rezession, die allerdings deutlich weniger scharf ausfiel als die Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren. Die Systemdebatte indes wurde mindestens ebenso hart ausgefochten.

Ein von den Neoliberalen geschürtes Übermaß an wirtschaftlicher Freiheit habe ins Verderben geführt, hieß es da; im Interesse des Gemeinwohls gelte es nun von den gewissenlosen Menschen auf ungezügelter, versagender und obendrein ungerechter Märkte das Primat der Politik zurückzuerobern. Dabei wird übersehen, dass die 2007 geplatze Immobilienpreisblase in Amerika nicht als ein ausschließliches Marktphänomen gelten kann, sondern aufgebläht war von einer – gerade nicht neoliberal inspirierten – expansiven Geldpolitik und einer interventionistischen, allzu generösen, Anreize wie Preise verzerrenden [Sozialpolitik](#). Weiteres Staatsversagen in Form von lückenhafter Regulierung und mangelhafter Aufsicht sowie die Außerkraftsetzung von Verantwortung und Haftung an wesentlichen Stellen im Bankgewerbe kamen hinzu. Dies waren gravierende politische Irrtümer, die es heute mehr denn je ratsam erscheinen lassen, auch

Politikern die Werke der frühen Neoliberalen als Ratgeber wieder an die Hand zu geben.

Literaturhinweise

- Besters, Hans (1986), Neoliberalismus, in: Vaubel, Roland/Barbier, Hans D. (Hrsg.), Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen, S. 107-122;
- Eucken, Walter (1952), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen;
- Horn, Karen Ilse (2010), Die Soziale Marktwirtschaft, Frankfurt;
- Plickert, Philip (2008), Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der "Mont Pèlerin Society", Stuttgart;
- Willke, Gerhard (2003), Neoliberalismus, Frankfurt.

Karen Horn

Ordoliberalismus

Ideengeschichtlicher Hintergrund

Wie muss die Wirtschafts- und Sozialordnung beschaffen sein, damit sich in Freiheit ein menschenwürdiges und wirtschaftlich erfolgreiches Leben entwickeln kann? Auf diese gesellschaftswirtschaftliche Ordnungsfrage schlechthin hat Adam Smith (1723-1790) eine bahnbrechende Antwort gegeben: Der Staat strebe die Herrschaft des Gesetzes als politisches Ideal an, verhindere Gewalt und Betrug, schaffe alle Privilegien ab, sichere Vertrags- und Gewerbefreiheit, schütze das Privateigentum, halte die Märkte offen für Wissen, Menschen, Güter und Kapital, Sorge für hochwertige öffentliche Güter, dann wird

die eigennützige Triebkraft menschlichen Handelns zum besten wirtschaftlichen Ergebnis für alle führen. Tatsächlich hat es erst die liberale Wirtschaftsverfassung im 19. Jahrhundert den Arbeitnehmern, die vorher meist auf den jeweiligen Gutsherren und Handwerksmeister als einzigem Arbeitgeber angewiesen waren, ermöglicht, einen Beruf frei zu wählen, von den neuen nationalen und internationalen Wahlmöglichkeiten und beträchtlichen Produktivitätssteigerungen der modernen Technik zu profitieren. Diese ist zwar nicht unmittelbar ein Kind der liberalen Wirtschaftsverfassung, konnte aber erst in diesem Rahmen weithin ermöglicht und zugänglich gemacht werden. Der Lebensstandard breiter Gesellschaftsschichten hat sich bei starker Bevölkerungszunahme überall dort einzigartig erhöht, wo die Regeln der liberalen Wirtschaftsverfassung beachtet worden sind.

Freilich ist es vielfach nicht gelungen, viele der neuen sozialen Aufgaben systematisch in die liberale Wirtschaftsverfassung zu integrieren – durch Erweiterung der Selbst- und Mitverantwortung der Arbeitnehmer im Rahmen freiheitlicher Handlungskonzepte der sozialen Sicherung. Hierfür hatten sich seit den 40er Jahren des 19. Jahrhunderts durchaus erfolgreiche Konzepte einer marktmäßigen Bewältigung von Problemen der menschlichen Vorsorge entwickelt. Davon zeugt eine Vielfalt betrieblicher, überbetrieblicher und anderer privatwirtschaftlicher Einrichtungen der sozialen Sicherung, die wie Pilze aus dem Boden schossen.

Niedergang der liberalen Bewegung und die Verstaatlichung des Menschen

Nach Auffassung der Ordoliberalen haben die Vertreter des klassisch-liberalen Konzepts die Neigung der Politik, des Staates und privater Verbände unterschätzt, sich mit der

Verstaatlichung (Nationalisierung) der sozialen Frage und des Menschen und mit wirtschaftlichen Privilegien Sondervorteile auf den politischen und wirtschaftlichen Märkten zu verschaffen. So ist der Niedergang der liberalen Bewegung in Deutschland Ende der 1870er Jahre *einmal* vom politischen Interesse *Bismarcks* und seiner Anhänger bestimmt, die Arbeitnehmer zu Rentenempfängern des Staates zu machen und sie als sozial verwaltete Wähler für die Machtsicherung der Regierung zu gewinnen. Die staatlichen Versorgungseinrichtungen, zum Teil durch Steuern finanziert, lösten in der Konkurrenz zu marktmäßigen Vorsorgemöglichkeiten und dem Vordringen eines gewohnheitsrechtlichen Denkens in (Sozial-)Ansprüchen gegenüber dem Staat eine starke institutionelle und bürokratisch-organisatorische Bindungsbereitschaft der Arbeitnehmer an die staatliche Vorsorge aus.

Zum anderen sind die von *Bismarck* 1879 eingeleitete interventionistisch-protektionistische Agrar- und Handelspolitik und das 1897 vom *Deutschen Reichsgericht der Wirtschaft* zugestandene Privileg zu nennen, den Wettbewerb durch privatwirtschaftliche Absprachen beschränken zu können. Die in die kriegswirtschaftliche Ordnung einbezogenen großen Wirtschaftsverbände gingen mit gestärkter Macht aus dem Ersten Weltkrieg hervor. Staat und Zentralbank gerieten in Abhängigkeit von der Wirtschaft. Ausdruck hierfür sind der Verfall der Währung nach dem Ersten Weltkrieg, die Schwächung der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung, das Versagen des Staates, das *Ordnungsproblem* zu lösen. Dies kam Anhängern der marxistischen Lehre und der deutschen Historischen Schule ebenso entgegen wie Verbänden und Parteien, die im Vordringen des Staatsinterventionismus, in

der Vermachtung der Wirtschaft und in monetären Instabilitäten das Ende der Wettbewerbswirtschaft sahen und mit syndikalistischen, (national-)sozialistischen Wirtschaftsprogrammen politischen Einfluss gewinnen konnten. Das gesellschaftswirtschaftliche Leben büßte in der Folge immer mehr an Leistungsfähigkeit und Menschenwürdigkeit ein.

Was wollen die Ordoliberalen?

Wie können die Menschen aus der Umklammerung des Staates und anderer Kollektive nachhaltig gelöst werden? Wie kann das Vertrauen in die produktive Kraft der Wettbewerbswirtschaft - auch zur Lösung der sozialen Frage - in breiten Kreisen der Bevölkerung wiederhergestellt werden? Seit den 1920er, vor allem aber den 1930er Jahren ist dies das Anliegen einer rasch zunehmenden Zahl von Neoliberalen, die eine Neubegründung des klassisch-liberalen Konzepts anstreben. Hierzu zählen auch die Ordoliberalen der [„Freiburger Schule“](#).

Die (ordnungs-)theoretischen Grundlagen stammen von [Walter Eucken](#), der seit den frühen 1930er Jahren in Freiburg/Br. einen Kreis gleich gesinnter Nationalökonomien und Juristen um sich versammelte, die erkannten, dass die Lösung des Ordnungsproblems einen interdisziplinären Denkstil, vor allem eine Verbindung von rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschung, erfordert. Hierzu zählen neben *Walter Eucken* und *Franz Böhm*, *Hans Großmann-Doerth*, *Wilhelm Röpke*, *Friedrich A. von Hayek*, *Alexander Rüstow* und alle jene, die als Wissenschaftler und Ratgeber bis heute dem ORDO-Gedanken verpflichtet sind, an seiner Weiterentwicklung und den Möglichkeiten der Umsetzung in die Praxis arbeiten.

Ausgangspunkt ist der Gedanke, das antik-mittelalterliche Prinzip, aus vielen Elementen eine Gesamtordnung zu bilden, auf die Wirtschaft zu übertragen. Es genüge eben in Ordnungsfragen der Wirtschaft nicht, das Miteinander der wirtschaftlichen Teilvorgänge den Verbänden der freien Wirtschaft, der Politik und des Staates zu überlassen. Vielmehr erfordere die Lösung des Ordnungsproblems die Erforschung der Prinzipien, die es ermöglichen, die vielfältigen Formen des Wirtschaftens in typischen wirtschaftlichen Ordnungszusammenhängen und Rechtsstrukturen zu sehen und zu gestalten. Nur bei Beachtung der „Interdependenz der Teilordnungen“ (insbesondere der Rechts- und Wirtschaftsordnung), sei eine Ordnungspolitik aus einem Guss möglich. Erfahrungsgrundlage sind einmal die Ursachen des Niedergangs des wirtschaftspolitischen Liberalismus. Hinzukommt die Erkenntnisgrundlage der Ordnungstheorie mit einer neuartigen Verknüpfung von Empirie und Theorie, die *Walter Eucken* für das systematische „Denken in Ordnungen“ entwickelt hat. Daraus ist in der Polarität von dezentraler (marktwirtschaftlicher) und zentraler Planung eine „vergleichende Leistungslehre und Pathologie der verschiedenen Wirtschaftsordnungen“ (*Hans Willgerodt*) entstanden.

Die Erforschung und der Vergleich von Wirtschaftsordnungen zeigen, dass diese wie alle Ordnungen der Begründung und Verwirklichung durch das Recht bedürfen. Wirtschaftsordnung ist deshalb immer auch Rechtsordnung. Ein Rechtsstaat hat seine Bürger gegen die Willkür staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, aber auch vor den Willkürakten anderer Bürger, vor der Ausübung privater Macht, vor jeglichem Machtmißbrauch zu schützen. Und eine wirtschaftspolitische Gesamtentscheidung erfordert Klarheit darüber, welche

Wirtschaftsverfassung im ganzen gewollt ist. Im Sinne des ORDO-Gedankens erhalten dann auch alle weiteren wirtschafts- und rechtspolitischen Akte ihre gemeinsame Sinnbestimmung und Zuordnung.

Die Wettbewerbsordnung als Kernstück der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik

Ein wichtiges Ergebnis des Vergleichs von Wirtschaftsordnungen ist die Erkenntnis: Gegenüber bürokratisch-interventionistischen (vertikalen) Lenkungssystemen hat das (horizontale) Koordinationsprinzip des Wettbewerbs mit Hilfe von Preisen und Märkten unschlagbare Vorzüge, wenn es um die Lösung des Ordnungsproblems geht. Die Regeln und Institutionen der freien Wirtschaft im Verständnis des klassischen Liberalismus sind hierfür unverzichtbar. Doch vertrauen Ordoliberaler hinsichtlich der bestmöglichen institutionellen Ausformung einer freiheitlichen Ordnung nicht allein auf die spontane Evolutions- und Selektionskraft des freien Wettbewerbs, sondern schließen nicht aus, dass in der Evolution und Konkurrenz der Ordnungen Wirtschaftsformen und menschliche Verhaltensweisen entstehen und sich durchsetzen können, die aus der Lähmung oder Beseitigung der Wettbewerbsfreiheit Vorteile ziehen und damit im Widerspruch zu einer leistungsfähigen und menschenwürdigen Wettbewerbsordnung stehen. Während *Smith* hierbei das Problem der entgegenstehenden wirtschaftlichen Machtinteressen auf staatlicher Seite hervorhebt, rücken die Ordoliberalen die Träger privater (Verbands-)Macht gleichrangig als Kräfte ins Blickfeld, die aus eigeninteressiertem Denken und Handeln die Freiheit beschränken und die Wohlfahrt der Gesellschaft mindern können. Ein Staat, der entsprechende Privilegien und Machteinflüsse verhindert, sichert damit den Wettbewerb.

In diesem wird deshalb ein in allen gesellschaftlichen Belangen unverzichtbares Entmachtungsinstrument und die entscheidende Voraussetzung für die Lebens- und Entwicklungsfähigkeit arbeitsteilig wirtschaftender Gesellschaften gesehen.

1. Die konstituierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung Die über den klassischen Liberalismus hinausgehende Vorstellung der Ordoliberalen vom Wettbewerb als einer rechtsschöpferischen Leistung und staatlichen Aufgabe (Franz Böhm und [Leonhard Miksch](#)) kommt zunächst in den Prinzipien zum Ausdruck, die nach Walter Eucken eine Wettbewerbsordnung konstituieren:

Das wirtschaftsverfassungsrechtliche *Grundprinzip der Wettbewerbsordnung* besteht in der Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems: „Die Hauptsache ist es, den Preismechanismus funktionsfähig zu machen. Jede Wirtschaftspolitik scheitert, der dies nicht gelingt. Das ist der strategische Punkt, von dem man das Ganze beherrscht und auf den deshalb alle Kräfte zu konzentrieren sind“ (Eucken, 1952/1990, S. 255). In diesem Grundsatz finden die folgenden Prinzipien ihren entscheidenden Bezugspunkt:

Primat der Währungspolitik: Durch Schaffung einer auf Geldwertstabilität verpflichteten Geldverfassung sollen die Verzerrung der Marktpreise und die aus Inflation und Deflation hervorgehenden allokativen und distributiven Fehllenkungen sowie die daraus vielfach folgenden Staatseingriffe in den Marktpreismechanismus verhindert werden: „Alle Bemühungen, eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen, sind umsonst, solange eine gewisse Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist. Die Währungspolitik besitzt daher für die Wettbewerbsordnung ein Primat“

(Eucken, 1952/1990, S. 256). Diesen Primat der Währungspolitik verbindet Eucken mit der Forderung nach Formen der möglichst automatischen Stabilisierung der Geldversorgung und des Geldwertes, um die Währungspolitik einem politischen Missbrauch zu entziehen.

Offene Märkte: Zur Vermeidung wettbewerbsgefährdender Unternehmenskonzentrationen sind Marktabschottungen nach innen und außen zu verhindern.

Privateigentum: Die Eigentums- oder Planungsrechte grenzen den tauschwirtschaftlichen Möglichkeitsbereich der Menschen ab. Von diesem „archimedischen Punkt“ aus greifen die Menschen bei der Lösung des Knappheitsproblems in das wirtschaftliche Geschehen ein und begründen den „sozialen Lebensprozess“. Die Eigentums- oder Planungsrechte (heute vielfach Property Rights genannt) sind nach Eucken einmal das „Tor, durch das die Nationalökonomie in die wirtschaftliche Wirklichkeit eindringt“, zum anderen bildet das Privateigentum an den Produktionsmitteln die Voraussetzung für eine dezentrale wirtschaftliche Planung und für die Gewährleistung wettbewerblicher Marktstrukturen unter Einschluss des Kapitalmarktes. „Wie also Privateigentum an den Produktionsmitteln eine Voraussetzung der Wettbewerbsordnung ist, so ist die Wettbewerbsordnung eine Voraussetzung dafür, dass das Privateigentum an den Produktionsmitteln nicht zu wirtschaftlichen und sozialen Mißständen führt. Das Privateigentum an Produktionsmitteln bedarf der Kontrolle durch die Konkurrenz“ (Eucken, 1952/1990, S. 275).

Vertragsfreiheit: In der Vertragsfreiheit (einschließlich Gewerbefreiheit) besteht das planungs- oder handlungsrechtliche Pendant zum Privateigentum. Sie ist

daher zu garantieren, soweit sie selbst nicht dazu missbraucht wird, den Wettbewerb zu beschränken. „Vertragsfreiheit darf nicht zu dem Zwecke gewährt werden, um Verträge zu schließen, welche die Vertragsfreiheit beschränken oder beseitigen“ (Eucken, 1952/1990, S. 278).

Haftung: Sie erfüllt im Aufbau der Wettbewerbsordnung eine wichtige Funktion. Sie erhöht die Rationalität, Kontinuität und Eigenkontrolle des Handelns im Marktgeschehen, stabilisiert damit die gesamtwirtschaftlichen Abläufe, verbessert die Berechenbarkeit und gesellschaftliche Akzeptanz wettbewerblicher Marktprozesse. Die Haftung „soll die Auslese der Betriebe und leitenden Persönlichkeiten ermöglichen oder erleichtern. Investitionen werden um so sorgfältiger gemacht, je mehr der Verantwortliche hierfür haftet. Die Haftung wirkt insofern prophylaktisch gegen eine Verschleuderung von Kapital und zwingt dazu, die Märkte vorsichtig abzutasten. Ferner ist die Haftung für die Wettbewerbsordnung deshalb wichtig, weil sie die Angliederung anderer Unternehmen, die etwa aus Machtstreben erfolgt, behindert. Die Kostenrechnung wird maßgebend ... Möglichst universale Geltung der Haftung wirkt also gegen die Konzentration“ (Eucken, 1952/1990, S. 280).

Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik: Diese hat – unter Beachtung der Zusammengehörigkeit und klugen Kombination der Prinzipien – darauf hinzuwirken, dass das Geschehen auf den Arbeits-, Kapital- und Bodenmärkten sowie im Umweltbereich in enger knappheitsorientierter Verbindung mit dem Geschehen auf den Produktmärkten bleibt und dass das Element des wirtschaftlichen Risikos, das aus unsicheren Investitionsentscheidungen, Preis-,

Einkommens- und Beschäftigungserwartungen entsteht, nicht durch nervöses, unberechenbares wirtschaftspolitisches Handeln verstärkt wird. Hierbei wird angenommen, dass der private Sektor im Rahmen der konstituierenden Prinzipien bestmögliche Voraussetzungen hat, die Wirtschaftsentwicklung zu verstetigen und eine hohe Beschäftigung zu ermöglichen. Konstanz der Wirtschaftspolitik kommt einem langfristigen Denken und Handeln im Marktgeschehen entgegen und begünstigt damit jene Produktivitätsfortschritte, die auf zeitlich, sachlich und räumlich weit ausholenden arbeitsteiligen Produktionswegen beruhen.

2. Die regulierenden Prinzipien Die *konstituierenden Prinzipien* ermöglichen die Entstehung der Wettbewerbsordnung. Die *regulierenden Prinzipien* dienen ihrer Erhaltung. Hierbei wird angenommen, dass die Wettbewerbsordnung mit ihren nationalen und internationalen Ausprägungen einem ständigen Wandel unterliegt. Damit stellen sich immer wieder neue Fragen einer angemessenen rechtlichen Gestaltung. Den Wettbewerb sehen die Ordoliberalen also nicht als Naturgewächs, sondern als eine Kulturleistung an. Diese bedarf wegen des nie erlahmenden politischen und wirtschaftlichen Strebens nach Ausnahmen vom Wettbewerb und nach Möglichkeiten, diesen zu umgehen, der bewussten Stärkung und des Schutzes durch Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung und alle ordnenden Kräfte der Gesellschaft. Der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf der Wettbewerbsordnung wird – unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen seit dem 19. Jahrhundert – in vier Problembereichen gesehen:

Monopolkontrolle: Für den Fall, dass alle Mittel der direkten oder indirekten Verhinderung der Monopolbildung erschöpft

sind (etwa durch das Antikonzentrationen- und Antikartellrecht, das Gesellschaftsrecht, die Steuerpolitik, die Außenwirtschaftspolitik), ist ein unabhängiges Monopolaufsichtsamt damit zu beauftragen, Monopole aufzulösen und diejenigen, die sich nicht auflösen lassen, zu beaufsichtigen und zu einem wettbewerbsanalogem Verhalten zu veranlassen. Dieses Prinzip des „Als-ob-Wettbewerbs“ ergibt sich nach Eucken und auch nach Miksch aus dem Grundprinzip der Wettbewerbsordnung ohne weiteres für alle Märkte, auch für die Arbeitsmärkte. Schon Eucken erkannte jedoch, dass auf offenen Märkten die Zahl von nicht auflösbaren Monopolen gering, ja genau betrachtet irrelevant ist.

Einkommenspolitik: Unter Ordoliberalen ist die Frage umstritten, ob und inwieweit aus sozialpolitischen Gründen eine Korrektur der primären Einkommensverteilung angemessen ist – etwa in Form eines progressiven Einkommensteuertarifs. Dagegen könnte sprechen, dass die progressive Einkommensteuer die Neubildung von Haftungskapital erschwert und damit etablierten Unternehmen gegenüber dem Potential an erfolgreichen Neugründungen einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Je größer Unternehmen auf diesem Wege werden können, desto mehr dürfen sie erwarten, dass der Staat aus Beschäftigungsgründen ihren Fortbestand sichert und damit noch weitergehend den Wettbewerb durch Newcomer einschränkt. Wenn Ordoliberaler zugleich im freien Unternehmertum auf offenen Wettbewerbsmärkten eine Art von Sozialpolitik sehen, die sich nicht als bloße Umverteilung der Einkommen versteht, sondern als eine nachhaltige umfassend egalisierende Einflussnahme auf den gesellschaftlichen Verteilungsprozess, die sich wettbewerbspolitischer Mittel bedient, dann wird die sozial

widersprüchliche Wirkung der Steuerprogression offensichtlich (siehe hierzu von Hayek, 1971, S. 387 ff.).

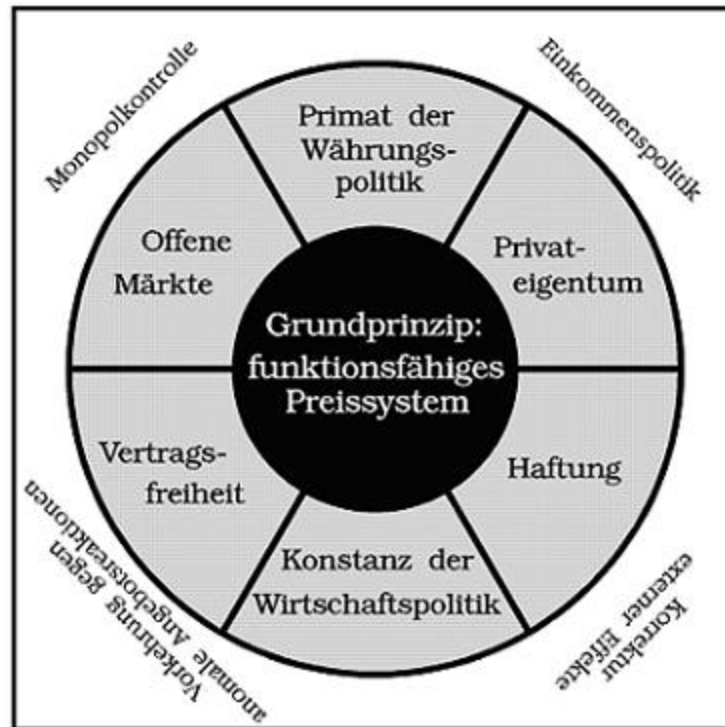
Wirtschaftsrechnung: Die Wirtschaftsrechnung bedarf der Korrektur in den Fällen, in denen die Kosten wirtschaftlichen Handelns nicht internalisiert werden, d. h. negative externe Effekte anfallen. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Korrektur externer Effekte sind besonders dann wirksam, wenn sie durch eigentumsrechtliche Vorkehrungen (z. B. Emissionszertifikate oder andere Formen der Institutionalisierung von Eigentumsrechten an knappen Umweltressourcen) eine individuelle Zurechnung der externen Effekte ermöglichen.

"Anomales Angebot: Bei einer anomalen Reaktion des Angebots auf Arbeits- oder Agrarmärkten können zur Verhinderung eines bodenlosen Preisverfalls wirtschaftspolitische Vorkehrungen angezeigt sein - z. B. mittels staatlicher Höchstpreissetzung unterhalb der Marktpreise. Freilich sind solche Fälle heute unter dem Einfluss der Gewerkschaften, der Agrarverbände und des Arbitragegeschäfts im internationalen Verbund der Märkte kaum noch nachweisbar. Anomale Angebotskonstellationen entstehen dagegen heute vor allem in Verbindung mit staatlichen Mindestpreisen, die aus einkommens- und sozialpolitischen Gründen über dem Marktpreis festgelegt werden und Angebotsüberhänge bzw. eine Mindestlohnarbeitslosigkeit hervorrufen.

3. Zusammengehörigkeit der Prinzipien der Wettbewerbsordnung Die *konstituierenden* und *regulierenden Prinzipien* sind für sich eine notwendige Bedingung für eine funktionsfähige und menschenwürdige Wettbewerbsordnung. Aber erst in ihrer Zusammengehörigkeit entsteht auch die hinreichende Bedingung für eine Wettbewerbsordnung. „Alle Prinzipien ...

gehören zusammen. Indem die Wirtschaftspolitik konsequent nach ihnen handelt, wird eine Wettbewerbsordnung aufgebaut und funktionsfähig gemacht. Jedes einzelne Prinzip erhält nur im Rahmen des allgemeinen Bauplans der Wettbewerbsordnung seinen Sinn Die einzelnen Prinzipien ergänzen einander, sind komplementär“ (Eucken, 1952/1990, S. 304). Aus ihrem Ergänzungscharakter folgt die ordnungspolitische Entscheidung für die Wettbewerbsordnung als Ganzes – unter Einschluss des überwiegenden Teils der Systeme der Sozialen Sicherung. Demzufolge zeichnet sich eine entsprechende Wirtschaftspolitik dadurch aus, dass sie als Teil einer umfassenden Ordnungspolitik aufgefasst wird – mit den Bereichen Geld- und Währungspolitik, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Agrar-, Verkehrs- und Außenwirtschaftspolitik, Bildungs-, Medien- und Umweltpolitik, des Gesellschafts- und Steuerrechts, der internationalen Integrationspolitik und der Ordnung der Weltwirtschaft. Zusammen werden diese Bereiche als integraler Bestandteil einer Gesamtentscheidung für eine nationale und globale Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs aufgefasst. Misserfolge der Wirtschafts- und Sozialpolitik werden zu einem erheblichen Teil auf die Nichtbeachtung des Gesamtzusammenhangs der Teilordnungen zurückgeführt. Hierzu gehört die Erkenntnis, dass der Kern der neuen sozialen Frage in ordnungspolitischen Fehlentwicklungen liegt, vor allem in der Verstaatlichung des Wirtschaftlichen und Sozialen und damit der Menschen. Deshalb ist für Walter Eucken die soziale Frage in ihrem Kern die Frage nach der Freiheit des Menschen.

Die konstituierenden und regulierenden Prinzipien einer Wettbewerbsordnung



4. Staatspolitische Grundsätze Die ordoliberalen Prinzipien entsprechen einem Verfassungsentwurf, dessen Fundament und normatives Handlungskonzept darin besteht, dass „der Wille zur Wettbewerbsordnung mit dem Willen zur Freiheit eine Einheit bildet“. Nach Eucken (1952/1990, S. 334 ff.) muss sich dieser Wille in zwei staatspolitischen Grundsätzen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik manifestieren:

- Der erste Grundsatz folgt aus dem erläuterten Verständnis des Wettbewerbs als Entmachtungsinstrument: „Die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktion zu begrenzen. Jede Festigung der Machtgruppen verstärkt die neofeudale Autoritätsminderung des Staates.
- Nach dem zweiten Grundsatz sollte die „wirtschaftspolitische Tätigkeit des Staates ...auf

die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses“.

5. Moralisch-ethische Begründung und gesellschaftspolitische Verankerung der Wettbewerbsidee

Die klassisch-liberalen Institutionen und die ordoliberalen Prinzipien sind weit davon entfernt, aus sich heraus jene moralischen Verhaltensweisen zu erzeugen, die geeignet sind, Vertrauen in ein verlässliches und menschenwürdiges Funktionieren der Wettbewerbsordnung national und international zu schaffen: Die Bereitschaft, leistungsbewusst, ehrlich, fair, verlässlich und selbstverantwortlich zu handeln, in verantwortbaren Fristen und Wirkungsketten zu denken („Halte Maß und denk' an das Ende“), eine im Eigentum verankerte Unabhängigkeit anzustreben, Familienbindung zu pflegen, sich um eine historische Verwurzelung zu bemühen, also Sinn für das zu entwickeln, was gestern war, um das besser zu verstehen, was heute ist und morgen daraus entstehen kann, auf Täuschungen und Irreführungen der Wähler zu verzichten. Mit diesen und anderen menschlichen Selbstbindungen sollten die Menschen ausgestattet sein, wenn sie sich im Marktwettbewerb messen. Aus dieser „Röpke-These“ (Willy Meyer) folgt der Gedanke einer moralisch-ethischen Begründung und Verankerung des Wettbewerbskonzepts. Hierfür wird die Mithilfe der Familien, Kirchen, Einrichtungen der Erziehung und Bildung, der Wirtschaftsverbände und Medien als unverzichtbar angesehen. Wettbewerbspolitik ist in diesem Verständnis eine gesellschaftspolitische Aufgabe. Einbezogen sind neben vielen sozialpolitischen Aufgaben (als Teil der Politik der Wettbewerbsordnung) auch solche Bemühungen, die darauf gerichtet sind, hartnäckige Benachteiligungen der

Menschen aufgrund der Geburt, der Zugehörigkeit zu unterschiedlich einflussreichen Verbänden und Gruppen zu beseitigen sowie die Lebens-, Arbeits- und Karrierebedingungen relativ benachteiligter Gruppen zu verbessern - vor allem durch bildungspolitische Bemühungen.

Bedeutung und Perspektiven des Ordoliberalismus

Der Gedanke des Ordens (ORDO), als eine Aufgabe angesehen, die nur in Freiheit und im Rahmen einer menschenwürdigen Wettbewerbsordnung gelingen kann, diente [Ludwig Erhard](#) nach dem II. Weltkrieg als Leitbild auf dem Weg der Rückkehr Westdeutschlands zur Marktwirtschaft. Die Entstehung der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Wirtschaftspolitik bis in die 1960er Jahre sind ohne den Ordogedanken nicht vorstellbar. Das wirtschaftspolitische Handlungskonzept des Staates ist im ORDO-Ansatz zwar in sich geschlossener als die für pragmatisch-politische Lösungen offenere Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, doch sehen auch die Ordoliberalen in der „richtigen“ Anwendung der genannten Prinzipien auf den konkreten Fall (zuletzt vor allem in den Transformationsländern Ost-Mitteleuropas), den „historischen Moment“, die besondere Kunst des Ordnungspolitikers, mithin ein Gestaltungsproblem des politischen Unternehmers. Dieser gewinnt in dem Maße den Rang eines Staatsmannes, in dem es ihm gelingt, im Gegeneinander der Machtgruppen auf das wirtschaftliche Gesamtinteresse zu achten und zu bedenken, dass nur ein Staat, der sich im wesentlichen auf Ordnungsaufgaben beschränkt und damit die Regierungsgewalt begrenzt, ein starker Staat sein kann.

Ist dieses Konzept noch aktuell? Immerhin erscheinen die Umstände für eine spontane Evolution des Marktsystems im Verständnis der freien Wirtschaft nach dem Scheitern der sozialistischen Experimente und nach weltweiten Marktöffnungen vergleichsweise zu früher günstig. Und mit der beobachtbaren starken ordnungspolitischen Eigendynamik der Globalisierung scheint sich die Auffassung von Adam Smith zu bestätigen, nach der das Marktsystem als „einsichtiges und einfaches System der natürlichen Freiheit“ alle konkurrierenden Ordnungen verdrängt? Ordoliberaler sind jedoch skeptisch und fragen: Kann von der Existenz einer hinreichenden Zahl von Staaten oder Staatengemeinschaften (wie etwa der EU) ausgegangen werden, die im Inneren beständig eine Zustimmung der Bevölkerung zur Wettbewerbsfreiheit aufweisen und auf der Grundlage einer solchen Tradition verlässliche Maßstäbe im internationalen Wettbewerb der Systeme setzen, die für andere Regierungen unausweichlich sind? Ordoliberaler geben aus historischer Erfahrung und aktueller Beobachtung zu bedenken: In Ängsten vor offenen Märkten und Gesellschaften bündeln sich vielfach erneut die bekannten Fehleinschätzungen über die Wirkungen der Wettbewerbsfreiheit und des Freihandels und die angeblichen Vorteile einer interventionistisch-protektionistischen Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik. Es gibt mit einem mächtig aufkommenden „ethischen Protektionismus“ eine antiliberaler Gegenströmung, die von dem Bemühen getragen wird, auf europäischer und weltweiter Ebene Elemente des nationalen Wohlfahrtsstaates zu etablieren und mit der Internationalisierung des wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionismus notwendige Reformen im eigenen Land zu verschleppen.

Ordoliberalen werden sich deshalb auch weiterhin herausgefordert sehen, mit Zivilcourage und Nonkonformismus für ihre Sicht der Lösung des Ordnungsproblems zu werben und zu versuchen, auch dem Nichtökonom und einer breiten Öffentlichkeit verständlich zu machen, dass Misserfolge der Wirtschafts- und Sozialpolitik stets und überall zu einem erheblichen Teil auf die Nichtbeachtung des Gesamtzusammenhangs aller wirtschaftlichen und sozialen Tatsachen zurückzuführen sind.

Angesichts von Misserfolgen bei der nationalen und internationalen Umsetzung der Idee der Wettbewerbsordnung versinken Ordoliberalen nicht in Resignation. Aus der systematischen Erforschung unterschiedlicher Wirtschaftssysteme gehen Ordoliberalen davon aus, dass der zentrale Aktionsparameter im Wettbewerb der Systeme die Ordnungspolitik ist. Was dabei für die Lösung des Ordnungsproblems herauskommt, ist von den Eigenarten staatlicher Institutionen und politischer Prozesse sowie religiös-kultureller Bedingtheiten abhängig. In diesem erweiterten geistig-ethischen Begründungszusammenhang und der Aufgabe der gesellschaftspolitischen Verankerung der Wettbewerbsidee wirft das ordoliberale Konzept der Interdependenz der Ordnungen und des Vergleichs von Wirtschaftsordnungen eine Fülle unzureichend geklärter Fragen auf. Deshalb wird auch in Zukunft das „Denken in Ordnungen“ ein unbedingtes Gebot sozialwissenschaftlicher Forschung und politischer Bildung sein.

Die Erfahrung lehrt auch, dass der Ordogedanke nach Zeiten ordnungspolitischer Fehlorientierung „regelmäßig eine große Kraft“ (Walter Eucken) gewonnen hat: Nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland, im Wettkampf der

Systeme vor 1989, in den frühen Auseinandersetzungen um den Weg der Europäische Integration, nach der Wende von 1989 in den Transformationsländern. Und auch bei den aktuellen Bemühungen, die lange Phase der ordnungspolitischen Ignoranz, Mutlosigkeit, ja des Fatalismus in Deutschland und in Europa zu überwinden, kennen Ordoliberalen durchaus die Handlungsrestriktionen der Politiker, halten deren Überwindung aber im Interesse der Lösung des Ordnungsproblems für unverzichtbar. Keineswegs sind Ordoliberalen bereit, den Politikern ein ruhiges Gewissen zu verschaffen.

Literaturhinweise *Grundlegend*

- Eucken, Walter Die Grundlagen der Nationalökonomie (1. Auflage 1939, 6. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1950) und Grundsätze der Wirtschaftspolitik (1. Auflage 1952, 6. Auflage, Tübingen 1990);
- Böhm, Franz (1933), Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin;
- Miksch, Leonhard (1937/1947), Wettbewerb als Aufgabe, 2. Aufl., Bad Godesberg;
- Böhm, Franz (1959), Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, ORDO, Band III, S. XV–LXIV;
- Böhm, Franz (1980), Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. Herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker, Baden-Baden;
- Röpke, Wilhelm (1955), Ethik und Wirtschaftsleben, Wiederabdruck in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart und New York 1981, S. 439-450;

- Hayek, Friedrich A. von (1971) Die Verfassung der Freiheit, Tübingen;
- Erhard, Ludwig (1988), Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften, herausgegeben von Karl Homann, Düsseldorf, Wien und New York.

Neuere Literatur

- Starbatty, Joachim (1984), Ordoliberalismus, in: Otmar Issing (Hrsg.), Geschichte der Nationalökonomie, München, S. 187–203.
- Schüller, Alfred (2005), Das Projekt der Ordoliberalen. Der Weg zu Freiheit, Humanität und Wohlstand, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 197 vom 25. August, S. 19.
- Goldschmidt, Nils und Wohlgemuth, Michael (2008), Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik, Tübingen.
- ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 40, 1990 (50 Jahre „Grundlagen der Nationalökonomie“ von Walter Eucken). Dieses Jahrbuch, 1948 von Walter Eucken und Franz Böhm begründet, versteht sich bis heute als publizistisches Forum für die Diskussion grundlegender Konzepte der Ordnungs- und Institutionenökonomik, der Gesellschafts- und Ordnungspolitik sowie ihrer Anwendung auf konkrete nationale und internationale Ordnungsprobleme. Das Jahrbuch richtet sich an Vertreter aller sozialwissenschaftlichen Disziplinen. Damit ist ORDO die einzige wissenschaftliche Fachzeitschrift im deutschsprachigen Raum, in der ausdrücklich das Zusammenwirken von wirtschaftlichen, rechtlichen, politischen und

gesellschaftlich-sozialen Ordnungen untersucht wird.

Alfred Schüller

Freiburger Schule

Der Begriff „Freiburger Schule“ besitzt sowohl eine historische als auch eine unverändert aktuelle inhaltliche Bedeutung. Er steht für jene im Nachhinein auch als [Ordoliberalismus](#) bezeichnete ordnungstheoretische Tradition, welche der Nationalökonom [Walter Eucken](#) gemeinsam mit den damals ebenfalls in Freiburg im Breisgau lehrenden Rechtswissenschaftlern [Franz Böhm](#) und Hans Großmann-Doerth in den dreißiger Jahren begründet hat. Alle drei Wissenschaftler beschäftigten sich theoretisch mit dem Verhältnis zwischen Markt und Staat, mit der Frage nach der Ordnung einer freien Wirtschaft und mit dem [Wettbewerb](#); sie sahen sich dabei der christlichen Moral und der Freiheit verpflichtet. Um Eucken und Böhm gruppierte sich darüber hinaus auch der akademische Widerstand einiger Mitglieder der Freiburger Schule gegen den Nationalsozialismus in den so genannten Freiburger Kreisen.

Neben Eucken, Böhm und Großmann-Doerth zählt man auch deren Schüler und engere Kollegen zur historischen Freiburger Schule, vor allem [K. Paul Hensel](#), Hans Otto Lenel, Adolf Lampe, [Friedrich A. Lutz](#), Karl Friedrich Maier, [Fritz W. Meyer](#), [Leonhard Miksch](#) und Bernhard Pfister, zudem Constantin von Dietze. Als enge Verwandte im Geiste werden auch Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow auf Seiten des soziologischen Liberalismus gewertet. Zu den späteren Nachkommen und theoretischen Fortentwicklern der Freiburger Schule rechnet man in den Wirtschaftswissenschaften insbesondere Erich Hoppmann,

Manfred Streit, Viktor Vanberg und Hans Willgerodt; in den Rechtswissenschaften sind dies Ernst-Joachim Mestmäcker, Wernhard Möschel sowie Ulrich Immenga.

Als Geburtsstunde der Freiburger Schule gilt das Erscheinen des ersten Hefts der von Eucken, Böhm und Großmann-Doerth herausgegebenen Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“ im Jahr 1937. Unter der programmatischen Überschrift „Unsere Aufgabe“ erklärten die drei Herausgeber, die Wirtschaftsverfassung sei „als eine Gesamtentscheidung über die Ordnung des nationalen Wirtschaftslebens zu verstehen“ und somit sei auch „die Rechtsordnung als Wirtschaftsverfassung zu begreifen und zu formen“. Man sprach auch von der „Interdependenz der Ordnungen“. Erstmals wurde der Blick vorrangig auf die Regeln gerichtet, innerhalb derer sich ein gedeihliches, ausgewogenes Miteinander der Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft ergeben sollte.

Entscheidend war hierbei die Idee einer Wettbewerbsordnung. Von Böhm stammt der emblematische Satz, der Wettbewerb sei das „genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte“. Der Wettbewerb wird bewusst als Leistungs- im Gegensatz zum Behinderungswettbewerb verstanden und als „staatliche Veranstaltung“ betrachtet, da er seine Voraussetzungen nicht selbst schaffen und erhalten könne.

Analytisch wie normativ entwickelte sich das Freiburger Programm in der Nachkriegszeit zur konzeptionellen Grundlage der [Sozialen Marktwirtschaft](#), wie sie schließlich von [Ludwig Erhard](#) in die politische Praxis umgesetzt wurde. Schlussstein dieser Gestaltungsaufgabe war die Verabschiedung des [Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen](#) im Jahr 1958.

In seinem Buch „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“, das erst 1952 posthum erscheinen konnte, hat Eucken die Vorteilhaftigkeit der Wettbewerbsordnung im Unterschied sowohl zur Zentralverwaltungswirtschaft als auch zum Laissez-faire als Basis einer freiheitlichen, aber wohlgeordneten Marktwirtschaft beschrieben. Es geht darum, einen Ordnungsrahmen zu setzen und zu erhalten, der den Menschen „das Leben nach ethischen Prinzipien ermöglicht“. Eucken wies auch auf den essentiellen Bezug der Ordnung zur Freiheit hin: „Von den Menschen darf nicht gefordert werden, was allein die Wirtschaftsordnung leisten kann: ein harmonisches Verhältnis von Einzelinteresse und Gesamtinteresse herzustellen ... Freiheit und Ordnung sind kein Gegensatz. Sie bedingen einander.“

In seinem Buch hielt Eucken auch den bis heute maßgeblichen Kanon von „konstituierenden“ und „regulierenden“ Prinzipien der Wettbewerbsordnung im Geiste der Freiburger Schule fest. Die konstituierenden Prinzipien sind abstrakte Ordnungsregeln von universaler Geltung; sie bestehen aus dem Kernelement eines funktionierenden Preismechanismus, unterstützt vom „Primat der Währungspolitik“ (Sicherung eines stabilen Geldwerts nach innen wie nach außen), offenen Märkten, gesichertem Privateigentum, Vertragsfreiheit, [Haftung](#) und einer „konstanten“, das heißt berechenbaren Wirtschaftspolitik.

Die regulierenden Prinzipien zeigen darüber hinausgehend Ansatzpunkte für eine Wirtschaftspolitik, die innerhalb der allgemeinen Rahmenbedingungen gestaltend in die spontanen Marktergebnisse eingreifen muss, um den konstituierenden Prinzipien tatsächlich Geltung zu verschaffen. Es sind dies die Monopolkontrolle, eine maßvolle Umverteilung von Einkommen, die Korrektur

externer Effekte und Mindestlöhne im Fall eines anomalen Arbeitsangebots.

Literaturhinweise

- Böhm, F. / Eucken, W. / Grossmann-Doerth, H. (1937), Unsere Aufgabe. Vorwort der Herausgeber zu: Lutz, F. A., Das Grundproblem der Geldverfassung, Stuttgart, S. VII-XXI;
- Eucken, W. (1952), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen;
- Horn, K.: Die Soziale Marktwirtschaft, Frankfurt;
- Goldschmidt, N. / Wohlgemuth, M. (Hrsg.) (2008), Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik, Tübingen.

Karen Horn

Konservatismus

Umgangssprachlich wird unter Konservatismus (oder Konservativismus) eine allgemein menschliche Haltung des Bewahrens verstanden (Traditionalismus), die manchmal zu einem starren Festhalten an Überholtem (reaktionäres Denken) führt. Von dieser Ebene bis zum Konservatismus als einer besonderen Strömung der Geistes- und Politikgeschichte zwischen [Liberalismus](#) und [Sozialismus](#) führt kein eindeutiger Weg. Die *geistige* Entwicklung des Konservatismus reicht von der Kritik der Aufklärung und des Rationalismus über den Sozialkonservatismus (G. Schmoller und der Verein für Socialpolitik 1872), die „konservative Revolution“ und die Kritik an der Frankfurter Schule bis zur heutigen Kultur- und Gesellschaftskritik. Die *politische* Linie setzt bei der Auseinandersetzung mit der französischen Revolution an, führt über die Gründung der

ersten konservativen Parteien (1832 in England), die Sozialgesetzgebung Bismarcks (1883 ff.) und den National-Konservatismus in der Weimarer Republik bis zu den christlichdemokratisch-konservativen Parteien der Bundesrepublik Deutschland (CDU und CSU).

In allen Phasen seiner geistigen und politischen Entwicklung hat der Konservatismus zeitgemäß seine eigenen, ausgleichenden und weiterführenden Akzente gesetzt. Gegen die Betonung der Gleichheit setzte er Freiheit, Verantwortung und Autorität; gegen den Rationalismus die ordnungsgebundene Vernunft; Evolution und Tradition gegen Revolution; Werte, Ethik und Moral gegen Indifferenz und Beliebigkeit; Nation und Staat gegen Anarchie und Chaos; Vertrauen in die Zukunft und Erfahrung gegen [Konstruktivismus](#) und [Interventionismus](#). Vor allem aber ist der Konservatismus aller Schattierungen mit einer realistischen Auffassung vom Menschen verbunden und damit widerstandsfähig gegen extremistische anthropologische Utopien, die von einer Selbstüberschätzung des Menschen und seiner Möglichkeiten ausgehen.

Moderner Konservatismus als Position der Mitte ist darum nicht mehr denkbar ohne eine christliche oder humanistische Anthropologie (Lehre vom Menschen; [Thielicke](#)) als Grundlage für ein kritisches Geschichtsbewusstsein, eine personale Pflicht- und Verantwortungsethik, Familien- und Gemeinschaftsdenken, Naturliebe und Umweltverantwortung, gemeinwohlorientiertes Staatsethos und „Verfassungspatriotismus“ (D. Sternberger). Hieraus ergibt sich der *geistige* Anspruch des modernen Konservatismus und seine Orientierungskraft für die Zukunft in einer Zeit des individualistischen Hedonismus (an persönlichem

Lustgewinn orientiertes Leben), materialistischer Konsumorientierung und massenmedialer Beliebtheit in Presse, Funk, Fernsehen und Film. Heute ist allenthalben eine fast schon beängstigende Orientierungslosigkeit festzustellen, in der auch Kirchen, Schulen und [Parteien](#) als Sinnstifter kaum in Frage kommen, weil sie selbst auf der Suche nach Orientierungswissen und Bildung sind und keine Antworten auf die brennenden Fragen der Zeit haben. Autoritätsverlust bis hin zu Politik-, Parteien- und Staatsverdrossenheit ist die Folge.

Der *politische* Anspruch ergibt sich einerseits aus der zunehmend progressiven Ausrichtung des Konservatismus: Verantwortungsprinzipien wie Vorsorge (z. B. im Gesundheitswesen), Nachhaltigkeit (in der Ökologie), Gerechtigkeit (bei Sozialreformen und in der Tarifgestaltung) und Subsidiarität (z. B. in der föderalen Kompetenzzuordnung von den Gemeinden über die Länder und Staaten bis zur Europäischen Union) verbinden die bewahrende und die gestaltende Kraft des Konservatismus. Andererseits erfordert die aktuell erlebte Globalität politischer und wirtschaftlicher Zusammenhänge eine verlässliche Orientierung in der Komplexität der Lebensverhältnisse durch ein Denken in Interdependenzen (wechselseitige Abhängigkeiten; [Eucken](#)) sowie die Sicherung des „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“ ohne „Anmaßung von Wissen“ ([F. A. von Hayek](#)) als Motor gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung in einer globalen Welt. Ein solches Programm lässt sich heute nur noch parteiübergreifend bewältigen. Diese Erneuerung der Demokratie und der [Sozialen Marktwirtschaft](#) aus dem Geiste des Konservatismus ist allerdings unabdingbar angesichts der großen Herausforderungen der Zukunft.

Literaturhinweise

- Ottmann, H. (1995), Konservatismus, in: Staatslexikon, Band 3, S. 636-640 (mit weiterführender Literatur);
- Kaltenbrunner, G.-K. (1974), Die Herausforderung der Konservativen. Absage an Illusionen, (mit weiterführender Literatur), Freiburg i. Br.;
- Schrenck-Notzing, C. v. (Hrsg.) (1996), Lexikon des Konservatismus, (mit weiterführender Literatur), Graz, Stuttgart.

Klaus Weigelt

Marktwirtschaft

„Der Mensch steht im Mittelpunkt des Wirtschaftens“. Damit ist gemeint, dass die Wirtschaft dem Menschen dienen soll und nicht umgekehrt. Woher wissen wir, ob die Wirtschaft dem Menschen dient? Betrachten wir den Menschen in seiner Rolle als Konsument. Er hat gearbeitet und ist dafür entlohnt worden. Nun will er seinen persönlichen Bedarf decken. Wenn er lange suchen und warten muss, um dann doch leer auszugehen oder um bloß etwas Minderwertiges kaufen zu können, dann dient die Wirtschaft nicht dem Menschen. Minderwertige Waren und lange Schlangen waren der wirtschaftliche Alltag im real existierenden [Sozialismus](#). Hier stoßen wir auf das Paradoxon, dass diese Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bewusst auf die Bedürfnisse der Menschen hin geformt werden sollte und dass die Wirklichkeit das Gegenteil bewirkte.

In der Marktwirtschaft signalisieren bewegliche Preise Konsumenten und Produzenten die Knappheit der Güter. Verschiebt sich die Nachfrage zwischen Gütern, so verändert sich ihr relativer Preis (Tauschwert): Das stärker nachgefragte Gut wird teurer – gemessen in Einheiten der

nun weniger nachgefragten Güter – und umgekehrt. Damit erhalten die Produzenten Informationen über die Kaufabsichten der Konsumenten. Die Veränderung der relativen Preise macht es für die Produzenten einerseits lohnend (steigende Gewinnaussichten), nun das stärker nachgefragte Gut vermehrt zu produzieren, während andererseits die Produktion der anderen Güter zurückgeht; die Produzenten dort werden die Produktion umstellen, d.h. produktiver zu arbeiten versuchen, oder in die Bereiche abwandern, in denen die Gewinnaussichten höher sind. Die zentrale Voraussetzung dafür ist Privateigentum, das wir als Verfügungsrechte privater Akteure über Güter und Dienstleistungen charakterisieren können. Das bedeutet, dass diese Akteure auch die Konsequenzen ihrer Entscheidungen selbst zu tragen haben, also haften – positiv in Form von Gewinnen, negativ in Form von Verlusten – bis hin zum Konkurs. Eine funktionierende Marktwirtschaft ohne Konkurse gibt es nicht.

Da sich in einer Marktwirtschaft die Produktionsstruktur selbsttätig – über Preise als Informationssignale und Gewinnaussichten als Anreize – auf die Wünsche der Konsumenten („Konsumentensouveränität“) einstellt, stoßen wir auf das Paradoxon, dass diese Ordnung nicht bewusst auf die Erfüllung der Bedürfnisse der Menschen hin geformt wurde, dass sie aber genau das bewirkt. Adam Smith (1721-1790), der Theoretiker der Marktwirtschaft, sieht den einzelnen Produzenten in einer Marktwirtschaft von einer „unsichtbaren Hand“ („invisible hand“) geleitet, in aller Regel (im englischen Original heißt es „frequently“) einem Zweck (bessere Güterversorgung) zu dienen, der ursprünglich nicht in seiner Absicht lag.

Es lässt sich auch zeigen, dass die Marktwirtschaft die wirtschaftliche und gesellschaftliche Wohlfahrt fördert, weil

der [Wettbewerb](#) die Akteure zu besseren Lösungen drängt, teilweise auch zwingt, um sich im Konkurrenzkampf zu behaupten, und dass sich so die überlegenen Produkte und Produktionsverfahren herauskristallisieren und verbreitet werden: „Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (F. A. v. [Hayek](#)). Marktwirtschaft und Wettbewerb sind zugleich ein Instrument zur Machtkontrolle; sie sichern damit individuelle Freiheit (Franz [Böhm](#)).

Die Marktwirtschaft erzieht sogar zu guter Moral – im wirtschaftlichen Kontext. Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen auf dem Markt und die Möglichkeit der Abwanderung zwingen die Produzenten zur Ehrlichkeit: Übereinstimmung von Leistungsversprechen und -erfüllung. Kann der Käufer dem Leistungsversprechen vertrauen, so wird er dem Produzenten die Treue halten, anderenfalls wird er abwandern. Dies zwingt den Verkäufer zu Zuverlässigkeit und Liefertreue. Es lässt sich mit Hilfe von Computerexperimenten sogar Folgendes zeigen: Eine „ehrliche“ Verhaltensweise (Übereinstimmung von Leistungsversprechen und -erfüllung), solange der Tauschpartner auch ehrlich ist, setzt sich auch in einer betrügerischen Population durch. Wenn Betrüger mit Betrügern handeln und jeder betrogen werden kann, weiß niemand, wo schließlich der Nettovorteil sein wird. Daher ist es selbst für Betrüger rational, den Tausch mit ehrlichen Partnern zu suchen und auf Betrug zu verzichten; dann entfallen nämlich für sie die hohen Informations- und Transaktionskosten. Das Paradoxe ist also, dass in Marktwirtschaften Moral entsteht oder gestärkt wird, indem man den Einzelnen seinen eigenen Interessen folgen lässt, während sie oft unter die Räder gerät, wenn man den Einzelnen von seinen Interessen abbringen und ihn dahin erziehen will, unmittelbar für das allgemeine Wohl tätig zu sein.

Die These, dass in der Marktwirtschaft die Akteure zu verantwortungsbewusstem Handeln erzogen werden, gilt freilich nur bei einem Kontinuum wechselseitiger Aktionen. Der Verkäufer will die Erwartungen des Käufers erfüllen und umgekehrt, weil er den Fortgang der Handelsbeziehungen sichern will. Ist der Verkäufer dagegen nicht darauf angewiesen, dass er den Käufer zufrieden stellt, weil er nur einmal (z. B. Verkauf eines gebrauchten PKW) oder letztmalig einen Abschluss macht, dann freilich muss der Käufer in Rechnung stellen, dass er übervorteilt werden kann. Auch vollzieht sich die Erziehung zu Verlässlichkeit und guter (Geschäfts-) Moral bloß oder hauptsächlich in einem Umfeld, das durch rechtsstaatliche Prinzipien geregelt ist: „Herrschaft des Rechts“ („rule of law“) und „Regierungen unter der Herrschaft des Rechts“ („government under the law“). Ansonsten muss mit dem Krebsübel „Korruption“ gerechnet werden. Die Korruption richtet sich gegen Produzenten und Konsumenten und bereichert diejenigen, die sanktionslos gegen Gesetze verstoßen dürfen. Die Schaffung rechtsstaatlicher Bedingungen wiederum ist Konsequenz freiheitlicher Ordnungspolitik – „die höchste kulturelle Leistung, die ein Volk erbringen kann“ (Franz [Böhm](#)).

Literaturhinweise

- Eucken, W. (1940/ 1989): Grundlagen der Nationalökonomie, 9. Aufl., Berlin;
- Hayek, F. A. von (1969) : Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze von F. A. von Hayek, Tübingen;
- Smith, A. (1776/ 1999): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Letzte deutsche Ausgabe und Übersetzung: Der

Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und Ursachen, 8. Aufl., München.

Joachim Starbatty

Ausprägungen von Marktwirtschaften

Die konstituierenden Elemente von Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen sind „Ort der Entscheidungsfindung“ – dezentral ([Unternehmen](#) und Haushalte) oder zentral – und „Form des [Eigentums](#)“ – Privat- oder Kollektiveigentum. Wenn wir diese Elemente miteinander kombinieren, ergibt sich folgende Matrix:

Entscheidung Eigentum	dezentral	zentral
privat	kapitalistische Marktwirtschaft	kapitalistische Zentralverwaltungswirtschaft
kollektiv	sozialistische Marktwirtschaft	sozialistische Zentralverwaltungswirtschaft

Dabei sind sozialistische Marktwirtschaft und kapitalistische Zentralverwaltungswirtschaft entweder bloß gedankliche Konstrukte oder Übergangsphänomene (z. B. in Kriegszeiten), die im Zeitverlauf zu dem einen oder anderen Grundtyp tendieren. Damit gibt es in der realen Welt im Prinzip bloß zwei Grundtypen: [Marktwirtschaft](#) oder Zentralverwaltungswirtschaft. Sie galten als stabil; man muss inzwischen korrigieren – als relativ stabil, sind doch die sozialistischen Gesellschaften wie morsche Gebäude zusammengebrochen; bei Kuba, Nordkorea und China lautet die Frage, wie lange deren [Sozialismus](#) sich noch halten kann.

Wenn es zu Zeiten des real existierenden Sozialismus statthaft war, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen

entweder als Marktwirtschaft oder als Zentralverwaltungswirtschaft zu klassifizieren, so muss man jetzt die verschiedenen Ausprägungen von Marktwirtschaften in den Blick nehmen. Auch hier vereinfachen wir die Realität, wenn wir zwischen vier Formen unterscheiden:

a. Marktwirtschaften ohne staatliche Interventionen, b. Marktwirtschaften mit staatlichen Interventionen, c. Marktwirtschaften mit überlappenden staatlichen und privaten Einflussphären, d. früher sozialistische Wirtschaftsordnungen auf dem Wege zur Marktwirtschaft, die sog. Transformationsländer.

ad a. Die USA gelten als eine Marktwirtschaft ohne staatliche Interventionen ([Interventionismus](#)). Die Wirtschaft wird nahezu ausschließlich über Preise und Gewinne gesteuert. Staatliche Betätigung ist auf Infrastruktur und Rahmenbedingungen konzentriert; privater Initiative wird breiter Raum gelassen. Die Gesellschaft ist individualistisch ausgerichtet. Zugleich sind Innovationskraft und Dynamik stark ausgeprägt. Wenn der Einzelne sich nicht auf die Gemeinschaft verlassen kann und auch nicht soll, so wird der Anreiz, selbst Abhilfe zu schaffen, gestärkt. Als Problem hat zu gelten: Was geschieht mit denen, die dazu nicht oder kaum in der Lage sind? Auch wenn man nicht sagen kann, dass eine solche Gesellschaft unsozial ist, so kann man doch dem Nobelpreisträger Robert Solow zustimmen: „Mein eigenes Land ist ziemlich gut, was den ‚MarktTeil‘ betrifft, und schlecht, was den ‚Sozial-Teil‘ betrifft. In Deutschland ist es heutzutage in etwa umgekehrt. Die Frage ist, kann man beiden Aspekten in gleicher Weise gerecht werden?“

ad b. Es ist das Ziel der „[Sozialen Marktwirtschaft](#)“, „auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit

einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden“ (Alfred [Müller-Armack](#)). Ein wirtschaftspolitisches Programm des „Wohlstands für alle“ (Ludwig [Erhard](#)) sollte die Bürger so stellen, dass sie auf staatliche Fürsorge immer weniger angewiesen seien. Der politische [Wettbewerb](#) führte jedoch dazu, im Zuge wachsenden Wohlstands und steigender Steuereinnahmen die Sozialsysteme zu perfektionieren und auszubauen. Der [Sozialstaat](#) ist andere Wege gegangen, als dessen Vertreter den Bürgern versprochen haben. Die darauf aufbauende Bürokratie spielt die politische Verfügung über die Einkommen anderer einer kleinen Gruppe in die Hände: Dies widerspricht aber jenem Bild von Freiheit und Gleichheit, für das die politischen [Parteien](#) angetreten sind. Die real existierende Soziale Marktwirtschaft soll daher im Sinne Ludwig Erhards und Alfred Müller-Armacks erneuert werden. Angela Merkel (Parteivorsitzende der CDU) will für die „Wir-Gesellschaft“ einen neuen Ausgleich zwischen Ansprüchen und Leistungsfähigkeit bzw. -bereitschaft finden.

ad c. Noch vor gut zehn Jahren galten Japan und Südostasien als Zukunftsmodelle für die europäischen Staaten, weil die Überlappung von Staat und Privatwirtschaft sowohl den Staat stärke, weil sich dieser der wirtschaftlichen Kraft seiner Unternehmen versichern könne, als auch die Unternehmen, weil deren Konkurrenten auf den jeweiligen Märkten es nicht bloß mit einem einzelnen Unternehmen zu tun hätten, sondern mit dem „System Japan“ oder der „Japan inc.“. Gerade diese Verquickung gilt nun als Problem für Japan und eine Reihe südostasiatischer Staaten, weil so die Verantwortlichkeiten verwischt und das Prinzip Haftung zumindest weitgehend ausgehebelt wurden. Daher wird diesen Staaten von allen Ratgebern ein Prozess der [Deregulierung](#) empfohlen, also

letztlich ein Rückzug des Staates aus den Bereichen, in denen er steuernd auf private wirtschaftliche Aktivitäten eingewirkt hat. Die Schwierigkeiten bei der Deregulierung liegen einmal in der Tradition dieser Staaten begründet, die ein füreinander Einstehen immer als vorteilhaft angesehen haben – die Tugend der Loyalität –, und in den damit verbundenen Anpassungskosten, die gerade bei sich stark abschwächender Wirtschaftstätigkeit als schmerzhaft empfunden werden.

ad d. Länder, die nach dem Scheitern des Sozialismus eine marktwirtschaftliche Ordnung einführen müssen, haben nicht nur marktwirtschaftliche Verfahren in den verschiedenen Bereichen zu verankern, sondern sie müssen auch die Grundlagen für ein Privatrechtssystem schaffen. Nach 40 Jahren Sozialismus braucht man einen politischen Herkules, um den Augiasstall der Pfründen, Privilegien und Korruptionsanfälligkeit auszumisten. Erfahrungsberichte zeigen, dass genau hier die größten Schwierigkeiten liegen. Auch sind die Chancen des Neuanfangs für die Menschen ungleich und für viele ungerecht verteilt. In dem Halbdunkel von Marktwirtschaft und staatlicher Einmischung fühlt sich eine Spezies Mensch besonders wohl, die kaum Skrupel gegenüber den Mitbürgern kennt. Die daraus folgenden Bereicherungs- und Ausbeutungsmethoden werden dann der Marktwirtschaft angelastet, die als kalt und menschenfeindlich empfunden wird. Viele Menschen, die früher den sozialistischen Systemen immer tiefe Skepsis entgegenbrachten, sagen heute vielfach: Die sozialistischen Führungen haben uns immer betrogen und belogen, nur in einem haben sie die Wahrheit gesagt: Der Kapitalismus gleicht genau dem Bild, das sie uns gezeigt haben.

Im Zuge der [Globalisierung](#) wird sich eine Angleichung der Merkmale der einzelnen marktwirtschaftlichen Ausprägungen vollziehen; doch wird es immer Unterschiede geben, die etwa mentalitäts- und auch traditionsbedingt sind. Entgegen landläufiger Meinung sind nationale Regierungen dem Globalisierungsprozess nicht hoffnungslos ausgeliefert, sondern zu guter [Ordnungspolitik](#) herausgefordert; genau wie Schiffe auch scharfen Gegenwind durch eine geschickte Takelung nutzen können, können Staaten durch eine kluge ordnungspolitische Umrüstung auf die Globalisierung eingestellt werden.

Literaturhinweise:

- Barbier, H.-D./ Vaubel, R. (1993), Handbuch Marktwirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart;
- Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.) (1995), Transformation als ordnungspolitische Herausforderung, Bonn;
- Dies. (Hrsg.) (1994), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, 3 Bände, Stuttgart, Jena, New York.

Joachim Starbatty

Dritte Wege / „Mixed Economy“

Die Ersten Wege ([Marktwirtschaften](#)) sind gekennzeichnet durch eigenverantwortliche Individuen, die auf der Grundlage der Vertragsfreiheit und privatwirtschaftlicher Eigentumsrechte ([Eigentum](#)) für ihre Entscheidungen haften. Der Bezugspunkt des ordnungspolitischen Handelns ist das Individuum. Auf dem Zweiten Weg, häufig auch Zentralverwaltungswirtschaft genannt, ist festgelegt, was jeder Bürger im Rahmen eines staatssozialistisch organisierten Systems von Befehlen und Zuteilungen (mit

dem Charakter eines radikal-egalitären Umverteilungsstaates) zu tun und zu lassen hat ([Sozialismus](#)). Der Handlungsraum der Menschen ist auf der Grundlage des verstaatlichten Eigentums an den Produktionsmitteln durchgehend kollektiviert und wird planmäßig für die Ziele der Politik instrumentalisiert. Der Bezugspunkt ordnungspolitischen Handelns ist das Kollektiv. Dazwischen gibt es zahlreiche Versuche, eine Mischung von Kollektiv- und Individualprinzip zum Bezugspunkt ordnungspolitischen Handelns zu machen (daher „Mixed Economy“).

Ausgehend vom Zweiten Weg wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in Jugoslawien mit der Arbeiterselbstverwaltung, in der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik und in Ungarn mit einer sog. „Synthese von Plan und Markt“ experimentiert. Diese Dritten Wege, auch „Sozialistische Marktwirtschaften“ genannt, relativieren das Kollektivprinzip nur bis zu der Grenze, an der die Dominanz des gesellschaftlichen oder staatlichen Eigentums an den Produktionsmitteln und das Machtmonopol der kommunistischen Partei hätten gefährdet sein können. Die vorherrschende Koordination dieses konstruktivistischen Versuchs, das Kollektivprinzip mit begrenzten Elementen des Individualprinzips zu mischen, äußerte sich in politisierten, bürokratisierten, verantwortungs- und innovationsscheuen Verhandlungslösungen ([Konstruktivismus](#)). Diese erschienen freilich gegenüber dem rigiden Befehls-Zuteilungs-System des Zweiten Weges als Fortschritt.

Ausgehend vom Ersten Weg wurden in Westdeutschland seit Ende der 60er Jahre Vorstellungen zur „Synthese von Markt und Plan“ entwickelt, die auf der Grundlage der Verstaatlichung von Schlüsselbereichen der Wirtschaft eine

Wirtschaftslenkung vorsahen, die mit der zunehmenden Relativierung des Individualprinzips sachlogisch dem Kollektivprinzip im Sinne des Zweiten Weges zum Durchbruch verhelfen sollte. Dazu ist es nicht gekommen.

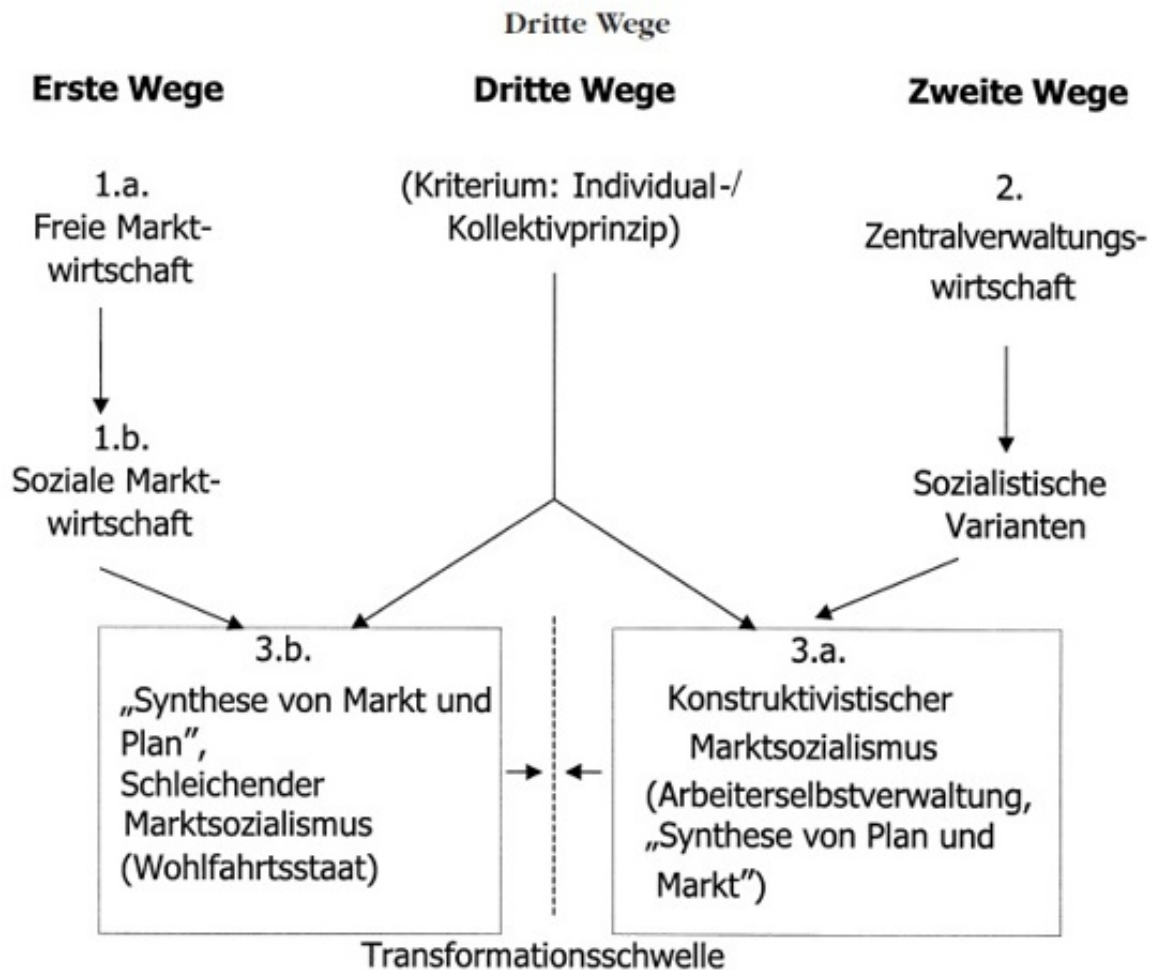
Demgegenüber wurde seit dieser Zeit in Westdeutschland der Dritte Weg gleichsam *schleichend* über den Ausbau des [Sozialstaats](#) eingeschlagen – von den demokratischen und christlichen Sozialisten als Ziel, ja als moralischer Wert an sich, von den marxistischen Sozialisten als Zwischenziel in Richtung Zweiter Weg aufgefasst. Am Beginn des Einbiegens in den Dritten Weg stehen wählerwirksame Einschränkungen des privatunternehmerischen Handlungsspielraums durch eine Verstaatlichung des Sozialen mit dem Anspruch, einen größtmöglichen Einkommensausgleich zu schaffen. Wesentliche Tätigkeiten der Menschen verlieren ihren Privatrechtscharakter und geraten in den Sog der Politik. Der Staat bemächtigt sich hierbei zunehmend der [Einkommen](#) der Individuen über Steuern und Sozialabgaben, um diese nach politischen Gesichtspunkten umzuverteilen ([Sozialpolitik](#)). Hinsichtlich der Leistungs- und Einkommensbedingungen des Wirtschaftens wird das Äquivalenzprinzip vom Versorgungsdenken verdrängt.

Typische Ordnungsmerkmale des „Schleichenden Marktsozialismus“ sind: das Streben nach egalitärer Gerechtigkeit, Kollektive (Verbände, „Bündnisse für ...“) als Bezugspunkt ordnungspolitischen Handelns, starke Abneigungen gegen die Wettbewerbs- und Preisfreiheit, eine weitgehende Verstaatlichung der Systeme der sozialen Sicherung. Die daraus entstehenden Verhaltensweisen in der Gesellschaft sind geprägt von tiefgreifenden Fehlanreizen und Verantwortungslücken, einer selbstschädigenden Anspruchshaltung der Bevölkerung

gegenüber dem Staat, von einer allgegenwärtigen Gängelung der Menschen durch Verbände und staatliche Stellen, durch einen nachhaltigen Verlust an unternehmerischem Denken und Handeln, von einer zunehmenden Autoritätseinbuße des Staates bei den Bürgern, durch den Verlust an wirtschaftspolitischer Gestaltungs- und Durchsetzungskraft der Regierungen.

Die Grenzen zwischen Erstem und Zweitem Weg verschwimmen. Der Dritte Weg erweist sich als eine verbale Hülse, die – wie aktuell in den deutschen Systemen der sozialen Sicherung – entweder die schleichende Kollektivierung individueller Handlungs- und Gestaltungsrechte verdecken oder – bestenfalls – die mangelnde Akzeptanz eines Ersten Weges rechtfertigen soll.

Schaubild: „Dritte Wege“ (Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Literaturhinweise:

- Schüller, A. (2000), Soziale Marktwirtschaft und Dritte Wege, ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 51, S. 169-202.

Alfred Schüller/Thomas Welsch

Sozialismus/ Planwirtschaft

„Sozialismus“ ist ein Sammelbegriff für Ideen und politische Strömungen, die vor allem seit Beginn des 19. Jahrhunderts soziale Gleichheit und Gerechtigkeit mit dem Ziel verfolgen, die Ausbeutung des Menschen durch andere

Menschen zu überwinden. Hierzu wird gefordert, das Privateigentum an den Produktionsmitteln rechtlich oder faktisch in Gemein-oder Volkseigentum zu überführen (Eigentum). Die Vertreter des *utopischen Sozialismus*, Etienne Cabet (1788-1856) und François Noël Babeuf (1760-1797), sprachen sich im Interesse eines radikalen Egalitarismus für die staatsdirigistische Organisation aller Lebensbereiche aus. Henri Saint-Simon (1760-1825) und seine Schüler (*die Saint-Simonisten*) verfolgten die Idee, den sozialen Fortschritt planmäßig zu lenken – als Weg der Selbsterlösung der Menschheit zur Gerechtigkeit. Charles Fourier (1772-1837), Philippe Buchez (1796-1866) , Louis Blanc (1811-1882) und andere sahen in der Errichtung genossenschaftlicher Produktions-und Lebensgemeinschaften die Grundlage einer sozialistischen Gesellschaftsform.

Der von Karl Marx (1818-1883) und Friedrich Engels (1820-1895) begründete *wissenschaftliche Sozialismus* baut vor allem auf Ideen der utopischen Sozialisten, der Saint-Simonisten und deren Weiterentwicklung zum historischen Materialismus sowie der Klassenkampfidee von Babeuf auf. Hieraus hat sich das Konzept des *administrativen Sozialismus* als staatssozialistische *Planwirtschaft* entwickelt. Die bekannteste Ausprägung ist die Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs. Das Gemein-oder Volkseigentum wird durch staatliche Organisationen zentral verwaltet, durch das auf Wladimir I. Lenin zurückgehende Prinzip des „Demokratischen Zentralismus“ institutionell gesichert und im Rahmen eines Volkswirtschaftsplans im Hinblick auf politisch vorgegebene Ziele genutzt (Interventionismus). Die zentralverwaltungswirtschaftliche Planung und Lenkung des Wirtschaftsgeschehens erfolgt mit Hilfe von Aufkommens- und Verwendungsbilanzen. Hierbei wird versucht, die

materielle und finanzielle Seite des mehrstufigen Planungsprozesses mit dem Ziel aufeinander abzustimmen, die Einheit von zentraler Planung und betrieblicher Planerfüllung zu sichern.

Die Lenkungsorganisation des administrativen Sozialismus führt durch das unvermeidliche Nebeneinander von Mengen-, Finanz- und Preisplanung mit ihren divergierenden Verteilungsinteressen und unterschiedlichen Konzepten der Knappheitsmessung zu unlösbaren Informations- und Motivationsproblemen: Das für die Planung und Lenkung des volkswirtschaftlichen Prozesses notwendige Wissen ist auf alle Menschen verteilt, die auf den verschiedenen Ebenen der Staatsbürokratie und des Betriebsgeschehens beteiligt und zur Planerfüllung aufgerufen sind. Allenfalls ein kleiner Teil dieses Wissens ist zentralisierbar, also der staatlichen Planungshoheit zugänglich.

Hierdurch entsteht ein Interessenkonflikt, ein *Prinzipal-Agent-Problem* ([Institutionenökonomik](#)); die Interessen des Prinzipals (Planungsbehörde) und des Agenten (Betriebe) sind konträr. Um es zu lösen, wird versucht, die Betriebe durch Prämienanreize zu motivieren, ihren Informationsvorsprung in den Dienst der Planerfüllung zu stellen. Die Betriebe haben jedoch schon im Prozess der Planerstellung ein Interesse daran, ihre Leistungsfähigkeit verzerrt darzustellen, um leicht erfüllbare, prämiemaximierende („weiche“) Pläne zu erhalten. Ebenso werden sie versuchen, mit „bewährten“ Methoden zu produzieren und Innovationen zu vermeiden, weil neue Produktionsverfahren mit Umstellungsrisiken und der Gefahr verbunden sind, das betriebliche Plan- und Prämienziel zu verfehlen. Der Interessenkonflikt ist nicht lösbar. Das Ergebnis ist eine strukturelle Vorherrschaft

„weicher“ Betriebspläne und -budgets, eine vergleichsweise geringe Arbeitsproduktivität bei hoher versteckter [Arbeitslosigkeit](#).

Ein weiteres unlösbares Problem des administrativen Sozialismus besteht in einer Wirtschaftsstruktur, die aus dem Anspruch der politischen Herrschergruppe entsteht, allein legitimiert und in der Lage zu sein, die ‚wahren Bedürfnisse‘ der Menschen in allen Belangen des Lebens zu kennen und sie auf der Grundlage des staatlichen Verfügungsmonopols über die Produktionsmittel zu befriedigen. Diese Einschränkung der Konsumentensouveränität ist Teil einer umfassenden Entrechtung der Menschen, etwa im Hinblick auf politische und kulturell-religiöse Freiheiten, die Vertrags-, Gewerbe- und Reisefreiheit.

Der *demokratische Sozialismus* knüpft an Karl Liebknechts (1871-1919) Idee von der „Einheit von Sozialismus und Demokratie“ an und verfolgt – im Widerspruch zu den antidemokratischen Strömungen des Sozialismus – einen [Dritten Weg](#) zwischen Kapitalismus und administrativem Sozialismus, und zwar mit den Mitteln der parlamentarischen Demokratie. Kennzeichnend hierfür ist z. B. das Godesberger Grundsatzprogramm der SPD von 1959. Es gibt Anhänger des demokratischen Sozialismus, die mit ihren Vorschlägen Ziele verfolgen, „die auf eine totale Änderung unserer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung hinauslaufen“; andere Anhänger sind weit von diesen Absichten entfernt, „*besitzen aber kein haltbares oder gar langfristig stabiles Ordnungskonzept und verwickeln sich in unlösbare Widersprüche. Solche Unklarheiten werden mit pragmatischer Geschäftigkeit übertüncht, können aber leicht zu Krisen werden, die nicht*

nur die sozialistischen Parteien, sondern auch die von ihnen regierten Länder erfassen“ (Hans Willgerodt).

Literaturhinweise

- Gutmann, G. (1999), In der Wirtschaftsordnung der DDR angelegte Blockaden und Effizienzhindernisse für die Prozesse der Modernisierung, des Strukturwandels und des Wirtschaftswachstums, in: Kuhrt, E./ Buck, H. F./ Holzweißig, G. (Hrsg.), Die Endzeit der DDR-Wirtschaft – Analysen zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, Opladen, S. 1-60;
- Hensel, K. P. (1992), Grundformen der Wirtschaftsordnung. Marktwirtschaft, Zentralverwaltungswirtschaft, 4. Aufl., Münster, Hamburg;
- Willgerodt, H. (1985), Thesen zum „demokratischen Sozialismus“, in: Rauscher, A. (Hrsg.) , Selbstinteresse und Gemeinwohl. Beiträge zur Ordnung der Wirtschaftsgesellschaft, Berlin, S. 229-277.

Alfred SchüllerThomas Welsch

Ordnungspolitik – Prozesspolitik

Wirtschaftspolitik bezeichnet alle Maßnahmen des Staates, die er zur Ordnung und Steuerung der Wirtschaft nach seinen Zielen einsetzt. Unterschieden werden zwei Bereiche staatlicher Wirtschaftspolitik: Ordnungspolitik und Prozesspolitik. Durch Ordnungspolitik wird die gewünschte Wirtschaftsordnung gestaltet. Hierfür sind die institutionellen Rahmenbedingungen für das individuelle, einzelwirtschaftliche Handeln so zu gestalten, dass ein

gesamtwirtschaftlich integrierter Prozess zustande kommt und die wirtschaftlichen Ziele der Gesellschaft bestmöglich verwirklicht werden. Durch Prozesspolitik werden die wirtschaftlichen Prozesse selbst und seine Ergebnisse beeinflusst und gesteuert.

Die Existenz einer Wirtschaftsordnung ist Voraussetzung dafür, dass stark spezialisiertes, arbeitsteiliges Wirtschaften dauerhaft funktionieren kann. Dabei bestehen erhebliche ordnungspolitische Gestaltungsspielräume, die in den vergangenen Jahrzehnten in der Praxis – mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Erfolgen – auch genutzt wurden (z. B. sozialistische Zentralplanwirtschaft in der Sowjetunion und DDR ([Sozialismus](#)), wettbewerbliche Marktwirtschaft in den USA, [Soziale Marktwirtschaft](#) in der BRD). In dezentralen, wettbewerblichen Marktwirtschaften gilt der Primat der Ordnungspolitik: Die Wirtschaftsordnung soll so gestaltet werden, dass möglichst wenig prozesspolitische Maßnahmen nötig werden, um gesellschaftlich befriedigende wirtschaftliche Ergebnisse zu erhalten. Prozesspolitische Eingriffe in das Marktgeschehen ([Interventionismus](#)) sollten nur dann stattfinden, wenn die marktliche Selbststeuerung nicht oder nicht hinreichend funktioniert, der [Wettbewerb](#) zwischen Anbietern und Nachfragern also nicht die gesellschaftlich gewünschten Ergebnisse hat. Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist Prozesspolitik zur Korrektur der Marktergebnisse dann erforderlich, wenn diese nicht mit den sozialpolitischen Zielen der Gesellschaft übereinstimmen (z. B. Einkommensumverteilung zugunsten benachteiligter Personengruppen, Eingriffe in die Preisbildung bei Gesundheitsgütern, [Sozialpolitik](#)).

Aufgabe der Ordnungspolitik ist es, ein dauerhaftes System von – überwiegend rechtlich verankerten – Regeln zu

schaffen, anzuwenden und im Wirtschaftsleben durchzusetzen, also im Wesentlichen einen funktionsfähigen Rechtsrahmen zu setzen. Gestaltungsbereiche der Ordnungspolitik sind die gewünschten Formen der Planung und Koordination des Wirtschaftsprozesses, die Eigentumsverfassung, Haushalts- und Unternehmensverfassung, Markt- und [Finanzverfassung](#), [Geldordnung](#) sowie die immer wichtigere Außenwirtschaftsverfassung. In der Sozialen Marktwirtschaft ist zudem die Sozialverfassung sehr bedeutsam. Hauptträger der Ordnungspolitik ist die Legislative. Weil ordnungspolitische Aktivitäten die Qualität des Wirtschaftssystems verändern, sollten die einzelnen Maßnahmen langfristig angelegt sein, um als sichere Planungsgrundlage zu dienen. Häufige und kurzfristige Wechsel dieser für die Akteure in der Wirtschaft wichtigen Ausgangsbedingungen erschweren die Planung und verunsichern Investoren.

Prozesspolitik hingegen greift in die Wirtschaftsprozesse ein, die innerhalb der etablierten Wirtschaftsordnung ablaufen. Ansatzpunkte prozesspolitischer Maßnahmen können einzelne Güter- oder Faktormärkte sein, aber auch Branchen (z. B. Bergbau, Landwirtschaft) oder die gesamte Volkswirtschaft (z. B. Preisniveau, Beschäftigung, Einkommensverteilung). Hauptträger der Prozesspolitik ist die Exekutive (Regierungen, Behörden, Zentralbanken, Kartellämter etc.), die Prozesse oder Prozessergebnisse kurz- bis mittelfristig durch Marktpreisfixierungen, Steuersatzänderungen, Zinsvariationen oder Transferzahlungen zu beeinflussen sucht. Häufig resultieren allerdings aus diesen Prozessinterventionen Fehlallokationen und unerwünschte Prozessergebnisse, die dann neue Interventionen hervorrufen (Interventionsspiralen).

Beispiele konkreter ordnungspolitischer Maßnahmen sind die Schaffung einer autonomen, von politischen Entscheidungen weitgehend unabhängigen Zentralbank, die Einführung von [Arbeitsschutzgesetzen](#), die Aufhebung eines Ladenschlussgesetzes oder die gesetzliche Verankerung einer ökologischen Steuerreform. Die Variation der Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen, die Genehmigung eines verkaufsoffenen Sonntags, die Veränderung von Hebesätzen der Gewerbesteuer oder ein vorübergehendes Fahrverbot bei Smog sind hingegen Beispiele für prozesspolitische Maßnahmen.

In der praktischen Wirtschaftspolitik sind Ordnungs- und Prozesspolitik nicht immer exakt voneinander zu trennen, weil wirtschafts- oder sozialpolitische Ziele sowohl durch das Setzen von Rahmenbedingungen als auch durch direkte Prozesseingriffe erreichbar sein können. Zu beachten bleibt jedoch, dass zunehmende Prozessaktivitäten des Staates häufig einhergehen mit einem Anstieg der Staatsquote und der bürokratischen Regulierung von wirtschaftlichen Entscheidungen und Handlungen. Hierdurch werden einzelwirtschaftliche Entscheidungsspielräume eingeschränkt, Innovationspotenziale begrenzt und die für funktionierende Marktwirtschaften typische Anpassungsflexibilität reduziert ([Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung](#); Interventionismus).

Literaturhinweise

- Berg, H./ Cassel, D./ Hartwig, K.-H. (2003), Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Bender, D. u. a., Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, München, S. 171-295;
- Thieme, H. J. (1994), Soziale Marktwirtschaft. Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung, 2. Aufl., München.

Hans Jörg Thieme

Monetarismus

Der Monetarismus entstand in den 50er, 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts als Reaktion auf den sogenannten [Keynesianismus](#). Die Hauptvertreter des Monetarismus sind bzw. waren der Nobelpreisträger Milton Friedman (Chicago) sowie die Ökonomen Harry G. Johnson, Karl Brunner und Allan H. Meltzer.

Der Monetarismus besteht aus den folgenden zehn Kernaussagen:

1. Inflation entsteht nur, wenn die Geldpolitik zu expansiv ist.
2. Ob die Geldpolitik expansiv oder kontraktiv bzw. inflationär oder deflationär ist, kann man am besten an der Entwicklung der *Geldmenge* (Noten, Münzen und kurzfristige Guthaben bei den Banken) ablesen. Demgegenüber ist der Zins – vor allem langfristig – ein schlechter Indikator, weil er nicht nur die Geldpolitik, sondern auch Inflations- und Ertragserwartungen, die staatliche Haushaltspolitik und andere Einflüsse widerspiegelt. Zum Beispiel sank der Zins in der Weltwirtschaftskrise auf nahe null, obwohl die Geldpolitik – gemessen an der Geldmenge – extrem kontraktiv war.
3. Die Zentralbank kann die Geldmenge sehr genau steuern.
4. Damit die Geldpolitik nicht das *Wirtschaftswachstum* und die [Beschäftigung](#)

destabilisiert, sollte die Geldmenge mit einer stetigen und vorangekündigten Rate wachsen.

5. Damit die Geldpolitik nicht das *Preisniveau* destabilisiert, sollte das Wachstum der Geldmenge – also des *Geldangebots* der Zentralbank und der Geschäftsbanken – der langfristigen Zuwachsrate der (realen) Geldnachfrage – also dem Wachstum des wirtschaftlichen Produktionspotenzials – entsprechen.
6. Veränderungen der Geldmengenexpansion wirken sich nur dann auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung aus, wenn diese Veränderungen von den Marktteilnehmern nicht erwartet worden sind. Selbst in diesem Fall treten aber nur vorübergehende Wirkungen auf. Wenn sich – nach etwa zwei Jahren – das Preisniveau dauerhaft anpasst, kehrt das Wirtschaftswachstum auf seinen langfristigen Pfad zurück.
7. Änderungen der Geldmengenexpansionsrate sind meist zu einem großen Teil erwartet, weil die Marktteilnehmer das normale Verhaltensmuster der Zentralbank aus der Vergangenheit kennen.
8. Wie die Preise, so passen sich auch die *Löhne* an die Geldpolitik an. Deshalb ist es selbst mit einer unerwarteten Geldmengenexpansion nicht möglich, die [Arbeitslosigkeit](#) dauerhaft zu senken. Die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit können durch eine inflationäre Geldpolitik nicht beseitigt werden.
9. Wenn die Geldmengenexpansionsrate nach einem Anstieg später – teilweise unerwartet – auf den inflationsfreien Pfad zurückkehrt, sinkt

vorübergehend das Wirtschaftswachstum und es entsteht *vorübergehend* Stabilisierungsarbeitslosigkeit. Insofern kann die Geldpolitik die Arbeitslosigkeit im längerfristigen *Durchschnitt* nicht verringern. Sie kann sie nur anders über die Zeit verteilen.

10. Eine unstete Geldpolitik und ein instabiles Preisniveau verunsichern die Marktteilnehmer. Sie beeinträchtigen die gesamtwirtschaftliche Produktivität und vermindern das Volkseinkommen.

Literaturhinweise:

- Friedman, M. (1973), Die Gegenrevolution in der Geldtheorie, in: Kalmbach, P. (Hrsg.), Der neue Monetarismus, München, S. 47-69;
- Brunner, K. (1973), Die monetaristische Revolution der Geldtheorie, in: Kalmbach, P. (Hrsg.), Der neue Monetarismus, München, S. 70-103;
- Johnson, H. G. (1973), Die keynesianische Revolution und die monetaristische Gegenrevolution, in: Kalmbach, P. (Hrsg.), Der neue Monetarismus, München, S. 196-216.

Roland Vaubel

Institutionenökonomik

Die Institutionenökonomik beschäftigt sich mit der Rolle von Institutionen als Beschränkungen menschlichen Handelns. Unter Institutionen werden Langfristverträge, Organisationen, formelle Regeln wie Gesetze und Verfassungsregeln, aber auch informelle, nicht-formgebundene Regeln wie Moral, Sitten und Gebräuche

verstanden. Als Vorläufer der modernen „Neuen Institutionenökonomik“ können der ältere amerikanische Institutionalismus, die deutsche Historische Schule und der Ordoliberalismus genannt werden. Innerhalb der Neuen Institutionenökonomik existieren verschiedene Forschungsgebiete, von denen die Prinzipal-Agent-Theorie, die Governance-Kosten-Theorie, die Property-Rights-Theorie einschließlich der Analyse des Rechts, die Public-Choice-Theorie und die Konstitutionenökonomik sowie die institutionenorientierte Wirtschaftsgeschichte die bedeutendsten sind. Auf diese Gebiete soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Moderne Wirtschaftssysteme beruhen auf einer mannigfaltigen Arbeitsteilung. Für nahezu jede Aufgabe gibt es einen Spezialisten, der die Kompetenz besitzt, schwierigste Probleme in einem eng abgesteckten Arbeitsfeld zu lösen. In anderen Arbeitsgebieten hat er in der Regel aber nur wenig oder gar kein Knowhow. So sind an der Produktion von Gütern wie z. B. Autos sehr viele Spezialisten beteiligt. Diese müssen gut organisiert zusammenarbeiten, um Güter und Leistungen zu erstellen, die sich im Wettbewerb behaupten können. Innerhalb solcher Zusammenarbeit gibt es Akteure, die die Verwirklichung von Projekten initiieren, und andere, die Auftragsarbeit leisten. Erstere werden innerhalb der Ökonomik als Prinzipale, letztere als Agenten bezeichnet. Ein grundlegendes Problem besteht nun darin, dass eine qualitativ hochwertige Leistungserstellung nur dann für einen Prinzipal überhaupt möglich ist, wenn der Agent auch gute Arbeit im Sinne des Prinzipals leistet.

Dies ist in der Realität ein gravierendes Problem, weil der Prinzipal den Agenten nicht perfekt überwachen kann. Zum einen kann er dies nicht, weil bereits das Informieren

kostspielig ist. Man benötigt Zeit, die für andere Dinge nicht mehr zur Verfügung steht. Aber selbst, wenn der Prinzipal alles sehen könnte, was der Agent so treibt, könnte er die Tätigkeit doch nicht immer richtig beurteilen. Wenn wir z. B. eine Ingenieurin bei der Arbeit beobachten, wissen wir immer noch nicht, ob sie gut arbeitet oder nicht. Weil in der Realität Kosten des Informierens, des Verhandeln und des Überwachens – sogenannte Transaktionskosten – bestehen, hat der Agent einen Informationsvorsprung. Diesen kann er zum Nachteil des Prinzipals ausnutzen. Das ist z. B. der Fall, wenn Manager als Agenten den Aktionär-Prinzipalen vorgeben, sie bräuchten ein riesiges Budget sowie mehrere Sekretärinnen und Dienstwagen, obschon bei der Hälfte der Ausstattung kein Qualitätsverlust ihrer Arbeit einträte. Dies wiederum kann dazu führen, dass Projekte, die sowohl für den Prinzipal als auch für den Agenten grundsätzlich vorteilhaft sind, gar nicht durchgeführt werden, weil der Prinzipal das Risiko, ausgebeutet zu werden, nicht eingehen will. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die *Prinzipal-Agent-Theorie* mit der Frage: Wie können Verträge so gestaltet werden, dass der Agent durch die Art der Vergütung oder andere Verfahren Anreize erhält, die von ihm übernommenen Aufgaben im Sinne des Prinzipals zu erfüllen?

Ein ähnliches Problem behandelt die *Governance-Kosten-Theorie*. Hier stehen vertragliche und organisatorische Lösungen zur Absicherung von Investitionsvorhaben im Mittelpunkt der Betrachtung. Werden bestimmte Investitionsprojekte in die Tat umgesetzt, ist es keine Seltenheit, dass ein Handelspartner sich spezialisieren muss. Das bedeutet, er trägt etwas zu dem Investitionsvorhaben bei, das für das spezielle Projekt von immens großer Bedeutung ist, dessen Wert für andere

Verwendungen aber gering ausfällt. Im Extremfall rüstet jemand seinen gesamten Maschinenpark um, damit ausschließlich die Fertigung für ein bestimmtes Großprojekt pünktlich und zu vereinbarter Qualität erfolgen kann.

Eine solche Spezialisierung wird sicherlich nur dann vorgenommen, wenn es sich um ein sehr gewinnträchtiges Objekt handelt. Aber selbst dann besteht für den sich spezialisierenden Akteur die Gefahr, dass er von seinem Partner ausgebeutet wird. Der Partner weiß schließlich, dass die Spezialisierung zu einer Abhängigkeit geführt hat und wird versuchen, dies nach und nach durch geschicktes Verhandeln zu seinen Gunsten auszunutzen. Wenn allerdings der sich spezialisierende Handelspartner derartige Ausbeutungspraktiken erahnt, wird er Absicherungen dagegen verlangen oder im Extremfall eine Projektbeteiligung ablehnen. In diesem Fall würde eine Investition, von der grundsätzlich alle profitieren würden, gar nicht durchgeführt. Die Governance-Kosten-Theorie befasst sich vor diesem Hintergrund mit Möglichkeiten, durch geschickte Vertragsgestaltung oder organisatorische Veränderungen die angesprochenen Ausbeutungsgefahren der Spezialisierung zu entschärfen, damit Investitionen zum wechselseitigen Vorteil relativ gefahrlos durchgeführt werden können.

Doch nicht nur Verträge und Organisationen dienen der Absicherung produktiver Tauschgeschäfte, sondern auch die Regeln des Rechts. Erst durch die Existenz verlässlicher Regeln entstehen gesicherte Freiräume, innerhalb derer Individuen Verträge zum wechselseitigen Vorteil schließen können. Absolute Freiheit, ein Zustand der Anarchie also, bei dem jeder tun und lassen kann, was er will, ist ähnlich unproduktiv wie ein Zustand umfassender staatlicher Planung, der keine individuellen Freiräume zulässt.

Fortschritt in Form neuer Produkte und Verfahren, die von den Nachfragern gewünscht werden, können nur dann entstehen, wenn das Recht dafür sorgt, dass Freiheit zum Wettbewerb unter fairen Bedingungen entsteht. „Fair“ bedeutet hierbei, dass der Staat auf der einen Seite akzeptable Wettbewerbsregeln (Monopol- und Kartellrecht) schafft und zum anderen sicherstellt, dass die Wettbewerber nur solche Instrumente einsetzen, die keine unerwünschten Effekte auf Dritte (sogenannte Externalitäten) abladen. Mit solchen Fragen, wie die Handlungs- oder Verfügungsrechte der Akteure gestaltet sein sollten, um Externalitäten wirksam und kostengünstig zu beseitigen oder zu verringern, beschäftigen sich die *Property-Rights-Theorie* und die *ökonomische Analyse des Rechts*.

Nicht nur auf Gütermärkten herrscht Wettbewerb, sondern auch im politischen Sektor. Analog hängt es auch hier von den institutionellen Bedingungen ab, ob der Wettbewerb zwischen Politikern und anderen Staatsdienern (den politischen Agenten) zu wünschenswerten Ergebnissen im Sinne der Bürger (der Prinzipale) führt. Es ist das Verdienst der *Public-Choice-Theorie* (Theorie öffentlicher Entscheidungsprozesse) herausgestellt zu haben, dass Politiker nicht per se als Diener des Volkes agieren, sondern erst durch demokratische Kontrolle und andere Mechanismen Anreize erhalten, den Willen des Volkes zu vertreten. Mit der Folgefrage, wie produktive (Verfassungs-) Beschränkungen von politischen Agenten ausgestaltet sein sollten, beschäftigt sich die *konstitutionelle Ökonomik* (constitutional economics).

Die *institutionenorientierte Wirtschaftsgeschichte* geht davon aus, dass es im Laufe der Geschichte Phasen unterschiedlicher institutioneller Bedingungen gab, die die

Gewinnaussichten von Innovationen maßgeblich beeinflusst haben. Sind die gesellschaftlichen Institutionen so beschaffen, dass Innovationen und Investitionen für den experimentierenden Akteur lohnend erscheinen, steigt die Zahl technischer Neuerungen in der Gesellschaft. Genau umgekehrt verhält es sich, wenn die potenziellen Innovatoren aufgrund der Beschaffenheit der gesellschaftlichen Institutionen keine finanziellen Anreize haben, ihre Ideen in Innovationen umzuwandeln. Neben dieser These geht die institutionenorientierte Wirtschaftsgeschichte der Frage nach, wie sich unterschiedliche formelle und informelle Institutionen (geschriebenes Recht und ungeschriebene Regeln der Moral sowie Sitten und Gebräuche) an sich wandelnde Knappheitsbedingungen anpassen und wie der Wohlstand durch solchen Wandel verändert wird.

Obschon den angesprochenen Gebieten der Institutionenökonomik unterschiedliche Erkenntnisobjekte zugrunde liegen, ist ihnen gemein, dass sie davon ausgehen, dass das Handeln der Wirtschaftssubjekte maßgeblich durch deren institutionelle Umgebung beeinflusst wird. Institutionen reduzieren Transaktionskosten, schaffen eine gewisse Erwartungssicherheit und eröffnen den Wirtschaftsakteuren Möglichkeiten, vielfältige Tauschvorteile zu realisieren. Deshalb ist die Verbesserung des institutionellen Rahmens auf der Ebene des Marktes und in der Politik eine niemals endende Daueraufgabe von höchster Dringlichkeit.

Literaturhinweise

- Erlei, M./ Leschke, M./ Sauerland, D. (1999), Neue Institutionenökonomik, Stuttgart;
- Richter, R./ Furubotn, E. (2003), Neue Institutionenökonomik, 3. Aufl., Tübingen.

Martin Leschke

Systemwettbewerb

Mit diesem Begriff bezeichnete man bis etwa Ende der 80er Jahre den Wettbewerb zwischen marktwirtschaftlich-demokratischen Systemen und lenkungswirtschaftlich-sozialistischen Systemen. Heute wird er als Sammelbegriff für Veränderungsprozesse und Ergebnisse verwendet, die bei einem Wettbewerb zwischen demokratischen Staaten mit unterschiedlich ausgestalteten Marktwirtschaften eintreten. Man spricht auch von institutionellem Wettbewerb, Regulierungswettbewerb (regulatory federalism), Wettbewerb zwischen staatlichen Rechts- und Verwaltungsordnungen (competition among jurisdictions, interjurisdictional competition) oder von Standortwettbewerb zwischen Staaten.

Die Grundidee eines Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften (auch als local jurisdictions bezeichnet) um mobile Faktoren bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter ist von Tiebout (1956) in zunächst einfachen Modellen entwickelt und später von Oates, Olson, Tullock u.a. ausgebaut worden. Es geht um Voraussetzungen und Folgen von Tausch- und Wettbewerbsprozessen zwischen staatlichen Anbietern und privaten Nachfragern jener öffentlichen Leistung, die "Institutionelle Regelung" genannt wird, d.h. Regelsysteme in Form von Gesetzen, Normen und Verwaltungsvorschriften. Derartige Regelungen gibt es entsprechend der jeweiligen marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung eines Landes in zahlreichen Gestaltungsbereichen, so in der Eigentums-, Unternehmens-, Produktions-, Markt-, Finanz- und Sozialverfassung. Die in diesen Rechtsbereichen gesetzten

formalen Regeln - auch äußere Institutionen genannt - sind ein wesentlicher Teil der Standortbedingungen, die das einzelwirtschaftliche Handeln beeinflussen.

In einer offenen Volkswirtschaft, in der Finanz- und Humankapital, Güter und Dienstleistungen frei über die Staatsgrenzen hinweg beweglich sind, ändern sich für den regelsetzenden Staat die Bedingungen für den Wettbewerb mit anderen Staaten um mobile Produktionsfaktoren, insbesondere um Kapital. Die inländischen Nachfrager nach dem immobilien, an das Staatsgebiet gebundenen öffentlichen Gut "Institutionelle Regelung" sind häufig auch mobile Marktteilnehmer, wie z. B. potenzielle Investoren und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Wenn deren Kritik und Widerspruch (z.B. durch Lobbyismus und Abstimmungsverhalten bei Wahlen) gegen für sie ungünstige Standortbedingungen erfolglos bleiben, haben sie die Option der Abwanderung. Diese beinhaltet die Verlagerung des Kapitals für Investitionen und Finanzanlagen in Länder mit günstigeren Rahmenbedingungen, die Abwanderung von Arbeitskräften in Länder mit attraktiven Einkommensbedingungen und die vermehrte inländische Nachfrage nach besseren und billigeren Gütern und Dienstleistungen des Auslands. Nach dieser Sicht stehen also Nationalstaaten bzw. deren institutionelle Regelungen (Systeme) in Wettbewerb um mobile Faktoren, um Wohlfahrtsziele zu erreichen.

Die Kernthesen vom neuen Systemwettbewerb betreffen dessen Anreiz- und Wirkungsstrukturen: In den offenen Volkswirtschaften mit steigender tatsächlicher und potenzieller Abwanderung von Wirtschaftsakteuren unterliegen die Staaten bei der Ausgestaltung der institutionellen Regelungen einem intensiveren Wettbewerb, der sie langfristig zu einem verbesserten

Leistungsangebot zwingt, z. B. bei Bedingungen für Unternehmensgründungen, bei Steuersätzen und Sozial- und Umweltstandards. In der Interpretation des methodologischen Individualismus handelt es sich um einen Wettbewerb zwischen Staaten, die durch ihre Politiker vertreten werden, d. h. es konkurrieren letztlich die Politiker in ihrer Funktion als Vertreter des Staates. Die Verbesserung der wirtschaftsrelevanten Standortbedingungen in einem Staat können gewissermaßen als Entdeckungsergebnisse des Regulierungswettbewerbs sowohl institutionelle Innovationen als auch Imitationen von im Ausland bewährten Regelungen sein (Benchmarking zur Identifizierung der besten Lösung). Die Gegenleistung der inländischen mobilen Marktteilnehmer ist in ökonomischer Hinsicht die Nichtabwanderung aus dem Kompetenzgebiet des Staates; die verbesserten Standortbedingungen können auch die Zuwanderung mobiler Faktoren fördern.

Der Analyseansatz vom Systemwettbewerb erweitert sowohl das bisherige Modell vom politischen Wettbewerb in Demokratien durch die Option der wirtschaftlichen Abwanderung als auch die Analyse der Public-Choice-Theorie hinsichtlich der politisch-ökonomischen Einflüsse auf staatliche Entscheidungsprozesse ([Neue Institutionenökonomik](#)). In der kritischen Auseinandersetzung mit der These vom Systemwettbewerb ist kontrovers, ob bei institutionellem Wettbewerb von Staaten in Analogie zum wirtschaftlichen Wettbewerb auf Gütermärkten argumentiert werden kann. Zu klären bleibt, unter welchen Bedingungen sich Systemwettbewerb entwickeln kann und ob die Gefahr des gegenseitigen Herunterkonkurrierens der Regelungen (Race-to-the-bottom-Argument) besteht. Noch zu prüfen ist, ob die Auswahl einzelner Regelungen aus dem institutionellen

Angebot des Staates für die Wirtschaftsteilnehmer bei Abwanderungs-oder Zuwanderungsentscheidungen überhaupt möglich ist, ob tatsächlich ein hoher Mobilitätsgrad bei Kapital und Arbeit vorliegt sowie ob und wie die Staaten als Anbieter von Regelungssystemen eine drohende Abwanderung von Wirtschaftsakteuren aus dem jeweiligen Staatsgebiet durch kollektives Vorgehen in Form der Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung der institutionellen Regelungen verhindern können (Beispiel Harmonisierungsstrategie in den Mitgliedstaaten der EU).

Schaubild: Wettbewerbsfähigkeit: The Global Competitiveness Index(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Wettbewerbsfähigkeit: The Global Competitiveness Index

Country	GCI 2013	GCI 2005	GCI 1999
	Rank	Rank	Rank
Switzerland	1	4	6
Singapore	2	5	1
Finland	3	2	11
Germany	4	6	25
United States	5	1	2
Sweden	6	7	19
Hong Kong SAR	7	14	3
Netherlands	8	11	9
Japan	9	10	14
United Kingdom	10	9	8
Norway	11	17	15
Taiwan, China	12	8	4
Qatar	13	46	
Canada	14	13	5
Denmark	15	3	17
Austria	16	15	20
Belgium	17	20	24
New Zealand	18	22	13
Australia	21	18	12
Luxembourg	22	24	7
France	23	12	23
Malaysia	24	25	16
Korea, Rep.	25	19	22
Israel	27	23	28
Ireland	28	21	10
China	29	48	32
Estonia	32	26	
Chile	34	27	21
Spain	35	28	26

Country	GCI 2013	GCI 2005	GCI 1999
	Rank	Rank	Rank
Indonesia	38	69	37
Poland	42	43	43
Turkey	44	71	44
Czech Republic	46	29	39
Lithuania	48	34	
Italy	49	38	35
Portugal	51	31	27
Latvia	52	39	
South Africa	53	40	47
Mexico	55	59	31
Brazil	56	57	51
Bulgaria	57	61	56
India	60	45	53
Slovenia	62	30	
Hungary	63	35	38
Russian Feder.	64	53	59
Croatia	75	64	
Romania	76	67	
Slovak Republic	78	36	45
Tunisia	83	37	
Ukraine	84	68	58
Greece	91	47	41
Kenya	96	93	
Nicaragua	99	96	
Algeria	100	82	
Serbia	101	85	
Argentina	104	54	42
Venezuela	134	84	50
Chad	148	117	

Quelle: World Economic Forum 2000, 2006, 2014

Der Score-Wert für die einzelnen Länder ergibt sich durch Kennzahlen für 12 Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit (*'pillars of competitiveness'*):

- Institutionen:** Bestehen, Gesetzmäßigkeit und Funktionsfähigkeit von Institutionen.
- Infrastruktur:** Ausstattung mit Verkehrs- und Kommunikations-Infrastruktur.
- Makroökonomie:** Makroökonomische Rahmenbedingungen von Geldwertstabilität, Sparquote, Staatsverschuldung.
- Gesundheit und Vorschulerziehung:** Gesundheits-Stand und -Vorsorge, Qualität des Vorschul- und Grundschulwesens.
- Bildung und Ausbildung:** Ausstattung und Qualität des allgemeinen und des beruflichen Bildungssystems, von Fortbildung, Wissenschaft und Forschung.
- Leistungsfähigkeit der Gütermärkte:** Wettbewerbsintensität, Angemessenheit von Regulierung, Besteuerung, Grad des Freihandels, Leistungsfähigkeit der Gütermärkte.
- Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte:** Arbeitsmarkt-Flexibilität, Tarifpartnerschaft, Produktivitäts-Bezug der Lohnfindung, Frauenbeschäftigung.
- Entwicklungsstand der Finanzmärkte:** Verfügbarkeit und Angemessenheit von Finanzdienstleistungen, Verfügbarkeit von Risikokapital, angemessene Finanzmarkt-Regulierung.
- Technologie-Umsetzung:** Verfügbarkeit neuester Technologien, Wirksamkeit des Technologietransfers, Breitband-Zugang.
- Marktgröße:** Größe des Inlandsmarktes, Außenhandelsverflechtung.
- Qualität der Unternehmensführung:** Art und Menge nationaler Wertschöpfungsketten, Cluster-Entwicklung, Internationalität von Produktion und Vertrieb.
- Innovationsfähigkeit:** Kapazität und Qualität von Forschungseinrichtungen, Unternehmens-Forschung und -Entwicklung, Zusammenarbeit Wissenschaft-Wirtschaft, Patent-Zulassungen.

Das World Economic Forum hat die Indikatoren 2005 erweitert und verfeinert, außerdem die Zahl der untersuchten Länder von 59 in 1999 auf 148 Länder in 2013 erhöht. (W.R.)

Literaturhinweise:

- Monopolkommission (Hrsg.) (1998), Systemwettbewerb (Sondergutachten 27), Baden-Baden;
- Streit, M. E./Wohlgemuth, M. (Hrsg.) (1999), Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie, Baden-Baden;
- Pitsoulis, A. (2004), Entwicklungslinien ökonomischen Denkens über Systemwettbewerb, Marburg;
- Becker, U./Schön, W. (Hrsg.) (2006), Steuer-und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb, Tübingen;
- Schäfer, W. (Hrsg.) (2006), Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb, Berlin.

Ronald Clapham

New Economy

Der Begriff „New Economy“ („Neue Ökonomie“) ist nicht eindeutig definiert. Zuweilen wird er auch mit Begriffen wie Internet Economy, Network Economy, Digital Economy, E-Commerce oder Information Economy assoziiert. Gemeinsame Bestandteile aller Bezeichnungen sind neue Technologien, vor allem Informations-und Kommunikationstechnologien (IT) , sowie neues Wissen und Humankapital. Vereinfachend wird die New Economy zuweilen auch als der IT-Sektor einer Volkswirtschaft beschrieben.

Was ist neu an der New Economy? Relevant erscheinen folgende Elemente:

(1) IT als neue Technologie,(2) Information als zunehmend wichtiges Produkt,(3) erhöhte Produktions- und Wachstumssteigerungen aufgrund von (1) und (2).

In Bezug auf die IT kann festgestellt werden, dass sie zu ständig enger werdenden nationalen und internationalen Vernetzungen (Netzwerken) zwischen Menschen und Unternehmungen führt, innerhalb derer immer größere Datenmengen zu sinkenden Telekommunikationskosten bewegt werden. Hier entstehen Netzwerkeffekte, die dadurch charakterisiert sind, dass durch eine steigende Anzahl der am Netz Beteiligten der Nutzen jedes bereits Vernetzten erhöht wird. Was die Information als Produkt innerhalb der New Economy anbetrifft, so besteht das Neue wohl darin, dass durch die IT ein schnellerer und kostensparender Zugang zu ihr möglich ist, was die Produktion und Nutzung von Informationen stimuliert. Positiv daran ist, dass auch die Informationsverarbeitung im Allgemeinen verbessert wird. All dies – so wird vielfach gesagt – wirkt in einer Volkswirtschaft in der Weise, dass die Transparenz steigt und die Unsicherheiten abnehmen.

Produktivitäts- und Wachstumssteigerungen als Folge von IT sowie der Information als Produkt ergießen sich mehr oder weniger über alle Sektoren einer Volkswirtschaft. Deshalb wird die IT auch als Querschnittstechnologie bezeichnet. Wegen ihrer produktivitäts- und wachstumssteigernden Effekte wirkt diese Technologie national wie international wohlstandsfördernd.

Zu betonen ist, dass in der New Economy die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, wie wir sie aus der „Old Economy“ kennen, keineswegs außer Kraft gesetzt werden. Vor allem die USA haben jedoch gezeigt, dass in der New Economy der Wachstumstrend steiler und die Wachstumsschwankungen geringer ausfallen können als in

der Old Economy. Zudem sind gleichzeitig die Inflationsraten offensichtlich niedriger. Auch ist feststellbar, dass die Flexibilität der Anpassung der Wirtschaft an konjunkturelle Schwankungen und an den strukturellen Wandel größer ist und damit die Auslastung der Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft im Zeitablauf gleichmäßiger sein kann. Dies wirkt glättend auf den Konjunkturverlauf. Damit verringert sich auch die Notwendigkeit, geld- und fiskalpolitische Instrumente zur kurzfristigen Intervention in den Wirtschaftsablauf einzusetzen. Mit zunehmender Ausbreitung der Mechanismen der New Economy wird eine Volkswirtschaft ohne Zweifel wettbewerbsfähiger. Die Begriffe New Economy und Globalisierung haben viel gemein: Sie charakterisieren die Entwicklung moderner Volkswirtschaften hin zu dem, was wir Systemwettbewerb nennen.

Literaturhinweise

- Freytag, A. (2000): Was ist wirklich neu an der New Economy?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 49, Heft 3, S. 303-312;
- Hüther, M. (2000): Neue Ökonomie: Abschied vom Konjunkturzyklus? – Befunde und Thesen, in: Volkswirtschaftliche Abteilung der DGZ DekaBank (Hrsg.) ,Konjunktur, Zinsen, Währungen, Frankfurt/ M., S. 8-13;
- Stehr, N. (2000): Informationstechnologien, Wissen und der Arbeitsmarkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.10.2000, S. 33.

Wolf Schäfer

Konstruktivismus

Das Problem

Möglichkeiten und Grenzen politischen Handelns in modernen Gesellschaften Der Begriff „Konstruktivismus“ entstand in der Kapitalismus-Sozialismus-Debatte der letzten beiden Jahrhunderte. In dieser erhoben die Vertreter liberaler Positionen gegen die gesellschaftsplanerischen Vorschläge vor allem sozialistischer Autoren den Einwand, dass Gesellschaften weder als Ganzes noch in wichtigen Teilen planbar seien.

Als gesellschaftspolitisches Leitbild zeichnen sich die als konstruktivistisch bezeichneten Richtungen durch großes Vertrauen in staatliches Handeln aus, so bei der Bereitstellung wichtiger Güter und Dienstleistungen oder bei der Bewältigung komplexer sozialer Probleme. Wesentliche Instrumente des „Staates der Daseinsfürsorge“ sind die bürokratische Anordnung, die staatliche Planung, die Ausübung von Zwang zwecks Durchsetzung der von der Politik vorgegebenen Ziele und die Befürwortung kollektivistischer Lösungen.

Gegen diese planende Vernunft wird seitens der Konstruktivismuskritiker ins Feld geführt, (1) dass die menschlichen Verstandeskräfte begrenzt wären und daher sozialplanerischen Bestrebungen enge Grenzen setzten, (2) dass wichtige gesellschaftliche Institutionen nicht bewusst geschaffen wurden, sondern ungeplant durch menschliche Interaktion entstanden seien und sich auch nicht mit planerischen Mitteln weiterentwickeln ließen, und (3) dass Versuche zur Umsetzung gesamtgesellschaftlicher Planungen nicht nur ihr propagiertes Ziel, die Erhöhung des allgemeinen Lebensstandards, verfehlten, sondern über zunehmende Einschränkungen der individuelle Freiheit oft genug auch bis zur Diktatur führten. Die Kritiker treten anders als die konstruktivistischen Denkrichtungen für

Wettbewerb statt Planung, für Dezentralisierung statt Zentralisierung und für freiwillige Koordination statt zentrale Lenkung ein.

Zu den Konstruktivismuskritikern gehören die frühen Mitglieder der schottischen Schule der Moralphilosophie, angefangen von Adam Smith (1723-90) und David Hume (1711-76) bis hin zu neueren liberalen Autoren wie [F. A. v. Hayek](#) (1899-1992), ferner die kontinentalen Neoliberalen und die zeitgenössischen angelsächsischen klassischen Liberalen. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie großes Vertrauen in freiheitliche Formen des menschlichen Zusammenlebens und in die spontanen Kräfte einer offenen Gesellschaft setzen.

In der Sache geht es in der Konstruktivismusdebatte nicht um eine ideologische Fragestellung, sondern um ein Grundlagenproblem der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Lässt sich die menschliche Gesellschaft in ähnlicher Weise manipulieren und kontrollieren wie die physikalische Welt? M. a. W., kann der moderne technisch-naturwissenschaftliche Denkstil mit gleichen Erfolgsaussichten auch auf gesellschaftliche Probleme übertragen werden? Kann z. B. die „sichtbare Hand“ des Staates den Wirtschaftsprozess so steuern, dass Konjunkturen und Krisen, der Schrecken aller Marktgesellschaften, bald der Vergangenheit angehören?

Der ältere Konstruktivismus In der ökonomischen Doktrinentwicklung gehen die Meinungen darüber weit auseinander. Adam Smith und seine intellektuellen Nachfolger ziehen die Grenzen für erfolgreiches sozialtechnologisches Handeln sehr eng, auch wenn sie dem Staat als politischem Akteur eine Reihe wichtiger öffentlicher Aufgaben zuschreiben. Frühsozialisten wie August Comte (1798-1857) und Henri de Saint-Simon

(1760-1825) hingegen postulieren als Aufgabe jeder sozialen Ordnung die Ausrichtung aller Gesellschaftsmitglieder auf ein „allgemeines Ziel“, den „gesellschaftlichen Fortschrittsplan“. Diesen legen jedoch nicht die Betroffenen selbst fest, sondern die Gelehrten, denen die Fähigkeit zugesprochen wird, die künftige Gesellschaftsentwicklung richtig vorzusehen (Fehlbaum).

Karl Marx (1818-83) schließlich vertritt die Ansicht, dass aus dem unvermeidlichen Zusammenbruch des Kapitalismus historisch zwangsläufig ein „Reich der Freiheit“ und damit eine Neue Gesellschaft resultiere. Das Scheitern dieser Prognose nach der sozialistischen Revolution in Russland (1917) hatte zur Folge, dass sich die Gründer der Sowjetunion für die zwangsweise Durchsetzung des kommunistischen Gesellschaftsideals entschieden. Diesem Beispiel folgten später Mao Tsetung, Pol Pot und viele andere Diktatoren in dem Sinne, dass sie die Liquidierung ganzer Klassen und sozialer Schichten mit dem Argument verteidigten, eine Neue Gesellschaft schaffen zu wollen (Courtois) .

Der neuere Konstruktivismus Ausgangspunkte des neueren Konstruktivismus sind die Auswirkungen des Ersten Weltkrieges (1914-18) und die Folgen der Weltwirtschaftskrise (1929-38). Beide Ereignisse wurden als Versagen der alten liberalen Ordnung, die sich im 19. Jh. über die westliche Welt erstreckte, interpretiert. An die Stelle der liberalen Sozialphilosophie traten der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat und der Glaube an eine weitreichende nichtsozialistische Wirtschaftssteuerung. Die damaligen Gesellschaften sollten auf demokratischem Wege anhand der Kriterien sozialer Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit umgestaltet werden. Das bedeutete z. B., dass

Chancengleichheit mit Mitteln der Schul- und Bildungspolitik geschaffen, dass Einkommensunterschiede durch Progressivsteuern eingeengt, dass gleiche medizinische Versorgung für alle durch Zwangsversicherungen gewährleistet, und dass die Abhängigkeit des Einzelnen von der Familie durch staatliche Sicherungs- und Versorgungssysteme abgelöst werden sollten.

Zur Kritik des Konstruktivismus

Beide Spielarten des Konstruktivismus werden häufig mit Wertargumenten kritisiert. Besonders den radikalen Entwürfen wird entgegengehalten, sie seien utopisch. Die neuere Konstruktivismuskritik hingegen schlägt einen anderen Weg ein. Sie bedient sich erkenntnistheoretischer und fachwissenschaftlicher Einwände. Ihr Anliegen ist es v. a., die Grenzen politischen Handelns in einer freien Gesellschaft deutlich zu machen

Die liberale Kritik am Konstruktivismus basiert auf der Sentenz „Wollen impliziert Können“. Gesellschaftliche Ziele können dann nicht erreicht werden, wenn ihnen unrealistische Annahmen über menschliches Verhalten zugrunde liegen. Der sozialingenieurhaften Sicht sozialer Beziehungen wird seitens der Konstruktivismuskritiker das evolutionäre Verständnis sozialer Prozesse entgegengesetzt. Danach gehen die wichtigsten Institutionen menschlichen Zusammenlebens, so die Sprache, das Recht, die Kunst, die Wissenschaft, die Moral, die Sitten, die Arbeitsteilung oder die Märkte, nicht aus gezielten menschlichen Planungen hervor, sondern sie entstehen unbeabsichtigt und ungeplant infolge menschlicher Interaktionen.

Das Adam Smith'sche Theorem der „unsichtbaren Hand“ bzw. die Idee der Selbststeuerung oder Selbstorganisation

sozialer Gebilde verdeutlichen diese Weltsicht. Die genannten Institutionen lassen sich weder planerisch schaffen noch planerisch erfolgreich weiterentwickeln. Dort, wo – etwa in der Kunst, der Wissenschaft oder der Moral – eine politische Steuerung nach vorgefassten politischen Zielen versucht wird, entsteht intellektuelle Stagnation, und es werden soziale Scheinwelten aufgebaut.

Evolutionäre versus statische Sicht der Gesellschaft Die älteren Entwürfe einer Neuen Gesellschaft sind in der Regel mit dem Versprechen einer zeitlos gültigen und dauerhaft gerechten Gesellschaftsordnung verknüpft. Sie sind mithin statischer Natur. Dagegen lassen sich aus der evolutionären Sicht sozialer Prozesse vier Argumente ableiten.

(1) Politische Versuche des totalen Umbaus einer bestehenden Gesellschaftsordnung begegnen erstens der Schwierigkeit, dass der jeweils existierende gesellschaftliche Zustand durch eine lange Reihe vorangegangener Ereignisse bestimmt ist. Sie schlagen sich in überkommenen Regeln, Verhaltensweisen und Einstellungen nieder, die den handelnden Subjekten nicht oder nur teilweise bekannt bzw. bewusst sind (Hayek). Dort, wo Regeln „entdeckt“ werden, sind sie jedoch nicht den naturwissenschaftlichen Gesetzeskonstanten vergleichbar. Dies wird u. a. daraus ersichtlich, dass es im sozialen Bereich bis heute keine den Naturgesetzen entsprechenden „gesellschaftlichen Gesetze“ gibt. Wo sie aufzustellen versucht wurden, scheiterten sie. M. a. W., die Sozialwissenschaften verfügen nicht (oder noch nicht?) über ein gut überprüftes erfahrungswissenschaftliches Wissen, das es erlaubt, Fortschritte zu erzielen, wie sie das moderne technische Wissen nahezu tagtäglich hervorbringt.

(2) Die „Wirtschaft“ oder die „Gesellschaft“ ist zweitens ein höchst komplexes Gebilde, das vom Standpunkt einer

lenkenden Instanz nicht (oder zumindest nicht befriedigend) überschaubar ist. Ein entscheidendes Großexperiment war der Versuch, zuerst in der Sowjetunion und dann in vielen anderen Ländern, die überkommenen Verfahren der Koordination individueller Wirtschaftspläne über Märkte durch zentrale Planung zu ersetzen. Erwartet wurde ein funktionsfähiges und dem vermeintlichen „Chaos der Märkte“ auf breiter Front überlegenes Wirtschaften. Dieses Experiment scheiterte jedoch u. a. an der Unmöglichkeit, die hochkomplexen In- und Outputströme zwischen Unternehmen auch nur halbwegs befriedigend durch zentrale Anweisungen zu koordinieren. Im Alltag mussten Produktionsprozesse ständig unterbrochen werden, weil „kein Material da war“. Es ist deswegen nicht verwunderlich, dass dort, wo die gesamtwirtschaftliche Planung auch heute noch zwangsweise aufrechterhalten wird (Kuba, Nordkorea), der Lebensstandard großer Teile der Bevölkerung auf oder unter dem Subsistenzniveau liegt.

(3) Soziale Großexperimente, wie die Planung einer Neuen Gesellschaft, sind drittens mit dem Problem konfrontiert, dass die Kontrolle der Erfolge auf dem Wege zur Neuen Gesellschaft zum Politikum wird. Im Vergleich zu schrittweisen und begrenzten Reformen, die es in offenen Gesellschaften möglich machen, aus Fehlern zu lernen (Popper) , stellt das Programm, eine völlig neue Gesellschaft zu errichten, ein Vorgehen dar, bei dem das Aufdecken von Fehlern ungemein schwierig und gleichzeitig für Kritiker riskant ist. Alle menschlichen Institutionen sind mit Mängeln behaftet. Treten diese etwa in Form von Planungsversagen oder der typischen „Mangelwirtschaft“ auf dann, stellt sich die Frage nach den Gründen. Da revolutionäre Umwälzungen bestehender Gesellschaftsordnungen politisch nur mit dem Argument

vermittelbar sind, dass sie in eine bessere Welt führen, muss jedes Systemversagen durch „Feinde“ – seien es Klassenfeinde, Abweichler, Dissidenten oder ausländische Agenten – zu erklären versucht werden. Der Vorwurf, das Neue System habe immanente Konstruktionsfehler, setzt daher denjenigen, der es vorbringt, dem Verdacht aus, ein „Staatsfeind“ zu sein. Auf diese Weise wird das wichtigste Verfahren im Dienste des menschlichen Fortschritts, der Prozess von trial and error, (die Methode Neues zu versuchen und laufend Irrtümer zu eliminieren), außer Kraft gesetzt. Dass am Ende einer solchen Politik Zusammenbrüche stehen, wie 1989-91 in den sozialistischen Ländern, ist kaum verwunderlich.

(4) Die Hoffnung auf das erfolgreiche Planen und Erreichen einer besseren Welt durch das Wirken von Sozialingenieuren wird viertens in der Regel mit der Vorstellung verbunden, dass es aufgeklärte Eliten, eine Avantgarde des Proletariats, eine unfehlbare Partei oder einen vom Volk geliebten Führer gibt, der den richtigen Weg in die Zukunft weist. Keine Erwartung der älteren Gesellschaftsplaner ist so gründlich durch die Erfahrung widerlegt worden wie diese. Die neuere Geschichte der Diktaturen in Ost und Süd zeigt eindrucksvoll, dass die regierenden Autokraten und ihre Anhängerschaft die persönliche Bereicherung als ersten Zweck ihrer Herrschaft verfolgen. Das Versprechen eines höheren Lebensstandards für die breite Bevölkerung ist allenfalls relevant, wenn es um die Sicherung der jeweiligen Machtpositionen geht.

Interventionismus und Konstruktivismus Angesichts des Zusammenbruchs fast aller sozialistischen Gemeinwesen in den letzten beiden Jahrzehnten wird der Anspruch auf Schaffung einer völlig Neuen Gesellschaft heute kaum mehr vertreten. Es wird weitgehend akzeptiert, dass es sich hier

um eine utopische Vorstellung handelt oder – im vorliegenden Zusammenhang ausgedrückt –, dass das nötige Wissen und die erforderlichen Mittel für die Verwirklichung einer sozialistisch durchgeplanten Wirtschaft und Gesellschaft nicht existieren.

Damit rückt die Frage in den Vordergrund, ob Gleiches auch für die wohlfahrtsstaatlichen Nachfolgemodelle des Sozialismus gilt. Für sie ist typisch, dass für zentrale Bestandteile des menschlichen Lebens Regulierungen geschaffen werden, denen sich der Einzelne, wenn überhaupt, nur mit hohen Kosten entziehen kann. Die dabei geschaffenen staatlichen Monopole zur Absicherung des Alters, der Gesundheit, der Erziehung oder der Vermittlung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, gefährden nicht nur die individuelle Freiheit, sondern erweisen sich unter dem Gesichtspunkt der Konstruktivismuskritik als Lösungen, die im Endeffekt nicht lebensfähig sind, und die die ihnen aufgetragenen Aufgaben nicht bewältigen.

Ein Beispiel ist die konstruktivistisch-kollektivistische Lösung, der die Alterssicherung in den meisten Wohlfahrtsstaaten unterworfen ist. Hier erweisen sich in kurzen Zeitspannen „Jahrhundertgesetze“ immer wieder als revisionsbedürftig. Ein sachlicher Grund für das ständige Scheitern der sog. Reformen ist die große Zahl unbekannter, d. h. nicht prognostizierbarer Variabler, die alle vorangegangenen Schätzungen schnell zu Makulatur werden lassen.

Ähnliches gilt für das Gesundheitswesen oder die staatliche Vermittlung von Arbeitslosen oder die Versuche, Krisen und Konjunkturen nach Keynes'schen Rezepten weitgehend auszuschalten. Selbst das weniger schwer überschaubare staatliche Schulwesen, das trotz mancher Liberalisierungsschritte weiterhin von staatlichen Vorgaben

abhängig bleibt, ist kaum in der Lage, auch nur annähernd die Leistungen hervorzubringen, die andernorts in weniger regulierten und stärker dem Wettbewerb ausgesetzten Schulsystemen Standard sind.

Aus Sicht der Konstruktivismuskritik aber liegt der Hauptmangel konstruktivistischer Lösungen darin, dass sie – im Gegensatz zu liberalen Ansätzen – das Ausprobieren von Alternativen, das Experimentieren mit neuen Lösungen und das Lernen aus der Erfahrung ungemein erschweren, wenn nicht sogar ganz verhindern. Änderungen können allenfalls auf dem mühsamen Wege über die Politik erstritten werden, mit der Folge, dass die im politischen Prozess erzielten Kompromisse und nicht die Sache selbst dominieren. Die Kritiker des konstruktivistischen Denkansatzes plädieren deswegen für einen Rückzug des Staates aus zahlreichen Tätigkeiten, die dieser in den letzten acht Jahrzehnten an sich gezogen hat.

Literaturhinweise

- Courtois, S. u. a. (1998), Das Schwarzbuch des Kommunismus, München, Zürich;
- Fehlbaum, R.-P. (1970), Saint-Simon und die Saint-Simonisten. Vom Laissez-Faire zur Wirtschaftsplanung, Basel, Tübingen;
- Hayek, F. A. v. (1970), Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde, München, Salzburg;
- Ders. (1971), Die Verfassung der Freiheit, Tübingen;
- Popper, K. R. (1992), Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bde. 7. Aufl., Tübingen;

- Watrin, C. (1979), Vom Wirtschaftsdenken der Klassiker zu den neoliberalen Ordnungsvorstellungen, in: Linder, W./ Heibling, H./ Bütler, H., Liberalismus – nach wie vor, Buchverlag der Neuen Zürcher Zeitung, S. 81-102;
- Yergin, D./ Stanislaw, J. (1999), Staat oder Markt. Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts, Frankfurt/ M.

Christian Watrin

Interventionismus

Wirtschaftspolitische Eingriffe, die dazu dienen, die Struktur, den Ablauf und die Ergebnisse des Marktgeschehens im Hinblick auf Sonderinteressen punktuell zu korrigieren, sind Interventionen. Sie lassen sich nach ihren Triebkräften und Zielen, nach den Eingriffsformen und den Auswirkungen unterscheiden (s. Abb. 1).

Treibende Kräfte sind vor allem Verbände, Parteien, die Kirchen und die Staatsbürokratie: Verbände versuchen, auf dem Weg des „politischen Tauschs“ (J. M. Buchanan) mit den Parteien den Geltungsbereich der allgemeinen wettbewerblichen Marktlenkung einzuschränken oder zu beseitigen und damit ihren Mitgliedern einen Einkommensvorteil, eine wirtschaftliche *Rente*, zu verschaffen, also ein(en) Einkommens(vorteil) ohne Leistungserbringung. Mit der Hilfe der Staatsbürokratie, der publizistischen und moralischen Unterstützung der Medien und der Kirchen lässt sich das Rentenstreben leichter durchsetzen und auf Dauer behaupten.

Die verfolgten Ziele lassen sich wie folgt systematisieren:

1. Interventionismus im Dienste machtpolitischer Ziele, etwa im Sinne der Bismarck'schen Zollpolitik von 1879ff zum Schutz der politisch mächtigen Landwirtschaft, der Erschließung einer staatlichen Einnahmequelle, der politischen Beschwichtigung der Arbeiterschaft durch Ausdehnung der agrarischen Schutzzollpolitik auf die Industrie. Auch die Bismarck'sche Sozialpolitik als Konzept einer mit ständisch-korporativen Elementen versehenen staatsmonopolistischen Versicherungslösung war primär ein Mittel, um die Regierungsmacht zu sichern.

2. Interventionismus im Dienste von Verbands- und Parteiinteressen – etwa zur wettbewerbswidrigen Strukturhaltung, der technologie- und industriepolitischen oder wohlfahrtsstaatlichen Strukturgestaltung.

3. Interventionismus im Dienste wirtschaftlicher Entwicklungsziele, etwa nach dem am Konzept der „Befriedigung von Grundbedürfnissen“ orientierten nationalistisch-egalitären Entwicklungsinterventionismus, wie er lange Zeit vor allem in Lateinamerika praktiziert worden ist.

4. Interventionismus im Dienste der wirtschaftlichen Integration, wie er von der EG mit Formen des sektoralen Interventionismus (Montan- und Agrarunion) begonnen und seit 1973 mit jeder Erweiterung der Mitgliederzahl und im Hinblick auf technologie-, industrie- und wettbewerbspolitische Ziele intensiviert worden ist.

Abb. 1: Punktueller Interventionismus (PI)

Triebkräfte des PI im politischen Prozeß	Ziele des PI	Angestrebter Wirkungsbereich	Formen des Eingriffs in den Marktprozeß	Auswirkungen des PI
I.	II.	III.	IV.	V.
<ul style="list-style-type: none"> - Verbände - Parteien - Staatliche Bürokratie - Kirchen - Medien 	<ul style="list-style-type: none"> - Politische Machtsicherung - Positionssicherung im Marktprozeß * Strukturanpassung (Milderung des Anpassungszwangs – „Helping the Losers“) * Strukturhaltung (Sicherung „Industrieller Kerne“, der „Bürgerpost“ usw.) * Strukturgestaltung (Förderung von „zukunftssträchtigen“ Produktionsbereichen, „Schlüsseltechnologien“, Industriepolitik – „Picking the Winners“) - Soziale Gerechtigkeit Zur Sicherung sozialer Positionen für bestimmte Personen (Einzelfallgerechtigkeit) oder Gruppen (Gruppengerechtigkeit) hinsichtlich Einkommen („Einkommensparität“ zwischen vergleichbaren Wirtschaftsgruppen), Beschäftigung („Insider“-Schutz), Wohnung usw. („Recht auf ...“), hinsichtlich bestimmter Interventionsstrukturen - Förderung von Entwicklungs-, Integrations- und Transformationsprozessen 	<ul style="list-style-type: none"> - Sektorale Maßnahmen für bestimmte Branchen und Berufe (Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau, Verkehr, Stahl, Energie, „freie Berufe“) - Regionale Maßnahmen zugunsten „strukturellschwacher Gebiete“ - Faktorspezifische Eingriffe in <ul style="list-style-type: none"> * Arbeitsmärkte <ul style="list-style-type: none"> - Allgemein (Lohnregulierungen durch staatlich gestützte Tarifkartelle) - Speziell (Entsendegesetz, EU-weite Entsenderichtlinie zugunsten der Bauarbeiter) * Kapitalmärkte <ul style="list-style-type: none"> - Allgemein (Zins- und Wechselkursregulierung im Sinne von Höchst- und Mindestpreisen, multiplen Wechselkursen, Devisenbewirtschaftung) - Speziell (Kapitalverkehrsbeschränkungen, Regulation von Teilzahlungsbanken usw.) * Bodenmärkte - Grundrentenregulierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Marktzutrittsbeschränkungen - Aus- und Einfuhrverbote - Investitionsbezogene Eingriffe <ul style="list-style-type: none"> * Direkte (Investitionsgenehmigungen) * Indirekte (Investitionsauflagen, Finanzierungshilfen) - Mengenbezogene Eingriffe <ul style="list-style-type: none"> * Produktionsquoten, Anbauflächenbegrenzung, Beimischungszwang * Lagerhaltungsvorschriften * Importkontingente * Selbstbeschränkungsabkommen - Preisbezogene Eingriffe <ul style="list-style-type: none"> * Preisdärgismus (Höchst-, Mindest-, Festpreise, Preisleitlinien) * Preisbelastungen <ul style="list-style-type: none"> - Direkte (Zölle, zollähnliche Einfuhrbeschränkungen, Abschöpfungen, Antidumping-Zölle) - Indirekte (Produktspezifische Steuerbelastungen, Luxussteuern) * Preisentlastungen <ul style="list-style-type: none"> - Direkte (Prämien, Subventionen für bestimmte Exporte, Branchen [Landwirtschaft], Unternehmen, Länder und Regionen [Zollpräferenzen, staatliche Absicherung von Exportkreditrisiken], Lebens- und Verkehrsmittel, Wohnungen, ärztliche Versorgung) - Indirekte (Produktspezifische Steuervergünstigungen, z. B. 	<p>Auswirkungen auf den Marktprozeß</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marktsystem wird von unproduktiven (verschwenderischen) „Hilfsverfahren der Koordination“ (<i>K. Paul Hönsel</i>) verdrängt oder überlagert. - Verzerrung des marktwirtschaftlichen Rechnungszusammenhangs mit der Folge von Fehlansreizen und einer wirtschaftlichen und sozialen Desintegration. - Wirtschaftliche Diskriminierung der (verbands-) politisch Schwachen und der Konsumenten. - Vordringen der Staatskontrolle, verbunden mit einer „institutionellen Zersplitterung“ und mit umfangreichen und unzusammenhängenden Detailregulierungen. - Das Bewußtsein für die Erfordernisse der wettbewerblichen Gesamtordnung geht in der Bevölkerung verloren (Sucht nach Umverteilung). - Insgesamt verliert das Marktsystem mit dem Ausmaß des PI an Innovations-, Anpassungs-, und Wettbewerbsfähigkeit. <p>Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaftspolitik wird von Interventionsressorts und politisch mächtigen Verbänden („Korporatismus“) dominiert. Diese wirtschafts- und sozialpolitischen Machtkörper bilden Regierungen in der Regierung. Die Belange der Gesamtordnung werden nachrangig. - Der PI als selektiv-diskriminierend wirkende Wirtschaftspolitik ist anfällig für Korruption, Subventionskriminalität und Mißbrauch von staatlichen Leistungen. Verfall der Geschäftsmoral. Erhöhter Moralverzehr. - Der Kampf um die Durchsetzung und Sicherung von Sonderinteressen und um die Macht im Staat verschmelzen zu einer Einheit; Schwächung des Rechtsstaats. - Der wirtschaftspolitische Punktualismus ist eine Quelle der Unterentwicklung und Unregierbarkeit. <p>Folgerungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Weltoffene Güter- und Finanzmärkte, entsprechende Formen der internationalen Arbeitsteilung und der grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit engen spontan den Spielraum für eine erfolgreiche rentensuchende Politik ein. - „Wir können die Macht organisierter Interessen nur begrenzen, wenn die Macht der Regierungen begrenzt wird.“ (<i>Friedrich A. von Hayek</i>).

Im politischen Prozess wird nicht nur versucht, die Zielberechtigung mit Hilfe eines punktuellen Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit, sondern auch mit verbalen

Beschönigungen der Zielfolgen („im Dienste des sozialen Friedens“) zu vernebeln. Unbestritten ist, dass Interventionen des Staates durch externe Effekte gerechtfertigt sein können: In den Bereichen der Bildung und Grundlagenforschung zur Sicherung von positiven und beim Umweltschutz zur Vermeidung von negativen Externalitäten.

Die Interventionsformen lassen sich nach ihrer Eingriffsintensität ordnen: 1. *Marktzutrittsschranken* – etwa im Hinblick auf bestimmte Qualifikationsnachweise und gesundheitspolizeitliche Zulassungs- und Einfuhrverbote – stehen nicht im Widerspruch zum Recht der freien Berufswahl (der Gewerbefreiheit), solange die Entscheidungen gegen negative externe Effekte gerichtet sind (Schutz des Lebens, der Gesundheit, der Menschenwürde), auf allgemeinen Prinzipien beruhen, also nicht von der Einsicht von Behörden und ihrem Wohlwollen abhängig sind. Erst der punktuelle Charakter des Eingriffs verfälscht den Marktzutritts Wettbewerb oder schließt diesen aus.

2. Punktuelle Interventionen, die bei der *Investitionstätigkeit* und der *Angebotsmenge* ansetzen, stellen einen Frontalangriff auf die Entstehung und Entfaltung einer Marktwirtschaft dar.

3. Dies gilt auch für den *Preisdirigismus*, als gezieltem Ausschluss der marktwirtschaftlichen Lenkungsfunction der Preise. Damit wird der volkswirtschaftliche Bewertungszusammenhang mit anderen Gütern, Anbietern und Nachfragern unterbrochen. Der entgangene Vorteil aus alternativen Verwendungen kann nicht nach einem einheitlichen Opportunitätskostenkalkül eingeschätzt werden. Damit werden auch knappheitsbezogene Preisprognosen und entsprechende Investitionsrechnungen

als Grundlage für künftige Produktionsentscheidungen unmöglich. Es entstehen rechnungsmäßige „Trockeninseln“. Auf diesen entwickelt sich ein Preis- und Kostenbewusstsein, das unabhängig von der marktwirtschaftlichen Umwelt ist. Vom volks- und weltwirtschaftlichen Rechnungszusammenhang her gedacht, bedeutet Preisdirigismus – auch im Hinblick auf die erforderlichen bürokratischen „Hilfsverfahren der Koordination“ (K. Paul [Hensel](#)) und Schutzmauern – eine Auflösung der gesellschaftswirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die internationale Dimension dieser Desintegrationserscheinung wird besonders an dem Versuch deutlich, den Wechselkurs zu regulieren. Dieser isolierte Eingriff in einen für den Außenhandel besonders wichtigen Preis vermag allein schon weitreichende Verzerrungen der internationalen Arbeitsteilung auszulösen und zu verhindern, daß die einzelwirtschaftliche und die gesamtwirtschaftliche Nützlichkeit der Außenwirtschaftsbeziehungen übereinstimmen.

4. *Preisbe- und Preisentlastungen* verzerren den Rechnungszusammenhang, wobei Entlastungen in Form von direkten Subventionen in der Regel selektiv eingesetzt werden und damit stärkere Verzerrungs- und Diskriminierungseffekte auslösen als z. B. Entlastungen durch Steuervergünstigungen.

5. Der *Interventionismus im internationalen Austausch* steht im Widerspruch zu den Prinzipien der GATT-Ordnung (unbedingte Meistbegünstigung und Nicht-Diskriminierung). Vor allem sektorale Sonderregelungen und produktspezifische Handelsbeschränkungen für den Agrar-, Textil- und Bekleidungshandel oder für den Import von Bananen, neuerdings auch für den Austausch anderer Güter (bis hin zu Automobilen), wirken dahin, den

internationalen Preiszusammenhang durch einen offenen oder versteckten mengenbezogenen Punktualismus mehr oder weniger weitgehend brüchig zu machen. Diesen und anderen Tendenzen zu einem verstärkten Punktualismus versuchen seit 1948 das GATT und seit 1994 die Welthandelsorganisation (WTO), die Weiterentwicklung des GATT, entgegenzuwirken. Hierzu ist vorgesehen, die offenen und versteckten mengenmäßigen Handelshemmnisse (vor allem auch im Agrarsektor) in preisbezogene Einfuhrbeschränkungen (Zölle) umzurechnen und schrittweise abzubauen. Parallel dazu ist vorgesehen, Subventionen für bestimmte Branchen und Unternehmen zu verringern.

6. Der Interventionismus im neuen Gewand bezieht sich vor allem auf rasch expandierende Anti-Dumping-Maßnahmen, die in der EU verstärkt und gezielt wettbewerbsbeschränkend eingesetzt werden, auf punktuelle Formen der wettbewerbsbeschränkenden und -verzerrenden Kooperation von Staat und Wirtschaft in Form von „Strategischen Allianzen“ und einer „Aggressiven Handelspolitik“. Umweltschutznormen lassen sich im internationalen Wettbewerb dazu missbrauchen, bestimmte im Ausland hergestellte Güter gegenüber Inlandsangeboten zu diskriminieren.

Die *Auswirkungen auf den Marktprozess* bestehen zunächst einmal darin, dass die Lobby-Ausgaben für „renten“begründende und -sichernde Handlungsrechte und für die in ihrem Gefolge expandierenden Verbände und Staatsbürokratien aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Vergeudung darstellen. Denn diese Aufwendungen dienen nur der Umverteilung, nicht der Wertschöpfung. Hinzu kommt die aus der Verzerrung und Auflösung des marktwirtschaftlichen Rechnungszusammenhangs

entstehende Vernebelung der individuellen Kosten-Nutzen-Kalküle.

In den Interventionsbereichen wird die wettbewerbliche Marktkontrolle vom Prinzip der Staatskontrolle verdrängt. Die Staatskontrolle ist schon wegen der typischen Politisierung des Interventionismus für sich wieder ein Ausgangspunkt für ökonomische Fehlentwicklungen: Die Begünstigten gewöhnen sich an die Sonderbehandlung, Kraft und Bereitschaft der Begünstigten lassen nach, den Erfordernissen des wettbewerblichen Marktsystems Rechnung zu tragen.

Daneben sind wirtschaftspolitische und sozialetische Auswirkungen zu berücksichtigen. Der Interventionismus entzieht die Wirtschaftspolitik dem Einfluss einer übergeordneten Idee, der „Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs“, und einem übergeordneten Ressort mit einer eindeutigen Haltung zur marktwirtschaftlichen Ordnung. Traditionell war dies in Deutschland nach der Währungsreform das Bundesministerium für Wirtschaft. Demgegenüber dominieren heute vielfach Arbeits-, Sozial-, Familien-, Wohnungs-, Agrar-, Umwelt-, Verkehrs- und Industrieministerien mit starken Tendenzen einer isolierten Zielverfolgung. In konkreten Tagesfragen der Wirtschaftspolitik läuft dies auf eine mehr oder weniger ausgeprägte Minderschätzung der Belange der Gesamtordnung hinaus. Im Neben- und Gegeneinander der Eingriffe erhalten die Interventionsressorts im Zusammenspiel mit den jeweiligen Verbänden den Charakter von eigenständigen wirtschafts- und sozialpolitischen Machtkörpern, von Regierungen in der Regierung.

Der Interventionismus gibt den wirtschaftspolitischen Akteuren diskretionäre Handlungsspielräume für

Entscheidungen mit selektiv-diskriminierendem Charakter. Die Anfälligkeit für Korruption, Subventionsmentalität und -kriminalität sowie für eine missbräuchliche Inanspruchnahme von staatlichen Sonderleistungen nimmt zu. Die Chancen für eine präventive Korruptionsbekämpfung verschlechtern sich. Offene Volkswirtschaften mit eingeschränkten Spielräumen und Neigungen zum Interventionismus sind weniger anfällig für Korruption und Bestechlichkeit der Politiker, der Parlamentarier und Beamten. Soziale Gerechtigkeit im Verständnis einer „Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs“ dürfte deshalb auch einen strukturell geringeren Moralverzehr verursachen als eine so bezeichnete „soziale Gerechtigkeit“ im Sinne des wirtschaftspolitischen Interventionismus. Denn Vielfach sind diese sozial motivierten Interventionen in ihren Ergebnissen keineswegs sozial – „gut gemeint ist selten gut“.

Literaturhinweise

- Mises, Ludwig von (1929/ 1976), Kritik des Interventionismus. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsideologie der Gegenwart, Jena (Neuaufgabe mit einer Einführung von Friedrich A. von Hayek, Darmstadt 1976);
- Röpke, Wilhelm (1929), Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Jena, vierte, gänzlich umgearbeitete Auflage, Ergänzungsband, S. 861–882;
- Schüller, Alfred (1998), Der wirtschaftspolitische Punktualismus: Triebkräfte, Ziele, Eingriffsformen und Wirkungen, ORDO, Band 49, S. 105–126;
- Tuchtfeldt, Egon (1983), Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Bern und Stuttgart;

- Hensel, K. Paul (1970), Der Zwang zum wirtschaftspolitischen Experiment in zentral gelenkten Wirtschaften, wiederabgedruckt in: Hensel, K. Paul (1977), Systemvergleich als Aufgabe, Stuttgart und New York.

Alfred Schüller

Korporatismus

Seinem wörtlichen Ursprung nach bedeutet Korporatismus (von lat. „corporatio“ = Körperschaft) eine Verbindung von Personen gleichen Standes oder Berufs. So können z.B. die Handwerksinnungen als klassische korporatistische Vereinigungen bezeichnet werden. Heutzutage meint Korporatismus hingegen eine Form der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an den sie betreffenden politischen Entscheidungsprozessen. Dabei soll ein planvolles, auf einander abgestimmtes Ineinandergreifen dieser Gruppen zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels erreicht werden. Annahmegemäß funktioniert ein korporatistisches Verhandlungssystem, weil alle beteiligten Akteure freiwillig zu Zugeständnissen bereit sind. So soll es zu einem tauschähnlichen Vorgang mit einem Ausgleich der Interessen kommen. Beispiele korporatistischer Arrangements sind Lobbying, Koordination der Arbeitsmärkte mit Hilfe von Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften (sog. Tripartismus) sowie die Organisation weiterer sogenannter marktwirtschaftlicher Ausnahmebereiche, z.B. des Gesundheitssystems, mit Hilfe von Gruppenverhandlungen.

Formen des Korporatismus

Grundsätzlich ist zwischen einem *autoritär-diktatorischen* und einem *demokratisch-liberalen* Korporatismus zu unterscheiden. Der autoritär-diktatorische Korporatismus –

auch als klassischer Korporatismus bezeichnet – ist durch eine begrenzte Anzahl von Verbänden mit Zwangsmitgliedschaft in Anlehnung an das mittelalterliche Zunftwesen gekennzeichnet. Die Verbände werden vom Staat nach funktionalen Aspekten gegeneinander abgegrenzt und stehen in keinerlei Wettbewerb miteinander. Eine faktische Umsetzung fand dieses Konzept im neuzeitlichen Europa insbesondere in den 1920er bis 1940er Jahren. Das Konzept des demokratisch-liberalen Korporatismus ist hingegen durch eine freiwillige Einbindung frei gebildeter Interessenverbände in staatliche Entscheidungsprozesse gekennzeichnet. Der Blick auf diese Spielart des Korporatismus erweiterte sich erst wieder in den 1970er Jahren, als die Politikwissenschaft den Begriff neu entdeckte und auf seine Tradition aus dem 19. Jahrhundert sowie seine demokratisch-liberalen Aspekte verwies. Er wird daher auch als Neokorporatismus bezeichnet, was die Neuformulierung der Beziehungen zwischen dem Staat und den organisierten Interessengruppen widerspiegeln sowie das Image des Korporatismus als wünschenswertem Mechanismus im Rahmen der politischen Steuerung gesellschaftlicher Prozesse verbessern soll.

Entsprechend der Steuerungsebene kann zudem zwischen einem *Makrokorporatismus* und einem *Mesokorporatismus* unterschieden werden. Geht es dem Staat darum, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aktiv zu steuern, handelt es sich um Makrokorporatismus (z.B. die politikfeldübergreifende „Konzertierte Aktion“, Deutschland 1966). Ist hingegen nur ein besonderer Sachbereich der Politik betroffen, spricht man von Mesokorporatismus oder sektoralem Korporatismus (z.B. „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“, Deutschland 1977). Hier sollen

scheinbar unzulänglich funktionierende Marktmechanismen durch ein zusätzliches Steuerungselement ergänzt werden.

Eine korporatistische Koordination setzt konsolidierte Partner in Form von Verbänden, die Anspruch auf Repräsentanz – zumindest Meinungsführerschaft - erheben können, voraus. Diese Interessenverbände müssen einerseits einen gemeinsamen Ideologiegehalt besitzen, andererseits aber auch über ideologische Elastizität und Verhandlungskompetenz verfügen. Im Gegensatz zu klassischen Verhandlungen, können korporatistische Verhandlungen auch als stabile Verhandlungskartelle bezeichnet werden, die idealerweise durch ein Mindestmaß an Vertrauen gekennzeichnet sind. Die Bindungswirkungen korporatistischer Vereinbarungen können von einfachen Empfehlungen ohne jegliche verbindliche Wirkung bis hin zu rechtlich voll verbindlichen Wirkungen variieren.

Beispiele des Korporatismus in der Neuzeit

Ansätze zu einem eher demokratisch-liberal geprägten Korporatismus entwickelten sich bereits im 19. Jahrhundert, z.B. mit der Gründung der Spitzenverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Deutschland und Dänemark. 1908 wurde in Schweden die erste tripartistische Institution, die Reichsversicherungsanstalt, gegründet. Eine korporatistisch geprägte „Politik des Arbeitsfriedens“ wurde hier in den 1930er Jahren schrittweise eingeführt. Das demokratisch-liberale Modell des Korporatismus musste in Europa aber schnell autoritär-diktatorischen Ansätzen weichen. So entwickelten sich bereits in den 1920er Jahren europaweit organisch berufsständische Korporatismusvarianten im Rahmen der faschistischen Ideologien der Zeit. Das faschistische Italien apostrophierte sich ganz explizit als korporativer Staat. Die deutschen Nationalsozialisten griffen ebenso Elemente

autoritärer Korporatismuskonzepte auf, um die deutsche Wirtschaft „organisch neu zu ordnen“. Selbst Henri Pétain experimentierte im Vichy-Frankreich der Kriegszeit mit korporatistischen Institutionen.

Es verwundert daher nicht, wenn in der Nachkriegszeit der Korporatismus maßgeblich als Begleiterscheinung des Faschismus gesehen wurde. Allerdings räumen die Verfassungen aller westeuropäischen Länder den organisierten Großklassen der Industriegesellschaften einen privilegierten Status ein. Insbesondere die Dachverbände der Unternehmen sowie die Gewerkschaften für die Beschäftigten konnten so seit dem II. Weltkrieg ihren Einfluss in weite Bereiche der demokratisch legitimierten Politik hinein ausweiten. Dabei bestehen selbstverständlich erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung dieser Strukturen. Insbesondere Länder wie Österreich, Norwegen und Schweden sind stark zentralisiert und durch Konzertierung von ökonomischen Interessen gekennzeichnet. In Schweden trafen sich z.B. entsprechend einer ungebrochenen Tradition von 1955 bis 1964 die Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und des Staates regelmäßig in Harpsund zu einer informellen Beratung über wirtschaftspolitische Themen (bekannt unter dem Begriff „Harpsund-Demokratie“), was später in Kommission verlagert wurde.

Im Vergleich hierzu gilt Deutschland nicht unbedingt als korporatistisches Land. Seit der Großen Koalition von CDU und SPD in den Jahren 1966/67 kann man jedoch auch hier starke korporatistische Tendenzen finden. Die zu jener Zeit eingeführte „[Konzertierte Aktion](#)“ sollte die Lohnpolitik in die keynesianisch begründete Nachfragesteuerung einbeziehen, um die erste Rezession der Nachkriegszeit erfolgreich zu bekämpfen. Dafür sollte eine expansive

Fiskalpolitik mit einer zurückhaltenden Lohn- und Tarifpolitik verbunden werden. Tatsächlich wurde die Rezession schnell überwunden. Allerdings schossen die öffentlichen Haushalte mit einer übermäßigen Expansion der Ausgaben weit über das Ziel hinaus, was eine der stärksten Boom-Phasen der Nachkriegszeit auslöste. Auch für die Gewerkschaften wurde die Konzertierte Aktion zu einem Debakel, da die moderate Lohnpolitik angesichts des hohen Wirtschaftswachstums nicht mehr an der Basis vermittelbar war und zu offenen Protesten der Arbeitnehmer gegen die Gewerkschaften führte. So wurde dem Konzept einer Verhaltensabstimmung zwischen den Tarifparteien und dem Staat bereits seit 1969 schrittweise die Grundlage entzogen, bis sie 1977 endgültig scheiterte. Dennoch wurde neben zahlreichen anderen korporatistischen Ansätzen in den 1970er Jahren ein neues Großprojekt mit Namen „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“ eingerichtet (1977), um durch eine Koordination von gesetzlichen Krankenkassen und den Erbringern der Gesundheitsleistungen für eine Kostenentlastung zu sorgen, was kurzfristig auch gelang.

In den 1980er Jahren setzten sich in vielen europäischen Ländern vermehrt marktkonforme Lenkungsmechanismen durch. Selbst im traditionell korporatistischen Schweden kam es 1980 zu problematischen Tarifverhandlungen, verbunden mit dem größten Streik seit 1909. Parallel setzte sich hingegen mit dem Abkommen von Wassenaar in den Niederlanden seit 1982 eine neue Form des Korporatismus durch, allerdings erst in einer prekären Zwangslage am Arbeitsmarkt. Durch dieses tripartistische Abkommen sollte ein Prozess der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Reform der sozialen Sicherungssysteme eingeleitet werden, um die Arbeitslosigkeit abzubauen. Die Gewerkschaften verstanden sich aufgrund dessen auf einen klaren Kurs der

lohnpolitischen Zurückhaltung und größerer Lohndifferenzierung. Die Unternehmen schafften ein breites Angebot von Teilzeit- und flexiblen Arbeitsplätzen. Der Staat verzichtete auf das Vermittlungsmonopol am Arbeitsmarkt und sicherte sich die Unterstützung für die Reform der sozialen Sicherung. Entsprechend wuchs das Sozialprodukt in den Niederlanden seit Mitte der 1980er Jahre stärker als in den benachbarten Ländern. Deshalb wurde der Korporatismus in den 1990er Jahren noch einmal als Motor des „Dutch Miracle“ gefeiert.

Es inspirierte zahlreiche weitere korporatistische Arrangements in Europa, u.a. das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ in Deutschland im Jahre 1998. Im Zusammenhang mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurden auch in anderen Ländern der EU korporatistische Strategien wiederbelebt. Ihr Ziel war, die Konvergenzkriterien für eine Aufnahme in die Eurozone zu erreichen. Dazu gehörten insbesondere ad-hoc Pakte in Irland, Italien, Spanien und Portugal, also Länder, welche nicht durch starke Sozialpartner mit ausdifferenzierten Verbandsstrukturen gekennzeichnet waren und nur bedingt die theoretischen Voraussetzungen für korporatistische Koordination erfüllten. Auch in den Krisenjahren seit 2008 sind korporatistische Konzepte wieder in der öffentlichen Diskussion.

Ordnungspolitische Probleme

Grundsätzlich stehen sich die Konzepte Korporatismus und Marktwirtschaft diametral gegenüber. Während der Korporatismus auf einen gesellschaftlichen Konsens, ausgehandelt durch Interessenvertreter und Verbände, setzt, vertraut die Marktwirtschaft auf die Koordinationsfunktion wettbewerblich organisierter Märkte. Entscheidend ist daher die Frage, in welchem Fall welcher

der beiden Mechanismen eine bessere Ressourcenallokation erreichen kann. Das häufig für korporatistische Arrangements genutzte Argument des Marktversagens hat dabei allerdings nur beschränkte Gültigkeit, da es sich häufig um kaschierte Fälle von Staatsversagen handelt. Auch mit dem demokratischen Entscheidungsfindungsprozess bestehen gewisse Konflikte. So ist ein häufig genanntes Argument für korporatistische Problemlösungen der Informationsgewinn, den der Staat durch Sonder- und Expertenwissen aus den beteiligten Verbänden und Interessengruppen zur Verfügung gestellt bekommt. Allerdings gewinnen die eingebundenen Verbände auf diese Weise auch größeren Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess. Während so im Korporatismus ein Stück demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung gesehen werden kann, besteht auch die Möglichkeit, den Ergebnissen einer korporatistischen Verhandlung die demokratische Legitimierung vollständig abzusprechen, wurde sie doch nur von bestimmten Interessenvertretern geschlossen und nicht von den durch Wahlen legitimierten Abgeordneten eines Parlaments. Da die Verbände eher Partikularinteressen vertreten als das Gemeinwohl einer Gesellschaft, wird der politische Entscheidungsprozess zumindest verzerrt. Letztendlich führt der korporatistische Entscheidungsprozess zu einer Vermischung und damit auch Verwischung von eigentlich getrennten Verantwortlichkeiten. Dadurch wird die Zurechenbarkeit von Verantwortung beeinträchtigt und somit auch die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, reduziert.

Betrachtet man die Bildung korporativer Strukturen allein, gibt es ambivalente Entwicklungen zu unterscheiden. Einerseits sind durch die Bündelung verschiedener Einzelinteressen zu einheitlichen Positionen

Kostensparnisse zu erzielen. Der Staat kann sich in diesen Fällen z.B. kostenintensive Ermittlungen der Einzelinteressen ersparen und hat nur einen Verhandlungspartner. Andererseits bestehen auch Risiken bei übermäßiger Interessenaggregation: ein Beispiel sind Auflösungserscheinungen im Bereich der deutschen Tarifautonomie mit ihren Flächentarifen. Die mangelnde Berücksichtigung der Bedürfnisse einzelner und wichtiger (regionaler und sektoraler) Gruppen am Arbeitsmarkt kann zu Abspaltungsbewegungen führen.

Auch das Argument einer erhöhten gesellschaftlichen Akzeptanz von im korporatistischen Konsens gefundenen Lösungen kann nach heutiger Erkenntnis nicht mehr gelten, beinhalten sie doch drei entscheidende Gefahren: Die größte Gefahr des Korporatismus liegt dabei in seiner Tendenz zur Besitzstandswahrung durch entsprechende Verbandsinteressen. Würden die beteiligten Verbände dem Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse positiv gegenüberstehen, wären die korporatistischen Verhandlungen überflüssig. Sie dienen daher tendenziell eher dazu, defensive Strategien zu vereinbaren, welche die Veränderungsdynamik der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung bremsen sollen. Durch eine solche Verfestigung (Sklerotisierung) der Strukturen kommt es aber zu verringertem Wirtschaftswachstum und zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition der betroffenen Länder im internationalen Standortwettbewerb. Des Weiteren besteht eine Gefahr in der Versuchung, Lösungen zu finden, welche zu Lasten Dritter gehen. Das betrifft insbesondere auch die tripartistischen Vereinbarungen auf den Arbeitsmärkten, wo hohe Löhne und Kündigungsschutzregeln zu Lasten von Arbeitslosen, Steuer- und Sozialbeitragszahlern oder sogar kommender Generationen beschlossen werden. Zudem ist es für

korporatistische Institutionen typisch, Regelungen zu entwickeln, die kurzfristig vorweisbare Erfolge versprechen, jedoch die langfristigen Konsequenzen wenig beachten. Diese kurzfristige Orientierung wird durch das Interesse der Politik gefördert, rechtzeitig vor den nächsten Wahlen Lösungen zu präsentieren. Auch die Verbandsführungen profitieren davon, gegenüber ihren Mitgliedern einen direkten Einfluss auf Politik und Gesellschaft vorweisen zu können. Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass korporatistische Institutionen besonders geeignet und hilfreich sind, um langfristige Reformen zu entwerfen.

Aus ordnungspolitischer Sicht ergibt sich damit nur ein geringer Wert für den Korporatismus als gesellschaftlicher Koordinationsmechanismus. Wie das Beispiel der Niederlande gezeigt hat, können korporatistische Ansätze in Ausnahmefällen auch ordnungspolitische Reformen unterstützen. Es kann vermutet werden, dass dies gerade in kleinen, außenhandelsintensiven und relativ homogenen Gesellschaften, die über einen geringeren Grad an Interessendivergenz verfügen, möglich ist. Es ist jedoch kaum anzunehmen, dass korporatistische Arrangements immer in der Lage sind, einen adäquaten ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, der mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt oder in anderen betroffenen Sektoren zulässt. Ganz im Gegenteil, korporatistische Strukturen sind tendenziell eher defensiv auf Besitzstandswahrung ausgerichtet, welche zu Lasten Dritter durchgesetzt werden muss.

Literaturhinweise:

- Berthold, Norbert (1999), Ende des Korporatismus oder europäischer Neubeginn?, in: Wirtschaftsdienst 1999/X, S. 579 – 582;

- Czada, R. (2000), Dimensionen der Verhandlungsdemokratie: Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, Hagen;
- Neumann, M. (2000), Korporatismus – eine Gefahr für die marktwirtschaftliche Ordnung, in: Wirtschaftsdienst 2000/IX, S. 538 – 541;
- Rehling, Andrea (2011), Konfliktstrategie und Konsenssuche in der Krise: Von der Zentralarbeitsgemeinschaft zur Konzertierten Aktion, Baden-Baden;
- Schmitter, P. / Lembruch G. (Hrsg.) (1979), Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills / London;
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie (2000), Aktuelle Formen des Korporatismus - Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Ralph Michael Wrobel

Keynesianismus

(1.) Keynes und seine Wirkung

Der Brite John Maynard Keynes (1883-1946) gilt nach seinen fachlichen Leistungen und politischen Anstößen als der bedeutendste Ökonom des 20. Jahrhunderts. An seinen Namen knüpft der sogenannte Keynesianismus an, den es in vielerlei makroökonomischen Spielarten gibt. Obwohl plakative und grobe Kennzeichnungen von anwendungsfernen makroökonomischen Theoriegebäuden nur von begrenztem Aussagegehalt sein können (vgl. etwa auch „neoklassische Theorie“ oder „[Monetarismus](#)“), sind

einige Akzente zu setzen. Als der Name Keynes noch ein Kürzel für karriereträchtige eigene Arbeiten war, musste Keynes noch zu seinen Lebzeiten zu einigen seiner Interpreten auf Distanz gehen und feststellen, er sei in deren Sinne kein Keynesianer. Von dem über Jahrzehnte florierenden Deutungsgeschäft, das zu einem Teil vergeblich und zu einem Teil überflüssig bleiben muss, zeugt die Kapitelüberschrift in einem Buch von E. R. Weintraub aus dem Jahre 1979: „The 4,827th reexamination of Keynes' system“. Wollten einige schon die Seiten mit Keynes aus den Lehrbüchern herausreißen, so ist Keynesianismus seit der Banken- und Finanzkrise wieder relevant. In Deutschland gibt es eine *Keynes-Gesellschaft*, die interessante weitere Forschung betreibt.

(2.) Das Keynes-Problem

(2.1) Das *Keynes-Problem*, das immer noch Aufmerksamkeit finden muß, lässt sich in etwa mit diesen Fragen umschreiben: Warum gibt es kein Arbeitsmarktgleichgewicht, sondern anhaltend hohe Arbeitslosenquoten? Warum erweist sich die Geldpolitik, die ehemals einzige etablierte Art staatlicher Prozesspolitik, oftmals als ohnmächtig dagegen ([Ordnungspolitik](#) - [Prozesspolitik](#))? Quintessenz einer überspitzten Version des Keynesianismus sind die pauschale Geringschätzung der Geldpolitik („money doesn't matter“) und ein grenzenloses Vertrauen in die Nachfragesteuerung durch Variation von Steuern und/oder Staatsausgaben ([Konjunkturpolitik](#)). Was blieb und bleibt für die Wirtschaftspolitik aus der keynesianischen Theorie? Zwei wegleitende Thesen sind zu notieren: (1.) Da die Beschäftigung als erstrangige gesellschaftliche Zielgröße von der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage abhängt, muss und kann der Staat durch globale Nachfragesteuerung („demand management“) die

Vollbeschäftigung des Arbeitspotenzials gewährleisten. (2.) Von den beiden hauptsächlich der Globalsteuerung zur Verfügung stehenden Instrumenten, der mit dem Saldo des staatlichen Finanzhaushalts operierenden Fiskalpolitik sowie der über Geldmenge und Zinssatz wirkenden Geldpolitik, ist die Fiskalpolitik die wirksamere, weil sie direkt Nachfrage schöpfen und abschöpfen kann (siehe näher *Konjunkturpolitik*).

(2.2) Als Keynes sein 1936 veröffentlichtes Buch „Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ verfasste, arbeitete er nach den Worten seiner bekannten Schülerin Joan Robinson (1903-1983) „an der theoretischen Grundlegung der Idee, die dem gesunden Menschenverstand schon immer einsichtig gewesen war: dass in einer Marktwirtschaft, wenn Arbeitskräfte und Produktionskapazität nicht ausgelastet sind, eine Erhöhung der Ausgaben in Form von Geld auch den Ausstoß in Form von Gütern erhöht.“ *Ausgaben steigern und sichern die Beschäftigung* – „ganz gleich, ob sie nun von der Regierung, von Privatunternehmen oder vom Publikum stammen; ganz gleich auch, ob sie klug oder unklug gewählt sind“ (so J. Robinson 1968). „Von dieser Annahme ist es nur noch ein kleiner Schritt bis zu der Annahme, dass die Regierung gezwungen wäre, Autos zu kaufen und zu stapeln,“ warnte dagegen David Riesman 1957. Man muss systematisch darauf eingehen.

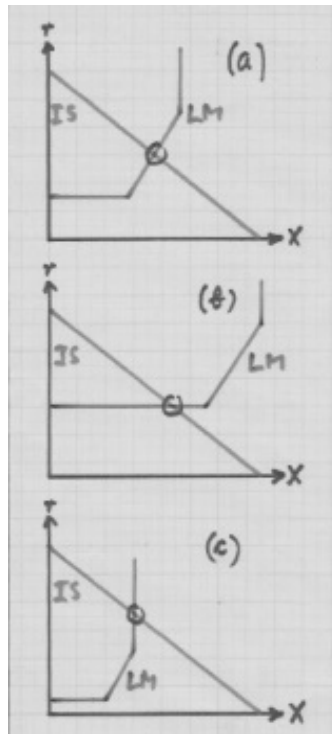
(3.) Fiskal-und/oder Geldpolitik

(3.1) *Volkswirtschaftliches Denken* richtet sich in jeglichem Gedankengebäude der langen Lehrgeschichte darauf, (a) *bestimmte Größen als maßgeblich einzubeziehen und andere wegzulassen* sowie (b) *zwischen den als relevant ausgewählten Größen Verknüpfungen und Zusammenhangsvermutungen herzustellen*, um daraus

Erklärungen, politische Empfehlungen und Prognosen abzuleiten. *Variablenauswahl* und *Zusammenhangsvermutungen* machen – in kleinen Lehrbuchmodellen sowie in großen makroökonomischen Modellen der Praxis – die Abgrenzung keynesianischen und nicht-keynesianischen Denkens über das Funktionieren von Volkswirtschaften aus. Die *Methodologie* der Volkswirtschaftslehre als einer Sozialwissenschaft bringt es mit sich, dass die *Gleichungsabbilder vom geografischen und zeitgeschichtlichen Hintergrund des Betrachters* (evtl. ökonomisch) *geprägt* sind. Insofern sind makroökonomische *Modelle allesamt Quasi-Theorien* (mit raum-zeitlich begrenzter Gültigkeit). *Prinzipienstreitigkeiten* eines Entweder-Oder machen demnach keinen Sinn, obwohl sie tatsächlich vorgekommen sind.

(3.2) Fiskal-und/oder Geldpolitik? – erschien lange Zeit als eine Prinzipienfrage nach Keynesianismus und Nicht-Keynesianismus. Um diesen ernsten konjunkturpolitischen Streitpunkt zu versachlichen, wurden oftmals sogenannte Hicks-Diagramme verwendet. Im Jahre 1937 bereits hatte John Hicks seinen Versuch zur Integration und Abgrenzung herkömmlicher und keynesianischer Makroökonomik vorgelegt. Er wird allerdings nicht von allen keynesschen Arbeitsrichtungen akzeptiert. Man kann versuchen, das Wesentliche ohne Gleichungen und ohne Kurvenbilder zu vermitteln und zu verstehen. Zentrale Bedeutung haben mögliche Gleichgewichtslagen mit Sozialprodukts- (X) und Zinsniveauekombinationen (r) in den Überlegungen, wobei mit dem Sozialproduktsniveau (X) – nachgeordnet – der Arbeitsmarkt und das Beschäftigungsniveau (A) verknüpft sind. Die *Beschäftigung (A) zu steigern, hängt demnach an der erreichbaren Zielsetzung einer Erhöhung des Sozialprodukts (X).*

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



(3.3) Zu unterscheiden sind letztlich dreierlei empirisch mögliche Ausgangslagen von makroökonomischen Gleichgewichten in einer Volkswirtschaft, die man analysieren und politisch gestalten möchte. Zuerst einmal geht es darum, die Angebots-Nachfrage-Stimmigkeit auf dem Gütermarkt in den Blick zu nehmen. Diese liest man an der Übereinstimmung des Investitions- und Ersparnisniveaus ab (Suchbegriff für Interessierte: „IS-Kurve“). Festzuhalten ist, dass hierbei höhere Sozialprodukte mit niedrigeren Zinsen einher gehen, was an einem gewissen dämpfenden Einfluss höherer Zinsen (und strengerer Finanzierungsbedingungen) auf die Investitionen hängt. Autonome *Staatsausgaben* (*Fiskalpolitik*) können bewirken, dass zu jedem Zinsniveau höhere Sozialprodukte möglich werden (Rechtsverschiebung der sog. IS-Kurve). Sodann geht es darum, auf den Geldmarkt zu schauen, der mit einem bestimmten Geldangebot der Zentralnotenbank einerseits und einer

Geldnachfrage für Transaktions-oder Anlagezwecke andererseits ebenfalls bestimmte gleichgewichtige Sozialprodukts-und Zinsniveauekombinationen (X, r) zulässt (Suchbegriff für Interessierte: „LM-Kurve“). Im unstreitigen „Normalbereich“ gehen höhere Sozialproduktsniveaus mit höheren Zinsniveaus einher. *Autonome Geldmengenerhöhungen (Geldpolitik) können bewirken, dass zu jedem Zinsniveau höhere Sozialprodukte möglich werden* (Rechtsverschiebung der sog. LM-Kurve). In dem „mittleren Normalbereich“ der LM-Kurve wirken Fiskal-und Geldpolitik sozialprodukts-und beschäftigungssteigernd, wobei die expansive Geldpolitik eine expansive Fiskalpolitik zur Vermeidung höherer Zinsen flankieren kann. *Erstes Zwischenergebnis: Fiskalpolitik und Geldpolitik sind im „Normalbereich“ wirksam einsetzbar.*

(3.4) *Alte Streitpunkte über Fiskal-und/oder Geldpolitik sind mit zwei Randbereichen der (X,r) -Kombinationen auf dem Geldmarkt (Suchbegriff für Interessierte: „LM-Kurve“) zu erläutern und zu beseitigen. Da gibt es einmal den sogenannten „klassischen Bereich“, in dem alles Geld für Transaktionszwecke eingesetzt ist oder wird. Selbst bei noch so hohen Zinsniveaus lässt sich das Sozialprodukt nicht steigern. Die Geldmenge begrenzt jede weitere Ausdehnung des Sozialprodukts; expansive Geldpolitik allein vermag insgesamt expansiv zu wirken (und eine expansive Fiskalpolitik zu ermöglichen).* Ein zweiter Randbereich ist der sogenannte *keynessche Bereich (auch Liquiditätsfalle genannt)*. Die potentiellen Anleger warten bei sehr niedrigen Zinsen ab, so dass alles zusätzliche Geld in die Anlage-oder Spekulationskasse geht. *Expansive Geldpolitik vermag hier nichts an Sozialproduktssteigerung zu bewirken; nur Fiskalpolitik wirkt. Zweites Zwischenergebnis: Im „klassischen Bereich“ vermag nur expansive Geldpolitik*

zur Sozialprodukts- und Beschäftigungssteigerung beizutragen; expansive Fiskalpolitik vermag nichts auszurichten. Im „keynesschen Bereich“ dagegen wirkt allein expansive Fiskalpolitik; expansive Geldpolitik bliebe wirkungslos. Gesamtergebnis: *Es kommt auf die Ausgangslage für fiskal- oder geldpolitische Maßnahmen an, um mögliche Effekte zu beurteilen: Nur Geldpolitik (vom klassischen Bereich aus), sowohl Fiskal- als Geldpolitik (vom Normalbereich aus), nur Fiskalpolitik (vom keynesschen Bereich aus).*

(3.5) Für weltoffene Volkswirtschaften genügen die inländischen Gleichgewichtsloki des Gütermarktes (Suchbegriff: „IS-Kurve“) und des Geldmarktes (Suchbegriff: „LM-Kurve“) nicht. Bei nicht allzu großen Volkswirtschaften ist das Weltmarkt-Zinsniveau einzubeziehen, das bei inländischen Gleichgewichten dominant wird. Eine waagerechte Linie bei r' (Suchbegriffe: „ZB-Kurve“, „Arbitragelinie“) repräsentiert das *Weltmarkt-Zinsniveau*. Vom Weltmarkt her oder zum Weltmarkt hin werden durch Kapitalströme schließlich übereinstimmende Zinsniveaus r^* im Inland hergestellt.

(4.) Keynes nach der Banken- und Finanzkrise

Keynesianismus war lange Zeit nicht mehr gefragt, ist allerdings seit der anhaltenden Banken- und Finanzkrise wieder aktuell. Keynesianisches Denken setzt nun bei Hyman P. Minsky (1919-1996) an. „Finanzinstitutionen, finanzielle Instabilität und Investitionstempo“ (Kapitel 6 bei Minsky) wären hier näher zu beleuchten. Bedeutsam ist dabei besonders die altbekannte *„Keynes-Jöhr-Instabilität des Investitionsverhaltens“*, die nach John Maynard Keynes auf prinzipiell unsicheren Erwartungen von Investoren in einer Marktwirtschaft und nach Walter Adolf Jöhr (1910-

1987) auf einem „sozialpsychologischen Kernprozess der Konjunkturen“ beruht.

Literaturhinweise:

- BOMBACH, G., u. a. (Hrsg., 1976 und 1981), Der Keynesianismus I, Berlin u. a. O.;
- KRUGMAN, P., WELLS, R. (2010), Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- KURZ, H. D. (Hrsg., 2008/2009), Klassiker des ökonomischen Denkens, in zwei Bänden, München;
- MANKIWI, N. G., TAYLOR, M. P. (2012), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- MINSKY, H. (2007), John Maynard Keynes. Finanzierungsprozesse, Investition und Instabilität im Kapitalismus, Marburg;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg., 2000), Konjunkturforschung heute – Theorie, Messung, Empirie, Wiesbaden;
- WAGNER, A. (2009), Makroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen II, 3. Aufl., Marburg;
- WAGNER, A. (2009), Volkswirtschaft für jedermann. Die marktwirtschaftliche Demokratie in Finanzkrisen und Globalisierung, 3. Aufl., München.

Adolf Wagner

3. Soziale Marktwirtschaft – Konzeption

Soziale Marktwirtschaft: Einführung

Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft bezieht sich im engeren Sinne auf das wirtschaftspolitische Konzept, das der westdeutschen Wirtschaftspolitik seit 1948 zugrunde liegt. Im weiteren Sinne bezeichnet der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft formell und materiell die bundesdeutsche [Wirtschaftsordnung](#). Formell wurde die Soziale Marktwirtschaft im Zuge der deutsch-deutschen [Wiedervereinigung mit dem Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion](#) zwischen der BRD und der DDR vom 8. Mai 1990 als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragspartner festgeschrieben. Danach ist die Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft materiell durch die charakteristischen Merkmale „Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital und Dienstleistungen“ (Art. 1, Abs. 3 des Staatsvertrags) bestimmt. Die dieser Wirtschaftsordnung entsprechende [Sozialordnung](#) wird geprägt „durch eine der Sozialen Marktwirtschaft entsprechende [Arbeitsmarktordnung](#) und ein auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhendes umfassendes System der sozialen Sicherung“ (ebd., Absatz 4).

Die damit vorgenommene gesetzliche Festlegung (Legaldefinition) einer sozial verfassten Marktwirtschaft als gesellschaftspolitisches Grundmodell bleibt an den Auffassungen von [Alfred Müller-Armack](#) orientiert. Dieser hat mit seiner Schrift „Wirtschaftslenkung und

Marktwirtschaft“ aus dem Jahre 1946 nicht nur den Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ in die öffentliche Diskussion eingebracht, sondern zugleich wesentlich zur Begründung des entsprechenden theoretischen Konzepts beigetragen, indem er die Idee der Sozialen Marktwirtschaft in Abgrenzung zur nationalsozialistischen Lenkungswirtschaft und zu jeder anderen bekannten Ausprägung von Marktwirtschaften darstellte. Neben [Müller-Armack](#) gehören zu den Wegbereitern der Sozialen Marktwirtschaft vor allem die Vertreter der [Freiburger Schule](#), hier insbesondere [Walter Eucken](#), [Leonhard Miksch](#) und [Franz Böhm](#) sowie [Wilhelm Röpke](#) und [Alexander Rüstow](#) als Repräsentanten des sogenannten Wirtschaftsund Sozialhumanismus. Wichtige gedankliche Vorarbeiten zur Gestaltung der deutschen Nachkriegsordnung wurden im Rahmen des geistigintellektuellen Widerstandes gegen das nationalsozialistische System durch die Freiburger Kreise (Erwin von Beckerath, Constantin von Dietze) und den Kreisauer Kreis geleistet, in denen sich Menschen der unterschiedlichsten Weltanschauung, Herkunft und Bildung zum Dialog zusammenfanden. [Ludwig Erhard](#), der mit der von ihm maßgeblich beeinflussten Wirtschaftsund Währungsreform von 1948 die wirtschaftspolitisch-pragmatische Umsetzung des Konzeptes einer sozial gestalteten Marktwirtschaft in Angriff nahm und dann als Wirtschaftsminister und später als Bundeskanzler fortsetzte, gilt als der große Praktiker und vor allem in der Öffentlichkeit auch als der eigentliche Vater der Sozialen Marktwirtschaft.

Müller-Armack hat das wirtschaftspolitische Konzept der Sozialen Marktwirtschaft als einen offenen Stilgedanken, nicht als eine geschlossene Theorie konzipiert. Damit ist zum einen sichergestellt, dass notwendige Anpassungen des Konzeptes an sich ändernde gesellschaftliche Bedingungen

prinzipiell möglich sind. Zweitens wird deutlich, dass die Dynamik des Wirtschaftsstils der Sozialen Marktwirtschaft Offenheit gegenüber dem gesellschaftlichen Wandel geradezu erfordert. Konzeptionelle Anpassungen und Variationen haben dabei in einer Weise zu erfolgen, durch die der Grundgedanke des Konzeptes selbst nicht verletzt oder ausgehöhlt wird. Diesen Grundgedanken des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft hat Müller-Armack in einer abstrakt-verallgemeinernden Kurzformel ausgedrückt, deren Inhalt unter Berücksichtigung der jeweilig vorliegenden gesellschaftlichen Bedingungen bei der politischen Umsetzung konkretisiert werden muss (Soziale Marktwirtschaft: Politische Umsetzung ...). Nach der Bestimmung von Müller-Armack liegt der „Sinn der Sozialen Marktwirtschaft“ darin, „das Prinzip der Freiheit des Marktes mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“. Anhand dieser Formel kann ermessen werden, in welchem Grade theoretische Weiterentwicklungen und Ergebnisse praktischer Politik noch mit dem ursprünglichen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verträglich sind. Als Bezugsrahmen dient die Idealvorstellung einer durch soziale Gerechtigkeit ergänzten Freiheit des Menschen. Zu den theoriehistorischen Quellen der Sozialen Marktwirtschaft gehören daher sowohl gesellschaftlich orientierte Theorien des [Liberalismus](#) mit ihrer Grundidee der Freiheit als auch ethisch ausgerichtete Sozialphilosophien, die ein Grundverständnis sozialer Gerechtigkeit vermitteln.

Freiheit und Gerechtigkeit als gesellschaftliche Grundwerte bilden im Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft zwei Seiten eines Verhältnisses, dessen Spannung aufrechtzuerhalten und auszuhalten ist. Dabei kann es einerseits grundsätzlich nicht darum gehen, eine Seite zu Lasten der anderen permanent zu überdehnen. Soziale

Marktwirtschaft kann zweitens nicht als ein bloßer Kompromiss zwischen Freiheit und sozialer Gerechtigkeit verstanden werden, bei dem jeweils der eine dem anderen untergeordnet wird. Beide Werte stehen vielmehr in einem sich ergänzenden Verhältnis zueinander. Das oft unterstellte Widerspruchsverhältnis zwischen Freiheit und Gerechtigkeit wird damit auf eine spezifische Weise behoben, die Müller-Armack auch als dialektisch bezeichnet hat.

Auf der Basis der breiten Anerkennung der Grundwerte, zu denen neben Freiheit und Gerechtigkeit unter anderen auch Sicherheit und Menschenwürde gehören, geht vom Konzept der Sozialen Marktwirtschaft eine die verschiedenen Weltanschauungen verbindende Integrationskraft im Sinne der friedensstiftenden [sozialen Irenik](#) aus. Damit erweist sich das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft auch als potenziell geeignet für eine internationale Wirtschaftsordnung, beispielsweise als [Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union](#).

Betrachtet man die Ergebnisse der Praxis der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitablauf, lassen sich einzelne Phasen unterscheiden, die durch den Grad der Übereinstimmung mit dem theoretischen Leitbild charakterisiert sind. Bereits Müller-Armack sprach von einer zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft, als er 1960 im Zuge einer kritischen Überprüfung des bislang Erreichten den Vorschlag der Ergänzung der Sozialen Marktwirtschaft durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik machte, die der Anerkennung der [gesellschaftlichen Grundlagen von Wirtschaftsordnungen](#) im Allgemeinen und der Sozialen Marktwirtschaft im Besonderen Rechnung tragen sollte.

Aktuell hat sich in der Literatur die folgende Periodisierung durchgesetzt:

Die erste Phase (1948-1966) war nach der Überwindung von Anfangsschwierigkeiten geprägt durch eine zunächst überaus erfolgreiche Realisierung der Prinzipien und Stilelemente der Sozialen Marktwirtschaft. Als Indikator für den Erfolg gilt das sogenannte Wirtschaftswunder der 50er Jahre mit seiner grundlegenden technologischen Modernisierung des Produktionsapparates und dem raschen Ansteigen des Lebensstandards der westdeutschen Bevölkerung. Begünstigend für diese Entwicklung wirkten die amerikanische Unterstützung durch die Marshall-Plan-Hilfe, das Vorhandensein eines zur Auslastung der Produktionskapazitäten vorhandenen großen Arbeitskräftepotenzials, die Abwesenheit größerer konjunktureller Rückschläge und eine innenpolitisch stabile Situation. Ab 1957 setzte ein allmählicher „Stilverfall“ ein, der sich in zunehmenden Schwierigkeiten beim wirtschaftlichen Wachstum, in [Zielkonflikten in der Wirtschaftspolitik](#), in Verteilungskämpfen und in einer allmählichen Verhärtung des sozialen Klimas äußerte.

Die zweite Phase (1967-1978) der Wirtschaftspolitik der Sozialen Marktwirtschaft war dominiert durch eine vom Keynesianismus geprägte Politik der Globalsteuerung und des Interventionismus. Damit einher ging eine zunehmende Einschränkung marktwirtschaftlicher Funktionen und eine Verletzung von Marktprinzipien, die im ordnungspolitischen Grundsatz der Freiheit und im Kriterium der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen des Staates zum Ausdruck kommen.

Die dritte Phase (1979-1989/90) wurde durch das Scheitern der Politik der Globalsteuerung eingeleitet. Zwar setzte nach dem Regierungswechsel 1982 eine Umorientierung

der Wirtschaftspolitik zur Belebung marktwirtschaftlicher Elemente ein, insgesamt ist diese Phase allerdings durch Stagnation in der [Ordnungspolitik](#) und einen damit entstehenden Reformstau charakterisiert.

Die vierte Phase (seit 1990)" wurde durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten eingeleitet. Die für notwendig erachteten wirtschafts-und ordnungspolitischen Reformvorstellungen werden zunehmend ergänzt durch Forderungen nach einem Umbau des [Sozialstaats](#) bzw. nach einer veränderten [Sozialpolitik](#). Erklärtes Ziel ist es hierbei, die für als gestört erachtete Balance zwischen der ökonomischen und der sozialen Dimension wiederherzustellen.

In der aktuellen theoretischen Diskussion zum Thema dominieren diejenigen Positionen, die zum einen eine Rückbesinnung auf die Wurzeln und zum anderen eine Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft fordern.

Literaturhinweise

- Müller-Armack, A. (1976), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Bern, Stuttgart;
- Quaas, F. (2000), Soziale Marktwirtschaft. Wirklichkeit und Verfremdung eines Konzepts, Bern, Stuttgart, Wien;
- Tuchtfeldt, E. (1995), Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitisches Konzept, in: Quaas, F./ Straubhaar, T. (Hrsg.), Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, Bern, Stuttgart, Wien, S. 29-46.

Friedrun Quaas

Soziale Marktwirtschaft: Menschenbild

An der Auffassung vom Menschen scheiden sich bis heute nicht nur die Geister, sondern auch Wege und Irrwege in der Politik. Das Menschenbild ist der Maßstab für jede weitere Ausdehnung von Humanität auf dem Planeten Erde und für die Bewertung schlimmster Formen der Menschenverachtung, wie sie einige Ideologien über das 20. Jahrhundert gebracht haben. Der *Kommunismus* unterteilte Menschen und Gesellschaft in Klassen, die wertend abgegrenzt wurden. Diesem Prinzip opferten die Sowjetunion (seit 1917) und ihre Satellitenstaaten (einschließlich der DDR von 1949 bis 1989) Millionen von Menschenleben und Familienschicksale. Der *Nationalsozialismus* stellte die Rasse über den Menschen und verfolgte mit diesem Wahn ganze Völker, insbesondere das jüdische, bis zur physischen Vernichtung. Die nationalsozialistische Ideologie verachtete auch den Menschen des eigenen Volkes („Du bist nichts, dein Volk ist alles“) mit der Folge der Zerstörung großer Teile der Existenzgrundlagen auch des deutschen Volkes im Zweiten Weltkrieg. Beide Ideologien hatten ihre eigenen Definitionen für „lebensunwertes Leben“ und zogen daraus die „Berechtigung“ zu dessen Vernichtung. Beide verursachten die größten Fluchtbewegungen und Vertreibungsverbrechen der Menschheitsgeschichte, die zugleich die verheerendsten kulturellen Verluste in Europa zur Folge hatten.

Die Völkergemeinschaft hat auf diese epochalen Katastrophen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) eine Antwort zu geben versucht, und seit es das Internationale Kriegsverbrechertribunal in Den Haag als Antwort auf die Kriegs- und Vertreibungsverbrechen am Balkan gibt, sind Verletzungen

der Menschenrechte auch mit weltweiter strafrechtlicher Verfolgung bedroht. Das ist ein bedeutsamer Schritt des Völkerrechts und ein hoffnungsvolles Zeichen für mehr Solidarität zwischen den Völkern zum Schutz der elementaren Menschenrechte, auch in Unrechtsregimen und Diktaturen.

Das deutsche Volk hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg „in Verantwortung vor Gott“ eine neue staatliche, politische und gesellschaftliche Ordnung im Grundgesetz gegeben und in dessen Artikel 1 feierlich erklärt: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Aus der ideologischen Selbstüberhebung des Menschen über den Menschen mit allen ihren schrecklichen Folgen während der Nazizeit wurde die Erkenntnis verfassungsmäßig verankert, dass jeder Mensch – unabhängig von Rasse, Religion, Geschlecht und auch der behinderte Mensch – in seiner Würde jeder Verfügungsmacht entzogen ist, weil ein Verstoß gegen diesen Grundsatz in die Inhumanität führen muss. Es gibt aus dieser Perspektive kein lebensunwertes Leben. Der Mensch steht also unter dem Schutz der staatlichen Ordnung. Seine Grundrechte in den Artikeln 1 bis 20 Grundgesetz (GG) sind nach Art. 79 Abs. 3 nicht veränderbar.

Die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von 1776 hatte auf der Grundlage des Naturrechts bereits betont, dass Würde und Rechte den Menschen „by their creator“ gegeben sind, also mit der von Gott geschaffenen menschlichen Natur. Diese Auffassung stützt sich auf den Schöpfungsbericht der Bibel in Gen. 1,27. Dort steht: „Gott schuf den Menschen nach seinem Bilde, nach dem Bilde Gottes schuf er ihn; als Mann und Frau schuf er sie.“ Ob man nun der biblischen Linie der Gottesebenbildlichkeit des Menschen folgt oder ein humanistisches Menschenbild

(Naturrecht) vertritt: Auf jeden Fall heißt Menschenwürde, „daß der Mensch mehr ist, als er von sich weiß.“ (Ernst Benda) . Und daraus folgen Grenzen, die auch nicht dadurch entfallen, dass die Vollkommenheit der Menschenwürde einer Unvollkommenheit des irdischen menschlichen Zustandes entgegensteht. Dieses Spannungsverhältnis ist für den Menschen nicht überwindbar, es muss ausgehalten werden. Das gilt heute insbesondere für die wissenschaftliche Forschung und ihre Anwendung auf den Menschen in der Bio-und Gentechnologie sowie an den existenziellen Grenzen des Menschen am Beginn und Ende seines Lebens.

Es gehört weiter zur Achtung der Menschenwürde, dass der Mensch so akzeptiert wird, wie er ist. Nur auf dieser Grundlage ist er frei und kann auch für sein Handeln zur Verantwortung gezogen werden. Wer den Menschen aus seiner Unvollkommenheit heraus führen und nach außer ihm liegenden Zielen verändern oder gar seinen Lebenssinn bestimmen will, nimmt ihm die natürliche Gabe von Freiheit und Verantwortung, wirft ihn in Abhängigkeit und Unmündigkeit und beraubt ihn seiner tiefsten Lebensmotivationen. Wer hingegen den Menschen so akzeptiert, wie er ist, stellt fest, dass kein Mensch dem anderen gleicht. Ungleichheit ist eine menschliche Konstante. Sie bereichert das menschliche Leben; nur Ideologen stören sich daran. Zwei Beispiele können das belegen:

Menschen haben verschiedene Gaben und Fähigkeiten und sie verfügen über diese auch in ungleicher Ausstattung. So kommt es, dass sie bei gleicher oder vergleichbarer Anstrengung zu ungleichen Ergebnissen gelangen. Das gilt für den Bildungs-und Ausbildungsprozess ebenso wie für die Wirtschaft und das Arbeitsleben. *Vertreter einer*

kollektivistischen oder sozialistischen Auffassung vom Menschen sehen in diesem Befund einen ethischen Auftrag, für mehr Gleichheit zu sorgen. Das ist ein legitimes politisches Anliegen, so lange anerkannt wird, dass es keine völlige Gleichheit geben kann und die Grenze gewahrt wird, jenseits der das Bemühen um Gleichheit in Zwang und Verletzung der Menschenwürde umschlägt.

Menschen haben verschiedene Interessen, Vorstellungen und Meinungen. Diese Tatsache hat zur Folge, dass sie unterschiedliche Ziele mit voneinander abweichenden Mitteln anstreben und vor allem auch den Sinn ihres Lebens sehr unterschiedlich interpretieren. Gleiche oder vergleichbare Lebenssituationen werden deswegen oft ungleich, unterschiedliche Situationen hingegen oft gleich beurteilt, nimmt man die subjektive Zufriedenheit, Hoffnung oder Glück zum Maßstab. *Vertreter einer individualistischen, utilitaristischen (auf den reinen Nutzen ausgerichteten) oder gar hedonistischen (dem persönlichen Lustgewinn gewidmeten) Auffassung vom Menschen* leiten aus dieser Sachlage oft den Anspruch auf das persönliche Lebensglück ab. Das ist legitim, so lange in ausreichendem Maße auch eine Verpflichtung zur sozialen Verantwortung dem Nächsten gegenüber wahrgenommen wird. Sonst kann ungezügelter Freiheit für andere zu Zwang und der Verletzung ihrer Menschenwürde führen. Diese Beispiele zeigen zum einen, dass einseitige Auffassungen vom Menschen Probleme zur Folge haben, wenn nicht sogar in gefährliche Situationen führen können. Deswegen ist ein *gleichermaßen personal wie sozial ausgerichtetes Menschenbild, wie es der christlichen und auch der säkularisiert-humanistischen Tradition entspricht*, der beste Weg, um verantwortliche Politik zu gestalten und neue Irrwege zu vermeiden.

Zum anderen aber machen diese Beispiele auch die Grenzen jeder Politik eines sozialen Ausgleichs deutlich: Wie soll soziale Gerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel unter Wahrung der grundgesetzlich verankerten Menschenwürde *einvernehmlich* interpretiert werden? Als Königsweg zur Lösung dieser Frage wird oft der „Sachzwang“, also eine Antwort angeboten, die sich aus der Sachlage als sachgerecht ergibt. Man spricht von Mechanismen (Preismechanismus), Automatismen (Arbeitsplatzabbau), Zwangsläufigkeiten (die sich z. B. aus der Globalisierung ergeben) etc., denen man nur zu folgen brauche oder folgen müsse, ohne sich der Notwendigkeit einer ethischen und in ihrer Konsequenz auch politischen Entscheidung zu stellen.

Der angesprochene „Sachzwang“ ist ein Irrweg oder bestenfalls ein Propagandatricks im politischen Tageskampf. Eigengesetzlichkeiten gibt es nur in der Natur: Ihren Gesetzen müssen wir folgen, wenn wir nicht scheitern wollen. Eigengesetzlichkeiten in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik wirken niemals nur auf der objektiven Seite als Sachgesetz, „sondern ebenso auf der subjektiven Seite als Leidenschaft und als Willensrichtung“ (Helmut Thielicke). Daraus folgt, dass Gerechtigkeit in einer Gesellschaft als ein der Menschenwürde und dem verfassungsmäßigen Menschenbild entsprechendes Ziel realistisch nur als Ergebnis des komplizierten Zusammenwirkens der Menschen in ständig zu verbessernden Strukturen (Ordnungspolitik) gedacht werden kann. Sie ist nur sehr bedingt, d. h. indirekt als Ergebnis menschlichen Entwurfs gestaltbar. Die den Prozess menschlichen Handelns entscheidend beeinflussenden Faktoren sind die Rechtsordnung, die politische Ordnung und die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung (Soziale Marktwirtschaft), die damit zugleich das Menschenbild

gestalten und schützen. Gleichzeitig wird sichtbar, wie wichtig es ist, dass diese Teilordnungen der Gesellschaft einander entsprechen und ergänzen (Interdependenz der Ordnungen).

Literaturhinweise:

- Thielicke, H. (1976), Mensch sein – Mensch werden, Entwurf einer christlichen Anthropologie, München, Zürich;
- Greshake, G./ Vossenkuhl, W. (1995), Mensch, in: Staatslexikon, Bd. 3, Sp. 1094-1104, Sonderausgabe der 7., völlig neu bearbeiteten Aufl., Freiburg i. Br. u. a.

Klaus Weigelt

Soziale Marktwirtschaft: Ökonomische Grundlagen und Funktionsweise

Ökonomische Ausgangstatbestände

Die Wirtschaftsordnung in Deutschland ist mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft eng verknüpft. Die gern als „Wirtschaftswunder“ bezeichnete ökonomische Entwicklung Deutschlands während der ersten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg hat dem damit bezeichneten Konzept (gleichsam als Exportartikel) zu internationalem Ansehen verholfen. Viele Entwicklungsländer und auch die osteuropäischen Staaten orientieren sich an diesem Modell, dessen Attraktivität wohl auch zur Überwindung der Teilung Deutschlands im Jahre 1989 beigetragen hat.

Da die Anpassungsfähigkeit des Konzepts an veränderte Bedingungen des ökonomischen Umfeldes eine wichtige Eigenschaft der Sozialen Marktwirtschaft ist, kann es eine feste Definition ihrer politischen Ausgestaltung nicht geben.

Die „Väter“ der Sozialen Marktwirtschaft haben eine allzu detaillierte Festlegung wohlweislich vermieden, als sie die Grundlagen dieser Wirtschaftsordnung formten. Die maßgebliche Zielvorstellung bestand dabei vor allem darin, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“ (Alfred [Müller-Armack](#)), um einen „Wohlstand für Alle“ (Ludwig [Erhard](#)) zu schaffen und zu sichern. Müller-Armack betonte deshalb, dass die Soziale Marktwirtschaft als „offenes System“ konzipiert sei. Diese Forderung gilt in Sonderheit vor dem Hintergrund einer nunmehr globalisierten Welt ([Globalisierung](#)).

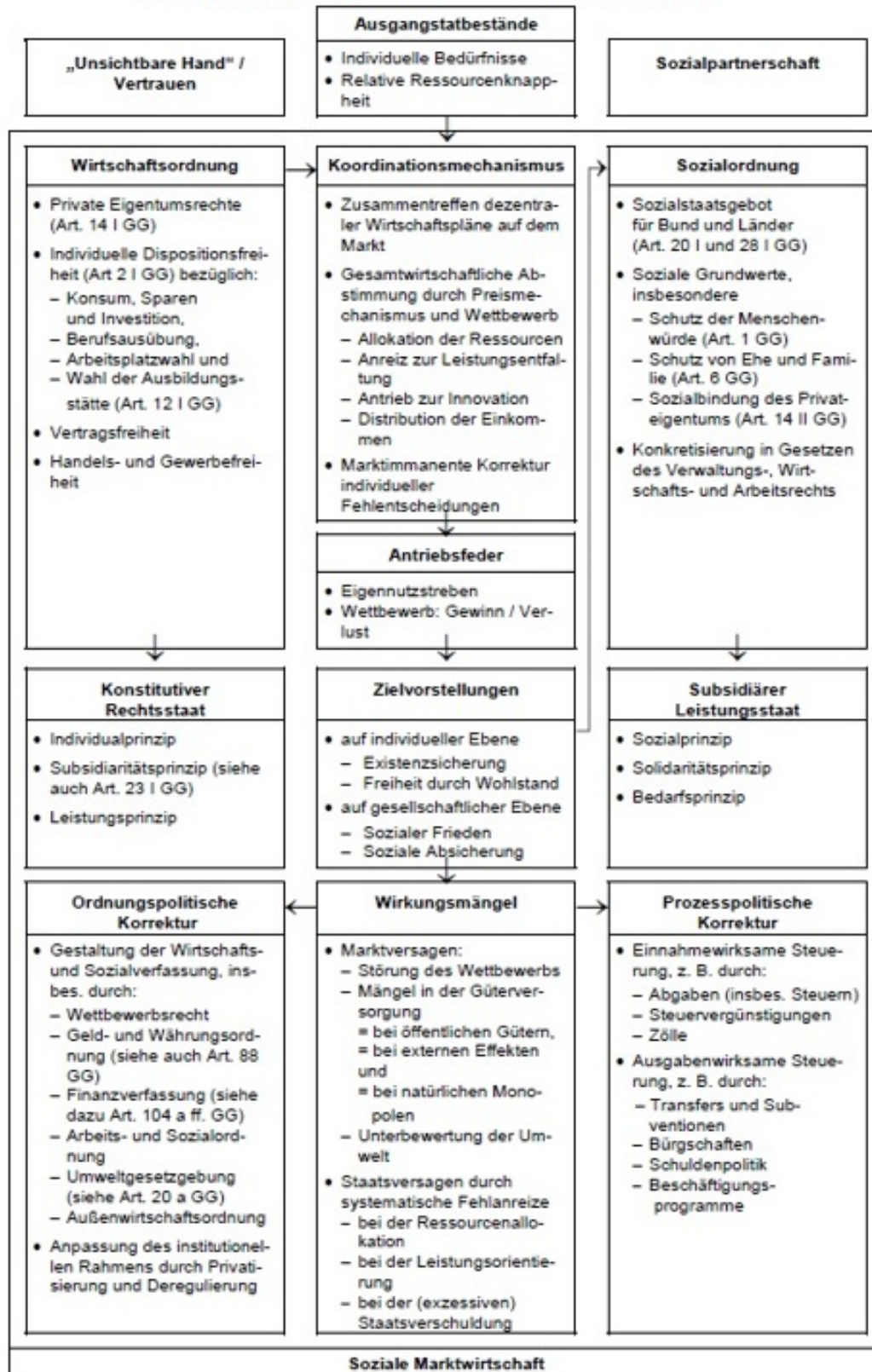
Die Grundzusammenhänge der Sozialen Marktwirtschaft können als allgemeines Baumuster einer *Wirtschaftsordnung* gekennzeichnet werden (siehe dazu auch die folgende Übersicht). Zwei Überlegungen charakterisieren die *Ausgangstatbestände*:

- Im Zentrum ökonomischer Erwägungen stehen die Menschen und deren *individuelle Bedürfnisse*, die so unterschiedlich sind wie deren Träger selbst. Soweit es sich dabei um materielle Bedürfnisse handelt, wird zu deren Befriedigung auf eine – zumindest in kurzfristiger Betrachtung – gegebene Ausstattung mit Ressourcen zurückgegriffen. Der Ressourcenbegriff umschließt neben den Gütern, das sind Waren und Dienstleistungen, vor allem die Produktionsfaktoren, nämlich in Form von Arbeit, Kapital und Boden, sowie die Umwelt. Die Verfügbarkeit des Produktionsfaktors Arbeit wird insbesondere durch die Zahl der erwerbsfähigen Personen, deren Wissen (Wissensmanagement) und deren Fähigkeiten (Humankapital; Ausbildung und Weiterbildung) sowie durch deren Mobilität bestimmt. Gemeinhin ist davon auszugehen, dass

diese Fähigkeiten unter den Menschen unterschiedlich verteilt sind. Unter dem Kapitalbegriff werden vornehmlich die Produktionsanlagen (produzierte Produktionsmittel) verstanden. Deren Leistungsfähigkeit zur Herstellung von Gütern richtet sich maßgeblich nach dem jeweils verfügbaren und realisierten Stand der Technik (Innovationen; Forschung und Entwicklung). Davon ist das Kapital in Form von Finanzmitteln zu trennen, das zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt wird. Schließlich sind mit dem Faktor Boden neben den land- und erwerbswirtschaftlichen Nutzflächen alle natürlichen Ressourcen wie Bodenschätze, Luft, Wasser und Umwelt (Naturvermögen und Biodiversität) nach der Menge (Volumen) und nach der Qualität im Sinne einer nachhaltigen Verfügbarkeit angesprochen.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Übersicht: Grundstrukturen der Sozialen Marktwirtschaft



- Weil und soweit die verfügbaren Ressourcen anders als im Schlaraffenland nicht ausreichen, um alle Bedürfnisse der Menschen gleichermaßen jetzt und zukünftig (als intergenerative Komponente der Versorgung und Verteilung) zu befriedigen, herrscht insoweit Konkurrenz um die Verwendung der gegebenen Ressourcen. Gemessen an den Verwendungsmöglichkeiten sind die zugehörigen Mittel also knapp (*relative Ressourcenknappheit*). Folglich bedeutet der Einsatz einer Ressource zur Befriedigung eines Bedürfnisses den Verzicht auf die Möglichkeit zur Befriedigung anderer Bedürfnisse mit eben diesen Mitteln (Opportunitätskosten). Mithin entsteht die Aufgabe, die insoweit knappen Ressourcen dem Ort ihrer jeweils zweckmäßigsten Verwendung zuzuführen (Allokationsproblem). Dem ökonomischen Prinzip folgend ist dieser Ort identifizierbar: Er liegt genau in derjenigen Verwendungsmöglichkeit, bei der durch Einsatz der betrachteten Ressource eine höchstmögliche Bedürfnisbefriedigung bewirkt wird. Demgemäß fordert dieses Prinzip, dass zur Befriedigung eines gegebenen Bedürfnisses nicht mehr Ressourcen eingesetzt werden als unbedingt nötig. Mit anderen Worten: Knappe Ressourcen dürfen nicht verschwendet werden, um den gesamtwirtschaftlichen Nutzen so groß wie möglich werden zu lassen und um auch zukünftigen Generationen eine entsprechende Ressourcennutzung zu ermöglichen ([Nachhaltigkeit](#); [Ressourcenschutz](#)).

Marktliche Gestaltungswege einer Wirtschaftsordnung

Zur Lösung der so gekennzeichneten Aufgabe gibt es alternative Koordinationsmechanismen, die zugleich Gegenstand einer Festlegung und gegebenenfalls einer Veränderung von ökonomischen Rahmenbedingungen sind. Als eine konkrete Ausgestaltung eines solchen *Koordinationsmechanismus* ist die [Marktwirtschaft](#) zu kennzeichnen. Deren entscheidendes Merkmal ist der prinzipielle Vorrang einer dezentralen Allokation (im Gegensatz zur zentralen Verwaltungswirtschaft; nicht: Planwirtschaft): Die Entscheidung darüber, wo welche Ressourcen wie eingesetzt werden, erfolgt durch das freiwillige Zusammentreffen und durch die eigenständige Realisierung von individuellen Tauschabsichten. Überall dort, wo derartige Transaktionen stattfinden, wirkt ein Markt. Dazu gehören Faktormärkte (wie z. B. für Rohstoffe oder Arbeitskräfte), Gütermärkte (wie z. B. für Lebensmittel, Textilien, Möbel, Kraftfahrzeuge oder Maschinen) ebenso wie Märkte für Dienstleistungen (wie z. B. für Gesundheit, Bildung, Unterhaltung oder Informationen / Medien) oder auch Finanzmärkte (wie z. B. für Geldanlagen / Aktien und Rentenwerte, Versicherungen, Kredite / Darlehen oder Devisenmärkte).

Der Markt als Koordinationsordnung sichert prinzipiell einen für alle beteiligten Akteure vorteilhaften Ausgleich der individuellen Wirtschaftspläne. Die einzelnen Wirtschaftssubjekte (gemeint sind private Haushalte, private Unternehmen, der Staat und auch das Ausland) treten demnach als Anbieter und Nachfrager knapper Ressourcen auf den jeweiligen, oben genannten Teilmärkten auf. Dort befinden sie sich im [Wettbewerb](#) untereinander und versuchen, ihre jeweiligen Pläne mit denjenigen der anderen Marktseite in Übereinstimmung zu bringen. Dieser gesamtwirtschaftliche Koordinationsprozess vollzieht sich über die Bildung von Preisen (z. B. auch in

Form von Löhnen, Zinssätzen oder Prämien), die sich als Ergebnis von [Angebot und Nachfrage](#) bilden.

Als Ausdruck freier Marktprozesse sind die Preise einerseits ein Ausdruck der individuellen Zahlungsbereitschaft; sie verdeutlichen damit die nachfragerseitige Wertschätzung der produzierten Güter. Andererseits sind die Preise ein Spiegelbild für die Opportunitätskosten der Produktion und damit für den Knappheitsgrad der jeweiligen Güter. Durch diese Eigenschaften erfüllen die jeweiligen Preise ihre *Ausgleichs- und Signalfunktionen* sowie ihre *Lenkungs- und Anreizfunktionen* auf dem Markt:

- Das Preissystem signalisiert den Marktteilnehmern, welche Güter in welcher Menge und Qualität produziert und bereitgestellt werden sollen. Aus den Preisen ergibt sich auch, auf welche Weise und an welchem Ort die Produktion bestmöglich erfolgt. Im Zusammenhang mit der [Globalisierung](#) von Handelsbeziehungen bewirkt der Preismechanismus zudem eine regionale Lenkung der Ressourcen und trägt so zu einem nationalen sowie gegebenenfalls auch zu einem internationalen *Standortwettbewerb* bei. Die dadurch bewirkte Allokation der Ressourcen entspricht insoweit dem ökonomischen Prinzip.
- Die Entlohnung der Produktionsfaktoren nach ihrem jeweiligen Beitrag zur Güterversorgung wirkt sich stimulierend auf die Leistungsbereitschaft aus. Demgemäß schafft der Lohn als Preis der Arbeit einen *Anreiz zur individuellen Leistungsentfaltung*. In vergleichbarer Weise fördert ein zu erwartender [Gewinn](#) als Risikoprämie auf eingesetztes Kapital die Bereitschaft, entsprechende Risiken zu

übernehmen. In dynamischer Hinsicht resultiert aus dem Preiswettbewerb auch ein *Antrieb zu technischem Fortschritt*, um Güter günstiger zu produzieren (*Prozessinnovation*) und Produkte bei gegebenen Preisen zu verbessern oder auch neue Produkte zu entwickeln (*Produktinnovation*).

- Im Ergebnis sorgen Nachfragepräferenzen und Preissignale dafür, dass das erwirtschaftete Sozialprodukt jeweils nach Maßgabe der individuellen Beiträge zu seiner Entstehung unter den Wirtschaftssubjekten aufgeteilt wird. Dies bezeichnet die marktmäßige *Distribution der Einkommen*.

Auch bei der Erfüllung ihrer Koordinationsfunktionen können Preise freilich nicht das Auftreten individueller Fehlentscheidungen verhindern, welche die Wirtschaftssubjekte auf der Grundlage stets begrenzter Informationen treffen. Denn für die Beschaffung weiterer, genauerer Informationen zur Begrenzung von Informationsasymmetrien wären zusätzliche Ressourcen einzusetzen; ein Rückgriff auf vollständige Informationen ist realitätsbezogen nicht möglich. Investitionsentscheidungen beispielsweise bauen auf einem Kalkül zu erwartender Gewinne auf, welches sich im Zeitverlauf durchaus als falsch erweisen kann – mit der Folge von misslichen Verlusten. Bestimmend ist dabei letztlich, dass derartige Fehlentscheidungen unter Wettbewerbsbedingungen nicht dauerhaft sein werden. Es kommt folglich zu einer Änderung der Erwartungen, Korrekturen der Entscheidungen, also zu Anpassungen an den Markt oder zu einem Ausscheiden aus dem Markt. Dieser Lernprozess durch Ausprobieren und Fehlererkenntnis (trial and error) setzt daher einen

marktimmanten Korrekturmechanismus für individuelle Fehlentscheidungen in Gang.

Die damit gekennzeichneten Informations- und Koordinationsabläufe des Marktes stehen unter den konstitutiven Bedingungen einer *Wirtschaftsordnung*: Marktliche Tauschaktivitäten zwischen den Individuen setzen voraus, dass die zu tauschenden Ressourcen sich in deren unmittelbarer Verfügungsgewalt befinden. Damit ist die wichtigste konstitutive Bedingung der Sozialen Marktwirtschaft genannt, das Vorhandensein *privater Eigentumsrechte* ([Eigentum](#)).

Zur Sicherstellung dieser Voraussetzung einigen sich die Wirtschaftssubjekte in einem staatlichen Gemeinwesen auf Gesetze zur Formulierung ihrer Eigentumsrechte: Sie schaffen in diesem Rahmen ein Ordnungssystem zum Schutz des Privateigentums und zur Durchsetzung der freien individuellen Verfügung darüber. Dies sichert insbesondere die *individuelle Dispositionsfreiheit* über den Einsatz der privaten Ressourcen zur Einkommensverwendung (*Konsum* und *Sparen*) einerseits sowie zur Einkommenserzielung andererseits. Mit Letzterem ist der Einsatz von Ressourcen zu Produktionszwecken (*Investition*) ebenso wie der Einsatz der eigenen Arbeitskraft (*Beruf und Arbeitsplatzwahl*) und die dazu notwendige Ausbildung (*Ausbildungswahl*) angesprochen. Zur institutionellen Absicherung des Austauschs von Ressourcen dienen die Rechtsgrundsätze der *Vertragsfreiheit* sowie der *Handels- und Gewerbefreiheit*. Allerdings sind der individuellen Handlungsfreiheit dort Grenzen gesetzt, wo deren Ausübung die Freiheit von Dritten einschränkt und beeinträchtigt.

Antriebsfeder für eine Beteiligung am Produktionsprozess ist das *Eigennutzstreben* der Wirtschaftssubjekte. Als

Anbieter von Waren und Diensten oder als Investoren (Anleger und Kapitalgeber) sind die Marktteilnehmer durch den *Wettbewerb* zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Produktionsfaktoren gezwungen – dies gilt ebenso für gewinnorientierte wie auch für leistungsorientierte Unternehmen. Als Verbraucher setzen die Individuen ihre erwirtschafteten Einkommen und Gewinne möglichst nutzenmaximierend ein, wodurch auch die Verwendung der erwirtschafteten Güter nach dem ökonomischen Prinzip erfolgt. Ein insoweit wirkender Mechanismus der „*unsichtbaren Hand*“ (Adam Smith, Wohlstand der Nationen) lässt die wirtschaftlichen Aktivitäten der privaten Individuen mit dem gesamtgesellschaftlichen Erfordernis einer effizienten Verwendung der knappen Ressourcen harmonisieren. Das so bezeichnete Eigennutzprinzip ist allerdings nicht mit bloßem Egoismus gleichzusetzen. Es verzichtet darauf, Dritte durch das eigene Handeln zu schädigen, und es korreliert mit dem Streben nach gesellschaftlicher Anerkennung, der „*Sympathie*“ (Adam Smith, Theorie der ethischen Gefühle). Daraus resultiert eine (partielle) Übereinstimmung privater und gesellschaftlicher Nutzenfunktionen (Liberalismus). Diese Sachlage begründet beispielsweise das vielfältige *gemeinnützige Engagement* von Bürgern in Vereinen und Ehrenämtern sowie in privaten Stiftungen (Spenden), wodurch ein wesentlicher gesellschaftlicher (auch ökonomischer) Beitrag zur Stabilisierung der marktwirtschaftlichen Ordnung dauerhaft erbracht wird.

Das (ungeschriebene) Gebot, Dritte durch das eigene Handeln nicht zu schädigen, wird jedoch verletzt, wenn das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und der Politikakteure in unterschiedlichen Interessengruppierungen oder der ganzen Volkswirtschaft durch Gier und Kungelei geprägt wird. Derartige Exzesse (beispielsweise in Form von

„Blasen“ auf unterschiedlichen Märkten) werden von den Mechanismen des Marktes gleichsam selbst reinigend früher oder später bestraft. Ein derartiger, heilsamer Prozess ist prinzipiell zu begrüßen, weil er das konstatierte Fehlverhalten der Akteure letztendlich sanktioniert. Ob und inwieweit dabei stets die Verursacher der Schädigungen und Beeinträchtigungen getroffen werden, ist allerdings durchaus fraglich (mit der Folge negativer Umverteilungsaspekte).

Marktliche Einkommensverteilung und staatliche Umverteilung

Jenseits dessen stellt der Markt eine Kongruenz zwischen den wirtschaftlichen *Zielvorstellungen* auf der individuellen und auf der gesellschaftlichen Ebene her. Dem gesamtwirtschaftlichen *Effizienzpostulat* steht also das Streben privater Marktteilnehmer nach *Sicherung der eigenen Existenz* sowie nach Erlangung *wirtschaftlicher Freiheit* gegenüber. Ausdruck dieser Freiheit ist dabei nicht zuletzt das Maß, in dem private Individuen über knappe Ressourcen verfügen können, mithin der jeweils persönlich realisierte *Wohlstand*. Der Bereich einzelwirtschaftlicher Zielvorstellungen schließt darüber hinaus ein mehr oder weniger ausgeprägtes Interesse der Individuen an sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit ein. Dieses Bedürfnis kann eine politische Nachfrage nach staatlicher Umverteilung in zweifacher Hinsicht begründen:

- Wenn und soweit die aus dem Marktmechanismus resultierende Verteilung (Distribution) wirtschaftlichen Wohlstands (die so genannte „primäre oder funktionelle Einkommensverteilung“) mehrheitlich als unausgewogen oder als ungerecht empfunden wird, begründet dies bei den privaten

Wirtschaftssubjekten unter Umständen die Befürchtung, dass vergleichsweise arme Individuen in Reaktion darauf eine gewaltsame Umverteilung (beispielsweise durch Betrug, Raub oder Diebstahl) vornehmen könnten. Jenseits der individuellen Bedrohung für die Betroffenen würde eine damit verbundene Gefährdung der Eigentumsordnung auch das Fundament der Marktwirtschaft erschüttern. Sofern die gesellschaftliche Ordnung nicht deshalb durch weitergehende staatliche Repression erzwungen werden soll, ist die Absicherung des *sozialen Friedens* durch eine Institutionalisierung von Maßnahmen staatlicher Umverteilung (Redistribution, der so genannten „sekundären oder personellen Einkommensverteilung“) angezeigt (Schutzmotiv). Dazu rechnet gemeinhin nicht zuletzt die *Sozialpartnerschaft* zwischen den Arbeitgebern (vertreten durch Unternehmensverbände) und den Arbeitnehmern (vertreten durch Gewerkschaften), welche prinzipiell auf der Grundlage der so genannten *Tarifautonomie* die Vergütungen auf dem Arbeitsmarkt in Form von Tarifverträgen aushandeln. Allerdings sind die dabei vereinbarten Ergebnisse auf der Verbandsebene nicht immer mit der Lage auf der jeweiligen Unternehmensebene kompatibel. Die Entwicklung tendiert in zunehmendem Maße, zum Teil auch von den Tarifparteien provoziert, in Richtung auf staatliche Interventionen (beispielsweise durch die Vorgabe von Mindestlöhnen, Gewährung von Lohnzuschüssen).

- Ein derartiges Interesse an staatlicher Umverteilung kann auch auf persönlicher Ebene wirksam werden: Zwar existieren Anreize zu freiwilliger Umverteilung von Einkommen und Vermögen innerhalb gesellschaftlicher Kerngruppen, wie beispielsweise im Bereich der Familie (Schenkung und Vererbung) oder mit Blick auf die private Spendentätigkeit (Zeit-, Geld- oder Sachspende). Derartige Regeln und Verhaltensweisen können jedoch als unzureichend empfunden werden, weil die private Solidarität mit zunehmender Größe und Anonymisierung gesellschaftlicher Strukturen überfordert wird. Zudem sind bestimmte, die Existenz bedrohende Risiken nur begrenzt marktfähig; sie können folglich nicht in privaten Arrangements abgesichert werden (Versicherungsmotiv). Insoweit werden also der Staat oder von diesem eingerichtete, parafiskalische Gebilde ([Parafiski](#)) mit einer ergänzenden (und zwangsweisen) Umverteilung beauftragt. Die besonders in Deutschland ausgeprägte Affinität zu *sozialer Absicherung* ist historisch bereits im 19. Jahrhundert angelegt und wurde nicht zuletzt auch durch wirtschaftliche Notlagen infolge von zwei Weltkriegen geprägt. Eine derartige „Versorgungsmentalität“ (mit einem ausgedehnten Anspruchsdenken) ist mittlerweile als gesellschaftlicher Wert in Deutschland stärker ausgeprägt, als das in vielen anderen Ländern der Fall ist. Kritiker dieses Prozesses sehen deswegen darin erste Ansätze einer Systemgefährdung.

Sozialordnung zur Sicherung sozialer Grundwerte

Eine damit begründete [Sozialordnung](#) ist verfassungsmäßig für den Bund und für die Länder garantiert (*Sozialstaatsgebot*). Sie findet ihren allgemeinen Ausdruck in *Sozialen Grundwerten* wie dem Schutz der Menschenwürde, dem Schutz von Ehe und Familie und der Sozialbindung des Eigentums sowie – übergreifend – dem *Vertrauensschutz*. Diese Grundwerte konkretisieren sich in darauf aufbauenden Gesetzen des Verwaltungs-, Wirtschafts- und Arbeitsrechts sowie des Umwelt- und Verbraucherschutzes. Sie schlagen sich – bezogen auf die öffentlichen Haushalte – einnehmenseitig in einer umverteilungsorientierten Gestaltung des *Abgabensystems* nieder ([Staatseinnahmen](#)) und sind ausgabenseitig durch ein komplexes, kaum noch überschaubares Miteinander von Sach- und Geldleistungen geprägt ([Staatsausgaben](#)). Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang Übertragungen (Transfers) an Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit, welche durch Leistungen der Sozialversicherungen in Fällen von [Arbeitslosigkeit](#), Krankheit und Invalidität sowie Pflegebedürftigkeit vor dem Hintergrund einer klar erkennbar gewordenen, negativen demographischen Entwicklung mit zunehmenden Lasten für das Gemeinwesen insgesamt ergänzt werden. Auch wirtschaftspolitisch begründete Leistungen an Unternehmen ([Subventionen](#) und *Steuervergünstigungen*) werden durch den Staat als Mittel sozialer Umverteilung eingesetzt – sie sind zwar in ihrem konzeptionellen Ansatz (wegen der davon häufig ausgehenden, verzerrenden Wirkung auf den Wettbewerb) und in ihrem Ausmaß umstritten (Beihilfen), aber meist aus politischen Gründen nur schwer abzubauen ([Haushaltskonsolidierung](#)).

Tragende Säulen der Sozialen Marktwirtschaft

Damit sind die tragenden Säulen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft benannt, wie sie sich auch im Begriff der Sozialen Marktwirtschaft selbst widerspiegeln:

- Auf der einen Seite steht die Wirtschaftsordnung mit der Intention, den Aktivitäten der privaten Wirtschaftssubjekte adäquate Regeln für marktliche Tauschhandlungen zur Bewahrung und zur Stärkung des Wettbewerbs (als ein zentrales Regulativ) vorzugeben und wirksam durchzusetzen. Der insoweit gekennzeichnete *konstitutive Rechtsstaat* betont die Eigenverantwortlichkeit seiner Bürger (*Individualprinzip*, Eigenverantwortung), welche nach Maßgabe ihrer jeweiligen individuellen Beiträge zum Sozialprodukt an diesem dann auch teilhaben (Leistungsprinzip). Diese Eigenständigkeit des Individuums im Sinne der Freiheit (als ein zentrales Ziel) vor Eingriffen des Staates zu schützen, gebietet der Grundsatz der Subsidiarität: Was der Einzelne alleine oder in privaten Lebenskreisen eigenverantwortlich zu leisten vermag, gehört nicht in die Aufgabenzuständigkeit übergeordneter staatlicher Institutionen.
- Aus dem Subsidiaritätsprinzip leitet sich anders gewendet aber auch das Gebot zur gemeinschaftlichen Aufgabenbewältigung für solche Lebensbereiche ab, in denen der Einzelne oder die privaten Lebenskreise überfordert sind (*Solidaritätsprinzip*). Die damit angesprochenen Gemeinschaftsaufgaben kennzeichnen den *subsidiären Leistungsstaat* und beziehen sich im Rahmen der Sozialordnung insbesondere auf eine

gesamtgesellschaftliche Vor-und Fürsorge (*Sozialstaatsprinzip*, [soziale Gerechtigkeit](#)). Im Gegensatz zum leistungsorientierten Markt richten sich die Maßnahmen des [Sozialstaats](#) an der (Hilfs-)Bedürftigkeit seiner Glieder aus (*Bedarfsprinzip*). Weitere Aufgaben des Staates kommen beispielsweise in den Zielvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (aus dem Jahre 1967) zum Ausdruck. Danach hat sich der Staat einer Orientierung seiner Aktivitäten zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes ([Beschäftigung](#)), eines stabilen Preisniveaus ([Preisniveaustabilität](#)), eines [außenwirtschaftlichen Gleichgewichts](#) sowie eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums ([Wachstum](#)) verschrieben. Allerdings besteht bei der Verfolgung dieser Ziele eine Konkurrenzsituation, welche gelegentlich in der Literatur als „magisches Viereck“ apostrophiert wird. Unter Berücksichtigung der weit gefächerten Aufgaben des Umweltschutzes unter Nachhaltigkeitskriterien ([Ressourcenschutz](#)) als weiteres Ziel in diesem Rahmen wird zuweilen auch von einem „magischen Fünfeck“ gesprochen.

Wirkungsmängel und deren Abwehr

Sowohl der Marktprozess als auch das umfangreiche System der staatlichen Leistungen weisen allerdings gelegentlich *Wirkungsmängel* auf, die ergänzende Korrekturen mittels staatlicher Interventionen begründen können. Dazu zählen auch die Eingriffe des Staates als Folge von registriertem Marktversagen in das Marktgefüge durch eine vielfältige Einflussnahme (beispielsweise durch die Vorgabe von Höchst- oder Mindestpreisen,

Gebührenfestsetzungen, Preiskontrollen und Lenkungsabgaben) auf das Preisgefüge über so genannte *administrierte Preise*. Diese betreffen rund ein Drittel aller Preisfestsetzungen (in Deutschland). Überdies ist hinsichtlich der Marktprozesse dabei von zentraler Bedeutung, dass Preise trotz ihrer Koordinationsfunktion mitunter nicht das Auftreten individueller Fehlentscheidungen verhindern können. Dies beruht zum einen auf *begrenzten Informationen* und zum anderen auf dem Umstand, dass Informationen über Gütereigenschaften zwischen den privaten Wirtschaftssubjekten zumeist asymmetrisch verteilt sind.

An dieser Stelle gewinnt beispielsweise der vergleichsweise weiche Faktor „*Vertrauen*“ eine transaktionsbestimmende Funktion. Wird das Vertrauenskapital als unverzichtbarer Bestandteil (gleichsam ein „Schmiermittel“) der marktwirtschaftlichen Prozesse und auch des parlamentarischen Systems nicht in hinreichender (transparenter und glaubwürdiger) Form gesichert, führt das unter bestimmten Voraussetzungen (beispielgebend infolge von Misstrauen, Vertrauensbruch, Bestechung oder Korruption als Teil der Wirtschaftskriminalität) zwangsläufig zu ineffizienten Marktergebnissen und zu beträchtlichen volkswirtschaftlichen Schäden. Derartig begründete Vertrauensverluste (Vertrauenserrosion) in weiten Kreisen der Bevölkerung schädigen also zwangsläufig die Marktmechanismen und beeinträchtigen damit letztlich nachhaltig das Wirtschaftswachstum.

Mit Blick auf den Marktprozess sind darüber hinaus zwei weitere Ansatzpunkte für effizienzorientierte Staatsinterventionen zu nennen:

- Erstens können marktliche Versorgungs- und Produktionsergebnisse suboptimal sein, wenn

einzelne Unternehmen eine marktbeherrschende Machtposition erreichen und diese Stellung mißbräuchlich im Sinne einer dauerhaften *Störung des Wettbewerbs* ausnutzen. Gelegentlich ist die Erstellung bestimmter Güter mit derart hohen Anfangsinvestitionen verbunden, dass ein einziger Produzent einen Wirtschaftsraum kostengünstiger mit der betreffenden Ressource versorgen kann als eine Vielzahl von Anbietern. In solchen gelegentlichen Fällen werden monopolartige Marktformen gleichsam wirtschaftlich erzwungen (natürliche Monopole; beispielsweise im Fall der kommunalen Wasserversorgung gegeben). Unter bestimmten Voraussetzungen können deshalb ordnungspolitische Maßnahmen zur Absicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs erforderlich sein (beispielsweise eine Überwachung der Preisbildung des Marktes durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekom, Post und Eisenbahnen oder eine Kontrolle marktwidriger Absprachen durch das Bundeskartellamt).

- Zweitens sind *Mängel in der Güterversorgung* denkbar, wenn für bestimmte Waren oder Dienste ein Markt gar nicht erst entsteht. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn die betreffenden Ressourcen stets nur von einer Gruppe von Wirtschaftssubjekten gemeinsam genutzt werden können und es nicht möglich oder zweckmäßig ist, einzelne Gruppenmitglieder von der Nutzung solcher Güter auszuschließen – selbst dann nicht, wenn diese nicht bereit sind, für die Nutzung solcher „öffentlichen“ Güter ein Entgelt zu entrichten (Trittbrettfahrer). In vergleichbarem

Zusammenhang kann das Ergebnis einer dezentralen Koordinierung individueller Wirtschaftspläne suboptimal sein, wenn die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die bei der Produktion oder beim Konsum der betreffenden Güter entstehen, nicht verursachergerecht zugeordnet werden können oder wenn eine entsprechende Zurechnung prohibitiv hohe Kosten verursacht (Fall der *externen Effekte* – *beispielsweise* Umweltschädigungen). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im Marktprozess bestimmte Anliegen unberücksichtigt bleiben. Dies gilt beispielsweise, weil die Angehörigen künftiger Generationen gar nicht in der Lage sein können, ihre Interessen wirksam zu artikulieren und durchzusetzen. Eine derartige Sachlage kann etwa zu einer systematischen *Unterbewertung natürlicher Ressourcen* führen, was den Staat zu Maßnahmen zugunsten einer dauerhaft-umweltgerechten Wirtschaftsentwicklung veranlassen mag (zum Schutz der Lebensgrundlagen des Menschen *Umweltmanagement*).

Auch im Bereich der Aktivitäten des Leistungsstaates können *systematische Fehlanreize* wirksam werden, welche ein Staatsversagen zur Folge haben:

- Maßnahmen, mit denen die öffentliche Hand beispielsweise durch Mindest- oder Höchstpreise das Gefüge relativer Knappheitssignale verändert, beeinträchtigen die Informations- und Allokationsfunktion der Preise. Zugehörige Umverteilungswirkungen werden also mit

gesamtgesellschaftlichen
Wirtschaftlichkeitseinbußen erkaufte.

- Maßnahmen, welche das relative Preisgefüge demgegenüber unverändert lassen und statt dessen als reine Sach- oder Realtransfers gewährt werden, können die durch den Markt induzierten Leistungsanreize verringern.
Umverteilungsmaßnahmen wirken sich insoweit leistungshemmend aus. Vor allem aber lenkt das Umverteilungssystem produktive Kräfte auf die Optimierung der jeweils eigenen Verteilungsposition (so genanntes rent-seeking), sei es durch transfermaximierende Privatpersonen, sei es durch subventionsmaximierende Unternehmen. Auch mit solchen Umverteilungsmaßnahmen ist also ein gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsverlust verbunden (Mitnahmeeffekte, [Schattenwirtschaft](#)).
- Maßnahmen, welche mit Hilfe einer exzessiven Staatsverschuldung finanziert werden, bei denen aber die Folgelasten für nachfolgende Generationen in Form der erforderlichen Verzinsung und der notwendigen Tilgung aus opportunistischen Gründen immer wieder vernachlässigt werden. Vordergründig ist die Staatsverschuldung aus wahltaktischen Gründen einer angestrebten Stimmenmaximierung nach wie vor das einfachere und schnellere Finanzierungsinstrument im Vergleich zur Durchsetzung einer höheren Steuerbelastung der Wirtschaftssubjekte oder im Vergleich zu Maßnahmen einer Einschränkung öffentlicher Ausgaben ([Haushaltskonsolidierung](#)). Die so

entstehenden hohen Schuldenbestände beeinträchtigen folglich in zunehmendem Maße die Spielräume der Politikgestaltung, was letztendlich das wirtschaftliche und auch das gesellschaftliche System massiv zu gefährden droht.

Ordnungspolitik und Prozesspolitik

Die politische Opportunität und die Veränderungen der wirtschaftlichen Bedingungen haben demgemäß zur Folge, dass die Soziale Marktwirtschaft einem *ständigen Anpassungsprozess* unterliegt. Jenseits der systemimmanenten Korrekturfunktion müssen sich deshalb auch die Regelungs- und Sicherheitssysteme selbst veränderten Anforderungen anpassen. Deswegen gibt es nicht die eine oder gar eine neue, sondern nur eine aktuell jeweils gewählte, prinzipiell für geeignet erachtete Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft, welche stets einem dynamischen Entwicklungsprozess unterliegt. Dieser Prozess kann zusammenfassend dem Idealtypus zweier Politikbereiche zugewiesen werden:

- Auf der einen Seite ist der konstitutive Staat im Rahmen der [Ordnungspolitik](#) bestrebt, die wesentlichen Gestaltungselemente der Wirtschafts- und Sozialverfassung abzusichern. Zugehörige Maßnahmen konkretisieren sich insbesondere in den Bereichen des Wettbewerbsrechts-, der Geld- und Währungsordnung, der Finanzverfassung, der Arbeits- und Sozialordnung sowie der Umweltpolitik und der Außenwirtschaftsordnung. Mit Blick auf die Einbindung der nationalen Marktwirtschaft in die [Europäische Wirtschafts- und Währungsunion](#), aber auch vor dem Hintergrund globaler Handels- und Produktionsverflechtungen, geht es dabei immer

mehr um eine Anpassung des institutionellen Rahmens durch Maßnahmen der [Privatisierung](#) und der [Deregulierung](#), damit die Wirtschaftsverfassung den laufenden Herausforderungen auf der nationalen wie auf der europäischen (internationalen) Ebene auch zukünftig gerecht werden kann.

- Auf der anderen Seite befasst sich der Leistungsstaat im Rahmen der *Prozesspolitik* neben der Stabilitäts- und Wachstumspolitik beispielsweise auch mit der Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme. Diese werden zum einen durch den wettbewerbsbedingten Strukturwandel und damit einhergehende Folgewirkungen – insbesondere einer vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit – zunehmend in Anspruch genommen. Zum anderen müssen die Leistungen vor dem Hintergrund einer wachsenden Konkurrenz auf den globalisierten Märkten (mit zugehörigen Störungen wie beispielsweise der Finanzkrise) gestaltbar sowie in Kenntnis einer ungünstigen demographischen Entwicklung finanzierbar gehalten werden.

Schließlich gilt es, die unvermeidlichen Widersprüche (Zielkonflikte) zwischen der dem Wettbewerb verpflichteten Ordnungspolitik und der gegenwärtig vornehmlich auf Umverteilung und Umweltschutzpolitik ausgerichteten Prozesspolitik zum Ausgleich zu bringen ([Ordnungspolitik – Prozesspolitik](#)). Demgemäß sind einerseits die Ansprüche an den Leistungsstaat einigermaßen zu befriedigen und müssen andererseits die Leistungsanreize erhalten bleiben, welche überhaupt erst die erwünschten Umverteilungsspielräume, also einen wachsenden, den zu

verteilenden „Kuchen“ dafür schaffen. Dabei bleibt stets zu beachten, dass erst der Markt durch seine effiziente Allokation die maßgeblichen Gestaltungsvoraussetzungen für die soziale Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft begründet. „Wirtschaftswunder“ wie ehemals sind zwar in einem solchen Entwicklungsstadium der Wirtschaftsverfassung nicht mehr zu erwarten. Demgegenüber ist der oben erwähnte „Wohlstand für Alle“ nach wie vor realisierbar. Allerdings ist diese Aufgabe bei der Vielzahl unterschiedlich agierender Interessengruppen im nationalen wie auch im europäischen (internationalen) Kontext nicht gerade einfach in die Tat umzusetzen.

Grundstrukturen der Sozialen Marktwirtschaft

Zusammenfassend lassen sich die Grundstrukturen der Sozialen Marktwirtschaft gemäß der oben eingebrachten Übersicht wie folgt umreißen:

- Wirtschaften ist als der Umgang der Wirtschaftssubjekte mit knappen Gütern zur Befriedigung von Bedürfnissen zu kennzeichnen.
- Für einen ökonomisch-rationalen Austausch der Güter ist ein Koordinationssystem erforderlich: die Wirtschaftsordnung.
- Die Soziale Marktwirtschaft ist ein ordnungspolitisches Programm, das auf der Grundlage der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt verbindet.
- Zur Erfüllung dieses Auftrags muss diese Ordnung verschiedene konstitutive Bedingungen erfüllen. Als wesentliche Bauelemente sind zu nennen: Private Eigentumsrechte, Produktionsfreiheit, Handlungsfreiheit, Gewerbefreiheit, freie

Berufswahl, freie Arbeitsplatzwahl und Konsumfreiheit sowie Freiheit bei der Anlage von Sparkapital.

- Sind diese Bedingungen erfüllt, so treffen sich die Interessen von Anbietern und Nachfragern auf dem Markt unter Wettbewerbsbedingungen. Der sich dabei bildende Preis erfüllt verschiedene Funktionen: die Ausgleichs- und die Signalfunktion sowie die Lenkungs- und die Anreizfunktion.
- Das marktwirtschaftliche Ordnungssystem funktioniert jedoch nicht immer und in allen Fällen reibungslos. Verschiedene Störfaktoren – von außen kommend oder auch systemimmanent – erfordern ebenso wie die Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wunsches nach sozialem Ausgleich korrigierende Maßnahmen, um die Zielsetzung des Konzepts zu verwirklichen und zu sichern.
- Die staatlichen Maßnahmen können ordnungspolitisch und / oder prozesspolitisch angelegt sein. Die Vielzahl der institutionellen Regelungen und der einsetzbaren Instrumente sind in jedem Einzelfall daraufhin zu prüfen, ob sie systemkonform ausgestaltet sind. Auch bei der Verwirklichung sozialer Ziele muss eine effiziente Ziel-Mittel-Relation gewahrt sein, damit es nicht zur Ressourcenverschwendung kommt. Dies kann nur durch ein anreizkompatibles Verhältnis von Solidarität und Subsidiarität gewährleistet werden, das die Anreize zur Eigeninitiative und zur Eigenverantwortung nicht zerstört sowie die soziale Verantwortung für das Gemeinwesen weder missachtet noch überdehnt.

- Die politische Opportunität und die Veränderungen der wirtschaftlichen Bedingungen haben zur Folge, dass die Soziale Marktwirtschaft ständigen Anpassungsprozessen unterliegt. Über die systemimmanente Korrekturfunktion hinaus müssen auch die Regelungs- und Sicherheitssysteme den veränderten Anforderungen an das Gesellschafts- und Wirtschaftssystem angepasst werden. Es gibt folglich nicht die eine, sondern nur eine jeweilige Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft, die sich im Rahmen der genannten Prinzipien in einem dynamischen Entwicklungsprozess befindet und dementsprechend gestaltet werden muss. Dabei ist nicht von vornherein davon auszugehen, dass eingeleitete „Reformmaßnahmen“ in die richtige, prinzipiengerechte Richtung zielen. Infolge mangelnder Kenntnisse über die marktwirtschaftlichen Systemzusammenhänge und aufgrund fehlender Verständnisse für die marktwirtschaftlichen Prozesse sowie aufgrund eigennütziger Zielvorstellungen der politischen Akteure können damit auch konzeptionelle Schäden initiiert werden. Deswegen ist es stets geboten, eine adäquate Transparenz über die vorgenommenen Änderungen und der daraus resultierenden Wirkungen herzustellen und diese Umstände am immer wieder neu aufzubauenden Wissen über die konzeptionellen Grundstrukturen der sozialen Marktwirtschaft zu spiegeln.

Literaturhinweise:

- BECKER, I. / HAUSER, R. (2009), *Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck*, Düsseldorf;

- CASSEL, D. (Hrsg.) (1998), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft – Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftlichen Konzeption*, Stuttgart;
- DEUTSCHER BUNDESTAG: Schlussbericht der Enquete-Kommission *Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft*, BTag-Drucksache 17/13300 v. 3.5.2013;
- ERHARD, L. (1957), *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf;
- EUCKEN, W. (1965), *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 8. Aufl., Berlin u. a.;
- EUCKEN, W. (2004), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, hrsg. v. E. Eucken, K. P. Hensel, Tübingen;
- FRANKE, S. F. (2011), *Vertrauenserosion – Eine Gefahr für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft*, Marburg;
- FRITSCH, M. (2010), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, München;
- GOLDSCHMIDT, N. / WOHLGEMUTH, M (Hrsg.) (2004), *Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen;
- HASSE, R. H. / QUAAS, F. (Hrsg.) (2002), *Wirtschaftsordnung und Gesellschaftskonzept. Zur Integrationskraft der Sozialen Marktwirtschaft. Zum hundertjährigen Geburtstag von Alfred Müller-Armack*, Bern et al.;

- LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG (Hrsg.) (1997) *Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung – Bewertung und Ausblicke*, Eine Festschrift zum Hundertsten Geburtstag von Ludwig Erhard, Düsseldorf;
- MÜLLER-ARMACK, A. (1981), *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft – Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Bern u. a.;
- NEUMANN, L. F. / SCHAPER, K. (2010), *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. d. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn;
- NÖRR, K. W. / STARBATTY, J. (Hrsg.) (1999), *Soll und Haben – 50 Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart;
- QUAAS, F. (2000), *Soziale Marktwirtschaft – Wirklichkeit und Verfremdung eines Konzepts*, Bern u. a.;
- RAUHUT, S. (2000), *Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie – Eine institutionenökonomische Analyse der politischen Realisierungsbedingungen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft*, Berlin;
- SCHEFOLD, B. / SCHLECHT, O. / WATRIN, C. (Hrsg.) (1999), *Alfred Müller-Armacks „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“ – Vademecum zu einem Klassiker der Ordnungspolitik*, Düsseldorf;
- SMITH, A. (2005), *Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker*, hrsg. v. E. W. Streissler, Tübingen;

- STÜTZEL, W. / WATRIN, C. / WILLGERODT, H. / HOHMANN, K. (Hrsg.) (1981) *Grundtexte der Sozialen Marktwirtschaft – Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion*, Stuttgart, New York;
- VAN SUNTUM, U. (1999), *Die unsichtbare Hand – Ökonomisches Denken gestern und heute*, Berlin u. a.;
- WEINGARDT, M. (Hrsg.) (2011), *Vertrauen in der Krise – Zugänge verschiedener Wissenschaften*, Baden-Baden;
- WILLGERODT, H. (2011), *Werten und Wissen – Beiträge zur Politischen Ökonomie – Marktwirtschaftliche Reformpolitik; Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Bd. 11*, Stuttgart.

Dietrich Dickertmann Viktor Wilpert Piel

Soziale Marktwirtschaft: Politische Umsetzung, Erosion und Handlungsbedarf

Die Soziale Marktwirtschaft ist eine Erfolgsgeschichte: Mit ihr hat Deutschland den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg, die deutsch-deutsche Wiedervereinigung und die Wirtschaftskrise ab 2007 gemeistert. Dies erfährt man aus den Medien und hin und wieder aus Sonntagsreden von Politikern. Übersehen wird dabei, dass der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft seit seiner Etablierung in der Nachkriegszeit für mehrere – und sehr verschiedene – Phasen deutscher Wirtschaftspolitik erhalten musste. Dabei lässt sich ein Bogen schlagen von der ursprünglichen ordnungspolitischen Konzeption und deren Umsetzung bis

hin zu den verschiedenen Versuchen, die Soziale Marktwirtschaft weiterzuentwickeln. Letztere müssen allerdings allesamt als gescheitert gelten, denn die Erneuerungsversuche haben zur Erosion der Sozialen Marktwirtschaft geführt.

Ausgangspunkt: Wirtschafts- und Währungsreform

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, die die deutsche Nachkriegsgeschichte maßgeblich prägen sollte, entstand nach Kriegsende nicht auf dem Reißbrett, sondern wurzelte in den geistigen Vorarbeiten, z.B. von Alfred [Müller-Armack](#), der in seinem 1947 veröffentlichten Buch „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“ erstmals den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft verwendete, oder der ordoliberalen [Freiburger Schule](#) um Walter [Eucken](#). Eine entscheidende Rolle spielte Ludwig [Erhard](#), der sich während seiner wissenschaftlichen Laufbahn seit Ende der 1920er Jahre ebenfalls intensiv mit Fragen einer freiheitlichen und wettbewerblich organisierten Wirtschaftsordnung befasst hatte. Mit seinem Namen wird zudem die politische Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft verbunden, die bereits vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 begann. Der marktwirtschaftliche Neuanfang begann mit der Währungsreform und den damit gekoppelten Wirtschaftsreformen in den westlichen Besatzungszonen im Juni 1948. Die Geburt der D-Mark war die notwendige Bedingung für einen Neuanfang. Aber erst mit der mutigen Entscheidung Ludwig Erhards, die Währungsreform mit marktwirtschaftlichen Reformen zu koppeln, entwickelte sich die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik, die in den folgenden Jahren oft als „deutsches Wirtschaftswunder“ verklärt wurde.

Doch bis dahin war es nach Ende des Zweiten Weltkrieges ein weiter Weg. Das besetzte Deutschland befand sich zu diesem Zeitpunkt in einem desolaten Zustand: Große Teile der Bevölkerung waren unterernährt. Für 40% der Bevölkerung fehlte Wohnraum; in vielen Großstädten lagen zwei Drittel der Wohnungen in Schutt und Asche. Ein erheblicher Teil der Produktionsanlagen war zerstört; die Industrieproduktion erreichte 1946 nur etwas mehr als ein Viertel des Vorkriegsniveaus. Darüber hinaus wurden die schlechte Versorgungslage und der Wohnungsnotstand durch den stetigen Zustrom von Flüchtlingen aus den Ostgebieten verstärkt. Dementsprechend ging es im Alltag vor allem um die Verwaltung des Mangels. Die bereits unter den Nationalsozialisten eingeführte Bewirtschaftung und der seit 1936 geltende allgemeine Lohn- und Preisstopp wurden von den Besatzern nach Kriegsende fortgeführt. Das bedeutete, dass Preise und Löhne mittels eines riesigen bürokratischen Apparates über mehr als zehn Jahren künstlich stabil gehalten worden waren. Gleichzeitig war zur Finanzierung der Kriegswirtschaft die Geldmenge deutlich ausgeweitet worden: Allein zwischen 1938 und 1945 wurde das Geldvolumen auf mehr als das Fünffache aufgebläht (Stolper et al., S. 232ff.). Dies führte in Verbindung mit den rigiden Rationierungs- und Preisvorschriften zu einer zurück gestauten Inflation: Man konnte für das reichlich vorhandene – und damit wertlose – Geld kaum etwas kaufen. Zudem fehlten damit die Leistungsanreize für den regulären Güter- und Arbeitsmarkt, was rege Schwarzmarktaktivitäten zur Folge hatte und die Etablierung von Ersatzwährungen, z.B. in Form amerikanischer Zigaretten, begünstigte.

Diese lähmende Situation beendeten die alliierten Besatzer, allen voran die amerikanische Militärverwaltung, durch die Währungsreform. Einerseits wurde der Geldüberhang

beseitigt. Die Umtauschrelation war letztlich 100 Reichsmark in 6,5 D-Mark. Andererseits reduzierte sich dadurch die drückende Schuldenlast Deutschlands, die sich vor allem – als Altforderungen gegenüber dem untergegangenen Deutschen Reich – in den Bilanzen von Banken und Versicherungen befanden. Die westdeutsche Finanzwirtschaft und die Bundesrepublik konnten damit nahezu schuldenfrei in den Wiederaufbau starten.

Dass das neue Geld die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der deutschen Bevölkerung zutage fördern konnte, lag aber am marktwirtschaftlichen Befreiungsschlag, den Ludwig Erhard als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft mit der Währungsreform verband. Auf Basis des „Gesetzes über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ – kurz: Leitsätze-gesetz – wurden am Tag nach der Währungsumstellung weite Teile der Preisbindungen und Bewirtschaftungsvorschriften außer Kraft gesetzt und damit „der Zugluft des freien Marktes ausgesetzt“ (Stolper et al., S. 245). Dieser Schritt war die Grundsatzentscheidung für Marktwirtschaft in Deutschland; er folgte aber keinem marktradikalen Dogmatismus: Lebensnotwendige Nahrungsmittel und wichtige Rohstoffe, aber auch Zinsen und Wohnungsmieten unterlagen als zeitlich befristete Ausnahmen weiterhin der Bewirtschaftung und der Preisbindung (vgl. Dürr 1988). Vor allem gewerbliche Güter, die lagerfähig waren – und vorher auch gehortet wurden –, sollten als „Brückenköpfe für die Marktwirtschaft“ (Wünsche 1994, S. 158) dienen. Daneben gab es lenkende Eingriffe in die Wirtschaft, die der Sozialen Marktwirtschaft den Weg ebnen sollten, so beim sozialen Wohnungsbau oder bei Gebrauchsgütern des täglichen Bedarfs im Rahmen des so genannten Jedermann-Programms.

Die befreiende Wirkung der Reformen wurde schnell sichtbar: So kam es in den ersten Wochen bei einigen Gütern zu kräftigen Preissprüngen. Denn nach dem Ende der Preisbindung musste „der Markt“ erst die richtigen Preise herausfinden. Die Preissteigerungen riefen allerdings die Gewerkschaften auf den Plan: Am 12. November 1948 kam es zum ersten und einzigen Generalstreik, der sich gegen die marktwirtschaftliche Politik Ludwig Erhards richtete und zur ersten Bewährungsprobe der Sozialen Marktwirtschaft wurde. Doch die Kritiker verstummten schnell. Denn bereits in der zweiten Jahreshälfte 1948 nahm die Industrieproduktion um etwa 50% zu, und im Folgejahr erhöhte sie sich um ein weiteres Viertel (Stolper et al., S. 245). Manchem kam diese unerwartete Dynamik wie ein „Wirtschaftswunder“ vor, Ludwig Erhard erklärte dies ein paar Jahre später mit der „Konsequenz der ehrlichen Anstrengung eines ganzen Volkes, das nach freiheitlichen Prinzipien die Möglichkeit eingeräumt erhalten hat, menschliche Initiative, menschliche Energien wieder anwenden zu dürfen.“ (Erhard 1957/1964, S. 157)

Politische Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft

Das deutsche Grundgesetz markiert einen weiteren wichtigen Schritt zur Sozialen Marktwirtschaft; dort finden sich die Eckpfeiler einer demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Allerdings wird darin keine bestimmte Wirtschaftsordnung festgeschrieben. Dies geschieht erst deutlich später im Rahmen der deutsch-deutschen Wiedervereinigung: Im Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der BRD und der DDR vom 18. Mai 1990 wird die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschafts- und Sozialordnung festgelegt und die zugrunde liegenden Prinzipien aufgeführt: „Privateigentum

Leistungswettbewerb, freie Preisbildung, grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen“ sowie „eine entsprechende Arbeitsrechtsordnung und ein auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhendes umfassendes System der sozialen Sicherung.“ (vgl. auch Klump 1996, S. 404f.).

Mit dem Erfolg Konrad Adenauers und der CDU bei der ersten Bundestagswahl wurde die Soziale Marktwirtschaft zur Blaupause der Wirtschaftspolitik unter Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard. Der Weg zum knappen Wahlsieg von CDU und FDP war allerdings steinig; war doch die politische Landschaft in Deutschland in den ersten Jahren nach dem Krieg stark von sozialistischen und kollektivistischen Tendenzen durchdrungen. Noch 1947 hatte selbst die CDU im Ahlener Programm einen „christlichen Sozialismus“ und die Vergesellschaftung der Grundstoffindustrien gefordert. Erst im Sommer 1949 mit den stark von Ludwig Erhard beeinflussten Düsseldorfer Leitsätzen wendete sich die CDU hin zur Marktwirtschaft. Die SPD baute nach dem Nürnberger Parteitag 1947 noch deutlich länger auf staatliche Wirtschaftslenkung und wendete sich erst 1959 mit dem Godesberger Programm von diesem planwirtschaftlichen Pfad ab. Nur die FDP hatte sich von Beginn an gegen die kollektivistischen Bestrebungen ausgesprochen – und hatte Erhard bereits 1948 bei der Wirtschaftsreform unterstützt.

Während der 14-jährigen Regierungszeit von Kanzler Adenauer und Wirtschaftsminister Ludwig Erhard wurde weiter an der Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft gebaut. Hierbei sticht besonders das [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen](#) ins Auge, das aufgrund seiner grundsätzlichen Bedeutung oft als Grundgesetz der

Sozialen Marktwirtschaft betitelt wird. Zwar war der [Wettbewerb](#) – sprich: die Zerschlagung von Konzernen und das Verbot wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen – bereits seit 1947 durch Gesetze der Alliierten in den drei westlichen Zonen abgesichert worden, aber erst das lange und hart zwischen Erhard und der Industrie umkämpfte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung brachten 1957 ein weitgehendes Verbot von Kartellen – allerdings mit zahlreichen Ausnahmen –, die staatliche Aufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (Monopole) und seit 1973 auch die Anzeigepflicht für Unternehmenszusammenschlüsse. Spätestens damit wird deutlich, dass es sich bei der Sozialen Marktwirtschaft nicht um einen Laissez-Faire-Kapitalismus handelt. Stattdessen hat der Staat mit einer entsprechenden Wettbewerbspolitik dem Drang von Unternehmern entgegenzutreten, sich zulasten der Verbraucher zu Kartellen zusammenzuschließen oder die Macht einer einmal erreichten Monopolsituation zu befestigen, zu missbrauchen und sich dauerhaft dem Wettbewerb zu entziehen.

Wer unverschuldet – vorübergehend oder dauerhaft – nicht am Wettbewerb teilnehmen kann, dem fehlt die Existenzgrundlage des eigenen Einkommens. Dies spielte vor allem in der Nachkriegszeit eine große Rolle. Deshalb wurde neben die marktwirtschaftliche [Ordnungspolitik](#) im Dienste des Wettbewerbs eine [Sozialpolitik](#) gestellt, die zum Aufbau der Marktwirtschaft beitragen sollte. So wurde ab 1950 sozialer Wohnungsbau ([Wohnungsbaupolitik](#)) betrieben, um die ärgste Wohnungsnot zu lindern und das Wohnraumangebot der durch die Flüchtlinge schnell ansteigenden Nachfrage anzupassen. Zur Entlastung von Familien wurde 1954 das Kindergeld eingeführt, welches allerdings erst ab dem dritten Kind gezahlt wurde. Ein großer Schritt war die Einführung der umlagefinanzierten

und dynamischen [Altersrente](#) 1957. Für Ludwig Erhard war wichtig, dass eine gesetzliche Rente „die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Selbstvorsorge nicht beeinträchtigt, wozu vor allem die Stabilhaltung der Währung gehört, und dass darüber hinaus die eigenverantwortliche und individuelle Altersvorsorge durch geeignete Maßnahmen so weit wie möglich gefördert wird“. Die Umlagefinanzierung in Form eines Generationenvertrags zwischen einzahlenden Arbeitnehmern und empfangenden Rentnern lehnte er entgegen landläufiger Meinung nicht ab; denn über einen individuell verfügbaren Kapitalstock als Basis für die Altersvorsorge verfügte nach zwei Weltkriegen und der Weltwirtschaftskrise samt Hyperinflation in Deutschland kaum jemand. Kritisch sah Erhard allerdings die dynamische Bindung der Renten an die Entwicklung der Bruttolöhne. Besser wäre die Kopplung der Renten an den „echten Produktivitätszuwachs“ gewesen, die zudem die Geldwertstabilität nicht gefährden würde.

Geldwertstabilität ist sowohl für die gesetzliche als auch für die eigenverantwortliche Altersvorsorge unabdingbar. Deshalb beinhaltet die Soziale Marktwirtschaft eine [Geldordnung](#) gegen Inflationstendenzen. Diese wurde der Bundesrepublik mit der dezentralen Struktur der von den Alliierten ins Leben gerufenen Landeszentralbanken und der Bank deutscher Länder quasi in die Wiege gelegt. Mit der Gründung der [Deutschen Bundesbank](#) durch das Bundesbankgesetz von 1957, ihrer dort verankerten Unabhängigkeit und dem alleinigen Ziel der Geldwertstabilität wurde diese stabilitätsorientierte Geldpolitik fortgeführt und institutionell befestigt.

Alles in allem war die wirtschaftliche Entwicklung der 1950er und frühen 1960er Jahre geprägt von einer der höchsten Wachstumsraten und der niedrigsten

Teuerungsrate unter den Industrieländern. Darüber hinaus wurde die Einkommensverteilung durch die stetige Wettbewerbsintensivierung – auch im Rahmen der Außenhandelsliberalisierung – gleicher (Dürr 1988, S. 274f.). Den stärksten Eindruck hinterlässt aber der Rückgang der anfangs sehr hohen Arbeitslosigkeit: 1950 gab es noch 1,9 Millionen Arbeitslose und die Arbeitslosenquote lag bei etwa 11%. Wie die Preissprünge im direkten Nachgang der Wirtschafts- und Währungsreform zwei Jahre zuvor wurde dies der Sozialen Marktwirtschaft angelastet und mit der Forderung nach einer Vollbeschäftigungspolitik im Sinne John Maynard Keynes' verbunden. Ludwig Erhard sah die Ursachen dagegen im Kapitalmangel und reagierte mit Programmen, die private Ersparnisbildung und Investitionstätigkeit fördern und damit langfristig Wachstum wie Arbeitsplätze schaffen würden. Und er sollte Recht behalten: Bis Anfang der 1960er Jahre sank die Arbeitslosenzahl auf 190.000 bzw. auf eine Quote von 0,7%. Diese Entwicklung riss auch nicht ab, als Vollbeschäftigung erreicht war. Stattdessen mussten sogar Arbeitskräfte im Ausland angeworben werden.

Die Erfolge dieser Jahre, die für alle sichtbar waren, bestätigen die Politik Ludwig Erhards. Die Soziale Marktwirtschaft, „deren tiefer Sinn darin liegt, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs und der sittlichen Verantwortung jedes Einzelnen dem Ganzen gegenüber zu verbinden“ (Erhard 1988, S. 515), hatte ungeahnte Kräfte entfesselt.

Von der Sozialen zur „aufgeklärten“ Marktwirtschaft

Aber die ökonomische Lehre von John Maynard Keynes, die bereits die Wirtschaftspolitik in den USA und vor allem in Großbritannien prägte, erreichte Mitte der 1960er Jahre auch Deutschland. Mit der Abwahl Ludwig Erhards als

Kanzler 1966 übernahm erst eine Große Koalition aus Christdemokraten und SPD und dann eine sozialliberale Koalition aus SPD und FDP die Regierungsgeschäfte. Während die FDP bereits frühzeitig auf marktwirtschaftlichem Kurs lag, hatte die SPD erst mit dem Godesberger Programm von 1959 zu „freiem Wettbewerb und freier Unternehmerinitiative“ gefunden. Unter dem sozialdemokratischen Bundeswirtschaftsminister Karl [Schiller](#), einem Ökonomieprofessor aus Hamburg, sollte mit der Regierungsübernahme die Soziale Marktwirtschaft erneuert werden. Neben die Ordnungspolitik Erhardscher Prägung trat die staatliche Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zur Stabilisierung der [Konjunktur](#) bei gleichzeitiger Sicherung des Wirtschaftswachstums.

Dieser Schritt hin zu einer vermeintlich „aufgeklärten“ Marktwirtschaft durch Globalsteuerung sah eine aktive Rolle des Staates bei der Planung und der Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor. Mittels antizyklischer Haushaltspolitik und prozesspolitischer Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen sollten Konjunkturschwankungen abgeschwächt werden. Dass die Fiskalpolitik zum vorrangigen Mittel der Wahl wurde, lag auch daran, dass die Geldpolitik bis 1973 durch das Währungssystem von Bretton Woods – mit festen Wechselkursen und indirekter Goldbindung – eingeschränkt war.

Doch auch das wirtschaftspolitische Ziel hatte sich verändert. Statt des ordnungspolitischen Aufbaus eines Wettbewerbssystems gab es jetzt quantitative makroökonomische Zielgrößen: Laut Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 soll die Politik „im Rahmen der marktwirtschaftlichen

Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“ – oder kurz: zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht. Dazu sollen sich auch die volkswirtschaftlichen Entscheidungsträger miteinander abstimmen: Im Rahmen der Konzertierten Aktion wurde die Wirtschafts- bzw. Fiskalpolitik mit der Tarifpolitik von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden sowie der Geldpolitik der Bundesbank in Einklang gebracht.

In der politischen Praxis konnte die fiskalpolitische Globalsteuerung die in sie gesetzten Erwartungen allerdings nie erfüllen. Der Machbarkeitsanspruch war zu hoch: Makroökonomische Indikatoren wie das Wirtschaftswachstum geben zwar Auskunft über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bzw. über die volkswirtschaftliche Dynamik. Sie lassen sich aber als Ziel der Wirtschaftspolitik nicht direkt ansteuern. So wie sich die Wirtschaft aus zahlreichen Akteuren, Unternehmen und privaten Haushalten zusammensetzt, umfasst das Wirtschaftswachstum die noch viel zahlreicheren Handlungen dieser Akteure über einen bestimmten Zeitraum im Vergleich zur Vorperiode. Darüber hinaus wurde die fiskalpolitische Konjunktursteuerung einseitig ausgelegt: In Phasen schwächelnden Wirtschaftswachstums – bzw. aufgrund der Verzögerungen bei Konjunkturmessung und bei der Umsetzung der Gegenmaßnahmen oft erst danach – wurde die fehlende private Nachfrage staatlich ersetzt. Im folgenden Konjunkturhoch wurden die einmal eingeleiteten Maßnahmen aber oft nicht oder nur teilweise wieder zurückgefahren.

Im Ergebnis wurden so zwischen 1967 und dem Ende der sozial-liberalen Ära 1982 die staatlichen Leistungsbereiche deutlich ausgeweitet und zudem die einzelnen Leistungen erhöht. Das Mehr an Staatsaufgaben führte zu einem Mehr an Staatsausgaben und einem Anwachsen der öffentlichen Verschuldung. Die Staatsquote stieg in diesem Zeitraum von etwa einem Drittel auf 50%. Damit änderte sich aber auch das Verhältnis von Marktwirtschaft und Staat bzw. von individueller Freiheit und staatlicher Bevormundung. Statt in die „2. Phase der Sozialen Marktwirtschaft“ (Alfred Müller-Armack) zu starten oder die wirtschaftlich erfolgreiche Soziale Marktwirtschaft in der „Formierten Gesellschaft“ (Ludwig Erhard) gesellschaftspolitisch weiter zu entwickeln, wurde ein diskretionärer [Interventionismus](#) zum politischen Stil: Das Prinzip der Markt- und Ordnungskonformität von Wirtschaftspolitik fand kaum noch Beachtung.

Im Rahmen der aufkeimenden [Strukturpolitik](#) nahmen [Subventionen](#) und Steuervergünstigungen an Unternehmen stetig zu. Doch anstatt den Strukturwandel zu erleichtern, wie es Alexander [Rüstow](#) bereits 1932 von staatlichen Eingriffen forderte, dienten sie vor allem dem Erhalt nicht mehr wettbewerbsfähiger Branchen (und Arbeitsplätze) sowie der regionalen und sektoralen Gestaltung durch die Politik. Damit wurden aber nicht nur Strukturanpassungsprozesse, sondern auch die Wettbewerbsdynamik, die so wichtig ist für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, gehemmt – und das zu einer ungünstigen Zeit: 1973 und 1979 führten globale Ölpreiskrisen zu ökonomischen Schocks und Inflationsschüben. Das führte in Verbindung mit der gehemmten Innovationskraft und geringerer Kapitalbildung dazu, dass der Arbeitsmarkt sich einseitig vom Konjunkturverlauf entkoppelte: Während bei früheren

Wachstumsdellen die parallel gestiegenen Arbeitslosigkeit mit dem Anziehen der Wirtschaftsdynamik wieder auf das Ausgangsniveau zurückfiel, blieben in den 1970er Jahren nach Konjunkturtälern mehr Arbeitslose übrig als vorher. Diese Verfestigung zeigte sich in einer Sockelarbeitslosigkeit, die sich von einem Konjunkturzyklus zum nächsten erhöhte.

Mit der geistig-moralischen Wende zur Angebotspolitik

Mit der Wahl 1982 änderten sich die Regierungsverhältnisse: Eine Koalition aus CDU/CSU und FDP kam an die Macht und wollte sich den aufgetürmten Herausforderungen stellen. Der hohen Arbeitslosigkeit und der Kombination aus schleppendem Wachstum und Inflation (Stagflation) sollte mit einer Renaissance der Sozialen Marktwirtschaft und der Rückbesinnung auf ordnungspolitisches Denken begegnet werden. Federführend bei dieser Politik der „geistig-moralischen Wende“ waren neben Kanzler Helmut Kohl der damalige Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff und Finanzminister Gerhard [Stoltenberg](#).

Der Kurswechsel sollte über punktuelle Änderungen hinausgehen und das grundsätzliche Verhältnis von Marktwirtschaft und Staat zugunsten ersterer verbessern. Durch den Abbau von öffentlichen Schulden, Subventionen und Steuerbelastungen, durch die [Deregulierung](#) der Wirtschaft und durch [Privatisierungen](#) staatlicher Unternehmen sollte die wirtschaftlichen Freiräume vergrößert werden. Pate für diese wirtschaftspolitische Konzeption war die Angebotsökonomik, ein gegen das Konzept der Nachfragepolitik entwickeltes Theoriegebäude, welches die Politik in den Dienst des Standortwettbewerbes stellt – mit dem Ziel, die Effizienz, die Flexibilität und die

Dynamik der Wirtschaft systematisch zu stärken. Die Wirtschaftspolitik soll den Standort für im globalen Wettbewerb stehende Unternehmen attraktiv gestalten und so deren Wettbewerbsfähigkeit fördern.

Diese Angebotspolitik steht allerdings nicht in Einklang mit der ursprünglichen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Die Schaffung oder Sicherung der Leistungskraft von einheimischen Unternehmen, Industrien, Regionen oder der ganzen Volkswirtschaft kann kein direktes Ziel einer Sozialen Marktwirtschaft sein, da hierbei eigentlich marktwirtschaftliche Instrumente nicht als Ordnungsprinzip verstanden werden, sondern als Mittel zum Zweck bzw. im Dienste eines sich Wissen anmaßenden Dirigismus. Darüber hinaus handelt es sich um ein merkantilistisches Ziel, dessen wirtschaftspolitische Zweckmäßigkeit bereits im 18. Jahrhundert von Adam Smith widerlegt wurde. Fördert die Politik unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen und ein investitionsfreundliches Klima, stellt sie nicht die Verbraucher, sondern die Unternehmen in den Fokus der eigenen Bemühungen. Umgekehrt hängen unternehmerische Entscheidungen zunehmend von staatlicher Förderung ab. Die Soziale Marktwirtschaft dagegen setzt auf eine Rahmenordnung, bei der Freiheit und Verantwortung Hand in Hand gehen – und der Unternehmer für sein Tun oder Lassen haftet.

Das angebotspolitische Programm des Standortwettbewerbs traf ab 1989/90 mit der deutschen Wiedervereinigung auf eine neue Herausforderung: den [Aufbau Ost](#). Mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion gingen große finanzielle Belastungen einher. Die Nettoneuverschuldung stieg aufgrund der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, der Hilfen für den ostdeutschen Wohnungsbau,

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Industrieförderung in Form von Subventionen sprunghaft. Diese Maßnahmen waren gedacht als Anschubfinanzierung, hatten allerdings nur wenig Erfolg und werden teilweise noch viele weitere Jahre gezahlt. Die früh geäußerten Erwartungen eines schnellen Aufholprozesses, der in kurzer Zeit „blühende Landschaften“ hervorbringt, wurden nicht erfüllt.

Darüber hinaus offenbarte die Wiedervereinigung, dass die Politik in den ersten Jahren der Ära Kohl vor allem Symptomtherapie betrieben hatte, statt die angekündigte Fundamentalkorrektur durchzuführen. Zwar war bis zum Ende der 1980er Jahre die Staatsquote leicht zurückgegangen. Bei den sozialen Sicherungssystemen, die in den Jahren der Großen und der sozial-liberalen Koalition stark ausgebaut worden war, gab es allerdings keine grundlegende Reform: Sie waren weiterhin nicht zukunftsfest; erneute (Jahrhundert)Reformen waren absehbar. Da zudem die Subventionen – entgegen den Ansprüchen der Regierungspolitik – kaum zurückgefahren wurden, blieb die Staatsverschuldung auf hohem Niveau.

Durch die Ausweitung des Sozialstaats auf die neuen Bundesländer wurde seine Reformbedürftigkeit deutlich. Dies äußerte sich vor allem in der Arbeitslosigkeit, die nach 1990 wieder stieg: In Westdeutschland langsam und getrieben durch den Strukturwandel im Gefolge von technologischem Fortschritt, aufkommender Dienstleistungsgesellschaft und Globalisierung; in Ostdeutschland explosionsartig durch den Transformationsprozess und den Wegfall der Märkte Osteuropas. Auch umfangreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und arbeitsmarktpolitische Ausgaben konnten an der hohen ostdeutschen Arbeitslosigkeit nur wenig ändern.

Mit Pragmatismus in die Krise

Nach 16 Jahren Helmut Kohl kam 1998 mit dem Wahlsieg Gerhard Schröders nicht nur die erste Koalition aus SPD und Grünen an die bundespolitische Macht, sondern es begann auch eine Phase des wirtschaftspolitischen Pragmatismus. Ohne klar erkennbare Linie wird die Wirtschaftspolitik von einer vagen Mischung aus nachfrage- und angebotsorientierten Maßnahmen bestimmt. Und diese Periode ist noch nicht vorbei: Weder während der zweiten Großen Koalition in der Bundesrepublik von 2005 bis 2009 noch durch die Regierungsbeteiligung der FDP seit 2009 gab es einen Richtungswechsel hin zu einer leitbildorientierten Politik.

Beispiele für diese unstete Politik pragmatischer Entscheidungen gibt es zuhauf: So nahm die SPD den gerade erst eingeführten demografischen Faktor in der Gesetzlichen Rentenversicherung zurück, nur um kurze Zeit später einen Nachhaltigkeitsfaktor mit gleichem Ziel einzuführen. Man denke auch an das – regierungsübergreifende – Hin und Her um den Atomausstieg, vom rot-grünen Atomkonsens der frühen 2000er Jahre bis hin zum schwarz-gelben Doppelpack aus Laufzeitverlängerung im Herbst 2010 und deren Rücknahme nach dem Reaktorunglück in Japan im März 2011. Weiterer Aktionismus lässt sich – ebenfalls mehrere Regierungen übergreifend – bei der Rettung angeschlagener Unternehmen ausmachen: So setzte sich Kanzler Schröder medienwirksam für die den Baukonzern Philipp Holzmann ein. Das geschnürte Rettungspaket war aber letztlich nicht von Erfolg gekrönt: 2002 meldete die Holzmann AG dann doch Insolvenz an. Dies schien aber bereits in den Krisenjahren ab 2007 wieder vergessen zu sein: In der Politik wurden Rettungspakete, beispielsweise

für den Handelskonzern Arcandor, für Opel und andere deutsche Autobauer sowie für systemrelevante Banken diskutiert – und in Form zweier Konjunkturpakete und der Abwrackprämie teilweise auch umgesetzt.

Doch nicht nur in der Sondersituation der Wirtschaftskrise greift die Politik in den Wettbewerb ein. An der so genannten Energiewende kann man deutlich beobachten, dass neben konjunkturellen und sozialen Beweggründen zunehmend auch ökologische Rechtfertigungen für die Ausweitung von Staatseingriffen herangezogen werden. Dem Fortschritt soll mittels der „richtigen“ Subventionen auf die Sprünge geholfen werden, auch wenn damit marktwirtschaftliche Instrumente ausgebremst werden und Deutschland eine – teure – Vorreiterrolle einnimmt, deren Erfolg nicht zwangsläufig ist.

Der politische Pragmatismus der vergangenen Jahre hat zur Verunsicherung bei Unternehmen und Haushalten geführt. Dies äußert sich auch in den makroökonomischen Kennziffern: Zwar haben die Reformen auf dem Arbeitsmarkt unter Gerhard Schröder zum Rückgang der Arbeitslosigkeit und zum glimpflichen Überstehen der Krise beigetragen. Bei weiterhin knapp drei Millionen Arbeitslosen und beinahe fünf Millionen Arbeitssuchenden befindet sich Deutschland vielleicht auf dem Weg in Richtung Vollbeschäftigung, aber noch lange nicht am Ziel. Daneben wirkte die Finanz- und Wirtschaftskrise wie ein Brennglas auf die bereits vorher praktizierte Politik der wahltaktisch geleiteten Interessenbefriedigung, finanziert durch öffentliche Verschuldung ([Staatsverschuldung](#)). Auch wenn Deutschland oft als positives Gegenbeispiel für die Verschuldungspolitik in Europa genannt wird, bleibt doch festzuhalten, dass der Schuldenberg 2011 bei 82% des BIP oder beinahe 25.000 Euro pro Kopf lag. Das ist ein

deutlicher Anstieg gegenüber den bereits hohen Werten vor der Krise: Zur Jahrtausendwende lag die Verschuldung der öffentlichen Haushalte bei etwa 60% des BIP oder 15.000 Euro pro Kopf.

Herausforderungen des 21. Jahrhunderts mithilfe der Sozialen Marktwirtschaft meistern

Die Herausforderungen, denen Deutschland gegenüber steht, sind vielfältig und lassen sich zwei Bereichen zuordnen: Herausforderungen im Umgang mit der weiterhin akuten Krise und allgemeine Herausforderungen des noch jungen 21. Jahrhunderts. Zur Beendigung der Krise, die von der globalen Finanzwirtschaft über die „reale“ Wirtschaft bis hin zu den Wohlfahrtsstaaten – nicht nur Europas – alles erfasst hat, gehören ordnungspolitische Maßnahmen wie die Verbesserung der Haftungsregeln für die Akteure auf den Finanzmärkten oder Ordnungsprinzipien zur dauerhaften Stabilisierung des Bankensektors. Die allgemeinen Herausforderungen der Zukunft ergeben sich aus den bereits existierenden „Megatrends“: beschleunigte Wettbewerbsintensivierung durch Globalisierung und technischen Fortschritt, Anpassung der [Umweltpolitik](#) durch Klimawandel und die Abnahme fossiler Ressourcen sowie Umbau der Sozialsysteme im Angesicht der absehbaren [demografischen Entwicklung](#).

Diesen Herausforderungen steht nicht nur Deutschland gegenüber. Die Bundesrepublik kann aber auf die erfolgreiche Periode der Sozialen Marktwirtschaft zurückblicken, in der großen Veränderungen mit einer Ordnungspolitik begegnet wurde, die sich auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen konzentrierte – und nicht darauf, die vermeintlich richtigen individuellen oder gesamtgesellschaftlichen Ergebnisse

anzusteuern. Der Rückblick darf aber nicht an den zeitgeschichtlichen Fakten hängen bleiben, sondern muss die Zeitlosigkeit von Leitbild und Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft erkennen, um diese für die heutige Politik nutzbar zu machen.

Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft ist die Freiheit des Einzelnen und die damit einhergehende Verantwortung. Nur eine freiheitliche Gesellschaftsordnung ist menschengerecht. Und nur eine wettbewerbliche Wirtschaftsordnung ist Ausdruck dieser Freiheit, da sie in modernen, komplexen und aufgrund der stark ausdifferenzierten Arbeitsteilung hochgradig spezialisierten Gesellschaften für die soziale Einbettung jedes Einzelnen sorgt. Zur Absicherung der Freiheit braucht es eine Ordnungspolitik, die auf die individuelle, an Recht, Haftung und Moral gebundene Entscheidungsfreiheit abzielt.

Dem Staat kommt dabei die Aufgabe zu, eine Rahmenordnung zu entwickeln und zu pflegen, die mittels Leistungswettbewerbs die freie Entfaltung des Einzelnen mit der individuellen Verantwortung in Deckung bringt. Der Wettbewerb sorgt für die effiziente Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen; er sorgt für technischen Fortschritt, der der ganzen Gesellschaft zugutekommt und so zu sozialem Fortschritt wird. Er sorgt für die „Entdeckung“ des in den unzähligen Köpfen der Menschen verteilten Wissens um die richtigen Produkte und für die Entmachtung der Unternehmen, die sich stets aufs Neue vor den Augen der Verbraucher miteinander messen müssen.

Diejenigen, die nicht am Wettbewerb teilnehmen können, dürfen auf eine Sozialpolitik vertrauen, die nicht einfach umverteilt, sondern gegen die existenziellen Lebensrisiken absichert und – gemäß den Prinzipien der [Solidarität](#) und der Subsidiarität – stets Hilfe zur Selbsthilfe ist.

Umverteilung im Dienste einer wie auch immer definierten und staatlich herzustellenden sozialen Gerechtigkeit schädigt die Marktwirtschaft, indem sie die Leistungsbereitschaft von Belasteten und Begünstigten senkt. Zudem schafft jede Umverteilungsmaßnahme einen Präzedenzfall für weitere Ansprüche. Das aber führt dazu, dass sich die politischen Eingriffe über alle Bereiche ausdehnen, gleich einem Ölfleck auf einer Wasserpflanze.

Soziale Marktwirtschaft ist das Gegenteil von politischem Interventionismus, der Unternehmen oder Branchen vor Wettbewerb bewahren will und durch die Zuteilung finanzieller Mittel die unzähligen Ansprüche von Interessengruppen auf Kosten der Allgemeinheit bedient. Oder kurz: Soziale Marktwirtschaft ist nicht „merkantilistische Wirtschaftspolitik und umverteilende Sozialpolitik“ (Wünsche 1994, S. 165). Soziale Marktwirtschaft hat das – qualitative, nicht quantitative! – Ziel einer leistungsfähigen und gerechten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die Freiheit und Verantwortung des Einzelnen zum Tragen bringt. Dem Staat kommt dabei die Rolle des Hüters dieser Ordnung der Freiheit zu. Darauf muss er sich konzentrieren, z.B. in Form von Maßnahmen wie die Vereinfachung des Steuersystems, die Stärkung der föderalen Ordnung im Sinne der Subsidiarität bei Fragen der Finanzen und der Aufgaben, den Umbau des Sozialversicherungssystems oder die Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit durch konsequente Wettbewerbspolitik und nicht durch stützende Hilfeleistungen. Mit dieser Rückbesinnung auf die ursprüngliche Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft können sowohl die Herausforderungen der aktuellen Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise als auch die absehbaren und noch nicht absehbaren Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gemeistert werden.

Literaturhinweise:

- Dürr, E., Die Soziale Marktwirtschaft. Ausgangssituation, Programm, Realisierung, in: WiSt. Juni 1988, S. 270-276;
- Erhard, L. (1957), Wohlstand für alle, Düsseldorf , zitiert nach: 8. Auflage, 1964 (im Internet abrufbar: http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/files/wohlstand_fuer_alle.pdf).
- Erhard, L. (1988), Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften. Hrsg. Hohmann, K., Düsseldorf, Wien, New York;
- Klump, R. (1996), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1949–1990), in: Schneider, J./Harbrecht, W. (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland (1933–1993) Stuttgart, S. 397-414;
- Schlecht, O./Stoltenberg, G. (2001), Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven, Freiburg;
- Stolper, G./Häuser, K./Borchardt, K. (1964), Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen;
- Wünsche, H. W. (1994), Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft. Ein Diskurs über Fehldeutungen und Entstellungen, in: ORDO–Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 45, S. 151-167.

Lars Vogel

Soziale Marktwirtschaft: Soziale Irenik

Die Idee der sozialen Irenik geht zurück auf [Alfred Müller-Armack](#). Im Allgemeinen ist mit Irenik die Lehre vom Frieden gemeint, wobei der Begriff am griechischen Wort *eirene* (Frieden) bzw. an dem Namen der griechischen Friedensgöttin *Eirene*, Tochter des Zeus, angelehnt ist.

Im speziellen Bezug ist der Begriff der sozialen Irenik von Müller-Armack in doppelter Bedeutung benutzt worden. Erstens zeigte er damit die Möglichkeit einer die Weltanschauungen verbindenden Sozialidee auf, zweitens ist der Begriff der sozialen Irenik direkt verbunden mit der gesellschaftlichen Dimension des Charakters der [Wirtschaftsordnung](#) der [Sozialen Marktwirtschaft](#).

Im Mittelpunkt der zuerst genannten Bezugsebene steht die Frage, wie in unterschiedlichen sozialtheoretischen Ansätzen auch im Falle vorhandener Gegensätzlichkeiten die Gestaltung der [Sozialordnung](#) als eine gemeinschaftliche Aufgabe begriffen werden kann. Exemplarisch hat Müller-Armack diese Idee auf die geistige Situation der westeuropäischen Welt nach dem Zweiten Weltkrieg angewendet, wenn er im Katholizismus ([Katholische Soziallehre](#)), Protestantismus ([Evangelische Sozialethik](#)), [Sozialismus](#) und [Liberalismus](#) die führenden weltanschaulichen Positionen sah und zugleich prognostizierte, dass wohl keine von ihnen in absehbarer Zeit verdrängt werden könne, aber auch keine die alleinige Herrschaft erlangen würde.

Die Idee der sozialen Irenik gibt eine Empfehlung für den Umgang mit dieser Tatsache des unvermeidlichen Nebeneinanders unterschiedlicher weltanschaulicher Positionen. Dabei geht es nicht um eine Verwischung vorhandener Gegensätze, sondern um ihre Vermittlung oder Versöhnung unter der Bedingung, dass diese „das Faktum der Gespaltenheit als gegeben nimmt, aber ihm

gegenüber die Bemühung um eine gemeinsame Einheit nicht preisgibt“ (Müller-Armack 1950, S. 563).

In diesem Zusammenhang hat Müller-Armack jeden Versuch, andere als die eigenen weltanschaulichen Positionen einfach wegdiskutieren zu wollen, als „falsche Irenik“ bezeichnet. Nur bei Anerkennung der gleichberechtigten Koexistenz verschiedener geistiger Standorte und weltanschaulicher Positionen sei Irenik als Lösungsweg erfolgversprechend anwendbar. Dabei stehe jede Gruppe von Weltanschauungen vor der Aufgabe, ihre eigene Isolierung zu überwinden, indem sie das Anliegen und den Standpunkt anderer in das eigene Denken einbeziehe. Müller-Armack war also weder der Auffassung, dass die jeweils spezifischen Positionen vollständig aufgegeben werden müssten, noch dass im irenischen Prozess der Versöhnung der Positionen alle Antagonismen (Gegensätze) überwunden werden könnten.

Wenn allerdings der Versuch, das übergreifend Gemeinsame in an sich trennenden Weltanschauungen zu finden, nicht als Utopie scheitern soll, so ist zu beachten, dass dieses Gemeinsame kaum in einer konkreten Sozialordnung, sondern am ehesten in einer abstrakten sittlichen Idee des Sozialen zu finden ist. Eine solche abstrakt-allgemeine Idee des Sozialen könnte ein hohes Maß an Zustimmungsfähigkeit dadurch erlangen, dass sie Wertvorstellungen umfasst, die konsensfähig sind.

In Demokratien liegen derartige Werte insbesondere mit der Anerkennung von [Freiheit](#) und [sozialer Gerechtigkeit](#) als Grundwerte vor. Genau diese beiden Werte sind es auch, die die Basis im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft bilden. Marktwirtschaftliche Effizienz und sozialen Ausgleich so miteinander zu verbinden, dass in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik beide Wertorientierungen in

ausreichender Qualität und Quantität berücksichtigt werden, verlangt zum einen, in vielfacher Perspektive denken zu können und zum anderen auch in der Lage zu sein, die vorhandenen Alternativen gegeneinander abzuwägen. Müller-Armack selbst hat genau dies getan, als er sein Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in Abgrenzung zu anderen wirtschafts- und gesellschaftstheoretischen Ansätzen und Praktiken entwickelte. Insofern ist dieses Konzept selbst ein Beispiel für eine sozial-irenische Herangehensweise. Es ist sowohl eine eigenständige weltanschauungsübergreifende Sozialidee als auch ein integrativer, offener Stilgedanke zur Humanisierung der Gesellschaft durch soziale Strukturen, die auf Ausgleich und irenische Vermittlung von Konflikten ausgerichtet sind.

Zugleich wird die Soziale Marktwirtschaft als Gesellschaftskonzeption dadurch ein besonders prägnantes Beispiel für einen realitätsbezogenen wissenschaftlichen Ansatz, der sich dadurch auszeichnet, dass ökonomische Theorie auf die gesellschaftlichen Notwendigkeiten und Forderungen bezogen und angewandt wird. Das entsprechende Instrument ist [Ordnungspolitik](#), mit deren Hilfe die Freiheit des Marktes so kanalisiert werden kann, dass soziale Kooperationsgewinne, also Gewinne für alle Beteiligten, entstehen. Die angeblich unversöhnlichen Werte der Freiheit und der Gerechtigkeit können also potenziell auf eine spezifische Weise ausgesöhnt werden, ohne dass es dabei um einen Kompromiss gehen müsste, bei dem der eine gewinnt, was der andere verliert, sondern bei der es zu gesellschaftlichen Win-Win-Situationen kommen kann.

[Müller-Armack](#) hatte diesbezüglich insbesondere die Sozialgestaltung der Einkommensbildung sowie Infrastruktur- und Umweltinvestitionen für wichtig erachtet,

um den Wohlstand breiter Schichten der Bevölkerung zu gewährleisten. Auch das Ringen um eine sozial verträgliche Gestaltung der [Betriebsverfassung \(Mitbestimmung\)](#) galt ihm als Beispiel für irenisches Vorgehen in der Wirtschaft. Unter dem ethischen Blickwinkel des Strebens nach sozialer Friedfertigkeit hat Müller-Armack die Soziale Marktwirtschaft eine „irenische Formel“ genannt, „die versucht, die Ideale der Gerechtigkeit, der Freiheit und des wirtschaftlichen Wachstums in ein vernünftiges Gleichgewicht zu bringen“ (Müller-Armack 1969, S. 131). Zugleich erscheint sie als der Versuch, dem Gemeinwohl dienende Ziele des öffentlichen Lebens auf der Basis einer stabilen Ordnung zu erreichen und auftretende [Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik](#) auf friedlichem Wege zu lösen.

Literaturhinweise:

- Müller-Armack, A. (1950), Soziale Irenik, Wiederabdruck in: Ders., Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, 3. Aufl., 1981, Bern, Stuttgart, S. 559-578;
- Ders. (1969), Der Moralist und der Ökonom. Zur Frage der Humanisierung der Wirtschaft, in: Ders., Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, 2. erw. Aufl., 1981, Bern, Stuttgart, S. 123-140;
- Ders. (1973), Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, ebd., S. 167-175.

Friedrun Quaas

Freiheit als Ziel der Sozialen Marktwirtschaft

Freiheit ist der Schlüssel zum Grundgedanken der Sozialen Marktwirtschaft. An ihr lassen sich daher sowohl die Ziele als auch die Zielkonflikte dieses Wirtschaftskonzeptes und seiner Umsetzung in idealer Weise nachvollziehen, was im Folgenden in drei Schritten geschehen soll. In (1) werden die zwei verschiedenen Freiheitsbegriffe aufgezeigt, die sich dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zuordnen lassen. Dabei handelt es sich zu einen um die Idee der »*Freiheit vom Staat*«, die, kurz gesagt, der Schaffung eines Marktes dient. Zum anderen handelt es sich um die Idee einer »*Freiheit mithilfe des Staates*«, die, wiederum verkürzt, auf die soziale Abfederung von Marktergebnissen zielt. Allerdings sind Zielkonflikte vorprogrammiert, da dem ersten Verständnis von Freiheit eine ökonomische Funktion zugeschrieben wird, deren Ausübung durch die Folgen des zweiten Ziels teilweise scheinbar und teilweise bewusst verringert werden. Diese ökonomische Funktion der Freiheit wird im Abschnitt (2) anhand des Werks von Friedrich August [von Hayek](#) nachvollzogen. Daraus ergibt sich die Frage, ob es überhaupt möglich ist, beide (Freiheits-)Ziele der Sozialen Marktwirtschaft parallel umzusetzen. Der Beantwortung dieser Frage widmet sich der Abschnitt (3). Fazit wird sein, dass die Überwindung der Zielkonflikte durchaus möglich ist, es dazu aber nicht zuletzt einer entsprechenden Bildung und Resonanz in der Bevölkerung und der Politik bedarf.

(1) Freiheit ist nicht der einzige Wert der Sozialen Marktwirtschaft, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit sollen ebenso umgesetzt werden ([Soziale Gerechtigkeit](#)). [Müller-Armacks](#) berühmte Kurzformel, „das Prinzip der Freiheit des Marktes mit dem des sozialen Ausgleichs“ zu verbinden,

macht diesen Punkt deutlich. Dieser Vorsatz führte ihn in seiner Abhandlung *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* auch dazu, eine „synthetische Denkweise“ zu fordern: Die Soziale Marktwirtschaft vertrage sich weder mit dem Extrem des Laissez-faire (er nennt dies „Altliberale Marktwirtschaft“) noch mit dem anderen Extrem der Wirtschaftslenkung, bei der jegliche Wirtschaftsfreiheit unterdrückt wird. Erst eine „sozial gesteuerte Marktwirtschaft“ bringe jedem Bürger Fortschritt und Freiheit. Man wolle also etwas Drittes, Neues schaffen, das die Vorteile des ersten Systems sichert und die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Nachteile des zweiten Systems nicht entstehen lässt.

Die zwei Pole »Markt« versus »Soziales« kann man dabei auch als Gegensatz *zweier verschiedener Freiheitsbegriffe* auffassen. Vereinfacht ausgedrückt, fordert die Soziale Marktwirtschaft gleichzeitig eine »Freiheit von« und eine »Freiheit durch«: Die »Freiheit von« Fremdbestimmung steht der »Freiheit durch« eine ausgleichende, staatlich geregelte Umverteilung gegenüber. Wer sich auf die Prämisse einlässt, dass hier zwei genuin gegensätzliche Freiheitsverständnisse vorliegen, erkennt allerdings deutlich, welchen Spagat dieses Wirtschaftsmodell versucht.

Müller-Armack sah freilich eine Vereinbarkeit beider Freiheitsdimensionen, da sie beide nicht in Reinform, sondern nur in gestaltbarer Form in einer „gesteuerten“ Marktwirtschaft umgesetzt werden können. Ebenso wie es in einer Marktwirtschaft keine unbegrenzte Freiheit auf dem Markt geben dürfe (Marktversagen, Wettbewerbsordnung u.a.), bedürfe die Gestaltung des Sozialen einer Balance gegenüber der Marktfreiheit. Die Verbindung sah er also in der gesellschaftlichen und politischen Komponente des Sozialen. Er formulierte dies

wie folgt: „Die Entscheidung für eine Marktwirtschaft ist in erster Linie eine gesellschaftspolitische Entscheidung“. Und: „Unter den Gesichtspunkten der Freiheit dürfte die Marktwirtschaft auch dann noch vorzuziehen sein, wenn ihre ökonomischen Leistungen geringer wären als die der Wirtschaftslenkung“ (Müller-Armack, 1947, S. 65).

Als Gegenkonzept zur Wirtschaftslenkung des Dritten Reiches und der unmittelbaren Nachkriegsjahre konzipiert, hat die Soziale Marktwirtschaft anfangs vor allem die »Freiheit von« Fremdbestimmung im Blick ([Soziale Marktwirtschaft: Einführung](#)). Selbstverständlich steht dabei zunächst ein wirtschaftliches Freiheitsverständnis im Vordergrund: Freiheit verstanden als die Freiheit der Marktteilnehmer, ihre Entscheidungen selbst- und nicht fremdbestimmt zu treffen. Sie wurde als Recht des Individuums begriffen, gleichzeitig aber auch als ökonomische Notwendigkeit. Wachstum und wirtschaftlicher Fortschritt sollten die Folge der Marktfreiheit sein.

Nichtsdestotrotz wurde unter »Freiheit« von Anfang an mehr als nur Markt- oder Konsumfreiheit verstanden, da es die Väter der Sozialen Marktwirtschaft und der [Freiburger Schule](#) für unmöglich erachteten, „die Ideale menschlicher Freiheit und persönlicher Würde zu verwirklichen, sofern die wirtschaftliche Ordnung, die wir wählten, dem widerspricht“ (Müller-Armack). Ludwig [Erhard](#) zielte mit der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft explizit darauf, dem deutschen Volk die „Würde der Freiheit“ zurückzugeben. Die Einführung von Konsum- und Marktfreiheit wurde also nicht als reiner Selbstzweck gefordert, sondern in der Überzeugung, dass ohne wirtschaftliche Freiheit mittelfristig auch die individuelle Freiheit leiden würde. Die wirtschaftliche Freiheit in diesem Sinne ist die Freiheit, als selbstbestimmtes (Wirtschafts-)

Subjekt eigenverantwortlich zu handeln und für die Konsequenzen der eigenen Handlungen einzustehen. Sie ist eine Freiheit *im* Markt, die zwar gesetzlichen Schranken unterliegt, aber weitestgehend auf Selbstbestimmung zielt.

Dem gegenüber steht ein anderer Freiheitsbegriff, der ebenfalls Teil des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft ist: die Freiheit »durch den Staat« oder »mithilfe des Staates«. Stand dieser Freiheitsbegriff bei den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft noch deutlich hinter dem ersten zurück – bei [Eucken](#) oder Müller-Armack finden sich Grundzüge dieses Begriffs –, so hat er in der Politik über die Jahrzehnte gelebter Sozialer Marktwirtschaft zunehmend an Bedeutung gewonnen. Mittlerweile trägt er maßgeblich zur Rechtfertigung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik bei. Müller-Armack bearbeitete diese Aspekte, nachdem die drängendsten Probleme der Not und Knappheiten der Nachkriegszeit überwunden waren. Die Titelemente seiner Artikel von 1960/62 geben diese Zielsetzung gut wieder: Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft.

Nach dieser Auffassung bringen die Individuen die Fähigkeit zur Freiheit nicht von sich aus mit, sie werden vom Staat erst dazu befähigt. Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass niemals alle Bürger oder Marktteilnehmer den Nutzen der oben beschriebenen »Freiheit von« gleichermaßen wahrnehmen können: Wer in Armut aufwächst, kann von seiner »Freiheit im Markt« nur wenig Gebrauch machen, solange ihm dazu die bildungsimmanenten oder finanziellen Voraussetzungen fehlen. Er genießt zwar *de jure* ein Recht auf Freiheit, kann dieses aber *de facto* nicht umsetzen. (Hier findet sich gewissermaßen ein anderes Unterscheidungsmerkmal der zwei Freiheitskonzepte: Das erste zielt auf eine Freiheit *de jure*, deren Ausübung Sache

des Individuums ist, das zweite dagegen auf eine Freiheit *de facto*, deren Bedingungen zu schaffen nicht allein Aufgabe des Individuums, sondern bewusst des Staates ist.)

Ein unregulierter Markt ist daher in dieser Interpretation nicht nur Ausdruck persönlicher Freiheit, sondern auch persönlicher Unfreiheit. Da in einem sozialen Rechtsstaat wie der Bundesrepublik jedoch jeder Mensch das Recht auf eine Freiheit *de facto* haben soll – so die Annahme –, wird es als Aufgabe des Staates betrachtet, jenen Schützenhilfe zu leisten, denen ansonsten die Ausübung ihrer Freiheit schwer fällt oder unmöglich ist. Diese »Freiheit durch den Staat« bedeutet daher, jedem Bürger ein Mindestmaß an finanzieller Absicherung zu garantieren. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts wird der sozialstaatliche Liberale Ernst-Wolfgang Böckenförde davon sprechen, dass es darum ginge, „die *sozialen Voraussetzungen* zur Verwirklichung der rechtsstaatlichen Freiheit *für alle*“ zu schaffen. Hierum geht es auch bereits Walter [Eucken](#) und Alfred Müller-Armack, wenn sie eine sozialverträgliche Umverteilung fordern. In *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* betont Walter Eucken nicht umsonst: „Die soziale Frage ist heute in ihrem Kern die Frage nach der Freiheit des Menschen“. Freiheit ist in diesem Sinne auch eine individuelle Freiheit *vom* Markt: Erst wenn die sozial Schwachen zu einem gewissen Grad unabhängig vom Marktergebnis sind, ist die individuelle Freiheit aller Gesellschaftsmitglieder gewährleistet.

Das Ausmaß dieser staatlichen Aufgabe sowie das Ausmaß der komplementären Eigenvorsorge bleiben eine schwierige Aufgabe. Beiden Freiheitsbegriffen in einem (Wirtschafts-)System gerecht zu werden, ist daher nicht gerade einfach. Denn die beiden Konzepte stehen sich in ihrer gesellschaftspolitischen Umsetzung diametral gegenüber: Baut das erste auf die Eigenverantwortung, so

bewirkt das zweite eine gewisse individuelle Entlastung. »Freiheit vom Staat« bedeutet, dass das Individuum so weit wie möglich für sein persönliches Handeln verantwortlich zeichnet. Wer am Arbeitsmarkt keinen Erfolg hat, muss sich zunächst fragen lassen, inwiefern er daran selbst die Schuld trägt. Und falls er dies tut (beispielsweise durch eine falsch gewählte oder fehlende Ausbildung), muss er auch die Konsequenzen dieser Situation tragen. Nur wenn er daran keine Schuld trägt (durch eine chronische Erkrankung oder dergleichen), greift ein soziales Netz. Das zweite Konzept der »Freiheit mithilfe des Staates« erachtet Armut dagegen – ohne die Frage nach der Verantwortung zu stellen – als Freiheitsbeschneidung und damit als nicht duldbaren Zustand. Dadurch muss in diesem Fall der Staat eingreifen. Anders ausgedrückt: Im ersten Konzept ist die Gefahr des persönlichen Scheiterns als Korrektiv notwendig, im zweiten dagegen ist das aus ethischen Gründen nicht erlaubt bzw. wird in seinen Auswirkungen gezähmt. Dieser Gegensatz stellt die Wirtschafts- und Sozialpolitik vor große Schwierigkeiten.

Nicht selten wird in der Literatur behauptet, der Widerspruch existiere gar nicht, da die Väter der Sozialen Marktwirtschaft letztlich nur den ersten Freiheitsbegriff im Blick gehabt hätten. Dem allerdings widerspricht bereits Müller-Armacks' eingangs genannte Idee einer „synthetischen Denkweise“; die staatliche Umverteilung war von Anfang an aus ethischen Gründen Teil des Konzeptes. Allerdings hofften die Väter der Sozialen Marktwirtschaft darauf, dass mit einem gesunden Wirtschaftswachstum immer *weniger* staatliche Hilfen vonnöten sein würden: Je stärker das Wirtschaftswachstum alle Bevölkerungsschichten erreichen würde, desto weniger wäre soziale Umverteilung nötig. So gesehen ging man anfangs davon aus, dass der Widerspruch vor allem beim

Neuaufbau der Wirtschaft und Gesellschaft auftauchen und dann deutlich abnehmen würde. Die »Freiheit mithilfe des Staates« sollte zur Überbrückung dienen, bis sich jeder Bürger nach Erreichen des »Wohlstands für alle« selbst helfen konnte. Ludwig Erhard umreißt diese Erwartung im Kapitel „Versorgungsstaat - der moderne Wahn“ in *Wohlstand für alle*. Darin heißt es u.a.: „Tatsächlich sind um so weniger sozialpolitische Eingriffe und Hilfsmaßnahmen notwendig, je erfolgreicher die Wirtschaftspolitik gestaltet werden kann“.

Mittlerweile hat sich deutlich gezeigt, dass die Väter der Sozialen Marktwirtschaft hier zu optimistisch waren: Nicht weniger, sondern immer mehr Sozialleistungen werden und wurden nachgefragt, obwohl das Wirtschaftswachstum in den ersten Jahrzehnten sogar alle Prognosen übertraf. Der Grund für die unplanmäßige Ausweitung des Sozialstaats liegt nicht nur in der demokratischen Dynamik (Umverteilung ist politisch seit jeher besser durchsetzbar als ihr Gegenteil), sondern auch in einem von Harbrecht (1997) empirisch nachgewiesenen Phänomen: Mit steigendem Einkommen *steigen* das Bedürfnis nach sozialer Absicherung und die Nachfrage nach Sozialleistungen überproportional. Harbrecht spricht vom „Luxusgutcharakter“ der Sicherungssysteme. Je wohlhabender die Menschen werden, desto stärker sinkt ihre Risikobereitschaft und der Wille zur Eigeninitiative und desto stärker vertrauen sie auf die »Freiheit mithilfe des Staates«. So gesehen hat das »Wirtschaftswunder« den Ausbau des Sozialstaats nicht überflüssig gemacht, sondern das Gegenteil bewirkt: Es hat den Sozialstaat nicht nur finanziell möglich, sondern durch den einsetzenden Mentalitätswandel auch mehrheitsfähig gemacht. Eine Rückkehr zu mehr Eigenverantwortung und mehr »Freiheit

vom Staat« ist seitdem politisch immer schwieriger durchsetzbar. Nichtsdestotrotz ist die auf Eigenverantwortung zielende Freiheit für die (Soziale) Marktwirtschaft absolut grundlegend, da die »Freiheit vom Staat« nicht nur einen Wert, sondern auch eine *Funktion* hat ([freie Wohlfahrtspflege](#)).

(2) Dass wirtschaftliche Freiheit ein Kernelement jeder funktionierenden Marktwirtschaft ist, gehört zu den Gemeinplätzen ökonomischen Denkens und Schreibens. Erstaunlicherweise liegen jedoch kaum Werke vor, die sich näher mit dieser Funktion befassen. Eine herausragende Stellung nimmt hier das Œuvre Friedrich August von [Hayeks](#) ein, dessen beide Hauptwerke (*Die Verfassung der Freiheit* und *Recht, Gesetz und Freiheit*) sich dieser Frage widmen. Zwar gehört von Hayek nicht im engeren Sinne zu den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft, steht sogar Teilen dieses Konzepts unverhohlen kritisch gegenüber; aber seine Analysen auf diesem Gebiet sind grundlegend. Es lohnt sich daher, seine Argumentation für die Freiheit im Einzelnen nachzuvollziehen.

Für Hayek ist die Freiheit nicht in erster Linie ein moralischer Wert, sondern ein *Kompensationsmechanismus für die menschliche Unwissenheit* beim Zustandekommen von wirtschaftlichem Fortschritt. Seine Argumentation basiert dabei auf einem Fortschrittsglauben, der nicht nur die ersten Jahre der Bundesrepublik und das »Wirtschaftswunder« geprägt hat: Der ständig wachsenden Weltbevölkerung und ihren wachsenden Ansprüchen kann nur entsprochen werden, solange es ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum gibt. Was in einem Jahrzehnt der Luxus der Eliten ist, wird im nächsten Jahrzehnt zur Selbstverständlichkeit für die Massen – das ist nur möglich, solange der wirtschaftliche Fortschritt kontinuierlich

voranschreitet. (In *Wohlstand für alle* bemerkt auch Ludwig Erhard: „Nur die Expansion hat es ermöglicht, auch die Armen mehr und mehr an der Wohlstandssteigerung teilhaben zu lassen,“). Sollte dies einmal nicht mehr gelingen, sieht Hayek den Weltfrieden und die westliche Zivilisation als solche in Gefahr; ein Ende des Fortschritts wäre auch ein Ende des gesellschaftlichen Friedens. Fortschritt ist also das oberste Ziel – daher muss alles getan werden, um ihn zu sichern.

Die Frage ist also: Wie garantiert man Wachstum? »Gar nicht«, wäre vermutlich Hayeks Antwort: Wachstum ist genauso wenig planbar wie die Zukunft. Dass der Sozialismus und seine Planwirtschaft diesen Umstand leugnen, erachtet er als deren zentralen Denkfehler. Eine effektive Wirtschaftspolitik geht laut Hayek im Gegenteil von der menschlichen *Unwissenheit* aus. In Bezug auf den Fortschritt, den die Zivilisation so dringend braucht, "können (wir) nichts weiter tun, als günstige Vorbedingungen für ihn zu schaffen, und dann das Beste hoffen".

Hier kommt die Freiheit ins Spiel: Als *wirtschaftliche Experimentierfreiheit* verstanden, ist sie laut Hayek die einzige Chance der Zivilisation, sich weiterzuentwickeln. Nur in einem Markt, in dem größtmögliche Handlungs- und Kommunikationsfreiheit bei gleichzeitiger Rechtssicherheit gewährt werden, kann wirtschaftlicher Fortschritt entstehen. Die individuelle Handlungs- und Berufsfreiheit ist gewissermaßen ein Kompensationsmechanismus: Weil der Mensch nicht wissen kann, muss er ausprobieren. Hayek kommt sogar zu dem Schluss: „Wenn es allwissende Menschen gäbe, (..) gäbe es wenig zugunsten der Freiheit zu sagen“. Es wäre vielleicht schöner, wenn der Mensch

seine Zukunft planen könnte – aber da er es nicht kann, muss er auf die Ergebnisse ausgiebiger Experimente hoffen.

Die allen gewährte wirtschaftliche Freiheit trägt natürlich nur bei wenigen Früchte; es sind laut Hayek immer nur einige wenige Köpfe, die wirklich zum Fortschritt beitragen. Doch da niemand wissen kann, wer diese wenigen sein werden, muss allen Menschen gleichermaßen Freiheit gewährt werden. „Die Vorteile, die ich aus der Freiheit ziehe, sind (..) weitgehend das Ergebnis des Gebrauchs der Freiheit durch andere und größtenteils das Ergebnis eines Gebrauchs der Freiheit, den ich selbst nie machen könnte“, so Hayek. Freiheit ist letztlich nur eine *Gelegenheit für wenige Unbekannte*. Doch er ist überzeugt: Das von wenigen Zugpferden bewirkte Wachstum kommt letztlich allen Gesellschaftsmitgliedern zugute. Insofern findet eine soziale Aneignung privater Erfolge statt (Willgerodt, 1975).

Wer wirtschaftliche Sicherheit will, darf daher um keinen Preis die Marktfreiheit beschneiden. Weniger Freiheit hieße schließlich weniger Wachstum und damit langfristig eine Gefährdung der Grundlagen der Zivilisation. Es wundert nicht, dass Hayek ein vehementer Gegner des ausufernden Sozialstaats ist: Die damit einhergehende – zu weitreichende – Umverteilung schwächt seiner Überzeugung nach zwangsläufig die Leistungs- und Risikobereitschaft der Individuen und gefährdet damit mittelfristig den wirtschaftlichen Fortschritt.

(3) So sehr die Väter der Sozialen Marktwirtschaft diese dem Fortschritt dienende Funktion der Freiheit nutzen wollten, so wenig teilten sie die von Hayek und anderen Marktliberalen vorgetragene Überzeugung, dass das Wirtschaftswachstum auch ohne Umverteilung allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommt. Wie soll vom Wachstum profitieren, wer keinen Arbeitsplatz hat? Man

hielt es daher aus ethischen Gründen für geboten, das Marktergebnis durch Umverteilung sozial abzufedern - und zwar weit über das von Hayek geforderte lebensnotwendige Mindestmaß hinaus.

Eine Synthese von »Freiheit vom Staat« und »Freiheit durch oder mithilfe des Staates« ist machbar. Sie ist allerdings anspruchsvoll und bedarf nicht nur seitens der Politik, sondern vor allem auch seitens der Bürger Verständnis für den schwierigen Balanceakt der Sozialen Marktwirtschaft. Sowohl die Prinzipien der rein »liberalen« Marktwirtschaft als jene des weit reichenden Versorgungsstaats sind viel einfacher zu verstehen: Im ersten Fall gilt, dass arbeiten muss, wer überleben will, im zweiten Fall gilt dies nicht mehr – schlimmstenfalls kann es hier sogar rational sein, nicht zu arbeiten. Das »Mischmodell« Soziale Marktwirtschaft versucht, einem viel höheren Anspruch gerecht zu werden, da es ein moralisch-ethisches Ziel wirtschaftlich-finanziell tragfähig machen will. Das kann nur gelingen, solange die Mehrheit der Bevölkerung diese beiden Zielsetzungen teilt und deshalb ihre Mechanismen nicht übermäßig missbraucht. Daher ist Bildung der Schlüssel zur Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft; das reine Setzen ordnungspolitischer Impulse reicht bei einem derart anspruchsvollen Konzept nicht aus. Dieser Aspekt, so sei hier behauptet, wird seit der Implementierung des »dritten Weges« drastisch unterschätzt und dadurch vernachlässigt. Und die Politik beschädigt diese Zielsetzung nachhaltig in zweierlei Form: Durch die Ausweitung des Sozialstaates ohne eine solide Finanzierung (Verschuldung bzw. keine nachhaltige Finanzierung - also ungedeckte Rechte) sowie durch die permanente Unterfinanzierung der Bildung. Im Grunde müssten die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft in der

Schule gelehrt werden. Allerdings ist die Zurückhaltung in diesem Punkt gerade in den Nachkriegsjahren verständlich: Nach Jahren intensiver politisch-ideologischer Indoktrination wollte man in Westdeutschland bewusst keine politisch-moralische Einflussnahme vornehmen.

Sind beide Freiheitskonzepte also gleichzeitig umsetzbar? Dies kann nur funktionieren, solange beide nicht als gleichwertig betrachtet werden. Letztlich ist die Balance zwischen Markt und Sozialem nur zu erreichen, solange eine *Hierarchie* eingehalten wird: Erst kommt die »Freiheit von«, dann die »Freiheit mithilfe«. Sonst kann die Freiheit ihre ökonomische Funktion nicht mehr erfüllen, und der Staat verliert die Einnahmequelle, die überhaupt erst das Vorhandensein des Sozialstaats ermöglicht. Es geht darum, das Marktergebnis aus ethischen Gründen *abzufedern*, nicht jedoch darum, den Markt aus sozialen Gründen *auszuhebeln*.

Am Begriff der Freiheit zeigt sich also, welcher hohen Anspruch das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft beinhaltet und warum sie nur funktionieren kann, wenn dieser Anspruch gekannt und geteilt wird. *Wohlstand für alle* war ein utopisches Gesellschaftsziel. Doch das korrespondierende Wirtschaftsmodell ist umsetzbar – solange seine Zielkonflikte dadurch minimiert werden, dass die »Freiheit vom Staat« einen klaren Vorrang vor der »Freiheit durch den Staat« behält.

Literaturhinweise

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991), *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt a. M.;
- Erhard, Ludwig (1964), *Wohlstand für alle*, Düsseldorf (8. Auflage);

- Eucken, Walter (1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen (6. Auflage);
- Harbrecht, Wolfgang (1997), Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft im Zeitalter der Globalisierung, in: Berthold, Norbert / Speyer, Bernhard (Hrsg.), Vergessene Dimensionen der Außenwirtschaft: Raum, technischer Fortschritt und Entwicklung, Festschrift für Detlef Lorenz, Berlin, S. 187-205;
- Hayek, Friedrich August von (2005), Die Verfassung der Freiheit, Tübingen (4. Auflage);
- Hayek, Friedrich August von (2003), Recht, Gesetz und Freiheit, Tübingen;
- Müller-Armack, Alfred (1947), Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg;
- Willgerodt, Hans (1975), Die gesellschaftliche Aneignung privater Leistungserfolge als Grundelement der wettbewerblichen Wirtschaft, wieder abgedruckt in: ders. (2011), Werte und Wissen. Beiträge zur Politischen Ökonomik. Marktwirtschaftliche Reformpolitik. Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Band 11, Stuttgart, S.43-59.

Johanna Falk

Grundrechte, Grundgesetz und Soziale Marktwirtschaft

Das deutsche Grundgesetz lässt formal jede Wirtschaftsordnung zu, sofern sie das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet. Die Grundrechte der Handlungsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz,

Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit, Berufsfreiheit und des mit voller Verfügungsmacht verbundenen Privateigentums auch an Produktionsmitteln sind mit einer voll entwickelten und dauerhaften Zentralverwaltungswirtschaft unvereinbar (Sozialismus/ Planwirtschaft). Denn in ihr müssen wirtschaftliche Aufgaben und Rechte nach dem Zentralplan differenziert zugeteilt werden. Die Vereinigung zu unabhängigen wirtschaftlichen Interessengruppen einschließlich freier Gewerkschaften muss ebenso unterdrückt werden wie die freie Wahl von Wohnort und Beruf, wenn die Planerfüllung nicht gefährdet werden soll. Dieses System ist also mit politischer Diktatur verbunden und kennt deswegen im Regelfall auch keine Meinungsfreiheit. Nur in einer Marktwirtschaft können die freiheitsichernden Grundrechte gewährleistet sein. Deshalb ist das Grundgesetz nicht wirtschaftspolitisch neutral. Für die EU ist mit verfassungsähnlicher Wirkung eine „offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ vorgeschrieben, so dass insoweit auch die formale Neutralität der Verfassung aufgehoben ist.

Das Grundgesetz schreibt zugleich einen sozialen Rechtsstaat (Art. 28 Abs. 1) vor, der (wegen Art. 20 Abs. 1) oft verkürzt als Sozialstaat bezeichnet wird. Darunter können staatliche Korrekturen der Rechte und Daten, unter denen sich der Marktprozess vollzieht, sowie sozialpolitische Bindungen und Umverteilungen von Einkommen und Vermögen verstanden werden. Das Grundgesetz enthält also die beiden Komponenten der Sozialen Marktwirtschaft, nämlich des freien und wettbewerblichen Marktes und der sozialen Sicherung. Gegenüber Privilegien und Wettbewerbsbeschränkungen enthält der offene Markt schon für sich allein solidarische Elemente, indem Leistungsergebnisse in Form niedrigerer Preise, höherer Qualität der Güter und höherer

Realentlohnung weitergegeben werden und Aufstiegschancen bestehen, die es in geschlossenen Systemen nicht gibt. Die [Sozialpolitik](#) kann nicht, noch nicht oder nicht mehr Erwerbsfähige, im [Wettbewerb](#) Unterlegene oder Beschäftigungslose gegen Not schützen, Eingliederung von Arbeitsfähigen fördern, Chancen durch das Bildungssystem öffnen und darauf dringen, dass bei staatlichen Maßnahmen die Wirkungen auf die Lebenslage der Beteiligten beachtet werden.

Der moderne Sozial- und Regulierungsstaat schützt aber zum Teil Privilegien, z. B. für Branchen (Landwirtschaft, Kohlenbergbau), Arbeitsplatz- und Wohnungsbesitzer, und gefährdet durch kurzlebige Maßnahmengesetze und nicht ordnungskonforme Interventionen Rechtsstaat und Marktwirtschaft. Soziale Grundrechte sind oft Ansprüche auf Ergebnisse und staatliche Leistungen, für die in einer Marktwirtschaft der Rechtsstaat nicht oder nur teilweise zuständig sein kann (Vollbeschäftigung, Arbeit, Bildung, Wohnung und Einkommen). Soziale Sicherheit für die einen wird dabei durch größere Unsicherheit für andere (z. B. Abgabepflichtige) erkaufte.

Literaturhinweise:

- Willgerodt, H. (1996), Soziale Marktwirtschaft – ein unbestimmter Begriff?, in: Immenga, U./ Möschel, W./ Reuter, D. (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker, Baden-Baden, S.329-344;
- Papier, H.-J. (1999), Soziale Marktwirtschaft – ein Begriff ohne verfassungsrechtliche Relevanz?, in: Nörr, K. W./ Starbatty, J. (Hrsg.), Soll und Haben, 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, S.95-114.

Hans Willgerodt

Katholische Soziallehre und Wirtschaftsordnung

Markt und Moral in den Sozialenzykliken

I. Historische Hinführung

1. Liberalismus und Sozialismus

„Die Geschichte lehrt, dass Freiheit und Würde des Menschen weithin vom *Ordnungssystem der Wirtschaft* abhängen“, so formulierte *Joseph Kardinal Höffner* 1985 bei einem Vortrag vor der Deutschen Bischofskonferenz. Eine solche Aussage lässt sich überhaupt erst in jener Phase der Geschichte machen, in der die Menschen die Freiheit gewonnen hatten, über ihre Würde und deren wirtschaftliche und politische Implikationen zu entscheiden, also am Beginn der modernen Industriegesellschaft. In der Zeit davor konnten sich die Menschen und Völker nur innerhalb der mit der mittelalterlichen-neuzeitlichen Ständegesellschaft und dem absolutistischen Merkantilismus vorgegebenen politisch-wirtschaftlichen Rahmenordnung bewegen. Nun wird der Mensch frei und zugleich fähig, sich nicht wie bisher mit den gegebenen Umständen abzufinden, sondern zu neuen Ufern fortzuschreiten. Der Fortschrittsgedanke wird immer mehr beherrschend. Er hat seine Grundlage in der Entdeckung und technischen Anwendung der Naturgesetze (z.B. der von *Newton* entdeckten Gravitationsgesetze).

Das dadurch gewonnene Fortschrittskonzept wird in der „Aufklärung“ von den Naturwissenschaften auf die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften übertragen mit der Erwartung: Sofern der Mensch nur den richtigen Gebrauch

von seiner autonomen Vernunft mache, falle ihm die rationale Konstruktion des gesellschaftlichen Fortschritts in den Schoß. Der erste Kultursachbereich, in dem diese Theorie praktiziert wurde, war die neue wirtschaftliche Ordnung, die der schottische Moralphilosoph *Adam Smith* in seinem Buch „*The Wealth of Nations*“ 1776 der Öffentlichkeit vorstellte. *Adam Smith* versteht sich als der *Newton* der Sozialwissenschaften.

Die ökonomische Maxime von *Adam Smith* lautet: Folgt man nur dem „Naturgesetz“ der Freiheit auf sämtlichen Märkten, dann gelangt man zu einer optimalen Ausnutzung aller Ressourcen und zu einer Wirtschaftsgesellschaft, in der durch eine eingebaute „List der Vernunft“ (G. W. F. Hegel) die Summe der Egoisten – wie von Zauberhand (by the invisible hand) bewegt – zum Gemeinwohl führen. Damit ist das Geheimnis des wirtschaftlichen Fortschritts gelüftet und dieser den Menschen in die Hand gelegt.

Tatsächlich aber entstand nicht der „Wohlstand für alle“, sondern zunächst die frühkapitalistische Klassengesellschaft mit einer relativ kleinen Gruppe von sehr Reichen und der breiten Masse des am Existenzminimum lebenden Proletariats. Dies rief *Karl Marx* und *Friedrich Engels* auf den Plan. Ohne aus der Fortschrittsidee als solcher auszusteigen, formulierten sie die Theorie des „wissenschaftlichen Sozialismus“, in dessen Sicht durch geschichtlich notwendige, also quasi naturgesetzlich vorgegebene, aufeinander folgende Klassenkämpfe über die „Weltrevolution“ die klassenlose Gesellschaft des Sozialismus erreicht werden sollte. Damit wäre die Geschichte am Ende und die Menschheit endgültig und für immer frei und im Wohlstand lebend.

2. Das Entstehen der modernen Katholischen Soziallehre

Mit dem „Liberalismus“ und dem „Sozialismus“ standen sich damit in der Mitte des 19. Jahrhundert zwei einander ausschließende Wirtschafts-bzw. Gesellschaftsphilosophien kämpferisch gegenüber. Inmitten dieses Antagonismus der beiden Systeme entstand die moderne Katholische Soziallehre. Dies war allerdings eine „schwere Geburt“. Denn es gab im europäischen Katholizismus seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zwei einander widerstreitende Meinungen darüber, wie die Kirche auf die neue liberalkapitalistische Wirtschaftsordnung und ihre marxistisch-sozialistische Gegenposition reagieren sollte.

Die Vertreter der „Katholische Romantik“ (vor allem *Karl von Vogelsang* in Wien) verwarfen die liberale Theorie total und forderten eine Erneuerung der mittelalterlichen Ständegesellschaft. Die Gegenposition, vor allem von dem Mainzer Bischof *Wilhelm Emmanuel von Ketteler* und dem Bonner und später Münchner Sozialphilosophen *Georg von Hertling*, vertreten, kritisierte zwar ebenfalls massiv das liberale System, hielt aber den Rückwärtsgang der Romantik weder für möglich noch für richtig.

Bischof *von Ketteler* war der bedeutendste Wegbereiter des sozialen und politischen Katholizismus in Deutschland zwischen 1848 und 1877. Worin bestand seine Leistung? Er verwarf das individualistische Menschenbild des Liberalismus und dessen Glaube, durch das Prinzip der vollständigen Konkurrenz auf allen Märkten den menschlichen Egoismus unschädlich machen zu können und damit eine gewissermaßen moralfreie, soziotechnisch funktionierende Wirtschaftsordnung zu errichten. *Ketteler* dazu: „Ein Volk von Egoisten kann nicht eine Gewalt gründen, die es wahrhaft gemeinschaftlich vertritt“. Dabei ist zu erwähnen, dass *Adam Smith* in seinem 1759 erschienen Frühwerk „Theorie der ethischen Gefühle“

(Theory of Moral Sentiments) die Meinung vertreten hatte, ohne die moralische Haltung des „Mitgeföhls“ (fellow feeling) könne eine auf Wettbewerb beruhende Marktwirtschaft nicht funktionieren. Diese Einsicht hatte jedoch der zur Zeit *Kettelers* herrschende Liberalismus weitgehend vergessen. Dennoch verwarf *Ketteler* keineswegs, und das ist seine große Pionierleistung, die liberale Wirtschaftsordnungstheorie in Bausch und Bogen. Er forderte vielmehr, deren negative Folgen zu mildern, „die Arbeiter soweit möglich, an dem, was an dem Systeme gut ist, an dessen Segnungen Anteil nehmen zu lassen.“

Was aber dachte *Ketteler* über den Sozialismus? Als sich in Deutschland die sozialdemokratische und die marxistische Bewegung in Gotha 1875 zusammenschlossen, wurde er gefragt, ob ein katholischer Arbeiter in dieser Partei Mitglied sein könne. *Ketteler* antwortete: „Wenn nun aber auch alle Phantasien Wahrheit würden und alles fettgeföhrt würde in dem allgemeinen Arbeiterstaat, so möchte ich doch lieber in Frieden die Kartoffeln essen, die ich baue, und mit dem Pelz der Tiere mich bekleiden, die ich pflege, und dabei die Freiheit haben – als in der Sklaverei des Arbeiterstaates leben und fett geföhrt zu werden“. Für *Ketteler* war also klar: Freiheit und Sozialismus sind unvereinbar. Dass im Sozialismus schließlich auch noch die Kartoffeln rar werden würden, konnte er noch nicht voraussehen.

II. Die Wegweisungen der Sozialenzykliken

1. Die entscheidende Weichenstellung durch Leo XIII. 1891

Papst *Leo XIII.* hatte in den Jahren vor dem Erscheinen seiner Enzyklika *Rerum novarum* (RN) die Vertreter aller Richtungen eingeladen, ihm ihre Vorschläge zu unterbreiten. Man war im europäischen

Sozialkatholizismus, insbesondere in Frankreich, Deutschland und Österreich sehr gespannt, wem der Papst folgen würde, der Richtung der „Katholischen Romantik“ oder der differenzierten, „realistischen“ Position der Kreise um Bischof Ketteler und *Georg von Hertling*. Der Papst orientierte sich an letzterem und nannte *Ketteler* „seinen großen Vorgänger“. Wäre er der Katholischen Romantik gefolgt, dann hätte eine moderne Katholische Soziallehre überhaupt nicht entstehen können.

Wie aber äußert sich der Papst zu den beiden großen wirtschaftspolitischen Alternativen, zu den Systemen des Liberalismus und des Sozialismus? – Die Enzyklika beginnt mit einer massiven Kritik der bestehenden kapitalistischen Klassengesellschaft (vgl. RN 1 und 2). Aber die „Sozialisten“ wurden bitter enttäuscht, als sie danach lesen mussten, ihr Programm sei „weit entfernt, etwas zur Lösung der Frage beizutragen“. Seine Verwirklichung würde vielmehr eine „unerträgliche Beengung aller, eine sklavisches Abhängigkeit“ (RN 3) zur Folge haben. Aus der „eingebildeten Gleichheit aller würde nichts anderes als der nämliche klägliche Zustand der Entwürdigung für alle“ (RN 12) hervorgehen.

Leo XIII. hat also 1891, obwohl es damals den Marxismus nur auf dem „Papier“ gab, sowohl das wirtschaftliche Versagen des Sozialismus als auch die „Stasi-Gesellschaft“ vorausgesehen. Im Blick auf die liberale Theorie wandte er sich vor allem gegen die Vorstellung, dass sich der gerechte Lohn allein aus dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem freien Arbeitsmarkt ergäbe. Er bejahte zwar den Arbeitsvertrag, den die Katholische Romantik als „unsittlich“ verworfen hatte, als Privatrechtsvertrag, forderte aber dessen öffentlichrechtliche Kontrolle, um folgende drei Ziele zu gewährleisten: ausreichende

Mindestlöhne, ein familiengerechtes Einkommen und die Ermöglichung von Eigentumsbildung zur Vorsorge für Krankheit und Alter. Er fordert einen durchgreifenden staatlichen Arbeitsschutz, begründet sozialstaatliches Eingreifen zugunsten der „Lohnarbeiter“ (RN 29) und empfiehlt betriebliche Arbeiterausschüsse, die Vorläufer des heutigen Betriebsrates. In diesen Positionen von RN lassen sich bereits wichtige Postulate einer sozialen Marktwirtschaft erkennen.

2. Pius XI. (1931) und das „regulative Prinzip“ der Wirtschaft

Als *Pius XI.* vierzig Jahre später (1931) mit *Quadragesimo anno* (QA) die zweite päpstliche Sozialenzyklika veröffentlichte, hatte das „liberalkapitalistische System“, seinen „Höhepunkt“ erreicht und wurde in QA 101-110 massiv kritisiert. Dennoch sei die „kapitalistische Wirtschaftsweise ... nicht in sich schlecht“ (QA 101). Vielmehr hätten die „Auswirkungen des individualistischen Geistes“ zur „Selbstaufhebung“ des freien Wettbewerbs geführt (QA 109). Der Wettbewerb könne zwar „unmöglich regulatives Prinzip der Wirtschaft sein“, sei aber „innerhalb der gehörigen Grenzen berechtigt und von zweifellosem Nutzen“, sofern „höhere und edlere Kräfte“ die „wirtschaftliche Macht in strenge und weise Zucht nehmen“; diese Kräfte bezeichnet *Pius XI.* als „die soziale Gerechtigkeit und die soziale Liebe“ (QA 88). Damit leuchtet die Grundidee einer Verbindung von Freiheit und sozialer Gerechtigkeit als ethische Grundlage einer Wirtschaftsgesellschaft auf, wie sie gegen Ende des Zweiten Weltkrieges die „Väter“ der „Sozialen Marktwirtschaft“ (so der „Freiburger Kreis“ um *Walter Eucken*, bei dem *Joseph Höffner* seine volkswirtschaftliche Promotion erwarb) konkretisiert haben.

Außerdem fordert der Papst dazu auf, mit aller „Macht und Anstrengung dahin zu arbeiten, dass wenigstens in Zukunft die neu geschaffene Güterfülle nur in einem billigen Verhältnis bei den besitzenden Kreisen sich anhäufe, dagegen in breitem Strom der Lohnarbeiterschaft zufließe“ (QA 61). Schließlich empfiehlt *Pius XI.* eine „gewisse Annäherung des Lohnarbeitsverhältnisses an ein Gesellschaftsverhältnis“, damit Arbeiter und Angestellte „zu Mitbesitz oder Mitverwaltung oder zu irgendeiner Art Gewinnbeteiligung“ (QA 65) gelangen können, eine bis heute nicht voll verwirklichte Vorgabe.

3. Johannes Paul II. und die Humanisierung einer veränderten Arbeitswelt

Die klassische Reihe der wirtschaftsethisch herausragenden Sozialenzykliken wird von *Johannes Paul II.* 1981 zum 90. Jahrestag von RN mit der Enzyklika *Laborem exercens* (LE) fortgesetzt. 90 Jahre nach RN knüpft der Papst an die von Leo XIII. bereits gegen die liberale Lohntheorie herausgestellte besondere Qualität der menschlichen Arbeit an und bedenkt sie im Hinblick auf die heutige Arbeitswelt.

Hier sind vor allem drei neue Perspektiven wichtig: Die Enzyklika unterscheidet *erstens* zwischen dem „objektiven“ Marktwert und dem „subjektiven“ Personwert der Arbeit. Sie stellt fest: „Die Würde der Arbeit wurzelt zutiefst nicht in ihrer objektiven, sondern in ihrer subjektiven Dimension“ (LE 6). Daraus folgt z.B.: Behandle jeden Menschen nicht nach dem ökonomischen, sondern nach dem persönlichen Wert seiner Arbeit!

Zweitens kritisiert der Papst die gängige Verkürzung des Arbeitsbegriffs auf Erwerbsarbeit“. Er würdigt vor allem die Arbeit jener „Frauen, die manchmal ohne gebührende Anerkennung seitens der Gesellschaft ... tagtäglich die

Mühe und Verantwortung des Haushalts und der Kindererziehung tragen“. Erwerbsarbeit und Familienarbeit sind also beide unentbehrlich für eine menschenwürdige Gesellschaft. Der „notgedrungene Verzicht“ der Mutter auf die Erfüllung dieser Aufgaben sei „im Hinblick auf das Wohl der Gesellschaft und der Familie unrecht, wenn er den vorrangigen Zielen der Mutterschaft widerspricht oder sie erschwert“ (LE 19). Dass wir uns in fast allen Ländern Europas dieser Sicht des Papstes zu verschließen scheinen, wird zur Folge haben, dass wir auf eine demographisch prekäre Situation zusteuern.

Drittens führt die Enzyklika den Begriff des „indirekten“ Arbeitgebers ein (LE 17). Damit will *Johannes Paul II.* darauf aufmerksam machen, dass Löhne und Arbeitsbedingungen nicht nur vom „direkten“ Arbeitgeber abhängen. Mit Staunen haben manche Gewerkschafter und Banker gelesen, dass auch sie zum „indirekten“ Arbeitgeber gehören, weil in den „kollektiven Arbeitsverträgen“ bzw. Kreditentscheidungen der Banken auch über Arbeitsplätze mitentschieden wird. Damit machte Johannes Paul II. auf einen neuen, bisher übersehenen „Akteur“ im Gestaltungsfeld einer sozialen Marktwirtschaft aufmerksam und modifiziert dadurch das bisherige duale Konzept von Markt und Staat.

4. Die Wirtschaftsordnung im Dienst einer „wahren Entwicklung“ der Völker

Schon in seiner Weihnachtsbotschaft 1944 erhebt *Pius XII.* die „moralische Forderung“ einer „sozialen Entwicklung“, welche „die Einheit des menschlichen Geschlechtes und der Völkerfamilie in sich einschließt“. Diese Linie führen *Johannes XXIII.* 1961 in *Mater et magistra* (MM) und das Konzil (1965) in *Gaudium et spes* (GS 83-90) weiter. Die

wachsende Dringlichkeit der Entwicklungsproblematik führt dazu, dass die Päpste ihr eigens zwei Sozialenzykliken widmen: *Populorum progressio* (PP) 1967 von *Paul VI.* und *Sollicitudo rei socialis* (SRS) 1987 von *Johannes Paul II.* Die anthropologische Leitidee von PP ist der von dem französischen Sozialphilosophen *Jacques Maritain* übernommene Gedanke eines „integralen Humanismus“ (vgl. PP 20).

Angesichts des Scheiterns einer rein technokratisch verstandenen Entwicklungsidee vertritt die Enzyklika ein Konzept, das alle Dimensionen des Menschseins einbezieht: die materiellen Nöte derer, denen das Existenzminimum fehlt; die sittliche Not derer, die vom Egoismus zerfressen sind; den Missbrauch des Besitzes und die Ausbeutung der Arbeiter. Zur Entwicklung gehört die Erweiterung des Wissens, der Erwerb von Bildung, das deutlichere Wissen um die Würde des Menschen. Wahre Entwicklung verlangt „die Anerkennung letzter Werte von Seiten des Menschen und die Anerkennung Gottes, ihrer Quelle und ihres Zieles“. Zu einem christlichen Humanismus gehören „vor allem der Glaube, Gottes Gabe, angenommen durch des Menschen guten Willen, und die Einheit in der Liebe Christi, der uns alle ruft, als Kinder am Leben des lebendigen Gottes teilzunehmen, des Vaters aller Menschen“ (PP 21).

Zwanzig Jahre nach PP greift *Johannes Paul II.* in der Enzyklika SRS (1987), dieses Thema erneut auf. Zwei Akzente erscheinen ihm besonders wichtig: Zum einen sieht der Papst die wirtschaftliche Rückständigkeit vieler Entwicklungsländer auch dadurch verursacht, „dass in der heutigen Welt unter den anderen Rechten oft auch das Recht auf unternehmerische Initiative unterdrückt wird. ...Die Erfahrung lehrt uns, dass die Leugnung eines solchen Rechtes oder seine Einschränkung im Namen einer

angeblichen ‚Gleichheit‘ aller in der Gesellschaft tatsächlich den Unternehmungsgeist, das heißt, die Kreativität des Bürgers als eines aktiven Subjektes, lähmt oder sogar zerstört“ (SRS 15,2). Zum andern schreibt der Papst die Schuld für die Unterentwicklung vieler Länder nicht pauschal den Industrieländern zu. Er hat vielmehr den Mut, die hausgemachten Fehler vieler Entwicklungsländer zu benennen.

So verlangt er die „Reform einiger ungerechter Strukturen und insbesondere der eigenen politischen Institutionen, um korrupte, diktatorische und autoritäre Regime durch demokratische Ordnungen der Mitbeteiligung zu ersetzen.“ Dies sei „die notwendige Bedingung und sichere Garantie der Entwicklung jedes Menschen und aller Menschen“ (SRS 44,5).

5. Johannes Paul II. und „Das Jahr 1989“

Zum 100. Jahrgedächtnis von RN blickt *Johannes Paul II.* in der Enzyklika *Centesimus annus* (CA) 1991 zurück und voraus. In seinem Rückblick bezeichnet er die „Vorausschau“ *Leos XIII.* „im Lichte des Gesamtgeschehens der nachfolgenden Jahrzehnte als erstaunlich exakt“ (CA 12). Auf dem Weg zum „Neuen“ von heute (CA 12-21) befasst er sich eingehend mit der Wende der geistigen Situation, die durch „Das Jahr 1989“ (CA 22-29) markiert wird. In diesem Zusammenhang geht er konkret das Thema einer menschengerechten Wirtschaftsordnung an. Er fragt: Kann man nach dem Scheitern des Kommunismus den Ländern Osteuropas und der Dritten Welt als „Modell“ etwa den „Kapitalismus“ anbieten?

Der Papst antwortet: Es kommt ganz darauf an, was man unter „Kapitalismus“ verstehe: „Wird mit ‚Kapitalismus‘ ein Wirtschaftssystem bezeichnet, das die grundlegende und

positive Rolle des Unternehmens, des Marktes, des Privateigentums und der daraus folgenden Verantwortung für die Produktionsmittel sowie die freie Kreativität des Menschen im Bereich der Wirtschaft anerkennt, ist die Antwort sicher positiv“. Sie ist jedoch negativ, wenn man unter „Kapitalismus“ eine rechtlich nicht geordnete, sozusagen wilde und wertfreie Marktwirtschaft versteht. Der Papst hält es allerdings nicht für ganz glücklich, eine von ihm zwar nicht dem Begriff, aber der Sache nach geforderte soziale Marktwirtschaft mit dem anrühigen Wort „Kapitalismus“ zu verbinden: „Vielleicht wäre es passender, von ‚Unternehmenswirtschaft‘ oder ‚Marktwirtschaft‘ oder einfach ‚freier Wirtschaft‘ zu sprechen“ (CA 42).

Johannes Paul II. bestätigt also die bereits von *Leo XIII.* gewonnenen Einsicht: Die vom Liberalismus vergessene, vom Sozialismus kollektivistisch entfremdete Solidarität bildet zusammen mit der Freiheit die Grundlage einer menschenwürdigen Wirtschaftsordnung. Die Idee der Freiheit kann mit der sozialen Gerechtigkeit verbunden werden, nicht aber das kollektivistische System des Sozialismus mit der Freiheit. Der Liberalismus ist reformierbar, der Sozialismus nicht.

6. Institutionen und Tugenden einer sozialen Marktwirtschaft bei Benedikt XVI.

Benedikt XVI. setzt in der Enzyklika *Caritas in veritate* (CiV – 2009) zunächst der weit verbreiteten Vorstellung, der Markt sei eine rein „technische“ Institution, die weder gut noch böse sein könne, eine anthropologische Definition des Marktes entgegen. Der Markt sei „die wirtschaftliche Institution, die die Begegnung zwischen den Menschen ermöglicht, welche als Wirtschaftstreibende ihre Beziehungen durch einen Vertrag regeln und die

gegeneinander aufrechenbaren Güter und Dienstleistungen austauschen, um ihre Bedürfnisse und Wünsche zu befriedigen“. Der Markt regelt die „Beziehungen des Gebens und Empfangens zwischen gleichwertigen Subjekten“ im Sinne der „*ausgleichenden Gerechtigkeit*“. Die auf diese Weise anthropologisch und ökonomisch beschriebene Institution des Marktes funktioniert allerdings nicht ohne Moral der Beteiligten. Im Anschluss an *Ketteler* (s.o.) gilt: Mit Egoisten lässt sich weder ein regierbarer „Staat“ noch eine den Menschen dienliche „Marktwirtschaft“ gestalten, denn: „Ohne solidarische und von gegenseitigem Vertrauen geprägten Handlungsweisen in seinem Inneren kann der Markt die ihm eigene wirtschaftliche Funktion nicht vollkommen erfüllen.“

Darüber hinaus habe „die Soziallehre der Kirche (...) stets die Wichtigkeit der *distributiven Gerechtigkeit* und der *sozialen Gerechtigkeit* für die Marktwirtschaft selbst betont“, wodurch diese selbst „in das Netz eines größeren, sozialen und politischen Umfelds eingebunden ist“ (CiV 35). Für die Erfordernisse der distributiven und sozialen Gerechtigkeit müsse die „politische Gemeinschaft sorgen“. Dessen ungeachtet dürfe marktwirtschaftliches Handeln „nicht als antisozial angesehen werden“, der Markt an sich sei „nicht ein Ort der Unterdrückung des Armen durch den Reichen“. Deshalb müsse sich die Gesellschaft „nicht vor dem Markt schützen, als ob seine Entwicklung ipso facto zur Zerstörung wahrhaft menschlicher Beziehungen führen würde“. Dies könne nur dann passieren, wenn man die „kulturellen Gegebenheiten“ negiert, „die ihm eine konkrete Prägung und Orientierung geben“.

Wenn sich die für die Wirtschaft und das Finanzwesen Verantwortlichen „nur von egoistischen Interessen“ leiten lassen, könnten die „guten Mittel in schadenbringende

Mittel verwandelt werden“. Solche negativen Konsequenzen bringe „die verblendete Vernunft der Menschen hervor, nicht die Mittel selbst. Daher muss sich der Appell nicht an die Mittel, sondern an den Menschen richten, an sein moralisches Gewissen und an seine persönliche und soziale Verantwortung.“ Dabei geht es um Verhaltensweisen wie „die Transparenz, die Ehrlichkeit und die Verantwortung“ (CiV 36), also um die klassischen Tugenden des „ehrbaren Kaufmanns“.

7. Die Zivilgesellschaft und die Logik des Schenkens

Sodann zeigt *Benedikt XVI.* einen neuen, bisher in den Sozialenzykliken wenig akzentuierten Weg, um das Konzept einer sozialen Marktwirtschaft unter heutigen Bedingungen zu „modernisieren“. Er fordert, daß „in den geschäftlichen Beziehungen auch das Prinzip der Unentgeltlichkeit und der Logik des Geschenks als Ausdruck der Brüderlichkeit im normalen wirtschaftlichen Leben Platz haben können und müssen. Das ist ein Erfordernis des Menschen in unserer jetzigen Zeit, aber auch eine Erfordernis des wirtschaftlichen Denkens selbst“ (CiV 36). Diese Aussage wird noch weiter präzisiert: „Das Wirtschaftsleben braucht ohne Zweifel Verträge, um den Tausch von einander entsprechenden Werten zu regeln. Ebenso sind jedoch gerechte Gesetze, von der Politik geleitete Mechanismen zur Umverteilung, und darüber hinaus Werke, die vom Geist des Schenkens geprägt sind, nötig.“ (CiV 37)

Benedikt XVI. greift in diesem Zusammenhang auf Aussagen seines Vorgängers zurück, der in der Enzyklika CA von der „Notwendigkeit eines Systems mit drei Subjekten“ gesprochen hatte: „dem Markt, dem Staat und der Zivilgesellschaft“ (CA 35). Um eine im Dienst des ganzen Menschen und aller Menschen stehenden Wirtschaftsordnung zu erreichen, genügen die

fundamentalen Strukturen des Marktes und des Staates nicht. Vielmehr bedarf es darüber hinaus einer „Zivilgesellschaft“ als „den geeignetsten Bereich für eine Wirtschaft der Unentgeltlichkeit und der Brüderlichkeit“. Gerade in der „Zeit der Globalisierung kann die Wirtschaftstätigkeit nicht auf die Unentgeltlichkeit verzichten, die die Solidarität und das Verantwortungsbewusstsein für die Gerechtigkeit und das Gemeinwohl in seinen verschiedenen Subjekten und Akteuren verbreitet und nährt“. Die Solidarität, in der „sich alle für alle verantwortlich fühlen“, kann „nicht allein dem Staat übertragen werden“. Ohne die „Unentgeltlichkeit“ könne die Gerechtigkeit nicht erreicht werden. Die „Logik des Marktes“, also die Logik „Geben, um zu haben“, und die „Logik des Staates“, also „Geben aus Pflicht“, müsse ergänzt werden durch die „Logik des Schenkens“ (Nothelle-Wildfeuer).

Dies meint eine „fortschreitende Offenheit auf weltweiter Ebene für wirtschaftliche Tätigkeiten, die sich durch einen Anteil von Unentgeltlichkeit und Gemeinschaft auszeichnen. Die exklusive Kombination Markt – Staat zersetzt den Gemeinschaftssinn. Die Formen solidarischen Wirtschaftslebens, die ihren fruchtbarsten Boden im Bereich der Zivilgesellschaft finden, ohne sich auf diese zu beschränken, schaffen Solidarität“. (CiV 39) Ein solcher „Markt der Unentgeltlichkeit und eine Haltung der Unentgeltlichkeit“ können nicht „per Gesetz verordnet werden. Dennoch brauchen sowohl der Markt als auch die Politik Menschen, die zur Hingabe aneinander bereit sind“ (CiV 39).

Damit unterstreicht *Benedikt XVI.* die Unentbehrlichkeit einer tugendethischen Fundierung einer sozialen Marktwirtschaft, wie sie auch der „frühe“ *Adam Smith* (s.o.)

für unentbehrlich hielt. Der Papst weist also die paläo-liberale These zurück, wonach persönliche Moral in der Wirtschaft überflüssig sei, weil die Institution des Marktes als solche den Egoismus ausschalte. Ebenso wendet er sich gegen die sozialistische Vorstellung, dass die persönliche Moral durch staatlichen Zwang ersetzt werden könne. Beide Ansätze glauben, man könne Tugend durch Soziotechnik ersetzen. Bei der radikal-liberalen Theorie vermag dies die „unsichtbare Hand“ (the invisible hand) des Marktes, bei der sozialistischen die „sichtbare Hand“ des Staates. In ihrem Verständnis einer sozialen Marktwirtschaft widerlegen *Johannes Paul II.* und *Benedikt XVI.* gleichermaßen die Vorstellung einer ohne persönliche Moral funktionierenden Wirtschaft.

III. Schlussfolgerungen

1. Sozialethische Grundlagen

Nach dem wichtigsten Satz der Katholischen Soziallehre muss stets die Person „Ursprung, Träger und Ziel“ aller gesellschaftlichen Prozesse sein. Insofern hat sie auch das Recht und die Pflicht, ihre wirtschaftlichen Angelegenheiten in Freiheit, Verantwortlichkeit und Solidarität zu regeln. Um das Ziel des Wirtschaftens, die optimale Güterversorgung aller unter Wahrung von Freiheit und sozialer Gerechtigkeit, zu erreichen, bedarf es zunächst der Institution des Marktes. Die Grundrechte der Produktions- und Konsumfreiheit, der freien Wahl des Berufs, des Arbeitsplatzes und des selbstverantwortlichen Umgangs mit Eigentum in allen seinen Formen lassen sich nur durch eine marktwirtschaftliche Ordnung befriedigend lösen. Insofern ist der Markt als Institution wirtschaftlicher Selbstbestimmung die ordnungspolitische Konsequenz des Grundwertes Freiheit. Für eine christliche Anthropologie ist das Eintreten für eine marktwirtschaftliche Ordnung die

notwendige Konsequenz ihrer Sicht des Menschen als freies, verantwortliches Subjekt.

Die Institution des Marktes genügt freilich nicht, um das Ziel des Wirtschaftens zu erreichen. Da längst nicht alle Menschen „marktfähig“ sind, muss die Gemeinwohlautorität durch Institutionen des „sozialen Ausgleichs“ dafür sorgen, dass alle Glieder der Gesellschaft mindestens mit jenen Gütern ausgestattet werden, die ihnen ein Leben in Würde ermöglichen. Durch dieses Kriterium unterscheidet sich eine soziale Marktwirtschaft von der individualistischen reinen Tauschwirtschaftstheorie des Paläo-Liberalismus ([Liberalismus](#)).

2. Alte und neue Ziele

Die ursprüngliche Theorie der Sozialen Marktwirtschaft kennt drei wirtschaftsethische Ziele:

Das *erste* und wichtigste ist eine *optimale Güterversorgung*, die nur über die Freiheit der Wirtschaftssubjekte als Grundlage ökonomischer Kreativität erreicht werden kann.

Als *zweites* wirtschaftsethisches Ziel ist die *Gewährleistung humaner Arbeitsverhältnisse* zu nennen. Während in der Sicht des klassischen Liberalismus auch der Arbeitsmarkt ausschließlich dem Gesetz von [Angebot und Nachfrage](#) unterliegt, forderte bereits Leo XIII. (Rerum novarum) eine öffentlichrechtliche Rahmengesetzgebung mit dem Ziel eines *humanen Mindestschutzes der menschlichen Arbeit*. Das individuelle und kollektive Arbeitsrecht und eine entsprechende eigene Arbeitsgerichtsbarkeit dienen heute dieser Aufgabe.

Als *drittes* Ziel ist die *Solidarität mit den Marktschwachen und Marktpassiven* zu nennen, wie sie im „System der sozialen Sicherheit“ systematisch ausgebaut wurde.

Heute sind darüber hinaus als zwei neue ethische Ziele einer Sozialen Marktwirtschaft die *ökologische Verträglichkeit* und die *weltwirtschaftliche Zumutbarkeit* aller wirtschaftlichen Prozesse zu postulieren. Die Ziele einer Sozialen Marktwirtschaft lassen sich nicht einfach über den Wettbewerb erreichen, sondern nur über vom Staat gesetzte rechtliche Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich das Marktgeschehen vollzieht.

Aufgabe der Wirtschaftsordnung ist es, diese fünf Ziele einer sozialen Marktwirtschaft, die z. T. in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, gleichzeitig zu verwirklichen. Die Ordnungselemente, um diese Ziele zu erreichen, sind der Markt und die Gemeinwohllautorität des Staates. Als drittes Ordnungselement tritt heute, und das ist eine innovative Feststellung der Enzyklika *Caritas in veritate Benedikts XVI.*, die Zivilgesellschaft und die mit ihr verbundene „Logik des Schenkens“. Sie ist nicht nur für die „Entwicklungsländer“ mit ihren z. T. unzureichenden wirtschaftlichen und staatlichen Ordnungsstrukturen bedeutsam, sondern wird es auch zunehmend für die entwickelten Industriegesellschaften, vor allem im Blick auf deren absehbare demographische Schrumpfung. So hat man z.B. errechnet, dass sich in Deutschland in 20 Jahren im Vergleich zu heute die Zahl der pflegebedürftigen Menschen verdoppelt haben wird. Schon allein dieser Hinweis macht deutlich, wie sehr sich die zivilgesellschaftliche „Logik des Schenkens“ in Zukunft verbreitern muss, um die jetzt (noch) weitgehend von der staatlichen Sozialpolitik geleistete Hilfe zu einem würdigen Leben zu ermöglichen. Gerade von daher wird auch noch einmal deutlich, wie abwegig die Idee ist, eine dem Menschen dienliche Wirtschaftsgesellschaft ohne ein Tugendethos aufbauen zu wollen.

3. Erneuerte Soziale Marktwirtschaft

Das christliche Menschenbild betont – in völligem Einklang mit den politischen Menschenrechten – sowohl die Freiheit und Selbstverantwortlichkeit der Person als auch die gleiche Würde aller Menschen. Der mit dem Solidaritätsprinzip verbundene Gedanke der „sozialen Gerechtigkeit“ im Sinne eines solidarischen Ausgleichs ist allerdings nur in dem Maße möglich, wie sich Freiheit, Selbstverantwortung und das damit immer auch verbundene Eigeninteresse entfalten können. Nur so kann eine Wirtschaft jene Produktivität hervorbringen, die Wohlstand und sozialen Ausgleich ermöglicht. Die soziale Marktwirtschaft und der zu ihr gehörende [Sozialstaat](#) haben inzwischen zu einer gewaltigen Umverteilung geführt, durch die ca. ein Drittel des Sozialproduktes verteilt wird. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass der innere Zusammenhang zwischen persönlicher Leistung und sozialer Effizienz der sozialen Marktwirtschaft in Vergessenheit gerät. Es verbreitete sich allmählich eine „Vollkasko-Mentalität“, die eine „Rundum-Versorgung“ in allen Lebenslagen für selbstverständlich hält. Diese politische Praxis des Sozialstaats gefährdet damit sozialetische Grundlagen und die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Angesichts zunehmender [Globalisierung](#) der Wirtschaft bei gleichzeitiger Überalterung der Gesellschaft muss das Verhältnis von Aufwand und Ertrag neu „austariert“ werden. Das subsidiäre Leistungsfundament unseres Sozialstaats ist zu schmal geworden, um den solidarischen Überbau im bisherigen Umfang auf Dauer zu sichern. Wir brauchen deshalb eine Kurskorrektur in Richtung auf mehr persönliche Selbsthilfe, gesellschaftlich organisierte Solidarität und ökonomische Selbstständigkeit. Insofern ist

unter heutigen Bedingungen neu zu fragen: Welche Solidarleistungen sind um der Würde und der damit zusammenhängenden sozialen Rechte willen unverzichtbar? Welche bisherigen Sozialleistungen sind teilweise durch zumutbare Eigenleistungen zu ersetzen?

Die damit zusammenhängenden Probleme werden unter dem Begriff „Erneuerte Soziale Marktwirtschaft“ diskutiert. Wer diese Diskussion im Namen einer falsch verstandenen „sozialen Gerechtigkeit“ verhindern möchte, der bewirkt nur, dass am Ende alle ärmer werden. Eine Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft beinhaltet deshalb vor allem die Betonung des Subsidiaritätsprinzips, wonach jeder Einzelne nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht hat, all das selbst zu tun, was in seinen Kräften steht. Dies gilt für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, den Erwerb von Wissen und Bildung, die Fähigkeit zur Vermögensbildung und zur selbstverantwortlichen Vorsorge.

Literaturhinweise:

- Höffner, Joseph Kardinal (1985), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsethik, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), Bonn ;
- Ratzinger, Joseph Kardinal (1986), Marktwirtschaft und Ethik, in: Roos, L. (Hrsg.), Stimmen der Kirche zur Wirtschaft, Köln, 50-58. (zugänglich über www.ordosocialis.de);
- Nothelle-Wildfeuer, U. (2010), Wirtschaftskrise und Sozialenzykliken. Die Soziallehre der Kirche im Dienst einer menschlichen Welt für alle, PEK-Skript in Zusammenarbeit mit der Joseph-Höffner-Gesellschaft, Köln (erhältlich über die Joseph-

Höffner-Gesellschaft, Adenauerallee 19, 53111 Bonn);

- Rauscher, A. (2008), Katholische Soziallehre und Soziale Marktwirtschaft, in: Rauscher, A. (Hrsg.), Handbuch der Katholischen Soziallehre, Berlin, 539-548;
- Roos, L. (1993), Markt und Moral. Zur Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft zwischen Institutionen- und Tugendethik, in: Glatzel, L./Kleindienst, E. (Hrsg.), Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens (FS Anton Rauscher), Berlin, 317-342;
- Ders. (2009), Menschen, Märkte und Moral. Die Botschaft der Enzyklika „Caritas in veritate“, Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle Mönchengladbach (Hrsg.), Reihe „Kirche und Gesellschaft“, Nr. 362, Köln;
- Goldschmidt, N./Nothelle-Wildfeuer, U. (2010), Freiburger Schule und Christliche Gesellschaftslehre. Joseph Kardinal Höffner und die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

Lothar Roos

Evangelische Sozialethik

1. Ethik nennt man die Lehre vom richtigen, menschlichen Handeln und Verhalten, die Besinnung auf Aufgaben menschlicher Verantwortung. Das Wort „sozial“ – vom lateinischen „socialis“ abgeleitet (socius heißt ursprünglich Bundesgenosse) – hat eine starke Begriffsverschiebung erfahren. Ursprünglich bedeutet „sozial“, dass der Mensch

ein soziales Wesen ist (animal social), und dass Menschen zusammenleben, vor allem im Haus („vita socialis“, Augustin). Im Mittelalter (Thomas von Aquin) wird „sozial“ gleichbedeutend mit „politisch“. Mit dem Beginn der Neuzeit wird Sozialität (socialitas) der Grundbegriff einer rationalen, rein vernünftigen Naturrechtslehre ([Liberalismus](#)).

Seit dem 18. und 19. Jahrhundert wird das Wort „sozial“ umgeprägt – und zwar in zweifacher Hinsicht: (a) Einmal formuliert J.-J. Rousseau den Gedanken eines Gesellschaftsvertrags („contrat social“ bzw. „pacte social“). Das Wort „sozial“ wird damit vom Wort „politisch“ unterschieden; anders gesagt: Leitend wird die Unterscheidung von Gesellschaft und Staat. Gesellschaft und Wirtschaft werden aus der Staatsaufsicht entlassen und zu selbstständigen Lebensbereichen. (b) Das Wort „sozial“ wird insbesondere mit den sozialen Folgen und Problemen der Industrialisierung und dem frühen Kapitalismus verbunden. Neue Begriffsbildungen zeigen dies, wie die Benennung der Arbeiterfrage als „soziale Frage“. Neue Wortzusammensetzungen entstehen gleichzeitig, wie soziale Bewegung, soziale Organisation, soziale Revolution, [soziale Gerechtigkeit](#), [Sozialpolitik](#), [Sozialstaat](#), Sozialrecht usw. Die Berufung auf das Soziale dient der Formulierung von Forderungen nach sozialem Ausgleich, nach Solidarität. Ungleichheit wird als „unsozial“ bezeichnet.

Mit der Ausweitung des Wortes „sozial“ erhält der Begriff eine doppelte Spannung, nämlich einmal das Spannungsverhältnis von Einzelem und Gemeinschaft, von Individualismus und Kollektivismus, sodann die Unterscheidung von gemeinschaftlich im Sinne von zwischenmenschlich in einem Sprachgebrauch, der unter „sozial“ soziale Einrichtungen, soziale Institutionen

begreift. An der Unschärfe des Begriffs „sozial“ hat auch die Sozialethik teil.

2. Die Sozialwissenschaften, insbesondere die Soziologie, sind Wissenschaften, die erst mit der Aufklärung und aufgrund der gesellschaftlichen Folgen der Industrialisierung entstanden sind. Die evangelische Sozialethik ist eine Folge der Soziologie, der empirischen Sozialwissenschaften. Erstmals benutzte 1867 der in Dorpat (heute Tartu in Estland) lehrende lutherische Theologe Alexander von Oettingen das Wort „Social-ethik“ im Titel eines Buches. Er bezieht sich auf die Moralstatistik, die soziale Gesetzmäßigkeit nachweist. Mit der Neubildung „Sozialethik“ will er sich abgrenzen gegen eine bloß mechanistische Erklärung der gesellschaftlichen Vorgänge (Sozialphysik, sozialer Determinismus) wie gegen eine einseitige Beschränkung der Ethik nur auf individuelles und persönliches Handeln.

Dem Wort „Sozialethik“ ist somit eine doppelte Aufgabe gestellt: Es geht einmal um die Verbindung wissenschaftlicher Beschreibung, Analyse gesellschaftlicher Vorgänge („deskriptiv“ = beschreibend) mit Bewertungen, mit normativen Beurteilungen („präskriptiv“ = vorschreibend). Man erörtert diese Fragestellung auch als erkenntnistheoretische Zuordnung von Sein und Sollen, Ist und Ziel. Zum anderen geht es in der Sozialethik um Betrachtung und Bewertung von sozialen Strukturen, Einrichtungen, Organisationen, die man zumeist „Ordnungen“ oder „Institutionen“ nennt. Solche Ordnungen und Institutionen sind z. B. Ehe und Familie, [Eigentum](#), Arbeit, Staat, Recht, Kultur, Organisation der Wissenschaft usw. Dabei zeichnen sich eine Reihe von Problemen ab, wie die folgenden: Gibt es „eigengesetzliche“ Strukturen und Bedingungen in Wirtschaft, Politik und sozialer Ethik? Die

Chiffre „Eigengesetzlichkeit“, die viel diskutiert wurde, bezeichnet Grenzen und Voraussetzungen ethischen Handelns. Wie lassen sich Strukturen verändern, welchen Einfluss hat darauf das individuelle Handeln des Einzelnen? Wie ist Verantwortung in sozialen Institutionen möglich?

Dazu kam die Unterscheidung von Gemeinschaft, d. h. natürlichen Gegebenheiten, wie der biosozialen Ordnung von Ehe und Familie, und Gesellschaft, d. h. von Menschen geschaffenen Organisationen (wie [Unternehmen](#), Gewerkschaften, Verbänden). Die Folge der Weite und Unbestimmtheit des Wortes „Sozialethik“ führt zu einer großen Bandbreite von sozialetischen Entwürfen und Konzeptionen. Hinter jeder Sozialethik steht ein gesellschaftliches Leitbild, eine Gesellschaftstheorie. Solche Leitbilder werden oft nicht ausdrücklich benannt. Sie sind mit Idealen und Utopien verwandt. Leitbilder können z. B. die klassenlose Gesellschaft, die kapitalistische Marktwirtschaft des [Liberalismus](#), eine verantwortliche Gesellschaft, eine ökologisch nachhaltig wirtschaftende Gesellschaft und die [Soziale Marktwirtschaft](#) sein. Wissenschaftliche Aufgabe ist es, die weltanschaulichen Grundannahmen und Zielrichtungen jeder Sozialethik kritisch zu untersuchen und zu überprüfen. Sozialethik ist insofern eine leicht ideologisierbare Disziplin.

3. Die Grundlegung der Sozialethik ist innerhalb der Theologie umstritten. Die katholische Kirche beruft sich auf ein allgemein verbindliches Naturrecht und setzt deswegen eine Sozialphilosophie voraus. Evangelische Sozialethik bezieht sich auf die Bibel. Dabei ist eine Orientierung an unterschiedlichen Leitvorstellungen möglich: Die lutherische Tradition unterscheidet Gottes Regiment im weltlichen Reich von Gottes geistlichem Regiment über die Gemeinschaft der Gläubigen, über die Kirche. Das weltliche

Regiment ist an der Vernunft zu messen. Reformierte oder eine gesellschaftsverändernde Sicht (z. B. der religiöse Sozialismus) berufen sich auf das Reich Gottes als gesellschaftsverändernde Kraft, das zur Schaffung einer Welt des Friedens, der Gerechtigkeit und zur Option für die Armen veranlasst. Evangelische Sozialethik vertritt darum verschiedene gesellschaftspolitische Zielvorstellungen und verwendet unterschiedliche Argumentationsverfahren (z. B. Berufung auf Gründe der Vernunft oder auf (Gehorsams-) Forderungen des Glaubens). Die gesellschaftliche Ausdifferenzierung und die Vielfältigkeit der Kulturen (Pluralismus) bildet sich auch in verschiedenen Positionen der Sozialethik ab.

Unumstritten ist freilich die Notwendigkeit, dass sich Theologie und Kirche an der öffentlichen Diskussion um gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische Vorgänge und Ziele beteiligen. Man spricht von einem Öffentlichkeitsauftrag als Wahrnehmung des Gesellschaftsbezugs bzw. Weltbezugs.

Zudem gibt es inzwischen zahlreiche kirchliche Stellungnahmen und Erklärungen („Denkschriften“) zu gesellschaftlichen Themen. Ferner wächst die Einsicht, dass die Sachkenntnis (Sachgemäßheit) als Voraussetzung programmatischer Forderungen zu gelten hat. Darum wird eine globale Gesellschaftstheorie („Sozialethik“) zunehmend ausdifferenziert in Bereichsethiken (Wirtschaftsethik, Technikethik, Bioethik, Wissenschaftsethik, internationale Ethik, politische Ethik usw.). Dennoch bleibt es notwendig, eine integrierende Gesellschaftstheorie, eine Gesamtsicht gesellschaftlicher Notwendigkeit zu entwerfen.

Schließlich ist eine wichtige Grundfrage, wer überhaupt Träger und Adressat einer evangelischen Sozialethik sein

soll: Sind es die Glaubenden, die Kirche? Ist evangelische Sozialethik also eine Ethik „kirchlicher“ Verantwortung? Oder betrifft sie die Kultur insgesamt, will sie allgemein einsichtige und allgemein verbindliche Vorschläge einbringen? Evangelische Sozialethik hat damit stets eine eigene Standortbestimmung vorzunehmen und die Frage nach dem kirchlichen Selbstverständnis mitzubedenken.

Literaturhinweise

- Honecker, M. (1995), Grundriß der Sozialethik, Berlin;
- Körtner, U. H. J. (1999), Evangelische Sozialethik, Göttingen;
- Hengsbach, F. (2001), Die andern im Blick. Christliche Gesellschaftsethik in den Zeiten der Globalisierung, Darmstadt.

Martin Honecker

Wirtschaftsethik

Wirtschaftsethik befasst sich mit der Frage, wie moralische Normen und Ideale unter den modernen Bedingungen einer eher internationalen, wettbewerblich verfassten Marktwirtschaft zur Geltung gebracht werden können. Dabei zeigt sich, dass die in der Wirtschaftsethik primär behandelten Probleme wie Umweltverschmutzung, Korruption, Arbeitslosigkeit oder Armut nicht lösbar sind, ohne über den „Bereich Wirtschaft“ hinauszugehen. Daher erweitern neuere Ansätze den Begriff, indem sie Wirtschaftsethik als ökonomische Theorie der Moral auffassen und hierbei ein methodisches Verständnis von Ökonomik als allgemeiner (Rational Choice-) Analyse gesellschaftlicher Interaktionen und Institutionen zugrunde legen.

Das Grundproblem der Wirtschaftsethik besteht darin, dass moralisch motivierte Vor- und Mehrleistungen Einzelner – Individuen oder Unternehmen – im Wettbewerb zu gravierenden Nachteilen bis hin zum Ausscheiden aus dem Markt führen können, so dass es zu Nutzeneinbußen kommt, sofern den erhöhten Kosten keine kompensierenden Vorteile gegenüberstehen. Unter Konkurrenzbedingungen sieht es daher oft so aus, als stünden Moral und Eigeninteresse in einem dualistischen Gegensatz zueinander.

Eine solche Wahrnehmung des Problems legt es nahe, eine moralische Domestizierung eigeninteressierten Handelns zu fordern. In diesem Argumentationsmuster setzen Diagnose und Therapie letztlich beim „Wollen“ wirtschaftlicher Akteure an: Als Ursache der Übel werden Werteverfall, Egoismus und Profitgier angesehen; zur Lösung werden Bewusstseinswandel und Umkehr empfohlen. Im Zentrum stehen hier die – vermeintlich zu korrigierenden – Präferenzen der Menschen.

Die Alternative hierzu besteht darin, nicht auf das „Wollen“, sondern auf das „Können“ der Akteure zuzuschreiten. Im Zentrum stehen dann nicht die Präferenzen der Akteure, sondern die Restriktionen ihres Handelns: die wettbewerblichen Anreize, die einen daran hindern, sich moralisch zu verhalten, selbst wenn man es will.

Diese alternative Wahrnehmung des Problems hat eine lange Tradition. Sie kann sich auf Adam Smith berufen, der als Moralphilosoph die Ökonomik als wissenschaftliche Disziplin begründet hat. Zentral hierfür war seine Einsicht in die wettbewerbliche Entkopplung von Handlungsmotiven und Handlungsergebnissen. Die klassische Formulierung hierfür lautet: „Nicht vom Wohlwollen des Metzgers, Brauers oder Bäckers erwarten wir das, was wir zum Essen

brauchen, sondern davon, dass sie ihre eigenen Interessen wahrnehmen.“ Oder anders: Der Wohlstand aller hängt nicht vom Wohl-*Wollen* der Einzelnen ab.

Aus dieser Perspektive kommt es nicht so sehr auf die Motivation des Handelns an, also nicht darauf, *wie stark* das Eigeninteresse der Akteure ist, sondern vielmehr darauf, *wie sozialverträglich* dieses Eigeninteresse kanalisiert wird: inwiefern es gesellschaftlich in Dienst genommen wird. Unterscheidet man zwischen der Rahmenordnung des Handelns und den Handlungen innerhalb der Rahmenordnung – oder in der Sprache des Sports: zwischen Spielregeln und Spielzügen –, so wird dies sofort verständlich. Wenn wirtschaftliche Akteure ihre wettbewerblichen Spielzüge am Gewinnziel orientieren, dann hängt es von den Spielregeln ab, ob die Verfolgung des eigenen Interesses zu Lasten oder zu Gunsten Dritter erfolgt. Deshalb lautet die grundlegende These der Wirtschaftsethik: Unter modernen Wettbewerbsbedingungen avanciert die institutionelle Rahmenordnung zum systematischen Ort der Moral.

Die starke Betonung von Regeln, die für alle Konkurrenten gleichermaßen verbindlich sind, hat ihren Grund darin, dass es darauf ankommt, moralische Leistungen mindestens wettbewerbsneutral, d. h. nicht zu einem Nachteil im Wettbewerb, werden zu lassen. Nur so kann moralisches Verhalten Einzelner vor der Ausbeutung durch Konkurrenten geschützt werden. Zu diesen Regeln oder Institutionen, die es zuallererst ermöglichen, dass grundsätzlich jeder von den Vorteilen des Wettbewerbs profitieren kann, gehören z. B. Eigentumsrechte, die Sicherung der Vertragsfreiheit, Institutionen zur besseren Durchsetzung von Verträgen, Kartellgesetze, Haftungsregeln etc. Da moralisch unerwünschte Zustände

nicht auf moralische Defekte der Akteure, sondern auf Funktionsdefizite der Ordnung zurückgeführt werden, müssen angestrebte Veränderungen bei einer Reform dieser Ordnung und ihrer Anreizwirkungen ansetzen. Insofern kann man die ökonomische Ethik auch als Ordnungsethik oder Anreizethik kennzeichnen.

Mit einer solchen Konzeption von Wirtschaftsethik wird den Veränderungen Rechnung getragen, die mit der funktionalen Differenzierung in gesellschaftliche Subsysteme evolutionär entstanden sind. Die alte „Hauswirtschaft“ wird zu einer modernen „Volkswirtschaft“ und heute zu einer „Weltwirtschaft“. Sie ist gekennzeichnet durch tiefe Arbeitsteilung, anonyme Austauschprozesse, lange Produktionswege unter Beteiligung vieler Akteure, wachsende Interdependenzen und hohe Komplexität. Das Resultat einer modernen Wirtschaft hat daher kein Einzelner, kein Unternehmen und kein Staat in der Hand; folglich ist dafür auch kein Einzelner (allein) verantwortlich (zu machen).

Hieraus resultiert als zentrales Problem der modernen Wirtschaft und Gesellschaft die soziale Kontrolle von Handlungen. In kleinen, überschaubaren Gruppen ist die informelle Kontrolle durch Lob und Tadel im täglichen Umgang möglich und vielfach auch tatsächlich ausreichend, um moralischen Normen Geltung zu verschaffen. In großen anonymen Gruppen wie der heutigen Weltgesellschaft ist der Beitrag des Verhaltens Einzelner jedoch kaum bzw. nur unter hohen Kosten kontrollierbar. Daher muss das System der – grundsätzlich unverzichtbaren – Kontrolle umgestellt werden: Die Kontrolle muss in der modernen Gesellschaft prinzipiell als Selbstkontrolle erfolgen – im eigenen Interesse, das durch institutionelle Anreize sozialverträglich kanalisiert wird. In dieser Umstellung sozialer Kontrolle

liegen große Potenziale für individuelle Autonomie und Emanzipation, aber auch für gesellschaftliche Produktivität und Zivilisation.

Aus diesen Überlegungen folgt die generelle Anforderung an die Wirtschaftsethik, alternative Ordnungsregeln daraufhin zu prüfen, inwiefern sie geeignet sind, moralische Normen und Ideale unter Wettbewerbsbedingungen zur Geltung zu bringen. In dieser Hinsicht sind individuelle und kollektive Selbstbindungen besonders interessant, denn sie erzeugen jene Verlässlichkeit wechselseitiger Verhaltenserwartungen, die für eine produktive Zusammenarbeit erforderlich sind. Solche Regeln können nur dann Verbindlichkeit erlangen, wenn der Einzelne (hinreichend) sicher sein kann, dass die anderen sich ebenfalls an die Regeln halten. Das aber ist nur zu erwarten, wenn die Regelbefolgung *aller* den Interessen jedes Einzelnen mehr dient als die Defektion (Verletzung der Regeln) und daher die Durchsetzung von Regeln allgemein zustimmungsfähig wird: Regeln müssen selbstdurchsetzend sein oder gemacht werden.

Dieser Prozess der Regeletablierung kann in modernen Gesellschaften aufgrund der wachsenden Komplexität insbesondere bei grenzüberschreitenden Problemen nicht mehr ausschließlich dem Nationalstaat überlassen werden. Politische Strukturen, welche die Partizipation nichtstaatlicher Akteure ermöglichen, sind allerdings erst im Entstehen begriffen. Doch wächst Unternehmen als „Corporate Citizens“ ebenso wie zivilgesellschaftlichen Organisationen eine zunehmende Ordnungsverantwortung für institutionelle Rahmenbedingungen zu, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Deshalb werden sich alternative Entwürfe zur Wirtschaftsethik daran messen lassen müssen, welchen Beitrag sie leisten

können, um Dialog- und Lernprozesse zwischen den Akteuren konstruktiv anzuleiten. Letzten Endes müssen wir auch auf der Weltebene gemeinsam darüber entscheiden, nach welchen Regeln wir spielen wollen.

Literaturhinweise:

- Homann, K. (1994/ 2002), Ethik und Ökonomik: Zur Theoriestrategie der Wirtschaftsethik, in: Homann, K./ Lütge, C. (Hrsg.), Vorteile und Anreize, Tübingen, S. 45-66;
- Ders. (2001/ 2002), Ökonomik: Fortsetzung der Ethik mit anderen Mitteln, in: Homann, K./ Lütge, C. (Hrsg.), Vorteile und Anreize, Tübingen, S. 243-266;
- Ders./ Suchanek, A. (2000), Ökonomik: Eine Einführung, Tübingen;
- Smith, A. (1776/ 1994), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, edited, with an introduction, notes, marginal summary, and enlarged index by E. Cannan, New York, Toronto;
- Suchanek, A. (2001), Ökonomische Ethik, Tübingen.

Ingo Pies/Alexandra von Winning

Leistungsprinzip

Jede Gesellschaft ist darauf angewiesen, dass ihre Mitglieder zu Leistungen für sich selbst und für andere motiviert werden. Leistungen für andere werden außerhalb kleiner Gemeinschaften durch öffentliche Anerkennung, meist aber durch eine Gegenleistung vergolten. Das gilt unabhängig von der Wirtschaftsordnung.

In Marktwirtschaften bewerten zahllose Nachfrager im Wettbewerb den ihnen entstehenden Nutzen aus Leistungen miteinander konkurrierender Anbieter, indem sie als Gegenleistung einen Betrag anbieten, den sie im Regelfall deswegen zahlen können, weil sie ihrerseits eine anderen dienende Leistung am Markt verkauft haben. Diesem Austausch müssen beide Marktpartner zustimmen und sind insoweit gleichberechtigt.

In hierarchischen Systemen (Behörden, Schulen, Unternehmen) bewerten demgegenüber Übergeordnete, die nicht Empfänger der Leistung sein müssen, Leistungen derjenigen, die ihrem Urteil unterworfen sind. Dabei kann ein Willkürspielraum bestehen, der durch Regeln und Kontrollen oder die Möglichkeit, auf Märkte auszuweichen, eingengt wird. Wenn in freiheitlichen Systemen Beurteilte auf andere Beurteiler und Märkte ausweichen können, werden sie insoweit vor Willkür in der Leistungsbewertung geschützt. In Zentralverwaltungswirtschaften, also ohne freie Märkte, fehlt dieser Ausweg (Sozialismus). Es kann zwar noch der sozialistische Grundsatz gelten: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung.“ Wirtschaftliche Leistung wird aber nur noch sehr unvollkommen daran gemessen und danach entlohnt, in welchem Umfang politisch festgelegte Pläne erfüllt werden. Sie sind wenig anpassungsfähig und bewerten Leistungen vorwiegend nach technischen Maßstäben.

Vollkommen ist das Leistungsprinzip nicht: Märkte sind oft unvollkommen, der Wert insbesondere immaterieller Leistungen wird nicht selten erst zu spät erkannt oder sie bleiben unbelohnt, die Bewertungsmaßstäbe ändern sich zusammen mit Zielen und Werturteilen. Mancher sieht im Leistungswettbewerb eine Quelle der „Selbstaubeutung“ (Vernachlässigung von Besinnung und Muße) und der

Vergiftung zwischenmenschlicher Beziehungen, insbesondere gegenüber Wettbewerbern. Dem Streben nach Gewinnmaximierung und Verlustvermeidung werden soziale Bewertungsfehler unterstellt. Ein Gesamturteil hängt jedoch nicht zuletzt von der Einkommensverwendung ab. Nur eigenes Einkommen und Vermögen erlaubt Freigiebigkeit, kann aber auch aus Wettbewerbsbeschränkungen, Behinderungen anderer und Privilegien hervorgehen.

Der Leistungswettbewerb führt zu besseren und billigeren Produkten und lässt damit Ergebnisse des individuellen Leistungsstrebens anderen zugute kommen. Nur aus hinreichendem Leistungseinkommen und Vermögen können Sozialleistungen für Leistungsunfähige finanziert werden. Solange der Abgabendruck die Leistungsantriebe nicht übermäßig schwächt und Leistung anerkannt bleibt, kann die Einkommensverteilung korrigiert und können Steuern nach der Leistungsfähigkeit erhoben werden.

Literaturhinweise:

- Willgerodt, H. (1973), Das Leistungsprinzip – Kriterium der Gerechtigkeit und Bedingung des Fortschritts?, in: Rauscher, A. (Hrsg.), Kapitalismuskritik im Widerstreit, Köln, S. 89-115;
- Gehlen, A. u. a. (1974), Sinn und Unsinn des Leistungsprinzips, München;
- Kammer der EKD für Soziale Ordnung (1978), Sozialethische Überlegungen zur Frage des Leistungsprinzips und der Wettbewerbsgesellschaft, Gütersloh.

Hans Willgerodt

Eigentum

Zu den Grundlagen einer gut funktionierenden Sozialen Marktwirtschaft gehört, dass nicht nur Arbeitskraft und Wissen, sondern auch Häuser, Grundstücke, Mobiliar, Fabriken, Maschinen, Geld, Wertpapiere, Rentenansprüche etc. weitgehend einzelnen Menschen gehören oder „zu eigen“ sind, die entscheiden, was damit geschieht. Sie können es verbrauchen oder Einkommen damit erzielen. Sie können es vermieten oder verpachten, es belasten, veräußern, verschenken oder vererben. Sie können damit Arbeitsplätze einrichten, sie verändern oder abbauen.

Die mit dem Privateigentum verbundene Verfügungsmacht über Geld und Gegenstände hilft bei der Entfaltung der eigenen Persönlichkeit wie beim Aufbau und dem Erhalt der Familie (*Entfaltungs-und Familienfunktion*). Es hilft, die materielle Existenz zu sichern, und kann die Unabhängigkeit bei der Wahl des Arbeitsplatzes unterstützen – ganz besonders dann, wenn es den Aufbau eines selbstständigen Unternehmens erlaubt.

Ein stark ausgebildetes Privateigentum von vielen Menschen nützt jedoch nicht nur dem jeweiligen Eigentümer, sondern der Gesellschaft insgesamt, weil es Marktwirtschaft ermöglicht. Es garantiert, dass unabhängig voneinander viele Entscheidungen über das Angebot von Waren und Diensten sowie über Investitionen in neue oder erweiterte Produktionen und Dienste getroffen werden.

Das ist wichtig, weil Entscheidungen immer mit Unsicherheiten oder Risiken behaftet sind. Sie können richtig, falsch oder teilweise richtig bzw. falsch sein. Wird nur von einer Stelle aus entschieden und entscheidet diese Stelle falsch, so ist alles falsch. Entscheiden dagegen viele, so werden manche Entscheidungen falsch, einige sehr gut und viele mittelmäßig sein, doch nach und nach wird die beste Entscheidung ihre Nachahmer finden und weniger

gute Entscheidungen werden korrigiert. Das Privateigentum bietet die Grundlage für im Wettbewerb miteinander getroffene Entscheidungen, und die sind ein vorzügliches „Entdeckungsverfahren“ für optimale und innovative Lösungen im Interesse der gesamten Gesellschaft (*Dezentralisierungsfunktion*).

Das Privateigentum bildet aber nicht nur die Grundlage für Entscheidungen im Wettbewerb. Es motiviert auch in idealer Weise zu guten wirtschaftlichen Entscheidungen und zu gutem Vollzug. Es erlaubt dem Eigentümer und Entscheidungsträger, durch Gewinne aus richtigen Entscheidungen sein Eigentum zu vermehren, „mit Lust“ mehr zu konsumieren oder mehr für weitere Aktionen einzusetzen. Es führt ebenso dazu, dass er für falsche Entscheidungen mit Vermögens-oder Eigentumsverlusten haftet (*Motivationsfunktion*).

Ein weiterer, für viele sogar noch wichtigerer Vorteil des Privateigentums ist, dass es nicht nur wirtschaftlichen Erfolg, sondern gleichzeitig politische Freiheit ermöglicht. Das ist nicht nur eine Folge der wirtschaftlichen Selbstbestimmung oder Souveränität. Wichtige politische Grundrechte wie Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit kommen am leichtesten dann zum Tragen, wenn rivalisierende politische Gruppen Privateigentümer finden, die ihnen um ihres eigenen Vorteils willen Versammlungshallen, Zeitungsspalten und Sendezeiten zur Verfügung stellen (*Freiheitsfunktion*).

Die Vorteile des Privateigentums werden besonders deutlich, wenn man es dem „Kollektiveigentum“ ganzer Völker gegenüberstellt. Im untergegangenen Sozialismus sowjetischer Prägung befanden sich die Produktionsmittel (das Sachkapital) weitgehend in Kollektiveigentum. Das sollte Gleichheit garantieren. Faktisch bedeutete es jedoch

extreme Ungleichheit: Die wichtigsten und meisten wirtschaftlichen Entscheidungen wurden nur von wenigen Menschen zentral getroffen, und zwar im Interesse des eigenen Machterhalts. Aus diesem Grund und aufgrund unzureichender Informationen gingen die Entscheidungen an den Bedürfnissen der meisten Menschen vorbei. Sie waren mit schweren Fehlern behaftet, wenig innovativ und wenig motivierend. Für Investitionen blieben vergleichsweise wenig Mittel übrig, und die wurden schlecht eingesetzt. Miserable wirtschaftliche Ergebnisse waren die Folge, die Freiheit verschwand hinter Mauer, Schussapparaten und Stacheldraht.

Das fehlgeschlagene sozialistische Experiment bestätigt nicht nur alle ordnungstheoretischen Forschungen, sondern auch eine biblische Ordnungsregel. Zentrale Verfügung kann nur dann überlegen sein, wenn es sich um einen „weisen Diktator“, einen Josef in Ägypten, einen König David oder einen König Salomo handelt. In der Regel kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass eine solche Ausnahmepersönlichkeit zur Verfügung steht. Dem Volk Israel wird im Alten Testament eindeutig eine Privateigentumsordnung gegeben, von der auch im Neuen Testament ausgegangen wird.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland garantiert in Art. 14 das Privateigentum. Es bestimmt gleichzeitig, dass sein Gebrauch dem Wohl der Allgemeinheit (Gesellschaft) dienen soll. Inhalt und Schranken konkreter Eigentumsrechte müssen so festgelegt werden, dass die Privateigentümer durch den Einsatz ihres Eigentums dann am besten verdienen, wenn sie positive Leistungen für die Nachfrager erbringen und sich nicht etwa über Marktmacht, Monopolbildung, Kartelle und Preisabsprachen bereichern. Das [Gesetz gegen](#)

Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit allen seinen Einengungen der Eigentumsrechte ist ein Markenzeichen der Sozialen Marktwirtschaft. Ebenso wirken offene Handelsgrenzen und globaler Wettbewerb (Globalisierung) der Bildung von Marktmacht entgegen.

Auch andere rechtliche Regelungen, wie insbesondere die staatliche Abgabenpolitik, bestimmen die Eigentumsrechte mit. Steuern und Abgaben sollen für einen gewissen sozialen Ausgleich sorgen. Dabei darf jedoch die Motivationsfunktion des Privateigentums nicht beschädigt werden. Zu Recht werden daher Abgabenlasten von mehr als der Hälfte des Einkommens als verfassungswidrig eingestuft. Die Funktion des Privateigentums bleibt daran gekettet, dass Eigentumsrechte nicht beliebig, sondern verlässlich sind – bis in die Vererbung hinein.

Das setzt auch der Erbschaftsteuer Grenzen. Wenn Eigentum nicht in ausreichendem Maße nach dem Willen des Eigentümers vererbt werden kann, leiden nicht nur die Motivations- und Familienfunktion, sondern auch die Zukunftsvorsorge in Form von Kapitalbildung für die Gesellschaft insgesamt. Der Privateigentümer wird eher zum Konsum im eigenen Interesse als zur Kapitalbildung im Interesse künftiger Generationen neigen, wenn er das von ihm gebildete Kapital nur sehr eingeschränkt den Erben übertragen kann.

Wenn der Privateigentümer im Gegensatz dazu sein Eigentum weitestgehend so vererben darf, wie er will, wird er sich gleichzeitig auch verpflichtet wissen (Eigentum verpflichtet!), nicht nur für die ökonomische Nachhaltigkeit des Kapitalstocks zu sorgen, sondern auch für die ökologische Nachhaltigkeit (*Nachhaltigkeitsfunktion* des Eigentums). Gerade das Denken in Generationen ist der beste Garant für eine nachhaltige Entwicklung, denn Kinder

und Eigentum für die Kinder machen nur dann einen Sinn, wenn das Leben auf diesem Globus lebenswert bleibt.

Zu den Möglichkeiten des Privateigentümers gehört, durch freiwillige Vereinbarungen die Eigentumsrechte sehr differenziert zu gestalten. In ehelichen Gütergemeinschaften, Erbengemeinschaften oder Personengesellschaften kann gemeinsames Eigentum mehrerer Personen begründet sein. In großen Aktiengesellschaften haben die einzelnen Aktionäre kaum noch einen direkten Einfluss auf die Nutzung des Eigentums. Und doch tragen sie mit dem Kauf von neuen Aktien zum dezentralen Entscheidungsprozess bei, indem sie anderen Personen Verfügungsrechte über Kapital zuteilen. Und mit dem Kauf oder Verkauf vorhandener Aktien beeinflussen sie die Aktienkurse. Damit bewerten sie die Ausübung der Verfügungsrechte.

In der modernen Wissensgesellschaft wächst die Bedeutung „geistigen Eigentums“. Die Möglichkeiten nehmen zu, in die eigene Person zu investieren und durch die Aneignung von Wissen „human capital“ zu bilden. Die jungen Unternehmen der [New Economy](#), meist Internet- und Biotechnologiefirmen, bestehen zum großen Teil aus human capital, in das allerdings auch außenstehende Personen investieren, indem sie den Firmen durch Kredite oder den Kauf ihrer Aktien ermöglichen, ihr Wissen auszubauen und neue Nutzenanwendungen zum Beispiel in Ernährung und Gesundheit bereitzustellen. Dabei spielen die Rechte an geistigem Eigentum, zum Teil gesichert durch Patente ([Patentwesen](#)), eine große Rolle.

Manche Erwartungen an die New Economy haben sich als übertrieben hoch oder voreilig erwiesen. Bereinigungen bei den Firmenwerten mit empfindlichen Verlusten für Anleger, Unternehmer und Mitarbeiter waren die Folge. Das ist eine

unliebsame, aber auch wohl unvermeidliche Begleiterscheinung des *Trial and error* - Innovationsprozesses, der auf unabhängigen Entscheidungen von Privateigentümern beruht. Eine Alternative dazu ist nicht erkennbar. An der langfristig zunehmenden Bedeutung von Eigentum in Form von „human capital“, nicht zuletzt generiert durch Bildung, sowie von geistigem Eigentum, nicht zuletzt generiert durch Forschung, wird sich jedoch nichts ändern.

Literaturhinweise:

- Höfer, H./ Witte, M. (1978), Wozu privates Produktiveigentum?, in: Otto A. Friedrich Kuratorium, Grundlagen. Eigentum und Politik, Band 3, Köln;
- Höfer, H. (1980), Eigentum, rechtlich und wirtschaftlich, in: Evangelisches Soziallexikon, 7. völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart, Berlin;
- Willgerodt, H. (1980), Eigentumsordnung (einschl. Bodenordnung) , in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW) , Band 2, Stuttgart u. a.

Heinrich Höfer

Haftung

Die Haftung als Grundsatz einer liberalen Wirtschaftsordnung

„Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen“: Mit diesem Satz beginnt Walter Eucken seine Ausführungen zum Haftungsproblem in den „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“ (Eucken (2004 [1952]), S. 279). Das

Thema Haftung ist gerade für den deutschsprachigen (Neo-)Liberalismus von herausragender Bedeutung. Das hat auch damit etwas zu tun, dass er vor dem Erfahrungshintergrund der Großen Depression entstand – und gerade dies bedingt auch seine Aktualität im Hinblick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008-09. Auch Friedrich August von Hayek sieht im Falle einer personellen Nichtübereinstimmung von Nutzen und Kosten wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf (vgl. Hayek (1948 [1947]), S. 116, sowie Hayek (1981 [1979]), S. 43). Wilhelm Röpke spricht von der Notwendigkeit, dass „Verantwortlichkeit und Risiko (Erfolgs- und Verlustchance) aufs engste miteinander verkoppelt werden“, damit das Leistungsprinzip in der Marktwirtschaft greift, welches ihm gerade im Aktienwesen durch die „zunehmende Übernahme des Risikos durch die Allgemeinheit („Sozialisierung der Verluste“)" bedroht erscheint (Röpke (1954 [1937]), S. 285). Auch die Wohlfahrtsökonomik, die ja in einer ganz anderen theoretischen Tradition steht, hat eine solche Äquivalenz im Auge, wenn sie die Lösung des Externalitätenproblems in der Nachfolge von A. Pigous oder R. Coases dadurch zu lösen versucht, dass die Verursacher von Schäden haftbar gemacht bzw. die Stifter unentgeltlicher Nutzen monetär entlohnt werden (vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003 [1993]), S. 90-92).

Wie Max Weber, thematisiert auch Eucken das Problem der Haftung unmittelbar im Zusammenhang mit der Frage der Vertragsfreiheit (vgl. Weber (1980 [1921]), S. 411). An erster Stelle erörtert er das, was man den Sorgfalts-Effekt nennen könnte: Für Eucken steht fest, dass Investitionen deutlich vorsichtiger gehandhabt werden, wenn der Verantwortliche für diese Transaktionen unbeschränkt haftet. Erweitern ließe sich diese Überlegung aus Euckens

Sicht auch auf Investitionen in fremde Unternehmen, also auf Übernahme-Kalküle: Wenn demnach ein Unternehmen für die von ihm übernommenen Firmen vollständig haftet, dann würde es vorsichtiger überlegen, ob die Übernahme tatsächlich Sinn macht: Deshalb würde eine solche strikte Haftungsregelung auch prophylaktisch gegen die – von den ordoliberalen Klassikern stets bekämpften – Konzentrationsprozesse wirken (vgl. Eucken (2004 [1952]), S. 279-281). In einem zweiten Schritt verdeutlicht Eucken, dass die Aushöhlung der Haftung auch dazu führt, dass die einzelnen Kleineigentümer die Herrschaft über das Unternehmen zunehmend verlieren: Wegen der aus der beschränkten Haftung resultierenden Anreize entsteht „eine Schicht von Direktoren und Funktionären“ sowie anonymen Großaktionären, die im Großkonzern (oder in der durch diese beschränkte Haftung geförderte Verschachtelung mehrerer Kapitalgesellschaften) über die eigentliche Entscheidungsmacht verfügen, ohne aber in ausreichendem Maße für ihre Entscheidungen zu haften (vgl. Eucken (2004 [1952]), S. 281-284). Drittens erklärt Eucken, dass jede Aushöhlung der Haftung einen Schritt in Richtung sozialistischer Planwirtschaft bedeutet (vgl. Eucken (2004 [1952]), S. 285). Dieser letztgenannte Gedanke wurde von dem ungarischen Ökonomen János Kornai in seinem Werk „Economics of Shortage“ (2 Bde., 1980) präzisiert. Der entscheidende Unterschied zwischen einer Markt- und einer Planwirtschaft besteht nach Kornai darin, dass die Unternehmen in einer Marktwirtschaft eine harte Budgetbeschränkung haben: Ein verlustbringendes Unternehmen kann sich nicht refinanzieren und muss über kurz oder lang den Markt verlassen. Die Staatsbetriebe in einer Planwirtschaft haben hingegen eine weiche Budgetbeschränkung: Im Falle ihrer Zahlungsunfähigkeit haftet der Staat (also letztlich jeder einzelne Bürger) für

die entstandenen Verluste, und damit entfällt der entscheidende Selektionsmechanismus, um den Wirtschaftsprozess von ineffizienten Produzenten zu befreien. Nur wo Produzenten haften, kann der Markt darüber entscheiden, was, wo und auf welche Weise produziert wird. Andernfalls müssen staatliche Entscheidungsträger an seine Stelle treten, was den Übergang in eine sozialistische Ordnung bedeutet.

Die Haftung und die gegenwärtige Finanz-und Wirtschaftskrise

Im Zuge der Finanz-und Wirtschaftskrise hat das Problem der Haftung enorm an Aufmerksamkeit gewonnen. Dabei lassen sich zwei Ebenen deutlich voneinander unterscheiden, nämlich zum einen das Verhältnis zwischen Staat und Finanzinstitutionen und zum anderen die Handlungsrestriktionen, denen einzelne Akteure innerhalb der Finanzinstitution unterliegen.

Haftung in der Beziehung Staat-Finanzinstitutionen Im Nachklang der weltweiten Finanz-und Wirtschaftskrise wurde und wird über die Beziehung zwischen dem Staat und den diversen Finanzinstitutionen (im Folgenden vereinfachend: Banken) intensiv diskutiert. Mit dem möglichen Zusammenbruch einzelner Geschäftsbanken in den USA und Europa begann im Herbst 2008 die akute Phase der Krise. Die betroffenen Geschäftsbanken, die offenbar die Risiken in ihren Bilanzen nicht (mehr) beherrschten, wären nach den Regeln des Marktes in Konkurs gegangen. Nach dem Bankrott von Lehman Brothers wurden diese Regeln von sämtlichen Regierungen der G20 systematisch außer Kraft gesetzt, indem sie Milliarden an staatlichen Hilfen („bail-out“-Pakete) für die Banken im jeweiligen Land zur Verfügung stellten. Die betroffenen Institute erhielten damit de facto eine weiche

Budgetbeschränkung: Nicht sie selbst hafteten für die von ihnen gemachten Verluste, sondern die Steuerzahler. Die Begründung für diese Aktionen war stets, dass damit größere Zusammenbrüche (in der Finanzwelt und dann in der realen Ökonomie) verhindert werden müssten. Nach dieser „systemic risk“-Argumentation wäre es verheerend gewesen, weitere Großbanken in Konkurs gehen zu lassen, weil damit ein „Flächenbrand“, eine „Kernschmelze des Finanzsystems“ eingetreten wäre. Die systemischen Risiken einer Situation, in der die Banken, die gewissermaßen den finanziellen Kern einer marktwirtschaftlichen Ordnung darstellen, systematisch über weiche Budgetbeschränkungen verfügen, sind indes ihrerseits sehr schwer abzuschätzen.

Wie ist es zu dieser Lage gekommen? Mindestens zwei Entwicklungen der letzten Jahrzehnte waren dafür ausschlaggebend. Zum einen sind die Bankenbilanzen in den Industrieländern – durch organisches Wachstum und besonders durch globale Fusionen und Übernahmen – exorbitant gewachsen und erreichen inzwischen in den meisten OECD-Ländern ein Vielfaches der jeweiligen Wirtschaftsleistung: In Irland etwa das Siebenfache des BIP, in der Schweiz mehr als das Sechsfache oder in Großbritannien mehr als das Vierfache (vgl. Die Welt vom 24. November 2010 sowie Financial Times vom 20. Januar 2011). Wenn also eine Großbank in Konkurs geht, können gerade kleinere Länder in ernsthafte makroökonomische Schwierigkeiten geraten. Daraus lässt sich durchaus der Schluss ziehen, dass die einzelnen Staaten in eine Art Geiselhaft geraten sind. Zum anderen sind die Bankenbilanzen national wie international inzwischen derart miteinander verflochten, dass selbst Konkurse kleiner Banken über die unüberschaubaren Interdependenzen das gesamte Finanzsystem in Gefahr

bringen können. Die mannigfachen Finanzinnovationen der letzten Jahrzehnte haben maßgeblich zu dieser Vernetzung beigetragen, da u.a. über Verbriefung und Weiterverkauf von Risiken ansonsten konzentrierte Bilanzpositionen weltweit gestreut werden können. Diese sind außerdem wegen der komplexen Struktur der Produkte schwierig zu beurteilen, wie die Praxis der Rating-Agenturen deutlich gezeigt hat.

In dieser Situation wird der Grundsatz der Haftung auf zweifache Weise, statisch wie dynamisch, ausgehöhlt. Statisch, also zum Zeitpunkt des bail-out, haftet eben nicht der Aktionär der Bank, sondern der Steuerzahler im jeweiligen Land, der zuvor in keinerlei Beziehung zur in Schieflage geratenen Bank gestanden haben muss. Der Aktionär der Bank haftet im Übrigen auch nicht, wenn – wie im Falle Griechenlands oder Irlands – ganze Staaten mit bail-out-Maßnahmen vor dem Bankrott gerettet werden und die jeweilige Bank Schuldentitel solcher Staaten hält. Auch in diesem Fall „haftet“ der Steuerzahler, diesmal innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft, die den jeweiligen Staat stützt. Jahrzehntelang haben also die Aktionäre einer Bank von den Gewinnen ihrer Bank profitiert, werden jetzt aber nicht an den Verlusten beteiligt. Das für die Marktwirtschaft so elementare Haftungsprinzip ist also durch die „systemic risk“-Argumentation statisch vollkommen ausgehebelt worden. Wie begründet die von den Politikern in weitreichendem Konsens skizzierten Katastrophen-Szenarien wirklich waren, ist heute kaum abzuschätzen. Ein Urteil darüber muss einer künftigen Generation von Wirtschaftshistorikern überlassen werden.

Dynamisch, und das ist mindestens genauso wichtig, führt die praktische Aufhebung der Haftung zu einem ständigen

„moral hazard“-Problem. Die Banken werden – spätestens nach den weltweiten bail-outs der letzten Jahre – antizipieren, dass sie bei jedwedem Fehlverhalten letztlich durch den Staat wieder vor dem Konkurs bewahrt werden. Diese Erwartung kann dauerhaft zu verheerendem Verhalten führen, indem die Banken Risiken in die Bilanz aufnehmen, die vielleicht kurzfristig für die Aktionäre Gewinne bringen, möglicherweise aber langfristig massive Verluste erzeugen, für welche Dritte zu haften haben. Wie von Röpke befürchtet, werden also die Gewinne privatisiert und die Verluste größtenteils sozialisiert.

Haftung in der Beziehung Finanzinstitution-Banker

Zusätzlich zum oben erläuterten Verhältnis zwischen Staat und Banken stellt sich die mikroökonomische Frage nach dem Verhalten der einzelnen Akteure innerhalb der Bank selbst. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Eigentümer der Bank, also in der Regel die Aktionäre, das Verhalten der Institution bestimmen und deshalb an den Gewinnen partizipieren und für die Verluste haften. Allerdings setzt dies voraus, dass sich alle Akteure innerhalb der Bank in ihrem Handeln streng und allein nach den Interessen der Aktionäre richten. Dies muss, wie wir spätestens seit der letzten Krise wissen, keineswegs der Fall sein: Heutige Großbanken stellen hochgradig komplexe und unübersichtliche Gebilde dar. Aufgrund der damit verbundenen Intransparenz können die Aktionäre (Prinzipale) die einzelnen Bankmanager (Agenten) nicht immer effizient kontrollieren und so dafür sorgen, dass ihre Interessen befolgt werden. Anders gewendet, es entsteht für die Bankmanager aus dieser Unübersichtlichkeit ein Freiraum, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen, die mit denen der Aktionäre keineswegs deckungsgleich sein müssen (opportunistisches Verhalten).

Besonders deutlich wird dieser mögliche Interessenskonflikt in den Besoldungsschemata, die in der heutigen Finanzwelt üblich sind. Ein Banker, welcher unter Umständen über Milliardenvermögen disponiert, bekommt einen Großteil seines Gehaltes in Form von Boni. Häufig richten sich die Richtlinien für diese Erfolgsprämien am kurzfristigen Erfolg der von ihm initiierten Transaktionen, die sich allerdings keinesfalls mit den langfristigen Interessen der Aktionäre decken müssen. Vor allem ist aber die Haftungsfrage hier virulent: Denn meist ist es so, dass Banker Boni in astronomischer Höhe erhalten können, kaum aber Malus-Zahlungen befürchten müssen, falls sie für Fehlentwicklungen verantwortlich sind.

Somit kommt – zusätzlich zur rechtlich beschränkten und faktisch aufgehobenen Haftung der Finanzinstitutionen und der Aktionäre – eine fehlende Haftung des einzelnen Bankers hinzu. Letztere erhöht massiv die Wahrscheinlichkeit unverantwortlichen Handelns auf der persönlichen Ebene und damit die Gefahr von Schieflagen ganzer Institute. Natürlich kann es nicht darum gehen, dass der Banker für die Höhe der von ihm verwalteten Summen aufkommt, da diese meist auch durch sein lebenslanges Gehalt nicht zu decken wären. Trotzdem erscheint es ordnungsökonomisch lohnenswert zu überlegen, ob sich der Banker nicht verantwortlicher verhalten würde, wenn er mit seinem Einkommen (im Sinne von erheblichen Malus-Zahlungen) oder gar mit Vermögen haftete. Das Prinzipal-Agenten-Problem, welches innerhalb der Organisation vielfach auftreten kann, wäre mit einer solchen Haftungs-Lösung sicherlich besser in den Griff zu bekommen als in einer Welt, in der Fehlverhalten mit „goldenen Handschlägen“ abgegolten wird.

Fazit

Die Auffassung, dass eine sich selbst überlassene Marktwirtschaft (laissez-faire) sich nur allzu leicht selbst aushöhlen kann, ist für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft von grundlegender Bedeutung. Deshalb forderten die deutschen Ordoliberalen einen strikten Ordnungsrahmen, der sicher stellen soll, dass die Spielregeln des Marktes auch eingehalten werden. Der Regel, dass derjenige, der „den Nutzen hat, auch den Schaden tragen (muss)“, maßen sie dabei aus guten Gründen überragende Bedeutung zu. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-09 scheint die Kernbotschaft des Ordoliberalismus eindrucksvoll belegt zu haben. Ganz so einfach ist es freilich nicht. Vielmehr haben hier Staats- und Marktversagen auf verhängnisvolle Art und Weise zusammengewirkt. Dennoch steht außer Frage, dass die Vernachlässigung des Haftungsgedankens ein wesentliches Element war, das die Krise mit ausgelöst hat. Dieses Problem ist heute keineswegs gelöst. Folgt man der Logik von J. Kornai, dann sind die Wirtschaftsordnungen der G20-Länder durch sozialistische Großbanken innerhalb einer marktlichen Ordnung geprägt. Mischordnungen indes können, wie schon Walter Eucken wusste, keine Dauerordnungen sein. Dem Haftungsprinzip wieder die nötige Geltung zu verschaffen, stellt damit eine zentrale ordnungspolitische Herausforderung der Gegenwart dar.

Literaturhinweise

- Eucken, W. (2004 [1952]): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, Tübingen;
- Fritsch, M. / T. Wein / H.-J. Ewers (2003 [1993]): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 5. Auflage, München;

- Hayek, F.A. (1948 [1947]): "Free" Enterprise and Competitive Order, in: Individualism and Economic Order, Chicago, S. 107-118;
- Hayek, F.A. (1981 [1979]): Law, Legislation and Liberty (Band 3). The Political Order of a Free People, 2. Auflage, Chicago;
- Kornai, J. (1980): Economics of Shortage, 2 Bände, Amsterdam;
- Röpke, W. (1954 [1937]): Die Lehre von der Wirtschaft, 7. Auflage, Erlenbach-Zürich;
- Weber, M. (1980 [1921]): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Auflage, Tübingen

Stefan Kolev Joachim Zweynert

Wettbewerb

Wettbewerb bedeutet, dass sich Personen etwas streitig machen. Wirtschaftlicher Wettbewerb besteht in der Rivalität um Geschäftsabschlüsse. Anbieter und Nachfrager müssen ihren Geschäftspartnern günstige Geschäftsbedingungen einräumen, um auf den Märkten erfolgreich zu sein. Dabei kommt es gleichermaßen auf günstige Preise (Preiswettbewerb), hohe Produktqualitäten sowie vorteilhafte Absatz- und Vertriebsmethoden (Qualitätswettbewerb) und teils auch auf eine gelungene Werbung an.

In der [Marktwirtschaft](#) erfüllt der Wettbewerb eine Reihe wichtiger Aufgaben. Man spricht von Wettbewerbsfunktionen (siehe Übersicht).

Es geht erstens um die Begrenzung staatlicher Macht gegenüber Privaten. Anders als in Planwirtschaften (Sozialismus) wird der Wirtschaftsprozess nicht hauptsächlich durch den Staat gesteuert, sondern unmittelbar durch die privaten Wirtschaftsteilnehmer (marktwirtschaftliche Selbststeuerung auf Grundlage wirtschaftlicher Freiheitsrechte).

Zweitens kontrolliert der Wettbewerb die Wirtschaftsmacht der Privaten. Nur wer immer wieder aufs Neue günstige Geschäftsbedingungen bietet, kann erfolgreich sein (wettbewerbliche Selbstkontrolle). Diese beiden Wettbewerbsaufgaben sind gesellschaftspolitisch bedeutsam und werden daher *klassisch-politische Funktionen* genannt.

Dazu kommen *ökonomische Funktionen* des Wettbewerbs.

Erstens erfordert es der Wettbewerb, die erzeugten Güter an die Bedürfnisse der Nachfrager bestmöglich anzupassen (Orientierung an Kundenwünschen). Um Gewinnchancen zu nutzen, werden

zweitens die knappen Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital so verwendet, dass ihre Produktivität am höchsten ist (Verringerung der Faktorkosten).

Drittens erfolgt eine Einkommensverteilung, die sich nach der Leistung im Marktprozess – d. h. nach dem Beitrag zur Überwindung der Güterknappheit – richtet (Einkommen gemäß Marktleistung).

Viertens gehen vom Wettbewerb Anreize aus, neue oder verbesserte Produkte und Produktionsverfahren einzuführen (Stimulierung von Innovationen).

Fünftens fördert der Wettbewerb die Schnelligkeit, mit der die Konkurrenten auf solche Innovationen oder sonstige Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds (z. B.

Veränderungen der internationalen Handelsbeziehungen) reagieren und so zur Verbreitung der Neuerung auf die gesamte Wirtschaft beitragen (Imitation der Innovation und generell hohe Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft).

Die ersten drei Aufgaben werden *statische Wettbewerbsfunktionen* genannt, weil sie bei konstanten wirtschaftlichen Größen besonders erfüllt werden. Im Unterschied dazu bezeichnet man die vierte und fünfte Aufgabe als *dynamische Wettbewerbsfunktionen*, weil sie gesamtwirtschaftliche Änderungen im Zeitablauf berücksichtigen. Ändern können sich z. B. die Bedürfnisse der Konsumenten, das Angebot an Produktionsfaktoren, das technisch-organisatorische Wissen zur Kombination der Produktionsfaktoren (Produktion und Angebot) sowie die Rechts- und Sozialordnung, innerhalb der sich die Wettbewerbsprozesse abspielen. Darüber hinaus ist die ständige Suche innovativer Anbieter nach Gewinnchancen eine Quelle der Veränderung. Sie müssen ihre neuen Ideen im Wettbewerb auf ihre Eignung zur Bedürfnisbefriedigung testen. Dabei werden nur die wirklich gelungenen Neuentwicklungen in Form hoher Gewinne honoriert (Wettbewerb als Suchprozess und Entdeckungsverfahren).

Je erfolgreicher ein vorstoßender Pionier-Unternehmer ist, desto höher wird bei anderen der Druck, den Wettbewerbsvorsprung aufzuholen oder ihn sogar zu überflügeln. Dies beruht zum einen auf der Hoffnung, an den Erfolgen des Innovators teilzuhaben. Zum anderen besteht aber immer auch die Befürchtung, bei Passivität aus dem Markt ausscheiden zu müssen.

Für die Marktteilnehmer ist es indessen naheliegend zu versuchen, sich dem ständigen Wettbewerbsdruck durch wettbewerbsbeschränkende Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen oder durch die individuelle Beherrschung des

Marktes zu entziehen. Ohne eine staatliche Wettbewerbspolitik zum Schutz des Wettbewerbs könnte daher der Wettbewerbsprozess rasch erstickt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für Wettbewerb auf den Märkten unterschiedlich sind. Völlig unproblematisch ist die Situation, wenn jederzeit neue Anbieter (potenzielle Konkurrenten) auf einen Markt treten können, d. h. der Markt aufgrund niedriger Zutrittsschranken „offen“ ist. Den aktuellen Anbietern kann es hier nicht gelingen, den Wettbewerb zu beschränken und z. B. die Preise zu erhöhen, weil sie andernfalls von neu in den Markt kommenden Unternehmen (Newcomern) schnell entmachtet würden. Insofern ist in diesem Fall eine besondere Wettbewerbspolitik nicht erforderlich ([Offene Märkte: Markteintritt und Marktaustritt](#)).

In Wirklichkeit stehen den potenziellen Anbietern jedoch oft hohe Marktschranken ökonomischer und teils gesetzlicher Art entgegen. Dann kommt es darauf an, die Rivalität zwischen den aktuellen Anbietern zu erhalten. Dazu muss die Wettbewerbspolitik verhindern, dass diese Anbieter wettbewerbsbeschränkende Verträge – etwa in Form von Kartellen oder Fusionen – schließen. Selbst wenn es sehr viele Unternehmen auf einem Markt gibt (Polypol) , könnte sonst der Wettbewerb zum Nachteil der Verbraucher ausgeschaltet werden. Noch gefährdeter ist der Wettbewerb, wenn nur wenige Unternehmen auf einem Markt sind (weites Oligopol) . Sie können gegebenenfalls auch ohne Vertragsschluss – z. B. nur aufgrund formloser Telefonate oder brancheninterner Tagungen – die Geschäftsbedingungen solidarisch aufeinander abstimmen. Wenn die Anbieterzahl unter sonst gleichen Bedingungen noch geringer wird, kann es sogar sein, dass sich die Unternehmen ganz ohne vorherige Kontaktaufnahme solidarisch verhalten (enges Oligopol) . Dann ziehen bei

einer Preiserhöhung eines Anbieters die anderen „spontan“ nach. Die Unternehmen verhalten sich quasi wie ein Monopolist. Es könnte in solchen Fällen ausnahmsweise erforderlich sein, durch einen staatlichen Eingriff in die Marktstruktur die Anbieterzahl zu erhöhen, also etwa Newcomern den Marktzutritt zu erleichtern oder im Extremfall die etablierten Unternehmen zu entflechten, um so wieder die Voraussetzungen für Wettbewerb zu schaffen.

Wenn auch der Wettbewerb durch seine Funktionen besonders zum gesellschaftlichen Wohlstand beiträgt, werden doch nicht alle Ziele in Marktwirtschaften durch ihn erfüllt (Grenzen des Wettbewerbs).

Daher wird ergänzend zum Wettbewerb eine staatliche Wirtschaftspolitik betrieben. Neben der Politik gegen Wettbewerbsbeschränkungen ([Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB](#)) sind erstens Regelungen für Wirtschaftsbereiche zu treffen, in denen sich keine vorteilhaften Wettbewerbsprozesse entfalten können. Dies gilt insbesondere für das staatliche Angebot öffentlicher Güter (z. B. innere und äußere Sicherheit) . Außerdem kann der Staat z. B. durch die [Umweltpolitik](#) Fehlsteuerungen im Wettbewerb korrigieren und damit negative externe Effekte für Dritte verhindern. Zweitens ist zu beachten, dass die im Marktprozess verwirklichte Einkommensverteilung zwar die Marktleistung der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer widerspiegelt, nicht aber unbedingt auf ihre Bedürftigkeit Rücksicht nimmt. Aus diesem Grund nimmt der Staat Korrekturen der Einkommensverteilung z. B. zugunsten kranker oder behinderter Menschen sowie Familien mit Kindern vor ([Sozialordnung](#)). Je stärker allerdings von der [Verteilung](#) gemäß Marktleistung abgewichen wird, desto größer ist die Gefahr, dass die Leistungsbereitschaft der Marktteilnehmer

zurückgeht und so die Steuerungseffizienz des Wettbewerbs beeinträchtigt wird. Drittens versucht der Staat, die bei wettbewerblicher Selbststeuerung zu beobachtenden Ausschläge der Wirtschaftsaktivität (konjunkturelle Schwankungen) zu glätten. Im Einzelnen geht es hierbei um die Verwirklichung der Stabilitäts- und Wachstumsziele, also um Voll- Beschäftigung, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie Wirtschaftswachstum.

Aufgaben des Wettbewerbs in der Marktwirtschaft

Klassisch-politische Wettbewerbsfunktionen

- Begrenzung staatlicher Macht gegenüber Privaten
- Kontrolle privater Wirtschaftsmacht

Statische Wettbewerbsfunktionen

- Zusammensetzung des Güterangebots nach Konsumentenbedürfnissen
- Optimale Verwendung der Produktionsfaktoren
- Einkommensverteilung gemäß der Marktleistung

Dynamische Wettbewerbsfunktionen

- Innovationen bei Produkten und Produktionsverfahren
- Imitationen und generell hohe Anpassungsfähigkeit

Literaturhinweise:

- Bartling, H. (1997), Von der Wettbewerbstheorie zur Theorie der Wettbewerbspolitik, in: Kruse, J. u. a. (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Festschrift für I. Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 17 ff.;

- Schmidt, I. (2001), Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 7. Aufl., München;
- Woll, A. (1992), Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München.

Hans Peter Seitel

Offene Märkte: Markteintritt und Marktaustritt

Wettbewerb ist in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft das vorrangige Verfahren, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt zu erreichen und zu sichern. Durch Wettbewerb wird zum einen eine gute Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen über Märkte angestrebt (ökonomische Funktion). Zum anderen ermöglicht Wettbewerb allen Beteiligten größtmögliche Handlungs- und Wahlfreiheiten am Marktgeschehen (gesellschaftspolitische Funktion). Eine Wettbewerbsordnung, mit deren Hilfe sich diese Ziele verwirklichen lassen, entsteht jedoch nicht von selbst, sie muss geschaffen und geschützt werden. Dies wird zu erreichen versucht durch institutionelle Rahmenbedingungen („Spielregeln“), die dafür sorgen, dass Marktprozesse, wo immer möglich, sich als Wettbewerbsprozesse abspielen können. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang eine Reihe von Voraussetzungen oder Prinzipien. Neben einem funktionsfähigen Preissystem und der währungspolitischen Stabilität (Preisniveaustabilität), der Gewährleistung und dem Schutz des Privateigentums (Eigentum) an den Produktionsmitteln, der Vertragsfreiheit und dem Haftungsprinzip (Eigenverantwortung) gelten offene Märkte als die wesentlichen (konstituierenden) Bedingungen für eine funktionierende Wettbewerbsordnung.

Die Offenheit eines Marktes bedeutet dabei immer zweierlei: Zum einen die Möglichkeit des ungehinderten *Markteintritts* (no barriers to entry); zum anderen aber auch der freie *Marktaustritt* (no barriers to exit). Jeder mögliche Teilnehmer soll in der Lage sein, jederzeit auf dem Markt, sei es durch räumliche Erweiterung, produktmäßige Diversifikation oder Neugründung, als neuer Wettbewerber (Newcomer) aufzutreten. Jedes etablierte Unternehmen soll aber auch die Möglichkeit haben, sich ungehindert aus dem Markt, sei es aus persönlichen oder marktbezogenen Gründen, wieder zurückziehen zu können. Mit anderen Worten: Eine funktionierende Wettbewerbsordnung soll bewirken, dass es *keine Eintrittsbarrieren und keine Austrittsbarrieren* für potenzielle oder tatsächliche Marktteilnehmer gibt.

Dies ist deshalb von Bedeutung, da Marktschranken jeglicher Art die effizienzsteigernde Wirkung sowohl der potenziellen Newcomer verhindern als auch dem Leistungsansporn entgegenwirken, der aus der latenten Gefahr erwächst, aus dem Markt verdrängt zu werden. Freier Markteintritt und -austritt hingegen üben einen erwünschten Wettbewerbsdruck auf Preise und Kosten und damit auf die Gewinne der Unternehmen aus. Dies wiederum zwingt die Anbieter zu einem ökonomisch rationalen Verhalten, welches auf die beste Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen (optimale Faktorallokation), auf schnelle Anpassung von Produkten und Produktionskapazität auch an außenwirtschaftliche Daten (Anpassungsflexibilität) sowie auf die Innovation von Verfahren, Produkten, Finanzierungstechniken, Absatzmethoden und Marketingkonzepten (technischer Fortschritt) zielt. Letztlich wird das eigentliche Ziel des gesamten Produktions- und Wettbewerbsprozesses besser

erfüllt: Die optimale Versorgung des Endnachfragers, also des Konsumenten.

Der Erfolg des Wettbewerbs wird jedoch in der Realität häufig durch *Marktbarrieren* behindert. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die *Markteintrittsbarrieren*. Allgemein werden darunter solche Faktoren verstanden, die den Markteintritt eines Newcomers erschweren oder ausschließen und damit einen Mangel an Wettbewerbsdruck und die Aufrechterhaltung von vorhandenen Ineffizienzen ermöglichen. Unterschieden wird hierbei zwischen *strukturellen* und *strategischen* Barrieren. Als Beispiele struktureller Eintrittsbarrieren seien Faktoren erwähnt wie Nachteile in der Betriebsgröße, Nachteile in der Produktdifferenzierung, absolute Kostennachteile, Entwicklungskosten, Irreversibilitäten oder ungünstige Marktphasen, in denen z. B. die Nachfrage nicht mehr wächst. In Bezug auf strategische Erschwerung des Markteintritts sind Überkapazitäten, Preisunterbietung, Produktdifferenzierung oder vertikale Integration wesentliche Einflussgrößen. Alle Faktoren erschweren den Preiswettbewerb für einen Newcomer.

Nicht weniger bedeutsam für das Funktionieren des Wettbewerbs sind die *Marktaustrittsbarrieren*. Sie haben zur Folge, dass auf stagnierenden oder schrumpfenden Märkten, die durch einen langfristigen Rückgang der Nachfrage gekennzeichnet sind, der betriebswirtschaftlich notwendige Abbau von überschüssigen Kapazitäten nur verzögert stattfindet. Damit wird die zügige Anpassung des Angebots an eine rückläufige Nachfrage verhindert. Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage bleiben bestehen. Ressourcen bleiben dort gebunden, wo sie zur Marktversorgung nicht mehr nötig sind. Als Beispiele für *strukturelle* Austrittsbarrieren seien genannt irreversible

Kosten im Falle dauerhafter, spezifischer Produktionsanlagen (sunk costs), Vertragsstrafen bei Produktionseinstellung, aber auch fehlende Möglichkeiten der Veräußerung oder Umwidmung der Produktionsanlagen zur Herstellung anderer Güter. *Strategische* Austrittsbarrieren sind z. B. unternehmerische Imagepflege, anderweitige Vermarktungsmöglichkeiten der Produkte oder der Zugang zu den Finanzmärkten.

Neben den Marktbarrieren, die sich aus den direkten Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte ergeben, sind letztlich *institutionelle Marktbarrieren* zu berücksichtigen, die auf staatlichen Gesetzen, behördlichen Entscheidungen oder auf historischen Gegebenheiten beruhen. Institutionelle Marktbarrieren *struktureller* Art sind z. B., bezogen auf den Markteintritt, die gesetzgeberische Gestaltung des Handels- und Gesellschaftsrechts, des Patent- und Lizenzsystems sowie die Fusionskontrolle, bezogen auf den Marktaustritt sozialpolitische Vorschriften wie etwa Sozialpläne bei Insolvenzen (Zahlungsschwierigkeiten und Konkursen). Beispiele für *strategisch* ausgerichtete institutionelle Marktbarrieren sind Regulierungen, Fusionsverbote und Handelshemmnisse (Markteintritt) sowie [Subventionen](#) oder eine moral-suasion- Politik der Beeinflussung durch Gewerkschaften, Politiker, staatliche Institutionen z. B. im Fall drohender Entlassungen von Arbeitnehmern ([Interessenverbände](#), Lobby).

Im Gegensatz zu den Marktbarrieren, die sich aus Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte ergeben, lassen sich institutionelle Marktbarrieren als Instrument zur Gestaltung der [Ordnungspolitik](#) und damit auch der Sozialen Marktwirtschaft einsetzen. Institutionelle Marktbarrieren können von den politischen

Entscheidungsträgern, z. B. mit sozialpolitischer Begründung, errichtet oder wieder abgeschafft werden. Dies fordert die Ökonomie heraus zu beurteilen, ob in einem bestimmten Bereich in der Praxis institutionelle Marktbarrieren zweckmäßig sind oder nicht.

Literaturhinweise

- Bain, J. S. (1956): Barriers to New Competition, Cambridge, Mass.;
- Kruse, J. (1988): Irreversibilitäten und natürliche Markteintrittsbarrieren, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 204, S. 508-517;
- Tuchtfeldt, E./ Fritz-Abmus, D. (1992): Über den Marktaustritt: Gründe und Hemmungen, ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 43, S. 237-253.

Dieter Fritz-Abmus

Zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft

Der Begriff der zweiten Phase der [Sozialen Marktwirtschaft](#) wurde 1959/60 von Alfred [Müller-Armack](#) in die wirtschafts- und gesellschaftliche Debatte eingebracht. Damaliger Hintergrund waren Bestrebungen, die seit 1948 in der Bundesrepublik Deutschland praktizierte Politik der Sozialen Marktwirtschaft hinsichtlich ihres erreichten Standes zu reflektieren. Bei der angestrebten Analyse der Resultate ging es ausdrücklich nicht vorrangig um ein Herausstreichen des zweifellos vorhandenen äußeren Erfolges, sondern ebenso darum, ob der Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft in Bezug auf die geistigen Grundlagen, also die dahinter liegende theoretische Konzeption, ausreichend begründet und legitimiert ist. Angesichts der ordnungspolitischen Diskussionen in der

unmittelbaren Nachkriegszeit, aus denen das Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft zwar letztlich als Sieger hervorging, aber durchaus Konkurrenzmodelle in einer jeweils deutlichen Abstufung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat existierten, wollte man „nach einem Jahrzehnt der Erprobung“ (Müller-Armack 1959) die Frage klären, ob man mit der gewählten Kombination, also dem Ordnungsmodell Soziale Marktwirtschaft, eine richtige Wahl getroffen hatte.

Diese Frage stellt sich indes nicht nur für das erste Jahrzehnt der praktischen Umsetzung, sondern sie taucht immer dann implizit auf, wenn Ziel- und Ist-Stände der in ihrem Namen vorgenommenen Politik verglichen werden. Damals wie heute haben die Analysen zu unterschiedlichen Resultaten geführt, was zunächst nicht überraschend ist angesichts der Tatsache, dass sich die stark wertbehaftete und abstrakte Zielvorstellung der Sozialen Marktwirtschaft – nämlich die Verbindung des Prinzips der Freiheit des Marktes mit dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit – nur schwer operationalisieren lässt und durch Zwischenziele unterlegt werden muss, von denen wiederum nicht immer klar ist, ob sie als spezifisch für die Stilidee der Sozialen Marktwirtschaft gelten können. Der Name „Soziale Marktwirtschaft“ avancierte zwar rasch zu einer Bezeichnung, mit der sich viele identifizieren konnten, doch der Begriff ließ von Anfang an Spielraum für Interpretationen.

Folgenreich ist daher auch die faktische Wirkung einer Rückkopplung der gewonnenen Analyseergebnisse auf das jeweilige Verständnis Sozialer Marktwirtschaft. Dieses hat sich im Verlauf von sechs Jahrzehnten zu einem derartig breiten Spektrum ausgespreizt, dass es vor diesem Hintergrund nahezu unmöglich ist, von *der* Sozialen

Marktwirtschaft zu sprechen, ohne einen erläuternden Referenzpunkt anzugeben. Sowohl in der Welt der Ideen als auch in der Welt der praktischen Politik gibt es inzwischen viele „soziale Marktwirtschaften“. Die Art und Weise, in der das Verhältnis zwischen den erwähnten Stützpfeilern *Freiheit* und *Soziales* im Rahmen einer Marktwirtschaft gedacht und praktiziert wird, übt dabei eine differenzierende Funktion aus. In diesem Sinne hat beispielsweise der an Müller-Armacks Konzept orientierte Egon Tuchtfeldt schon für einen frühen Zeitraum die These vom Stilverfall aufgestellt, indem er Soziale Marktwirtschaft als eine zeitlich und sachlich abgrenzbare Epoche der westdeutschen Nachkriegspolitik betrachtete. Daran anschließend sprach er dann auch nicht mehr von der zweiten Phase, sondern von einem weiteren ordnungspolitischen Experiment, das er als Abdriften in den [Sozialstaat](#) bezeichnete. Ähnlich hat Wilhelm [Röpke](#) bereits 1958 ein „Wuchern des Wohlfahrtsstaates“ in der deutschen Wirtschaftspolitik moniert. Klagen über „zu viel Markt“ bilden die andere Seite der Medaille, und sie werden vehement immer dann vorgetragen, wenn die praktizierte Marktwirtschaft nicht als sozial, sondern mit einem deutlich abwertenden Duktus als „neoliberal“ oder gar als „Raubtierkapitalismus“ eingeschätzt wird.

Offensichtlich ist es über die Jahre hinweg kaum zufriedenstellend gelungen, einen breiten Konsens über die Austarierung der wichtigsten Stilelemente der Sozialen Marktwirtschaft zu finden. Konsequenterweise ist die Konzeption einer zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft daher immer noch aktuell. Dabei ist die Bezeichnung „zweite Phase“ jedoch nicht streng wörtlich zu nehmen, vor allem nicht im Sinne einer zeitlich definierten Periodisierung. Worum es substantziell geht, ist vielmehr der permanente Versuch, vorhandene Defizite in der

Umsetzung des Konzeptes aufzuspüren und auszugleichen. Grundlage dafür ist ein Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft als eine „Stilidee“, die sich den wandelnden Verhältnissen anpasst und die Impulse des Wandels aufnimmt und mitgestaltet. Damit werden die notwendigen ideellen Voraussetzungen gelegt, auf deren Grundlage die Soziale Marktwirtschaft als ein dynamisches Konzept erhalten bleiben kann und nicht unter der Hand schon konzeptionell immer weiter ausgehöhlt wird, weil es zu einer sich verändernden Wirklichkeit nicht mehr ganz passfähig sei. Dies kann als das evolutorische Moment innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft aufgefasst werden, das es anzuerkennen gilt.

Der nachfolgende Versuch, der Idee einer zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft nachzuspüren, greift Müller-Armacks auf eine gesellschaftliche Gesamtkonzeption ausgerichtete Intention auf. Mit der Feststellung, dass die dringenden materiellen Versorgungsprobleme gelöst seien, wandte sich Müller-Armack den Aufgaben einer neuen Phase zu. Im Kern sollte sie jene Aufgaben betreffen, die sich um eine „sinnvolle und lebensmäßige Gestaltung der gesellschaftlichen und natürlichen Umwelt“ ranken. Damit sind Aufgaben angesprochen, wie sie Wilhelm Röpke als „Jenseits von Angebot und Nachfrage“ sowie Alexander [Rüstow](#) mit der Vorstellung von der „Bereinigung der Vitalsituation“ der Menschen unterstützend entwickelt haben. Diese Theoretiker der Sozialen Marktwirtschaft hatten also sehr wohl erkannt, dass mit einer prosperierenden Marktwirtschaft zwar notwendige, aber nicht schon hinreichende Bedingungen für eine soziale Befriedung geschaffen werden.

Marktgesellschaften, wie sie von Popper als offene und von Hayek als spontane Gesellschaften beschrieben werden,

sehen im Individuum ihre Grundlage. Aber alle Individuen sind nolens volens in einen gesellschaftlichen Zusammenhang hineingestellt, der infolge seiner für den Einzelnen nicht zu überschauenden Komplexität nicht nur vorteilhafte Rückkopplungen auf sie selbst besitzt. Es hat daher nichts an Modernität verloren, wenn Müller-Armack formulierte: „...es ist der Mensch, der sich dem Ganzen gegenüber unterlegen und ungesichert fühlt, und das Problem, wie und wo er seine Stelle findet, stärker spürt, als es in gebundenen Ordnungen der Fall war. Dem Ganzen der Gesellschaft gegenüber muß der einzelne seinen Eintritt in bestimmte Berufe, seinen Aufstieg, seine Eingliederung in einen bestimmten Lebensraum als mit Unsicherheiten belastet empfinden, die er nicht abzumessen vermag. Konjunkturen, Marktbewegungen, Umschichtungen der Betriebsformen spannen ihn in Mechanismen ein, die anonym wirken und die er nur schwer zu durchschauen vermag. Kein Wunder, daß Unsicherheit und eine unbestimmte Lebens- und Zukunftsangst ihn erfassen und daß er sich in Gruppen und Verbände flüchtet, die seine innere Unruhe verstärkt in die Öffentlichkeit hinaustragen.“ (Müller-Armack 1960, 271f.)

Somit rückt eine erhöhte gesellschaftspolitische Verantwortung in den Geltungsbereich der Sozialen Marktwirtschaft. Sie ist nicht nur als eine Wirtschafts-, sondern auch als ein Gesellschaftskonzeption zu verstehen, die über eine die Marktergebnisse letztlich nur flankierende [Sozialpolitik](#) hinauszugehen hat. Soziale Marktwirtschaft aus einem Guss bedeutet, dass die Einheit zwischen Markt und Sozialem gesucht und ihr Gegensatzverhältnis in Schranken verwiesen wird, die aus der Perspektive beider Seiten akzeptabel sind. Betrachtet man die Soziale Marktwirtschaft in dieser Weise, ist zwar die Herausforderung, diese Einheit auch herzustellen, nicht

schon trivial gelöst, aber ihre Anerkennung bewahrt vor unfruchtbarem, weil unversöhnlichem Gegensatzdenken, das Müller-Armack mit seiner Idee der Sozialen Irenik eingedämmt wissen wollte ([Soziale Marktwirtschaft: Soziale Irenik](#)).

Was also sind die Aufgaben der zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft? Die bereits von Müller-Armack dazu benannten Zielvorstellungen wie (i) Investition in geistiges Kapital, (ii) Schaffung von Selbständigkeit, (iii) Währungs- und Konjunkturpolitik, (iv) Umwelt- und Raumpolitik und (v) europäische Integrationspolitik haben sich zu Dauerbrennern der gesellschaftlichen Herausforderung entwickelt. Aber auch Zielvorstellungen, die bereits als ganz oder partiell erfüllt galten bzw. nicht oder noch nicht relevant waren, rücken erneut oder erstmals in das Aufgabenfeld einer integrierten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Dazu gehören die nach wie vor angespannte Arbeitsmarktsituation, das durch entsprechende Expertisen herausgestellte Problem einer auseinanderdriftenden Gesellschaft hinsichtlich der Einkommens- und Vermögenssituation, Kinder- und Altersarmut, der Umgang mit den durch eine veränderte Bevölkerungsstruktur generierten Problemen und andere mehr.

Besonderes ordnungspolitisches Augenmerk verdient die Ausarbeitung von Lösungsstrategien zur Bewältigung der jüngsten weltwirtschaftlichen Krise, die sich derzeit als Krise der gemeinsamen Währung der EU-Länder und als europäische Schuldenkrise verlängert. Auch dabei gilt es, die Einheit von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu beachten und nicht dem Fehler einseitiger wirtschaftsdoktrinärer Theorieempfehlung zu erliegen. Gerade im Hinblick auf die Wirtschaftstheorie muss

anerkannt werden, dass sie bislang nicht in der Lage war, geeignete Szenarien zu entwickeln, in denen Diagnose, Prognose und Krisentherapie sich entsprechend ergänzen. Daher wird der Tunnelblick auf revitalisierende Theorien, wie er aktuell etwa im Rahmen des Neokeynesianismus, aber auch des in vielen Facetten liberalistisch überzogenen Neo-Austrianismus vorgenommen wird, kaum die Ansprüche einlösen können, die von einer adäquaten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gefordert werden müssen.

Dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zu folgen, heißt auch hier, einen stärker ganzheitlichen, nämlich auf die Gesellschaft insgesamt ausgerichteten Fokus zu wählen, der bei aller Wichtigkeit der Lösung der wirtschaftlichen Problemlagen die Überstrapazierung der Gesellschaft durch einseitigen Ökonomismus zu vermeiden bemüht ist. Die damit gestellte ordnungspolitische Herausforderung trägt somit gesellschaftspolitischen, nicht ausschließlich wirtschaftspolitischen Charakter. Auch wenn die wirtschaftlichen Beziehungen ein die Gesellschaft als Ganzes durchdringendes Geflecht bilden – ein Faktum, das Karl Polanyi treffend mit dem Begriff der Marktgesellschaft beschrieben hat – so bleibt das Wirtschaftssystem im Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft dennoch ein in das Gesellschaftssystem eingebettetes Subsystem. Seine „Entbettung“ (Karl Polanyi) oder „Ausdifferenzierung“ (Niklas Luhmann) dagegen wäre mit diesem Konzept nur unter Mühen vereinbar. Unbestreitbar in der praktischen Realität dennoch vorhandene Tendenzen zu einem derartigen Prozess sind hinsichtlich ihrer Folgen zu bewerten. Spürbare Folgen, seien sie im Urteil der Bürger nun positiv oder negativ, werden dem System angelastet, das die reale Wirtschaftsordnung ausgestaltet – und das ist spätestens seit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages

am 3. Oktober 1990 die Soziale Marktwirtschaft. Die durch solche Beurteilungen gesteuerte Identifikation der Bürger mit der Sozialen Marktwirtschaft kann daher als ein Gradmesser für deren gesellschaftliche Akzeptanz und damit für die Beurteilung ihrer Eignung als tragfähiges Zukunftskonzept betrachtet werden.

Im Ergebnis einer Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach, die im Rahmen des „BürgerForum Soziale Marktwirtschaft“ im Mai 2008 als Face-to-face-Interview mit 1800 für die gesamte Wahlbevölkerung Deutschlands repräsentativ ausgewählten Personen durchgeführt wurde, zeigten sich die Akzeptanzprobleme gegenüber der Praxis der Sozialen Marktwirtschaft deutlich. Danach hatten nur noch 31% der Menschen in Deutschland eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft, während für 38% definitiv das Gegenteil galt. Die Studie führt dieses gegenüber zeitlich davor liegenden Befragungen verschlechterte Ergebnis auf ein gewachsenes gesellschaftliches Bewusstsein über vorhandene Gerechtigkeitsdefizite zurück, das partei- und schichtenübergreifend vorhanden, in Ostdeutschland allerdings stärker als in Westdeutschland ausgeprägt sei.

Als weiteres Ergebnis zeigte sich, dass es neben den unteren Schichten zunehmend auch die Mittelschicht ist, deren Zufriedenheit mit den eigenen wirtschaftlichen Verhältnissen signifikant gesunken war, ein Tatbestand, der auf die Akzeptanz des Wirtschaftssystems zurückwirkt und schärfere Polarisierungen in den Weltanschauungen und Werthaltungen indiziert.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine empirische Studie des Roman Herzog Instituts aus dem Jahre 2007, die ebenfalls die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft in mehreren experimentellen Untersuchungen getestet hat.

Die Autoren zeigen, dass von den Faktoren, die für die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft verantwortlich sind, einige besonders interessant im Sinne der Aufgabe gesellschaftlicher Aufklärung sind. Ökonomisches Wissen und eine positive Einstellung zum deutschen Wirtschaftssystem korrelieren danach positiv miteinander. Die Einstellung zur Demokratie, die Einschätzung der eigenen Zukunftsperspektiven, das Selbstkonzept eigener Fähigkeiten sowie sachlich unterlegte Einstellungen zu Gleichheit und Gerechtigkeit, aber auch ein gesundes Maß an Patriotismus determinieren die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft danach in auffälliger Weise.

Ob und inwieweit sich hinsichtlich gelungener Aufklärung, aber auch in Bezug auf eine Identifikation mit der praktizierten Politik, bereits vorsichtig von Erfolgen sprechen lässt, kann mit Hilfe einer Nachfolgestudie des Allensbach-Instituts gezeigt werden, die im Erhebungszeitraum Januar 2010 mit einer Probandengruppe von 1894 Bundesbürgern durchgeführt wurde. Danach hat sich gegenüber 2008 die gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft von 31% auf 38% erhöht, die schlechte Meinung von 38% auf 28% verringert. Die Studie kommt zu der Einschätzung, dass die vereinten Kraftanstrengungen von Politik und Wirtschaft zur Krisenbewältigung offenbar im Sinne einer höheren Akzeptanz gewirkt hätten. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Meinungsbildung quer durch die Schichtung der Gesellschaft stark variiert. Während die gute Meinung bei 57% der Bürger mit hohem gesellschaftlich-wirtschaftlichem Status anzutreffen ist, trifft dies nur für 36% im mittleren Status zu. Bürger mit niedrigem Niveau lehnen die Soziale Marktwirtschaft zu 36% ab oder haben zu 39% überhaupt keine Meinung. Die Zustimmung rührt zu breiten Teilen auch daher, dass keine

Alternative zur Sozialen Marktwirtschaft gesehen wird, egal ob man ihr nun zustimmt oder nicht. Zweifel an der Verteilungsgerechtigkeit im Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft halten sich permanent aufrecht und sind im Zeitablauf nahezu konstant. Fast 60% der Bürger teilen die Auffassung, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Großen und Ganzen nicht gerecht sind. Diese subjektiven Einschätzungen lassen sich durch den auseinanderdriftenden finanziellen Spielraum der sozialen Schichten auch objektiv stützen. Der finanzielle Spielraum stagniert bzw. sinkt im mittleren und unteren sozioökonomischen Statusniveau, während er in der Oberschicht steigt. Die Zweifel am Vorhandensein einer Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland werden auch innerhalb der Oberschicht zu 45% geteilt. Die Erwartungen über die Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit in den nächsten Jahren ist in allen drei Gruppen pessimistisch. Nur etwa 5% glauben, dass sie sich erhöhen wird.

Diese Ergebnisse lassen es nicht zu, in Bausch und Bogen von einer bereits erfolgreichen Erfüllung der Aufgaben der „zweiten Phase“ der Sozialen Marktwirtschaft zuspochen, sondern unterstreichen ihren Charakter als permanent zu bearbeitendes Feld. Die Art und Weise der Wahrnehmung der Sozialen Marktwirtschaft muss natürlich nicht identisch sein mit ihrer tatsächlichen Realisierung. Dennoch schärfen derartige empirische Erhebungen den Blick dafür, ob das Spannungsverhältnis zwischen Markt und Sozialem ausgeglichen oder überdehnt ist. Die Stabilität der Sozialen Marktwirtschaft ist nicht unwesentlich von der Akzeptanz durch die Bürger und somit von der politischen Willensbildung abhängig. Trifft die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung nicht das, womit die Bürger sich wirklich identifizieren können, läuft sie Gefahr zu

verkümmern. Ihr Erfolg wird nicht zuletzt davon abhängen, wie sehr dieser Wirtschaftsstil gewollt wird.

Literaturhinweise

- Institut für Demoskopie Allensbach (2010), Einstellungen zur sozialen Marktwirtschaft in Deutschland am Jahresanfang 2010. Erkenntnisse aus repräsentativen Trendfortschreibungen, www.bertelsmann-stiftung.de;
- Kaminski, Simone / Frey, Dieter /Traut-Mattausch, Eva / Greitemeyer, Tobias (2007), Die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft, Roman Herzog Institut e.V, München;
- Müller-Armack, Alfred (1959), Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: Ders. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Bern e.a. 1976, S. 251-265;
- Müller-Armack, Alfred (1960), Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: Ders. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Bern e.a. 1976, S. 267-291;
- Quaas, Friedrun (2010), Soziale Marktwirtschaft – riskante Ordnung oder stilsichere Integrationsformel?, in: Wolfgang Kersting (Hrsg.), Freiheit und Gerechtigkeit. Die moralischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt/M., S. 139-158;
- Tuchtfeldt, Egon (1995), Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitisches Konzept, in: Friedrun Quaas und Thomas Straubaar (Hrsg.),

Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, Bern
e.a., S. 29-46.

Friedrun Quaas

Neue Soziale Marktwirtschaft

Ein Merkmal der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung Soziale Marktwirtschaft ist, dass sie in Offenheit für Entwicklungen ausgestaltet werden kann. Die Ablehnung dogmatischer Abkapselung und das Offenhalten der Ordnungsentwicklung in Freiheit und Verantwortung sind von Anfang an betont worden. „Die Soziale Marktwirtschaft ist gemäß ihrer Konzeption kein fertiges System, kein Rezept, das, einmal gegeben, für alle Zeiten im gleichen Sinne angewendet werden kann. Sie ist eine evolutive Ordnung, in der es neben dem festen Grundprinzip, daß sich alles im Rahmen einer freien Ordnung zu vollziehen hat, immer wieder nötig ist, Akzente neu zu setzen gemäß den Anforderungen einer sich wandelnden Zeit“ (Müller-Armack, 1981, S. 15).

Entsprechend dieser Auffassung hat es bereits in den 60er Jahren Vorschläge zu einem Ausbau der Konzeption gegeben, die darauf gerichtet waren, gesellschaftliche Probleme jenseits einer primär materiellen Versorgung zu lösen, so vor allem [Müller-Armacks](#) Idee einer zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Damals ging es darum, eine stärkere gesellschaftspolitische Unterstützung der Prinzipien und Regeln der freiheitlich-marktwirtschaftlichen Ordnung zu erreichen. Seit Anfang der 80er Jahre kam es vermehrt zu Reformvorschlägen in Richtung einer Erneuerung oder Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft, die im Wesentlichen mit zwei Argumenten begründet wurden: dem nachweisbaren Abrücken von den Prinzipien der ursprünglichen Konzeption und den

veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Daten. Die ordnungs- und prozesspolitische Ausrichtung wurde immer stärker in Richtung einer verteilungsorientierten Marktwirtschaft in einer Wohlstandsgesellschaft verlagert, was zu der starken Erhöhung der Abgaben- und Staatsquote führte. Die Politik hatte in vielen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik die freiheitlich-marktwirtschaftliche Ordnungsorientierung verloren; der Übergang zu einer sozialstaatlichen Wirtschaft verstärkte sich. Der Staat hatte sich mehr und mehr direkt in den Markt eingemischt, seinen Mechanismus beschädigt und den [Wettbewerb](#) verzerrt. Außerdem haben sich wichtige Randbedingungen in Deutschland erheblich verändert: problematische demographische Entwicklung, steigendes Staatsdefizit, Überforderung der sozialen Sicherungssysteme, wachsende und verfestigte [Arbeitslosigkeit](#), erhöhter Anpassungsdruck in der Wirtschaft als Folge der [Globalisierung](#).

Diese Veränderungen führten zu vielen Forderungen aus Kreisen der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Politik und der Kirchen, die grundlegenden Regeln der Sozialen Marktwirtschaft wieder zu beachten. Beispielhaft anzuführen sind die ordnungspolitischen Vorschläge in den Jahresgutachten des [Sachverständigenrates](#) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), das gemeinsame Wort der Kirchen „Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland“ (1994), die Studien des Kronberger Kreises zu einer in sich konsistenten und wohldurchdachten [Ordnungspolitik](#) (seit 1982), die wissenschaftlich fundierten Politikkonzepte der Stiftung Marktwirtschaft (seit 1982), die Initiative Freiheit und Verantwortung (2000) als Gründung der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft und der WirtschaftsWoche mit der Zielsetzung, unternehmerische

Freiheit und soziale Verantwortung als Fundamente der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung in Deutschland wieder deutlich zu machen, und schließlich der Jenaer Aufruf zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft (2008). Unter den Vorschlägen zur Klärung des heutigen marktwirtschaftlichen Leitbildes in Deutschland sprechen zwei Reforminitiativen ausdrücklich von der Zielsetzung einer Neuen Sozialen Marktwirtschaft:

1. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2000). Es handelt sich um eine überparteiliche Reformbewegung von Bürgern, Unternehmen und Verbänden. Die Initiative wird von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie finanziert. Die ordnungspolitische Zielsetzung ist, die „Soziale Marktwirtschaft Ludwig [Erhards](#)“ zu erneuern und die Konzeption an die Globalisierung, den demographischen Wandel und die Wissensgesellschaft anzupassen. Gefordert wird eine konsequente und konsistente wettbewerbliche Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialordnung, um dauerhaft mehr Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dies könne auch das eigenverantwortliche Handeln jedes Einzelnen stärken und die privaten Möglichkeiten zur Risikoübernahme verbessern. Es werden bestimmte ordnungspolitische Reformanforderungen gestellt: Die neue Wirtschaftspolitik sollte den Staat auf seine Kernkompetenzen beschränken, Bürokratie und Genehmigungsverfahren vereinfachen und die Bürger und Unternehmen weiter von Steuern und Abgaben entlasten. In der [Arbeitsmarktpolitik](#) habe die Qualifizierung von Arbeitslosen Priorität, und das Arbeits- und Sozialrecht solle die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht erschweren. Eine flexible Tarifpolitik könne stärker an den Bedürfnissen der Betriebsparteien ausgerichtet werden. In der neuen [Sozialpolitik](#) sollte das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ stärker

als bisher betont werden, ohne die Verpflichtung zur solidarischen Verantwortung aufzugeben. In der Bildungspolitik könnten mehr Wettbewerb, Effizienz und Tempo die Grundlagen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung verbessern.

2. „Neue Soziale Marktwirtschaft“, Diskussionspapier der CDU Deutschlands (2001). Die Zielsetzung ist, den der Sozialen Marktwirtschaft zugrundeliegenden Prinzipien Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität für die zukünftige Politikgestaltung wieder Geltung zu verschaffen. Es werden fünf Aufgabenbereiche genannt, die eine neue ordnungspolitische Gestaltung erfordern: tragfähige Fundamente für die Wissensgesellschaft, mehr Freiräume für Eigenverantwortung und Eigeninitiative, Flexibilisierung und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt, Entwicklung verlässlicher Sozialsysteme, Gestaltung eines europäischen und internationalen Ordnungsrahmens.

Die genannten Reforminitiativen greifen in ihren Zielvorstellungen auf die bekannten drei Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zurück: Freiheit, soziale Verantwortung, Subsidiarität. Daher handelt es sich nicht um eine grundsätzliche ordnungspolitische Neuerung - also um eine „Neue Soziale Marktwirtschaft“ -, sondern um die erneuerte Betonung der grundlegenden Werte einer freiheitlichen, sozialorientierten Ordnung. Dabei legt die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft im Vergleich zu anderen Vorschlägen stärkeres Gewicht auf den Freiheits- und Wettbewerbsgedanken. Mit dem Rückgriff auf die drei Prinzipien wird von den Reforminitiativen die ordnungspolitische Leitlinie für die geforderte marktwirtschaftliche Erneuerung in allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgezeigt, wobei unter Beachtung der Interdependenz der Ordnungen Spielraum

für die konkrete Ausgestaltung von einzelnen Regeln bleibt; zugleich werden jedoch neue Akzente gesetzt. Erstens wird die Leitidee der Nachhaltigkeit betont, nach der alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen sowohl hinsichtlich der Generationengerechtigkeit als auch des Umweltschutzes zu überprüfen sind. Zweitens wird der Bildung und Ausbildung erhöhte Priorität in der Politikgestaltung gegeben, da sie sowohl die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabechancen der in Deutschland lebenden Menschen entscheidend beeinflussen als auch die unverzichtbaren Grundlagen für die zukünftige Humankapitalbildung und damit für die Wohlstandentwicklung schaffen. Den Prinzipien einer freiheitlich-marktwirtschaftlichen Ordnung Geltung zu verschaffen und dementsprechende Lösungen für die sich verändernden wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen zu finden, sind bleibende Herausforderungen für die Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft als evolutive Ordnung.

Literaturhinweise

- CDU (Hrsg.) (2001), Neue Soziale Marktwirtschaft. Diskussionspapier der CDU Deutschlands, Berlin;
- Hüther, M. (2008), Braucht es eine Neue Soziale Marktwirtschaft?: Deutsche Wirtschaftspolitik in einer globalisierten Ökonomie, in: Drittes Forum Menschenwürdige Wirtschaftsordnung: 60 Jahre Soziale Marktwirtschaft in einer Globalisierten Welt (hrsg. v. Tutzing Akademie für Politische Bildung), IWH Sonderheft 1/2008, Halle;
- INITIATIVE Neue Soziale Marktwirtschaft (www.insm.de);

- Hasse, R. H. (2004), Neue Soziale Marktwirtschaft?, in: Was ist zu tun? Wirtschaftspolitische Agenda für die Legislaturperiode 2002 bis 2006 (hrsg. v. U. Heilemann und K.-D. Henke), Berlin, S. 33 – 50;
- Müller-Armack, A. (1981), Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, 2. erw. Aufl., Bern;
- Schüller, A. (2007), Aufstieg und Niedergang des liberalen Ordnungsdenkens in Deutschland, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 112, S. 75 – 80;
- Stiftung Marktwirtschaft (www.stiftung-marktwirtschaft.de);
- Streit, M. R. (2005), Die Soziale Marktwirtschaft – zur Erosion einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: ORDO, Bd. 56, S. 114 – 121.

Ronald Clapham

B. Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

1. Ziele der Wirtschaftspolitik

Freiheitssicherung

Individuelle Freiheit *ist* nicht nur ein hoher Wert, sondern *hat* auch einen hohen Wert. Die Wertschätzung kommt darin zum Ausdruck, dass elementare persönliche Grund- oder Freiheitsrechte, wie das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Glaubens-, Gewissens- und weltanschauliche Bekenntnisfreiheit, die Meinungs-, Presse-, Wissenschafts-, Lehr- und Vereinigungsfreiheit und schließlich die Rechte der Freizügigkeit, der freien Berufswahl und Arbeitsplatzwahl im Grundrechtskatalog an hervorgehobener Stelle, am Anfang des Grundgesetzes, stehen. Wirtschaftlich interpretiert schließen diese Freiheitsrechte die Konsumentensouveränität, die Vertragsfreiheit, die Gewerbe-, Unternehmer- oder Berufsfreiheit und nicht zuletzt die Freiheit, persönliche Ziele im [Wettbewerb](#) mit anderen zu realisieren, als materielle Grundbedingungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und der menschlichen Würde ein. Es ist unbestritten, dass die Freiheitsrechte sich auf alle Lebensbereiche beziehen, und dass ihre verlässliche Sicherung den demokratischen Rechtsstaat voraussetzt. Die Frage, welche Wirtschaftsordnung zu dieser politischen Ordnung gehört, wird dagegen weniger einheitlich beantwortet. Verantwortlich dafür ist wahrscheinlich der Umstand, dass das Grundgesetz formal keine verbindlichen Vorgaben über die Wirtschaftsordnung enthält. Die These von der Neutralität des Grundgesetzes in Bezug auf die

Wirtschaftsordnung ist jedoch als ordnungstheoretisches Missverständnis zu bewerten.

Die Vereinbarkeit einer sozialistischen Zentralplanwirtschaft mit dem Grundgesetz ist eindeutig zu verneinen. Diese Wirtschaftsordnung führt systemimmanent (also zwingend) zur Konzentration von politischer und wirtschaftlicher Macht. Zentrale Planung bedeutet zudem nichts anderes als die Programmierung zukünftiger Verhaltensweisen, das im Wege von verbindlichen Auflagen und Vorgaben realisiert und kontrolliert werden soll. Dadurch werden elementare wirtschaftliche Rechte und Freiheiten zwangsläufig aufgehoben ([Sozialismus/ Planwirtschaft](#)).

Aus der systemvergleichenden Perspektive ist daher die Schlussfolgerung unabweislich, dass lediglich eine – wie auch immer ausgestaltete – [Marktwirtschaft](#) als grundgesetzkonforme Wirtschaftsordnung gelten kann. Losgelöst von spezifischen Ausgestaltungen bedeutet eine Marktwirtschaft im Kern die eigenverantwortliche Planung der Produktion, Verteilung und Verwendung der Güter einschließlich der Dienst- und Faktorleistungen und die Abstimmung der angebotenen und nachgefragten Gütermengen im Wege des Tausches über [Märkte und Preise](#). Dabei können die Wirtschaftssubjekte in ihren alltäglichen Entscheidungen ihre eigenen Ziele verfolgen und ihr jeweilig vorhandenes Wissen nutzen. In den aus diesen Freiheiten erwachsenden Anreizen ist das eigentliche Geheimnis für die Dynamik und Kreativität der Marktwirtschaft zu sehen.

Wirtschaftliche Freiheit *hat* deshalb auch einen volkswirtschaftlichen Wert. Er resultiert aus dem Bestreben nach eigenverantwortlicher Lebensgestaltung und der dafür besten Nutzung individueller Fähigkeiten und Kenntnisse. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dieses Bestrebens

fallen nach Maßgabe der geltenden moralischen und rechtlichen Regeln an. Unbeschränkte Freiheit war und ist stets kontraproduktiv, weil die Entfaltung der Freiheit auf das Zusammenspiel mit der Freiheit der anderen Bürger angewiesen ist. Dieser Bedingungszusammenhang gilt natürlich auch für die Wirtschaft. Eine funktionsfähige und menschenwürdige Marktwirtschaft bedarf deshalb einer bewusst gesetzten Ordnung und einer marktkonformen Wirtschafts- und [Sozialpolitik](#). Die [Soziale Marktwirtschaft](#) sucht dieser Einsicht gerecht zu werden, indem sie eine angemessene Synthese zwischen der Freiheit auf dem Markt und dem staatlich bewirkten sozialen Ausgleich anstrebt. Die Freiheit auf dem Markt wird durch die rechtliche Absicherung des Privateigentums, der Berufs-, Gewerbe-, Vertrags-, Vereinigungs-, Niederlassungs-, Außenhandels- und Wettbewerbsfreiheit gewährleistet, um nur die zentralen Stützpfeiler der wirtschaftlichen Freiheit zu nennen.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Märkte ist die Wettbewerbsfreiheit. Sie manifestiert sich auf der Anbieterseite der Märkte im freien Marktzutritt für potenzielle in- oder ausländische Anbieter und im freien Einsatz wettbewerblicher Instrumente, also vornehmlich in der freien Gestaltung der Preise, der Produkte und der sonstigen Marktkonditionen (Menge, Qualität) ([Offene Märkte: Markteintritt und Marktaustritt](#)). Die dadurch möglichen Marktanteils- und Gewinnvorsprünge sind für die Konkurrenten Anreiz und zugleich Notwendigkeit zur Reaktion, woraus nicht nur die Marktdynamik, sondern auch die Kontrolle wirtschaftlicher Macht resultieren. Auf der Nachfragerseite manifestiert sich die Wettbewerbsfreiheit in der breiten und freien Auswahl der Güter gemäß den individuellen Präferenzen. Dieser Zusammenhang zwischen Wettbewerb und

Marktergebnissen gilt auch auf den Faktormärkten, z. B. auf den Arbeitsmärkten. Die kartellartigen und verbindlichen Vereinbarungen der Tarifparteien über Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen beeinträchtigen oder verhindern nicht selten markt- und d. h. knappheitsbezogene Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die wiederum zwar ungewollt, jedoch konsequenterweise in der [Arbeitslosigkeit](#) ausmünden. Beschränkungen des Wettbewerbs, egal ob privaten, korporativen oder staatlichen Ursprungs, schließen stets auch Beschränkungen der Freiheit ein.

Das ambivalente Verhältnis zwischen Markt und Freiheit findet das Pendant im Verhältnis zwischen [Sozialordnung](#) und [Freiheit](#). Wie erwähnt, gehört der soziale Ausgleich zur Leitidee der Sozialen Marktwirtschaft. Diese Leitidee hat in der deutschen Wirtschaftsordnung in einer ausgebauten Arbeits- und Sozialordnung in Verbindung mit einer Vielzahl von sozialpolitischen Maßnahmen ihren Niederschlag gefunden, deren Einzelheiten an dieser Stelle nicht ausgebreitet werden können. Hier interessiert das prekäre Verhältnis zwischen individueller Freiheit und [sozialer Gerechtigkeit](#). Die geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft erachteten eine Vereinbarkeit beider Ziele für möglich, wenn sozialpolitische Regelungen und Maßnahmen den Prinzipien der Subsidiarität und der Marktkonformität entsprechen. Es bedarf keines detaillierten Nachweises, dass die praktische [Sozialpolitik](#) im Bereich der Gesundheits-, Sozialhilfe-, Wohnungs-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- oder Kulturpolitik in der Bundesrepublik diesen Prinzipien nur unvollkommen genügt ([Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat](#)). An die Stelle der [Eigenverantwortung](#) und damit auch der Freiheit ist vielfach eine sozialstaatliche Vollversorgung getreten, die jedoch angesichts der weltweiten Veränderungen und

Herausforderungen an unübersehbare finanzielle *und* moralische Grenzen gestoßen ist.

Literaturhinweise

- Hayek, F. A. v. (1971), Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.

Helmut Leipold

Soziale Gerechtigkeit (sozialer Ausgleich)

Gerechtigkeit stellt neben Freiheit einen der höchsten Grundwerte in sozial verantwortlichen und demokratischen Gesellschaftssystemen dar. Wie alle Grundwerte ist soziale Gerechtigkeit eine übergeordnete gesellschaftliche Zielvorstellung. Der Wert der sozialen Gerechtigkeit wirkt prägend auf das menschliche Zusammenleben und erzeugt Verhaltensorientierungen. Im Konzept der [Sozialen Marktwirtschaft](#) wird die Rolle von Grundwerten unter doppeltem Aspekt betrachtet. Erstens wird ihre Verankerung in einer gemeinsamen kulturellen Basis der Gesellschaft hervorgehoben, von der auch die Wirtschaft als Teil (Subsystem) der Gesellschaft erfasst wird ([gesellschaftliche Grundlagen von Wirtschaftsordnungen](#)). Zweitens haben Grundwerte eine Funktion bei der Gestaltung der Ordnung der Wirtschaft. Darauf haben neben [Alfred Müller-Armack](#) insbesondere die Vertreter des Wirtschafts- und Sozialhumanismus hingewiesen, zu denen vor allem Alexander [Rüstow](#) und Wilhelm [Röpke](#) zu zählen sind. Von diesen Begründern der Sozialen Marktwirtschaft wurde die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit unter dem Aspekt einer weit gestreuten Eigentumsbildung und einer angemessenen Vitalsituation der Bürger vorgetragen, die die wirklichen Lebensumstände der Menschen in das Blickfeld rückt. Die besondere Bedeutung des Wertes der

sozialen Gerechtigkeit beruht auf der Anerkennung eines spezifischen *Menschenbildes*. Dieses begreift den Menschen zum einen in der Tradition von *Aristoteles* als gesellschaftliches Wesen (*zoon politikon*) und versteht ihn zum anderen in Anerkennung des Prinzips der ökonomischen Rationalität als nutzenmaximierendes, sein Eigeninteresse rational verfolgendes wirtschaftendes Individuum.

Der Wert der sozialen Gerechtigkeit entspricht den Prinzipien der Humanität und der Gemeinwohlorientierung, denen zufolge alle Mitglieder der Gesellschaft am Wohlstand der Gesellschaft teilhaben sowie an seiner Entstehung, Mehrung und Erhaltung mitwirken sollen. Die Verwirklichung des Wertes der sozialen Gerechtigkeit gemäß der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft orientiert sich nicht an einem einseitigen Gerechtigkeitsbegriff, sondern ist darauf ausgerichtet, ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Wirkungen der verschiedenen Arten von Gerechtigkeit zu erhalten. Dabei sollen gesamtgesellschaftlich nicht gewünschte Wirkungen möglichst begrenzt werden.

Wenn soziale Gerechtigkeit als umfassender, allgemeiner Wert fest verankert ist, muss die Vielfalt der Indikatoren für Gerechtigkeit einbezogen werden. Nicht ein Neben-oder Gegeneinander der verschiedenen Kriterien, sondern ihre wechselseitigen Durchdringungen werden in der modernen Ethik betont. Angewandt auf den Bereich der Wirtschaft, wird damit an die von *Aristoteles* und *Thomas von Aquin* entworfene *Dreigliedrigkeit des Gerechtigkeitskonzepts* angeknüpft. Neben der übergeordneten, auf das Gemeinwohl orientierten allgemeinen Gerechtigkeit (*iustitia legalis*) sind hier die Kommutativ-oder Tauschgerechtigkeit

(iustitia commutativa) und die Verteilungsgerechtigkeit (iustitia distributiva) zu nennen.

Beachtenswert ist, dass verschiedenen Gerechtigkeitsbegriffe in der theoretischen Interpretation nicht isoliert bleiben, sondern in wechselseitigen Bezug zueinander gebracht werden. In der Wirtschaftsethik werden zusammengehörende Gerechtigkeitsbegriffe paarweise gegenübergestellt (vgl. Abb.). Diese Begriffspaare überschneiden sich inhaltlich teilweise.

Korrelative Gerechtigkeitsstypen

Begriff	Korrelativbegriff
• Leistungsgerechtigkeit	• Bedarfsgerechtigkeit
• Chancengerechtigkeit	• Ergebnissgerechtigkeit
• reziprozitive Gerechtigkeit	• kommutative Gerechtigkeit
• Tauschgerechtigkeit	• ausgleichende Gerechtigkeit
• Marktgerechtigkeit	• Politikgerechtigkeit

Eines der grundlegenden wirtschaftspolitischen Postulate in sozial verantwortlichen Marktwirtschaften ist das Ziel einer gerechten Einkommens- und [Vermögenspolitik](#).

Innerhalb marktwirtschaftlicher Koordination ist Tauschgerechtigkeit eine dem Leistungsprinzip entsprechende Gerechtigkeitsnorm der [Verteilung](#). Unter der Bedingung, dass auf den Märkten äquivalente Werte gegeneinander getauscht werden, wird keiner der Tauschpartner übervorteilt und marktwirtschaftliche Koordination wird auf diese Weise sachlich gerecht vermittelt. Ein stimulierender Effekt der Leistungsgerechtigkeit besteht darin, dass Anreize für individuelles Leistungsverhalten geschaffen und erhalten werden.

Um denjenigen Gesellschaftsmitgliedern, die infolge ihrer Lebensumstände nicht zu den Leistungsfähigen gezählt

werden können, durch eine entsprechende Umverteilung von materiellen Mitteln, Anrechten und Chancen ein durch gesellschaftlichen Konsens bestimmtes ausreichendes Lebensniveau zu ermöglichen, wird Leistungsgerechtigkeit durch Bedarfsgerechtigkeit ergänzt. Neben der Berücksichtigung der Bedarfsgerechtigkeit wird sozialer Ausgleich auch dadurch notwendig, dass sich auf Märkten nicht in jedem Fall Tauschgerechtigkeit herstellen lässt, nämlich dann nicht, wenn Preise keine wirklichen Knappheitsindikatoren darstellen oder wenn Chancengleichheit als eine der Voraussetzungen für die Anwendung des Leistungsprinzips nicht gegeben ist.

Leistungsgerechtigkeit („Option für die Starken“) ist durch Ausgleichsgerechtigkeit („Option für die Schwachen“) zu ergänzen, weil ökonomischer Fortschritt und Wirtschaftswachstum sich nicht dauerhaft unter der Bedingung drastischer sozialer Ungleichgewichtssituationen realisieren lassen. Vielmehr ist zu erwarten, dass durch sozialen Ausgleich ökonomische Potenzen freigesetzt werden. Vor diesem Hintergrund soll der mit sozialer Gerechtigkeit angestrebte soziale Zusammenhalt einerseits große soziale Gegensätze vermeiden und andererseits den sozialen Frieden ([soziale Irenik](#)) im Interesse der wirtschaftlichen Prosperität schützen.

Sozialer Ausgleich wird im Wesentlichen durch staatliche Umverteilungspolitik erreicht. Die dafür notwendigen Mittel werden aus den [Staatseinnahmen](#) finanziert, die wiederum zum großen Teil aus denjenigen Steuern bestehen, die die Leistungsträger der Gesellschaft zu tragen haben. Indem die Solidarität der Starken mit den Schwachen vom Staat auf diese Weise erzwungen wird, ist Sorge zu tragen, dass soziale Ausgleichspolitik differenziert, maßvoll und effizient zu gestalten ist, um nicht kontraproduktiv zu wirken.

Ein Konfliktpotenzial bildet die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit immer dann, wenn Gerechtigkeitsvorstellungen infolge des theoretisch weitgehend ungelösten ethischen Wertbegründungsproblems heterogen, uneinheitlich und vielschichtig bleiben und keinen die gesamte Gesellschaft durchdringenden Konsens zu erzeugen vermögen.

Literaturhinweise

- Föste, W./ Janssen, P. (1999), Die Konsensfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt/ M., New York;
- Höffe, O. (1995), Die Nikomachische Ethik, Berlin;
- Vogt, M. (1999), Soziale Interaktion und Gerechtigkeit, in: Handbuch der Wirtschaftsethik, Gütersloh, Bd. 1, S. 284-309.

Friedrun Quaas

Preisniveaustabilität

Wenn man im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Zielen – wie etwa bei der Europäischen Zentralbank – die Formulierung „Preisstabilität“ findet, dann ist eigentlich die „Stabilität des Preisniveaus“ gemeint, wie es zum Beispiel im deutschen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 exakter formuliert ist. Es geht nämlich nicht um Preisstabilität im Sinne von fehlender Flexibilität oder Reagibilität der Einzelpreise, sondern darum, Preis(niveau)steigerungen auf breiter Front zu vermeiden. Ziel ist es somit, den Gesamtwert eines Warenkorb konstant zu halten, nicht hingegen jeden Einzelpreis der zahlreichen in diesem Korb enthaltenen Waren und Dienstleistungen. Denn es ist gerade Ausdruck des freien Spiels der Marktkräfte, dass einzelne Preise im Zeitablauf

steigen, andere sinken und dritte konstant bleiben – nur in der gewichteten Summe sollen sich diese Veränderungen zu einem stabilen Preisniveau addieren. Vielfach spricht man in diesem Zusammenhang auch von Geldwertstabilität.

Die besondere Bedeutung, die man diesem Ziel gerade in Deutschland beimisst, ist einmal durch die historischen Erfahrungen zu erklären. Zwei schwere Inflationen nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg sowie die damit verbundenen Währungsreformen haben insbesondere die älteren Menschen gegenüber der Inflation und ihren sozialen Kosten sensibilisiert.

In einer Marktwirtschaft übernehmen die (relativen) Preise eine Steuerungs- und Signalfunktion. Kommt es zur Inflation, so ist für die Unternehmer nicht mehr eindeutig sichtbar, welche Güter wirklich knapp sind und in welchen Bereichen neue Investitionen zu tätigen sind. Die Inflation täuscht vielmehr Knappheiten vor, und die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital werden in falsche Verwendungen gelenkt. Es kommt letztlich zu einer Störung der Allokationsfunktion der Preise und zu einem verminderten Wachstum.

Vor diesem Hintergrund zählte bei [Walter Eucken](#) eine auf Geldwertstabilität gerichtete Währungspolitik zu den konstituierenden Prinzipien der von ihm und seinem ordoliberalen Freiburger Kreis entworfenen Wettbewerbs- und Gesellschaftsordnung. Die Geldwertstabilität nimmt dabei sogar den ersten Rang ein: „Alle Bemühungen, eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen, sind umsonst, solange eine gewisse Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist. Die Währungspolitik besitzt daher für die Wettbewerbsordnung ein Primat“ (Eucken, 1955, S. 256). Auch für [Ludwig Erhard](#) war klar: „Die (...) soziale Marktwirtschaft (ist) ohne eine konsequente Politik der

Preisstabilität nicht denkbar“ (Erhard, 1964,S. 15). In seiner Regierungserklärung vom 18. Oktober 1963 hieß es: „Das Bemühen um ein stabiles Preisniveau steht an der Spitze der wirtschaftlichen Rangordnung“. Aus heutiger Sicht machen die in der modernen Theorie und Empirie ausführlich diskutierten (ökonomischen) Kosten der Inflation die zuvor angeführten Aussagen erst recht verständlich. Dabei ergeben sich negative Konsequenzen von Inflation sowohl bei Wachstum und Beschäftigung als auch bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen.

Die häufig geäußerte Ansicht, Inflation begünstige die Beschäftigung und das Wachstum, gilt allenfalls kurzfristig bei Geldillusion. Die scheinbare Wahlmöglichkeit vor dem theoretischen Hintergrund der Phillips-Kurve gipfelte in dem Ausspruch des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt, „lieber 5 Prozent Inflation als 5 Prozent Arbeitslosigkeit“ zu akzeptieren. Mittel- und längerfristig lassen sich jedoch positive Beschäftigungseffekte nicht durch Inflation erkaufen. Die Arbeitnehmer werden sich nicht auf Dauer täuschen lassen und (der erwarteten Inflation) entsprechend höhere Löhne fordern, die kurzfristige positive Beschäftigungseffekte wieder zunichte machen. Neuere empirische Untersuchungen kommen sogar zu dem Ergebnis, dass die oben erläuterten negativen Wachstumseffekte die Arbeitslosigkeit eher erhöhen, was sich dann in einer positiv geneigten Phillips-Kurve niederschlagen würde (Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik).

Betrachtet man im nächsten Schritt eine offene Volkswirtschaft mit einem System fester Wechselkurse gegenüber den Handelspartnern, dann führt (höhere Inlands-) Inflation in diesem Rahmen zu einer Minderung der internationalen Preiswettbewerbsfähigkeit der

inländischen Anbieter. Die heimischen Exporte werden sinken, während die Importe zunehmen. Der damit verbundene Nachfragerückgang nach heimischen Waren und Dienstleistungen wirkt wiederum negativ auf die inländische Beschäftigungssituation.

Ferner können mit der Inflation verschiedene negative Umverteilungseffekte verbunden sein. In der Theorie spricht man zum einen von der sogenannten Lohn-lag- und der Transfer-lag-Hypothese (von engl. „lag“ = Verzögerung). Wenn die Lohneinkommen der unselbstständigen Arbeitnehmer oder staatliche Transferleistungen wie etwa Renten, Sozialhilfe, Wohngeld oder Kindergeld langsamer steigen als das Preisniveau, dann kommt es zu einer Verschlechterung der Realposition dieser Personengruppen (Kaufkraft der Renten/ des Einkommens sinkt). Zum anderen nimmt im Rahmen der Theorie der Vermögensverteilung die Gläubiger-Schuldner-Hypothese an, dass Inflation die Gläubiger zu Verlierern macht, weil die nominal fixierten Forderungen an Wert verlieren, während die Schuldner zu Inflationsgewinnern werden. Dies ist auch der Grund dafür, dass man dem Staat – in den vergangenen Jahrzehnten typischerweise Kreditnehmer ([Staatsverschuldung](#)) – häufig ein erhebliches Interesse an Inflation zuschreibt. Auf europäischer Ebene versucht man, mit den fiskalischen Kriterien im Vertrag von Maastricht und in dem Stabilitäts- und Wachstumspakt dieses Inflationsinteresse des Staates einzudämmen.

Drittens werden vielfach das Finanzvermögen und das Sachvermögen unterschiedlich durch die Inflation getroffen. Die Gefahr eines Substanzverlustes beim Finanzvermögen in Zeiten der Geldentwertung führt daher häufig zu einer „Flucht in die Sachwerte“ (Betongold), die am ehesten

einen Inflationsschutz versprechen. Inflation behindert somit die Ersparnisbildung und führt durch allokativen Verzerrungen (Fehlleitungen) gesamtwirtschaftlich zu einer Unterversorgung mit Produktivkapital.

Abschließend sei noch auf negative Inflationseffekte hingewiesen, die sich aus dem Steuersystem ergeben können. Werden zum Beispiel höhere (nominale) Einkommen mit einer durchschnittlich höheren Steuer (progressiver Einkommensteuertarif) belastet, so führt Inflation zu einer Einkommensumverteilung zugunsten des Staates und zulasten der privaten Wirtschaftssubjekte. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von „kalter Progression“. Auch hieraus können negative Anreizeffekte entstehen, die zu Wachstumseinbußen führen.

Unter Verteilungsgesichtspunkten ist Inflation somit höchst unsozial und eine konsequente stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik die beste [Sozialpolitik](#). Gerade wenn es – wie auch in der aktuellen Diskussion – darum geht, Ansprüche an den Staat und an soziale Sicherungssysteme zurückzudrängen und statt dessen Selbstverantwortung und Privatinitiative in den Vordergrund zu rücken, kommt der Preisniveaustabilität eine bedeutende Rolle zu. Nur wenn die Geldwertstabilität gewahrt wird, hat der Einzelne eine Chance, für Alter und schlechte Zeiten vorzusorgen.

Preisniveaustabilität liegt – wie eingangs erläutert – streng genommen dann vor, wenn die Inflationsrate null Prozent beträgt. Im Mittelpunkt der qualitativen Operationalisierung (allgemeine Definition und Messkonzept) der Preisniveaustabilität steht folglich die Suche nach einem Maßstab, mit dessen Hilfe Inflation erfasst werden kann. Dabei geht es um die Festlegung eines Warenkorbes (Güterbündel), dessen Verteuerung es zu messen gilt. Je nach der Zusammensetzung dieser Warenkörbe

unterscheidet man verschieden weit abgegrenzte Indizes wie etwa den Deflator des Bruttoinlandsprodukts, den Preisindex für die Lebenshaltung privater Haushalte, den Index der Einfuhrpreise, den Index der Ausfuhrpreise usw. Da den einzelnen Konsumenten (und Wähler) in erster Linie die Preisentwicklung derjenigen Güter interessiert, die er typischerweise kauft, spielt der Preisindex für die Lebenshaltung privater Haushalte für die Inflationsmessung eine herausragende Rolle.

Im Rahmen der Europäischen Währungsunion wird die Preisniveaustabilität in der Euro-Zone mit Hilfe des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI-EWU) überwacht, der sich wiederum als gewogenes Mittel der harmonisierten Verbraucherpreisindizes der Mitgliedstaaten ergibt. Die „Harmonisierung“ bezieht sich dabei in erster Linie auf Verfahren und Methoden der Berechnung und nicht so sehr auf die nationalen Verbrauchsgewohnheiten.

Die quantitative Operationalisierung (Festlegung eines Schwellenwertes) ihres primären Ziels Preisstabilität hat die Europäische Zentralbank mit einer Inflationsrate (HVPI-EWU) von „unter aber nahe 2 Prozent“ vorgenommen. Dieser Grenzwert oberhalb von Null wird insbesondere mit methodischen (Mess-) Problemen begründet. Verändern sich zum Beispiel die Verbrauchsgewohnheiten, ohne dass der Warenkorb (unmittelbar) angepasst wird, so verringert sich die aktuelle Aussagekraft des Preisindex. Ein weiteres Problem ergibt sich aus Qualitätsveränderungen. Verbessert sich die Qualität eines Gutes und steigt zugleich dessen Preis im gleichen Verhältnis, so liegt eigentlich keine Inflation vor. Diese Effekte können aber nur in Ausnahmefällen zutreffend statistisch erfasst werden, so dass die Inflation möglicherweise überzeichnet wird.

Insbesondere angesichts der zuvor erläuterten Kosten der Inflation ist es begrüßenswert, dass sich in den letzten Jahren – auch international – ein zunehmender Konsens herausgebildet hat, die Sicherung der Preisniveaustabilität als Kernaufgabe der Geld- und Währungspolitik zu akzeptieren. Empirische Studien haben ergeben, dass eine positive Beziehung zwischen der Unabhängigkeit der Notenbank von Weisungen der Politik und der Geldwertstabilität besteht. Länder mit unabhängigen Notenbanken weisen demnach im Durchschnitt niedrigere Inflationsraten auf als Länder mit abhängigen Notenbanken, ohne dass die größere Preisniveaustabilität mit geringeren Wachstumsraten „bezahlt“ werden muss. Beim Stabilitätserfolg der [Deutschen Bundesbank](#) handelte es sich somit keineswegs um einen historischen Einzel- oder Ausnahmefall. Auf der anderen Seite stellt die Unabhängigkeit der Notenbank lediglich eine notwendige Bedingung für Preisniveaustabilität dar. Man darf sie nicht als hinreichende Bedingung im Sinne einer Erfolgsgarantie interpretieren.

Literaturhinweise:

- Buchwald, W. (1998), Die Harmonisierung der Verbraucherpreisindizes in Europa, List Forum, Bd. 24, S 1-12;
- Erhard, L. (1964), Wohlstand für Alle, 8. Aufl., Düsseldorf;
- Eucken, W. (1955), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen;
- Issing, O. (1999), Stabiles Geld – Fundament der Sozialen Marktwirtschaft, Reden und Aufsätze der Universität Ulm, Heft 2, Ulm.

Heinz-Dieter Smeets

Beschäftigung

Das Problem der Arbeitslosigkeit hat für den Einzelnen unmittelbare und nachhaltige Folgen (Verminderung des Lebensstandards, psychische Probleme). Deshalb besteht das vorrangige Ziel der Wirtschaftspolitik in der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Bekämpfung der Unterbeschäftigung. Ökonomen befassen sich mit der Arbeitslosigkeit, um ihre Ursachen festzustellen und um der Politik wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen zu geben. Die Höhe der Beschäftigung ergibt sich grundsätzlich aus dem Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Der Angebotsüberhang am Arbeitsmarkt wird konventionell lediglich durch die Höhe der Arbeitslosigkeit gemessen, obwohl sich ein zusätzlicher Teil der potenziellen Arbeitsanbieter auch in der „stillen“, nicht als arbeitslos registrierten Reserve befindet.

Komponenten der Arbeitslosigkeit: Trotz der Vielzahl von Typologien der Arbeitslosigkeit ist es sinnvoll, die Arbeitslosenzahl in eine friktionell-strukturelle Komponente und in einen Angebotsüberhang zu zerlegen.

a) *Friktionell-strukturelle Komponente:* Friktionelle bzw. strukturelle Arbeitslosigkeit wird auf Hindernisse bei der Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zurückgeführt. Dies beruht darauf, dass aufgrund unterschiedlicher Anforderungen an Arbeitsangebot und -nachfrage hinsichtlich regionaler Verfügbarkeit, Qualifikation etc. Schwierigkeiten bei der Zuteilung von Arbeitskräften auf freie Arbeitsplätze auftreten, die sich in einer Koexistenz von Arbeitslosen und offenen Stellen äußern. In sämtlichen Marktwirtschaften tritt trotz aller wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu jedem Zeitpunkt ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit auf. Diese friktionelle bzw. strukturelle Arbeitslosigkeit spiegelt vor

allem den auch in wirtschaftlich normalen Zeiten zu erwartenden dauernden Strukturwandel wider, durch den permanent alte Arbeitsplätze abgebaut und neue geschaffen werden. Schon die Tatsache, dass dieser Wechsel nicht völlig friktionslos (also ohne Reibung bzw. zeitliche Verzögerung) vonstatten gehen kann, führt zur steten Existenz einer Arbeitslosenquote.

Diese *natürliche Arbeitslosenquote* („*natural rate of unemployment – NRU*“) beschreibt die durchschnittliche Unterbeschäftigung, um die die statistisch gemessene Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf schwankt. Sie ist eigentlich alles andere als natürlich und wird bestimmt durch die Quote der aufgelösten und die der neu abgeschlossenen Arbeitsverhältnisse (genauer: Entlassungs- und Wiedereinstellungswahrscheinlichkeiten). Diese beiden Bestimmungsfaktoren werden im Wesentlichen beeinflusst durch die zur sozialen Abfederung von Arbeitslosigkeit geschaffenen sozialstaatlichen Transfers, Mindestlohngesetzgebung, Kündigungsschutzregelungen sowie den Strukturwandel. Beispielsweise verringert eine hohe und dauerhaft gewährte Lohnersatzleistung (Arbeitslosengeld) das Arbeitsangebot, da der Anreiz für Erwerbspersonen zur Aufnahme einer Arbeit sinkt. Die Beschäftigten sind hieran ebenfalls interessiert, da die Konkurrenz durch Arbeitslose geringer wird. Eine neue Erklärung der NRU bietet die *Hysteresis-Theorie*: Allgemein wird mit dem Begriff Hysteresis der langfristige Einfluss vergangener temporärer wirtschaftlicher Ereignisse auf die natürliche Quote bezeichnet. Speziell für die NRU heißt dies, dass die NRU in der laufenden Periode steigen wird, wenn die tatsächliche Arbeitslosenquote der Vorperiode die NRU der Vorperiode überstiegen hat (Zeitpfadabhängigkeit). Zur Ursachenerklärung gibt es zwei Ansätze: Die

Dauerarbeitslosigkeitstheorie besagt, dass die Arbeitslosen während der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit an Qualifikation verlieren und damit die Zahl der Langzeitarbeitslosen steigt. Die *Insider-Outsider-Theorie* betont die Macht der Arbeitsplatzbesitzer, die notwendige Lohnsenkungen verhindern und somit Outsider (Arbeitslose) vom Arbeitsprozess fernhalten können.

b) *Angebotsüberhang*: Der Angebotsüberhang – die zweite Komponente der Arbeitslosigkeit – ist die Differenz zwischen dem aggregierten Arbeitsangebot der privaten Haushalte und der Anzahl der von den Unternehmen nachgefragten Arbeitskräfte. Für die Analyse des Angebotsüberhangs stehen zwei Modelle zur Verfügung: Während die *neoklassische Schule* einen Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt stets auf überhöhte Reallöhne zurückführt und den Tarifparteien die Verantwortung für die Höhe der Beschäftigung zuweist, lautet die *keynesianische Gegenposition*, dass Arbeitsmarktungleichgewichte einen Mangel an realwirtschaftlicher Güternachfrage widerspiegeln. In einer Unterbeschäftigungssituation erscheint demnach eine Reallohnsenkung bzw. eine Ankurbelung der Güternachfrage angezeigt, wenn die Arbeitslosigkeit abgebaut werden soll. Die entscheidenden Variablen, insbesondere Preisniveau, reale Güternachfrage, Beschäftigung und Reallöhne bilden sich hierbei gemeinsam in einem *simultanen Systemzusammenhang*, der von den wirtschaftspolitischen Akteuren nicht ohne weiteres beeinflusst werden kann. Es zeigt sich, dass für die Bestimmung der Beschäftigungsmenge das Verhältnis von Güternachfrage und Nominallöhnen relevant ist, welches von der *Geld-, Fiskal- und Tarifpolitik* beeinflusst werden kann.

Beveridgekurve: Die Beveridgekurve wurde nach Lord Beveridge, Wissenschaftler und Englischer Arbeitsminister nach dem Zweiten Weltkrieg benannt. Sie ermöglicht es, eine Aufteilung der Arbeitslosenquote in die oben genannten Komponenten vorzunehmen und beschreibt den negativkonvexen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Quote der offenen Stellen. Ein Zuwachs der offenen Stellen führt dabei zum Sinken der Arbeitslosenquote und umgekehrt. Das Ausmaß der friktionell-strukturellen Komponente der Arbeitslosigkeit lässt sich durch die räumliche Lage der Beveridgekurve zum Ausdruck bringen. Dem gegenüber bestimmt die Angebots-Nachfrage-Konstellation auf dem Arbeitsmarkt, wo auf einer gegebenen Beveridgekurve wir uns befinden.

„*Magisches Viereck*“: Neben dem Ziel eines hohen *Beschäftigungsstandes* sind für die Wirtschaftspolitik drei weitere makroökonomische Ziele von Bedeutung (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vom 8. Juni 1967). Da sich diese jedoch zum Teil nicht gleichzeitig verwirklichen lassen ([Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik](#)), spricht man vom „*magischen Viereck*“ der Wirtschaftspolitik.

a) *Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum:* Das Wirtschaftswachstum misst man als Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die in der Realität zu beobachtende negative Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und BIP wird als *Okunsches Gesetz* bezeichnet (die Arbeitslosigkeit sinkt, wenn die wirtschaftliche Wachstumsrate steigt). Jedoch führt nicht jede Größenordnung und nicht jede Qualität an [Wachstum](#) unmittelbar zu einer geringeren Arbeitslosenrate. Die Arbeitslosenquote bleibt unverändert, falls das tatsächliche BIP-Wachstum dem so genannten „natürlichen“ BIP-Wachstum entspricht. Dieses „normale“

Wachstum ist auf Bevölkerungszunahme, Kapitalakkumulation und technischen Fortschritt zurückzuführen. Liegt aber das tatsächliche Wirtschaftswachstum über dem „normalen“ Wachstum, so sinkt die Arbeitslosenquote. Aufgrund dieser Eigenschaft bezeichnet man das „natürliche“ BIP-Wachstum auch als „*Beschäftigungsschwelle*“. In den USA lag die Beschäftigungsschwelle im Zeitraum 1960-1998 bei 3 v. H.

b) *Preisniveaustabilität*: Unter dem Begriff „*Phillipskurve*“ wurde in den 60er und 70er Jahren ein negativer Zusammenhang zwischen Inflationsrate und durchschnittlicher Arbeitslosenquote diskutiert (geringere Arbeitslosigkeit bei höherer Inflationsrate und umgekehrt). Man ging von einer Wahlmöglichkeit für die Wirtschaftspolitik (*Trade-off*) zwischen beiden Größen aus: Eine staatlich wünschenswerte Arbeitslosenquote kann durch eine entsprechende Inflationsrate „erkauft“ werden. Dieser Zusammenhang konnte jedoch nur kurzfristig und unter bestimmten Voraussetzungen beobachtet werden. Langfristig besteht keine Wahlmöglichkeit zwischen Arbeitslosigkeit und Inflationsrate, da sich vor allem die Tarifparteien bei der Lohnfindung an der Bereitschaft der Regierung, Inflation zu erzeugen, orientieren und diese Erwartungen ihren Lohnforderungen zugrunde legen. Preise und Löhne steigen deshalb langfristig mit derselben Wachstumsrate; der Reallohn (Lohn geteilt durch Preisniveau) als wichtigste Bestimmungsgröße der Beschäftigung verändert sich nicht. Dies erklärt auch das Phänomen der *Stagflation*: Trotz höherer Arbeitslosigkeit steigt das Preisniveau weiter an. Die Gewährleistung von [Preisniveaustabilität](#) durch eine stetige und voraussehbare Geldpolitik der Zentralbank ist somit unverzichtbare Grundlage für ein angemessenes Beschäftigungswachstum.

c) *Außenwirtschaftliches Gleichgewicht*: Gerade in der Bundesrepublik Deutschland wurden konjunkturelle Wendepunkte immer wieder vor allem durch Änderungen der Höhe des Außenbeitrags eingeleitet. Insofern besteht kein empirisch begründeter Widerspruch zwischen dem Ziel eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und dem Ziel der Vollbeschäftigung. Jedoch führt eine Erhöhung der Exporte keineswegs zwingend zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage. Denn Rigiditäten auf Arbeitsmärkten wie hohe Einstellungs- und Kündigungskosten, Immobilität der Arbeitskräfte, können die Anregung zusätzlicher Beschäftigung in bestimmtem Umfang verhindern. Auch die Wahl des *Wechselkurssystems* spielt eine Rolle (Reform des internationalen Währungssystems). Entscheidet man sich im Verhältnis zu den wichtigsten Handelspartnern für eine Ausschaltung des Wechselkursrisikos durch unwiderruflich fixierte Wechselkurse, d. h. für eine *Währungsunion*, können negative Arbeitsmarkteffekte überhöhter Lohnabschlüsse nicht mehr durch eine Abwertung der heimischen Währung ausgeglichen werden. Vermutlich steigt hierdurch der Wettbewerb zwischen länderspezifischen Arbeitsmarktinstitutionen (Systemwettbewerb). Anreize für strukturelle Reformen auf verkrusteten Arbeitsmärkten („Eurosklerose“) werden erhöht. Durch diese endogenen Effekte der Währungsunion werden Zielkonflikte vermieden.

Bei flexiblen Wechselkursen werden Konflikte zwischen binnenwirtschaftlichen Stabilitätszielen und dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht durch Wechselkursanpassung weitgehend vermieden und gelöst. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Wechselkurs systematisch und vorhersehbar auf Änderungen ökonomischer Fundamentaldaten (Preis, Einkommen u. a.) reagiert. Zielkonflikte zwischen dem Ziel eines hohen

Beschäftigungsstands und den drei anderen Zielen des „magischen Vierecks“ bestehen insgesamt gesehen dann nicht, wenn Preise, Lohnsätze und Zinssätze sich möglichst frei bilden, der Wettbewerb gestärkt wird und eine stetige Geldpolitik betrieben wird. Zur Beseitigung von Unterbeschäftigung wird deshalb von Vertretern der Hysteresis-Theorie vorgeschlagen, eine expansive Nachfragepolitik (Zinssatzsenkungen, expansive Fiskalpolitik) durch angebotsseitige flexibilisierende Maßnahmen (Investitionsanreize, Lohnzurückhaltung) zu ergänzen („two-handed approach“).

Literaturhinweise

- Belke, A. (2001), *Wechselkursschwankungen, Außenhandel und Beschäftigung*, Berlin u. a.;
- Franz, W. (2003), *Arbeitsmarktökonomik*, 5. Aufl., Berlin;
- Landmann, O./ Jerger, J. (1999), *Beschäftigungstheorie*, Berlin u. a.;
- Institut Für Arbeitsmarkt-Und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit:
<http://www.iab.de/iab/publikationen/themen.htm>.

Ansgar BelkeFrank Baumgärtner

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Rechtliche Grundlage des Ziels „Außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ ist das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) aus dem Jahr 1967. § 1 StabG legt fest, dass der Bund und die Länder bei ihren wirtschafts-und finanzpolitischen Entscheidungen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten haben. Sie sollen so handeln, dass im Rahmen der

marktwirtschaftlichen Ordnung die Ziele Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht erreicht werden. Da sich die vier Ziele nicht gleichzeitig erreichen lassen, wird vom sogenannten magischen Viereck gesprochen. Auch wenn die bei der Einführung des StabG vorherrschende keynesianische Stabilisierungskonzeption (Keynesianismus) zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht mehr das dominierende wirtschaftspolitische Leitbild darstellt, gilt das StabG bis heute unverändert.

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht ist zum einen das Ziel, in der Weltwirtschaft bestehende Instabilitäten zu neutralisieren. Ferner wird angestrebt zu verhindern, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen im Inland, die der Stabilisierung der Binnenwirtschaft dienen sollen, durch außenwirtschaftliche Einflüsse gefährdet werden. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu definieren, ist schwierig und umstritten. Es wird häufig als realisiert angesehen, wenn der Saldo der Leistungsbilanz durch den Saldo der internationalen Kapitalbewegungen ausgeglichen wird. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, je nach den Zielen der Wirtschaftspolitik, den Ausgleich anderer Zahlungsbilanzkomponenten als Ziel anzustreben.

Die Bundesregierung definiert das Ziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ in ihren Jahreswirtschaftsberichten als prozentualen Anteil des Außenbeitrages (Ausfuhr minus Einfuhr von Sachgütern und Dienstleistungen) am nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP = Summe aller im Inland erzeugten und bewerteten Güter und Dienstleistungen). In der Vergangenheit wurde ein Überschuss zwischen 0,5 und 0,9 Prozent des BIP angestrebt. Ein Vergleich der Zielwerte mit den realisierten

Daten zeigt jedoch, dass dieses Ziel nur selten erreicht wurde.

Im gegenwärtig existierenden System eines zum Großteil freien Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs kann das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts von den politischen Entscheidungsträgern nur schwer angestrebt werden. Grund dafür ist, dass die von der Bundesregierung festgelegte Zielgröße, der Außenbeitrag, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen nur schwer beeinflusst werden kann, weil auf die ausländische Nachfragesituation nicht direkt Einfluss genommen werden kann und Außenhandelsbeschränkungen nicht in ein liberales Welthandelssystem passen ([Internationale Handelsordnung](#))

.

Literaturhinweise:

- Cassel, D./ Thieme, H. J. (1999), Stabilitätspolitik, in: Bender, D. u. a (Hrsg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Aufl., München.

Marcus Cieleback

Wachstum

Wirtschaftswachstums ist keine Selbstverständlichkeit. Es gab Jahrhunderte der Stagnation, mit nur zyklischem Auf und Ab. Nennenswertes Wirtschaftswachstum beginnt in Europa im Zuge der Industriellen Revolution, in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts. Davor war die Entwicklung schleppend langsam. Die realen Pro-Kopf-Einkommen nahmen nur mit sehr geringen Raten – wenn überhaupt – zu. Immer wieder gab es Phasen nicht nur der Stagnation, sondern des Schrumpfens der Wirtschaftsleistung, ausgelöst durch zivilisatorische,

klimatische, demographische, politische und ökonomische Krisen. Die Menschheit war in ständiger Knappheit und einem demographisch-ökonomischen Auf und Ab (malthusianische Falle) gefangen.

Die historische Erfahrung

Im ersten Jahrtausend nach Christus war die Wachstumsrate in Westeuropa wohl sogar leicht negativ, schätzt der angesehene Wirtschaftshistoriker Angus Maddison. Im langen Durchschnitt schrumpfte die Wirtschaftsleistung um 0,1 Prozent im Jahr – wobei es natürlich Wellenbewegungen gab. Vom 1000 bis 1820 lag die Wachstumsrate nach Maddisons Schätzung bei durchschnittlich 0,34 Prozent im Jahr.

Wohl schon im späten achtzehnten Jahrhundert – in der Zeit, als Adam Smith die erste moderne Wirtschaftstheorie aufstellte – hat sich das Wachstum aber merklich beschleunigt, so stark und augenfällig, dass spätere Wissenschaftler von einem „revolutionären“ Prozess sprachen, der durch die Mechanisierung und Industrialisierung ausgelöst sei.

Um durchschnittlich gut 2,1 Prozent p. a. ist die Wirtschaftsleistung in Westeuropa seit dem frühen neunzehnten Jahrhundert bis heute gewachsen, hat Maddison berechnet. In den „westlichen Ablegern“, also vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Australien und Neuseeland, wuchs die Wirtschaftsleistung je Kopf – von niedrigem Niveau aus – von 1820 bis heute sogar deutlich schneller um 3,7 Prozent p. a..

Eine reale Wachstumsrate von 2 Prozent erscheint vielleicht als nicht besonders viel. Über lange Zeiträume resultiert daraus aber eine sehr starke Zunahme des materiellen Wohlstandes. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Westeuropas,

also die Summe der jährlich produzierten Waren und Dienstleistungen, bewertet zu Marktpreisen, hat sich von 1820 bis 2000 gut vervierzigfacht. Je Einwohner ist das BIP immerhin um fast den Faktor 15 gestiegen.

Wachstum ist ein langfristiger Prozess. Etwas anderes ist die Konjunktur, welche die kurzfristigen Schwankungen wirtschaftlicher Aktivität um den Wachstumstrend herum misst. Mal werden die Produktionskapazitäten nur zum Teil ausgenutzt (Rezession), mal werden sie voll ausgelastet oder sogar überausgelastet (Hochkonjunktur). In den Nachkriegsjahrzehnten, als die Wirtschaftspolitik keynesianisch geprägt war, glaubten viele, dass durch staatliche Nachfragepolitik und -stimulierung der Konjunkturverlauf geglättet werden könne – und dass daraus sogar ein höheres Wachstum resultieren werde, wenn die schmerzhaften Rezessionen wegfielen. Nach den enttäuschenden Erfahrungen mit Konjunkturprogrammen in den siebziger Jahren ist man sehr viel zurückhaltender geworden.

Die klassischen Ökonomen, beginnend mit Adam Smith, waren der Meinung, dass Wirtschaftswachstum vor allem aus Kapitalakkumulation resultiere. Menschen sparen und investieren, das heißt, sie produzieren und kaufen neue Maschinen, mit denen sie die Produktion steigern können. Smith sah auch, dass Arbeitsteilung, Spezialisierung, Wettbewerb und Allokation über immer größere, integrierte Märkte zu höherer Produktivität führen. Aber als Hauptursache des Wachstums vermuteten die Klassiker dennoch die Kapitalakkumulation.

In pessimistischer Weise nahmen die Klassiker an, dass diese Akkumulation wegen sinkender Profitrate irgendwann enden müsse. John Stuart Mill etwa sagte dies voraus, weil bei sinkender Rentabilität der Sparanreiz erlahme. Bei Karl

Marx verhärtete sich die Vermutung zu einem „Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate“. Aus seiner Annahme, dass nur Arbeit produktiv sei (Arbeitswertlehre), und der Vorstellung, dass es zu einer Überakkumulation von Kapital und Verdrängung und Verelendung der Arbeiterschaft komme, schloss Marx auf ein unausweichliches, katastrophales Ende des Kapitalismus.

Kapitalbildung und technischer Fortschritt als Treiber des Wachstumsprozesses

Schon bei den Klassikern finden sich aber Hinweise, dass es zur sinkenden Grenzproduktivität (wie man später sagte) des Kapitals auch gegenläufige Faktoren gibt, vor allem den technischen Fortschritt.

Einen entscheidenden Sprung nach vorne nahm die Wachstumstheorie durch Joseph Schumpeter in seinem Hauptwerk „Die Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“. Er betonte die Bedeutung von Innovationen. Gewinnsuchende Unternehmer versuchen neue „Kombinationen“ (neue Produkte, neue Verfahren, neue Absatzwege und Absatzmärkte) und reißen damit die Wirtschaft aus der Stagnation heraus. Der Kapitalismus erlebt immer neue Wachstumsschübe, die Gewinner, aber auch Verlierer hervorbringen, langfristig aber wohl mehr Gewinner als Verlierer. (Gleichwohl war Schumpeter in seinem Spätwerk pessimistisch, was die Überlebenschance des Kapitalismus anging, vor allem aus soziologischen Gründen heraus.)

Die neoklassische, mathematisierte Wirtschaftstheorie, die seit dem späten neunzehnten Jahrhundert entstand, interessierte sich für mehr als ein halbes Jahrhundert nicht sonderlich für das Wachstum, sie war – etwa mit Leon Walras – eher an eleganten mathematischen Gleichgewichtstheorien interessiert. Lediglich die

österreichische Schule um Eugen von Böhm-Bawerk arbeitete über Wachstumstheorien: Nach ihrer Vorstellung rührt Wachstum vor allem daher, dass auf Konsum verzichtet und mehr Ersparnis gebildet und folglich Kapital investiert wird und damit „längere Produktionsumwege“ eingeschlagen werden können.

Werkzeuge und Maschinen erleichtern und vergrößern die Produktion. Man produziert aber nicht direkt für den Konsum, sondern produziert Investitionsgüter, bis schließlich nach langem „Umweg“ Konsumgüter herauskommen. Der Zins als „Zeitpräferenzrate“ ist ein wichtiger Regulator, wenn zwischen Gegenwartskonsum und Zukunftskonsum entschieden wird. Der Faktor Zeit ist ein zentrales Element der österreichischen Wirtschaftstheorie. Die Wirtschaft ist stets im Ungleichgewicht und bietet Innovatoren neue Chancen. „Schöpferische Zerstörung“ (J. Schumpeter) reißt die Welt aus dem Gleichgewicht und treibt den Fortschritt an. Damit war die österreichische Wachstums- und Konjunkturtheorie dynamisch, während die neoklassische Theorie, die von der Idee des Gleichgewichts beherrscht ist, eher statisch erscheint.

Nach dem Zweiten Weltkrieg formalisierte Robert Solow 1956 ein erstes neoklassisches Wachstumsmodell, das um die Faktoren Arbeit und Kapital sowie den technischen Fortschritt herum aufgebaut ist. Mehr Wirtschaftsleistung resultiert entweder auf mehr Arbeitseinsatz (wachsende Bevölkerung, höhere Erwerbsquote, längere Arbeitszeit) oder mehr Kapitaleinsatz (mehr Maschinen) - jeweils mit abnehmender Grenzproduktivität – sowie allgemein einem technischen Fortschritt. Im Solow-Modell werden die Auswirkungen des technischen Fortschritts modelliert, nicht aber seine Ursachen. Der technische Fortschritt ist

„exogen“ gegeben – es fällt also in gewisser Weise „vom Himmel“.

Tatsächlich jedoch muss er ein Resultat bewusster menschlicher Aktionen sein, so wie es Schumpeter beschrieben hat. Allerdings entzog sich der schumpetersche Ansatz der Mathematisierung. Daher versuchten Ökonomen zunächst andere, viel einfachere Modelle. Eine „Endogenisierung“ des Wachstumsprozesses führte Kenneth Arrow 1962 mit dem Learning-by-doing-Modell ein: Im Zeitablauf steigt die Produktivität der Arbeiter durch Wiederholung und zunehmende Erfahrung. Hirofume Uzawa erweiterte das Solow-Modell um eine endogene Wachstumserklärung durch Humankapitalbildung. Menschen nutzen einen Teil ihrer Zeit nicht zur Arbeit, sondern zur Ausbildung in Schulen, Universitäten, Fortbildungseinrichtungen. Dadurch steigen ihr Humankapital und schließlich ihre Produktivität.

Erst in den achtziger Jahren gelang Paul Romer mit der neuen Wachstumstheorie eine noch grundlegendere Endogenisierung des technischen Fortschritts. Unternehmer verzichten auf Konsum und investieren die Ersparnis in Verbesserungen der Produktion. Im Romer-Modell spielt unvollständiger Wettbewerb (monopolistische Konkurrenz, es gibt also kein Gleichgewicht mit Null-Gewinnen) eine wichtige Rolle. Dies erlaubt Unternehmen, durch patentabgesicherte Innovationen positive Gewinne zu machen, die einen Anreiz für Forschung und Entwicklung darstellen.

Fassen wir noch einmal die historischen Phasen des Wachstums zusammen: Bis in die Neuzeit, als es nur wenig technische Innovationen gab, war der Wachstumsprozess hauptsächlich durch demographische Faktoren geprägt. In klimatisch günstigen Phasen wuchs die Bevölkerung, doch

irgendwann stieß dieses Wachstum an (malthusianische) Grenzen und es kam zu schweren Krisen – etwa im vierzehnten und im siebzehnten Jahrhundert. Im achtzehnten Jahrhundert setzte mit einer Reihe von technischen und institutionellen Neuerungen und einer höheren Rechtssicherheit, die Investitionen anregte, ein stärkerer Wachstumsprozess ein („Industrielle Revolution“).

Problematische Wachstumspolitik

Die Haupttriebfeder des Wachstums ist unzweifelhaft der technische Fortschritt, der aus Innovationen, Forschung, Entwicklung und Humankapitalbildung resultiert. Die moderne Wachstumsforschung hat empirisch zu schätzen versucht, ob es Politikmaßnahmen gibt, die das Wachstum stärken können. Die Ergebnisse waren gemischt und allgemein eher enttäuschend. Der Erfolg von zielgerichteten Industriepolitiken in den fünfziger und sechziger Jahren zur Stärkung „zukunftsträchtiger“ Wirtschaftsfelder sowie von staatlichen Forschungs- und Entwicklungsprojekten war häufig gering, da schlicht das Wissen fehlt, was die „zukunftsträchtigen“ Industrien und Innovationen sind.

Es wurde am Bedarf vorbei geplant, hohen Kosten stand wenig Nutzen (Wachstum) gegenüber. Auch die „Energiewende“ als planwirtschaftliche Innovations- und Verbrauchssteuerung kann auf diese Weise scheitern. Liberale Ökonomen betonen dagegen, dass der marktwirtschaftliche Wettbewerb ein „Entdeckungsverfahren“ (Friedrich August von Hayek) ist, das neue Lösungen zum Umgang mit Knappheiten und zur Erweiterung unserer Möglichkeiten erst in der Konkurrenz und sozialen Interaktion findet; sie lassen sich nicht zentral planen.

Als vielversprechend gilt daher ein ergebnisoffener Ansatz mittels „Angebotspolitik“, der durch gute Rahmenbedingungen (gesicherte Eigentumsrechte und eine nicht-verzerrende, maßvolle Besteuerung) Anreize für Investitionen schafft. Dies ist Ordnungspolitik im besten Sinne. Die Versuche zu einer nachfrageseitigen Stärkung der Wirtschaft führten dagegen nur zu häufig in kurzfristige konjunkturelle Strohfeuer, die lediglich Inflation (in den siebziger Jahren) oder steigende Schuldenberge (heute) hinterlassen.

Kritik am Wachstumsparadigma

Seit den siebziger Jahren gibt es unterschiedliche Kritikansätze am „westlichen Wachstumsparadigma“. Der Club of Rome etwa postulierte in seinem Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ (1972), dass das Wachstum wegen der Endlichkeit der natürlichen Ressourcen – etwa der Mineralien, Erze, fossilen Energieträger – zwangsläufig enden oder aber in eine ökologische Katastrophe führen müsse.

Dagegen ist einzuwenden, dass Wachstum nicht zwangsläufig ein Mehr an materiellem Ressourcenverbrauch bedeuten muss. Es kann auch qualitatives Wachstum sein, das bessere – und ressourcensparende – Produkte und Dienstleistungen hervorbringt. Bislang allerdings ging der Wachstumsprozess – trotz steigender Energie- und Ressourceneffizienz und Recycling von Abfällen – mit einem Mehrverbrauch von Ressourcen einher, der zu einer tendenziellen Verknappung führt.

Zwar haben sich viele der alarmistischen Prognosen des Club of Rome zur Erschöpfung bestimmter Ressourcen als falsch herausgestellt, doch ist grundsätzlich die Endlichkeit unbestritten. Wachstum wird nur durch ressourcensparende Innovationen möglich sein. Kritiker der

zukunfts pessimistischen Wachstumskritiker betonen zudem, dass etwa der Club of Rome – vor allem in seinem jüngsten Bericht „2052: A Global Forecast for the Next Forty Years“ – zu autoritären Lösungen neigt und freiheitsfeindlichen, zentralistisch-diktatorischen Regimen wie China eine höhere Kompetenz zur Bewältigung künftiger Herausforderungen zutraut als freiheitlichen Demokratien und Marktwirtschaften.

Dabei zeigt die Wirtschaftsgeschichte das genaue Gegenteil: Offene Märkte und offene Gesellschaften haben in dynamischen Prozessen immer neues Wachstum generiert und werden auch Wege finden, um mit künftigen Knappheiten umzugehen.

Das BIP als Indikator für Wohlstand

Seit etwa den siebziger Jahren ist auch umstritten, ob das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der richtige Maßstab für Wohlstand sei. Das volkswirtschaftliche Konzept – im Englischen „Gross Domestic Product“ – wurde erstmals in den 1930er Jahren von Simon Kuznets entwickelt, zugleich aber seine Begrenztheit betont. Das BIP gibt den Wert der in einem Jahr in einem Land erzeugten Waren und Dienstleistungen an. Zunehmend steht es in der Kritik, weil es den Blick auf Ökonomisches verenge und andere wichtige Aspekte des Lebens und der Umwelt außen vor lasse.

Die UNO hat 1990 den „Human Development Index“ (HDI) eingeführt, der auf Ideen von Amartya Sen beruht. Der HDI umfasst drei Dimensionen: langes und gesundes Leben (gemessen durch Lebenserwartung bei Geburt), Zugang zu Wissen (Schulbesuchsdauer) und materiellen Lebensstandard (Bruttonationaleinkommen je Kopf).

Die Stiglitz-Sen-Fittoussi-Kommission (SSFC) legte 2009 im Auftrag des französischen Präsidenten einen Bericht über die Messung ökonomischer Leistung und sozialen Fortschritts vor. Joseph Stiglitz sprach verächtlich von einem „BIP-Fetischismus“. Neben dem materiellen Lebensstandard soll man nach Empfehlung der SSFC mehr die Verteilung von Einkommen, die Gesundheit, die Bildung und die Verwirklichungschancen der Menschen berücksichtigen.

Der Bericht stieß auch in Deutschland eine breite Debatte an. Der Bundestag setzte 2010 eine Enquêtekommision „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, die 2013 in ihrem Abschlussbericht mehrheitlich einen Strauß von zehn Indikatoren empfahl: Neben BIP, Einkommensverteilung und Staatsschulden sollten „Soziales/Teilhabe“ (Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Bildung) und Ökologie (Artenvielfalt, Stickstoff- und Treibhausgasemissionen) berücksichtigt werden. Zusätzlich sollten Warnlampen eingeführt werden, wenn bestimmte Grenzwerte überschritten werden. Kritiker in der Kommission hielten den Ansatz für überfrachtet und zu kompliziert.

Grüne und Linke wollten noch den „ökologischen Fußabdruck“ hinzunehmen. Dieser misst, wie viel Ackerland- und Wasserflächen eine Bevölkerung zur Produktion ihrer konsumierten Güter und Dienstleistungen sowie zur Absorption der Abfälle und Emissionen benötigt. Der „ökologische Fußabdruck“ sei methodisch so komplex und schwer nachzurechnen, dass er kaum geeignet sei, sagte Kommissionsmitglied Gert Wagner.

Es gibt noch andere, zweifelhafte Indikatoren, die in eine ähnliche Richtung zielen, etwa den „Happy Planet Index“ (HPI) der New Economics Foundation, der den „ökologischen Fußabdruck“ im Nenner stark berücksichtigt.

Auf dem HPI stehen Costa Rica, Mexiko und selbst Kuba besser da als die Vereinigten Staaten, deren Ressourcenverbrauch zu hoch ist; nordafrikanische Staaten liegen vor Frankreich und Deutschland.

Das Königreich Bhutan hat schon vor vierzig Jahren einen Glücks-Index entwickelt. Dazu befragt es seine Untertanen, ob sie zufrieden und gesund sind, ob sie genug Geld fürs Leben haben (es ist nicht viel), ob sie täglich beten und meditieren. Die Wirtschaft ist einem strikten Umweltschutz untergeordnet. Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Index für Manipulationen anfällig ist.

Ein zentrales Problem mit alternativen, zusammengesetzten Wohlfahrtsindikatoren ist stets die Aggregation: Wenn mehrere Indikatoren zusammengefasst werden, droht durch die Gewichtung ein hohes Maß an Willkür oder Manipulation zu politischen Zwecken.

Die größte Stärke des BIP ist, dass es international vergleichbar und objektiv Auskunft über den Wert der marktgängigen materiellen und immateriellen Produktion in einem Land gibt. Allerdings umfasst es nur jene Tätigkeiten, die am Markt gekauft werden, nicht aber die Haushaltsproduktion, Nachbarschaftshilfe und ehrenamtliche Arbeit, deren Wert schwerer zu beurteilen ist, weil eben keine Marktpreise vorliegen. Das kann aber einen verzerrten Blick auf die Wohlfahrt bringen. Wenn einstmals in der Familie erbrachte Leistungen zunehmend von kommerziellen oder staatlichen Anbietern übernommen werden – etwa die Kindererziehung – oder wenn Ehen geschieden werden und dadurch mehr haushaltsnahe Dienstleistungen am Markt abgerechnet werden, dann steigert dies zwar auf dem Papier das BIP, doch würden viele Betroffene den Zuwachs an Lebensglück und Wohlstand bezweifeln.

Fragwürdig ist auch, mit welchen Werten staatliche Verwaltungs-oder Wirtschaftsaktivitäten in das BIP eingerechnet werden sollen. Ist eine große Bürokratie immer ein Mehrwert, der etwa mit der Summe der gezahlten Gehälter ins BIP einfließen soll, oder hemmt ein zu großer Staatssektor nicht eher die volkswirtschaftliche Dynamik?

Ein großer Kritikpunkt am BIP aus ökologischer Perspektive ist, dass negative externe Effekte des Wirtschaftens – etwa schädliche Emissionen – ausgeklammert werden beziehungsweise sowohl Umweltverschmutzung als auch ihre Bekämpfung positiv in die BIP-Rechnung einfließen. Zudem berücksichtigt die Brutto-Betrachtung nicht den Verbrauch von nicht-nachwachsenden Ressourcen. Länder, die viel Einkommen aus dem Abbau und Verkauf fossiler Ressourcen wie Öl erzielen, weisen zwar ein hohes BIP aus, doch gleichzeitig sinkt ihre Kapitalstock.

Das BIP ist eine Stromgröße, man muss also zugleich den Kapitalstock mit im Auge behalten, um eine umfassende Einschätzung des Wohlstandes eines Landes zu erhalten. Dieser unterliegt gleichwohl ebenfalls Bewertungsproblemen, wie nicht erst seit den jüngsten Immobilienpreis-und Finanzblasen offenkundig ist. Ob ein bestimmtes Wachstum nachhaltig ist, lässt sich immer erst aus der Rückschau beurteilen.

Viel Aufmerksamkeit hat in den vergangenen Jahren die Frage erregt, ob steigendes Einkommen zu einem subjektiv höheren Glück oder mehr Zufriedenheit führt. Es gibt seit dem Beitrag von Richard Easterlin (1974) die These, dass dies nicht der Fall sei. Wichtiger als die absolute Einkommensposition sei die relative Position. Andere experimentelle Wirtschaftsforscher wie Ruut Veenhoven und Joachim Weimann (2012) beharren darauf, dass

materieller Wohlstand und subjektives Wohlbefinden korreliert sind.

Literaturhinweise:

- Maddison, A. (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, OECD Paris; auf Deutsch: ders.(2001), *Die Weltwirtschaft: eine tausendjährige Perspektive*, Paris OECD;
- Arnold, L. (1997), *Wachstumstheorie*, München;
- Barro, R. J./Sala-i-Martin, Xavier (2003), *Economic Growth*, 2. Aufl., MIT Press Cambridge-London;
- Easterlin, R. A. (1974), *Does Economic Growth Improve the Human Lot?*, in: David, P. A./ Reder, M. W. (Hrsg.), *Nations and Households in Economic Growth. Essays in Honour of Moses Abramovitz*, New York;
- Paqué, K.-H. (2010), *Wachstum! Die Zukunft des globalen Kapitalismus*, München;
- Weimann, J./ Knabe, A./ Schöb, R. (2012), *Geld macht doch glücklich. Wo sich die ökonomische Glücksforschung irrt*, Stuttgart.

Philip Plickert

Verteilung

Einkommen und Kriterien seiner Verteilung

Die Verteilung der Einkommen auf Personen gewinnt ihre Anziehungskraft durch die stets gegenwärtige Frage nach der gerechten Verteilung (Soziale Gerechtigkeit). Was unter Verteilungsgerechtigkeit zu verstehen ist, lässt sich nicht verbindlich festlegen, weder durch die Wissenschaft noch durch die Politik. Dazu bedarf es der Wertungen und

Zielsetzungen. Deren Herleitungen und Begründungen ergeben sich aus der politischen Grundordnung der Gesellschaft. Entscheidendes Gestaltungselement ist in Deutschland die Soziale Marktwirtschaft.

In der Marktwirtschaft bestimmt das Verhältnis von Angebot und Nachfrage den Preis für die Arbeitsleistung und den Einsatz von Kapital und damit die personelle Verteilung von Arbeits- und Kapitaleinkommen. Deshalb ist das Leistungsprinzip die oberste Norm der Gestaltung der Einkommensverteilung. Danach ist das gesamtwirtschaftliche Einkommen entsprechend der individuellen Leistungen auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte, die diese durch ihren Einsatz von Kapital und Arbeit erbringen, aufzuteilen. Jede Person soll nach ihrer Leistung entlohnt werden. Das ist die *austeilende Gerechtigkeit*. Sie impliziert, dass Ungleichheiten in den Leistungserstellungen Ungleichheiten in den Einkommenshöhen zwischen Personen begründen.

Die Entlohnung, die den Marktkräften überlassen bleibt, setzt zugleich Leistungsanreize frei, auf denen das wirtschaftliche Wachstum und der technische Fortschritt der Marktwirtschaften beruhen. Werden wesentliche Teile des Einkommens, das am freien Markt erzielt werden kann, durch staatliche Eingriffe verhindert oder nachträglich über die Steuern den Einkommensbeziehern entzogen, wird der individuelle Leistungswille geschwächt. Die Folgen sind Fehlleitungen von Kapital (zum Beispiel Abwanderung in das Ausland) und Arbeit (etwa in die Schwarzarbeit), mangelnde Steigerung der Produktivität und Schwächung des wirtschaftlichen Wachstums.

Die Einhaltung des Leistungsprinzips erfordert ergänzend, dass *gleiche Startchancen* für alle Marktteilnehmer gewährleistet werden. Jeder Mensch muss seine

Fähigkeiten, mit denen er auf den Arbeitsmärkten ein Einkommen zu erzielen vermag, auch durch eine entsprechende Ausbildung entfalten können. Zudem besteht eine Wechselwirkung zu einer gerechten Verteilung der Vermögen.

Selbst wenn die staatliche Ordnungspolitik diese Rahmen setzt, wird es immer Menschen geben, die nicht in der Lage sind, einen auskömmlichen Lebensunterhalt durch eigene individuelle Leistungen zu verdienen. So kann die Erwerbsfähigkeit durch mangelndes Leistungsvermögen und durch Krankheit oder Invalidität eingeschränkt oder durch unverschuldete Arbeitslosigkeit nicht realisierbar sein. Politisches Einvernehmen besteht deshalb darin, allen Menschen ein Mindesteinkommen zu garantieren. Das Leistungsprinzip wird ergänzt durch das Recht auf ein *Existenzminimum*. In diesem Recht kommt das *Egalitätsprinzip* zum Durchbruch, nach dem alle Menschen gleich seien. Dessen rigorose Umsetzung in eine vollkommen gleiche Einkommensverteilung würde allerdings das Leistungsprinzip aushebeln und die Wohlfahrt aller Wirtschaftseinheiten einschneidend senken.

Bei der Bestimmung des Existenzminimums unterscheidet man zwischen einer physischen und einer kulturellen Komponente. Das physische Existenzminimum umfasst alle materiellen Güter, die zum Überleben notwendig sind (Nahrung, Kleidung, Wohnung). Das kulturelle Existenzminimum soll eine Mindestteilhabe an dem gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Die Ansichten über die Höhe des Existenzminimums gehen erheblich auseinander. Das Leistungsprinzip erfordert, dass das garantierte Mindesteinkommen nicht den Leistungswillen in dem Sinne aufhebt, dass es nicht lohnend ist, eine

vorhandene Erwerbsfähigkeit auch auf dem Arbeitsmarkt anzubieten.

Das Recht auf das Existenzminimum wird durch das *Bedarfsprinzip* erweitert. Danach soll die Einkommensverteilung den ungleichen Bedürfnissen der Wirtschaftssubjekte entsprechen. Darüber lässt sich kein gesellschaftlicher Konsens erzielen. Das gelingt allein in konkreten Problemen der Annäherung an das Existenzminimum. Ein Beispiel ist der familienabhängige Mehrbedarf. Welcher Teil von der Gesellschaft zu tragen ist, bleibt bereits wieder umstritten.

Das so verstandene Bedarfsprinzip und das Recht auf ein Existenzminimum erfordern eine Politik der *Einkommensverteilung* über die Einkommensteuer und Einkommenstransfers. Die aus dem Leistungsprinzip sich einstellende *Primärverteilung* wird durch diese staatlichen Verteilungsaktivitäten in eine *Sekundärverteilung* umgewandelt. Das ist ein Ausdruck des Solidaritätsaspekts der Sozialen Marktwirtschaft. Dennoch sollte bei der Bemessung der Umverteilungspolitik gerade in der Sozialen Marktwirtschaft im Interesse der langfristigen Wohlstandsmehrung dem Leistungsprinzip der Vorrang eingeräumt werden.

Maße der Einkommensverteilung

Die Verteilung der Einkommen kann nach zahlreichen wirtschaftlichen, sozioökonomischen und auch regionalen Merkmalen statistisch erfasst und dargestellt werden. Zur Veranschaulichung werden einige Beispiele für die Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 2003 angeführt. So enthält Schaubild 1 in der Schlusszeile die Beträge der durchschnittlichen monatlichen Bruttoeinkommen der privaten Haushalte in dem früheren Bundesgebiet (West)

und den neuen Ländern einschließlich Berlin-Ost (Ost). Die Graphik informiert über die Quellen der Bruttoeinkommen und liefert damit einen Hinweis auf die staatlichen Verteilungsaktivitäten (*Sekundärverteilung*). Das private Bruttoeinkommen in Ostdeutschland lag demnach auch noch im Jahr 2003 um ein Viertel niedriger als in Westdeutschland, und die öffentlichen Transferzahlungen fielen in etwa um den gleichen Anteil höher aus. Tabelle 1 bestätigt, dass die Einkommen der Frauen weiterhin deutlich unter denen der Männer liegen.

Schaubild 1: Höhe und Quellen des durchschnittlichen monatlichen Brutto-Haushaltseinkommens 2003
Tabelle 1: Durchschnittliches monatliches Haushaltseinkommen nach Erwerbsstatus und Geschlecht in 2003

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Schaubild 1. Höhe und Quellen des durchschnittlichen monatlichen Brutto-Haushaltseinkommens 2003

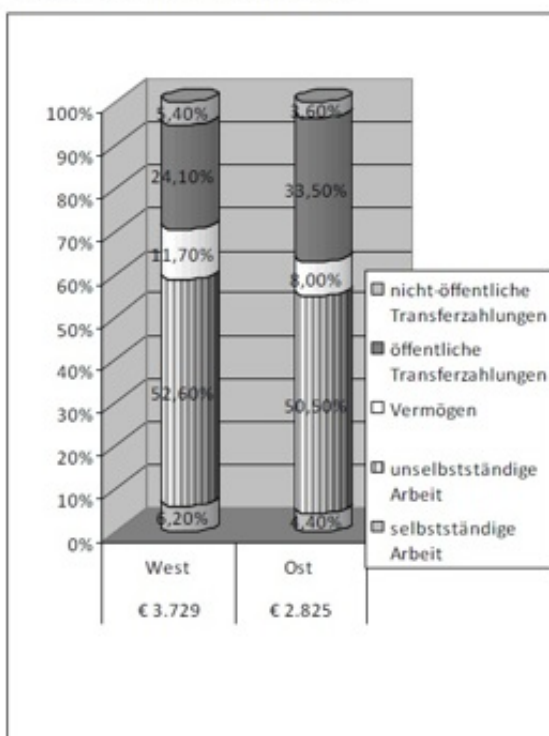


Tabelle 1. Durchschnittliches monatliches Haushaltseinkommen¹ nach Erwerbsstatus und Geschlecht in 2003

	Brutto	Netto
erwerbstätig	4.589 €	3.416 €
männlich	5.055 €	3.779 €
weiblich	3.631 €	2.669 €
nicht erwerbstätig	2.216 €	2.071 €
männlich	2.686 €	2.504 €
weiblich	1.648 €	1.548 €
Deutschland	3.561 €	2.833 €

¹ des Haupteinkommensbeziehers bzw. der -bezieherin

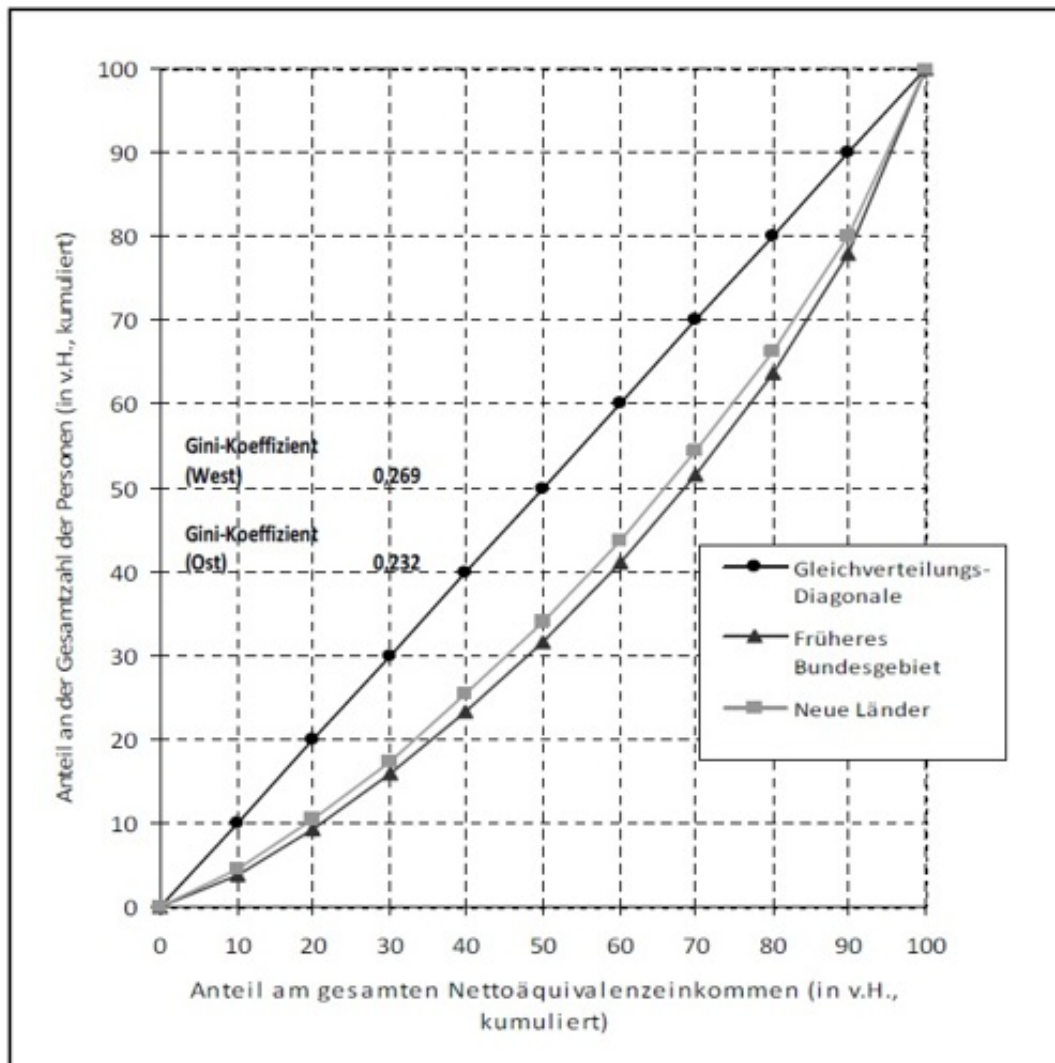
Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003

Die *personelle Einkommensverteilung* setzt die Höhe der einzelnen Einkommen in Beziehung zu der Zahl der Wirtschaftseinheiten, denen dieses Einkommen zugeflossen ist. Weit verbreitet für die graphische Darstellung dieser Verteilung ist die *Lorenzkurve* (Schaubild 2). Beginnend bei den niedrigen Einkommen – alle Einkommen eingeteilt in Größenklassen – werden sowohl die relativen Anteile der Bezieher jeder einkommensklasse (Abszisse) als auch deren relativen Anteile an dem Gesamteinkommen (Ordinate) sukzessive aufaddiert. Je weiter die so ermittelte empirische Verteilungskurve von der Geraden der Gleichverteilung abweicht, desto größer fällt die Fläche zwischen der empirischen Lorenzkurve und der Linie der Gleichverteilung aus. Das Verhältnis zwischen dieser Verteilungsfläche und dem Dreieck unter der Diagonalen ist

der *Gini-Koeffizient* als Maß für die Einkommenskonzentration.

Schaubild 2: Einkommensverteilung und Gini-Koeffizient in Deutschland 2003 (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Schaubild 2. Einkommensverteilung und Gini-Koeffizient in Deutschland 2003



Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003

In dem obigen Schaubild ist anstelle des gemessenen Einkommens das statistische Konstrukt des *Nettoäquivalenzeinkommens* verwendet. Hierzu werden den Mitgliedern eines privaten Haushalts bestimmte Gewichte

zugeordnet und das tatsächliche Einkommen durch die Summe der Äquivalenzgewichte dividiert. Dadurch ergibt sich ein gewichtetes Einkommen je Person des Haushaltes, wodurch Strukturunterschiede zwischen den Haushalten kompensiert werden (Zahl der Haushaltsmitglieder, Alter der Kinder). Diese Einkommensgröße dient der Festlegung einer relativen Grenze der [Armut](#). Eine Person mit einem Äquivalenzeinkommen niedriger als 60 v.H. eines Mittelwertes (Median) gilt per definitionem als arm. Im Jahr 2003 lag die Armutsquote in der Bundesrepublik bei 13,6 v.H. Für das frühere Bundesgebiet wurde eine Quote von 12,2 v.H., für die neuen Länder hingegen von 19,8 v.H. ermittelt.

Literaturhinweise:

- Statistisches Bundesamt (2006),
Wirtschaftsrechnungen: Einkommens- und
Verbrauchsstichprobe;
- Einkommensumverteilung in Deutschland 2003.
Fachserie 15, Heft 6, Wiesbaden;
- Siebke, J. (1999), Verteilung, in Bender, D., u.a.,
Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und
Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., Band 1, S. 417-452,
München.

Jürgen Siebke

Zu neueren Zahlenangaben siehe [Einkommen](#).

Ressourcenschutz

Ist die Nachfrage nach einem Produkt höher als das Angebot, so löst der Markt dieses Problem kurzfristig, indem er den Preis steigen lässt; das wiederum lockt zusätzliches Angebot an, und der Preis sinkt langfristig

wieder. Für Umweltgüter gilt dies jedoch nicht: Einerseits ist das Angebot nicht vermehrbar, andererseits funktioniert der Preismechanismus für Umweltgüter nicht – was die Notwendigkeit einer *Politik zum Schutz der natürlichen Ressourcen* legitimiert.

Warum aber haben wir überhaupt ein Umweltproblem? Die Antwort – aus der Perspektive der Umwelt – liegt in den *Nutzungskonkurrenzen* der Umwelt, in ihren Funktionen als Konsumgut, Rohstofflieferant und Schadstoffaufnahme-medium. Die Nutzung von Umweltgütern ist immer mit Transformationen in Produktions- und Konsumprozessen verbunden, die unvermeidlich zu unerwünschten Kuppelprodukten in Form von Emissionen/ Abfällen und in der Folge dann auch zu Immissionen und Umweltbelastungen führen – unvermeidlicherweise, weil es trotz des individuellen Interesses an maximaler Transformationseffizienz niemals gelingen kann, Inputs vollständig in Outputs zu verwandeln. Umweltnutzung ist also ein *Allokationsproblem* der natürlichen Ressource Umwelt hinsichtlich ihrer verschiedenen in Konflikt stehenden Funktionen. Demgemäß ist Umweltnutzung aber auch ein ökonomisches Problem, denn Umwelt ist heute zu einer *knappen Ressource* geworden und knappe Ressourcen haben einen Wert, sind also dementsprechend auch effizient zu bewirtschaften.

Warum aber führt die Knappheitseigenschaft – aus ökonomischer Perspektive – nun gerade bei der Umwelt zu Problemen, warum kann also der Markt die Umweltprobleme nicht selbst lösen? Weil die Umweltgüter ganz bestimmte ökonomische Eigenschaften aufweisen: Sie sind herrenlos, da *keine Eigentumsrechte* existieren; sie haben *keinen Preis* und Nutzung zum Nulltarif führt immer

zu Übernutzung, und sie werden *gesellschaftlich ungeregelt* genutzt, gewissermaßen nach dem Recht des Stärkeren. Wer ist nun der Überlegene im Kampf um Umweltnutzungen – die Wirtschaft? So einfach ist das wohl nicht: Der Mensch ist durch eine *Vielfalt von Rollen* ausgezeichnet, also gibt es Konflikte zwischen Menschen in verschiedenen Rollen (Autofahrer vs. Naturfreund), damit aber auch innerhalb eines Individuums selbst. Und das heißt: Um Umweltprobleme zu erklären, braucht man als Buhmänner keine kapitalistischen Bösewichte; Umweltemissionen entstehen *ungewollt als Nebenprodukt einer legitimen, weil gesellschaftlich gewünschten Aktivität*. Warum ist das nicht nur unangenehm, sondern ein Problem?

Dazu sagen die Ökonomen: Die marktwirtschaftliche Koordination der Einzelpläne beruht darauf, dass *alle* ökonomisch bedeutsamen *Konsequenzen* in Preisen bewertet werden, denn Preise signalisieren Knappheit. Preise steuern so die knappen Güter dorthin, wo der höchste Nutzen erzielt wird, und das bedeutet ein Höchstmaß an Bedürfnisbefriedigung für alle insgesamt. Wenn nun teilweise keine Preise vorhanden sind (oder fälschlicherweise Preise von null angesetzt werden), führt dies nicht zur maximalen Wohlfahrt. Wer für ein Produkt keinen Preis erzielen kann, produziert es nicht und umgekehrt: Wer bei anderen Schäden verursacht, ohne dafür aufkommen zu müssen, vermindert seine Aktivitäten (in Menge und/ oder Zusammensetzung) nicht. Also: Wenn positive oder negative Konsequenzen von Aktivitäten nur unvollkommen dem Verursacher zugerechnet werden, wird kein Optimum an Produktion und Konsum erreicht – bei *negativen Konsequenzen* der Produktion gibt es dann offensichtlich *zu viele Aktivitäten*.

Genau dies gilt für Umweltgüter: Derartige negative externe Effekte können nicht zugerechnet und angelastet werden, weil für die Nutzung der Umwelt kein Preis existiert, und es existieren keine Preise, weil Umweltgüter niemandem gehören. Selbst wenn ein Emittent mit einem hohen Umweltbewusstsein freiwillig seine Emissionen reduzieren möchte: Er ist nur eine von sehr vielen Emissionsquellen und der Effekt wäre sehr klein – rationalerweise verhalten sich alle so, und die Umweltqualität verbessert sich nicht. Das Gleiche gilt auch, wenn einzelne Geschädigte Verursachern Geldzahlungen anbieten würden, damit die Emissionen vermindert würden – andere, die nicht zahlen, könnten vom Konsum der verbesserten Umweltqualität nicht ausgeschlossen werden. Deshalb ist es für alle rational zu warten und gegebenenfalls „schwarz zu fahren“, und genau deshalb passiert nichts.

Es gibt also kein „automatisches“ von Individuum und Markt ausgehendes Verfahren zur Korrektur der sich verschlechternden Umweltqualität: In einer Welt egoistischer Menschen hat die Umwelt keine Chance – stimmt das? Muss dann nicht auch das ökonomische Regelungsprinzip, die [Marktwirtschaft](#), in Frage gestellt werden? *Sind Umweltprobleme ein Phänomen des Marktversagens?*

Ja und Nein: Der Markt kann nur dann optimale oder befriedigende Ergebnisse erzielen, wenn er die richtigen Informations-Inputs bekommt. Offensichtlich wird aber im Fall des Nulltarifs der Umweltnutzung Überfluss dieses Gutes signalisiert, also ist Umweltverschmutzung die Folge. Zur Verhinderung dieser Konsequenz sind *institutionelle Vorkehrungen nötig*, denn der Markt kann diese Informationen aufgrund der besonderen Charakteristika der

Umweltgüter nicht liefern. Hier sind also *der Staat und die Politik gefordert*. Diese haben aber nicht reagiert über eine lange Zeit, ein klassischer Fall von *Politikversagen*. Nicht die Abschaffung der Marktwirtschaft, sondern ihre Fütterung mit den gesamtwirtschaftlich richtigen Informationen und Daten muss die Devise heißen, und genau hieraus leitet sich die *Berechtigung und Aufgabe der Umweltpolitik* ab. Da nur der Staat und von ihm berechnigte Institutionen in der Lage sind, Normen (in Bezug auf anzustrebende Umweltqualität) festzulegen, muss *Umweltpolitik genuine Staatsaufgabe* sein (auf der Rechtsgrundlage von Art. 2 GG „Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ sowie dem [Sozialstaats](#)prinzip).

Ökonomisch interpretiert lautet der *politische Auftrag*: Beseitigung des Nulltarifs der Umweltgüter, der zu falscher Ressourcenverwendung führt; Anlastung der negativen externen Effekte beim Verursacher (Internalisierung). Grundsätzlich ist das auch unbestritten – *Meinungsverschiedenheiten* bestehen wegen des Anspruchsniveaus der umweltpolitischen Ziele ([Umweltpolitik: Zielkonflikte](#)), der geeigneten *Träger* der Politik und des umweltpolitischen *Instrumentariums* ([Umweltpolitik: Träger/ Instrumente](#)). Bezüglich des Letzteren betonen Ökonomen zu Recht das Kriterium der *Systemkonformität* mit der Marktwirtschaft: Wir brauchen eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik, die die richtigen Anreize setzt, [Umweltbelastungen](#) und -schäden zu vermeiden und nach umweltverträglichen Verfahren und Produkten zu suchen. Wenn dies rational und effizient geschieht, ist [Soziale Marktwirtschaft](#) auch *Ökologische Marktwirtschaft*.

Literaturhinweise:

- Endres, A. (2000), Umweltökonomie, 2. Aufl., Stuttgart;
- Feess, E. (1998), Umweltökonomie und Umweltpolitik, 2. Aufl., München;
- Siebert, H. (Hrsg.) (1996), Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung, Tübingen.

Klaus W. Zimmermann

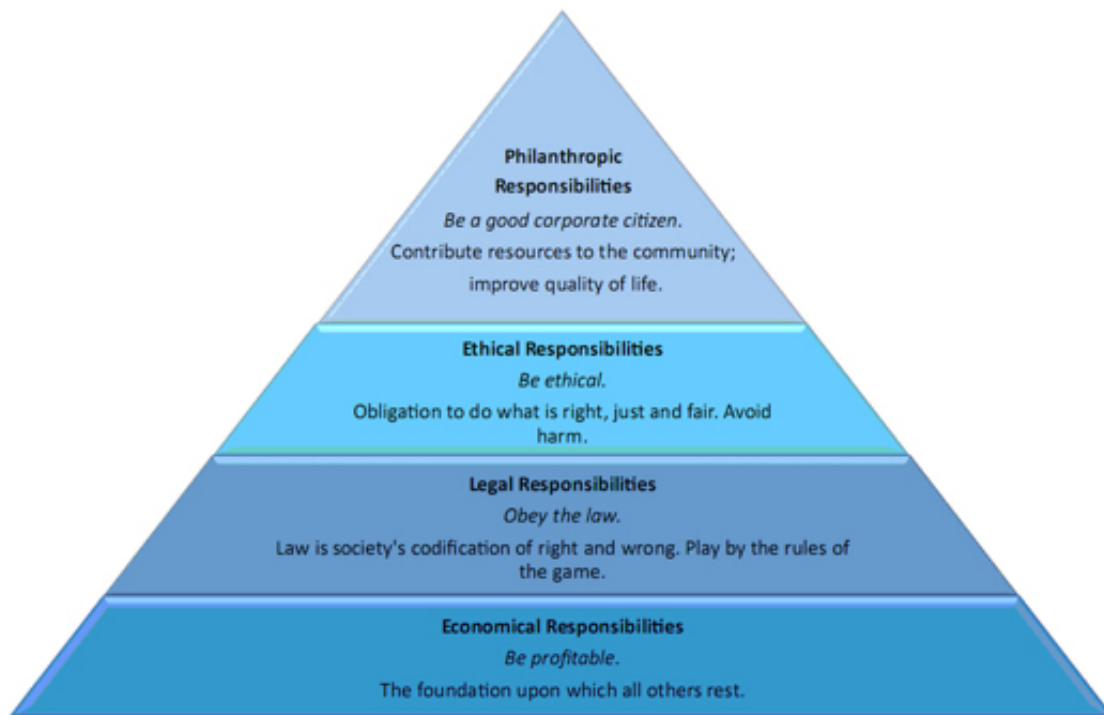
Corporate Social Responsibility (CSR)

Unternehmen sehen sich heute zunehmend mit Erwartungen konfrontiert, nicht nur Güter und Dienstleistungen zu produzieren, sondern darüber hinaus auch soziale Verantwortung zu übernehmen, in dem sie sich für allgemeine gesellschaftliche Belange einsetzen (Umweltschutz, Armutsbekämpfung, Korruptionsvermeidung), die über ihre eigenen Gewinninteressen hinausgehen. Das bereits 1953 in den USA von Howard R. Bowen entwickelte Konzept der Corporate Social Responsibility (CSR) umschreibt dieses moderne Verständnis als normative unternehmerische Pflicht, im Einklang mit den Zielen und Werten der umgebenden Gesellschaft zu handeln. Dabei wird von einer strategischen Win-Win-Situation ausgegangen, in der sich politisch-integrative Ansprüche und betriebswirtschaftliche Vorteile als ein „Doing Well by Doing Good“ ergänzen.

Nach der folgenden Darstellung von A. B. Carroll bezeichnet CSR „the conduct of a business so that it is economically profitable, law abiding, ethical and socially supportive“, wobei sich vier unternehmerische Verantwortungsebenen unterscheiden lassen: Die *ökonomische*, bei der es auf eine erfolgreiche, wertsteigernde Unternehmensführung

(Corporate Governance) ankommt, die nicht an eigennützigen Managementinteressen orientiert ist, sondern versucht, Interessen der Kapitaleigner (shareholder) mit denen der Beschäftigten (stakeholder) zu verbinden. Sodann die *rechtliche* Ebene, mit der die Grenzen unternehmerischen Handelns in Paragraphen definiert und festgelegt werden, sowie eine darüber hinausgehende ethische Komponente, die als ungeschriebenes Gesetz alles gesellschaftlich erwartete Tun oder Unterlassen außerhalb dieser Paragraphen umfaßt. Ein Aspekt, der vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise eine neue und besondere Bedeutung gewonnen haben dürfte. Schließlich noch die *philantropische* Handlungsebene, auf der sich Unternehmen im Sinne einer Corporate Citizenship freiwillig für soziale Zwecke ihres Gemeinwesens einsetzen, wie etwa durch Spenden für Bedürftige oder die Förderung benachteiligter Jugendlicher.

Klicken Sie auf das Schaubild für eine größere Ansicht.



Quelle: Carroll, A.B.: The Pyramid of Corporate Social Responsibility, in: Business

Horizons, Bd. 34 (1991), Nr. 4, S. 42.

Ein CSR verwandtes Konzept, bei dem aber ökologische Gesichtspunkte stärker im Vordergrund stehen, ist das der unternehmerischen Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability). Nach der 1994 von John Elkington formulierten "Triple Bottom Line" sollen Unternehmer eine Verantwortung gegenüber ihren Aktionären (Profit), der Gesellschaft (People) und der Umwelt (Planet) übernehmen.

Insgesamt lassen sich damit für gesellschaftlich verantwortliches unternehmerisches Handeln *fünf Aktionsfelder* abgrenzen: das betriebswirtschaftliche Kerngeschäft, die Beschäftigung von Arbeitskräften, Ethik und Transparenz in der Geschäftspraxis, die Berücksichtigung des Gemeinnutzens sowie von Umwelterfordernissen. Die Verantwortung im Kerngeschäft richtet sich auf das Marktverhalten gegenüber Kunden, zum Beispiel hinsichtlich zutreffender Werbung, angemessenem Preis-Leistungsverhältnis, Produktqualität, und ebenso auf andere Geschäftsbeziehungen, wie zum Beispiel zu Lieferanten. Inzwischen sind hierfür sogar international angewendete zertifizierte Standards (ISO 9000) entwickelt worden. Mit der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung sind auch internationale Konventionen zur Beschäftigung von Arbeitskräften zu einem zentralen Aktionsfeld bei der Beurteilung von CSR geworden, so zum Beispiel bei Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, Unfall- und Gesundheitsschutz, Nichtdiskriminierung, Vereinigungsfreiheit, der Gestaltung von Arbeitszeiten sowie dem Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, dies auch, um vergleichbare und faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen ([Internationale Arbeiterorganisation](#)).

Ethik und Transparenz in der Geschäftspraxis bilden das normative Leitmotiv einer CSR-bewussten Unternehmensführung und äußern sich zum Beispiel in der prioritären Beachtung der Menschenrechte auf allen Ebenen der betrieblichen Wertschöpfungskette, in der Verweigerung von Korruption sowie im Verhalten gegenüber repressiven Regierungen. Des Weiteren in der unternehmerischen Selbstverpflichtung zur öffentlichen Dokumentation und Rechenschaftslegung des eigenen Verhaltens sowie CSR-relevanter Aktivitäten zum Beispiel im Rahmen einer Sozial- oder Nachhaltigkeitsberichterstattung oder durch die Beteiligung an den Richtlinien der Global Compact oder Global Reporting Initiative.

Der CSR-orientierte Einsatz für gemeinnützige Zwecke richtet sich zumeist auf die Beteiligung an oder Initiierung von lokalen Gemeinschaftsprojekten, für die - je nach Unternehmenszweck - betriebliche Ressourcen in Form von Sachspenden (zum Beispiel Rohstoffe, Baumaterialien, Lebensmittel, Medikamente) oder finanziellen Zuschüssen (zum Beispiel für soziale Dienste, Kunst und Kultur) zur Verfügung gestellt werden. Beim Employee volunteering verläuft die Beteiligung durch zeitlich begrenzte Freistellung eigenen Personals für bestimmte Dienstleistungen, so zum Beispiel für rechtliche oder technische Beratungszwecke.

Umweltbezogene CSR-Aktivitäten stehen heute zumindest in vielen Industrieländern häufig im Vordergrund, so vor allem im sparsamen Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen, im Energieverbrauch, im Produktrecycling und anderen Möglichkeiten der Müllvermeidung. Vor dem Hintergrund des aktuellen Klimawandels ist der Schutz von Tropenwäldern und anderen Biosphären, die Vermeidung

von Treibhausgasen und Kohlendioxidemissionen zu den meistdiskutierten Handlungsfeldern geworden.

Während CSR und verwandte Konzepte insgesamt eine deutliche inhaltliche Affinität sowohl zum Menschenbild als auch zu anderen Grundforderungen der Sozialen Marktwirtschaft aufweisen, wie zum Beispiel hinsichtlich einer notwendigen gesellschaftlichen Fundierung der Wirtschaftsordnung und der Sozialbindung des Privateigentums, hat die Vorstellung einer normativen unternehmerischen Verantwortung seitens neoliberaler Ökonomen starke Ablehnung erfahren. So urteilte Milton Friedman bereits 1970 in einem Zeitungsartikel „The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits“. Manager hätten, wenn auch im Rahmen der Gesetze und grundlegender ethischer Gepflogenheiten, ausschließlich den Interessen der Aktionäre zu dienen, die Berücksichtigung sozialer Belange sei dagegen Aufgabe des Staates.

Kritik aus anderer Richtung stellt vor allem darauf ab, dass CSR-Strategien häufig weniger ein Leitmotiv der allgemeinen Geschäftspraxis sind, sondern vielmehr - neben den üblichen Werbemaßnahmen - als bloßes Marketinginstrument eingesetzt werden, um das Firmenimage zu erhöhen und sich gegenüber Konkurrenten abzugrenzen. Dafür spricht, dass viele Verbraucher zwar verbal derartige Initiativen begrüßen, sich bei ihren tatsächlichen Kaufentscheidungen dann aber doch eher vom Preisvergleich leiten lassen. Unternehmen, die tatsächlich in nennenswertem Umfang in CSR-Projekte investierten, würden somit eher Kostennachteile erleiden als dass sie deswegen Marktanteile hinzugewinnen.

Allerdings gibt es auch Anzeichen, die für eine gegenteilige Entwicklung sprechen. So ist durch die zunehmend globale

Informationsverbreitung über das Internet so etwas wie eine „Weltöffentlichkeit“ entstanden, mit der politischer Druck auf Unternehmen und Regierungen für mehr CSR ausgeübt wird. So wurde der Erdölkonzern Shell bereits 1995 durch eine Medienkampagne der Umweltorganisation Greenpeace und Kundenboykott dazu veranlasst, auf die beabsichtigte Versenkung des Öltanks Brent Spar in der Nordsee zu verzichten. Als Folge des Untergangs des Öltankers Exxon Valdez 1989 vor Alaska wurde in den USA eine Richtlinie erlassen, derzufolge Tankerneubauten über eine Doppelhülle verfügen müssen. Die US Non-Profit-Organisation CERES formulierte zehn Grundsätze für eine verantwortliche Geschäftsführung (Valdez-Prinzipien). In jüngster Zeit ist die Explosion der Ölbohrinsel Deepwater Horizon im Golf von Mexiko ein weiteres Beispiel mit noch unabsehbaren Folgen, und nicht zuletzt hat die aktuelle Finanzkrise die negativen Auswüchse einer sozial nicht eingebundenen Marktwirtschaft zutage treten lassen und zu einer deutlich gesteigerten Sensibilität nicht nur von Konsumenten sondern auch von Investoren gegenüber CSR-Themen geführt. So wurden zum Beispiel unter der Bezeichnung ESG (environment-society- governance) Kriterien für „Responsible Investments“ entwickelt, die zunehmend auch (und sogar vor allem) bei der Portfoliogestaltung institutioneller Investoren Beachtung finden. Zugleich sind zahlreiche CSR-orientierte Institutionen entstanden, die als international vernetzte Informations-und Kommunikationsplattformen für Unternehmen dienen, so zum Beispiel CorporateRegister.com, der World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), die Global Reporting Initiative (GRI), CSR Europe und nicht zuletzt United Nations Global Compact (UNGC) als *„strategic policy initiative for businesses that are committed to aligning their*

operations and strategies with ten universally accepted principles in the areas of human rights, labour, environment and anti-corruption". Derartige Kommunikationsnetzwerke könnten längerfristig wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen zugunsten eines gesellschaftlich stärker verantwortlichen unternehmerischen Handelns verändern und so (auch) zur Überwindung der um sich greifenden Akzeptanzkrise der Marktwirtschaft beitragen.

Literaturhinweise

- Bowen, H.R. (1953): Social responsibilities of the businessman, New York.
- Carroll, A.B. (1991): The Pyramid of Corporate Social Responsibility. Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders, in: Business Horizons, Vol. 34, No. 4, S. 39-48.
- Carroll, A. B. /Shabana, K. M. (2010): The Business Case for Corporate Social Responsibility. A Review of Concepts, Research and Practice, in: International Journal of Management Reviews, Vol. 12, No. 1, S.85-105.
- Elkington, J. (1998): Cannibals with Forks: the triple bottom line of 21st century business, Oxford.
- Friedman, M. (1970): The Social Responsibility Of Business Is to Increase Its Profits, in: New York Times Magazine, 13. September, Wiederabdruck in: Cragg, W.; Schwartz, M. S.; Weitzner, D. (Hrsg.): Corporate Social Responsibility, Burlington, 2009, S. 31-35.

Hans Jürgen Rösner

Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik

Die Ziele, die in der Wirtschaftspolitik verfolgt werden, können in einer unterschiedlichen Beziehung zueinander stehen. So können zwei Ziele, die gleichzeitig verfolgt werden, sich gegenseitig fördern und miteinander in Einklang stehen. Man spricht dann von Zielharmonie. Strebt man eines der Ziele an, so fördert man zugleich auch die Erreichung des anderen Zieles. Nicht selten aber stehen verschiedene wirtschaftspolitische Ziele in einem Konflikt zueinander. In einem solchen Fall wird man das eine Ziel nur erreichen, wenn man die Erreichung des anderen Zieles dafür opfert oder einschränkt. Im Grunde handelt alles Wirtschaften von Zielkonflikten. Da wir nur über eine begrenzte Menge knapper Güter verfügen, muss jeder Mensch fortlaufend Entscheidungen darüber treffen, auf welche Güter er verzichten soll, um im Gegenzug in den Genuss anderer Güter zu gelangen. Sofern ein Mensch wirtschaftlich handelt, trifft er solche Entscheidungen mit Hilfe des Rationalprinzips und löst damit für sich immer wieder neue Zielkonflikte. In einer [Marktwirtschaft](#) wird es einzelnen Menschen, Haushalten und [Unternehmen](#) weitgehend selbst überlassen, wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen und damit Zielkonflikte zu lösen. Dadurch können die jeweiligen Wünsche und Vorlieben der Menschen am besten berücksichtigt werden.

Nun müssen aber auch in einer Marktwirtschaft manche Entscheidungen für die Gemeinschaft als Ganzes getroffen werden. Ob etwa eine Autobahn oder ein Flughafen gebaut wird oder ob die Geldmenge stärker oder weniger stark steigen soll, alles dies und vieles andere sind Entscheidungen, für die die verschiedenen Instanzen der Wirtschaftspolitik zuständig sind. Weil dort aber Personen nicht in erster Linie für sich selbst, sondern vielmehr für die Gemeinschaft als Ganze entscheiden müssen, ist die Vielfalt der möglichen Zielkonflikte dort größer. Dafür gibt es im

Wesentlichen drei Gründe. Der erste ist, dass es sehr viele unterschiedliche Personen und Personengruppen mit jeweils sehr unterschiedlichen Wünschen und Ansprüchen an die Wirtschaftspolitik gibt. So wünschen sich diejenigen, die gerne reisen oder aus beruflichen Gründen reisen müssen, einen gut ausgebauten Flughafen in ihrer Nähe. Diejenigen allerdings, die in der unmittelbaren Nähe des Flughafens leben und vielleicht weniger reisen, werden sich eher gegen einen Ausbau wenden. Wirtschaftspolitiker müssen diese Interessen unterschiedlicher Personengruppen gegeneinander abwägen, und damit lösen sie Zielkonflikte.

Ein zweiter Grund für die Vielfalt von Zielkonflikten bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist, dass auch die Wirtschaftspolitiker selbst eigene Interessen haben. Diese Eigeninteressen der Wirtschaftspolitiker müssen und werden allzu häufig auch nicht in Harmonie zu den Interessen der Wählerschaft stehen. Da die Wirtschaftspolitiker letztlich die Entscheidungen treffen, sitzen sie zunächst einmal „am längeren Hebel“, so dass sie grundsätzlich Entscheidungen treffen können, die ihnen selber nützen, der Gesellschaft insgesamt aber schaden. Lange Zeit hat man von den Wirtschaftspolitikern einfach verlangt, dass sie sich bei ihren Entscheidungen am Gemeinwohl und nicht an ihrem eigenen Wohl orientieren sollten. Aber man muss kein schlechtes Menschenbild haben, um eine solche Forderung als letztendlich wenig hilfreich anzusehen. Im Übrigen gestehen wir heutzutage allen Anbietern und Nachfragern an den verschiedenen Märkten zu, dass sie ihr Handeln im Prinzip an ihren eigenen Interessen ausrichten, weil wir heute wissen, dass die Märkte diese unterschiedlichen Interessen recht zuverlässig aufeinander abstimmen. Warum also sollte man einem Wirtschaftspolitiker nicht zugestehen, ebenfalls in seinem wohlverstandenen Eigeninteresse zu handeln? Dazu

ist es aber notwendig, dass es Institutionen gibt, die ähnlich wie die Märkte die Interessen der Wirtschaftspolitiker mit denen der übrigen Bevölkerung in Übereinstimmung bringen. In der Tat gibt es solche Institutionen, die wichtigsten sind die Demokratie, der Rechtsstaat und die Freiheit der Medien. Diese zusammen genommen sorgen dafür, dass solche Politiker, die Zielkonflikte fortlaufend in ihrem eigenen und gegen das Interesse der Bevölkerung lösen, nicht lange in ihrem Amt verbleiben werden. Auf diese Weise werden sie gezwungen, bei der Verfolgung ihrer eigenen Ziele jene der Bevölkerung stets mit zu berücksichtigen.

Eine dritte Quelle von Zielkonflikten in der Wirtschaftspolitik ist etwas schwieriger zu verstehen und ergibt sich aus der Tatsache, dass man für wirtschaftliche Entscheidungen Erwartungen über das Verhalten anderer Menschen bilden muss. Ein klassisches Beispiel hierzu ist das folgende: Da Inflation ganz allgemein als ein Übel betrachtet wird, sollte man erwarten, dass eine Regierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten stets für niedrige Inflationsraten sorgt. Genau das muss aber nicht der Fall sein. Der Grund dafür hängt damit zusammen, dass ein Anstieg der Inflation von den Menschen häufig erst mit einer gewissen Zeitverzögerung bemerkt wird. In einem solchen Falle könnten die Arbeitnehmer darauf verzichten, höhere Löhne zu fordern, um den Verlust auszugleichen, den sie durch steigende Güterpreise im Zuge der Inflation erleiden. Das aber bedeutet für die Unternehmen, dass durch die steigenden Preise ihre Erlöse zunehmen, wegen der konstanten Löhne die Lohnkosten aber konstant bleiben. Dadurch werden die Arbeitskräfte für die Unternehmen rentabler, was diese dazu veranlasst, mehr Arbeitskräfte einzustellen. Im Ergebnis führt die Inflation zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit! Genau daraus

ergibt sich der vielleicht berühmteste Zielkonflikt in der Wirtschaftspolitik, und zwar jener zwischen der Bekämpfung von Inflation einerseits und von [Arbeitslosigkeit](#) andererseits. Eine Zeit lang war es eine gängige Auffassung, dass man durch ein wenig mehr Inflation die Arbeitslosigkeit gezielt senken könne.

Bei Licht betrachtet kann das aber nicht lange gut gehen. Denn natürlich werden die Arbeitnehmer die gestiegene Inflationsrate bald bemerken und dann höhere Löhne fordern. Dann aber sinken die [Gewinne](#) der [Unternehmen](#) wieder, und die Arbeitslosigkeit geht nach einer kurzen Erholungsphase wieder auf ihr altes Niveau zurück. Was bleibt, ist Inflation. Manchmal reicht es einer Regierung allerdings, wenn die Arbeitslosigkeit nur kurzfristig sinkt – etwa bis nach der nächsten Wahl. Oder eine Regierung hofft, mit einem solchen kurzfristigen Effekt eine drohende Rezession gerade zu überbrücken. Solche und ähnliche Gründe führen dazu, dass Regierungen die Aufgabe der Inflationsbekämpfung häufig nicht so strikt wahrnehmen, wie sich die Bevölkerung dies wünscht. Deshalb sind die Zentralbanken vieler Länder heute von der Regierung unabhängig, damit die Zentralbanker als die Hauptverantwortlichen für die Bekämpfung der Inflation der Verlockung nicht erliegen, sich mit Hilfe der Inflation eine Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt zu erkaufen, die dann aber doch nicht von Dauer ist.

Alles in allem sind Zielkonflikte auf der wirtschaftspolitischen Ebene also vielschichtiger und problematischer als auf der Ebene individuellen wirtschaftlichen Handelns. Dies ist nur ein weiterer von vielen anderen Gründen, warum eine an den Wünschen der Bürger orientierte [Ordnungspolitik](#) so viele Entscheidungen wie möglich den Bürgern selbst überlässt. Dahinter verbirgt

sich nicht weniger als das für das Konzept der [Sozialen Marktwirtschaft](#) zentrale Prinzip der Subsidiarität.

Literaturhinweise:

- Bender, D./ Berg, H./ Cassel, D., u. a. (1999), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Aufl., München;
- Frey, B./ Kirchgässner, G. (2001), Demokratische Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., München.

Thomas Apolte

2. Träger der Wirtschaftspolitik (Akteure)

Bund, Länder, Gemeinden

In einem mehrgliedrigen Staatswesen müssen die Kompetenzen für öffentliche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen Ebenen geregelt werden. Für die Aufgabenverteilung kommen zwei grundlegende Modelle in Frage: Bei einer *zentralen* Lösung werden die Aufgaben eher der übergeordneten Ebene zugewiesen. Der Vorteil einer solchen Regelung wird vor allem in einer größeren *Verwaltungseffizienz* gesehen, da mit der Bündelung von Zuständigkeiten bei der staatlichen Aufgabenerfüllung gewöhnlich Kosten eingespart werden können. Bei einer dezentralen Lösung werden die Aufgaben hingegen eher der untergeordneten Ebene zugewiesen. Der Vorteil einer derartigen Regelung besteht insbesondere in der größeren *Versorgungseffizienz*, da die staatliche Aufgabenerfüllung näher zum Bürger erfolgen kann. Der Vorzug der einen ist daraufhin jeweils zugleich der Nachteil der anderen Lösung: Einer konsequenten *Zentralisierung* steht entgegen, dass einige öffentliche Leistungen sinnvoll nur vor Ort erbracht werden können (z.B. Bereitstellung von Infrastruktur). Eine konsequente *Dezentralisierung* findet indessen ihre Grenze in dem Bemühen, bei anderen öffentlichen Leistungen eine einheitliche Versorgung aller Bürger verwirklichen zu wollen (z.B. Vermeidung eines West-Ost- oder Stadt-Land-Gefälles).

Für die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland – einen Bund, 16 Länder und über 16.000 Gemeinden – gilt sodann grundsätzlich das *Subsidiaritätsprinzip*: Staatliche Leistungen, deren

Wirkungen sich auf einen Ort oder eine Region begrenzen lassen, sind auch örtlich bzw. regional zu regeln. Nur im Fall übergreifender Effekte soll die jeweils höherrangige Gebietskörperschaft zuständig sein. Folgerichtig weist das dem Föderalismus verpflichtete *Grundgesetz* generell den *Ländern* die Ausübung hoheitlicher Befugnisse und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben - einschließlich der Gesetzgebungskompetenz - zu. Abweichend davon obliegt dem *Bund erstens* von vornherein eine *ausschließliche* Gesetzgebung bei einigen zentralen Angelegenheiten (z.B. Landesverteidigung). Zweitens kommt dem Bund eine *konkurrierende* Gesetzgebung zu, soweit für alle Bürger gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen oder eine rechtliche oder wirtschaftliche Einheit zu wahren sind (z.B. Rechtswesen und Fürsorge). Drittens kann der Bund an *Gemeinschaftsaufgaben* mitwirken, falls einschlägige Maßnahmen einzelner Länder national von Bedeutung sind und die Lebensverhältnisse verbessern (z.B. Agrarstruktur und Küstenschutz). Für die *Gemeinden* verbleiben zuletzt *freiwillig* übernommene Aufgaben (z.B. Theater), gesetzlich zugewiesene *Pflichtaufgaben* (z.B. Wasserversorgung) sowie *Auftragsangelegenheiten* des Bundes und der Länder (z.B. Standesämter).

Über die Verteilung der Aufgaben auf die inländischen Gebietskörperschaften hinaus ist zum einen in räumlicher Hinsicht noch die *Europäische Union* als eine vierte Ebene zu berücksichtigen. Ihr sind in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ebenfalls eigene Zuständigkeiten übertragen (z.B. Währungswesen). Dies gilt zum anderen aber auch für die sogenannten [Parafiski](#), denen die soziale Sicherung obliegt (z.B. gesetzliche Arbeitslosen- oder Rentenversicherung).

An die Aufgabenverteilung schließt sich eine Verteilung der Ausgaben an, die wiederum durch eine entsprechende Einnahmenverteilung sicherzustellen ist (vgl. Stichwort [Fiskalföderalismus](#)).

Literaturhinweise:

- DICKERTMANN, D. / GELBHAAR, S. (2000): Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Institutionen, Instrumente und ökonomischen Ziele der öffentlichen Finanzwirtschaft, Herne / Berlin, insb. S. 37 ff.

Klaus Dieter Diller

Deutsche Bundesbank, Europäische Zentralbank

Die [Soziale Marktwirtschaft](#) ist ohne eine konsequente auf [Preisniveaustabilität](#) gerichtete Politik nicht denkbar (Ludwig [Erhard](#)). Deshalb hat die Geld- und Währungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft – wie in allen marktwirtschaftlichen [Wirtschaftsordnungen](#) – eine herausragende Bedeutung. Die Geld- und Währungspolitik wird dabei den Zentralbanken bzw. Notenbanken übertragen. Diese erfüllen als wirtschaftspolitische Institutionen hoheitliche Aufgaben, und sie können das Ziel eines stabilen Preisniveaus, d.h. die Vermeidung von Inflation und Deflation, dann besonders konsequent verfolgen, wenn sie unabhängig sind, also ohne Einflussnahme anderer politischer Akteure entscheiden können. Ihnen wird das Monopol übertragen, Banknoten auszugeben. Deshalb können sich Geschäftsbanken Zentralbankgeld nur von der Zentralbank beschaffen. Diese setzt die Bedingungen – vor allem den Zinssatz – dafür fest

und hat so die Möglichkeit, auf die Wirtschaftsentwicklung einzuwirken.

In Deutschland war in der Zeit von 1948 bis 1998 die Deutsche Bundesbank Trägerin der Geld- und Währungspolitik (bzw. bis 1957 das von den Alliierten geschaffene Vorgängerinstitut „Bank deutscher Länder“). Schon 1948 war die deutsche Zentralbank, deren Sitz von Anfang an in Frankfurt am Main war, unabhängig gemacht worden, und diese Unabhängigkeit ist dann im Bundesbankgesetz von 1957 festgeschrieben worden. Oberstes Entscheidungsgremium der Deutschen Bundesbank war der Zentralbankrat, der aus etwa 20 Mitgliedern bestand. Die Aufgabe der Bundesbank war, den Geldumlauf und die Kreditversorgung mit dem Ziel zu regeln, die Währung zu sichern. Das Instrumentarium umfasste die traditionelle Diskont- und Lombardpolitik sowie die Mindestreservepolitik. Ferner waren Offenmarktgeschäfte möglich. Die Offenmarktpolitik gewann aber erst mit der Entwicklung der Kapitalmärkte ab den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts Bedeutung.

Im Jahr 1952 war die Bundesrepublik Deutschland dem System von Bretton Woods beigetreten, in dem feste Wechselkurse vorgeschrieben waren. Diese Wechselkursbindung führte dazu, dass die Bundesbank aufgrund permanenter Leistungsbilanzüberschüsse oft D-Mark verkaufen und US-Dollar ankaufen musste, was die deutsche Geldmenge anschwellen ließ, so dass Inflationsgefahren entstanden. Die Bundesbank befand sich deshalb bis zur Abschaffung des Systems fester Wechselkurse im Jahr 1973 häufig in dem Dilemma, wegen der außenwirtschaftlichen Zwänge keine den binnenwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende stabilitätsorientierte Geldpolitik durchführen zu können.

Auch konnte sich die D-Mark dem späteren weltweiten Inflationszog nicht entziehen.

In der zweiten Hälfte des Zeitraumes bis 1998 hatte die Geldpolitik dann deutlich größere Spielräume, und die Bundesbank entwickelte das Konzept der Geldmengensteuerung (mit jährlichen Geldmengenzielen). Diese Strategie wurde grundsätzlich bis 1998 beibehalten, auch wenn das Konzept in Einzelheiten mehrfach modifiziert wurde. Die D-Mark war in den gut 50 Jahren seit 1948 die Währung mit der weltweit niedrigsten Inflationsrate (durchschnittlich 2,8 % pro Jahr).

Mit der Gründung der Europäischen Währungsunion (EWU) Anfang 1999 wurde die Geldpolitik der elf Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die sich nach Beschluss des Europäischen Rats qualifiziert hatten, vergemeinschaftet. Derzeit (2012) hat die EWU 17 Mitglieder. Die Geldpolitik in der EWU wird vom Eurosystem verantwortet, das aus der Europäischen Zentralbank (EZB) – ebenfalls mit Sitz in Frankfurt am Main – und den nationalen Zentralbanken (NZBen) der Mitgliedstaaten besteht. Das Eurosystem ist Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), das auch die NZBen der Mitgliedstaaten der EU einschließt, die den Euro nicht eingeführt haben. Die Deutsche Bundesbank ist somit integraler Bestandteil des Eurosystems und des ESZB.

Beschlussorgane des Eurosystems sind der EZB-Rat und das Direktorium der EZB, das sich aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern zusammensetzt. Der EZB-Rat umfasst die Mitglieder des Direktoriums und die Präsidenten der NZBen. Er legt die Geldpolitik in der EWU fest und trifft alle wichtigen geldpolitischen Entscheidungen. Dabei hat jedes Mitglied eine Stimme. Der EZB-Rat beschließt mit einfacher

Mehrheit (soweit die Satzung nichts anderes vorsieht). Die Beschlussorgane und ihre Mitglieder sind bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse, Aufgaben und Pflichten unabhängig, d.h. sie dürfen Weisungen von außerhalb weder einholen noch entgegennehmen.

Vorrangiges Ziel des Eurosystems ist es gemäß Lissabon-Vertrag und Satzung des ESZB, Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit es ohne Beeinträchtigung dieses Zieles möglich ist, unterstützt die Geldpolitik daneben die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft. Zur Durchführung der Geldpolitik hat der EZB-Rat eine geldpolitische Strategie entwickelt, die den Entscheidungsprozess strukturiert und als Mittel der Kommunikation mit der Öffentlichkeit dient. Die Strategie besteht aus zwei Elementen: Ein Element ist eine quantitative Definition der Preisstabilität. Seit einer Präzisierung im Frühjahr 2003 ist Preisstabilität als „Anstieg des harmonisierten Verbraucherpreisindex für das Euro-Währungsgebiet von unter, aber nahe 2 % gegenüber dem Vorjahr“ definiert. Preisstabilität muss dabei mittelfristig gewährleistet sein. Für diese Definition spricht, dass die Inflationsrate durch den gemessenen Anstieg des Preisindex vermutlich etwas überzeichnet wird, dass im Euro-Raum noch auf absehbare Zeit mit abweichenden Inflationsraten gerechnet werden muss und dass sie ausreichenden Sicherheitsabstand bis zur Zone der Deflationsrisiken bietet. Die Preissteigerungsrate im Euro-Gebiet lag bisher jahresdurchschnittlich leicht über der Zielvorstellung der EZB. Als zweites Element enthält die Strategie einen Analyserahmen, der zwei Säulen umfasst. Im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse werden die kurz- bis mittelfristigen Risiken für die Preisstabilität vor allem auf der Basis gesamtwirtschaftlicher Indikatoren und Finanzmarktindikatoren untersucht. Die mittel- bis

langfristigen Preisgefahren werden dagegen in einer monetären Analyse anhand von monetären Indikatoren abgeschätzt.

Neben der Festlegung und Durchführung der Geldpolitik gehören zu den Aufgaben des Eurosystems die Verwaltung der Währungsreserven und die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme. Hinzugekommen sind seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2007 vermehrt Aufgaben im Hinblick auf die Stabilität des Finanzsystems.

Über die Geldpolitik wird im EZB-Rat zentral entschieden, durchgeführt wird sie aber weitgehend dezentral über die NZBen. Kern der Geldpolitik des Eurosystems ist es, die Zins- und Liquiditätsbedingungen am Geldmarkt entsprechend den verfolgten geldpolitischen Zielsetzungen zu steuern. Hierfür ist das Eurosystem mit dem entsprechenden geldpolitischen Instrumentarium ausgestattet worden. Die Kreditinstitute (KI) benötigen Zentralbankgeld zur Deckung des Bargeldbedarfs ihrer Kunden, zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs und zur Erfüllung der bei den NZBen zu haltenden Mindestreserve. Die Mindestreserve hat einmal die Funktion, den Refinanzierungsbedarf der KI zu erhöhen, zum anderen dient sie als Liquiditätspuffer. Die Refinanzierungsbedürfnisse der KI werden gedeckt, indem vom Eurosystem entweder Refinanzierungskredite gegen Sicherheiten, für die Mindestbedingungen gesetzt sind, gewährt oder notenbankfähige Aktiva angekauft werden. Zentralbankgeld wird vom Eurosystem ganz überwiegend durch Offenmarktgeschäfte bereitgestellt, die in der Regel befristet sind und als Tender, also im Versteigerungswege, abgewickelt werden. Es kann sich im Einzelnen um Hauptrefinanzierungsgeschäfte (HRG), längerfristige

Refinanzierungsgeschäfte (LRG), Feinsteuerungsoperationen (zur ganz kurzfristigen Liquiditätssteuerung) und strukturelle Operationen handeln. Bis zum Beginn der Finanzkrise wurde Liquidität vom Eurosystem hauptsächlich über wöchentliche HRG (mit einer Laufzeit von einer Woche), zum kleineren Teil über monatliche LRG (mit einer Laufzeit von drei Monaten) zur Verfügung gestellt. Daneben gibt es zwei ständige Fazilitäten, die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität, über die die Geschäftspartner des Eurosystems über Nacht Liquidität bekommen oder anlegen können, und zwar zu einem höheren bzw. niedrigeren Zinssatz als dem der HRG. In dem Zinskorridor der beiden ständigen Fazilitäten bewegt sich der Geldmarktsatz.

Auf die 2007 einsetzende und danach eskalierende Krise hat das Eurosystem zunehmend mit Sondermaßnahmen reagiert, so dass sich der geldpolitische Handlungsrahmen seither stark verändert hat. Das Eurosystem senkte nicht nur die Leitzinsen bis auf ein historisch äußerst niedriges Niveau, sondern ging u.a. zu Festzinstendern mit Vollzuteilung über, erweiterte den Rahmen der Sicherheiten und senkte die Mindestbonitätsschwelle bzw. setzte diese für bestimmte Krisenländer später ganz aus. Darüber hinaus wurde die Laufzeit der LRG zunächst bis zu einem Jahr und im Dezember 2011, als sich die Anspannungen an den Finanzmärkten erneut verstärkten, bis zu drei Jahren ausgedehnt. Die dreijährigen Geschäfte mit Vollzuteilung stießen auf eine sehr hohe Nachfrage der KI. Außerdem legte das Eurosystem als neue Maßnahme Programme zum endgültigen Ankauf von Wertpapieren auf, 2009 und 2011 jeweils ein (begrenzt)es Programm zum Ankauf von gedeckten Bankschuldverschreibungen, 2010 ein (unbegrenzt)es Programm zum Ankauf von Staatspapieren.

Im Ergebnis all dieser Maßnahmen hat sich die Bilanzsumme des Eurosystems bis 2012 außerordentlich stark auf 3 Bio. Euro erhöht. Gleichzeitig haben die vom Eurosystem übernommenen Risiken deutlich zugenommen. Schließlich ist im Verlauf der Krise bis zu einem gewissen Grad eine Renationalisierung der Geldpolitik zu beobachten, indem in Krisenländern die NZBen in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung mit Billigung der EZB Notkredite an KI im eigenen Land geben, wobei die Anforderungen an die Sicherheiten oft offenbar nicht hoch sind.

Im Zuge der Krisenbekämpfung kam es zu einer Aufweichung und Verwischung vorher geltender Regeln und Grenzen. Dies gilt einmal für das in den Verträgen der Euro-Zone festgelegte Verbot der monetären Staatsfinanzierung und für das dort ebenfalls enthaltene Prinzip der Nicht-Haftung für Schulden anderer Länder, zum anderen für die Trennung von Geld- und Finanzpolitik. Zukünftig wird es entscheidend darauf ankommen, die Regeln und Grenzen wieder voll und ganz zu beachten. Im Bereich der öffentlichen Finanzen ist es – vor allem auch zur Entlastung der Geldpolitik – erforderlich, dass sich die Mitgliedstaaten des Euro-Gebietes glaubhaft auf eine Politik der Defizitvermeidung und des Schuldenabbaus verpflichten. So würde es dem Eurosystem erleichtert, die Sondermaßnahmen bald schrittweise zurückzunehmen und sich wieder auf sein eigentliches Mandat zu beschränken, Preisstabilität zu gewährleisten.

Literaturhinweise:

- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2004), Die Geldpolitik der EZB, Frankfurt/M.;
- SCHELLER, H.K. (2006), The European Central Bank, History, Role and Functions, 2. Aufl.,

Frankfurt/M.;

- DEUTSCHE BUNDESBANK (2006), Die Deutsche Bundesbank, Aufgabenfelder, rechtlicher Rahmen, Geschichte, Frankfurt/M.;
- NAGEL, J. (2012), Geldpolitische Sondermaßnahmen und Risiken – Auswirkungen der Finanzkrise auf die Zentralbankbilanz, in: Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank, Nr. 19.

Christian Milow

Bundeskartellamt

Kartellbehörden im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das am 1. Januar 1958 in Kraft getreten ist, sind das Bundeskartellamt, die Landeskartellbehörden und, für bestimmte Aufgaben, im Wesentlichen die Erteilung von Erlaubnissen bei vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlüssen, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.

Das *Bundeskartellamt* ist die wichtigste der deutschen Kartellbehörden. Als *selbstständige Bundesoberbehörde* ist es dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zugeordnet. Infolge des Regierungsumzugs ist sein Sitz von Berlin nach Bonn verlegt worden. Aufgabe des Bundeskartellamtes ist in erster Linie die Anwendung des *deutschen und europäischen Kartellrechts*. Das Bundeskartellamt beschäftigt ca. 350 Angestellte und Beamte, von denen rund die Hälfte dem höheren Dienst angehört. Dieser besteht fast ausschließlich, wiederum etwa jeweils zur Hälfte, aus Juristen und Ökonomen. Entscheidungen über die Anwendung kartellrechtlicher Bestimmungen treffen die

12 *Beschlussabteilungen* des Bundeskartellamtes, von denen jede für bestimmte Branchen zuständig ist. Jeder Fall wird dabei von einem Gremium entschieden, das aus dem Vorsitzenden der betreffenden Abteilung und zwei Beisitzern dieser Abteilung besteht. Die Beschlussabteilungen unterliegen dabei keinen Weisungen, sondern entscheiden unabhängig. Im Zuge der 6. GWB-Novelle, die am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, wurden zusätzlich zwei *Vergabekammern des Bundes* bei dem Bundeskartellamt eingerichtet, die später, bedingt durch den steigenden Arbeitsanfall, durch eine dritte Vergabekammer ergänzt wurden. Die Vergabekammern des Bundes sind für die *Prüfung der Vergabe* öffentlicher Aufträge im *Verantwortungsbereich des Bundes* zuständig.

Die *Zuständigkeitsverteilung* zwischen dem *Bundeskartellamt* und den *Landeskartellbehörden* regelt sich auf dem Gebiet des Kartellrechts, soweit nicht bestimmte Aufgaben dem Bundeskartellamt vorbehalten sind (Fusionskontrolle) danach, ob die Wirkung einer Wettbewerbsbeschränkung über das Gebiet eines Bundeslandes hinausreicht. Eine Wirkung geht auch dann über ein Land hinaus, wenn sie einen ins Gewicht fallenden Auslandsbezug aufweist. Die *Zuständigkeitsverteilung* zwischen den *Vergabekammern des Bundes* beim Bundeskartellamt und den *Landesvergabekammern* der Bundesländer richtet sich grundsätzlich danach, ob der Auftraggeber dem Bund oder einem Land zuzuordnen ist und wird im GWB detailliert geregelt.

Mit Rücksicht auf die europarechtlich vorgegebene, verstärkte Kooperation der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden zur effektiven Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in einem „*Netzwerk*“ hat das deutsche Kartellrecht neue Regelungen über die *Zusammenarbeit* der

Kartellbehörden mit anderen in- und ausländischen Behörden eingeführt. Unter anderem flexibilisiert das neue Recht die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden insofern, als sich diese für den Bereich der Kartell- und Missbrauchsaufsicht von der gesetzlichen Regelung abweichend einigen können. Darüber hinaus stärkt es die Position der Landeskartellbehörden durch deren Ermächtigung zur Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts. Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden sind jetzt insoweit auch gemeinsam zuständige Wettbewerbsbehörden im Sinne des europäischen Verfahrensrechts. Soweit die Landeskartellbehörden die europäischen Verbote wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen oder des Missbrauchs von Marktmacht anwenden, ist es allerdings notwendig, dass der Geschäftsverkehr mit der Kommission und den anderen Wettbewerbsbehörden über das Bundeskartellamt erfolgt. Das folgt aus der grundgesetzlich vorgesehenen ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes zur Außenvertretung und entspricht den praktischen Erfordernissen des Netzwerks der Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Union, die einen zentralen Ansprechpartner im Mitgliedsland voraussetzen.

Ebenfalls mit Rücksicht auf die europarechtlich vorgegebene, verstärkte Kooperation der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden zur effektiven Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in einem „Netzwerk“ hat das geltende deutsche Kartellrecht bestimmte *Verfahrensregelungen* und *Ermittlungsbefugnisse* der deutschen Kartellbehörden den Neuregelungen des europäischen Rechts angepasst. Das neue Recht enthält ferner klarstellende Regelungen über die Zusammenarbeit der Kartellbehörden mit anderen in- und ausländischen

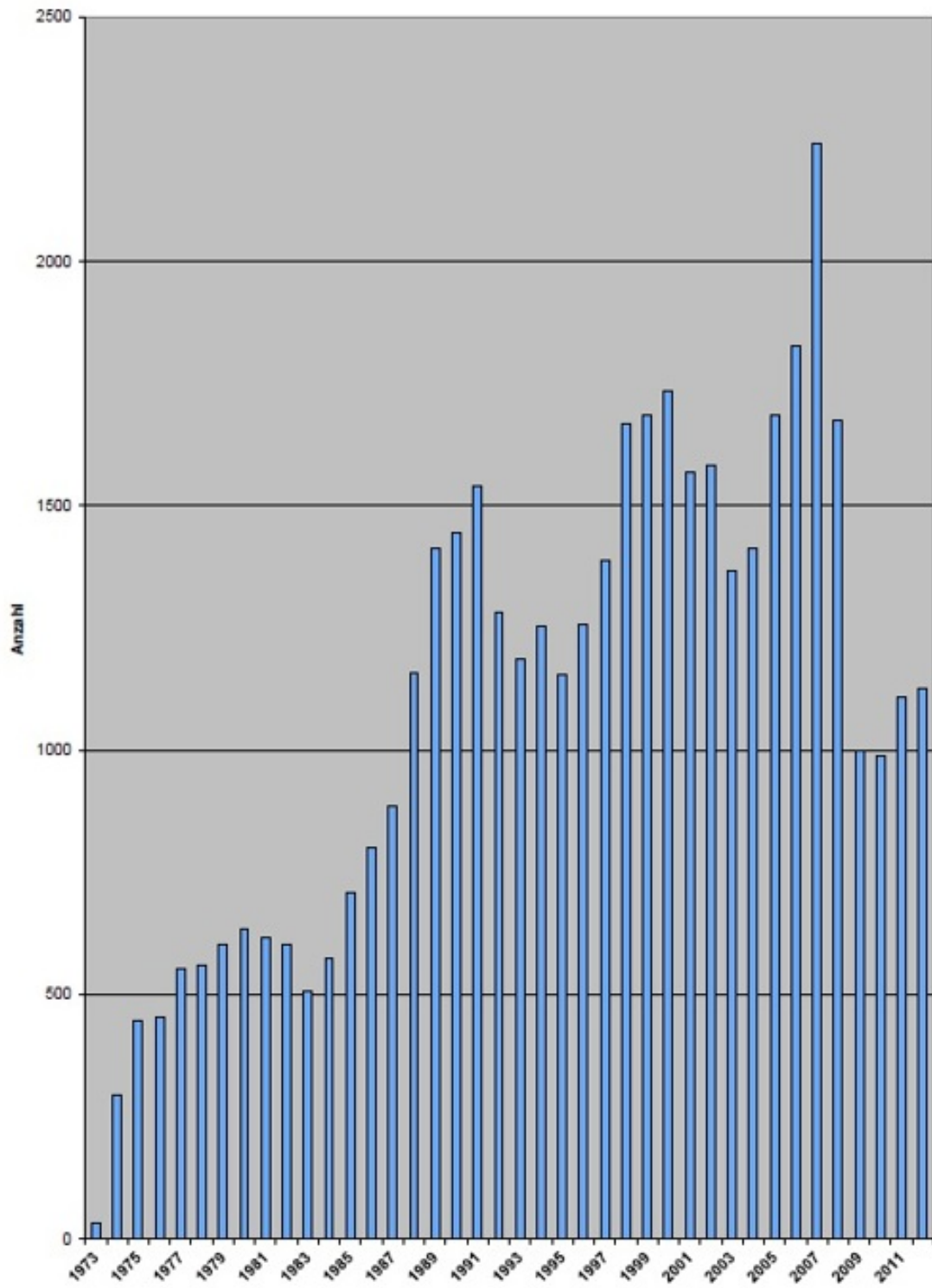
Behörden. Dazu gehört, dass das Bundeskartellamt im Rahmen des Informationsaustauschs im Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden befugt ist, der Kommission und den Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten alle tatsächlichen oder rechtlichen Umstände einschließlich vertraulicher Angaben mitzuteilen und diese Informationen als Beweismittel zu verwenden. Darüber hinaus erstreckt das neue Recht die Möglichkeit zum Informationsaustausch auf andere Fälle der Kooperation außerhalb des Netzwerks der europäischen Wettbewerbsbehörden. Dies kann die Zusammenarbeit mit außereuropäischen Wettbewerbsbehörden in Kartellfällen ebenso betreffen wie die Zusammenarbeit mit diesen oder mit europäischen Wettbewerbsbehörden in Fusionsfällen. Vertrauliche Angaben aus Verfahren der Zusammenschlusskontrolle dürfen jedoch nur mit Zustimmung des Unternehmens übermittelt werden, das diese Angaben vorgelegt hat. Besonders geregelt ist die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden und den Regulierungsbehörden. Angesichts der Sachnähe der Tätigkeit der Regulierungsbehörden zu den Aufgaben der Kartellbehörden erschien dem Gesetzgeber eine solche Bestimmung zur Sicherung einer umfassenden und effektiven Zusammenarbeit zur Durchsetzung eines effektiven Wettbewerbsschutzes erforderlich.

Das Bundeskartellamt verfolgt alle Wettbewerbsbeschränkungen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland auswirken. Zu seinen Aufgaben gehören im Einzelnen die Durchsetzung des *Verbot*es *wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmter Verhaltensweisen*, die Ausübung der *Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen* sowie die Durchführung der *Fusionskontrolle (Konzentration)*. Für die Durchsetzung

des Kartellverbots und die Missbrauchsaufsicht ist das Bundeskartellamt allerdings nur insoweit zuständig, als die wettbewerbsbeschränkende Wirkung über ein Bundesland hinausreicht. Bleibt die Wirkung auf ein Bundesland begrenzt, verfolgen die jeweiligen Landeskartellbehörden die Wettbewerbsverstöße. Für die Durchführung der Fusionskontrolle hat das Bundeskartellamt jedoch die ausschließliche Zuständigkeit. Soweit die europäische Fusionskontrolle anwendbar ist, kommt eine nationale Fusionskontrolle grundsätzlich nicht in Betracht. Darüber hinaus nimmt das Bundeskartellamt als zuständige Behörde alle Aufgaben wahr, die den Mitgliedstaaten durch die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages übertragen sind.

Diagramm: Anzahl der beim Bundeskartellamt angemeldeten UnternehmensZusammenschlüsse 1973-2012(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Anzahl der beim Bundeskartellamt angemeldeten
Unternehmens-Zusammenschlüsse 1973-2012



Quelle: Berichte des Bundeskartellamts 2001/2002, 2011/2012

Literaturhinweise:

- Internet: www.bundeskartellamt.de

Kurt Stockmann

Aufsichtsämter

Die *Aufsicht über die Wirtschaft* ist für den öffentlichen Sektor als Träger der Wirtschaftspolitik eine systemnotwendige Aufgabe auf jenen Märkten, für die angenommen wird, dass es zwischen Anbietern und Nachfragern aufgrund unterschiedlicher Informiertheit über die Märkte zu keinem gleichgewichtigen Ergebnis kommt. Deshalb greift der Staat mit Hilfe von Regulierungen und mit *Aufsichtsämtern* als Kontrollinstitutionen ein. Das Ziel dieser Form der Wirtschaftspolitik ist es, das Gemeinwohl zu erhöhen, indem die selbstverantwortlichen privaten Wirtschaftsaktivitäten von Haushalten und [Unternehmen](#) durch besondere Rechtsregeln und Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Diese werden für notwendig erachtet, um die Funktionsfähigkeit bestimmter Märkte ökonomisch und in ihren sozialen Wirkungen zu erreichen und zu sichern. Für die den Aufsichtsämtern übertragenen *Überwachungs-, Berichtigungs- und Sanktionsfunktionen* hat der Gesetzgeber konkrete Regeln und Rechte zu entwickeln; nur so sind die Ziele, Mittel und Maßstäbe der Eingriffe für die betroffenen Wirtschaftssubjekte vorhersehbar und messbar und dadurch auch das Handeln der Aufsichtsämter berechenbar (Rechtsstaatsprinzip).

Unter *Wirtschaftsaufsicht* (nicht zu verwechseln mit der Staatsaufsicht über [öffentliche Unternehmen](#), die zusätzlich ebenfalls der Wirtschaftsaufsicht unterworfen sind) standen oder stehen z.B. Apotheken, Banken, Einzelhandel, Energiewirtschaft, Forstwirtschaft, Lebensmittelhandel, Luftfahrt, Verkehr, Versicherungen u.a. (*branchengebundene Fachaufsicht*); Arbeitsschutz,

Eichwesen, Immissionsschutz u.a. (*Spezialaufsicht*); Kartelle, Preise, Steuern u.a. (*allgemeine Aufsicht*). Durch die Aufzählung wird deutlich, dass es sowohl sektoral abgrenzbare oder branchengebundene als auch allgemeine bzw. gesamtwirtschaftliche Aufsichtsbereiche gibt. Ferner ist die Tendenz zu einem umfassenden Gestaltungsanspruch der Wirtschaftsaufsicht erkennbar.

So unterschiedlich die gesetzlich festgelegten Bereiche der Aufsicht sind, so vielfältig und unterschiedlich sind auch die *Aufgaben* selbst. Ansatzpunkt einer Wirtschaftsaufsicht ist im allgemeinen das Marktverhalten der Marktteilnehmer, das beobachtet und evtl. berichtigt wird. Die *Zwecke* der Wirtschaftsaufsicht reichen dabei vom Schutz eines „unmündigen Vertragspartners“ (Kunde von Versicherungen) über die Sicherstellung des gewünschten Angebots einzelner Unternehmungen (z.B. Hygiene in Gaststätten), die Sorge um die Struktur eines ganzen Wirtschaftszweiges (Erlaubnis oder Verbot von Kartellbildung, [Bundeskartellamt](#)) bis hin zur gesamtwirtschaftlichen Gefahrenabwehr (Kontrolle der Finanzmärkte).

Eine einheitliche, übergreifende und in sich geschlossene Organisation der Wirtschaftsaufsicht ist nicht gegeben und aufgrund der Aufgabenvielfalt auch kaum gestaltbar. Vielmehr sind die *Aufsichtsbefugnisse* und die konkrete Umsetzung des Auftrags an zahlreiche, z.T. sich überschneidende Zuständigkeitsbereiche verteilt. Der organisatorisch aufwendigste und wirtschaftspolitisch bedeutende Schwerpunkt konzentriert sich dabei auf die *Bundesaufsichtsämter*, die als selbständige Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen angesiedelt sind. Sie betreffen den Bereich der Finanzmärkte und sind unterteilt

in das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel.

Die klassische und älteste Wirtschaftsaufsicht (seit 1901) betrifft das *Versicherungswesen*. Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (1931, mehrfach novelliert). Mit der Begründung der Besonderheit des Produkts „Versicherung“, seiner sozialen Bedeutung, des Vertrauensbedürfnisses der Versicherungswirtschaft sowie ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung werden vom *Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen* (Sitz in Bonn) im wesentlichen zwei Hauptziele verfolgt: Die Belange der Versicherten zu wahren und dabei insbesondere sicherzustellen, dass die künftigen Verpflichtungen des Versicherungsunternehmens jederzeit erfüllbar sind. Aufsichtsmaßnahmen sind u.a. Konzessionspflicht, Kautionszwang, Rechnungslegung und Publizität, Überwachung der Geschäftsführung sowie Eingriffsmöglichkeiten beim Geschäftsbetrieb.

Eine vergleichbar weit reichende Aufsicht wird im *Kreditwesen* praktiziert. Die Bankenaufsicht, deren allgemeine Aufgabe in der Förderung der Stabilität der Kreditinstitute und des Finanzsystems besteht, wird überwiegend vom *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen* mit Sitz in Bonn in Zusammenarbeit mit der [Deutschen Bundesbank](#) übernommen. Rechtliche Grundlage der Aufsicht ist das mehrfach novellierte Gesetz über das Kreditwesen von 1961. Die Bankenaufsicht hat insbesondere Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der Einlagen der Kunden gefährden, die ordnungsgemäße Durchführung der Bankgeschäfte

beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen.

Als jüngste Aufsichtsbehörde wurde 1995 das *Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel* mit Sitz in Frankfurt/Main gegründet. Seine Aufgabe ist es, Missständen entgegenzuwirken, welche die ordnungsgemäße Durchführung des Wertpapierhandels beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für den Wertpapiermarkt bewirken können. Insbesondere obliegt ihm die Überwachung der Publizitätspflicht börsennotierter Unternehmen sowie als weitere wesentliche Aufgabe die Aufdeckung und Verfolgung von Verstößen gegen die Insiderregeln.

Vor dem Hintergrund der schnell fortschreitenden Veränderungen auf den Finanzmärkten hin zu einem Allfinanzmarkt und aus der daraus folgenden Notwendigkeit einer organisatorischen Anpassung wurden 2002 die bisherigen Bundesaufsichtsämter für das Versicherungswesen, das Kreditwesen und für den Wertpapierhandel mit all ihren bestehenden Aufgaben in die neu errichtete, rechtlich selbständige *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- und Finanzmarktaufsicht* (Allfinanzaufsicht Bafin) zusammengeführt. Erwartet werden hiervon höhere Aufsichtskompetenzen, Synergieeffekte bei Querschnittsaufgaben und insgesamt eine Stärkung der Aufsichtseffizienz.

Als Folge der Welt-Finanzkrise haben die Bemühungen zugenommen, international gemeinsame bzw. koordinierte Institutionen bzw. Regeln zu beschließen. Federführend ist die G 20; die Erfolge sind äußerst dürftig. Die nationale Interessen und ordnungspolitischen Auffassungen über die Gestaltung und Kontrolle der nationalen und internationalen Finanzmärkte weichen unvermindert stark

ab. Dies gilt auch für die Anerkennung und Beaufsichtigung der Regeln von Basel 2 und der Neufassung in Basel 3.

Als Folge der Euro-Schuldenkrise und der Probleme der Banken hat die EU im Dezember 2012 beschlossen, für größere, international tätige Banken eine gemeinsame Bankenaufsicht zu schaffen. Die Zuordnung dieser Aufgabe auf die EZB hat zu ordnungspolitischen Kontroversen geführt, die auch mit der Entscheidung nicht beendet sein werden, weil einige EU-Länder dies auch als ein Vehikel verstehen, die Unabhängigkeit der EZB indirekt einzuschränken.

Literaturhinweise:

- SCHMIDT, R. (1988). *Wirtschaftsaufsicht*, in: Albers, W. u. a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 9, ungekürzte Studienausgabe, Stuttgart u. a., S. 34-44;
- BUNDESANSTALT FÜR FINANZDIENSTLEISTUNGSAUFSICHT (www.bafin.de)

Dieter Fritz-Aßmus, Rolf H. Hasse

Industrie-und Handelskammern

Die Industrie-und Handelskammern sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts die Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft in Deutschland gegenüber der Regional-und Bundespolitik. Die Industrie-und Handelskammern sind damit Ausdruck der Selbstverwaltung der Wirtschaft.

Die 80 Industrie-und Handelskammern repräsentieren das wirtschaftliche Gesamtinteresse auf Grundlage einer

breiten Unternehmerschaft: 3,6 Mio. gewerbliche Unternehmen sind gesetzliche Mitglieder der IHKn.

Durch die Mitgliedschaft aller gewerblichen Unternehmen kann die gleichberechtigte Einflussnahme eines jeden Unternehmens garantiert werden. Eine Stimmengewichtung nach Größe, Umsatz oder Anzahl der Mitarbeiter gibt es nicht. Alle Unternehmen sind gleichermaßen stimmberechtigt.

Die Unternehmen wählen ihre Vertreter in die so genannte Vollversammlung der IHK. Die Vollversammlung wählt den Präsidenten, die Vizepräsidenten (so genanntes Ehrenamt). Die obligatorische Mitgliedschaft der Unternehmen in der lokalen IHK ermöglicht eine von staatlichen Zuschüssen autarke Arbeitsweise und sichert Objektivität und Vertrauenswürdigkeit.

Die Aufgaben der IHKs bestimmen sich nach dem IHKGesetz. Besonders zu erwähnen sind dabei zwei Aufgabenbereiche: Zum einen die umfassende Betreuung des Gutachterwesens. Gerichte, Behörden und Private können sich an die IHKs wenden bei der Suche nach Sachverständigen auf über 200 Sachgebieten. Die IHKs garantieren dabei die Fachkompetenz des jeweiligen Sachverständigen. Zum anderen haben die IHKs eine herausragende Stellung für die Förderung, Verbesserung und Leistungsfähigkeit des Bildungswesens sowie des Aus- und Weiterbildungssystems in den Unternehmen. Ziel ist es, die Wettbewerbsvorteile durch qualifiziertes Personal zu verbessern.

Die IHKs bieten ihren Mitgliedern eine breite Palette von Informationen durch Veranstaltungen, Zeitschriften und andere Publikationen sowie durch persönliche Ansprechpartner vor Ort, die den Unternehmen zur

Beratung zur Verfügung stehen. Damit leisten die IHKs einen wesentlichen Beitrag zur Effizienz innerbetrieblicher Strukturen sowie zur Verbesserung der Marktposition.

Der Deutsche Industrie-und Handelskammertag in Berlin ist die Dachorganisation der Industrie-und Handelskammern. Er nimmt durch Positionspapiere und Stellungnahmen Einfluss auf unternehmensrelevante politische Entscheidungen. Bei der Erarbeitung seiner Positionen spielt die Ausschussarbeit, in der Unternehmen vertreten sind, eine wesentliche Rolle.

Auf europäischer Ebene nimmt Eurochambres, in der europäischen Kammern vertreten sind, die Interessenvertretung der europäischen Unternehmen gegenüber der EU-Kommission wahr.

Literaturhinweise

- DIHT – Deutscher Industrie-Und Handelskammertag (Hrsg.) (2000), Industrie-und Handelskammern in der Bundesrepublik Deutschland: Aufgaben und Gesetz, Bonn;
- Ders. (2000), IHK – Das Leitbild der Marke, Bonn;
- Ders. (1999), Kammerrecht, Bonn.
- Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich in dem Beitrag „[Kammerwesen](#)“ von Hans Werner Hinz

Dagmar Boving

Kammerwesen

Allen Kammern liegt das Prinzip der Selbstverwaltung zugrunde. Unter Selbstverwaltung versteht man, dass die Zugehörigen einer Selbstverwaltungskörperschaft ihre

Angelegenheiten selbstständig und eigenverantwortlich regeln. Ausgehend von den Stein-Hardenberg-Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts ist die Selbstverwaltung ein wichtiges Organisationsprinzip demokratischer Staaten. Besondere Bedeutung hat die Selbstverwaltung für die sog. „Gebietskörperschaften“; das sind Gemeinden und Gemeindeverbände, denen das Selbstverwaltungsrecht in Art. 28 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich garantiert ist. Auf diese Weise sollen die Bürger stärker an der öffentlichen Verwaltung beteiligt werden. Neben der kommunalen Selbstverwaltung gibt es die wirtschaftliche, die berufsständische und die soziale Selbstverwaltung. Die Träger der wirtschaftlichen Selbstverwaltung sind die [Industrie-und Handelskammern](#); berufsständische Kammern sind z. B. die Ärztekammern, die Rechtsanwaltskammern und Architektenkammern, während die Sozialversicherungsträger der sozialen Selbstverwaltung zugeordnet werden.

Für alle Kammern gelten folgende Organisationsprinzipien:

- Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, d. h. sie werden vom Staat aufgrund eines Gesetzes errichtet und mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben betraut;
- das Gesetz legt fest, wer den Kammern als (Pflicht-) Mitglied zugehört (z. B. alle Kaufleute, alle Handwerker, alle Ärzte usw.);
- die Kammerzugehörigen bringen durch Beiträge die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel selbst auf und überwachen ihre sachgemäße und sparsame Verwendung;
- kennzeichnend für alle Selbstverwaltungskörperschaften sind die

maßgeblichen Mitwirkungsrechte der gewählten Vertreter der Zugehörigen bei der Besetzung der Haupt- und Ehrenämter sowie bei der Festlegung des Haushalts und der Entscheidung grundsätzlicher Fragen.

Der Staat errichtet die Kammern, um sich deren Sachverstand zunutze zu machen und eine möglichst sachgerechte, ortsnahe und rationelle Aufgabenerledigung sicherzustellen und damit zugleich seine eigenen Verwaltungseinrichtungen zu entlasten. Damit sind die Kammern zugleich auch eine Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips, welches besagt, dass grundsätzlich die kleinere Einheit (z. B. die Familie oder Gemeinde) ihre Angelegenheiten selbst erledigen sollte und erst dann von größeren Einheiten (z. B. Land oder Bund) unterstützt werden sollte, wenn die Aufgabenerledigung ein übergeordnetes Tätigwerden erfordert.

Hans Werner Hinz

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist eine (rechtsfähige bundesunmittelbare) Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie ist Träger der „Arbeitsförderung“ nach dem Dritten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III vom 16. Dezember 1997) und öffentlichrechtlicher Dienstleister für alle Fragen des Berufs, der *Aus- und Weiterbildung*, der *Mobilität*, der *Beschäftigung* und für Wege zur Gründung einer selbstständigen Existenz.. Trotz der Aufhebung des früheren Monopols der Vermittlung von Arbeitskräften (Vermittlungsmonopol) ist die BA - mit ihrer Zentrale in Nürnberg und ihren 10 Regionaldirektionen, 178 Agenturen für Arbeit und gut 660 Dienststellen - auch in der Zeit von privaten Internet-Jobbörsen - die einzige

umfassend kompetente, neutrale und ortsnah-dezentral verfügbare beschäftigungspolitische Institution des Bundes. Organe der Selbstverwaltung (durch die Arbeitnehmer, die Arbeitgeber und die öffentlichen Körperschaften) sind der Verwaltungsrat sowie die Verwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit, die die Arbeit des Vorstands und der Geschäftsführung überwachen und diese beraten.

Schon im 19. Jahrhundert waren vor allem in Großstädten kommunale Arbeitsvermittlungsstellen entstanden. Nach der kriegswirtschaftlichen Arbeitskräfte lenkung und dem Aufkommen einer Vielfalt von Einrichtungen für Arbeitsnachweise und Erwerbslosenfürsorge wurde mit der wachsenden Massenarbeitslosigkeit in der Weimarer Zeit die Notwendigkeit einer umfassenden, neutralen und effizienten Arbeitsmarktorganisation deutlich. Diese Lücke der Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetzgebung wurde am 1. Oktober 1927 mit der Einrichtung der „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ auf der Grundlage des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 geschlossen. Nach der nationalsozialistischen ‚Gleichschaltung‘ folgte historisch die am 1. Mai 1952 gegründete ‚Bundesanstalt für Arbeit‘. Anfang 2002 setzte die Bundesregierung die Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘, die sog. ‚Hartz-Kommission‘, ein. Ihre Aufgabe war es, den Arbeitsmarkt in Deutschland effektiver und die Arbeitsverwaltung effizienter zu machen. Auf der Grundlage der Vorschläge der ‚Hartz-Kommission‘ wurden vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (‚Hartz I-IV‘) verabschiedet. Insbesondere das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) brachte umfassende

organisatorische Reformen für die Bundesanstalt für Arbeit mit sich. Im Zuge dieses Reformprozesses wurde die ‚Bundesanstalt für Arbeit‘ am 1. Januar 2004 auch in ‚Bundesagentur für Arbeit‘ umbenannt.

Angesichts der besonderen Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes können solche institutionellen Arrangements für die Erwerbsarbeit (‚Institutionalisierter Arbeitsmarkt‘) in der ökonomischen Theorie als Möglichkeit zur Wohlfahrtssteigerung begründet werden. Die Gründerväter der [Sozialen Marktwirtschaft](#) hatten in dem Bestreben, die historischen Probleme der ‚Arbeiterfrage‘ zu überwinden, insbes. die Vermeidung von Arbeitslosigkeit zum zentralen Anliegen der Wirtschaftsordnungspolitik gemacht ([Ludwig Erhard](#), [Alfred Müller-Armack](#) und [Walter Eucken](#)). Die Bundesagentur für Arbeit kann daher als unverzichtbares Element der regulierenden Ordnungsprinzipien für den Arbeitsmarkt in der Sozialen Marktwirtschaft angesehen werden ([Arbeitsmarktordnung](#)).

Die Verknüpfung eines öffentlichen Beschäftigungsservice mit der Einkommenssicherung bei [Arbeitslosigkeit](#) kann als ein erster Schritt einer vorbeugenden (prophylaktischen) [Sozialpolitik](#) gegenüber dem Risiko der Arbeitslosigkeit angesehen werden. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 und seine Reform 1997 (AFRG/SGB III) hatten diesen Vorrang von Vermittlung, Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und der Eingliederung in reguläre Erwerbstätigkeit durch die Ausweitung und systematische Ausgestaltung eines differenzierten, dezentral einsetzbaren Instrumentariums der *„Aktiven Arbeitsmarktpolitik“* verstärkt.

Auch angesichts der in fünf Jahrzehnten erreichten Verbesserungen der Lebenslage der Arbeitnehmer in Deutschland bleibt das Arbeitseinkommen für die Mehrzahl

der Erwerbstätigen für die Existenzsicherung entscheidend. Eine private Versicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit ist wegen der kollektiven Interdependenz des Eintritts von Schadensfällen bei Konjunktur-, Struktur- und Wachstumskrisen nicht zu erwarten. Zudem macht die Beeinflussbarkeit des Risikos durch den Betroffenen („moral hazard“) Arbeitslosigkeit zu einem privatwirtschaftlich nicht versicherbaren Risiko. Es gibt keinen einheitlichen Gesamtarbeitsmarkt, vielmehr eine „Spaltung“ in fachberufliche, qualifikatorische, sektorale und räumliche Teilarbeitsmärkte. Der Arbeitsmarkt ist gekennzeichnet durch eine besonders hohe Intransparenz der Angebots- und Nachfrageseite. Die Arbeitsverträge sind unvollständig und die Mobilität der Arbeitskräfte ist beschränkt. Diese Bedingungen erschweren auf dem Arbeitsmarkt die reibungslose Zusammenführung von Angebot und Nachfrage sowie die einzel- und gesamtwirtschaftlich optimale Lenkung der Ressource „Arbeit“ in die Verwendungen, bei denen ein hoher ökonomischer Ertrag durch den Einsatz des Faktors nach Menge und Qualität erzielt wird.

Die BA kann durch Information über Lage und Entwicklung der Arbeitsmärkte, durch Berufsberatung und Vermittlung sowie durch zügige Besetzung offener Stellen den Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützen (§ 1 SGB III). Mit diesem Dienstleistungsangebot schafft die BA eine wichtige Voraussetzung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ihre besondere Verantwortung für die Entwicklung und Erhaltung beruflicher Leistungsfähigkeit und für die Beschäftigung (§ 2 SGB III) wahrzunehmen.

Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld I) werden gewährt, wenn sich eine Person im Erwerbsalter bei der Agentur für Arbeit als arbeitslos

gemeldet hat und eine Anwartschaftszeit in der gesetzlichen Arbeitslosenpflichtversicherung erfüllt wurde. Die Höhe des Arbeitslosengelds I orientiert sich grundsätzlich am vorherigen Erwerbseinkommen, während die maximale Bezugsdauer mit dem Alter des Arbeitslosen und der Dauer der Pflichtversicherungsverhältnisse innerhalb der vergangenen zwei Jahre variiert. Höhe und Dauer der Ansprüche werden im internationalen Vergleich vielfach als mit ursächlich für die Hartnäckigkeit hoher Arbeitslosigkeit eingeschätzt. Insbesondere zeigt sich, dass sich eine erhöhte Bezugsdauer für Ältere negativ auf deren Wiederbeschäftigungschancen auswirken kann.

Um erfolgreiche Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber und für die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit durch vorbeugende Arbeitsförderung anbieten zu können, benötigt die Bundesagentur wissenschaftliche Analysen von Arbeitsmarkt und Beschäftigung, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA (IAB) angefertigt werden (§ 282 SGB III). Neben dem laufenden Controlling für die Umsetzung der geschäftspolitischen Ziele wird der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums einer ständigen Wirkungsanalyse unterzogen. Die Überprüfung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat wiederholt zu Anpassungen und zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz der Arbeitsförderung geführt. Sie hat zudem verdeutlicht, dass die Arbeitsmarktpolitik der BA nur ergänzend zu einer gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und *Beschäftigungspolitik* wirksam sein kann (vgl. § 1 AFG; weniger deutlich: § 1 SGB III). Bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit im Transformations- und Anpassungsprozess Ostdeutschlands wurden diese Einschränkungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM),

bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vielfach besonders deutlich. Aktuelle Forschungsergebnisse legen nahe, dass Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik zwar kurzfristig negative Effekte auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben können, mittel- bis langfristig zeigen sich jedoch eindeutig positive Effekte.

Literaturhinweise:

- Fitzenberger, B./ Osikominu, A./ Paul, M. (2010), The Heterogeneous Effects of Training Incidence and Duration on Labor Market Transitions, IZA Discussion Paper, Nr. 5269;
- Kleinhenz, G. (1979), Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: Lampert, H. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart, New York, S. 8 ff;
- Lampert, H. (1997), Die Wirtschaftsund Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., München/ Landsberg a. Lech;
- Lee, S./ Wilke, R. (2009), Reform of Unemployment Compensation in Germany: A Nonparametric Bounds Analysis Using Register Data, Journal of Business and Economic Statistics, 27(2), S.193-205;
- Müller, E./ Wilke, R./ Zahn, P. (2007), Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 227 (1), S.65–86;

- Rottenecker, H./ Schneider, J. (1996), Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, in: Siebrecht/ Kohl/ Streich, Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, Bd. 9.

Stefan Bauernschuster Gerhard D. Kleinhenz

Parafiski

Die Produktion marktfähiger Waren und Dienstleistungen zur privaten Nutzung / zum privaten Konsum - wie Frühstücksbrötchen und Taxifahrten - ist vergleichsweise eindeutig dem Kompetenzbereich privater *Unternehmen* (**Erster Sektor**) zuzuordnen. Derartige Güter werden *private* Güter genannt, weil dafür ein Markt existiert, auf dem die Nachfrager bereit sind, summarisch mindestens einen kostendeckenden Preis zu bezahlen. Dies ist der Fall, weil die Käufer aufgrund der jeweiligen Eigenschaften der Güter dazu in der Lage sind, den Nutzen / den Konsum ausschließlich alleine wahrzunehmen (Ausschlussprinzip). Dem steht ein Leistungsbereich mit einem Angebot von Gütern gegenüber, welche einen öffentlichen Nutzen stiften und bei denen der Ausschluss anderer Akteure gar nicht oder nur teilweise möglich ist. Dies gilt beispielsweise für die Landesverteidigung oder für die Straßenbeleuchtung.

Bei diesen *öffentlichen Gütern* versagt der Markt, weil der Nutzer / der Konsument nicht dazu bereit ist, einen mindestens kostendeckenden Preis für seinen Nutzen zu bezahlen. Derartige Leistungen von allgemeinem Interesse werden zwar von den Bürgern gewünscht und als wichtig erachtet. Eine Beteiligung des Einzelnen an deren Finanzierung erweist sich gleichwohl aber als problematisch. Die Individuen sehen kaum eine Veranlassung, freiwillig einen Beitrag für Leistungen zu bezahlen, bei denen sie davon ausgehen können, daß sie

ohnehin produziert werden und sie von der Nutzung / von dem Konsum nicht ausgeschlossen werden können. Die Abstimmung über Art und Umfang solcher primär öffentlichen Aufgaben (siehe auch [Staatsausgaben](#)) erfolgt daher im demokratischen Prozeß außerhalb des Marktes (**Zweiter Sektor**). Die Finanzierung der Produktion geschieht in der Regel über den öffentlichen Haushalt als **Fiskus** auf der Basis von Zwangsabgaben (Steuern, [Staatseinnahmen](#)).

Jenseits der originär öffentlichen Aufgaben werden allerdings auch zahlreiche abgegrenzte Aufgaben im öffentlichen Interesse in dauerhafter Form von selbständigen Institutionen und Haushalten erfüllt. Diese stehen neben den Haushalten der Gebietskörperschaften von [Bund, Ländern und Gemeinden](#); sie werden daher als **Parafiski** (Singular: Parafiskus) bezeichnet. Es handelt sich dabei um quasi-staatliche, institutionell verselbständigte Einrichtungen (mit finanzieller Autonomie und organisatorischer Selbstverwaltung; meist in Organisationsformen des öffentlichen Rechts), welche gruppenbezogene Aufgaben wahrnehmen und damit in einem **Dritten Sektor** zwischen den Gebietskörperschaften als Vertretung territorial-gesellschaftlicher Interessen einerseits und dem Markt als Koordinationsmechanismus für privatwirtschaftliche Einzelinteressen andererseits stehen. Dementsprechend werden die Parafiski auch als *Intermediäre Finanzgewalten* bezeichnet.

Typische Parafiski im engeren Sinne sind die (gesetzlichen) *Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherungen* (Sozialfiski) sowie die berufständischen Vertretungen von Dienstleistern, Handel, Handwerk, Industrie und Landwirtschaft (Ständefiski). Zudem werden die Kirchen nebst den anderen staatlich

anerkannten Religionsgemeinschaften diesem Bereich zugerechnet. Zur Finanzierung ihrer Leistungen können diese Einrichtungen auf staatlicherseits gewährte Rechte wie Pflichtmitgliedschaften (Sozialversicherungen, Kammern: beispielsweise Rechtsanwalts-, Ärzte-, Architekten-, Handwerks-, Industrie- und Handels-, Notar-, Steuerberaterkammern) oder auf Steuerzuschlagsverfahren zur Erhebung der Beiträge (Kirchen / Kirchensteuer) zurückgreifen. Derartige Ausstattungszugeständnisse werden mit einem übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Nutzen (Gemeinwohl) begründet, welche in Teilbereichen aus der Tätigkeit derartiger Organisationen resultiert.

Darüber hinaus lassen sich schließlich auch internationale Gebilde wie Entwicklungs(hilfe)banken und unter (interpretationsbedürftigen) Umständen sogar die Europäische Union als Parafiski identifizieren, da sie staatlich übertragene Aufgaben autonom auf der Grundlage eigener Finanzausstattungen und gesonderter Haushalte wahrnehmen.

Neben diesen oben genannten Parafiski werden in einer weiter gefaßten Definition auch Hilfsfiski und Gruppenfiski zu den parafiskalischen Einrichtungen gezählt:

(1) *Hilfsfiski* gehören zum staatlichen Sektor und nehmen Aufgaben im öffentlichen Interesse wahr. Sie verfügen über eigene Haushalte und sind durch eine organisatorische Selbstverwaltung gekennzeichnet, obwohl ihnen vielfach Finanzmittel aus anderen öffentlichen Haushalten zugewiesen werden (Alimentation). Als so genannte Sondervermögen (beispielsweise das Bundeseisenbahnvermögen, der Erblastentilgungsfonds, das ERP-Sondervermögen, der Finanzmarktstabilisierungsfonds, der Fonds „Deutsche Einheit“ oder der Sonderfonds

„Aufbauhilfe“) und staatlich initiierte Stiftungen auf den föderalen Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (beispielsweise Forschungs-, Kultur-, Umwelt- oder Verbraucherschutzstiftungen in Form der Volkswagen-Stiftung, der Deutschen Bundesstiftung Umwelt oder der Stiftung Warentest) dienen unmittelbar öffentlichen Belangen. Sie sind daher als funktionale Budgetauslagerungen (Nebenhaushalte / Flucht aus dem Budget) zu betrachten. Bei den öffentlichen Unternehmen (beispielsweise bei der Deutschen Bahn AG – früher: Deutsche Bundesbahn, bei der Deutschen Post AG und bei der Deutschen Telekom AG: früher beide unter dem Dach der Deutschen Bundespost), bei öffentlichen Anstalten (beispielsweise dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk / Fernsehen – mit ARD, ZDF und Deutschlandradio) oder öffentlichen Kreditinstituten (beispielsweise bei der KfW Bankengruppe – früher: Kreditanstalt für Wiederaufbau, bei den Förderbanken der Länder, bei den Landesbanken und bei den Sparkassen; teilweise mit eigenen Stiftungen im Gefolge) wiederum ist die Tendenz zu beobachten, daß die hilfsmäßiglichen Merkmale, insbesondere politisch festgelegte Leistungen und Preise (beispielsweise durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag mit der Festlegung des Neuen Rundfunkbeitrags und der Erhebung durch den Beitragsservice; früher: GEZ) sowie die staatliche Alimentation, zunehmend verdrängt werden. Ursprünglich staatlich finanzierte Auftragsleistungen werden als im *Wettbewerb* zu erbringenden Geschäfte separiert. Auf diese Weise werden die Voraussetzungen für eine zunächst rechtliche und schrittweise dann auch materielle *Privatisierung* öffentlicher Unternehmen geschaffen (Beispiele: Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG, die sich nur noch teilweise unmittelbar oder mittelbar im Eigentum des Bundes befinden).

(2) Bei den *Gruppenfiski* handelt es sich ebenfalls um einzelverbandliche Einrichtungen, welche primär gruppenspezifische Interessen verfolgen, die zugleich auch in hohem Maße dem Gemeinwohl dienen. Zu ihnen gehören die Institutionen der Freien Wohlfahrtspflege, gemeinnützige Vereine und Verbände (*Spendenmarkt*; Non-Profit-Organisationen), welche teilweise marktfähige Leistungen (beispielgebend Krankenpflege, Schulausbildung) und teilweise kollektive Leistungen (beispielgebend Interessenverbände wie die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände und die politischen *Parteien*) von gesellschaftlichem Rang erbringen oder auch staatliche Aufgaben (beispielsweise Kinderbetreuung, Obdachlosenhilfe oder Altenpflege) wahrnehmen. Derartige Einrichtungen werden dafür durch steuerliche Vergünstigungen und / oder öffentliche Zuschüsse gefördert.

Wegen der Vielfältigkeit der vorstehend genannten Einrichtungen und wegen ihrer unterschiedlichen institutionellen Ausformung ist die Abgrenzung der Parafiski oftmals nicht trennscharf zu vollziehen. Zudem fehlt es an einer zentralen statistischen Erfassung vieler parafiskalischer Institutionen. Dadurch wird die Messung und die Bewertung der Staatstätigkeit insgesamt erschwert. Dieser Tatbestand beeinträchtigt folglich auch einen internationalen Vergleich diesbezüglicher Aktivitäten und der zugehörigen Daten.

Mit der Verlagerung staatlicher Aufgaben in parafiskalische Einrichtungen wird gezielt oder unbewusst die Transparenz der damit in Zusammenhang stehenden finanzwirtschaftlichen Wirkungen verringert. Noch gravierender ist es, dass dadurch letztendlich die demokratische Kontrolle über die öffentlichen Aufgaben, die

öffentlichen Einnahmen und die öffentlichen Ausgaben in diesem intermediären Bereich gemindert wird. Die somit zu konstatierenden Informationsdefizite beeinträchtigen naturgemäß die jeweilige zukünftige Gestaltung derartiger Einrichtungen mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Zielvorgaben. Dies kann im Einzelfall durchaus von einer nicht zu unterschätzenden gesamtwirtschaftlichen Bedeutung sein, wenn beispielgebend an die mit den gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherungen in Verbindung stehenden Finanzierungs- und Leistungsströme gedacht wird (Verschiebebahnhöfe mit Verteilungseffekten und mit Nachhaltigkeitsaspekten vor dem Hintergrund der [demographischen Entwicklung](#)).

Jenseits dessen können derartige Einrichtungen des Dritten Sektors aber als ein ständiges ordnungspolitisches Infragestellen staatlicher Zuständigkeiten gedeutet werden: Sie belegen nicht nur die generelle Geltung des *Subsidiaritätsprinzips* ([Fiskalföderalismus](#)), sondern sind grundsätzlich auch als eine wettbewerbspolitische Herausforderung der jeweiligen Träger und der beteiligten Akteure interpretierbar. Die Dynamik der politischen, rechtlichen, funktionalen und wirtschaftlichen Prozesse begründet in zeitlichen Abständen eine Überprüfung einzelner Zuordnungen – gegebenenfalls mit einer anschließenden Neupositionierung der fraglichen Einrichtungen, um den jeweiligen marktlichen wie auch den öffentlichen Anforderungen adäquat gerecht werden zu können.

Literaturhinweise:

- BURMEISTER, K.(1997), *Außerbudgetäre Aktivitäten des Bundes – Eine Analyse der Nebenhaushalte des Bundes unter besonderer*

Berücksichtigung der finanzhistorischen Entwicklung, Frankfurt / Main u. a.;

- HERING, A. (1998), *Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte*, Frankfurt / Main;
- PUHL, T. (1996), *Budgetflucht und Haushaltsverfassung*, Tübingen;
- SCHUPPERT, G. F. (2000), *Verwaltungswissenschaft - Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden, S. 862 ff.;
- TIEPELMANN, K., VAN DER BEEK, G. (Hrsg.)(1997), *Politik der Parafiski – Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats-und Bürgernähe*, Hamburg;
- UEBERSCHÄR, H. (2007), *Haushalte ohne Kontrolle – Nebenhaushalte in der Finanzverfassung*, Marburg;
- ZIMMERMANN, H., KRENZER, M. (2001), „Intermediäre“ Institutionen in der Perspektive neuer ökonomischer Theorieansätze, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, H. 5, S. 265 ff.

D. Dickertmann V. W. Piel

Konzertierte Aktion, Bündnis für Arbeit

„Bündnisse“ mit Interessengruppen hat die rot-grüne Bundesregierung zu einem „Kernbestandteil“ ihrer „konsensualen Wirtschaftspolitik“ erklärt. Schon von 1967 bis 1977 gab es eine staatlich organisierte „Konzertierte Aktion“ mit Vertretern der Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber. 1977 ist gesetzlich eine noch heute existierende „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“

(KAiG) geschaffen worden. Welche Ziele werden mit der Gründung solcher Institutionen verfolgt? Wie sind die Erfolgsaussichten einzuschätzen? Mit welchen nachteiligen Folgen ist zu rechnen?

Konzertierte Aktionen und Bündnisse sind Informations- und Verhandlungssysteme, bei denen Regierungsvertreter und Vertreter organisierter Interessen strittige Fragen in einem gesamtwirtschaftlich erwünschten Sinne zu beantworten bemüht sind. Die 1967 gegründete Konzertierte Aktion sollte Orientierungsgrößen für gesamtwirtschaftlich vertretbare Lohnerhöhungen festlegen und auf diese Weise Inflationsgefahren und steigende [Arbeitslosigkeit](#) verhindern. Die beteiligten Vertreter von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften waren an die nur Empfehlungscharakter tragenden Beschlüsse nicht gebunden. Die KAiG soll den steilen Anstieg der Ausgaben der Gesetzlichen [Krankenversicherung](#) bremsen und auf diese Weise Beitragserhöhungen (steigende Lohnzusatzkosten) verhindern. Teilnehmer aus allen Bereichen der Krankenversorgung sollen sich zu sparsamem Mitteleinsatz verpflichten. Im 1998 ins Leben gerufenen Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit geht es vor allem um eine wirksame Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit durch Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien und der Bundesregierung. Politische Entscheidungen sollen im Konsens mit Gewerkschaften und Verbänden getroffen werden ([Korporatismus](#)).

Institutionen dieser Art haben sich in der Praxis bisher nur anfangs als erfolgreich erwiesen. Eine zentrale Rolle haben dabei zurückhaltende Lohnforderungen der Gewerkschaften gespielt, nach 1967 erzwungen durch eine sich abschwächende Konjunktur, 2000 veranlasst durch die

lohnpolitisch maßgeblich mitverursachte hohe Dauerarbeitslosigkeit, vor allem bei beruflich schlecht Qualifizierten (Mindestlohnarbeitslosigkeit). In der KAiG fruchteten nach übermäßigen Ausgabensteigerungen zunächst die Kostendämpfungsappelle. Dann setzte sich die Ausgabendynamik wieder voll durch.

Die Ursachen des Scheiterns von Konzertierte Aktionen und Bündnissen aller Art liegen auf der Hand. Anfangs dominiert das Bestreben aller Beteiligten, ein Zeichen guten Willens zu setzen und für das Erreichen der erklärten Ziele einzutreten. Auch bei den Mitgliedern der vertretenen Körperschaften lässt sich zunächst Verständnis wecken und ein Verzicht auf Forderungen durchsetzen. Von Drohungen staatlicher Organe mit gesetzlichen Zwangsmaßnahmen können (wie bei der KAiG) ebenfalls disziplinierende Wirkungen ausgehen. Einig sind sich alle Korporationen stets, mehr staatliche Mittel zu fordern. Um Bündnisse als Erfolg hinstellen zu können, gehen Regierungen auf solche Wünsche oft ein (z. B. Beschäftigungsprogramm für jugendliche Arbeitslose).

Regelmäßig beginnt jedoch der Konsens zwischen den beteiligten Verbänden bald zu bröckeln. Die Unzufriedenheit mit der selbst auferlegten Bescheidenheit wächst. Mitglieder revoltieren. Verbandsgeschäftsführer und Gewerkschaftsvorsitzende müssen um ihre Wiederwahl fürchten. Die am Bündnistisch Sitzenden haben keine Möglichkeiten, gemachte Zusagen in ihren Organisationen durchzusetzen. Verstöße einzelner Gruppen gegen gemeinsame Beschlüsse versprechen Vorteile, solange sich nicht viele andere Verbände anschließen: So verschafft etwa eine einzelne kleine Gewerkschaft, die im Alleingang Lohnleitlinien nicht einhält, ihren Mitgliedern finanzielle Vorteile, weil nachteilige Folgen in Gestalt steigender

Inflationsraten (sinkender Reallöhne) nicht eintreten. Ist der Damm bescheidener Lohnforderungen erst einmal gebrochen, werden andere Gewerkschaften nachziehen. Sanktionen gegen Verstöße gibt es nicht. Konzertierte Aktionen und Bündnisse bewirken Fehlanreize: Wer gegen Beschlüsse verstößt, hat Vorteile; wer sich daran hält, hat das Nachsehen. Die Haltbarkeit von Bündnissen ist daher fraglich.

Gegen das Bündnis für Arbeit, das als Instrument konsensualer Wirtschaftspolitik gelobt wird, bestehen überdies verfassungsrechtliche Bedenken. Die Bundesregierung darf die ihr auf Zeit übertragene politische Macht nicht mit demokratisch nicht legitimierten Interessenverbänden teilen. Fragwürdig ist ferner, dass nur wenige Privilegierte zu den Konsensgesprächen eingeladen und große Bevölkerungsgruppen, etwa die rund 25 Millionen Rentner und Arbeitslosen, ausgeschlossen werden. Dadurch entsteht die Gefahr, dass sich die am Bündnistisch Sitzenden zu Lasten der nicht vertretenen Bevölkerung einigen. Zu bemängeln ist weiterhin, dass alle an Bündnissen Beteiligten wegen ihrer Wiederwahlinteressen einen all zu kurzen Zeithorizont haben. Erfolge müssen kurzfristig nachweisbar sein. Nachhaltige, langfristige Vorteile geraten aus dem Blickfeld. Zudem ist nicht vorhersehbar, zu welchen Beschlüssen die Konsenssuche in Bündnissen führt. Ein hohes Maß an demotivierender Unsicherheit für Investoren ist die Folge. Ein klarer und verlässlicher politischer Kurs lässt sich auf diese Weise nicht steuern. Schließlich wird das Parlament entmachtet: Von ihm wird erwartet, dass es beschließt, was zuvor in Bündnissen festgelegt worden ist.

Die KAIG hat die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Die gegensätzlichen Interessen der Beteiligten haben sich

in Verhandlungen nicht ausgleichen lassen. Ständig neue ausgabensenkende staatliche Interventionen waren die Folge. Um das Bündnis für Arbeit ist es trotz weiter steigender Arbeitslosigkeit ganz still geworden. Was als Meilenstein rot-grüner Politik gepriesen worden ist, hat sich offensichtlich nun auch in den Augen des Bundeskanzlers als Fehlschlag erwiesen. Um so wichtiger ist es, dass die Massenarbeitslosigkeit mit geeigneten Maßnahmen kausal bekämpft wird: durch eine zurückhaltende Lohnpolitik, durch Öffnung der Flächentarifverträge (Zulassung betrieblicher Vereinbarungen über Löhne und Arbeitszeit), durch Sozialreformen und durch Beseitigung der zahlreichen beschäftigungsmindernden gesetzlichen Regulierungen und Verkrustungen auf den Arbeitsmärkten.

Literaturhinweise:

- Engelhard, P./ Fehl, U./ Geue, H. (1998), Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse: Machtbeteiligung und Machtkontrolle organisierter Interessen durch korporatistische Politikbeteiligung?, in: Cassel, D. (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, S. 741-768;
- Külp, B. u. a. (1984), Sektorale Wirtschaftspolitik, Berlin u. a., S. 118-130;
- Hamm, W. (2000), Fallstricke konsensualer Wirtschaftspolitik, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 39, Nr. 2.

Walter Hamm

Sozialpartner

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände werden in Deutschland häufig als „Sozialpartner“ bezeichnet. Damit

soll zum einen die Überwindung früheren Klassenkampfdenkens verdeutlicht werden, zum anderen sind sie als Tarifvertragsparteien nach dem Grundgesetz dazu verpflichtet, im Rahmen von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ beizutragen (Art. 9 Abs. 3 GG). Die Sozialpartner erfüllen damit wichtige Aufgaben für das Funktionieren der [Sozialen Marktwirtschaft](#).

Auf der Unternehmensebene sollen gemäß § 3 des Betriebsverfassungsgesetzes Betriebsräte und Unternehmensleitung als Betriebspartner vertrauensvoll zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs zusammenarbeiten. Zur Wahrung der Arbeitnehmerinteressen sind abgestufte Informations- und Anhörungsrechte sowie weitergehende Mitbestimmungsrechte vorgesehen ([Betriebsverfassung](#)).

Auf der Verbandsebene verhandeln Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Tarifpartner über die Gestaltung der allgemeinen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. Im Rahmen der Tarifautonomie soll so die strukturelle Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber durch kollektiv vereinbarte Tarifverträge ausgeglichen werden.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene wirken die Sozialpartner über die in den Sozialwahlen gewählten Vertreter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen, der [Bundesagentur für Arbeit](#) sowie in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit mit. Auf der supranationalen Ebene innerhalb der Europäischen Union bestehen gemeinsame Anhörungs- und Vorschlagsrechte im „Sozialen Dialog“ mit der Europäischen Kommission. Des Weiteren sind die Sozialpartner an der [Internationalen Arbeitsorganisation](#)

(ILO) und ihren Empfehlungen beteiligt. Umstritten ist dagegen, wie weit die Sozialpartner, zum Beispiel im Rahmen einer „[Konzertierten Aktion](#)“ oder in einem „Bündnis für Arbeit“, in die Formulierung und Durchsetzung regierungspolitischer Maßnahmen einbezogen werden sollen. Prinzipiell wäre es zwar wünschenswert, wenn die Sozialpartner ihre wirtschafts- und sozialpolitische Sachkenntnis einbringen könnten, doch darf dies nicht dazu führen, dass die jeweilige Verantwortlichkeit verwischt wird. Vielmehr soll die Tarifautonomie den Staat entlasten und einer Politisierung von Arbeitskonflikten entgegenwirken.

Literaturhinweise:

- Müller-Armack, A. (1962), Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, Neuabdruck in: Ders., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Bern, Stuttgart;
- Sanmann, H. (1988), Artikel Sozialpartner, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), ungekürzte Studienausgabe, Bd. 7, Stuttgart, Tübingen, Göttingen;
- Rösner, H. J. (1990), Grundlagen der marktwirtschaftlichen Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für Sozialpartnerschaft und Gemeinwohlbindung, Berlin;
- Turner, L. (2000), Sozialpartnerschaft in der Krise: Arbeitskonflikte und Tarifpolitik in Deutschland, Frankfurt/Main, New York.

Hans Jürgen Rösner

Parteien als Träger der Wirtschaftspolitik

In einer pluralistischen Gesellschaft gibt es eine Vielzahl von Gruppen, Institutionen, [Interessenverbänden](#) usw., die Einfluss auf die staatliche Wirtschaftspolitik nehmen. Dabei kommt den politischen Parteien heute eine herausgehobene Bedeutung zu. Moderne Demokratien werden deshalb auch als „Parteienstaaten“ bezeichnet. Parteien sind organisierte Zusammenschlüsse von Menschen gleicher politischer, sozialer, wirtschaftlicher und weltanschaulicher Willensrichtung, um im staatlichen Leben Einfluss zu gewinnen. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 21) sind sie sogar verfassungsmäßig anerkannt. Sie sollen „bei der politischen Willensbildung des Volkes“ mitwirken. Sie sind in den „Rang einer verfassungsrechtlichen Institution“ gehoben (BverfG 2,1 /73). Eine pluralistische Gesellschaft bringt auch ein pluralistisches Parteiensystem hervor, das einen politischen Wettbewerb zwischen den Parteien einschließt.

Letztes Ziel einer Partei ist es, die Mehrheit im Parlament zu erringen, um dort politische Macht auszuüben. Sie vertritt ihre Ziele in den Parlamenten und anderen öffentlichen Körperschaften. Umfassende Realisierungschancen haben die Parteien für ihre Vorstellungen nur dann, wenn sie die Regierung stellen, oder zumindest an ihr beteiligt sind. Dort wird u.a. Wirtschaftspolitik an entscheidender Stelle gestaltet durch Gesetze, Verordnungen, Programme, direkte Einflussnahme auf andere Akteure usw. Von entscheidender Bedeutung ist dabei der Erhalt eines politischen, rechtlichen und sozialen Rahmens, in dem der Wirtschaftsprozess abläuft. Heute ist es dabei wichtig, die Freiheitsräume, die eine funktionierende Wirtschaft braucht, zu erhalten. Nicht zu unterschätzen ist auch der Einfluss der Regierung und

damit der sie tragenden Parteien auf die Verwaltung, die öffentlich rechtlichen Medien und den öffentlichen Sektor der Wirtschaft durch die Möglichkeiten der Personalpolitik.

Die Parteien mit der Minderheitsposition stellen die Opposition im Parlament. Sie ist in aller Regel auf die Kontrolle und die Kritik des Regierungshandelns beschränkt. In der Wirtschaftspolitik kommt ihr aber insofern eine herausragende Bedeutung zu, weil wirtschaftliche Ereignisse die Lebensgrundlage jeden einzelnen Bürgers betreffen. Wirtschaftliches Handeln beinhaltet häufig auch einen Zielkonflikt. Die Erreichung eines Zieles - z.B. der Abbau der Arbeitslosigkeit - kann dann mit der Verletzung eines anderen Zieles - z.B. dem Anstieg der Inflation - verbunden sein ([Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik](#)). Schließlich ist wirtschaftspolitisches Handeln fast immer mit einer Umverteilung von Finanzmittel, Rechtspositionen, Statureigenschaften usw. verbunden. Es ist vor allem Aufgabe der Opposition, auf diese Sachverhalte wirtschaftspolitischen Handelns hinzuweisen.

Die Parteien wirken allerdings nicht nur parlamentarisch. Gleich wichtig ist auch ihr Wirken im vor-und außerparlamentarischen Raum. Sie bieten dort den Bürgern die Möglichkeit der Partizipation an der politischen Willensbildung. „Sie schließen die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammen und erscheinen so als Sprachrohr, dessen sich das mündig gewordene Volk bedient, um sich zu artikulieren...Ohne ihre Zwischenschaltung würde das Volk heute...nicht in der Lage sein, einen politischen Einfluß auf das staatliche Geschehen auszuüben und so sich in der politischen Sphäre zu verwirklichen.“ (D. Hesselberger, Das Grundgesetz, Neuwied, 1988, S.176) Dort sind sie vielfältig bestrebt,

durch Beeinflussung der öffentlichen Meinung, durch Gewinnung neuer Anhänger, durch die Mobilisierung der Wählerschaft, durch die Aufstellung von Kandidaten in Wahlkämpfen ihre Positionen darzustellen und durchzusetzen.

Parteien sollen daher die Wirklichkeit nicht nur gestalten, sondern auch umfassend interpretieren. Dabei vertreten sie keine Partikularinteressen wie z. B. Wirtschaftsverbände, Unternehmen oder Gewerkschaften. Sie sind zwar auch vielfältiger Einflussnahme von außen ausgesetzt und sie vertreten auch durchaus Einzelinteressen. Für eine Gestaltung der Gesamtgesellschaft ist allerdings mehr erforderlich als eine Vertretung einzelner Interessen. Das genügt auch nicht, um eine Mehrheitsposition in der Öffentlichkeit und in den Parlamenten zu erringen. Deshalb müssen sie Gesamtvorstellungen über die Gesellschaft und die Wirtschaft entwickeln, aber auch über die Instrumente, wie diese Gesellschaftsentwürfe zu verwirklichen sind.

Im Konkurrenzkampf der Parteien wurden und werden unterschiedliche Entwürfe entwickelt und vorgestellt. Im heutigen Parteienspektrum sind es vor allem liberale, sozialistische und konservative. Die Programmatik einer Partei ist allerdings nicht allein in Parteiprogrammen niedergelegt, vielmehr auch im praktischen Handeln und in einzelnen Stellungnahmen.

Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass eine Konvergenz der wirtschaftspolitischen Vorstellungen der großen und maßgeblichen Parteien stattgefunden hat. Die programmatische Distanz (Polarisierung) der Parteien in diesem Bereich hat im Laufe der Jahre abgenommen, was z. B. die Bildung von Koalitionen heute erleichtert. Mit Ausnahme der Partei „Die Linke“ berufen sich heute alle im Bundestag vertretenen Parteien auf marktwirtschaftliche

Konzepte. Die Linke, die ihre Hauptwurzeln in der SED der untergegangenen DDR hat, vertritt trotz des Scheiterns der kommunistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung Positionen des Marxismus und des Klassenkampfes.

Nachdem die CDU nach dem zweiten Weltkrieg zunächst ein Wirtschaftskonzept mit Elementen der Nationalisierung von Schlüsselindustrien (Ahlener Programm, 1947) vertrat, setzte sie dann unter dem Einfluss von [Ludwig Erhard](#) (Düsseldorfer Leitsätze, 1949) und dem beispiellosen Erfolg seiner Wirtschaftspolitik das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft durch, dem auch die FDP folgte. Die SPD passte sich in Reaktion auf ihre Niederlagen bei den Bundestagswahlen in den 50er und 60er Jahren an das erfolgreiche Konzept der Unionsparteien an, ohne offiziell den Begriff Soziale Marktwirtschaft zu benutzen. Sie beschloss im Jahre 1959 das Godesberger Programm mit einer Abkehr von sozialistischen Wirtschaftsvorstellungen. Auch bei Bündnis 90/ die Grünen gibt es heute Ansätze, wesentliche Elemente des Leitbilds der Sozialen Marktwirtschaft zu übernehmen und umzusetzen. Diese Beispiele zeigen, dass sich die wirtschaftspolitischen Konzeptionen der Parteien ändern können, weil sie jeweils auf neue wirtschaftliche, aber auch politische Herausforderungen eine Antwort finden müssen.

Die Konvergenz der wirtschaftspolitischen Leitbilder bedeutet dennoch nicht, dass alle Parteien die selbe Wirtschaftspolitik vertreten und betreiben. Vielmehr firmieren unter dem Namen Soziale Marktwirtschaft viele unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzepte. Auch bestehen sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle des Staates in der Wirtschaft, über den Umfang der notwendigen Bürokratie und ihre Kosten, die Bedeutung der Großindustrie und des Mittelstandes für Wirtschaft und

Gesellschaft sowie über den Umfang des Ausbaues des Wohlfahrtsstaates.

Literaturhinweise

- Meier, Ch. (1999), Die parlamentarische Demokratie, München, Wien;
- Hesselberger, D. (1988), Das Grundgesetz, Neuwied;
- H.-D. Westerhoff (2006), Staatliche Wirtschaftspolitik und Parlamentarische Opposition, Münster

Interessenverbände, Lobby

Interessenverbände gehören zum Erscheinungsbild heutiger Demokratien und sind aus der modernen Industriegesellschaft nicht mehr wegzudenken. In der Wandelhalle des Parlamentes, im britischen Unterhaus, der sog. Lobby, trafen sie sich einst mit Abgeordneten, um über gesetzliche Regelungen und staatliche Eingriffe zu verhandeln (Lobbying). Im 19. Jahrhundert wurde in den USA der Begriff Lobbying in den allgemeinen Sprachgebrauch aufgenommen, später wurde er auch in Europa verwendet.

Unter Interessenverbänden bzw. Lobbyisten versteht man freiwillige Zusammenschlüsse von Personen und Körperschaften, die mit dem Ziel der Beeinflussung legitimer Vertreter der Politik (insbesondere Legislative und Exekutive) gegründet wurden. Die auch als Pressure Groups bezeichneten Verbände wollen Einfluss auf den staatlichen Entscheidungsprozess nehmen, wobei ihre Sonderinteressen hierbei im Vordergrund stehen. Ihre Mitwirkung an der politischen Gestaltung politischer Willensbildung ist nicht über die Verfassung geregelt.

Das Erscheinungsbild der Interessenverbände ist vielfältig und lässt sich grob in die traditionell profitorientierten und die stark an Anzahl zunehmenden, nicht profitorientierten Interessengruppen unterteilen. Die Spanne reicht von den traditionellen Gewerkschaften und Arbeitgeber-, Branchen-, Berufs- und Bauernverbänden über Städteverbände und den Bund der Steuerzahler bis hin zu weltanschaulichen, sozial- oder umweltpolitisch orientierten Gruppierungen. In Brüssel gibt es über 6.000 unterschiedliche Interessenvertretungen. Zunehmend ist eine Professionalisierung des Lobbyismus zu beobachten, d. h. PR Agenturen sowie Anwaltsfirmen und Beratungsunternehmen übernehmen den Lobbyismusauftrag und machen sich mit ihrem Knowhow unentbehrlich für den politischen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozess.

Wie erklärt sich die Existenz der Interessengruppen? Die Neue Politische Ökonomik (NPÖ) sieht den Politiker als einen Unternehmer, der Wählerstimmen maximiert, die er durch das Angebot an bestimmten politischen Zielsetzungen, z. B. Vergünstigungen wie Transferzahlungen (Sozialbeiträge und staatliche Zuschüsse, Subventionen usw.) für bestimmte Wählergruppen gewinnt. Im Gegenzug erwartet er dafür eine politische Unterstützung (Wiederwahl). Je stärker die Politiker durch diskretionäre Handlungsspielräume in den (wirtschafts-) politischen Status quo eingreifen können, umso mehr können sie ihrer Klientel Wahlgeschenke anbieten und desto größer sind die Wirkungsmöglichkeiten von Interessengruppen. Solche Lobbyisten sind typisch in indirekten Demokratien. Da der einzelne Wähler allein kaum Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen kann, ist eine kollektive Vertretung notwendig. Lobbies bewirken für ihre Mitglieder eine Interessenaggregation und -

artikulation und eröffnen dabei Möglichkeiten der Partizipation, Kommunikation und Werteallokation. Interessengruppen sind umso stärker, je besser ihre Organisationskraft und je höher ihre Mitgliederzahl ist; eine zu große Mitgliederzahl kann aber auch hinderlich für die Schlagkraft und für die Durchsetzung von Sondervergünstigungen sein. Lobbyisten vertreten somit gemeinsame Interessen, wobei allerdings das Problem des „Trittbrettfahrens“ auftaucht. So erhalten z. B. auch Nicht-Gewerkschaftsmitglieder Tariferhöhungen, ohne Beiträge an die Gewerkschaft zu leisten.

Wodurch wirken Interessengruppen? Interessengruppen bieten Politikern u. a. Finanzhilfen (Spenden), Informationen, Knowhow, Politikberatung, Gutachtertätigkeiten, Aufsichtsratsposten sowie gut bezahlte Posten nach Beendigung der politischen Laufbahn an. Sie können Parteien personell „durchsetzen“ und über die Medien Politiker unterstützen oder ihnen schaden. Auch verfügen sie über das Drohpotenzial, bei der nächsten Wahl eine Partei oder einen Abgeordneten nicht mehr zu unterstützen, Unternehmensstandorte zu verlagern usw.

Wie ist die Existenz von Interessengruppen zu bewerten? In großen Gesellschaften ist eine direkte Demokratie schwierig. Über Wahlen werden Repräsentanten gewählt, die verfassungsmäßig politische Entscheidungen zu treffen haben. Durch Interessengruppen ist es nun möglich, den Wählerwillen zu organisieren und Informationen über die Zielvorstellungen der Bevölkerung zu erhalten. Die Existenz von Interessengruppen ist eine effiziente Möglichkeit, die Bedürfnisse der Bevölkerung den Repräsentanten darzulegen. Diesen Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber, da die Lobbyisten einen Bedeutungsverlust der Parlamente zugunsten der Exekutive

bewirken können und im Kontakt mit der Ministerialbürokratie nur ihre eigenen Sonderinteressen vertreten. So ist es einerseits möglich, dass Minderheiten ausgebeutet werden, die im politischen Prozess nicht das notwendige Stimmengewicht organisieren können, um wahlwirksam ihre Interessen zu vertreten. Andererseits können aber auch Bevölkerungsmehrheiten, die nur schwer oder gar nicht zu organisieren sind, durch schlagkräftige Minderheiten ausgebeutet werden. Die Einflussnahme auf die Wirtschaftspolitik ist deshalb von wirtschaftlichem Interesse, weil hier Einkommensumverteilungen vorgenommen werden. Der Staat kann bestimmten Bevölkerungsgruppen Einkommensvorteile zukommen lassen, die stets zu Lasten der restlichen Bevölkerung gehen. Finanziell starke und gut organisierte Interessengruppen vermögen dann, den Staat zu manipulieren. Man spricht vom Umverteilungsstaat, von rent-seeking und Schacherdemokratie. Der hohe Anteil an Sozialausgaben sowie Subventionstatbeständen und die damit in Verbindung stehende Wachstumsschwäche sind Ausdruck eines zu starken Einflusses von Interessengruppen, die sich den Anpassungen, die ein Wettbewerb erforderlich macht, durch Lobbying entziehen wollen.

Schon der Ordoliberaler [Walter Eucken](#) warnte vor zu starkem Einfluss der Interessengruppen und stellte in seinen staatspolitischen Grundsätzen der Wirtschaftspolitik das Prinzip der Begrenzung der Macht von Interessengruppen auf, da Lobbyisten durchaus in der Lage sein können, ihre Wünsche gegen die Mehrheit der Bevölkerung und auf deren Kosten durchzusetzen. Die mit geringerer Macht ausgestattete Mehrheit der Gesellschaft, das Gemeinwohl einer Gesellschaft, muss vor schädlichen Einflüssen durch Interessengruppen geschützt werden.

Solange der Staat sich als Ordnungsinstanz verstand, war der Einfluss der Interessengruppen gering. Der Übergang zum „Sozialstaat“ führte zu einer „Politisierung der Ökonomie“ und diese zu einer „Ökonomisierung der Politik“. „Der liberal-demokratische Staat, der angetreten war, Kraft der Stärke des Gesetzes das Gesetz der Stärke außer Kraft zu setzen, wird zunehmend gezwungen, die Stärke des Gesetzes in den Dienst des Gesetzes der Stärke zu stellen.“ (Kirsch, S. 108).

Wie kann sich die Gesellschaft vor dem schädlichen Einfluss der Lobbyisten schützen? Auf der einen Seite wird Transparenz der Lobbyistentätigkeit gefordert, wie es beispielsweise in den USA üblich ist, wo die Interessengruppen sich registrieren lassen müssen. Die „Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ (Lobbyliste) des Deutschen Bundestages enthält dagegen nur diejenigen Verbände, die sich dort gemeldet haben, um offiziellen Zugang zum Parlament, zur Regierung und zu deren Anhörungen zu bekommen.

Da der weite Handlungsspielraum der Politik die Ursache für erfolgreichen Lobbyismus ist, müsste ebendieser Handlungsspielraum begrenzt werden. Dies wäre etwa dadurch möglich, dass Gesetze, die bestimmte Bevölkerungsgruppen bevorzugen, nur eine begrenzte Gültigkeitsdauer haben („Sunset-Gesetzgebung“). Interessengruppen, die eine Subvention durchgesetzt haben, erhalten diese dann nur für eine gewisse Zeit. Danach müssen sie aufs Neue versuchen, ihre Sonderinteressen im politischen Prozess durchzusetzen, wobei zu hoffen wäre, dass diejenigen Gruppen, die durch die geltende Gesetzgebung benachteiligt werden, sich ebenfalls lobbyistisch betätigen. Hilfreich wäre eine verpflichtende Analyse der Verteilungswirkungen für alle

Gesetzgebungsvorhaben, die nicht dem Prinzip der Universalität genügen. Dies würde die Transparenz erhöhen und konkurrierende Interessengruppen auf drohende Einkommensnachteile aufmerksam machen. Zu großer Einfluss der Interessengruppen in der heutigen Gesellschaft kann dazu führen, dass der Staat zu einer Umverteilungsagentur verkommt und seine Funktion als Ordnungsinstanz mehr und mehr verliert.

Literaturhinweise

- Bilgeri, A. (2001), Das Phänomen Lobbyismus, Norderstedt;
- Blümle, E.-B. (1995), Lobby, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Aufl., Freiburg i. Br., Sp. 929-932;
- Kirsch, G. (1988), Der redistributionspolitische Interventionismus: Von der Lenkung der Wirtschaft zur Zerstörung des Staates, in: Cassel, D. u. a. (Hrsg.), Ordnungspolitik, München, S. 107-133;
- Leif, T./ Speth, R. (Hrsg.) (2003), Die Stille Macht: Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden.

Werner Lachmann

Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde im Jahre 1963 durch Gesetz ins Leben gerufen. Er hat die Aufgabe, regelmäßige Berichte über die gesamtwirtschaftliche Lage und die absehbare Entwicklung in Deutschland anzufertigen und dadurch zur Erleichterung der Urteilsbildung bei den wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen und der Öffentlichkeit beizutragen. Dies geschieht im Rahmen von

Jahresgutachten oder Sondergutachten. In den Jahresgutachten wird untersucht, wie die gesamtwirtschaftlichen Ziele im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung erfüllt werden können. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind dies die Ziele Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei angemessenem Wachstum. Darüber hinaus ist es Aufgabe des Sachverständigenrates, Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzuzeigen, ohne jedoch Empfehlungen für bestimmte Maßnahmen auszusprechen (Empfehlungsverbot). Der Rat ist nur durch seinen gesetzlich begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig von Weisungen der Regierung. Damit unterscheidet er sich wesentlich von Beratergremien in anderen Ländern (der *Council of Economic Advisors* in den USA arbeitet der Regierung zu). Stellt der Sachverständigenrat Fehlentwicklungen auf einzelnen Gebieten fest oder wird er von der Bundesregierung dazu beauftragt, so kann oder muss er ein zusätzliches Gutachten erstellen (Sondergutachten).

In den frühen Jahren des Rates standen konjunkturelle Fragestellungen im Vordergrund. Beeinflusst durch den Keynesianismus ging es zunächst darum, wie die gesamtwirtschaftlichen Ziele am besten erreicht werden können. Als sich dieser Politikansatz aber als nicht geeignet erwies, drängende gesamtwirtschaftliche Probleme wie das hohe Arbeitslosigkeit zu lösen, rückten Fragen der Ordnungspolitik in den Vordergrund. So hat der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1996 in einer umfangreichen Analyse Schwachstellen in wichtigen Bereichen des Systems der sozialen Sicherung (gesetzliche Krankenversicherung, gesetzliche Rentenversicherung und

Arbeitslosenversicherung) aufgezeigt, Reformperspektiven herausgearbeitet und damit die politische Diskussion auf diesen Gebieten angeregt. In dem Jahresgutachten 2000 wurden die aktuellen Reformen im Bereich Alterssicherung einer kritischen Analyse unterzogen und vor dem Hintergrund anstehender Reformen im Gesundheitswesen Reformlinien aufgezeigt. Im Jahresgutachten 2003 sprach sich der Sachverständigenrat für den Übergang von der synthetischen zur dualen Einkommensteuer und eine Senkung der Steuersätze aus. Wie ein roter Faden ziehen sich zudem Forderungen nach einer Reformen des Arbeitsmarktes durch die Gutachten.

Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern („*Fünf Weise*“), die auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten für fünf Jahre berufen werden. Jedes Jahr endet die Amtszeit eines Ratsmitgliedes, Wiederberufungen sind zulässig. Um die Unabhängigkeit des Gremiums zu wahren, dürfen die Ratsmitglieder nicht der Regierung oder einem Wirtschaftsverband beziehungsweise einer Organisation der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber angehören. Den Gewerkschaften und den Arbeitgebern wird bei der Besetzung je einer Stelle aber ein informelles Vorschlagsrecht eingeräumt, nicht zuletzt um die Akzeptanz des Jahresgutachtens auch bei den Interessengruppen sicherzustellen. Gelingt es dem Rat nicht, bei einer Fragestellung eine einheitliche Linie zu finden, haben einzelne Mitglieder die Möglichkeit, innerhalb der Gutachten ihre abweichende Meinung (Minderheitenvoten) zum Ausdruck zu bringen.

Literaturhinweise:

- Holzheu, F. (1989), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung am Beispiel 25 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft
5, S. 230-237;

- Schlecht, O./ Suntum, U. van (Hrsg.) (1995), 30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Krefeld;
- Schneider, H. K. (1994), Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1982-1992, in: Hasse, R. H./ Molsberger, J./ Watrin, C. (Hrsg.), Ordnung in Freiheit, Stuttgart, Jena, New York, S. 169-181;
- Internet: <http://www.sachverstaendigenrat.org> (Aktuelles, Gutachten, Service, Organisation, Gesetzestext).

Martin Wolburg

Politikberatung

Die Soziale Marktwirtschaft ist kein festumrissener utopischer Gesellschaftsentwurf. Sie ist ein offenes und immer wieder neu auszugestaltendes Konzept. Dieser Vorteil bedeutet jedoch zugleich eine Gefahr: Bei der politischen Umsetzung drohen Einseitigkeiten und damit letztlich eine Erosion des Konzepts ([Soziale Marktwirtschaft: Politische Umsetzung, Erosion und Handlungsbedarf](#)).

Im Spannungsfeld der tragenden Prinzipien ist ständiges Austarieren erforderlich – die Soziale Marktwirtschaft ist eine wirtschaftspolitische Daueraufgabe. Damit entsteht die Frage, welche Möglichkeiten es für eine wissenschaftliche Politikberatung gibt, mit der die Rationalität der Wirtschaftspolitik befördert werden kann. Um diese Frage zu beantworten benötigt man ein Verständnis der

Politikberatung selbst, eine Vorstellung über den politischen Prozess und schließlich eine Steuerungstheorie, mit der die Möglichkeiten und Grenzen der politischen Steuerung von Marktwirtschaften deutlich werden. In allen drei Bereichen muss eine verkürzte mechanistische Sichtweise vermieden werden: Politikempfehlungen folgen nicht ‚automatisch‘ aus wissenschaftlichen Erkenntnissen, Politik ist keine mechanische Umsetzung, und wirtschaftliche Wirkungszusammenhänge sind nicht in einem ‚Maschinenmodell‘ darstellbar.

Möglichkeiten und Grenzen objektiver Politikberatung

Wenn die Ökonomik politikberatend tätig werden will, benötigt sie Werturteile. Ohne Wertungen können aus wissenschaftlichen Erklärungen keine Empfehlungen abgeleitet werden. Denn die Erklärungen vermitteln zwar Kenntnisse, wie wirtschaftspolitische Instrumente auf bestimmte Ziele wirken. Aus ihnen kann aber niemals ohne Weiteres geschlossen werden, welche Ziele angestrebt werden sollen. Das Ziel der Wertfreiheit der wissenschaftlichen Politikberatung bezieht sich also auf die Objektivität der Erklärungen und nicht auf die Abwesenheit jedes Werturteils.

Doch welche Werturteile soll die beratende Ökonomik wählen? Eine häufig gewählte Antwort ist die instrumentalistische. Dabei kommen die Wertungen und politischen Ziele ‚von außen‘ und die Wissenschaft sucht lediglich nach geeigneten (wirksamen und kostengünstigen) Instrumenten. Bei dieser auf den ersten Blick so eleganten Lösung darf allerdings nicht übersehen werden, dass die ‚mechanische‘ Suche nach Mitteln keineswegs die Wertfreiheit der Empfehlungen sichert. Denn was Ziel und was Mittel ist, steht nicht von vornherein fest. Das heißt, dass Instrumente auch einen Eigenwert (Zielcharakter)

haben, umgekehrt Ziele auch als Mittel im Hinblick auf übergeordnete Ziele erscheinen können. Schließlich können Mittel Nebenwirkungen auf andere, nicht angestrebte Ziele haben ([Wirtschaftspolitik: Zielkonflikte](#)). Es nicht ohne Wertung anzugeben, ob ein Ziel höherrangig ist (Zielhierarchie) oder in welchem Verhältnis die beabsichtigte Zielerreichung und unbeabsichtigte Nebenwirkungen auf andere Ziele stehen.

Somit ist klar, dass in wissenschaftlichen Empfehlungen Wertungen an verschiedenen Stellen enthalten sein müssen, auch wenn die grundsätzlichen Ziele extern vorgegeben sind. In jedem Fall muss sich eine seriöse Politikberatung darum bemühen, die verwendeten Werturteile offenzulegen.

Die Notwendigkeit zusätzlicher Wertungen erklärt einerseits, warum die wirtschaftspolitischen Empfehlungen verschiedener Experten teilweise stark voneinander abweichen. Sie bedeutet andererseits, dass sich die Wissenschaft keineswegs damit begnügen muss, Zielsetzungen ‚von außen‘ für bare Münze zu nehmen. Es ist auch möglich, eine Zielsetzung mit Hinweis auf andere Wertungen zu verwerfen. In diesem Zusammenhang spielt es eine wichtige Rolle, was ‚von außen‘ genau bedeutet: Spiegelt eine Zielsetzung wirklich die Vorstellungen aller Wirtschaftssubjekte wider oder entstammt sie einem politischen Prozess, in dem spezifische Interessen überrepräsentiert sind?

Insgesamt wird somit deutlich, dass wirtschaftspolitische Beratung nicht die geradlinige und voraussetzungslose Fortsetzung der Wirtschaftstheorie sein kann. Der wissenschaftliche Eigenwert der theoretischen Wirtschaftspolitik war in der Ökonomik lange Zeit anerkannt. Im Rahmen des jüngsten Methodenstreits in der

Folge der Finanz-und Wirtschaftskrise ab 2008 wurde allerdings beklagt, dass es der Ökonomie inzwischen an jener „Kunst der Wirtschaftspolitik“ (Keynes sen.) mangle. Etwas moderner ausgedrückt: es fehlt die wirtschaftspolitische Meta-Theorie, die eine Auswahl aus der Fülle von wirtschaftstheoretischen Modellen erlaubt.

Politikerberatung und Politikberatung

Mit der Frage, woher die Wertungen und Ziele der Wirtschaftspolitik stammen können, kommen wir zur Zielgruppe der Politikberatung. Dabei muss korrekterweise unterschieden werden zwischen der Politikberatung als Bürgerberatung für alle Adressaten der Wirtschaftspolitik und der Politikberatung als Politikerberatung. Diese Unterscheidung wird häufig verwischt, und es wird für ausreichend gehalten, die politischen Entscheidungsträger aufzuklären. Diese Position setzt stillschweigend voraus, dass Politiker ausschließlich im Interesse der Bürger handeln. Die Vorstellung vom Politiker (oder von einer Politikerin) ist dabei die eines „wohlmeinenden Diktators“, der die guten Ratschläge der Politikberater mechanisch in gute Politik umsetzt und über die dazu erforderliche Machtfülle verfügt.

Den politischen Prozess derart als ‚Politikmechanismus‘ zu sehen, ist verfehlt. Denn glücklicherweise sind Politiker in der Demokratie keine Diktatoren, was umgekehrt bedeutet, dass sie bei der Umsetzung von Empfehlungen regelmäßig auf Widerstände stoßen. Selbst wenn durch eine wirtschaftspolitische Maßnahme eigentlich alle bessergestellt werden, so kann die Umsetzung durch Interessengruppen vereitelt werden, die sich auf der Verliererseite sehen.

Politiker sind auch nicht völlig taub für den Protest von Partikularinteressen. Denn die politische Zustimmung gut organisierter Interessengruppen ist kurzfristig häufig wichtiger für Politiker als die Befriedigung des unorganisierten Allgemeininteresses. Das bedeutet, dass Politiker auch nicht unbegrenzt wohlmeinend oder gemeinwohlorientiert handeln.

In der ökonomischen Theorie der Politik (Public Choice) wurde dieses Eigeninteresse der Politiker besonders betont. Mit diesem Ansatz droht allerdings auch ein neuer mechanistischer Irrtum. Stellt man sich die politisch Handelnden als strikt eigennutz-orientiert vor und modelliert den politischen Wettbewerb wie einen Marktmechanismus, dann ist das politische Handeln vollständig determiniert. Die Politik ist eindeutig bestimmt durch die Politikerinteressen und die politischen Widerstände. Wenn Politik aber derart determiniert ist, so ist der Versuch, sie durch Aufklärung über bessere Politik zu verändern, sinnlos: Politikerberatung ist unmöglich (sog. determinacy paradox).

Gegen diese Unmöglichkeit spricht allein schon die empirische Beobachtung, dass es sehr wohl umfassende wirtschaftspolitische Reformen gegeben hat, bei denen den Empfehlungen von wissenschaftlichen Beratern gefolgt wurde. Theoretisch spricht gegen die Unmöglichkeit der Politikerberatung das Ausmaß von Informationen, das in dem Modell unterstellt wird. Letztlich muss der Politiker genauso vollständig informiert sein wie im Modell des wohlmeinenden Diktators. Dieser Informationsstand betrifft die Wirkung politischer Maßnahmen, die politischen Widerstände und – was keineswegs selbstverständlich ist – die eigenen Interessen. Bei diesen persönlichen Interessen nimmt das Modell außerdem an, sie seien unwandelbar

stabil. Es wird damit ausgeschlossen, dass sich die Präferenzen verändern und sich beispielsweise der Opportunist als Staatsmann oder als leidenschaftlicher Reformier entdeckt. Dass die politischen Widerstände ebenfalls als stabil angenommen werden, liegt wiederum daran, dass Politikberatung nur als Politikerberatung aufgefasst wird. Durch Bürgerberatung mögen sich diese Restriktionen jedoch verändern.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass Politikerberatung zwar möglich, aber nicht ausreichend ist. Politikberatung – als Bürgerberatung – ist ein wichtiger Auftrag an die Wissenschaft. Nur auf diesem Wege können die politischen Widerstände gegen eine rationale Wirtschaftspolitik abgebaut werden, die im Modell des wohlmeinenden Diktators übersehen, im pessimistischen Modell der Politikerberatung dagegen verabsolutiert werden.

Möglichkeiten und Grenzen der politischen Steuerung

Viele der bisher geschilderten Irrtümer beruhen letztlich auf einer mechanistischen Sichtweise des Steuerungsgegenstandes, also der Wirtschaft. Bei der Wertfreiheit von Empfehlungen war ein Problem die Abwägung von beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Die erforderliche Bewertung von Nebenfolgen wird genau dann nicht berücksichtigt, wenn von einer völligen Steuerbarkeit der Wirtschaft ausgegangen wird. Nebenwirkungen werden dann ausgeblendet. Bei der Frage der Politikerberatung ist klar, dass z. B. der wohlmeinende Diktator in gleicher Weise von der Beherrschbarkeit wirtschaftlicher Zusammenhänge ausgehen muss. Nur unter dieser Annahme ist seine ‚gut gemeinte‘ Wirtschaftspolitik auch in der Umsetzung erfolgreich oder ‚gut gemacht‘.

Die zugrunde liegende Vorstellung von wirtschaftlichen Wirkungszusammenhängen ist jeweils ein Maschinenmodell. Wenn die Funktionsweise der ‚Wirtschaftsmaschine‘ bekannt ist, so die Vorstellung, verfügt man auch über die Kenntnis der Stellschrauben für die Wirtschaftspolitik. Gegen eine solche Sichtweise spricht ganz grundlegend, dass die einzelnen Elemente eines Wirtschaftssystems eben keine immer gleich funktionierenden Rädchen einer Maschinerie sind, sondern lernfähige und kreative Akteure, die sich einem politischen Steuerungsversuch entziehen können. Das bedeutet, dass die identische politische Maßnahme durchaus unterschiedliche Wirkungen haben kann. Wenn aber die Wirkung nicht mit völliger Sicherheit und präzise angegeben werden kann, sondern nur ein Bereich möglicher Wirkungen bekannt ist, so muss der Steuerungsanspruch heruntergeschraubt werden. Genau dies ist mit dem Vorrang der [Ordnungspolitik](#) im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verbunden.

Literaturhinweise:

- Streit, M. (2005), Theorie der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Düsseldorf;
- Wegner, G. (1996), Wirtschaftspolitik zwischen Selbst-und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz, Baden-Baden;
- Okruch, S. (2004), Evolutorische Ökonomik und Ordnungspolitik - ein neuer Anlauf, in: Studien zur Evolutorischen Ökonomik, hrsg. von Kurt Dopfer, Berlin, S. 41-65;
- ders. (2002), Das Elend der theoretischen Wirtschaftspolitik – gibt es einen ‚evolutorischen‘ Ausweg?, in: Ötsch, W./ Panther, S. (Hrsg.),

Ökonomik und Sozialwissenschaft, Marburg, S.
301-325;

- Priddat, B. (2009), Politikberatung: Prozesse, Logik und Ökonomie, Marburg.

Stefan Okruch

EU: Handlungsmaximen

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union (EU) umfasst – wie die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten – das Setzen von Rechtsnormen für das Handeln der privaten und staatlichen Wirtschaftssubjekte ([Ordnungspolitik](#)) und die staatliche Einflussnahme auf die Wirtschaftsabläufe ([Prozesspolitik](#)). Die EU ist als „Mehrebenensystem“ mit den Ebenen der Europäischen Gemeinschaft (EG), der Mitgliedstaaten, der Länder oder Provinzen und der Kreise und Kommunen verfasst. Es geht deshalb erstens darum, von Fall zu Fall die Ebene zu bestimmen, die für einen bestimmten Regelungsbereich (Politikbereich) oder für bestimmte Vorhaben sachgerecht ist. Zweitens muss die Form und Intensität des Zusammenwirkens zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geklärt werden.

Hinsichtlich der ersten Frage hat der Maastricht-Vertrag von 1992 das sog. Subsidiaritätsprinzip im EG-Vertrag (EGV) verankert. Die Staats- und Regierungschefs reagierten damit unter anderem auf die von Kommissionspräsident Delors vor dem Europäischen Parlament (am 6. Juli 1988) geäußerte Erwartung, dass „in zehn Jahren ... 80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein (werden).“ Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Gemeinschaft in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, „nur

tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 5 EGV-neu). M. a. W., Regelungen und Maßnahmen sollen vornehmlich dezentral, auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder Regionen, getroffen werden; nur in den Fällen, in denen sich eine zentrale (europäische) Regelung anbietet, oder in denen die EU ausdrücklich allein zuständig ist, soll die Gemeinschaft tätig werden.

Diese Aufgabenverteilung ist prinzipiell sachgerecht. Allerdings ist die Zuordnung im Einzelfall nicht eindeutig und liegt letztlich im Ermessen der Gemeinschaftsorgane. Dabei ist abzuwägen zwischen dem Nutzen einheitlicher oder harmonisierter Rechtsvorschriften und Politiken im europäischen Binnenmarkt (Senkung von Transaktionskosten für Unternehmen und Verbraucher), den ökonomischen Kosten, die sich aus einer gemeinschaftlichen Einigung auf zweit- oder drittbeste Lösungen ergeben, und den Vorteilen eines [Wettbewerbs](#) zwischen unterschiedlichen nationalen Konzeptionen (Lerneffekte, [Systemwettbewerb](#)). Während einzelne Politiken ganz oder weitgehend „vergemeinschaftet“, d.h. der nationalen Entscheidung entzogen sind (z. B. [EU: Handelspolitik](#), [Agrarpolitik](#), [Europäische Geld- und Währungspolitik](#), Marktzugang für EU-Bürger, Unternehmen, freier Verkehr von Waren und Dienstleistungen) und andere gemeinschaftlichen Mindeststandards und Beschränkungen unterliegen (z. B. Mehrwert- und Verbrauchsteuern, Beihilfen, technische Normen, Verbraucherschutz, Umweltstandards), sind die Mitgliedstaaten in der Gestaltung wichtiger Standortbedingungen ([Arbeitsmarktordnung](#), direkte

Steuern, Bildungssystem, Infrastrukturpolitik) , ihrer Sozialsysteme (Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung, Soziale Grundsicherung) und ihrer laufenden Finanzpolitik (Höhe und Struktur der Staatseinnahmen und -ausgaben) unverändert weitgehend frei.

Was die zweite Frage, das Zusammenwirken zwischen der EU und den Mitgliedstaaten betrifft, so bedürfen bestimmte grundsätzliche Entscheidungen über den Rechtsrahmen (Änderungen des EU-bzw. EG-Vertrages) und über die Mitgliedschaft in der EU der Ratifikation durch alle nationalen Parlamente. Die konkrete Ausfüllung dieses rechtlichen Rahmens vollzieht sich auf sehr vielgestaltige Weise. Soweit es um die Setzung mittelfristig gültiger Rechtsnormen geht, verabschiedet der Ministerrat (Rat) auf Vorschlag der Kommission, bei unterschiedlich starker Einbeziehung des Europäischen Parlaments, einstimmig oder mit Mehrheit *Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen*. Dies gilt z. B. für die Realisierung der fünf Grundfreiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, Freizügigkeit von Personen, Niederlassungsfreiheit für Unternehmen) , den gesamten Bereich des Binnenmarktes (produkt- und marktbezogene Regulierungen) , aber auch für den EG-Haushalt. Über *Einzelmaßnahmen, Empfehlungen und Stellungnahmen* entscheidet der Rat (z. B. Interventionspreise in der Agrarpolitik, handelspolitische Schutzmaßnahmen, konjunkturpolitische Empfehlungen), die Kommission (z. B. Wettbewerbs- und Beihilfenaufsicht, Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, Forschungssubventionen) oder – für den Bereich der Geldpolitik – die Europäische Zentralbank.

Der Rat ist Legislativ- und Exekutivorgan zugleich, wobei er sich die Aufgabe der Gesetzgebung mit dem Europäischen Parlament, die Aufgabe der Regierung und Verwaltung mit der Kommission teilt. Als Interessenvertretung der Mitgliedstaaten ist seine Arbeitsweise durch die Suche nach möglichst weitgehendem Konsens gekennzeichnet. Dies führt zu mitunter langen Verzögerungen im Entscheidungsprozess, zu Einigungen auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ und zu Verknüpfungen unterschiedlicher Sachthemen in Verhandlungspaketen. Das „Gemeinschaftsinteresse“ wird von der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof verkörpert. Die Kommission verfügt über das Vorschlagsmonopol, d. h. der Rat kann nur auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission tätig werden; allerdings ist dieser Vorschlag in der Regel bereits mit den nationalen Behörden abgeklärt, um seine Erfolgsaussichten zu erhöhen ([EU: Organe und Institutionen](#)).

Insgesamt stellt sich das Zusammenwirken der nationalen und europäischen politischen und administrativen Strukturen sowie die Verteilung der wirtschaftspolitischen Aufgaben und Kompetenzen im EU-System als höchst komplex und unübersichtlich dar; zugleich ist dieses System alles andere als festgefügt, sondern durch dynamischen Wandel geprägt.

Literaturhinweise:

- Klemmer, P. (Hrsg.) (1998), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München;
- Weidenfeld, W./ WESSELS, W. (Hrsg.) (1998), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 7. Aufl., Bonn;

- Dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn, laufende Jahrgänge.

Hans-Eckart Scharrer

EU: Organe und Institutionen

Mit dem Vertragswerk von Lissabon, das am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die rechtlichen und institutionellen Grundlagen der Europäischen Union erneut angepasst. Die völkerrechtliche Grundlage der EU bilden der Vertrag über die Europäische Union (EUV), der 1993 wirksam wurde, und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der auf den Fundamenten des EWG-Vertrags von 1958 basiert. Mit dem Ziel „der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 EUV) treffen die Institutionen der Europäischen Union mittlerweile in fast allen Gebieten öffentlicher Politik rechtswirksame Entscheidungen. Die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von Rechtsakten erfolgt jedoch in Abhängigkeit von Politikfeld und Vertragsartikel, so dass die EU-Institutionen über unterschiedliche Beteiligungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten verfügen. Der „institutionelle Rahmen“ der Europäischen Union (Art. 13 EUV) wird aus insgesamt sieben Organen gebildet: Europäische Kommission, Europäisches Parlament (EP), Rat, Europäischer Rat, Europäische Zentralbank (EZB), Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und Europäischer Rechnungshof (EuRH). Hinzu kommen die beratenden Institutionen Ausschuss der Regionen (AdR) und Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA). Weitere wichtige Einrichtungen sind die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Bürgerbeauftragte ([EU: Geschichte](#)).

Die *Europäische Kommission* (Art. 1-10, 13, 47-50 EUV und 1-6 AEUV) ist das Exekutiv- und Verwaltungsorgan der EU mit Sitz in Brüssel und repräsentiert das Fachwissen der EU. Das Kollegium der Kommissare an der Spitze setzt sich aus einem Kommissar pro Mitgliedstaat zusammen. Ernannt werden der Kommissionspräsident und die Kommissare für fünf Jahre auf der Grundlage eines mehrstufigen Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit vom Rat und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, dessen Wahlergebnis bei der Wahl des Kommissionspräsidenten zu berücksichtigen ist. Einen besonderen Status besitzt die Erste Vizepräsidentin der Kommission, die zugleich auch Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und damit zugleich Mitglied der Ratsarchitektur ist. Jeder Kommissar wird von einem Kabinett von Mitarbeitern unterstützt. Den Verwaltungsunterbau der Kommission bilden ca. 23.000 Beamte in Generaldirektionen, Diensten, Ämtern und Agenturen. Die von den Weisungen der nationalen Regierungen unabhängig und als Kollegialorgan – mit einer gewissen Sonderstellung des Präsidenten – agierende Kommission spielt aufgrund ihres Initiativmonopols für zahlreiche Politikfelder in der Phase der Entscheidungsvorbereitung die zentrale Rolle. Sie identifiziert als ‚Motor der Integration‘ Probleme, setzt die Agenda und formuliert Entscheidungsvorlagen. Darüber hinaus trifft sie als ‚Exekutive‘ im Rahmen ihrer Befugnisse verbindliche Durchführungsbeschlüsse, gewährleistet das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, führt den Haushalt der Union aus und verhandelt internationale Abkommen. Als ‚Hüterin der Verträge‘ überwacht und kontrolliert die Kommission die Anwendung und Einhaltung des Gemeinschaftsrechts.

Das *Europäische Parlament* (Art. 10, 13, 14, 16, 48-50 EUV und Art. 223-234, 289, 294-297 AEUV) mit Sitz in Straßburg ist das einzige Organ der EU, dessen Mitglieder direkt von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählt werden. Das EP hat Kontrollrechte gegenüber Kommission und Rat, wirkt bei der Einsetzung der Europäischen Kommission mit, bemüht sich um die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern, teilt sich mit dem Rat die Haushaltsbefugnisse und ist als Arbeitsparlament – in Abhängigkeit vom Politikfeld und Vertragsartikel – zunehmend am Rechtsetzungsprozess der Union beteiligt. Mittlerweile ist das EP nur noch von etwa einem Drittel der Entscheidungsmöglichkeiten der Verträge ausgeschlossen. Über das größte Gestaltungspotenzial verfügen die bis zu 751 Parlamentarier beim Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die für eine Legislaturperiode von fünf Jahren bestellten und in sieben multinationalen Fraktionen organisierten EP-Parlamentarier spiegeln die Vielfalt der europäischen Parteienlandschaft wider. In der siebten Wahlperiode des EP (2009-2013) verteilen sich knapp 2/3 aller Abgeordneten auf die christdemokratisch geprägte Europäische Volkspartei (EVP) und die Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D).

Der *Rat* (Art. 13,16, 18 EUV und Art. 237-243 AEUV) ist das wichtigste rechtsetzende Organ der EU, das seine legislative und budgetäre Rolle aber in zahlreichen Fällen mit dem Europäischen Parlament im Rahmen des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV) teilt. Der Rat repräsentiert die Mitgliedstaaten der EU und rekrutiert sich aus jeweils einem (Fach-) Minister pro Mitgliedstaat. Er tagt – dem Sachgebiet entsprechend – in zehn variierenden Zusammensetzungen unter dem Vorsitz der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft, die sich im

Rahmen der sogenannten Triopräsidentschaft für einen Zeitraum von 18 Monaten eng mit einer Gruppe von zwei weiteren Mitgliedsländern abstimmt. Eine Ausnahme bildet der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, in dem die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik den Vorsitz führt. Die Arbeit des in Brüssel ansässigen Rats wird vom Generalsekretariat sowie dem wöchentlich tagenden Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) vorbereitet. Die internen Abstimmungsverfahren des Rats variieren in Abhängigkeit vom Politikfeld. Grundsätzlich ist zwischen einstimmigen Entscheidungen und solchen mit qualifizierter und einfacher Mehrheit zu unterscheiden, wobei letztere mittlerweile eine Ausnahme darstellen. Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit kommt ab 2014/17 das Prinzip der doppelten Mehrheit zum Tragen, das für eine Entscheidung eine Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten vorsieht, die zumindest 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren.

Der *Europäische Rat* (Art. 13, 15 EUV und Art. 235 AEUV) setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, den Präsidenten des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission sowie der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik zusammen. Im Institutionengefüge der Union kommt ihm eine Sonderrolle zu. Als ‚konstitutioneller Architekt‘ hat der Europäische Rat seit 1974 die konkrete Weiterentwicklung und Ausgestaltung der europäischen Vertragstexte wesentlich geprägt. Als ‚Leitliniengeber‘, insbesondere in der Wirtschaftspolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie als ‚oberste Appellationsinstanz‘ bei strittigen Fragen in den Unionspolitiken, agiert der zumindest viermal jährlich – häufig aber auch außerordentlich tagende – Europäische Rat als oberstes und

letztendlich richtungsweisendes Gremium der Europäischen Union. Die Entscheidungsfindung des Europäischen Rats basiert im Regelfall auf einem Konsens, in der Praxis werden vielfach mehrere Problembereiche zu Verhandlungspaketen zusammengeschürt.

Die *Europäische Zentralbank* (Art. 13 EUV und Art. 127-133, 282-284 AEUV) mit Sitz in Frankfurt am Main bildet in Verbindung mit den nationalen Zentralbanken das Europäische System der Zentralbanken. Die EZB setzt sich aus dem EZB-Direktorium, dem EZB-Rat und dem Erweiterten Rat zusammen ([Europäische Geld- und Währungspolitik: Akteure](#)). Die Hauptaufgabe der unabhängig agierenden EZB besteht in der Sicherung der Preisniveaustabilität durch die Gestaltung der Geldpolitik der Europäischen Union ([Europäische Geld- und Währungspolitik: Ziele und Aufgaben](#); [Europäische Geld- und Währungspolitik: Strategien](#)). Von der EZB werden darüber hinaus Devisengeschäfte durchgeführt, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten verwaltet und die Ausgabe der Bankmünzen und -noten geregelt ([Europäische Geld- und Währungspolitik: Instrumente](#)).

Der *Gerichtshof der Europäischen Union* (Art. 19, 19 EUV und Art. 251-281 AEUV) mit Sitz in Luxemburg bildet zusammen mit dem Gericht und dem Gericht für den öffentlichen Dienst die Judikative der EU. Der EuGH rekrutiert sich aus einem Richter pro Mitgliedstaat und wird bei der Entscheidungsvorbereitung von acht Generalanwälten unterstützt. Ernannt werden die Richter einvernehmlich für sechs Jahre von den Regierungen der Mitgliedstaaten. Alle drei Jahre wird die Hälfte der Richter neu ernannt. Als letzte Instanz in allen Rechtsfragen der Union befasst sich der EuGH mit den Klagen von Mitgliedstaaten oder Organen, Streitfällen zwischen

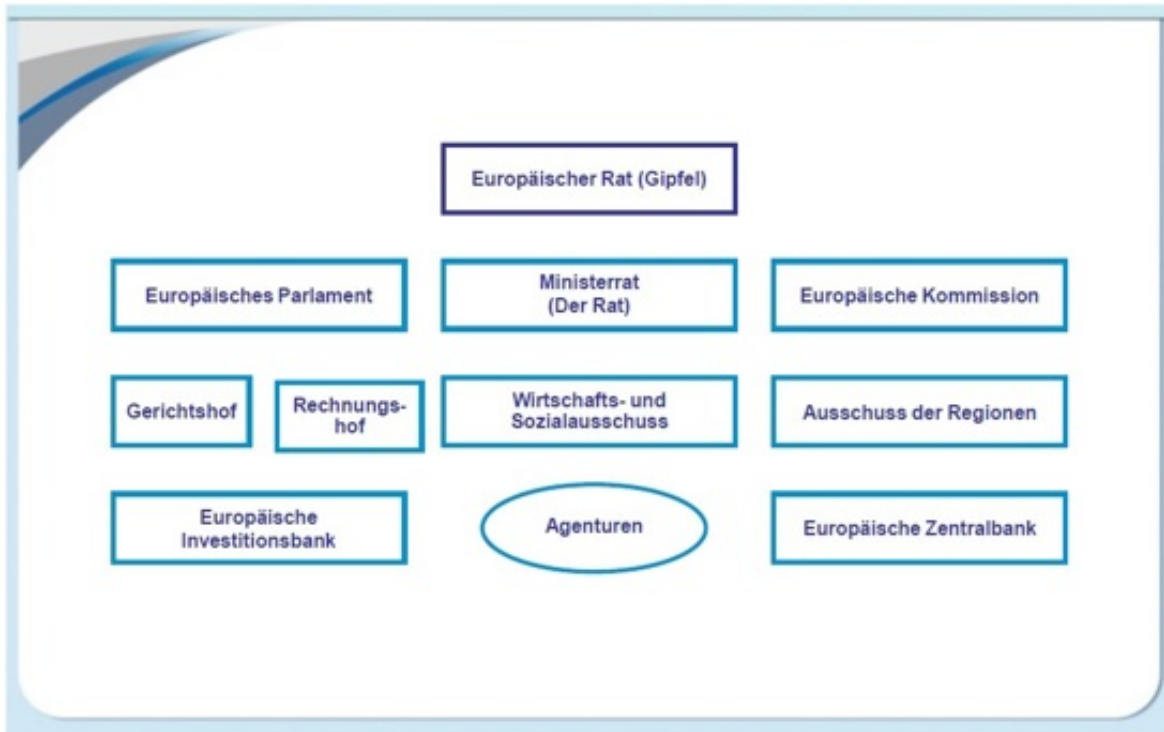
Regierungen der Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen sowie Konflikten innerhalb der EU. Die Gerichte der Mitgliedstaaten müssen Fälle, die EU-Recht betreffen, an den Europäischen Gerichtshof verweisen, der mit seinen Entscheidungen dann Präzedenzfälle für die Auslegung europäischen Rechts schafft und eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts gewährleistet.

Der *Rechnungshof* (Art. 13 EUV und Art. 285-287 AEUV) mit Sitz in Luxemburg wacht über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union. Seine für sechs Jahre ernannten Mitglieder (ein Vertreter pro Mitgliedstaat) erarbeiten einen Jahresbericht, geben Stellungnahmen und Zuverlässigkeitserklärungen ab, mit denen sie das Finanzgebaren der EU überwachen und sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Organe überzeugen.

Mit dem *Ausschuss der Regionen* (Art. 13 EUV, Art. 263, 300, 305-307 EUV) sowie dem *Wirtschafts- und Sozialausschuss* (Art. 300-304), die sich aus jeweils bis zu 353 Repräsentanten der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften bzw. aus bis zu 353 Vertretern wirtschaftlicher und sozialer Interessengruppen zusammensetzen, besitzt die Gemeinschaft zwei beratende Gremien, die in bestimmten Politikfeldern obligatorisch angehört werden müssen, deren Stellungnahmen aber keine verbindliche Wirkung für den Rechtssetzungsprozess entfalten. Beide Organe können auch Initiativstellungnahmen abgeben.

Schaubild: Die Institutionen der EU (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Die Institutionen der EU



Quelle: EU-Kommission http://europa.eu/publications/resources-teachers/index_de.htm

Literaturhinweise:

- POLLAK, J. / SLOMINSKI, P. (2012), *Das politische System der EU*, 2. Aufl., Wien;
- WEIDENFELD, W./ WESSELS, W. (Hrsg.), (2011), *Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration*, 12. Auflage, Bonn;
- WESSELS, W. (2008), *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden.

Jürgen MittagWolfgang Wessels

Internationale Organisationen

Die politischen Diskussionen über die Organisation der politischen Zusammenarbeit, der Währungssysteme sowie des internationalen Austausches von Gütern und

Dienstleistungen reichen weit in die Zeit vor dem 2. Weltkrieg zurück. Bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges regulierte sich die weltweite Wirtschaft weitgehend *ohne* völkerrechtliche Verträge und internationale Institutionen durch Freihandel und ein stabiles Währungssystem (sog. Goldstandard). Als dominierende politische und wirtschaftliche Macht dieser Zeit stellte Großbritannien den maßgeblichen Ordnungsfaktor dar (*pax britannica*). Diese Situation war vielfach eine Referenz für spätere Bemühungen, das durch den 1. Weltkrieg zusammengebrochene internationale Gefüge wieder herzustellen.

Nach dem 1. Weltkrieg sollte der Völkerbund als System der Staaten die politische Stabilität wieder herstellen, was mangels einer starken politischen und wirtschaftlichen Ordnungsmacht, wie es Großbritannien vor dem 1. Weltkrieg war, nicht gelang. Die USA war für diese Aufgabe noch nicht bereit. Auch im Bereich des internationalen Handels gelang es nicht, eine verlässliche Ordnung aufzubauen und den entstandenen Protektionismus wirksam einzudämmen. Die Struktur der Weltwirtschaft ist durch den Ersten Weltkrieg nachhaltig gestört worden. Die 1929 einsetzende Weltwirtschaftskrise brachte die instabile internationale Währungs- und Handelsordnung endgültig zum Einbruch. Dieses Resultat ist kennzeichnend für die mangelnde politische Bereitschaft der Regierungen dieser Ära, die internationalen wirtschaftlichen und politischen Folgen einer strikt nationalstaatlichen, also nicht-kooperativen und aggressiven Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Die wirtschaftlichen Wirkungen waren katastrophal: Währungszusammenbruch, Börsencrash, Produktionsrückgang, Halbierung des Welthandels, Preis- und Lohnabfall, hohe Arbeitslosenzahlen usw. Die wirtschaftliche Krise zog tiefgreifende politische

Konsequenzen wie z.B. den Aufstieg des Nationalsozialismus nach sich.

Diese politische und wirtschaftliche Krise ist für die Ordnung der Weltwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg immer die warnende Bezugsbasis gewesen. So wurde noch vor dem Ende des Zweiten Weltkrieg die Vision einer neuen Internationalen Gemeinschaft entwickelt, die sich nicht wie bisher nur auf die politische Zusammenarbeit stützt. Eine zwingende Einbindung aller wichtigen Nationen in den Bereichen *Währung, Handel und Entwicklung* entsprach dem Ziel der zukünftigen Verminderung des kriegerischen Konfliktpotenzials weltweit und sollte deshalb die Basis für ein neues System, eine so genannte *Friedensordnung* bilden. Die Gründung neuer Internationale Organisationen stand zur Debatte. Die Konferenz von Bretton Woods (USA) 1944 besiegelte einen neuen Verbund der Währungen von 44 Staaten in einem Fixkurssystem ([Reform des internationalen Währungssystems](#)) mit dem Dollar als Leitwährung und damit indirekt den USA als Ordnungsmacht. Zur Überwachung und Stabilisierung des Systems wurde dafür der Internationale Währungsfonds (IWF) und zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung weltweit die Weltbank gegründet. Als Basis einer weltweiten politischen Zusammenarbeit wurde 1945 die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) und später ihre einzelnen Unterorganisationen gegründet. Der Ausbau des weltweiten Handels ruhte auf dem 1947 unterzeichneten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das in seinen Funktionen 1995 von der Welthandelsorganisation (WTO) abgelöst wurde.

Verschiedene Internationale Organisationen wurden in der Zwischenzeit gegründet und stellen heute wesentliche Akteure in der politischen Landschaft dar. Deshalb werden

sie auch im wissenschaftlichen Bereich umfassend untersucht. Als eine internationale Organisation wird allgemein ein Zusammenschluss von mehreren Mitgliedern *über nationale Grenzen hinweg* verstanden; multinationale Unternehmen werden hierbei ausgeklammert. 1995 wurde ihre Zahl auf 3.000 bis 4.000 geschätzt. Zu den Aufgaben zählen insbesondere die Koordination der Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Bereiche mit Hilfe eines meist vertraglich unterlegten Rechts- und Regelrahmens sowie die Schaffung einer Kommunikationsplattform zum regelmäßigen Dialog zwischen den Mitgliedern.

Eine weitergehende Differenzierung kann anhand vielfältiger Merkmale erfolgen. Insbesondere die *Trägerschaft* stellt ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal für internationale Organisationen dar. Es kommen *staatliche* Träger (z.B. bei der WTO) und *nichtstaatliche* Träger (z.B. bei Amnesty International) in Betracht. Das Verhältnis von staatlichen Organisationen zu nichtstaatlichen Organisationen beträgt ca. 1 zu 10. Die staatlichen internationalen Organisationen sind von besonderem Interesse, da die Mitgliedschaft, aber auch die Nicht-Mitgliedschaft eines Nationalstaates erhebliche Auswirkungen auf seine Souveränität und damit auch auf die nationale (Wirtschafts-)Politik haben kann. Die zeitliche, sachliche, geographische und rechtliche *Reichweite* der Internationalen Organisation sowie die damit verbundene *Kompetenzstärke* bei den Mitgliedern sind hierfür ebenfalls ausschlaggebend. Wirtschaftspolitisch sind die Internationalen Organisationen im Bereich der Wirtschaft am bedeutendsten, insbesondere Bestimmungen zum Kapital- und Zahlungsverkehr sowie dem Handel sind relevant. *Geographisch* sind die verschiedensten Konstellationen möglich – von regionalen

Zusammenschlüssen (z.B. EU) über kontinentale bzw. multiregionale (z.B. Amerikanische Freihandelszone – NAFTA) bis hin zu kontinentübergreifenden, globalen Organisationen (z.B. [Internationale Arbeitsorganisation – ILO](#)).

Die *rechtliche* Reichweite ist sehr facettenreich. Die vertragliche Bindung an Beschlüsse von Gremien der Organisation, Abstimmungs- und Delegationsrechte in den Gremien, die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Organisation, das Befolgen von Richtlinien und unzählige weitere Aspekte werden in jeder internationalen Organisation auf verschiedene Art und Weise vereinbart und durchgesetzt. Diese spezifische rechtliche Ausgestaltung entscheidet aber maßgeblich über ihre Kompetenzstärke und somit über den Einfluss auf die nationale Politik (also auch die Wirtschaftspolitik) der Mitgliedstaaten sowie über das Potenzial der Zielerreichung und der Fortführung der [Integration](#) einer Organisation. Im Laufe der Zeit kamen zu den *formellen* Organisationen (vertraglich fixiert) auch *informelle* hinzu, wobei auch letztere einen wesentlichen Einfluss auf die Abläufe in der Weltpolitik und in den einzelnen Staaten haben (z.B. der Weltwirtschaftsgipfel). Internationale Organisationen leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur [Globalisierung](#).

Grundsätzlich haben die Internationalen Organisationen im wirtschaftlichen Bereich eine Stabilisierung der Weltwirtschaft bewirkt und damit zusammen mit der politischen Annäherung die Grundvoraussetzung für eine zukünftig stetigere Entwicklung der Menschheit geschaffen. Der Prozess der weltweiten Annäherung war und ist immer von Rückschlägen begleitet, aber das neue System hat sich als relativ krisenfest und stabil erwiesen. Ohne Zweifel

kann die heutige internationale Ordnung als ein historisch einmaliges Resultat der Bemühungen um eine freiheitlich und demokratisch orientierte Welt bezeichnet werden.

Kurzdarstellung einiger Internationalen Organisationen:

Internationaler Währungsfond (IWF)

- Gegründet 1944 in Bretton Woods (USA); Sitz: Washington, D.C. (USA); Mitglieder: 182
- Ziel: Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik, insbes. die Stabilisierung der Wechselkurse.
- Instrumente: Überwachung und Beurteilung der Wechselkurspolitik der Mitglieder; Finanzhilfen (Kredite und Darlehen) zum Ausgleich von Zahlungsbilanzungleichgewichten, meist verbunden mit wirtschaftspolitischen Auflagen; Vermittlung von Fachkenntnissen in Bereichen der Geld- und Fiskalpolitik.
- Internet: www.imf.org

Weltbank (IBRD)

- Gegründet 1944 in Bretton Woods (USA); Sitz: Washington, D.C. (USA); Mitglieder: 183.
- Ziel: Entwicklungshilfe zur Bekämpfung von Armut und zur Schaffung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums in den armen und ärmsten Ländern der Welt, Unterstützung insbes. im Bereich der Bildung und Gesundheit.
- Instrumente: Finanzhilfen (Darlehen und Kredite); Analyse und Beratung; Vermittlung von Fachkenntnissen.

- Internet: www.worldbank.org

Organisation der Vereinten Nationen (UNO)

- Seit 1945 in Kraft; Sitz: New York; Mitglieder: 189.
- Ziel: Sicherung von Frieden und Sicherheit, Wahrung der Menschenrechte, friedliche Kooperation zwischen den Nationen, Schlichtung internationaler militärischer, wirtschaftlicher, sozialer, humanitärer und kultureller Konflikte.
- Instrumente: Die „Familie“ der Vereinten Nationen umfasst 15 Unterorganisationen sowie diverse Programme und Ausschüsse mit jeweils eigenen Agendas und Budgets.
- Internet: www.un.org

Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) bzw. Welthandelsorganisation (WTO)

- Multilateraler Vertrag, geschlossen 1948 in Genf (Schweiz); Sitz: Genf; Mitglieder: 142 (WTO).
- Ziel: Abbau von Handelshemmnissen und Zöllen, als Basis einer später nicht gegründeten Handelsorganisation unterzeichnet; nahm mit der Zeit den Charakter einer Internationalen Organisation an.
- Instrumente: offizielle Verhandlungsrunden zwischen allen Vertragsparteien; Anwendung vom Prinzip der *Meistbegünstigung* (Zollvorteile, die einem Mitgliedsland zugesprochen werden, gelten sofort und bedingungslos ebenso für alle anderen Mitglieder) und *Reziprozität* (gleichwertige Zugeständnisse für Vergünstigungen) unter den

Vertragspartnern sowie das Verbot der Verschärfung alter und der Einführung neuer Handelshemmnisse; Möglichkeiten der Schlichtung von Konflikten, Überwachung und Analyse der nationalen Handelspolitik von Mitgliedern, Sonderstellung für Entwicklungsländer (sog. Enabling Clause).

- Resultat: Verhandlungsrunden führten zu einer Reduktion der Zölle weltweit und zum Verbot jeglicher mengenorientierter Handelshemmnisse; die letzte Verhandlungsrunde (Uruguay 1986–1994) resultierte in der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) am 01.01.1995 als Nachfolge-Organisation.
- [Internationale Handelsordnung](#)
- Internet: www.wto.org

Tabelle: Die Verhandlungs-und Zollsenkungsrunden des GATT(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Die Verhandlungs- und Zollsenkungsrunden des GATT

Verhandlungs- runde	Jahr	Ø gewich- tete Zoll- senkung (%)	Wert des von Zoll- senkungen erfassten Handels in		Ø Zollsätze von 19 Industrie- nationen (%)	Anteil der freien Importe an den Gesamt- importen (%)
			Mrd. US-\$	% des Welt- handels		
Genf	1947	19	10	ca. 20		
Annecey	1949	2	k.A.	k.A.		
Torquay	1950/ 1951	3	k.A.	k.A.		
Genf	1955/ 1956	2	2,5	2,7		
Genf (Dillon Runde)	1961/ 1962	7	4,9	3,5		
Genf (Kennedy-Runde)	1964 - 1967	35	400	18,6	6,2 - 8,1	
Genf (Tokio-Runde)	1973 - 1979	34	148	9	2,3 - 7,9	20
Genf (Uruguay-Runde)	1986 - 1993	38	464	25	2,9 - 4	43
Doha	2001 - Konferenz auf Bali 2013	Themenbereiche: Marktzugang, Handel und Dienstleistungen, Anti-Dumping, Investitionen, Wettbewerb, Handelserleichterungen, E-Commerce, Sonderstellung der Entwicklungsländer i. w. S.				

Quellen: Hasse, R./ Koch, T. (1987), *Das GATT*, in: *WiSU*, Nr. 12, S. 608-610; *Financial Times* vom 16.12.93

Literaturhinweise:

- ANDERSEN, U./ WOYKE, W. (Hrsg.) (1995), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2. Auflage, Opladen;
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1992), *Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft*, 4. Auflage, Frankfurt/Main;
- PLOETZ, C. (Hrsg.) (2001), *Der große Ploetz. Daten Enzyklopädie der Weltgeschichte*, 32. neu bearbeitete Auflage, Freiburg i.Br.

Marina Ignatjuk

3. Wettbewerbsordnung und Wettbewerbspolitik

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

I.

Wirksamer Wettbewerb zwischen Unternehmen gehört zu den zentralen Grundelementen der Sozialen Marktwirtschaft. Der Wettbewerb ist es, der dafür sorgt, daß die wirtschaftlichen Ressourcen schnell an die „richtige“ Stelle kommen, da wo sie am produktivsten sind und deshalb die höchsten Gewinne erwarten lassen. Eine zweite Funktion wirksamen Wettbewerbs liegt in seiner den technischen Fortschritt fördernden Wirkung. Erfolgreiche Erfindungen und Innovationen werden in einer Marktwirtschaft durch höhere Gewinne belohnt. Eine dritte wichtige wirtschaftliche Funktion wirksamen Wettbewerbs liegt darin, daß er besser als jedes andere Verfahren geeignet ist, eine optimale Befriedigung von Verbraucherbedürfnissen zu gewährleisten. In einer Marktwirtschaft ist es zuletzt der Verbraucher, der darüber entscheidet, welche Waren und Dienstleistungen produziert und angeboten werden.

An vierter Stelle ist die Kontrollfunktion des Wettbewerbs gegenüber wirtschaftlicher Macht zu nennen. Der Anreiz, es einem Inhaber wirtschaftlicher Macht nachzutun und dadurch überdurchschnittliche Gewinne zu erzielen, lockt Ressourcen in Märkte, auf denen wirtschaftliche Macht besteht. Dieser Vorgang schafft oder erhöht den Wettbewerb und führt damit zur Erodierung wirtschaftlicher Macht. Als wirksames Instrument zur Kontrolle

wirtschaftlicher Macht ist der Wettbewerb letztlich auch eines der Instrumente zur Kontrolle politischer Macht. Macht auf einem dieser beiden Gebiete impliziert oft auch Macht auf dem anderen. Kontrolle von Macht, in welcher Form sie auch auftritt, ist eines der zentralen Ziele unseres politischen Systems.

Eine letzte in diesem Zusammenhang zu nennende Funktion liegt in der die Handlungsfreiheit des Einzelnen schützende Wirkung. Eine soziale Marktwirtschaft erlaubt, anders als in zentralen Verwaltungswirtschaften üblich, die nicht nur den Einsatz von Kapital, sondern auch von Arbeitskraft zu planen haben, ganz generell die freie Wahl eines Gewerbes und einer Beschäftigung.

II.

Wirksamer Wettbewerbs ist abhängig vom Schutz durch den Staat, der zu diesem Zweck angemessene rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen hat. Der Wettbewerb ist keineswegs, wie eine bestimmte Schule jenseits des Atlantiks („Chicagoer Schule“) meinte, ein sich letztlich immer selbst erhaltender Prozess. Tatsächlich spielen Wettbewerbsbeschränkungen unterschiedlicher Art eine Rolle, seitdem es wettbewerblich bestimmte Märkte gibt. Zu umfassenderen gesetzgeberischen Maßnahmen kam es jedoch erst spät, weil ihre allgemeine wirtschaftliche Bedeutung erst spät erkannt wurde, auch wenn man Sonderformen, wie z.B. Submissionsabsprachen, vereinzelt schon in vorchristlicher Zeit streng bestrafte. Das erste Kartellgesetz, das diesen Namen verdient, ist der im Jahre 1890 erlassene Sherman Act der Vereinigten Staaten, der wettbewerbsbeschränkende Absprachen und Monopolisierungspraktiken unter Strafandrohung verbot. In Deutschland diskutierte man in dieser Zeit und in den folgenden Jahren zwar über Kartelle und andere

Wettbewerbsbeschränkungen, doch kam es erst 1923 aufgrund der sich dramatisch verschlechternden Wirtschaftslage und der ständig wachsenden Zahl der Kartelle zum Erlaß einer "Kartellverordnung" (Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. November 1923, RGBl 1067). Die Verordnung war von geringer praktischer Bedeutung. Sie folgte dem "Missbrauchsprinzip", d.h. verbot Wettbewerbsbeschränkungen nicht ("Verbotsprinzip"), sondern ließ sie zu und sah nur für den Missbrauchsfall Sanktionen vor. Im Dritten Reich spielte sie kaum noch eine Rolle, bis sie schließlich durch den Kartellbereinigungserlass vom 20. Mai 1943 de facto aufgehoben wurde.

Die Wettbewerbspolitik der ersten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in den westlichen Besatzungszonen Deutschlands durch die Dekartellierungs- und Dekonzentrationsgesetzgebung der Alliierten bestimmt. Erklärtes Ziel der für die amerikanische und britische Besatzungszonen erlassenen, nahezu identischen Regelungen (Gesetz Nr. 56 vom 28. Januar 1947 und Verordnung Nr. 78 vom gleichen Tage) war es, Deutschland die wirtschaftliche Fähigkeit zur Kriegführung zu nehmen und gleichzeitig die Grundlagen für eine gesunde und demokratische Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen. Diesem Ziel dienten Entflechtungsmaßnahmen und das Verbot bestimmter Wettbewerbsbeschränkungen, insbesondere von Kartellen. Während diese Regelungen in der Tradition des amerikanischen Kartellrechts und des Verbotsprinzips standen, orientierte sich das französische Recht (Gesetz Nr. 96 vom 9. Juni 1947) eher am Missbrauchsprinzip. Gleichwohl interpretierte die Praxis auch das französische Gesetz später in Angleichung an die amerikanischen und britischen Regelungen im Sinne einer Verbotsgesetzgebung. Die Verwaltung des alliierten

Kartellrechts, das bis zum Inkrafttreten des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 27. Juli 1957 (BGBl I 1081) am 1. Januar 1958 galt, wurde von den Alliierten schrittweise den Behörden und Gerichten der Bundesrepublik übertragen.

Die lange Vorgeschichte des GWB, der ersten umfassenderen Regelung des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen in Deutschland, ist gekennzeichnet durch eine intensive und zeitweise mit erheblicher Schärfe geführte Auseinandersetzung über den Inhalt eines solchen Gesetzes. Streitig war insbesondere, ob es dem Verbotsprinzip oder dem Missbrauchsprinzip folgen sollte. Das schließlich verabschiedete Gesetz enthielt neben einer Reihe grundsätzlicher Verbote zahlreiche Ausnahmen für bestimmte Wettbewerbsbeschränkungen und Wirtschaftsbereiche, so daß nur noch bedingt von einem Sieg des Verbotsprinzips gesprochen werden konnte. Der zweifellos schwerwiegendste Mangel des Gesetzes war das Fehlen einer in früheren Entwürfen vorgesehenen Zusammenschlußkontrolle.

Seit seinem Inkrafttreten ist das GWB mehrfach novelliert worden, zuletzt durch die 7. GWB-Novelle, die das zuvor geltende deutsche Kartellrecht in vielen Punkten dem Europäischen Kartellrecht anpasste.

III.

Zu den zentralen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gehörte das so genannte *Kartellverbot* des § 1 GWB. Das Verbot betraf „*horizontale*“ Wettbewerbsbeschränkungen, also solche zwischen *Unternehmen* auf derselben Wirtschaftsstufe, die sich im *Wettbewerb* miteinander befanden. Erfasst wurden damit insbesondere die außerordentlich schädlichen Preisund

Gebietsabsprachen. Verstöße gegen dieses Verbot konnten mit Geldbußen in Millionenhöhe geahndet werden. Das Kartellverbot wurde einerseits durch *Umgehungstatbestände*, insbesondere durch das *Empfehlungsverbot* ergänzt und auf der anderen Seite durch *Ausnahmen* eingeschränkt. Die nach den Ausnahmeregeln legalisierten Kartelle unterlagen der Missbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden. Verboten waren nach dem GWB auch bestimmte „*vertikale*“ Wettbewerbsbeschränkungen, d. h. solche zwischen Unternehmen auf unterschiedlichen Wirtschaftsstufen, also z. B. zwischen Herstellern und Groß- oder Einzelhändlern. Der wichtigste Fall ist der einer Bindung des Händlers an vom Hersteller vorgegebene Wiederverkaufspreise (Preisbindung zweiter Hand). Ausgenommen waren von diesem Verbot grundsätzlich nur noch Verlagserzeugnisse (z. B. Bücher).

Seit dem 1. Juli 2005 gilt für den Bereich der *wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmten Verhaltensweisen* ein in einigen Punkten erheblich geändertes *neues deutsches Kartellrecht*. Heute entspricht § 1 GWB n. F. mit seinem Verbot solcher Verhaltensweisen sehr weitgehend dem europäischen Kartellrecht. Das bedeutet vor allem, dass jetzt das Verbot alle *horizontalen und vertikalen* Wettbewerbsbeschränkungen erfasst. Nach Ansicht des deutschen Gesetzgebers ergeben sich hieraus allerdings keine praktisch allzu bedeutenden Folgen. Außerdem entfallen im neuen deutschen Recht die bisherigen Sonderregelungen für Empfehlungen. Mit dieser Streichung übernimmt das neue deutsche Kartellrecht die europarechtliche Beurteilung von Empfehlungen nach den Maßstäben des Verbots wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen. Anlass für diese Änderungen war die

Verabschiedung der am 1. Mai 2004 in Kraft getretenen *Verordnung (EG) Nr. 1/2003* vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der im europäischen Recht niedergelegten Regeln über Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und den Mißbrauch von Marktmacht (frühere Art. 81 und 82, seit dem Vertrag von Lissabon Art. 101 und 102). Die bis dahin im europäischen Kartellrecht bestehende grundsätzliche Anmelde und Genehmigungspflicht für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen wurde mit der europäischen Neuregelung durch ein System der Legalausnahme ersetzt. Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen gelten seitdem automatisch als freigestellt, wenn sie die Freistellungsvoraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 des EG-Vertrages erfüllen. Gleichzeitig wurde der Vorrang des europäischen Rechts hinsichtlich der Zulässigkeit solcher Wettbewerbsbeschränkungen im Sinne des Art. 101 Abs. 1 EG erheblich erweitert. Trotz der aus seiner Sicht bedeutenden Vorteile des bisherigen Systems hat sich der deutsche Gesetzgeber für die Übernahme des europäischen Prinzips der Legalausnahme auch im nationalen Bereich entschlossen. Grund hierfür war einerseits die Überlegung, dass bei Aufrechterhaltung des bisherigen Systems dieses nur noch auf Vereinbarungen mit lokaler oder regionaler Bedeutung anwendbar gewesen wäre und dabei insbesondere kleine und mittlere Unternehmen zusätzlich belastet hätte. Andererseits versprach sich der deutsche Gesetzgeber von der Anpassung, wie sie ähnlich schon in anderen Mitgliedstaaten durchgeführt oder geplant wurde, den Vorteil eines in Europa für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Verhaltensweisen nahezu identischen Rechts.

Für die *Ausnahmen vom Verbot* wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse

und abgestimmter Verhaltensweisen übernimmt das neue deutsche Kartellrecht weitgehend - ausgenommen nur der beibehaltene und mit dem europäischen Recht vereinbare *Freistellungstatbestand für Mittelstandskartelle* - das *Generalklauselprinzip* des europäischen Rechts. Der Gesetzgeber begründete die neue Lösung damit, daß angesichts der *obligatorischen Anwendung des europäischen Rechts* parallel zum nationalen Wettbewerbsrecht bei allen Fällen mit zwischenstaatlichem Bezug und angesichts des *Vorrangs des europäischen Rechts* gegenüber entgegenstehendem - auch strengerem - nationalem Wettbewerbsrecht die Aufrechterhaltung eines hiervon abweichenden, kasuistisch ausgestalteten Systems nicht mehr sachgerecht sei. Entsprechend dem europäischen Recht hängt heute eine Freistellung vom Vorliegen *zweier „positiver“* und *zweier „negativer“ Voraussetzungen* ab: Zum einen muss in positiver Hinsicht ein Beitrag zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts geleistet werden. Zum andern muss eine angemessene Beteiligung der Verbraucher an den sich aus der Vereinbarung ergebenden wirtschaftlichen Vorteilen gewährleistet sein. In negativer Hinsicht ist zunächst die Unerlässlichkeit der auferlegten Wettbewerbsbeschränkung erforderlich. Ferner darf die Vereinbarung nicht dazu führen, dass für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren der Wettbewerb ausgeschaltet werden kann.

Eine zentrale Bedeutung für die *Freistellung vom Verbot* wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmter Verhaltensweisen nach europäischem Recht haben die von der Kommission erlassenen *Freistellungsverordnungen* für Gruppen von Vereinbarungen (GVO). Vereinbarungen, die die Voraussetzungen für die

Anwendung einer GVO erfüllen, sind ohne weiteres freigestellt. Ist eine Vereinbarung nicht von einer GVO gedeckt, so muß ihre Freistellungsfähigkeit individuell untersucht werden. Das neue deutsche Recht überträgt diesen Regelungsgehalt der GVO im Wege einer dynamischen Verweisung auf das deutsche Recht. Die europäischen GVO sind daher *im deutschen Recht entsprechend anzuwenden*.

Generell vom Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmter Verhaltensweisen *ausgenommen* bleiben allein die *Landwirtschaft* und die *Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften*.

Verstöße gegen das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmter Verhaltensweisen werden von den Kartellbehörden mit empfindlichen *Geldbußen* bis zu einer Million Euro und gegen Unternehmen darüber hinaus mit bis zu 10% des im der Behördenentscheidung vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes geahndet werden. Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist sowohl die Schwere der Zuwiderhandlung als auch deren Dauer zu berücksichtigen.

IV.

Das deutsche Kartellrecht richtet sich nicht gegen bestehende *marktbeherrschende Stellungen* von Unternehmen in Form von Monopolen oder Oligopolen oder ihre Entstehung durch internes Wachstum, verbietet aber den *Missbrauch* solcher Stellungen. Das Verbot soll verhindern, dass machtbedingte und deshalb nicht wirksam vom Wettbewerb kontrollierte Verhaltensspielräume zulasten der Wettbewerber, der vor-oder nachgelagerten

Wirtschaftsstufen oder der Verbraucher missbraucht werden. Ergänzt wird das allgemeine Verbot des Missbrauchs von Marktmacht durch das *Diskriminierungsverbot*, das von erheblicher praktischer Bedeutung ist. Nach dieser Bestimmung ist es marktbeherrschenden und darüber hinaus bestimmten anderen Unternehmen mit relativer Marktmacht verboten, andere Unternehmen unbillig zu behindern oder ohne sachliche Rechtfertigung unterschiedlich zu behandeln.

Der unbedingte *Vorrang des europäischen Wettbewerbsrechts* gilt nicht für den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen. Das deutsche Recht deckt sich zwar weitgehend mit dem europäischen Recht, enthält aber auch spezielle, aus dem vorher geltenden deutschen Recht übernommene und über das europäische Recht hinausgehende Regelungen. Das gilt insbesondere für die Verweigerung des Zugangs zu wesentlichen Einrichtungen. Nach Ansicht des deutschen Gesetzgebers erfüllen diese Regelungen vor allem im Bereich der Netzindustrien gegenüber wirtschaftlich abhängigen kleinen und mittleren Unternehmen eine wichtige wettbewerbspolitische Funktion. Außerdem stellt das neue Recht klar, dass im Rahmen der räumlichen Marktabgrenzung allein der ökonomisch relevante Markt zu berücksichtigen ist, der weiter sein kann als der Geltungsbereich des GWB.

Verstöße gegen das Verbot des Missbrauchs von Marktmacht können, ebenso wie Verstöße gegen das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmter Verhaltensweisen, von den Kartellbehörden mit *Geldbußen* bis zu einer Million Euro und gegen Unternehmen darüber hinaus mit bis zu 10% des im der Behördenentscheidung vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes geahndet werden.

Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist wiederum sowohl die Schwere der Zuwiderhandlung als auch deren Dauer zu berücksichtigen.

V.

Die im GWB vorgesehene *Fusionskontrolle*, d. h. die Kontrolle der Zusammenschlüsse von Unternehmen, erlaubt zwar keine Maßnahmen zur Wiederherstellung funktionsfähigen Wettbewerbs auf Märkten, die durch internes Wachstum oder durch frühere Zusammenschlüsse konzentriert sind. Sie kann aber eine weitere Strukturverschlechterung durch Fusion verhindern. Fusionen sind zum Zweck der Kontrolle vor ihrem Vollzug beim Bundeskartellamt *anzumelden*, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehört insbesondere, dass die beteiligten Unternehmen insgesamt im letzten Geschäftsjahr weltweit Umsatzerlöse von mehr als 500 Millionen € hatten. Vom Bundeskartellamt sind Fusionen dann zu untersagen, wenn sie eine marktbeherrschende Stellung entweder begründen oder verstärken würden. Gelingt den beteiligten Unternehmen jedoch der Nachweis, dass die Fusion zugleich überwiegende Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen herbeiführen würde, so ist diese zulässig.

Eine vom Bundeskartellamt untersagte Fusion kann vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit *erlaubt* werden, wenn ihre wettbewerblichen Nachteile von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen werden oder überragende Interessen der Allgemeinheit sie rechtfertigen. Der Minister hat diese Möglichkeit zu Recht bislang nur außerordentlich zurückhaltend genutzt (*Ministererlaubnis*). Die Regelungen über die Zusammenschlusskontrolle sind von den Änderungen des neuen Rechts insgesamt kaum

betroffen. Eingeschränkt wurde allerdings der vorläufige Rechtsschutz gegen Freigaben des Bundeskartellamts.

Eine Fusionskontrolle nach deutschem Recht ist ausgeschlossen, soweit die *europäische Fusionskontrolle* anwendbar ist.

VI.

Kartellbehörden im Sinne des Gesetzes sind das *Bundeskartellamt*, die *Landeskartellbehörden* und, für bestimmte Aufgaben, der *Bundesminister für Wirtschaft und Technologie*. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie ist im Wesentlichen für die Erteilung von Erlaubnissen bei vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlüssen zuständig. Die *Zuständigkeitsverteilung* zwischen dem Bundeskartellamt und den Landeskartellbehörden regelt sich, soweit nicht bestimmte Aufgaben dem Bundeskartellamt vorbehalten sind (Fusionskontrolle) danach, ob die Wirkung einer Wettbewerbsbeschränkung über das Gebiet eines Bundeslandes hinausreicht. Mit Rücksicht auf die europarechtlich vorgegebene, verstärkte Kooperation der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden zur effektiven Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in einem „Netzwerk“ hat das *neue deutsche Kartellrecht* auch bestimmte *Verfahrensregelungen* und die *Ermittlungsbefugnisse* der deutschen Kartellbehörden den Neuregelungen des europäischen Rechts angepaßt. Das neue Recht enthält ferner Regelungen über die *Zusammenarbeit der Kartellbehörden mit anderen in- und ausländischen Behörden*.

VII.

Das GWB wird in drei *Verfahrensarten* durchgesetzt, nämlich im *Ordnungswidrigkeitenverfahren*, im

Verwaltungsverfahren und im *Zivilverfahren*. Ordnungswidrigkeiten- und *Verwaltungsverfahren* werden von den Kartellbehörden durchgeführt, denen hierbei umfassende Auskunfts- und Informationsrechte zustehen. Im Hinblick auf die Entscheidungsbefugnisse der Kartellbehörden sieht das neue Recht mit dem Ziel einer Anpassung an das europäische Recht eine Reihe von Neuerungen vor.

Nach dem bisherigem Recht konnten die deutschen Kartellbehörden ein verbotenes Verhalten im *Verwaltungsverfahren* nur *verbieten*, nicht aber konkret ein bestimmtes Verhalten zur Beseitigung des Wettbewerbsverstoßes anordnen. Nach dem *neuen Recht* können die Kartellbehörden jetzt den Unternehmen auch alle geeigneten *Maßnahmen* zur Abstellung eines verbotenen Verhaltens *aufgeben*. Darüber hinaus können sie nach europäischem Vorbild *einstweilige Maßnahmen* zur Durchsetzung des Kartell- und Missbrauchsverbots treffen. Ferner können jetzt wie im europäischen Recht *Zusagen* von Unternehmen, die diese den Kartellbehörden zur Ausräumung kartellrechtlicher Bedenken angeboten haben, für verbindlich erklärt werden.

Im *Zivilverfahren* können geschädigte Private ihre Ansprüche durchsetzen. Um einen effektiven Wettbewerbsschutz im *neuen Recht* der Legalausnahme zu sichern, hat der Gesetzgeber neben den verwaltungsrechtlichen auch die zivilrechtlichen Sanktionen bei Kartellrechtsverstößen ausgeweitet. Zentral für die Stärkung der privatrechtlichen Durchsetzung des Kartellrechts ist der sich auch an der Rechtsprechung des EuGH orientierende Verzicht auf das Erfordernis einer Schutzgesetzverletzung als Voraussetzung für die Geltendmachung von *Unterlassungs- oder*

Schadensersatzansprüchen. Verschärft wurden die zivilrechtlichen Sanktionen ferner durch die Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf abstrakt Betroffene, insbesondere auf Verbraucherschutzverbände, durch alternative Möglichkeiten zur Schadensberechnung sowie durch die Verzinsungspflicht für die Geldschuld ab Schadenseintritt. Insbesondere wertet das neue Recht den Schadensersatzanspruch dadurch auf, dass sich der Schädiger nicht auf eine Vorteilsausgleichung als Schadensminderung berufen kann, wenn es dem Geschädigten gelingt, den Schaden aus einem überhöhten Kaufpreis ganz oder teilweise durch Weiterveräußerung an seine Abnehmer weiterzugeben. Des Weiteren kann bei der Schadensfeststellung der vom Schädiger erlangte Gewinn berücksichtigt werden. Außerdem ist der Schadensersatzanspruch vom Zeitpunkt des Schadensereignisses ab zu verzinsen. Das neue Recht sieht schließlich vor, daß sämtliche Entscheidungen, in denen Kartellbehörden oder Gerichte in der Europäischen Union Verstöße gegen das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen oder das Missbrauchsverbot feststellen, für nachfolgende zivilgerichtliche Verfahren verbindlich sind.

Neben den erweiterten zivilrechtlichen Sanktionen und den in vollem Umfang bestehenden straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen sieht das neue Recht ergänzende Regelungen für den Fall vor, dass der Schaden durch den Geschädigten, etwa weil er zu einem großen Kreis von Geschädigten gehört und sein individueller Schaden gering ist, nicht geltend gemacht wird. Um zu vermeiden, dass in diesen Fällen der Gewinn aus dem Wettbewerbsverstoß den betreffenden Unternehmen verbleibt, haben die Kartellbehörden jetzt weiterreichende Möglichkeiten der *Vorteilsabschöpfung*. Erfasst wird nun jeder durch einen Kartellrechtsverstoß erlangte

wirtschaftliche Vorteil. Der abzuschöpfende Vorteil entfällt, soweit das Unternehmen Schadensersatz leistet. Ergänzend hierzu können auch Verbände und *Verbraucherschutzorganisationen* bei Massen- und Streuschäden den Vorteil abschöpfen, den sie dann aber an den Bundeshaushalt abzuführen haben.

Tabelle: Anteil der 6 größten Unternehmen an Umsatz und Beschäftigten der Branche 2008 und 2010 (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

**Anteil der 6 größten Unternehmen
an Umsatz und Beschäftigten der Branche 2008 und 2010**

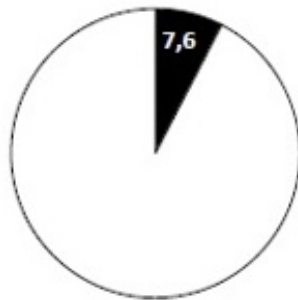
Wirtschaftszweig	Anteil am Branchen-Umsatz		Anteil an Branchen-Beschäftigten	
	2008	2010	2008	2010
10 Nahrungsmittel	7,7	7,6	1,8	2,1
14 Bekleidung	27,4	30,2	16,2	18,0
18 Druckerzeugnisse, Datenträger	10,2	12,3	5,5	7,2
20 Chemische Erzeugnisse	28,8	30,6	19,9	19,1
21 Pharmazeutische Erzeugnisse	45,0	49,8	41,4	40,8
24 Metallerzeugung u.-verarbeitung	26,7	27,7	14,3	15,3
25 Metallerzeugnisse	4,8	4,4	2,8	2,2
26 DV-Geräte, elektron.u.optische Erz.	29,8	25,5	12,6	14,2
28 Maschinenbau	13,3	13,6	10,8	12,1
29 Kraftwagen u.Kraftwagenteile	66,4	69,9	51,6	54,0
30 Sonstiger Fahrzeugbau	53,5	48,6	49,6	42,9
31 Möbel	21,8	15,4	10,7	9,2
33 Reparatur Installat. Masch.,Ausrüstg.	30,7	28,2	23,1	18,1

Quelle: Statistisches Bundesamt: Konzentrationsstatistische Daten 2007/2008, 2009/2010.
Wiesbaden 2010, 2012

Diagramm: Anteil der 6 größten Unternehmen am Branchenumsatz in ausgewählten Wirtschaftszweigen 2010 (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Anteil der 6 größten Unternehmen am Branchenumsatz
in ausgewählten Wirtschaftszweigen 2010

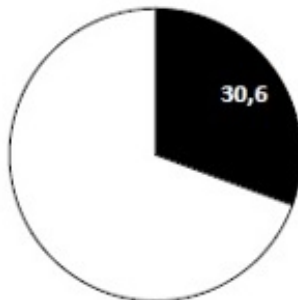
Nahrungsmittel



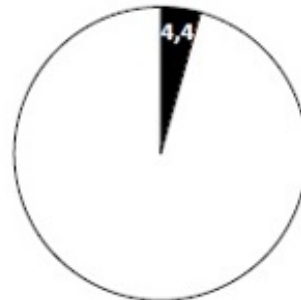
Bekleidung



Chemische Erzeugnisse



Metallerzeugnisse



DV-Geräte,
elektron. u. optische Erz.



Maschinenbau



Quelle: Statistisches Bundesamt: Konzentrationsstatistische Daten 2009/2010. Wiesbaden 2012

Literaturhinweise

- Schmidt, I. (2004), Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Eine Einführung, 8. Aufl., Stuttgart,

New York.

Kurt Stockmann

Bundeskartellamt

Kartellbehörden im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das am 1. Januar 1958 in Kraft getreten ist, sind das Bundeskartellamt, die Landeskartellbehörden und, für bestimmte Aufgaben, im Wesentlichen die Erteilung von Erlaubnissen bei vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlüssen, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.

Das *Bundeskartellamt* ist die wichtigste der deutschen Kartellbehörden. Als *selbstständige Bundesoberbehörde* ist es dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zugeordnet. Infolge des Regierungsumzugs ist sein Sitz von Berlin nach Bonn verlegt worden. Aufgabe des Bundeskartellamtes ist in erster Linie die Anwendung des *deutschen und europäischen Kartellrechts*. Das Bundeskartellamt beschäftigt ca. 350 Angestellte und Beamte, von denen rund die Hälfte dem höheren Dienst angehört. Dieser besteht fast ausschließlich, wiederum etwa jeweils zur Hälfte, aus Juristen und Ökonomen. Entscheidungen über die Anwendung kartellrechtlicher Bestimmungen treffen die 12 *Beschlussabteilungen* des Bundeskartellamtes, von denen jede für bestimmte Branchen zuständig ist. Jeder Fall wird dabei von einem Gremium entschieden, das aus dem Vorsitzenden der betreffenden Abteilung und zwei Beisitzern dieser Abteilung besteht. Die Beschlussabteilungen unterliegen dabei keinen Weisungen, sondern entscheiden unabhängig. Im Zuge der 6. GWB-Novelle, die am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, wurden zusätzlich zwei *Vergabekammern des Bundes* bei

dem Bundeskartellamt eingerichtet, die später, bedingt durch den steigenden Arbeitsanfall, durch eine dritte Vergabekammer ergänzt wurden. Die Vergabekammern des Bundes sind für die *Prüfung der Vergabe* öffentlicher Aufträge im *Verantwortungsbereich des Bundes* zuständig.

Die *Zuständigkeitsverteilung* zwischen dem *Bundeskartellamt* und den *Landeskartellbehörden* regelt sich auf dem Gebiet des Kartellrechts, soweit nicht bestimmte Aufgaben dem Bundeskartellamt vorbehalten sind (Fusionskontrolle) danach, ob die Wirkung einer Wettbewerbsbeschränkung über das Gebiet eines Bundeslandes hinausreicht. Eine Wirkung geht auch dann über ein Land hinaus, wenn sie einen ins Gewicht fallenden Auslandsbezug aufweist. Die *Zuständigkeitsverteilung* zwischen den *Vergabekammern des Bundes* beim Bundeskartellamt und den *Landesvergabekammern* der Bundesländer richtet sich grundsätzlich danach, ob der Auftraggeber dem Bund oder einem Land zuzuordnen ist und wird im GWB detailliert geregelt.

Mit Rücksicht auf die europarechtlich vorgegebene, verstärkte Kooperation der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden zur effektiven Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in einem „*Netzwerk*“ hat das deutsche Kartellrecht neue Regelungen über die *Zusammenarbeit* der Kartellbehörden mit anderen in- und ausländischen Behörden eingeführt. Unter anderem flexibilisiert das neue Recht die *Zuständigkeitsverteilung* zwischen Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden insofern, als sich diese für den Bereich der Kartell- und Missbrauchsaufsicht von der gesetzlichen Regelung abweichend einigen können. Darüber hinaus stärkt es die Position der Landeskartellbehörden durch deren Ermächtigung zur Anwendung des europäischen

Wettbewerbsrechts. Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden sind jetzt insoweit auch gemeinsam zuständige Wettbewerbsbehörden im Sinne des europäischen Verfahrensrechts. Soweit die Landeskartellbehörden die europäischen Verbote wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen oder des Missbrauchs von Marktmacht anwenden, ist es allerdings notwendig, dass der Geschäftsverkehr mit der Kommission und den anderen Wettbewerbsbehörden über das Bundeskartellamt erfolgt. Das folgt aus der grundgesetzlich vorgesehenen ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes zur Außenvertretung und entspricht den praktischen Erfordernissen des Netzwerks der Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Union, die einen zentralen Ansprechpartner im Mitgliedsland voraussetzen.

Ebenfalls mit Rücksicht auf die europarechtlich vorgegebene, verstärkte Kooperation der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden zur effektiven Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in einem „Netzwerk“ hat das geltende deutsche Kartellrecht bestimmte *Verfahrensregelungen* und *Ermittlungsbefugnisse* der deutschen Kartellbehörden den Neuregelungen des europäischen Rechts angepasst. Das neue Recht enthält ferner klarstellende Regelungen über die Zusammenarbeit der Kartellbehörden mit anderen in- und ausländischen Behörden. Dazu gehört, dass das Bundeskartellamt im Rahmen des Informationsaustauschs im Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden befugt ist, der Kommission und den Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten alle tatsächlichen oder rechtlichen Umstände einschließlich vertraulicher Angaben mitzuteilen und diese Informationen als Beweismittel zu verwenden. Darüber hinaus erstreckt das neue Recht die Möglichkeit zum Informationsaustausch auf andere Fälle der

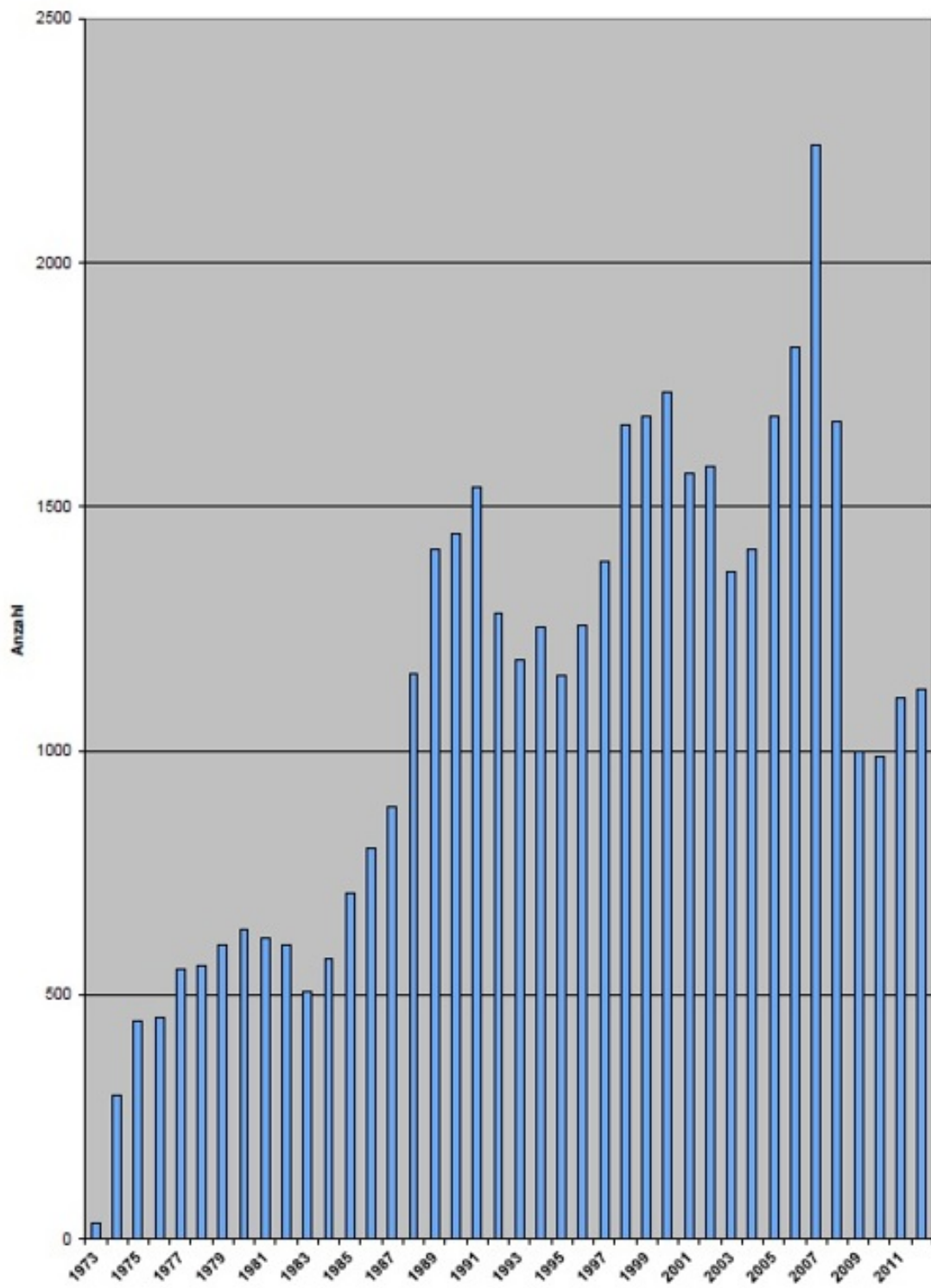
Kooperation außerhalb des Netzwerks der europäischen Wettbewerbsbehörden. Dies kann die Zusammenarbeit mit außereuropäischen Wettbewerbsbehörden in Kartellfällen ebenso betreffen wie die Zusammenarbeit mit diesen oder mit europäischen Wettbewerbsbehörden in Fusionsfällen. Vertrauliche Angaben aus Verfahren der Zusammenschlusskontrolle dürfen jedoch nur mit Zustimmung des Unternehmens übermittelt werden, das diese Angaben vorgelegt hat. Besonders geregelt ist die Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden und den Regulierungsbehörden. Angesichts der Sachnähe der Tätigkeit der Regulierungsbehörden zu den Aufgaben der Kartellbehörden erschien dem Gesetzgeber eine solche Bestimmung zur Sicherung einer umfassenden und effektiven Zusammenarbeit zur Durchsetzung eines effektiven Wettbewerbsschutzes erforderlich.

Das Bundeskartellamt verfolgt alle Wettbewerbsbeschränkungen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland auswirken. Zu seinen Aufgaben gehören im Einzelnen die Durchsetzung des *Verbot*es *wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmter Verhaltensweisen*, die Ausübung der *Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen* sowie die Durchführung der *Fusionskontrolle (Konzentration)*. Für die Durchsetzung des Kartellverbots und die Missbrauchsaufsicht ist das Bundeskartellamt allerdings nur insoweit zuständig, als die wettbewerbsbeschränkende Wirkung über ein Bundesland hinausreicht. Bleibt die Wirkung auf ein Bundesland begrenzt, verfolgen die jeweiligen Landeskartellbehörden die Wettbewerbsverstöße. Für die Durchführung der Fusionskontrolle hat das Bundeskartellamt jedoch die ausschließliche Zuständigkeit. Soweit die europäische Fusionskontrolle anwendbar ist, kommt eine nationale

Fusionskontrolle grundsätzlich nicht in Betracht. Darüber hinaus nimmt das Bundeskartellamt als zuständige Behörde alle Aufgaben wahr, die den Mitgliedstaaten durch die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages übertragen sind.

Diagramm: Anzahl der beim Bundeskartellamt angemeldeten UnternehmensZusammenschlüsse 1973-2012(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Anzahl der beim Bundeskartellamt angemeldeten
Unternehmens-Zusammenschlüsse 1973-2012



Quelle: Berichte des Bundeskartellamts 2001/2002, 2011/2012

Literaturhinweise:

- Internet: www.bundeskartellamt.de

Kurt Stockmann

Ordnungspolitische Ausnahmebereiche und Ausnahmeregelungen

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist es eine der Hauptaufgaben des Staates, die allgemeinen Spielregeln für die Marktteilnehmer festzulegen. Das geschieht mit Hilfe von Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Regelungen. Innerhalb dieses Ordnungsrahmens plant jedes Wirtschaftssubjekt selbständig, jeder Marktteilnehmer wirtschaftet also nach eigenen Plänen. Die Koordination der vielen Einzelpläne erfolgt ad hoc sowie dezentral über den MarktPreis-Mechanismus, und die Steuerung bzw. Kontrolle der Marktteilnehmer erledigt der Wettbewerbsprozess. Allerdings findet man in allen marktwirtschaftlichen Systemen zahlreiche Wirtschaftsbereiche mit mehr oder weniger starken Abweichungen von diesen ordnungspolitischen Grundsätzen. Derartige *ordnungspolitische Ausnahmebereiche*, die unterschiedliche *ordnungspolitische Ausnahmeregelungen* aufweisen, gibt es nach wie vor auch in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland.

Ein altbekanntes Beispiel stellt die Landwirtschaft dar. Jahrzehntlang wurden von den EU-Landwirtschaftsministern Schwellen- und Interventionspreise für die europäischen Agrarmärkte festgesetzt. Darüber hinaus existieren für einige Agrarprodukte noch staatlich fixierte Produktionskontingente bzw. -quoten ([Agrarpolitik](#)). Deutsche Landwirte dürfen ferner in bestimmten Fällen Kartelle schließen sowie Preise und Geschäftsbedingungen vertikal (d.h. mit Zulieferern und/oder Abnehmern) binden,

obwohl dies in der Bundesrepublik grundsätzlich verboten ist. Weitere ordnungspolitische Ausnahmebereiche stellen netzgebundene Wirtschaftssektoren wie die öffentliche Strom- und Gasversorgung, die Wasserversorgung, der Schienenverkehr, die Post und die Telekommunikation dar. In diesen Sektoren bilden sich die Preise weitgehend nicht auf den Märkten, sondern werden vom Staat festgesetzt, bedürfen einer behördlichen Genehmigung oder werden von Behörden zumindest überprüft. Hinzu kommt, dass keineswegs auf all diesen Märkten ein freier Marktzutritt möglich ist. Weitere Sonderregelungen aus anderen Wirtschaftsbereichen, angefangen bei den Arzneimitteln bis hin zu Ärzten, Rechtsanwälten, Architekten und sonstigen freien Berufen, ließen sich anfügen.

Alle erwähnten *Ausnahmeregelungen* sind durch Markt- und Wettbewerbswidrigkeit gekennzeichnet. Zum einen wird der Marktpreis-Mechanismus ganz oder teilweise durch staatliche Interventionen ersetzt. In diesem Fall spricht man von *staatlicher Regulierung*. Konkret wird hierunter die direkte Kontrolle der ökonomischen Aktivitäten von erwerbswirtschaftlich tätigen Unternehmen in einzelnen Wirtschaftsbereichen durch staatliche Institutionen oder deren Beauftragte verstanden. Hierzu zählen vor allem staatliche Reglementierungen des Markteintritts (offene Märkte), der Preise, der Produktions- und Absatzmengen, der Investitionen und Kapazitäten sowie der Qualitäten und Konditionen. Staatliche Regulierungen hat es trotz Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung immer gegeben und wird es auch in Zukunft geben. Allerdings hat sich ihr Charakter in den letzten Jahren spürbar gewandelt.

Von der staatlichen Regulierung sind die *kartellrechtlichen Branchenfreistellungen* bzw. *wettbewerbspolitischen Bereichsausnahmen* zu unterscheiden. Durch sie werden

einzelne Wirtschaftsbereiche total oder partiell von den generellen Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB oder auch: Kartellgesetz), das auch als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet wird, freigestellt. Die totalen Freistellungen beziehen sich auf das GWB insgesamt, die partiellen Freistellungen hingegen nur auf einzelne Regelungen des GWB wie das Kartellverbot, das Verbot des abgestimmten Verhaltens, das Verbot der vertikalen Preisbindung, (früher) das Empfehlungsverbot und/oder die Anwendung der Missbrauchsaufsicht über Ausschließlichkeitsbindungen von Abnehmern an bestimmte Produzenten. Zu den hierdurch privilegierten Wirtschaftsbereichen gehörten früher die Deutsche Bundesbank, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, das Branntweinmonopol, die Montanindustrie, die Land- und Forstwirtschaft, die Verkehrswirtschaft, die Kredit- und Versicherungswirtschaft, die Verwertungsgesellschaften, die Versorgungswirtschaft, die Verlage sowie der Sport. Heute gelten partielle Branchenfreistellungen nur noch für die Landwirtschaft, Zeitungen und Zeitschriften sowie die Wasserversorgung. - Gewährt der Staat also mit einer kartellrechtlichen Branchenfreistellung eine sektorale Sondererlaubnis zugunsten einer privaten Beschränkung des Wettbewerbs, die in den übrigen Sektoren verboten ist, so ist mit einer staatlichen Regulierung in bestimmten Wirtschaftsbereichen eine unmittelbare, staatliche Wettbewerbsbeeinflussung verbunden.

Offiziell werden ordnungspolitische Ausnahmeregelungen mit sog. *Branchenbesonderheiten* begründet. Dabei wird auf Besonderheiten der jeweiligen Güter, Unternehmen, Produktionsprozesse oder Absatzbedingungen verwiesen. Bei kritischer Überprüfung zeigt sich jedoch, dass die genannten Besonderheiten in den allermeisten Fällen keine

hinreichende Begründung für staatliche Regulierung und kartellrechtliche Branchenfreistellungen bieten, sei es, dass die genannten Besonderheiten gar nicht (mehr) existieren, oder dass sie wohl existieren, aber keine wirtschaftspolitischen Maßnahmen erforderlich machen, oder dass durchaus wirtschaftspolitische Maßnahmen, aber keine ordnungspolitischen Ausnahmeregelungen volkswirtschaftlich geboten sind.

Als fundierter erweist sich die *volkswirtschaftliche Analyse*. Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn echte Funktionsstörungen des Markt-Wettbewerbs-Prozesses in Form von Markt- oder Wettbewerbsversagen auftreten. *Marktversagen* liegt vor, wenn der Markt-Preis-Mechanismus versagt. Die Koordinationsleistung des Marktes bleibt nun aus, Angebot und Nachfrage werden nicht (mehr) ausgeglichen, ein Marktaustausch mit Gleichgewichtstendenz entfällt. Marktversagen liegt beispielsweise bei der planmäßigen Versorgung mit sog. öffentlichen Gütern vor. Dabei handelt es sich um Güter, für die das Ausschlussprinzip nicht gilt. Jeder Interessent könnte daher ein solches Gut nutzen, ohne eine Gegenleistung (Preis) zu erbringen. Erwerbswirtschaftliche Unternehmen sind deshalb nicht bereit, öffentliche Güter planmäßig herzustellen und anzubieten. Eine Koordinationsleistung des Marktes entfällt damit.

Vom Marktversagen ist das *Wettbewerbsversagen* zu unterscheiden. Letzteres liegt vor allem dann vor, wenn der Wettbewerbsprozess nicht, wie allgemein zu erwarten, zur Verbesserung, sondern ausnahmsweise zur Verschlechterung der Marktergebnisse führt. Ein Beispiel stellt das sog. natürliche Monopol dar. Von dieser Marktform spricht man, wenn die am Markt nachgefragte Gütermenge

am kostengünstigsten von einem Alleinanbieter hergestellt werden kann, beispielsweise weil die Durchschnittskosten permanent fallen. Wettbewerb (im Sinne einer Mehrzahl von Anbietern) würde daher nun zu einer Verschlechterung der Marktversorgung führen. - Im Einzelnen zeigt die volkswirtschaftliche Analyse, dass der größte Teil der Anfang der 90er Jahre in Deutschland vorhandenen ordnungspolitischen Ausnahmeregelungen ungerechtfertigt war. Das gilt für die meisten staatlichen Regulierungen (u.a. in den Bereichen Telekommunikation, Bundespost, Bundesbahn, leitungsgebundene Energieversorgung) und für nahezu alle kartellrechtlichen Branchenfreistellungen.

Zur Beantwortung der Frage, warum volkswirtschaftlich ungerechtfertigte ordnungspolitische Ausnahmeregelungen *eingeführt* und *aufrechterhalten* werden, ist die *Neue Politische Ökonomik* heranzuziehen. Wenn man von einem „Markt“ für Ausnahmeregelungen ausgeht, auf dem Politiker als Anbieter und Unternehmer mit ihren Beschäftigten als Nachfrager agieren, dann lässt sich erklären, warum sich volkswirtschaftlich ungerechtfertigte Ausnahmeregelungen als begehrt und langlebig erweisen. Im Einzelnen hängen sie ab von Einflussgrößen wie dem vorherrschenden Typus der Unternehmen, den Kosten- und Angebotsverhältnissen, den Marktphasen, den Marktformen sowie den Behördenstrukturen. So ist vor allem dann mit wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen und Branchenfreistellungen zu rechnen, wenn die Unternehmen von Personen mit geringer Leistungsmotivation geführt werden und nichtinnovative Organisationsstrukturen aufweisen, wenn auf dem Markt eine relativ große Angebotselastizität infolge unausgelasteter Kapazitäten vorliegt und wenn sich der Markt in einer späten Entwicklungsphase befindet. Gerade in diesen Fällen erweisen sich wettbewerbsbeschränkende Regulierungen

und Branchenfreistellungen als besonders attraktiv. Im Einzelnen ist davon auszugehen, dass die Unternehmen in polypolistischen Anbietergruppen wegen der Schwierigkeiten, stabile Kartelle zu bilden, wettbewerbsbeschränkende Regulierungen vorziehen, während in oligopolistischen Anbietergruppen, wo die Entstehung funktionsfähiger Kartelle leichter fällt, kartellrechtliche Branchenfreistellungen begehrt sind. Darüber hinaus erweisen sich staatliche Regulierungen als äußerst widerstandsfähig, wenn sie von eigens dafür eingerichteten Behörden durchgeführt werden, deren Mitglieder spezielle Berufsinteressen entwickeln, welche an die weitere Existenz der Regulierung oder gar an eine Zunahme der Regulierungsaufgaben gekoppelt sind.

Auf der anderen Seite kann die politische Theorie aber auch erklären, warum seit Mitte der 90er Jahre unter anderem in Deutschland ein Großteil der volkswirtschaftlich verfehlten Regulierungen und Branchenfreistellungen *abgebaut* worden ist ([Deregulierung](#)). Im Einzelnen erweisen sich volkswirtschaftliche Ineffizienzen bzw. Verluste nicht als hinreichend dafür, dass ungerechtfertigte ordnungspolitische Ausnahmeregelungen beseitigt werden. Hinzutreten müssen weitere auslösende Faktoren wie etwa die europäische Integration, die [Globalisierung](#) und/oder bestimmte technologische Neuerungen. So hat vor allem das EG-Binnenmarktprogramm mit den vier angestrebten Grundfreiheiten zur Liberalisierung der bis dahin monopolisierten Strom-, Gas-, Telekommunikations-, Post- und Verkehrsmärkte geführt. Hinzu kam, dass die Unternehmen angesichts fortschreitender Globalisierung und damit verbundener Wettbewerbsintensivierung auf den Weltmärkten von den infolge wettbewerbsbeschränkender Ausnahmeregelungen überhöhten heimischen Produktionskosten befreit werden mussten. Und spätestens

mit dem Aufkommen des Mobilfunks wurden die traditionellen Regulierungen und Branchenfreistellungen zugunsten des Festnetz-Telefondienstes obsolet.

Wie in anderen marktwirtschaftlichen Systemen sind auch in Deutschland längst noch nicht alle volkswirtschaftlich ungerechtfertigten ordnungspolitischen Ausnahmeregelungen beseitigt worden. In diesem Zusammenhang ist nicht zuletzt an die freien Berufe sowie an die Arbeitsmärkte zu denken.

Andererseits wurde bereits zu Beginn des Liberalisierungsprozesses deutlich, dass in bestimmten Wirtschaftsbereichen *neue Ausgestaltungen der staatlichen Regulierung* einschließlich neuer Regulierungsbehörden erforderlich sind. Das gilt insbesondere für die sog. *Netzindustrien* mit ihrer typischen Dreiteilung in die Stufen Produktion/Beschaffung, Transmission/Netz und Absatz. Anders als die erste und die letzte weist die mittlere Stufe ein Wettbewerbsversagen auf. Strom-, Gas-, Telekommunikations-, Eisenbahn- und vergleichbare Netze sind als natürliche Monopole anzusehen. Daraus ergibt sich die Gefahr der Diskriminierung potentieller Wettbewerber auf der Absatzstufe, wenn diese dafür den Zugang zu fremden Netzen benötigen. Soll diese Diskriminierungsgefahr beseitigt werden, wird eine staatliche Regulierung des Netzzugangs sowie der Netzentgelte erforderlich. Staatliche Regulierung dient damit nicht mehr, wie früher, der Marktschließung, um ein vertikal integriertes Unternehmen mit einem natürlichen Monopol auf der Netzstufe insgesamt zu schützen, sondern allein der Marktöffnung und Wettbewerbsförderung, um die Marktversorgung allgemein zu verbessern.

Zur Verwirklichung dieser neuen Sicht wurde 1998 für den Bereich der Telekommunikation und Post eine entsprechend

bezeichnete *Regulierungsbehörde* (RegTP) geschaffen. 2005 wurden die Regulierungsbefugnisse der RepTP modifiziert und auf die Bereiche Strom, Gas und Eisenbahn ausgeweitet. Gleichzeitig wurde die RegTP in *Bundesnetzagentur* (BNetzA) für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen umbenannt. Im Einzelnen ist die BNetzA bei der Erledigung ihrer Aufgaben, d.h. der Marktöffnung und Wettbewerbsförderung in den genannten Netzindustrien, unterschiedlich erfolgreich. Während in Teilbereichen der Telekommunikation die Marktbeherrschung des ehemaligen Monopolisten inzwischen beseitigt und die Regulierung wieder aufgehoben werden konnte, steht die BNetzA vor allem bei der Gasversorgung, insbesondere jedoch im Eisenbahnbereich immer noch vor immensen Schwierigkeiten.

Literaturhinweise

- Eickhof, N. (1985), Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung, *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 36, S. 63-79;
- Eickhof, N. (1993), Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, *Ordo*, 44, S. 203-222;
- Eickhof, N. (1997), Staatliche Regulierung und kartellrechtliche Branchenfreistellungen, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 26, S. 562-567;
- Monopolkommission, diverse Haupt- und Sondergutachten, Baden-Baden.

Norbert Eickhof

Subventionen, staatliche Beihilfen

Im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft gehört es zu den Aufgaben des Staates, bei der Umsetzung dieser Ordnung gegebenenfalls auftretende Fehlentwicklungen zum Zweck der Bestandssicherung zu bekämpfen. Vier Einfallstore zur Schwächung der Ordnung sind insbesondere zu benennen:

(1) Die Bildung ökonomischer Macht in der Hand einzelner Wirtschaftssubjekte; dadurch wird die Funktion des Wettbewerbs beeinträchtigt.

(2) Die Störung des Preisbildungsprozesses durch die Produktion und / oder den Konsum von solchen Gütern (Leistungen), welche mit externen Effekten in Form externer Kosten (z. B. unbezahlt bleibende Schädigung der Umwelt) oder externer Nutzen (z. B. unvergütet bleibende Bereitstellung von Leistungen im öffentlichen Interesse) einhergehen.

(3) Die Entstehung einer als ungerecht empfundenen Einkommens- und Vermögensverteilung, wodurch soziale Konflikte und Reibungsverluste verursacht werden können.

(4) Die Verfehlung von gesamtwirtschaftlichen Zielen (hoher Beschäftigungsstand, anhaltende Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes → Wirtschaftswachstum).

Um diesen Vorgaben zu entsprechen, greift der Staat neben zahlreichen anderen Instrumenten auch auf Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen, häufig auch als Finanzhilfen benannt) und an private Haushalte (Zuwendungen, Sozialtransfers) zurück. Bei derartigen Transfers (begrifflich verkürzt: Subventionen) handelt es sich um selektive (partielle) Begünstigungen ohne eine adäquate, marktliche Gegenleistung (wohl aber in Verbindung von vorgegebenen Empfangs- und / oder Verwendungsaufgaben), welche von Trägern der öffentlichen

Finanzwirtschaft (vom Bund, von den Ländern, von den Gemeinden und von Nebenhaushalten sowie von der EU) an ausgewählte Empfänger außerhalb der staatlichen Verwaltung gewährt werden (siehe dazu auch Bundesministerium der Finanzen, 22. Subventionsbericht, S. 94 ff.).

Hauptansatzpunkte für Subventionen an Unternehmen (welche auf der europäischen Ebene bei einer allerdings anderen definitorischen Abgrenzung als Beihilfen gekennzeichnet werden) sind drei Felder:

(1) Die sektorale Strukturpolitik hat die Aufgabe, die aus dem wirtschaftlichen Wandel erwachsenden Folgen (z. B. strukturelle Arbeitslosigkeit) zu mildern sowie den für das Wachstum der Wirtschaft notwendigen Strukturwandel zu beschleunigen (z. B. durch die Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung).

(2) Die regionale Strukturpolitik konzentriert sich auf die Verteilung des Produktionspotenzials und auf die infrastrukturelle Entwicklung der Räume innerhalb einer Volkswirtschaft (z. B. durch regionale Wirtschaftsförderung, gewerbliche Ansiedlungspolitik). Dadurch werden wichtige Voraussetzungen für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen geschaffen.

(3) Die betriebsgrößenorientierte Strukturpolitik (Mittelstandspolitik) versucht, eventuell bestehende Wettbewerbsnachteile kleiner und mittlerer Unternehmen im Vergleich zu großen Unternehmen auszugleichen (z. B. durch die Förderung von Existenzgründungen). Die derart angestrebte Anpassung an den technischen und wirtschaftlichen Wandel trägt gegebenenfalls dazu bei, die Wettbewerbskraft der Wirtschaft insgesamt zu stärken.

Zur Umsetzung diesbezüglicher Förderungsmaßnahmen stehen dem Staat vielfältige Subventionsinstrumente zur Verfügung. Mit deren Einsatz sind jeweils unterschiedliche finanzwirtschaftliche (budgetbezogene) Wirkungen verbunden: Zu nennen sind

(1) Ge- und Verbote zugunsten Dritter, welche ohne einen unmittelbaren Bezug zum öffentlichen Haushalt einsetzbar sind (z. B. einseitig diskriminierende Regulierungen in Form von nichttarifären Handelshemmnissen);

(2) Finanzhilfen, beispielsweise in Form von Zuschüssen, von Erstattungen, von zinsgünstigen Darlehen oder von Schuldendiensthilfen (Zinssubventionen, Tilgungserleichterungen) sowie die Übernahme von Bürgschaften, welche auf der Ausgabenseite des öffentlichen Haushalts sofort oder gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ihren Niederschlag finden;

(3) Steuervergünstigungen, beispielsweise in Form von Steuerfreibeträgen, Sonderabschreibungen, Steuersatzermäßigungen oder eines Steuererlasses, welche Mindereinnahmen im öffentlichen Budget zur Folge haben;

(4) Preisdiskriminierungen durch den Ankauf von Produkten und Leistungen von Herstellern zu Preisen, welche über dem jeweiligen Marktpreis liegen (z. B. Erwerb von Agrarerzeugnissen), sowie die Bereitstellung von Vermögenswerten (z. B. Grundstücke), Waren (z. B. kostenfreie Abgabe von Medikamenten) und Leistungen (z. B. Förderung von Maßnahmen der Wohnraummodernisierung) zu Preisen, welche unterhalb der jeweiligen Marktpreise an die Begünstigten abgegeben werden.

Unterschiedliche Abgrenzungsmerkmale und die vielfältigen Erscheinungsformen subventionspolitischer

Unterstützungsmaßnahmen tragen mit dazu bei, dass es zu divergierenden Angaben über die Höhe des jeweiligen Subventionsvolumens und dessen strukturelle Zusammensetzung kommt. Dabei spielen neben methodischen Aspekten nicht zuletzt auch politikökonomische Erwägungen eine beachtenswerte Rolle. Die Tabelle zum Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie vom ERP-Sondervermögen und der Europäischen Union ist deswegen nur ein erster Anhaltspunkt für den finanziellen Umfang dieser staatlichen Leistungen.

Grundsätzlich sollen in einer Sozialen Marktwirtschaft derartige Subventionsleistungen ausschließlich subsidiär, als Hilfe zur Selbsthilfe, gewährt werden. Denn durch deren Bereitstellung wird der Prozess einer marktwirtschaftlichen Entwicklung prinzipiell gestört: Zum einen tragen Subventionen dazu bei, die Position des Subventionsempfängers gegenüber denjenigen Wirtschaftssubjekten zu begünstigen, die von einer Subventionsvergabe ausgeschlossen sind (Diskriminierungseffekt; Verdrängungs-oder Crowding-out-Effekt). Und zum anderen hat die Summe aller Steuerzahler die durch die Subventionsgewährung entstehenden Finanzierungslasten zu tragen (Umverteilungseffekt). Diese letztlich unerwünschten Effekte wären eben nicht wirksam, wenn es die Subventionen nicht gäbe.

Der alle zwei Jahre auf der Grundlage von § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (aus dem Jahre 1967) vorgelegte Subventionsbericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen werden insoweit als gleichwertig

eingestuft) unterscheidet diesbezügliche Leistungen danach, wie sie auf das Angebot am Markt wirken:

(1) Produktivitätshilfen zur Förderung des Produktivitätsfortschritts, insbesondere auch zur Entwicklung und Einführung neuer Produktionsmethoden und -richtungen (z. B. Förderung grüner Technologien)

(2) Anpassungshilfen an neue Wettbewerbsbedingungen und

(3) Erhaltungshilfen zur Sicherung des Fortbestandes einzelner Unternehmen und / oder wirtschaftlicher Strukturen.

Mit dieser Kennzeichnung ist einerseits eine ordnungspolitische Beurteilung verbunden; während Produktivitäts- und Anpassungshilfen als wirtschaftsfördernd eingeschätzt werden, sind die Erhaltungshilfen letztlich als wachstumshemmend zu charakterisieren. Vor diesem Hintergrund ist andererseits eine zugehörige klare Grenzziehung zwischen den genannten drei Leistungskategorien aus Gründen der politischen Opportunität nicht immer gewollt. Vergleichbare Argumente gelten für die Subventionspolitik der Bundesländer, was nicht zuletzt durch deren methodisch uneinheitliche, formal divergierende sowie unvollständige Berichterstattung über diesen Interventionsbereich belegt wird (siehe 22. Subventionsbericht, S. 92 f.). Derartige Motivstrukturen sind auch dafür verantwortlich, dass Finanzpolitiker nicht nur auf einen ansonsten stets und allseits geforderten Subventionsabbau (auch im Sinne einer [Haushaltskonsolidierung](#)) immer wieder verzichten, sondern darüber hinaus auch viel zu bereitwillig dazu neigen, neue Subventionen zu gewähren (Subventionswettbewerb mit der Folge von Mitnahmeeffekten; „subsidyshopping“).

Einer solchen Entwicklung versucht beispielsweise die EU-Kommission zur Sicherung des Wettbewerbs auf dem europäischen Binnenmarkt mit einem grundsätzlichen Beihilfenverbot entgegenzuwirken (Art. 107 Abs. 1. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEU-Vertrag von Lissabon). Allerdings haben es die politischen Akteure verstanden, sich verschiedene Ausnahmeregelungen zur Sicherung eigener Interventionsspielräume (für „Nicht-Krisen“-Beihilfen auf horizontaler Ebene sowie für „Krisen“-Beihilfen in Sonderfällen) zu verschaffen. Das verwundert nicht. Eine darauf gründende Notifizierungsverpflichtung für nationale, mit dem EU-Vertragswerk aber noch vereinbare Hilfen (gemäß Art. 107 Abs. 2 bis 109 AEU-Vertrag) mit ihren Genehmigungsverfahren und ihren Beihilfenkontrollen wird dem Ausgangsprinzip nur ansatzweise gerecht. Das belegt beispielgebend die beihilferechtliche Ausnahmeregelung vom Ministerrat der Europäischen Union, wonach preisüberhöhte Alkohollieferungen deutscher Brennereien an das so genannte Branntweinmonopol zulässig sind, dessen Laufzeit bis Ende 2017 jüngst formell verlängert wurde. Und das belegt vor allem eine vergleichsweise schwer überschaubare Beihilfenberichterstattung (auf der Basis von „Beihilfeanzeigern“ mit Vorlagen im Frühjahr und im Herbst eines jeden Jahres und von „Beihilferegistern“) zur Kennzeichnung der Subventionspraxis der EU-Mitgliedstaaten. Die Beihilfen aus dem EU-Haushalt selbst, welche offenbar per se ohne wettbewerbsrelevante Auswirkungen bleiben, werden dabei jedoch nicht erfasst. Zu bedenken ist jedoch, dass beispielsweise ein Großteil (nämlich rund 43 Prozent im Jahr 2010) des EU-Haushalts vorwiegend durch die Gewährung von Beihilfen im Agrarbereich in Anspruch genommen wird.

Tabelle: Subventionen nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2000-2011 (in Mio. Euro)(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Subventionen nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2000-2011
in Mio.Euro

	2000	2004	2008	2011
Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen				
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	11.942	12.155	10.030	11.150
Bergbau	5.464	3.427	2.969	2.327
Schiffbau	199	144	32	19
Verkehr	22.599	21.892	21.335	23.463
Wohnungsvermietung	16.638	16.253	10.695	7.544
Luft- und Raumfahrzeugbau	62	43	84	160
Wasserversorgung /- entsorgung, Abfallwirtschaft	2.199	1.367	1.577	1.353
Entsorgung radioaktiver Abfälle	23	37	89	179
Fremdenverkehr, Bäder	1.251	1.266	1.375	1.430
Sonstige Unternehmenssektoren	14.636	15.078	18.163	18.875
Σ	75.012	71.662	66.349	66.500
Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen				
Regionalpolitik, Strukturpolitik	5.944	4.315	3.825	3.546
Umwelt, Rationelle Energieverwendung	742	761	10.420	6.817
Beschäftigungspolitik	11.433	10.053	7.894	6.571
Förderung von Qualifikationen	728	825	711	991
Förderung von Innovationen	448	340	439	478
Mittelstandsförderung	942	868	1.010	1.034
Investitionsförderung	30	18	21	18
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	567	285	284	246
Steuervergünstigungen zug. mehrerer Sektoren	6.987	5.229	7.204	5.820
Σ	27.820	22.693	31.807	25.522
Subventionen (in enger Abgrenzung des IfW)	102.833	94.355	98.156	92.021

Quelle: Institut für Weltwirtschaft Kiel: Der Kieler Subventionsbericht. März 2013, Tab.19

Literaturhinweise:

- Bundesministerium der Finanzen (2010), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007 - 2010; jüngst: 22. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 17/465;
- Dickertmann, D., Diller, K. D.(1990), Subventionswirkungen – Einzel- und gesamtwirtschaftliche Effekte der Subventionspolitik, in:

Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 10, S. 478 ff.;

- Dickertmann, D., Leiendecker, A. (2001), Der Beihilfenbericht der Europäischen Union – Darstellung und Bewertung, in: Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates, hrsg. v. F. Söllner, A. Wilfert, Heidelberg, S. 75 ff.;
- Dickertmann, D., Leiendecker, A. (2001), Beihilfen in der Europäischen Union – Begriff, Zulässigkeit, Notifizierung, Kategorien und Äquivalente, in: Das Wirtschaftsstudium, H. 4 (Studienblatt);
- Europäische Kommission (2010), Anzeiger für staatliche Beihilfen – Überblick über die von den EU-Mitgliedsstaaten gewährten Beihilfen / Herbstausgabe 2010, KOM(2010)701 endgültig;
- Nieder-Eichholz, M. (1995), Die Subventionsordnung – ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.

Dietrich Dickertmann Stephan Reichert

Deregulierung

Deregulierung ist Politik der Marktöffnung. Durch sie werden spezielle Regulierungen beseitigt, die der Staat oder – mit dessen Einverständnis – Verbände und berufsständische Organisationen zugunsten bestimmter Gruppen von Erwerbstätigen eingeführt haben, z. B. Beschränkungen des Marktzugangs und -austritts ([Offene Märkte](#)), Preis- und Mengenvorschriften und zwingende Vertragsgestaltungen. Hinzu kommen gezielte Freistellungen vom generellen Kartellverbot und Sonderstellungen für [öffentliche Unternehmen](#). Solche

speziellen Eingriffe in die Gewerbefreiheit sind ökonomisch nur dann gerechtfertigt, wenn ein Markt-oder Wettbewerbsversagen vorliegt. Das ist u. a. der Fall bei positiven oder negativen „externen Effekten“ der Produktion und im Konsum, bei „öffentlichen Gütern“, bei „natürlichen“ Monopolen und bei „Informationsasymmetrien“ (ungleicher Informationsstand) zwischen Vertragsparteien. Ohne Regulierung käme es hier zu Fehlentwicklungen. In der Realität sind Marktunvollkommenheiten dieser Art eher selten. Einzelne Regulierungen wirken oft harmlos, aber in der Summe werden sie zu einem Problem, weil sie Verkrustungen und Ineffizienzen sowie ein überhöhtes Kostenniveau in der Volkswirtschaft erzeugen, die das wirtschaftliche Wachstum lähmen und die Erwerbsund Beschäftigungschancen der Menschen verringern.

In Deutschland war bis in die neunziger Jahre hinein etwa die Hälfte der Wirtschaft, besonders im Bereich der Dienstleistungen, mehr oder weniger streng durchreguliert. Für den Arbeitsmarkt gilt das auch heute noch (kollektiver Flächentarifvertrag, überzogene Schutzrechte für Arbeitnehmer, weitreichende [Mitbestimmungs](#)regelungen in den Unternehmen und entsprechend groß sind die Funktionsstörungen mit einer hohen Dauerarbeitslosigkeit im Gefolge. In den vergangenen Jahren sind in verschiedenen Bereichen Regulierungen abgebaut worden, meist im Zusammenhang mit der Vollendung des europäischen Binnenmarkts. Der Telekommunikationssektor, der Luftlinienverkehr und die Stromwirtschaft sind markante Beispiele.

Bei einer Deregulierung geht es nicht immer darum, bestehende Regulierungen ganz abzuschaffen; mitunter reicht es, Regulierungen zu mildern oder zu modifizieren.

Abzubauen sind die Regulierungen, wo sie überflüssig geworden sind oder von Anbeginn an waren und wo der Regulierungszweck die gesamtwirtschaftlichen Kosten, insbesondere die Allokationsverzerrungen, offensichtlich nicht rechtfertigt. Von einer Deregulierung kann man sich gesamtwirtschaftlich betrachtet fünf nachhaltige Vorteile versprechen:

Erstens belebt, wie es im Volksmund so treffend heißt, Konkurrenz das Geschäft. Alle Produzenten, die ja Gewinne machen wollen, werden sich anstrengen müssen, die Produktivität in den Betrieben zu erhöhen und Kosten und Preise zu senken sowie attraktive Waren und Dienstleistungen auf den Markt zu bringen.

Zweitens führt der vergrößerte Spielraum für eine lohnende Wirtschaftstätigkeit dazu, dass die Produktion zunimmt. Diese Mehrproduktion schlägt sich in einer Mehrnachfrage nach Arbeitskräften nieder.

Drittens erlauben flexible Märkte eine reibungslose Anpassung der Unternehmen und der Arbeitnehmer an die im Zeitalter der [Globalisierung](#) und des Internets tiefgreifenden strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft. Ein zügiger Strukturwandel ist wachstumsfördernd und beschäftigungsfreundlich.

Viertens werden die positiven Beschäftigungseffekte von Flexibilisierungsmaßnahmen auf den Gütermärkten verstärkt, wenn auch die [Arbeitsmarktordnung](#) liberalisiert wird. Die Tarifvertragsparteien müssen dann stärker darauf achten, dass die Abschlüsse über den Lohn und die sonstigen Arbeitsbedingungen der Höhe und der regionalen und qualifikatorischen Struktur nach marktgerecht und ausreichend differenziert sind; die Einstellungshürden für

Arbeitsuchende werden niedriger, Ausweichreaktionen in die Schattenwirtschaft weniger lohnend.

Und fünftens können die international mobilen Produktionsfaktoren mit einer attraktiveren Rendite rechnen, wodurch das Land als Investitions- und Produktionsstandort aufgewertet wird; Sachkapital und qualifizierte Fachkräfte wandern zu statt ab, und damit vergrößert sich das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial.

Die Politik der Deregulierung entfaltet die positiven Wirkungen umso nachhaltiger, je breiter sie angelegt ist. Im Einzelnen wird es natürlich auch Verlierer geben. Nachteilig betroffen sind im Prinzip jene, die bislang durch spezielle Regulierungen vor [Wettbewerb](#) geschützt waren. Doch dank der erhöhten gesamtwirtschaftlichen Dynamik, die durch eine umfassende Deregulierung freigesetzt wird, werden diese Benachteiligungen für die meisten Menschen nur vorübergehend sein. Die Deregulierung muss, um möglichst effektiv zu sein, in dreierlei Hinsicht abgesichert werden.

Erstens von einer Vereinfachung und Beschleunigung der gesetzlichen und administrativen Genehmigungsverfahren, die für Investitionen und Existenzgründungen von Bedeutung sind.

Zweitens ist stets zu prüfen, inwieweit bestehende Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften fortgelten müssen oder auslaufen können. Eine Flut von Regelungen ist Gift für die wirtschaftliche Aktivität und verleitet zum Rechtsbruch.

Und drittens braucht die Deregulierung die konsequente Anwendung des Wettbewerbsrechts, damit es nicht zu Kartellabsprachen unter den vormals Regulierten oder zu einem Missbrauch von Anbietermacht zu Lasten der

Nachfrager kommen kann. So hat es sich z. B. bei der Deregulierung der Telekommunikation als notwendig erwiesen, asymmetrisch das einstige Monopolunternehmen in verschiedenen Funktionsbereichen (Entgelte für Telefongespräche im Festnetz, Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung der Telekom) zu regulieren, um den Wettbewerb durch neue Anbieter überhaupt in Gang zu bringen und zu intensivieren. Die Regulierungen können zurückgeführt werden, sobald genügend Wettbewerb auf den Endkundenmärkten herrscht. Dies sollte eine neutrale Instanz, in Deutschland die Monopolkommission, feststellen.

Nicht Gegenstand der Deregulierung sind die konstitutiven Regulierungen. Diese gelten für jedermann und sichern – vor allem im Rahmen der Privatrechtsordnung – die Funktionsfähigkeit der [Sozialen Marktwirtschaft](#).

Literaturhinweise:

- Deregulierungskommission (1991), Marktöffnung und Wettbewerb: Berichte 1990 und 1991, Stuttgart;
- Boss, A./ Laaser, C.-F./ Schatz, K.-W. u. a. (1996), Deregulierung in Deutschland: Eine empirische Analyse, Tübingen;
- Knieps, G. (2001), Wettbewerbsökonomie – Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin.

Juergen B. Donges

Patentwesen

Die grundlegenden Überlegungen zum *Patentwesen* entstanden in Verbindung mit der Industrialisierung sowie

der Einführung der Gewerbefreiheit im ausgehenden 18. und im 19. Jahrhundert. Der Kerngedanke bei der Entwicklung des gewerblichen Rechtsschutzes war, einerseits einen rechtlich garantierten Schutz vor Nachahmung oder Missbräuchen zu bieten (*Schutzfunktion*), andererseits Anreize für technische Entwicklungen und die Entstehung neuen Wissens zu schaffen (*Informationsfunktion*). Konkret: Der Erfinder als Schöpfer neuer Technologie soll belohnt werden durch das ausschließliche, jedoch zeitlich begrenzte Recht, den Gegenstand des Patents zu gebrauchen, gewerblich herzustellen, anzubieten oder durch Lizenzen zu verwerten. Gleichzeitig wird damit die vollständige und für jedermann zugängliche Offenlegung des neuen Wissens gewährleistet in der Erwartung, es unbehindert in den volkswirtschaftlich vorteilhaften Prozess der Forschung und Entwicklung einfließen zu lassen. Ein *Patent* ist folglich das dem Erfinder (oder dessen Rechtsnachfolger) von Seiten des Staates zugestandene ausschließliche, zeitlich begrenzte Monopol für die wirtschaftliche Nutzung einer Erfindung mit der Bedingung, sie offen zu legen und die technische Neuerung allgemein zugänglich zu machen.

Zuständig für die Erteilung von Patenten ist in Deutschland das *Deutsche Patent- und Markenamt* mit Sitz in München, eine dem Bundesministerium der Justiz nachgeordnete Bundesoberbehörde. Für die Erteilung und Verwaltung europäischer Patente ist seit 1978 das ebenfalls in München ansässige *Europäische Patentamt* verantwortlich. Grundlagen für patentrechtliche Entscheidungen sind Gesetze und Verträge: Das erste einheitliche deutsche Patentgesetz wurde 1877 geschaffen, die heute gültige Fassung ist seit 1981 in Kraft. Geregelt sind hierbei insbesondere die Aufgaben des Patentamtes, auf Antrag die

materielle Schutzfähigkeit einer technischen Erfindung zu prüfen, gegen Gebühr das Patent zu erteilen (Schutzdauer bis zu 20 Jahren) und die Patentschrift mit der damit verbundenen Offenlegung der Neuerungen zu veröffentlichen.

Als patentfähig gelten nur technische Erfindungen, die objektiv neu und gewerblich anwendbar sind, wie z. B. ein Produkt, eine Vorrichtung, ein Verfahren, eine Verwendung oder eine Organisationsform. Nicht patentfähig sind hingegen Entdeckungen, wissenschaftliche Theorien und mathematische Methoden, ästhetische Formschöpfungen, Pläne, Regeln oder die Wiedergabe von Informationen. Auch Pflanzensorten und Tierarten sind zumindest nach deutschem und europäischem Recht von der Patentvergabe ausgeschlossen. Rechtlich und ethisch sehr umstritten ist die Handhabung gentechnologisch veränderter Tiere, für die in einigen Ländern (z. B. in den USA) Patente vergeben werden.

Das *Patentwesen* gilt, wenn auch nicht uneingeschränkt, als eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung des technischen Fortschritts und den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes. Wegen seines auf der Schutz- und Informationsfunktion beruhenden *innovationsfördernden Charakters* ist es z. B. wesentlicher Bestandteil der mittelbaren staatlichen Technologiepolitik. Patente, so die Begründung, erhöhen die Transparenz über das Wissen, fördern die Kreativität, vermeiden Doppel- und Fehlentwicklungen und offenbaren technische Lücken gegenüber Konkurrenten, anderen Branchen und anderen Ländern. Durch die zeitlich begrenzte Verleihung von ausschließlichen Verfügungsrechten werden entscheidende individuelle und unternehmerische Anreize geschaffen, sich

mit wettbewerbsverbessernden Erfindungen und Innovationen zu befassen.

So sehr jedoch diese Anstoßwirkungen aus innovations- und technologiepolitischer Sicht gewürdigt werden, so werden vor allem im Bereich der Wettbewerbstheorie und -politik die *einschränkenden Wirkungen* beachtet und erforscht. Hier wird weniger auf die Verzögerung bei der Verbreitung von Wissen, sondern vor allem auf die Verzögerung des Diffusionsprozesses im Innovationsbereich durch die Errichtung von Markteintrittsbarrieren hingewiesen (offene Märkte). Das Patentwesen beeinträchtigt bewusst den Wettbewerb und fördert tendenziell monopolistische Marktstrukturen, indem potenzielle Wettbewerber, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, von der neuen Technologie ausgeschlossen werden. Außerdem besteht die Gefahr, dass durch strategische Patentierung eigener Neuerungen und durch Aufkauf fremder Patente ein Unternehmen Märkte dauerhaft zu beherrschen sucht. Auf solchen Märkten ist eine Verlangsamung des technischen Fortschritts mit volkswirtschaftlichen Nachteilen zu erkennen.

Der *Wirtschaftspolitik* steht die Aufgabe zu, bei der Gestaltung des Patentwesens einen offensichtlichen *Zielkonflikt* zu lösen: Zum einen muss das Erzeugen neuen Wissens stimuliert und gleichzeitig nicht legitimierte Imitationen verhindert werden; zum anderen ist es ihre Aufgabe, den Wettbewerb und die Verbreitung des neuen Wissens durch die Anregung frühzeitiger Imitation neuer Produkte und Verfahren zu stimulieren. Ein in diesem Sinne optimales Patentwesen hat demzufolge hinreichende Anreize für innovative Aktivitäten zu bieten und gleichzeitig die Freiräume für imitative Verwendungen der

patentierten Technologie im Interesse des Wettbewerbs und der technischen Entwicklung zu gewähren.

Literaturhinweise:

- OPPENLÄNDER, K. H. (Hrsg.) (1984), *Patentwesen, technischer Fortschritt und Wettbewerb*. Berlin u. a.;
- FAUST, K. (1999), *Das Patentsystem auf dem Prüfstand*, Ifo-Schnelldienst, 27, S. 3-10;
- DEUTSCHES PATENT-UND MARKENAMT (www.dpma.de).

Dieter Fritz-Aßmus

EU: Wettbewerbspolitik

Ein wesentliches Ziel der wirtschaftlichen Integration Europas ist gemäß Artikel 3 Absatz 1 EU-Vertrag das „Wohlergehen“ der Völker der Union. Diesem Ziel dient insbesondere die Errichtung eines „Binnenmarkts“ (Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz I Satz 1 EU-Vertrag). Der Binnenmarkt umfasst nach dem „Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“ (Protokoll Nr. 27), das gemäß Artikel 51 EU-Vertrag Bestandteil der Unionsverträge ist, „ein System, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt“. Mit den Mitteln der Wettbewerbspolitik soll dafür gesorgt werden, dass sich der Güter- und Leistungsaustausch zwischen Anbietern und Nachfragern auf dem Binnenmarkt unter den Bedingungen des *Wettbewerbs* vollzieht (Angebot und Nachfrage). Dabei handelt es sich allerdings nicht bloß um ein politisches Programm der Union. Vielmehr findet die Wettbewerbspolitik konkreten Ausdruck in den

rechtsverbindlichen Regelungen des AEU-Vertrags (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Die Herstellung eines solchen durch *Wettbewerb* gekennzeichneten Binnenmarkts in Europa setzt zweierlei voraus: Zum einen die *Öffnung der nationalen Märkte* durch die Beseitigung von staatlichen Beschränkungen des zwischenstaatlichen Handels; zum anderen den Schutz des Wettbewerbs vor Verzerrungen oder Beschränkungen, insbesondere durch die Marktteilnehmer selbst.

Das Konzept der Öffnung nationaler Märkte kommt darin zum Ausdruck, dass der Binnenmarkt ausdrücklich definiert ist als ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ gewährleistet ist (Artikel 26 Absatz 2 AEU-Vertrag). Die Mitgliedstaaten müssen also grundsätzlich auf Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs - etwa durch Import- oder Exportverbote, durch Zölle auf Einfuhren oder Ausfuhren oder durch beliebige sonstige Vorschriften, welche den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr behindern können - verzichten. Sie dürfen vor allem Personen oder Wirtschaftsgüter aus anderen Mitgliedstaaten nicht diskriminieren. Rechtlich gesichert wird dies durch an die Mitgliedstaaten gerichtete Verbote, welche die Aufrechterhaltung bestehender bzw. die Einführung neuer Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs untersagen. Die Wirkung dieser Verbote besteht darin, dass die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten von Unternehmern, Arbeitnehmern und Verbrauchern nicht mehr auf ihren jeweiligen Heimatstaat begrenzt sind, sondern sich auf die gesamte Gemeinschaft erstrecken. Die Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote begründen für die

Wirtschaftsteilnehmer entsprechende wirtschaftliche Freiheiten in der Form individueller (subjektiver) Rechte. Der EG-Vertrag differenziert insoweit zwischen einer Reihe spezieller Freiheiten, nämlich der Warenverkehrsfreiheit, der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, der Freizügigkeit für Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit für Unternehmer, der Kapitalverkehrsfreiheit und der Zahlungsverkehrsfreiheit. Diese Freiheiten zusammengenommen decken alle wirtschaftlichen Vorgänge ab, die grenzüberschreitend denkbar sind.

Der *Errichtung eines Wettbewerbssystems* innerhalb des Binnenmarkts dienen die „Wettbewerbsregeln“ der Union (Artikel 101 und 102 AEU-Vertrag sowie die Fusionskontrollverordnung). Der Wettbewerb ist ein Prozess des Rivalisierens der Anbieter und Nachfrager um die Gunst der jeweiligen Marktgegenseite im Hinblick auf den Erwerb oder die Veräußerung von Gütern oder Leistungen. Die Mittel (Wettbewerbsparameter), die zu diesem Zweck eingesetzt werden, sind vielfältig (Preis, Qualität, Quantität, Service, Innovation etc.). Wettbewerb entsteht in diesem Sinne immer dann, wenn die Marktteilnehmer in ihrer wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit bezüglich des Einsatzes der verschiedenen Wettbewerbsparameter frei (autonom) sind, d.h. keinen Bindungen oder Einschränkungen unterliegen. Die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft richten sich daher gegen solche Bindungen oder Beschränkungen, welche die Unternehmen sich selbst oder anderen auferlegen können.

Für die Beschränkung des Wettbewerbs können die Unternehmen drei verschiedene Strategien einsetzen, die von den Wettbewerbsregeln jeweils gesondert erfasst werden: (1) Unternehmen können ihr Marktverhalten koordinieren, indem sie sich bezüglich des Einsatzes der

Wettbewerbsparameter gegenseitig abstimmen (Beispiele: Preisabsprachen, Aufteilung der Märkte, Verzicht auf die Entwicklung innovativer Produkte). Solche Verhaltensabstimmungen sind gemäß Artikel 101 AEU-Vertrag grundsätzlich verboten. (2) Unternehmen, die eine marktbeherrschende Position innehaben, weil sie über einen sehr hohen Marktanteil verfügen (d. h. etwa als Anbieter einen sehr erheblichen Anteil der Nachfrage allein befriedigen), können andere Unternehmen gezielt in ihren Wettbewerbschancen behindern (Beispiele: Kampfpreisunterbietung („Dumping“) oder Kopplungsgeschäfte zur Verdrängung von Wettbewerbern, Anwendung unterschiedlicher Preise beim Verkauf an Handelsunternehmen, Lieferverweigerung). Solche Praktiken sind gemäß Artikel 102 AEU-Vertrag als missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht verboten. (3) Unternehmen, die sich zu neuen wirtschaftlichen Einheiten zusammenschließen, können dadurch eine marktbeherrschende Stellung erlangen. Das ist grundsätzlich nach der Fusionskontrollverordnung der EU unzulässig.

Schließlich widmet sich der AEU-Vertrag auch den Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, die von staatlichen Beihilfen ausgehen. Der Markterfolg der Unternehmen soll von ihren Leistungen abhängen und nicht davon, wer die höchsten *Subventionen* erhält. Ein Subventionswettbewerb der Mitgliedstaaten wäre mit dem Binnenmarkt unvereinbar. Daher übt die Gemeinschaft eine strenge Beihilfenaufsicht über die Mitgliedstaaten aus. Staatliche Beihilfen sind gemäß Artikel 107 AEU-Vertrag grundsätzlich verboten. Nur ausnahmsweise können sie unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein bzw. genehmigt werden.

Die Durchsetzung sowohl der wirtschaftlichen Freiheiten als auch der Wettbewerbsregeln obliegt primär den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten. Es ist nämlich eine besondere Eigenart des Gemeinschaftsrechts, dass diese Regeln in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten, so dass auch die Bürger und Unternehmen selbst die Rechte, die sich für sie aus den Verboten von Beschränkungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs bzw. von Beschränkungen des Wettbewerbs ergeben, vor den mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten geltend machen können. Die gemeinschaftsrechtlich gesicherte individuelle wirtschaftliche Handlungsfreiheit ist somit Grundlage und Ziel der Wettbewerbspolitik.

Literaturhinweise: MESTMÄCKER, H.-J./SCHWEITZER, H. (2004), Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., München; EMMERICH, V. (2008), Kartellrecht, 11. Aufl., München; LETTL, T. (2007), Kartellrecht, 2. Aufl., München; MÄGER, T. (Hrsg.) (2006), Europäisches Kartellrecht, Baden-Baden; KLING, M./THOMAS, S. (2007), Kartellrecht, München; VON WALLEMBERG, G. (2007), Kartellrecht, 3. Aufl., Köln/Berlin/München.

Peter Behrens

4. Geld und Währung: Ordnung und Politik

Unabhängigkeit der Zentralbank

Von einer unabhängigen Zentralbank kann gesprochen werden, wenn diese ihre geldpolitischen Entscheidungen frei von Beschränkungen und Einmischungen sowie ohne den Einfluss einer Regierung, eines Parlaments oder anderer Institutionen oder Interessengruppen treffen kann. Dem gegenüber stehen Zentralbanken, die staatlich geführt werden und organisatorisch z.B. eine Abteilung des Wirtschafts-oder Finanzministeriums bilden. In den westlichen Industriestaaten hat sich das Konzept der Zentralbankunabhangigkeit weitgehend durchgesetzt. Nicht nur das Federal Reserve System der USA (FED) und die Deutsche Bundesbank gelten als unabhängig, auch die relativ junge Europäische Zentralbank (EZB) ist nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank als eine unabhängige Zentralbank konzipiert worden.

Geschichtliche Entwicklung

Bereits Walter [Eucken](#) (1952/90) betonte die entscheidende Bedeutung der Preisstabilität für das Funktionieren des ganzen Wirtschaftssystems, wobei er sogar vom „Primat der Währungspolitik“ sprach. Die Unabhängigkeit der Zentralbank gilt daher auch als eine institutionelle Grundlage der [Sozialen Marktwirtschaft](#). Es verwundert somit nicht, dass die Deutsche Bundesbank seit 1957 als das Modell einer unabhängigen Zentralbank schlechthin gilt. In verschiedenen empirischen Untersuchungen wurde ihr zudem häufig der höchste Grad an Unabhängigkeit zuerkannt. Insbesondere in den 1990er Jahren wurden dann weltweit neue Zentralbankgesetze erlassen, in denen

der jeweiligen Zentralbank ein höherer Grad an Unabhängigkeit zugesprochen wurde. So wurde den Mitgliedstaaten der Eurozone in Vorbereitung auf die Europäische Währungsunion und die einheitliche Geldpolitik der EZB im Vertrag von Maastricht die Auflage erteilt, ihre nationalen Zentralbanken in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die EZB selber wurde 1998 als unabhängige Zentralbank gegründet. Jedoch auch Großbritannien, das nicht am Euro teilnahm, gab seiner Zentralbank 1997 vollständige Unabhängigkeit. Andere Länder folgten diesem Beispiel, z.B. Japan 1998, sodass heute ein Großteil der Zentralbanken in den Industrienationen als unabhängig gilt.

Begründungen

Bei einer unabhängigen Zentralbank „einigen“ sich alle beteiligten politisch-ökonomischen Akteure vorab auf eine langfristig orientierte Stabilitätspolitik. Als Folge erhöhen sich die Glaubwürdigkeit der Zentralbank und das Vertrauen in ihre Geldpolitik. Den Politikern wird in diesem Fall das entscheidende Instrument zur Verfolgung von Phillips-Kurven-Zielen (Geldwertstabilität versus hohe Beschäftigung) aus der Hand genommen, so dass sie ihre beschäftigungs- und finanzpolitischen Ziele nicht mithilfe der Geldpolitik zu erreichen versuchen und dadurch die Preisniveaustabilität gefährden können. Dadurch wird das Ziel der Preisniveaustabilität dauerhaft gefördert. Im Gegensatz zu Politikern, die an ihre Wiederwahl denken müssen, um ihren Nutzen zu maximieren, können unabhängige Zentralbanker ihren Nutzen nur in Form eines steigenden Ansehens bei einer erfolgreichen Geldpolitik erhöhen. Dies mündet in das Konzept des „konservativen Zentralbankers“ im Sinne von Rogoff (1985). Wie bereits Alesina/Summers (1990) beeindruckend dargestellt haben, gibt es auch eine empirische Evidenz: Staaten mit

autonomen Zentralbanken weisen empirisch eine geringere durchschnittliche Inflationsrate auf, ohne dafür mit einem schwächeren oder volatileren Wachstum zu bezahlen. Solche Korrelationen können wegen ihrer Grobheit zwar kritisiert werden, da die Unabhängigkeit einer Zentralbank schwer zu messen ist, dennoch haben in der Vergangenheit die Gesellschaften, welche der Geldwertstabilität einen höheren Wert beimessen, die Geldpolitik i. d. R. in die Hände einer unabhängigen Zentralbank übergeben.

Ebenen

Die Unabhängigkeit einer Zentralbank erstreckt sich auf verschiedene Bereiche und wird i. d. R. in drei Ebenen eingeteilt: (1) *politische* Unabhängigkeit, (2) *finanzielle* Unabhängigkeit und (3) *personelle* Unabhängigkeit. Die politische Unabhängigkeit kann noch in die *Zielunabhängigkeit* einerseits und die operationale bzw. *Instrumentenunabhängigkeit* andererseits eingeteilt werden. Zielunabhängigkeit ist dann gegeben, wenn die Zentralbank in der Lage ist, das endgültige Ziel der Geldpolitik selbst festzulegen. Bei operativer Unabhängigkeit kann die Zentralbank die Instrumente, mit denen sie ihre geldpolitischen Ziele zu erreichen sucht, selbst bestimmen. Als finanziell unabhängig gilt eine Zentralbank, wenn sie weder direkt noch indirekt gezwungen werden kann, das Staatsdefizit der Regierung zu finanzieren. Dies wird insbesondere durch ein eigenes, vom entsprechenden Staat deutlich getrenntes, Budget sowie ein klares Verbot der Staatsausgabenfinanzierung deutlich. Die personelle Unabhängigkeit betrifft alle Vorgänge, die unmittelbar mit den Personen in der Zentralbank zu tun haben, welche die geldpolitischen Entscheidungen treffen. Dazu gehören die Prozeduren und Bedingungen zur Berufung oder Ernennung und Entlassung

der Zentralbanker sowie die Festlegung ihrer Amtszeiten. Bei dieser Definition unterschiedlicher Aspekte der Unabhängigkeit der Zentralbank ist allerdings zu berücksichtigen, dass es niemals zu einer vollkommenen Unabhängigkeit von anderen staatlichen oder politischen Stellen kommen kann. Insbesondere bei der Berufung der Zentralbanker ist politische Einflussnahme immer in irgendeiner Form möglich.

Beispiele der Umsetzung

Deutsche Bundesbank: Mit dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank wurde 1957 der zweistufige Aufbau des Zentralbanksystems der „Bank deutscher Länder“ beseitigt und die Zuständigkeit für die Geldpolitik der neu gegründeten Deutschen Bundesbank übertragen. Sie ist seitdem gesetzlich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig, d. h. nicht an Weisungen des Staates, des Parlaments oder einer anderen Stelle gebunden. Als vornehmliches Ziel ist ihr die Geldwertstabilität vorgegeben. Zusätzlich, aber nur bei Wahrung des Ziels der Geldwertstabilität, hat sie die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Es liegt hier also ein hoher Grad an operationeller Unabhängigkeit vor, während die Zielunabhängigkeit beschränkt ist. Durch einen von der Bundesrepublik Deutschland klar getrennten Haushalt liegt zudem finanzielle Unabhängigkeit vor und durch die langen Amtszeiten der Führung auch ein hoher Grad personeller Unabhängigkeit. Verglichen mit anderen Industrieländern hat die Bundesrepublik Deutschland zur Zeit der Deutschen Mark auch die geringste Inflationsrate im Durchschnitt aufgewiesen. Der relative Erfolg der Bundesbank beruht jedoch nicht nur auf den institutionellen Regelungen, sondern auch auf den für die Geldpolitik verantwortlichen Personen und der besonderen Stabilitätskultur des Landes.

Europäische Zentralbank: Die EZB ist gemäß Art. 108 EG-Vertrag (Maastricht-Vertrag) an das Ziel der Preisstabilität gebunden. Parallel hat sie eine Pflicht zur Unterstützung der Europäischen Wirtschaftspolitik. Weder die EZB noch eines der Mitglieder ihrer Entscheidungsgremien darf Weisungen jedweder Art entgegennehmen. Die operationale Unabhängigkeit ist damit ebenso ausgeprägt wie die der Bundesbank. Ebenso ist die Zielunabhängigkeit beschränkt. Bereits hier sieht man deutlich, dass die institutionelle Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Deutsche Bundesbank Modell für die EZB war. Die finanzielle Unabhängigkeit der EZB wird dadurch erreicht, dass die nationalen Zentralbanken die alleinigen Zeichner und Inhaber des Kapitals der Notenbank sind. Auch die Währungsreserven der EZB wurden von den nationalen Notenbanken gestellt. Weiterhin besitzt die EZB ein eigenes Budget. Hinzu kommt ein Verbot der Gewährung von Zentralbankkrediten an öffentliche Stellen, eine Regel, die allerdings im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht mehr klar eingehalten wurde. Die personelle Unabhängigkeit ist durch die mindestens fünfjährige Amtszeit der Mitglieder des Rats (der NZB-Präsidenten) und die Tatsache, dass Mitglieder des Direktoriums nicht wieder ernannt werden können (bei einer Amtszeit von acht Jahren) sichergestellt. Aufgrund politischer Einflussnahme bei der Bestellung des EZB-Präsidenten und einer großen Unterschiedlichkeit der Stabilitätskulturen in Europa ist der geldpolitische Nutzen der Unabhängigkeit der EZB jedoch geringer einzustufen als der der Deutschen Bundesbank.

Federal Reserve System (FED): Gemäß dem US-amerikanischen Federal Reserve Act bestehen die Ziele der Geldmarktpolitik des FED in der Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes, Preisstabilität und langfristig

moderater Zinsen. Ihre Ziele sind daher deutlich weiter gefasst als im Fall der EZB. Das FED besteht aus dem Board of Governors, zwölf regionalen Federal Reserve Banks und einer Vielzahl von Mitgliedsbanken sowie weiteren Institutionen. Da die privaten Mitgliedsbanken gleichzeitig Eigentümer des FED sind, das Direktorium aber vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannt wird, kann von einem hybriden – halb staatlich und halb privatwirtschaftlichem – System gesprochen werden, dessen Unabhängigkeit von der Politik wie von der Wirtschaft des Landes nicht eindeutig ist. Mit dem Monetary Control Act aus dem Jahre 1981 wurde dem FED zudem die Befugnis erteilt, nicht nur US-Staatsschuldtitel, sondern auch solche anderer Länder zu erwerben, wodurch auch die finanzielle Unabhängigkeit des FED in Zweifel gezogen werden kann. In der Finanzkrise trat dies offen zutage. Der Board of Governors des FED besteht aus sieben vom Präsidenten benannten und mit Zustimmung des Senats für 14 Jahre gewählten Mitgliedern, die nicht wiedergewählt werden dürfen. Einige Direktoren der Federal Reserve Banks werden hingegen von den privaten Mitgliedsbanken des FED bestimmt. Personelle Unabhängigkeit besteht daher auch nur beschränkt.

Vergleichend kann man sagen, dass die EZB stärker der Preisstabilität verpflichtet ist als das FED, bei der die Grenzen zwischen Zentralbank und Regierung verschwimmen. Damit erscheint die EZB insgesamt institutionell besser aufgestellt zu sein. Untersuchungen zum Grad der Unabhängigkeit von Zentralbanken kommen daher i. d. R. zu dem Schluss, dass die EZB als die unabhängigste oder zumindest als eine der unabhängigsten Zentralbanken der Welt angesehen werden kann, auch wenn sie das Niveau ihres Vorbildes, der Deutschen Bundesbank, nicht ganz erreicht hat.

Finanz-und Wirtschaftskrisen 2008 - 2012

Die Ursachen der Finanzkrise 2008 sind in verschiedenen Bereichen der internationalen Finanzwelt zu finden. So hat zunächst einmal die amerikanische Zentralbank seit Jahren die Märkte immer dann mit billigen Krediten überschwemmt, wenn ein konjunktureller Abschwung zu befürchten war. Aber auch die Europäische Zentralbank änderte seit 2003 ihre Strategie, indem sie die interne allgmeinwirtschaftliche Analyse über die monetäre stellte und das Wachstum der Geldmenge nicht weiter ausreichend beobachtete. Die EZB folgte damit dem FED in seiner Politik des billigen Geldes. Ordnungspolitisch ist neben der laxen Geldpolitik der beiden großen Zentralbanken natürlich auch auf das unzureichende aufsichtsrechtliche Regelwerk hinzuweisen, das den Banken risikoreiche Geschäfte ohne Sicherungs- und Haftungsregeln ermöglichte. Die beiden Zentralbanken haben zumindest den Grundstein für die Finanz- und Wirtschaftskrise gelegt. Innerhalb der Krise sind die Leitzinsen dann erneut drastisch gesenkt worden. Mit dieser expansiven Geldpolitik wurde zudem eine durch Konjunkturprogramme gekennzeichnete Fiskalpolitik unterstützt, die sich nicht scheute, erhebliche Finanzierungsdefizite hinzunehmen. Es verwundert aufgrund der unterschiedlichen Grade an Unabhängigkeit nicht, dass das FED als Auslöser der Finanz- und Wirtschaftskrise angesehen werden muss, während die EZB nur als „Mitläufer“ gelten kann. Offensichtlich waren die europäischen Institutionen, welche die Unabhängigkeit der EZB sichern sollen, immerhin deutlich besser als die des FED geeignet, eine unabhängige und stabilitätsorientierte Geldpolitik zu betreiben.

In der europäischen Schuldenkrise 2011/12 begann die EZB erstmalig, die Anleihen „bankrotter“ Eurostaaten, wie

insbesondere Griechenland, aufzukaufen. Damit wurde eine wichtige Grundregel der EZB, niemals Staatsanleihen von Mitgliedstaaten mit mangelhafter Bonität aufzukaufen, preisgegeben. Sie hat darüber hinaus ihre Unabhängigkeit weiter beschädigt, indem sie aus nicht geldpolitischen Motiven gezielt Staatspapiere von hoch verschuldeten EU-Ländern aufkaufte, um ihnen eine Finanzierung ihrer Staatsschulden überhaupt und zu niedrigen Zinsen zu ermöglichen. Flankiert hat sie ihre eigene Politik der Outright-Offenmarkt-Politik durch massive Erhöhungen von Zentralbankkrediten an Banken mit ungewöhnlich langen Laufzeiten und sehr niedrigen Zinssätzen.

Sie hat daher heute in Hinblick auf die finanzielle Unabhängigkeit das niedrigere Niveau des FED erreicht. Wie man daraus deutlich ersieht, ist die Unabhängigkeit einer Zentralbank zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine im Sinne von Geldwertstabilität erfolgreiche Geldpolitik. Auch die Stabilitätskulturen der beteiligten Zentralbanker spielen eine wichtige Rolle.

Kritik an der Unabhängigkeit

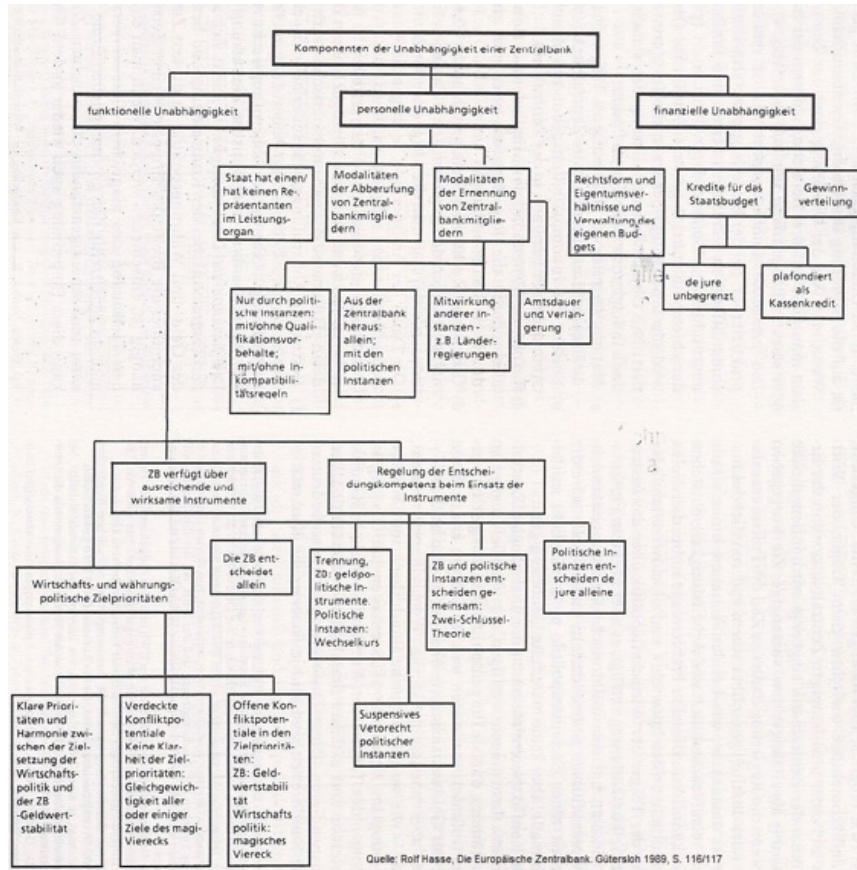
Bisher hat sich das Konzept der Unabhängigkeit der Zentralbank weltweit als sehr erfolgreich erwiesen – trotz der Rückschläge im Zusammenhang der Finanz- und Verschuldungskrise. Dennoch votieren verschiedene Autoren wie z.B. Epstein (2009) für eine Abschaffung der Unabhängigkeit der Zentralbanken. Er argumentiert, dass das Prinzip gleichmäßiger Interessenvertretung in einer Demokratie durch die Unabhängigkeit der Zentralbank verletzt wird. Daher würden unabhängige Zentralbanken eine eher zielgruppenorientierte Geldpolitik verfolgen und nicht die Volkswirtschaft als Ganzes im Auge behalten. Deshalb müssten sich die Zentralbanken einer

demokratischen Kontrolle unterwerfen. Erst dann bestünde eine Verflechtung von Zentralbank- und Finanzpolitik, die eine effektive Wirtschaftspolitik ermöglichen würde. Man spricht von einem „Abteilungsmodell“, wenn die Zentralbank als Abteilung des Wirtschafts- oder Finanzministeriums geführt wird. Im „Vertragsmodell“ schließen Regierung und Zentralbank hingegen einen Vertrag miteinander, in welchem feste wirtschaftspolitische Vorgaben für die Inflationsrate vorgegeben werden. Eine Entlassung der geldpolitisch Verantwortlichen in der Zentralbank ist dann möglich. Sie sind also explizit nicht unabhängig, sondern der demokratischen Kontrolle unterworfen. Die Gefahren einer Politisierung der Geldpolitik bestehen jedoch in beiden Fällen.

Aus monetaristischer Sicht wird eine Geldmengenregel gegenüber der Unabhängigkeit der Zentralbank präferiert. („Geldmengenmodell“) Durch eine vorher festgelegte jährliche Wachstumsrate der Geldmenge würde ein Missbrauch der Geldpolitik durch den Staat / die Politiker und die Zentralbank verhindert. Eine rein monetär verursachte Inflation würde durch die jährlich festgelegte Geldmengenausweitung verhindert. Allerdings kann die Zentralbank auch auf keine exogenen Schocks, wie z.B. Ölpreisschocks etc., reagieren. Dieses Modell wird daher in seiner reinen Form bisher in keinem Land praktiziert. Zuletzt hat gerade das Verhalten der EZB in der Finanz- und Schuldenkrise deutlich gemacht, dass die Stabilitätskultur in einem Land bzw. einem Währungsgebiet von besonderer Bedeutung ist. So stellt Wrobel (2012) fest, dass in der Europäischen Union, die von Finnland bis Portugal und von Irland bis Bulgarien reicht, selbstverständlich eine Vielzahl unterschiedlichster Stabilitätskulturen zu finden ist. Die entscheidende Frage sei daher, ob innerhalb eines Zentralbanksystems wirksame Anreize bestehen, um

notwendige geldpolitische Maßnahmen auch umzusetzen, und wie ordnungspolitisch auf diese Herausforderung reagiert werden kann. Institutionelle Unabhängigkeit scheint dafür nicht ausreichend zu sein.

Schaubild: Unabhängigkeit der Zentralbank (Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Fazit

Für die westlichen Industrienationen hat sich das Konzept der Unabhängigkeit bisher so weit bewährt, dass es nicht aufgegeben werden sollte. Allerdings muss über institutionelle Änderungen nachgedacht werden. Insbesondere die Unabhängigkeit des FED ist nicht so umfassend, dass von einem Erfolgsmodell gesprochen werden kann. Paradoxer Weise scheint es hier jedoch gerade das breite Spektrum der Ziele, also ein hoher Grad

von Zielautonomie, zu sein, der für das Versagen in der stabilitätsorientierten Geldpolitik verantwortlich ist. Eine konkrete Zielausrichtung der Zentralbanken auf die Preisniveaustabilität scheint daher in jedem Fall ein richtiger Schritt zu sein. Sowohl für das FED als auch die EZB ist aus ordnungspolitischer Sicht zudem über eine stärkere Regelbindung nachzudenken. In den vergangenen 20 Jahren sind verschiedene Zentralbanken bereits recht erfolgreich zu einer moderat regelgebundenen Geldpolitik übergegangen. Je mehr sich eine Zentralbank an eine Regel bindet, desto höher ist die Vorhersagbarkeit von Zentralbankinterventionen. Das führt zu einer verbesserten Vertrauensbildung. Gerade bei den unterschiedlichen Stabilitätskulturen im heterogenen Europa wäre eine festere Regelbindung der EZB durchaus wünschenswert. Dennoch wird es kaum möglich sein, die Geldpolitik völlig aus dem Handlungsbereich der Personen herauszulösen und vollständig einem störungsunabhängigen Mechanismus anzuvertrauen. Eine Regelbindung wird daher immer ein gewisses Maß an Flexibilität und menschlicher Intuition sowie Ermessensspielräume erfordern. Wie sowohl Theorie als auch Empirie zeigen, ist die Unabhängigkeit der Zentralbank daher auch weiterhin eine notwendige Bedingung für Geldwertstabilität.

Literaturhinweise:

- Alesina, A. / Summers, L. (1990), *Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence*, Discussion paper series: Harvard Institute of Economic Research, Harvard University; Nr.1496;
- Epstein, G. (2009), *Financialization and federal reserve policy in the crisis: central bank*

accountability for financial stability and economic reconstruction, in: *Kurswechsel*, Wien, 2, S. 68-79;

- Eucken, W. (1952/90), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. durchgesehene Auflage, Tübingen;
- Peschutter, G. (1992), *Geldpolitik bei multipler Zielsetzung*, Bern u. a.;
- Rogoff, K. (1985), *The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 100, Nr. 4, S. 1169 – 1190;
- Wrobel, R. (2012), *Geldpolitik und Finanzmarktkrise: Das Konzept der „unabhängigen Zentralbank“ auf dem ordnungspolitischen Prüfstand*, in: B. Seliger / J. Sepp / R. Wrobel (Hrsg.): *Die Soziale Marktwirtschaft als Vorbild in internationalen Krisen, Ordnungspolitische Dialoge*, Bd. 3, Frankfurt / M. 2012, S. 27 – 44.

Ralph Michael Wrobel

Geldordnung

Die Geldordnung oder Geldverfassung umfasst die grundlegenden Regeln für die Organisation des Geldwesens eines Landes oder eines Währungsraumes (Europäische Währungsunion – EWU). Volkswirtschaften, in denen Geld als allgemeines Zahlungsmittel und als Wertaufbewahrungsmittel verwendet wird, zeichnen sich gegenüber solchen, in denen kein Geld beim Gütertausch eingeschaltet wird (Naturaltauschwirtschaften), durch eine höhere ökonomische Effizienz und damit eine höhere Wohlfahrt aus. Denn die Verwendung von Geld senkt die

beim Gütertausch anfallenden Kosten (Transaktionskosten) und macht damit ein größeres Maß an Arbeitsteilung möglich, was bekanntlich zu mehr Wohlstand führt (Adam Smith).

Die ökonomischen Vorteile des Geldes können jedoch nur dann vollständig realisiert werden, wenn der Geldwert stabil bleibt. Inflation oder gar Hyperinflation bringen sie teilweise oder sogar ganz zum Verschwinden. Eine gute Geldordnung besteht daher aus Regelungen, die sicherstellen, dass der Geldumlauf in einer Volkswirtschaft oder einem Währungsraum so gesteuert wird, dass [Preisniveaustabilität](#) gewährleistet ist. Denn ein zu schnelles (langsameres) Wachstum der Geldmenge gegenüber dem Wachstum an Gütern und Dienstleistungen (Realwirtschaft) führt zur Inflation (Deflation). Die Gültigkeit dieses Zusammenhangs ist für die lange Frist durch viele Studien theoretisch und empirisch bestätigt worden.

In Metallwährungssystemen der Vergangenheit wurde die Kontrolle der umlaufenden Geldmenge durch die enge Bindung vor allem an so knappe Metalle wie Gold (Goldwährung) oder Silber zu erreichen versucht. In Papierwährungssystemen, wie sie heute existieren, besteht eine solche Bindung nicht mehr. Dies senkt zwar einerseits die Kosten der Geldschaffung und ermöglicht eine Steuerung der Geldmenge nach gesamtwirtschaftlichen Überlegungen, erhöht aber andererseits auch die Gefahr des Missbrauchs durch eine übermäßige Expansion des Geldumlaufs aus politischen Gründen, insbesondere wenn die Zentralbank an Weisungen der Regierung gebunden ist.

Dies wurde in Deutschland durch die Inanspruchnahme der Notenbank zur Kriegsfinanzierung und der nachfolgenden starken Geldentwertung sowohl nach dem Ersten als auch

nach dem Zweiten Weltkrieg offenbar. Diese traumatische Erfahrung eines zweimaligen fast totalen Verlustes des gesamten Geldvermögens innerhalb einer Generation führte schließlich zu einer Ausgestaltung der Geldordnung der Bundesrepublik Deutschland, durch die eine Wiederholung verhindert werden sollte. Kernelemente waren:

1. Gesetzliche Verpflichtung der [Deutschen Bundesbank](#), ihre Geldpolitik vorrangig auf das Ziel Preisniveaustabilität auszurichten;
2. Unabhängigkeit von Weisungen der Bundesregierung und anderer Institutionen (u. a. auch des Deutschen Bundestages);
3. Eine Abberufung von Mitgliedern des obersten geldpolitischen Entscheidungsgremiums, des Zentralbankrates, während ihrer Amtszeit ist nicht möglich;
4. Strenge Begrenzung der Finanzierung öffentlicher Haushaltsdefizite durch die Deutsche Bundesbank.

Diese Geldordnung war der wichtigste Grund für die Tatsache, dass Deutschland eine der weltweit niedrigsten Inflationsraten in der Nachkriegszeit hatte. Sie hat sich in der Praxis nicht zuletzt auch deshalb bewährt, weil die Geldordnung und ihre Institutionen in der Öffentlichkeit eine starke Zustimmung genossen und über ihre Einhaltung stetig gewacht wurde, so dass von einem breiten Stabilitätskonsens in Deutschland gesprochen werden konnte.

Wegen des großen Erfolgs der deutschen Geldordnung kamen die Mütter und Väter des Maastrichter Vertrages überein, sie bei der Schaffung der Europäischen Währungsunion ([Europäische Wirtschaftsund](#)

Währungsunion) als Modell zu nehmen. Alle zuvor erwähnten Kernelemente finden sich daher auch in der Geldordnung der EWU, z. T. sogar in eindeutigerer und strikterer Form, als das z. B. bei der Zielformulierung und dem Verbot der Finanzierung öffentlicher Haushaltsdefizite für die Bundesbank der Fall ist. Darüber hinaus enthält die Europäische Geldordnung noch viele weitere institutionelle Charakteristika der deutschen Geldordnung, was z. B. an der weitgehend identischen Organisationsstruktur der Europäischen Zentralbank (EZB) deutlich wird (Europäische Geld- und Währungspolitik). So ist das Direktorium, dem der EZB-Präsident, der Vizepräsident und vier weitere Mitglieder angehören, für die Umsetzung der geldpolitischen Beschlüsse zuständig, die vom Europäischen Zentralbankrat getroffen werden. In diesem obersten geldpolitischen Entscheidungsgremium sind neben den Mitgliedern des Direktoriums die Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EWU vertreten.

Mit der weitgehenden Übertragung der deutschen Geldordnung auf die europäische Ebene war bei vielen die Hoffnung verbunden, dass daraus für die EZB auch die strikte Stabilitätsorientierung folgen würde, wie man sie von der Deutschen Bundesbank gewohnt war. Vergleicht man die Entwicklung der Inflationsrate nach Eintritt in die EWU mit der zuvor unter dem Regime der Bundesbank in Deutschland zustande gekommenen, kann man diese Hoffnung zunächst als bestätigt ansehen: die EZB hielt die Geldentwertung auf einem ähnlich niedrigen Niveau wie zuvor die Bundesbank. Kann man somit davon ausgehen, dass die im Maastrichter Vertrag geschaffene, für viele Mitgliedsländer neue Geldordnung von allen Beteiligten inzwischen politisch voll akzeptiert wird, dass insbesondere die Unabhängigkeit, die vorrangige Verpflichtung der EZB auf Preisniveaustabilität, das Verbot der Finanzierung

öffentlicher Haushaltsdefizite sowie die Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) von allen zur Gänze respektiert werden und damit ein dauerhafter Stabilitätskonsens in Europa erreicht wurde? Nur dann könnte auch in Zukunft mit niedrigen Inflationsraten gerechnet werden.

Die Erfahrungen seit dem Start der Währungsunion Anfang 1999 und insbesondere nach dem Ausbruch der europäischen Staatsschuldenkrise stützen dies jedoch nicht. Vielmehr hat es immer wieder Vorstöße zur Veränderung der im Maastrichter Vertrag beschlossenen europäischen Geldordnung vor allem von Mitgliedsländern mit vormalig abhängiger Zentralbank gegeben. Insbesondere aus Frankreich kamen wiederholt Forderungen nach einem "government économique" mit der Konsequenz einer Einschränkung der Unabhängigkeit und der strikten Preisniveaustabilitätsorientierung der EZB. So haben in den letzten beiden französischen Präsidentschaftswahlkämpfen alle Kandidaten ohne Ausnahme um Zustimmung bei ihren Wählern für genau diese europapolitische Zielsetzung geworben. Trotz massiver Verstöße gegen die Regeln des SWP, durch den auch die Unabhängigkeit der EZB geschützt werden sollte, wurde in keinem Fall eine Sanktion gegen ein Mitgliedsland verhängt. Auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs wurde im Gegenteil nach eigenem Fehlverhalten der beiden Länder der Pakt sogar verwässert.

Nach Ausbruch der europäischen Staatsschuldenkrise wurde die europäische Geldordnung de facto signifikant weiter verändert. Durch die Beschlüsse des Europäischen Rates im Mai 2010 zur Errichtung von Rettungsschirmen zunächst für Griechenland und ein paar Tage später für alle EWU-Mitgliedsländer wurde die Nichtbeistandsklausel (no bail out clause) des Art. 104 b Maastrichter Vertrag, jetzt Art. 125

AEUV ausgehebelt. Zudem wurde der Druck der Politik auf die EZB immer weiter erhöht, ihre Geldpolitik zur Bekämpfung der Krise noch expansiver zu gestalten und sogar direkt Staatsanleihen von Krisenländern ohne direkte geldpolitische Zielsetzung aufzukaufen. Sie hat diesem enormen Druck nachgegeben, indem sie den Banken im Offenmarktgeschäft in sehr großem Umfang Liquidität zu immer geringeren Sicherheitsanforderungen zur Verfügung stellte, schließlich sogar auf die ungewöhnlich lange Frist von drei Jahren. Sie tat dies wohlwissend, dass damit die Banken der Krisenländer Staatsanleihen kauften, was wiederum der Finanzierung öffentlicher Haushaltsdefizite diene. Zudem erwarb die EZB selbst in großem Stil Staatsanleihen von Krisenstaaten und übernahm damit die Finanzierung öffentlicher Ausgaben, was ihr aufgrund von Art. 123 AEUV verboten ist. Sie versuchte, dies jedoch mit einer angeblichen Störung des Transmissionsmechanismus der Geldpolitik zu kaschieren.

Wie sehr die Unabhängigkeit der EZB in der Krise schon gelitten hatte, zeigte sich beim Wechsel der Präsidentschaft im Jahre 2011. Weil mit Mario Draghi ein zweiter Italiener neben Lorenzo Bini Smaghi im Direktorium vertreten gewesen wäre (aber kein Franzose), verlangte der französische Präsident Sarkozy gegen alle Regeln ein sofortiges Ausscheiden von Bini Smaghi. Er insistierte solange auf seiner Forderung, bis letzterer schließlich ausschied.

Damit hat die Krise offenbar werden lassen, dass die im Maastrichter Vertrag beschlossene europäische Geldordnung nicht respektiert wurde und ein dauerhafter Stabilitätskonsens in Europa nicht vorhanden ist. Die Länder mit langjähriger Tradition unabhängiger Notenbanken (Deutschland und Niederlande) haben sich

bisher nicht durchsetzen können. Die Mehrheiten im europäischen Zentralbankrat sprechen dagegen, dass die Chancen dafür in der Zukunft steigen werden. Der Bruch der Regeln hat die Glaubwürdigkeit des Europäischen Rates und der EZB erheblich beschädigt. Es wird nicht einfach sein, sie wiederherzustellen. Die Verfolgung des Ziels Preisniveaustabilität gerät dadurch in Gefahr.

Literaturhinweise:

- DUWENDAG, D./ KETTERER, K. H./ KÖSTERS, W./ POHL, R./ SIMMERT, D. B. (1999), *Geldtheorie und Geldpolitik in Europa*, 5. Aufl., Berlin u. a.;
- GÖRGENS, E./ RUCKRIEGEL, K./ SEITZ, F. (2008), *Europäische Geldpolitik. Theorie, Empirie, Praxis*, 5. völlig neu bearb. Aufl., Stuttgart;
- ISSING, O. (1996), *Einführung in die Geldpolitik*, 6. Aufl., München.

Wim Kösters

Europäische Geld-und Währungspolitik:

Europäische Geld-und Währungspolitik: Ziele und Aufgaben

Das Eurosystem ([Akteure](#)) verfolgt gemäß Art. 2 ESZB-Satzung das vorrangige Ziel, „die Preisstabilität zu gewährleisten“. Hiermit soll das Eurosystem die Stabilität der Kaufkraft der gemeinsamen Währung (Euro) sicher stellen und eine Inflation verhindern.

Dieses Ziel sieht die EZB als erfüllt an, sofern der durchschnittliche jährliche Anstieg der Verbraucherpreise den Wert von zwei Prozent mittelfristig nicht übersteigt. Sinn dieser Vorgabe ist es, die Erwartungen der Haushalte und [Unternehmen](#) zu stabilisieren. Allerdings sieht die EZB

keine Verpflichtung, kurzfristige Abweichungen von diesem Ziel in jedem Fall und unverzüglich zu korrigieren.

In Art. 2 ESZB-Satzung heißt es weiter: „Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen“. Dazu zählen u.a. ein stetiges Wirtschaftswachstum sowie ein hohes Beschäftigungsniveau. Wissenschaft und EZB sind sich jedoch einig, dass diese ergänzenden Ziele mittel- und langfristig am besten durch die Gewährleistung der Preisstabilität (Preisniveaustabilität) erreicht werden können: Sie verbessert zum einen die Transparenz des Preissystems und somit die Effizienz der Verteilung von Ressourcen an den Ort des jeweils höchsten Ertrages (Allokationseffizienz). Geringe Inflationsrisiken führen des Weiteren zu einer Senkung des langfristigen Zinsniveaus und wirken stimulierend auf Investition und Beschäftigung. Preisstabilität bedingt weiterhin, dass das Vermögen der Haushalte und Unternehmen nicht zur Absicherung gegen Inflationsrisiken eingesetzt, sondern produktiv genutzt wird. Sie vermeidet schließlich eine willkürliche Umverteilung von Vermögen und Einkommen, wodurch der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft gefördert wird.

Das Ziel der Preisniveaustabilität wird somit in Harmonie zum Ziel der Konjunkturstabilisierung und Beschäftigungsförderung gesehen. In dem Versuch, durch eine nicht am Ziel der Preisniveaustabilität orientierten Geldpolitik die Arbeitslosigkeit kurzfristig zu senken, sieht die EZB ein sinnloses Bemühen, da eine derartige Politik zumindest mittelfristig die Voraussetzungen für ein stabiles Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum gefährdet

([Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik](#)). Auch sind die Möglichkeiten, mittels Geldpolitik die Arbeitslosigkeit zu senken und die [Konjunktur](#) zu stabilisieren, selbst kurzfristig nur sehr begrenzt, da die Beobachtung von konjunkturellen Störungen nicht fehlerfrei und lediglich zeitlich verzögert möglich ist und die Geldpolitik ihrerseits nicht mit klar vorhersehbarer Verzögerung auf Beschäftigung und Konjunktur wirkt.

Zu den Aufgaben des *Eurosystems* gehören neben Festlegung und Durchführung der Geldpolitik in der Gemeinschaft gemäß Art. 3 ESZB-Satzung auch die Durchführung der Devisengeschäfte und die Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten sowie die Förderung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs. Schließlich nimmt die EZB gemäß Art 4 ESZB-Satzung beratende Funktionen wahr, indem sie zu allen Vorschlägen für Rechtsakte der Gemeinschaft gehört werden muss und das Recht hat, Stellungnahmen gegenüber Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie gegenüber nationalen Behörden abzugeben, sofern ihr Zuständigkeitsbereich berührt ist.

Das Eurosystem soll überdies die *Stabilität des Finanzsystems* in der Europäischen Union wahren. Hierzu gehört zum einen die laufende Überwachung der Liquiditätslage der Banken. Zur Abwendung von Gefahren für die Finanzstabilität kann das Eurosystem über den Einsatz seiner geldpolitischen Instrumente die Liquiditätslage einzelner Banken oder des gesamten Bankensystems stützen. Zum zweiten kann das Eurosystem, insbesondere die EZB, zusammen mit der Europäischen Kommission und dem Internationalen Währungsfonds finanziellen Beistand an Mitgliedsländer

gewähren, die aufgrund äußerer Einflüsse in eine bedrohliche finanzielle Schieflage geraten sind.

Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;
- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Diemo DietrichSebastian Giesen

Europäische Geld-und Währungspolitik: Akteure

Die Verantwortung für die Geldpolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die den Euro eingeführt haben, obliegt dem *Eurosystem*. Es umfasst die Europäische Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt/M. und die nationalen *Zentralbanken* (NZBen) der Mitgliedstaaten, die den Euro als gemeinsame Währung eingeführt haben (Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern). Das Eurosystem ist Bestandteil des

Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), welches auch die NZBen der Mitgliedstaaten einschließt, die den Euro nicht eingeführt haben (Bulgarien, Dänemark, Großbritannien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechien und Ungarn).

Das Eurosystem wird vom EZB-Rat und dem Direktorium der EZB geleitet. Im *EZB-Rat* sind die Mitglieder des *Direktoriums* sowie die Präsidenten der NZBen, die zum Eurosystem gehören, vertreten. Er legt gemäß Art. 12 ESZB-Satzung die Geldpolitik der Gemeinschaft fest, einschließlich der Entscheidungen über Zwischenziele, Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld. Der EZB-Rat fällt seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, wobei für den Fall der Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten entscheidet. Der EZB-Rat besteht aus maximal 15 Mitgliedern. Wenn die Anzahl der Mitgliedsländer 15 übersteigt, wird das Stimmrecht auf der Grundlage eines Rotationssystems ausgeübt. Das Rotationssystem soll sicherstellen, dass die Entscheidungen repräsentativ für die Volkswirtschaft des Eurosystems sind. Um dieses Ziel zu erreichen, werden die Mitgliedsländer des Eurosystems nach Maßgabe eines Indikators der relativen Größe der einzelnen Volkswirtschaften in zwei Gruppen unterteilt, ab 22 Mitgliedsstaaten in 3 Gruppen. Das *Direktorium* besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie vier weiteren Mitgliedern, die nach Anhörung des EZB-Rates sowie des Europäischen Parlamentes von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, ernannt werden. Das Direktorium führt die Entscheidungen des EZB-Rates aus und ist berechtigt, den NZBen hierfür Weisungen zu erteilen.

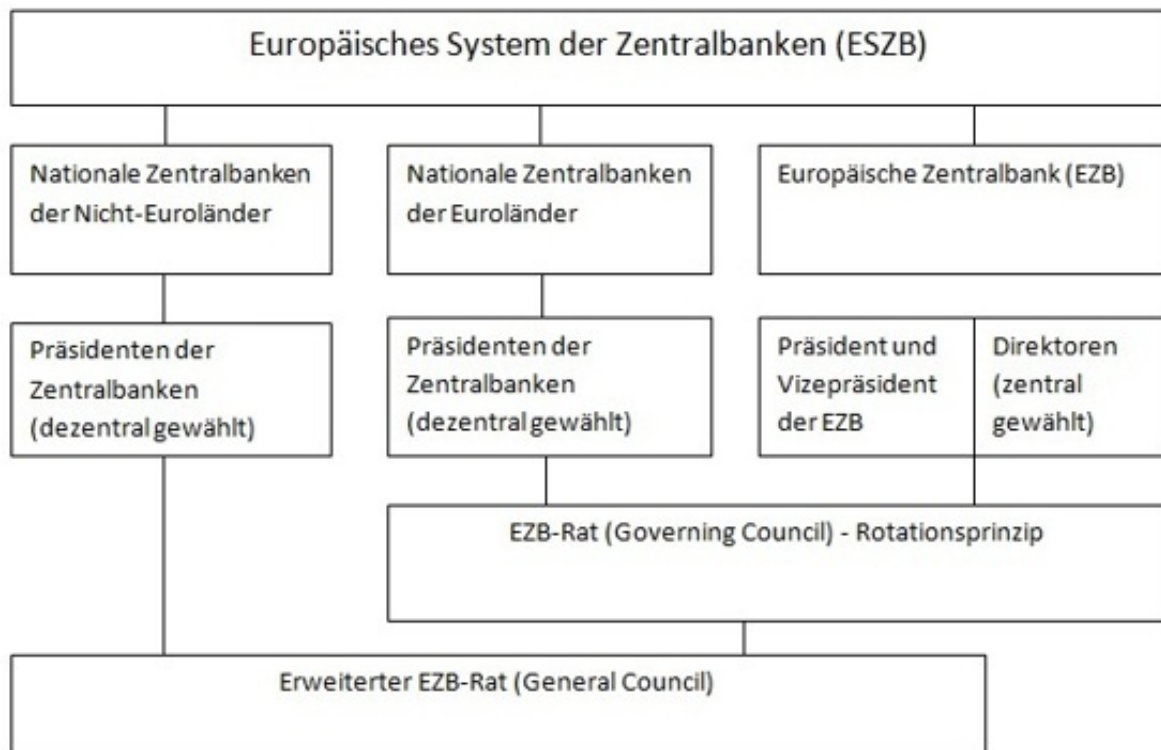
Das *ESZB* wird vom EZB-Rat, dem Direktorium und dem erweiterten Rat geführt, wobei sich der erweiterte Rat aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie den Präsidenten der NZBen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammensetzt. Der erweiterte Rat stimmt die Geldpolitiken des Eurosystems und der NZBen der Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, ab.

Die Beschlussorgane sind gemäß Art. 7 ESZB-Satzung unabhängig. So dürfen bei der „Wahrnehmung der ihnen übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen“. Diese Unabhängigkeit betrifft vor allem die bei der Verfolgung der geldpolitischen Ziele und Aufgaben zu treffende Wahl der geldpolitischen Strategien und den Einsatz der geldpolitischen Instrumente sowie die personelle Unabhängigkeit. Letztere soll durch die lange Amtszeit der Direktoren (acht Jahre) und Präsidenten der NZBen (mindestens fünf Jahre) sicher gestellt werden; darüber hinaus können die Direktoren nicht wiedergewählt werden. Mit dem Wunsch nach einer unabhängigen Geldpolitik wird den Erkenntnissen der Wissenschaft gefolgt, wonach das Ziel der Preisniveaustabilität durch eine unabhängige Geldpolitik eher erreicht werden kann.

Um *Preisniveaustabilität* und *Finanzstabilität* zu gewährleisten, zielt die Politik des Eurosystems darauf ab, die im Euroraum von allen *Monetären Finanzinstituten* (MFI) insgesamt bereitgestellte Liquidität zu steuern; daher sind auch die anderen MFI geldpolitische Akteure im weiteren Sinn. Zu diesen zählen insbesondere die

gebietsansässigen Kreditinstitute. Sie sind Unternehmen, deren Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegenzunehmen und Kredite auf eigene Rechnung zu gewähren, wie z.B. Banken.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;
- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;

- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Diemo DietrichSebastian Giesen

Europäische Geld-und Währungspolitik: Strategien

Eine geldpolitische Strategie beschreibt das langfristige Verfahren, wie die geldpolitischen Entscheidungen über den Einsatz der geldpolitischen [Instrumente](#) zu treffen sind, damit die geldpolitischen Ziele erreicht werden können. Die *geldpolitische Strategie* muss hierbei zwei zentrale Aufgaben erfüllen: Erstens strukturiert sie den geldpolitischen Entscheidungsprozess und stellt dem EZB-Rat ([Akteure](#)) die Informationen zur Verfügung, die er für den Entscheidungsprozess benötigt. Zweitens dient eine Strategie als Mittel zur Verständigung und Kommunikation mit der Öffentlichkeit und trägt so zur Glaubwürdigkeit der Geldpolitik bei.

Das Eurosystem verfolgt bei der Durchführung der Geldpolitik eine *stabilitätsorientierte Strategie*, die vor allem folgenden Kriterien genügen soll. Hauptkriterium ist die Effektivität; es soll also nur diejenige Strategie verfolgt werden, die das geldpolitische Ziel am besten erreichen kann. Gleichzeitig soll die geldpolitische Strategie der Öffentlichkeit eine realistische Verpflichtung auf dieses Ziel signalisieren. Hierzu ist erforderlich, dass sie klar und verständlich formuliert und transparent der Öffentlichkeit zugänglich gemacht ist; die Öffentlichkeit muss hierbei in die Lage versetzt werden, die geldpolitischen Maßnahmen

und die am geldpolitischen Ziel zu messenden Erfolge zu überprüfen.

Die *stabilitätsorientierte* Strategie des Eurosystems besteht konkret aus zwei Elementen. Dies ist zum einen die quantitative Festlegung des vorrangigen Ziels der Preisniveaustabilität durch die Vorgabe eines Inflationsziels. Der EZB-Rat sieht dieses Ziel als erreicht an, wenn mittelfristig eine Inflationsrate nahe zwei Prozent beibehalten wird. Zum anderen wird die Strategie auf zwei Säulen zur Bewertung der Risiken für die Preisniveaustabilität gestützt. Die erste Säule besteht aus einer *wirtschaftlichen Analyse* zur Beurteilung der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen und der damit verbundenen kurz- bis mittelfristigen Risiken für die Preisniveaustabilität. Als zweite Säule bezeichnet der EZB-Rat die *monetäre Analyse*, auf deren Grundlage mittel- bis langfristige Inflationstrends eingeschätzt werden. Wissenschaftlicher Hintergrund der zweiten Säule ist, dass Inflation langfristig ein monetäres Phänomen ist und aus einem im Vergleich zum realwirtschaftlichen Wachstum zu starkem Geldmengenwachstum resultiert. Die monetäre Analyse soll die kurz- bis mittelfristigen Inflationsprojektionen aus der wirtschaftlichen Analyse aus einer längerfristigen Perspektive heraus überprüfen. Die EZB gibt hierfür einen Referenzwert für das Geldmengenwachstum an, der mit dem Ziel Preisniveaustabilität (Ziele und Aufgaben) vereinbar ist. Hierbei wählte die EZB eine Geldmenge in einer vergleichsweise weiten Abgrenzung, die nicht nur den Bargeldumlauf und die traditionellen Einlagen bei den Kreditinstituten umfasst, sondern auch Geldmarktfondsanteile sowie von anderen monetären Finanzinstituten ausgegebene Schuldverschreibungen (sogenannte Geldmenge *M3*). Die EZB begründet die Wahl

dieser Geldmenge mit deren vergleichsweise guten Eigenschaft als *Indikator* für die zukünftige Preisentwicklung und mit deren zuverlässigen Steuerbarkeit durch das Eurosystem.

Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;
- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Diemo DietrichSebastian Giesen

Europäische Geld-und Währungspolitik: Instrumente

Das Instrumentarium des ESZB ([Akteure](#)) besteht gemäß Art. 18 und 19 ESZB-Satzung aus Offenmarktgeschäften, ständigen Fazilitäten sowie Mindestreserven. Wichtigstes Instrument sind folgende vier *Offenmarktgeschäfte*, durch die das Eurosystem Kredite an die Kreditinstitute vergibt: Mit Hilfe der *Hauptrefinanzierungsgeschäfte* deckt das Eurosystem den Großteil des Liquiditätsbedarfs des Finanzsektors; gleichzeitig möchte es mit den Konditionen

(Zinssatz, Menge der Zuteilung) Signale über den angestrebten geldpolitischen Kurs setzen. Die *längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte* dienen der Bereitstellung langfristiger Liquidität ohne Signalwirkung; hatten diese Geschäfte vor Ausbruch der Weltfinanzkrise eine Laufzeit von drei Monaten, wurden zuletzt jedoch auch Laufzeiten von bis zu drei Jahren eingeräumt. Die *Feinsteuerungsoperationen* setzt das Eurosystem zum Ausgleich unerwarteter Liquiditätsschwankungen und zur Zinsstabilisierung ein; ferner soll über die *strukturellen Operationen* die Verteilung der Liquidität innerhalb des Finanzsektors gesteuert werden. Diese beiden Instrumenten wurden in der Krise häufiger eingesetzt mit dem Ziel, Spannungen auf dem Interbankengeldmarkt zu verringern; diese ergaben sich, weil der Liquiditätsausgleich zwischen den Monetären Finanzinstituten wegen Vertrauensverlusten stark behindert bzw. sogar zum Erliegen gekommen war.

Zur Liquiditätsversorgung des Finanzsektors im Rahmen von Offenmarktgeschäften vereinbart das Eurosystem mit den Kreditinstituten vor allem *befristete Transaktionen* in Form von Pensionsgeschäften oder Pfandgeschäften. Bei den *Pensionsgeschäften* kauft das Eurosystem Wertpapiere von Kreditinstituten auf und schließt mit diesen gleichzeitig eine Rückkaufvereinbarung ab, in der sich die Kreditinstitute verpflichten, die Wertpapiere gegen Herausgabe von Zentralbankgeld zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückzukaufen. Bei *Pfandgeschäften* beleiht das Eurosystem Wertpapiere, die sich im Besitz von Kreditinstituten befinden; es findet im Gegensatz zu den Pensionsgeschäften keine Eigentumsübertragung statt. Weiterhin schließt das Eurosystem *definitive Geschäfte* ab, bei denen es Wertpapiere nicht zeitlich befristet, sondern

endgültig kauft oder verkauft (*Outright Offenmarktgeschäfte*). Darüber hinaus führt das Eurosystem *Devisenswapgeschäfte* durch, bei denen es Euro gegen Fremdwährung kauft (oder verkauft) und gleichzeitig vereinbart, zu einem späteren, festen Zeitpunkt Euro wieder gegen Fremdwährung zu verkaufen (oder zu kaufen). Um Liquidität vom Markt zu absorbieren, kann das Eurosystem auch eigene Schuldverschreibungen emittieren und verzinsliche Einlagen mit fester Laufzeit von den Kreditinstituten hereinnehmen.

Für alle Kreditgeschäfte des Eurosystems sind ausreichende Sicherheiten zu stellen. Diese sogenannten notenbankfähigen Sicherheiten umfassen *marktfähige* und *nicht marktfähige Sicherheiten*. Als marktfähige Sicherheiten gelten von der EZB emittierte Schuldverschreibungen sowie alle von den nationalen Zentralbanken des Eurosystems begebene Schuldverschreibungen, welche vor der Einführung des Euro in dem jeweiligen Mitgliedsland emittiert wurden. Darüber hinaus können marktfähige Sicherheiten auch solche Wertpapiere sein, die von internationalen und supranationalen Organisationen sowie der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor emittiert werden (z.B. Staatsschuldtitel, Asset-Backed Securities, etc.). Dabei müssen sie den Bonitätsanforderungen des Eurosystems (Eurosystem Credit Assessment Framework, ECAF) genügen und auf einem von der EZB zugelassenen Markt gehandelt werden. Der Emissionsort muss sich innerhalb des Eurowährungsgebiets befinden. Sie können bei allen mit Sicherheiten zu unterlegenden geldpolitischen Geschäften verwendet werden.

Als nicht marktfähige Sicherheiten sind sowohl Kreditforderungen als auch mit grundwertgesicherten

Darlehen an Privatkunden besicherte Schuldtitel zugelassen. Nicht marktfähige Sicherheiten können bei allen geldpolitischen Geschäften mit Ausnahme von endgültigen Käufen oder Verkäufen eingesetzt werden. Sie müssen dabei ebenfalls den Bonitätsanforderungen des ECAF genügen. Staatsanleihen der Euroländer sind in jedem Fall gültige Sicherheiten. Im Verlauf der Vertrauens- und Schuldenkrise wurden die Bonitätsanforderungen sukzessive aufgeweicht. Es sind nun nicht mehr ausschließlich erstklassige Sicherheiten erforderlich. Wenn keine erstklassigen Sicherheiten vorliegen, kommt es zum Haircut (Begriff aus der Finanzsprache: Von Haircut wird gesprochen, wenn Gläubiger auf einen Teil der Rückzahlung ihrer Forderungen verzichten (müssen), meist in Form von Staatsinsolvenz-Verfahren) mit Nachschusspflicht, d.h. wird bei einer Anleihe aufgrund einer neuen Marktbewertung ein Preisrückgang festgestellt, der höher ist als der Haircut, so ist der Herausgeber der Anleihe zu einem Ausgleich verpflichtet.

Alle *Offenmarktgeschäfte* werden im Zuge von Versteigerungsverfahren (*Tender*) mit den Kreditinstituten in Form von Mengentendern oder Zinstendern durchgeführt. Bei einem *Mengentender* müssen die Kreditinstitute ihren Bedarf an Zentralbankgeld als Gebote mitteilen, die sie zu dem vom Eurosystem geforderten Zins bereit sind zu geben. Übersteigt die Summe der Gebote aller Kreditinstitute den Betrag an Zentralbankgeld, den das Eurosystem bereitstellen will, so erfolgt die tatsächliche Zuteilung an die Kreditinstitute nach Maßgabe einer Quotierung. Beträgt bspw. die Summe der Gebote 800 Mrd. Euro und wünscht das Eurosystem lediglich 80 Mrd. Euro bereit zu stellen, so erhält jedes Kreditinstitut gerade ein Zehntel des von ihm abgegebenen Gebotes. Das

Eurosystem kann die Gebote allerdings auch in voller Höhe zuteilen, so wie es im Rahmen der geldpolitischen Reaktion auf die Weltfinanzkrise geschehen ist.

Bei einem *Zinstender* dagegen müssen die Kreditinstitute nicht nur die Höhe ihrer Gebote angeben, sondern auch den Zins, zu dem sie bereit sind, ihr Gebot gerade noch aufrecht zu halten. Die Zuteilung erfolgt dann nach Maßgabe der mit den Geboten abgegebenen Zinsen. Beträgt beispielsweise der Zuteilungsbetrag wieder 80 Mrd. Euro und haben die Bank A ein Gebot in Höhe von 30 Mrd. Euro zu fünf Prozent, die Bank B ein Gebot in Höhe von 50 Mrd. Euro zu vier Prozent und die Bank C ein Gebot in Höhe von 40 Mrd. Euro zu drei Prozent abgegeben, so erhalten als meistbietende Kreditinstitute die Bank A Zentralbankgeld in Höhe von 30 Mrd. Euro und die Bank B in Höhe von 50 Mrd. Euro; die Bank C erhält nichts. Erfolgt die Zuteilung zu einem einheitlichen Zins, so wird dies als *holländisches Verfahren* bezeichnet; erhalten die Kreditinstitute dagegen Zentralbankgeld zu dem von ihnen abgegebenen individuellen Zinssätzen, so erfolgt die Zuteilung nach dem *amerikanischen Verfahren*.

Hat das Eurosystem die Offenmarktoperationen in den ersten beiden Jahren seiner Existenz in Form von Mengentendern mit Repartierung (proportionale Zuteilung) durchgeführt, wechselte es im Sommer 2000 aufgrund strategischer Verzerrungen beim Bieterverhalten monetärer Finanzinstitute zum Zinstender nach dem amerikanischen Verfahren. Seit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Bros. im Oktober 2008 führt das Eurosystem die Offenmarktgeschäfte wieder als Mengentender durch, allerdings mit Vollzuteilung und nicht mit Repartierung.

Das Eurosystem unterscheidet die Tendersverfahren für Offenmarktgeschäfte noch nach *Standard-* und

Schnelltender. Standardtender werden innerhalb von maximal 24 Stunden durchgeführt. Sie werden stets bei Hauptrefinanzierungsgeschäften, längerfristigen Refinanzierungsgeschäften und strukturellen Operationen verwendet. Feinsteuerungsoperationen werden hingegen mit Hilfe des Schnelltenderverfahrens innerhalb von 90 Minuten nach Tenderankündigung durchgeführt.

Neben den Offenmarktgeschäften bietet das Eurosystem auch sogenannte *ständige Fazilitäten* an, die Kreditinstitute auf eigenen Wunsch wahrnehmen können; sie dienen der sehr kurzfristigen Liquiditätsbereitstellung und -absorption. Liquidität wird bereitgestellt durch die *Spitzenrefinanzierungsfazilität*, durch die Kreditinstitute Zentralbankgeld in beliebiger Höhe zu einem vom Eurosystem festgelegten Zins erhalten und so kurzfristige Liquiditätsbedarfe decken können. Liquidität wird absorbiert durch die *Einlagefazilität*, in deren Rahmen die Kreditinstitute zu einem vom Eurosystem vorgegebenen Zins überschüssige Liquidität bei den NZBen anlegen können. Dieses Instrument wurde von den monetären Finanzinstituten während der Weltfinanzkrise und der anschließenden europäischen Schulden- und Vertrauenskrise verstärkt genutzt, da wegen des Vertrauensverlustes innerhalb des Bankensektors die überschüssige Liquidität nicht mehr an andere Finanzinstitute ausgeliehen sondern statt dessen bei Eurosystem zwischengeparkt wurde.

Schließlich verfügt das Eurosystem über ein Mindestreserveinstrument, mit dem es die im Euro-Währungsraum ansässigen Kreditinstitute verpflichtet, verzinsliche Mindestreserven in Höhe eines festgelegten Prozentsatzes (Mindestreservesatz) ihrer Verbindlichkeiten bei den nationalen Zentralbanken zu hinterlegen. Ziel ist

es, mit Hilfe dieses Instruments die Zinsen für Zentralbankgeld zu stabilisieren und den Bedarf an Zentralbankgeld zu erhöhen. Mindestreservepflichtige Verbindlichkeiten der Kreditinstitute sind grundsätzlich Einlagen, Schuldverschreibungen sowie ausgegebene Geldmarktpapiere mit Ausnahme von Verbindlichkeiten gegenüber anderen mindestreservepflichtigen Kreditinstituten. Lag der reguläre Mindestreservesatz bis zum Jahresende 2011 bei 2 Prozent, so gilt ab dem Jahr 2012 ein Satz von lediglich 1 Prozent.

Als zulässige Geschäftspartner gelten ausschließlich Institute, die in das Mindestreservesystem des Eurosystems einbezogen sind. Darüber hinaus muss ein zulässiger Geschäftspartner finanziell solide sein. Das heißt, das Institut muss einer Aufsicht unterliegen, die einen mit der harmonisierten EU/EWR-Aufsicht vergleichbaren Standard aufweist.

Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;
- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell

konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Diemo DietrichSebastian Giesen

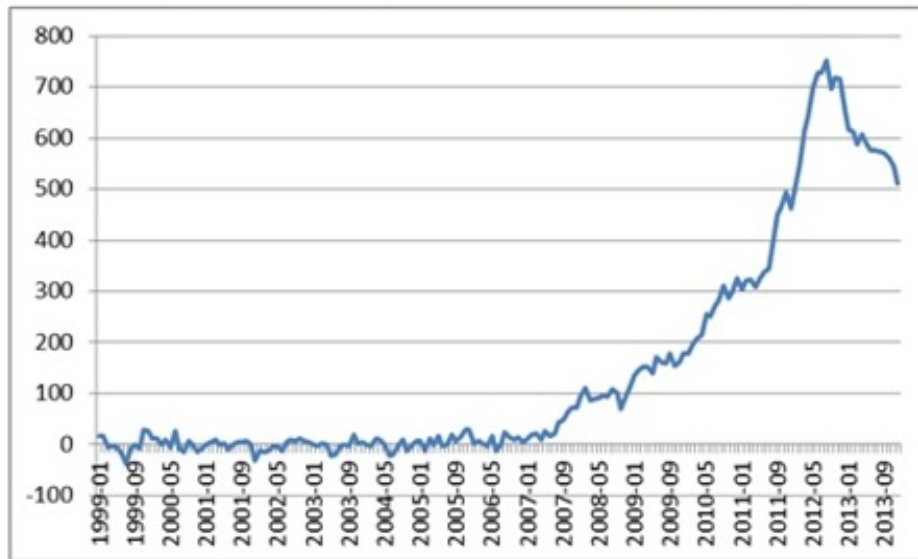
Target 2: Das Zahlungssystem in der Europäischen Wirtschaftsund Währungsunion

1 Einleitung

Das *Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System* (TARGET2) ist das am häufigsten genutzte grenzüberschreitende Zahlungsverkehrssystem in Europa. Die Reichweite von TARGET2 erstreckt sich auf grenzüberschreitenden Zahlungen zwischen den Mitgliedern im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB). Immer wenn eine in Euro denominierte, grenzüberschreitende Zahlung im Giralgeldverkehr veranlasst wird, werden TARGET2-Konten angesprochen. Dies gilt in erster Linie für die Verrechnungskonten der Geschäftsbanken bei den jeweiligen nationalen Zentralbanken (NZB), die die an TARGET2 teilnehmenden Geschäftsbanken dort unterhalten müssen. Sobald die Anordnung einer grenzüberschreitenden Zahlung durchgeführt wird (*Payment*), werden auch die TARGET2-Konten der NZB bei der Europäischen Zentralbank (EZB) berührt. Auf der Ebene der Zentralbanken im ESZB ([Europäische Geld-und Währungspolitik - Akteure](#)) werden dann etwaige Salden aus der Vielzahl durchgeführter grenzüberschreitender Zahlungen am Ende eines Handelstages festgestellt (*Clearing*). Zwischen ESZB-Mitgliedern, die den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt haben, findet jedoch kein Ausgleich (*Settlement*) negativer TARGET2-Salden statt. Der Anstieg der deutschen TARGET2-Positionen seit etwa Sommer 2007 (s. Abb. 1), der den Beginn der europäischen Zahlungsbilanzkrise markiert, war Auslöser der TARGET2-Debatte (Sinn 2011).

Abb. 1: Nettopositionen aus TARGET2 der Deutschen Bundesbank (Jan. 1999 – Dez. 2013), Mrd. Euro
(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Abb. 1: Nettopositionen aus TARGET2 der Deutschen Bundesbank (Jan. 1999 – Dez. 2013), Mrd. Euro



Quelle: Zeitreihe BBK01.EU8148B, Deutsche Bundesbank

Eine allgemeinere, umfassende Diskussion über die grundsätzliche Bedeutung von TARGET2 für einen gemeinschaftlichen Währungsraum ist in der bisherigen Debatte jedoch vergleichsweise wenig geführt worden. In diesem Beitrag werden daher in Abschnitt 2 zuerst einmal die Grundlagen und die Bedeutung von TARGET2 für den Euro als Gemeinschaftswährung erläutert. Die weiteren Ausführungen in Abschnitt 3 gehen auf die Ursachen und die besonderen Herausforderungen der seit Sommer 2007 beobachtbaren außergewöhnlichen Entwicklung der TARGET2-Salden ein. Einen Blick auf die Risiken aufgelaufener Forderungen und Verbindlichkeiten im TARGET2 wirft Abschnitt 4. Ein kurzer Ausblick auf offene Fragen in der TARGET2-Debatte in Abschnitt 5 schließt den Beitrag.

2 Grundlagen von TARGET2

Ein Zahlungsverkehrssystem, bei dem die Anordnungen für grenzüberschreitende Zahlungen ohne Einschränkung durchgeführt werden, ist eine Grundvoraussetzung für die Existenz einer Gemeinschaftswährung. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass jeder von einer NZB und/oder den jeweiligen nationalen Geschäftsbanken geschöpfter Euro im Giroverkehr in jedem anderen Mitgliedsland im Euroraum als wertmäßig äquivalentes Zahlungsmittel verwendet werden kann. Würde dies innerhalb des gemeinschaftlichen Währungsraums nicht gelten, dann müssten die Mitgliedsländer (bzw. die jeweiligen Marktteilnehmer) für Zahlungsmittel zur Durchführung grenzüberschreitender Transaktionen auf einem Markt bieten. Dabei würde sich ein Preis für die Euros des einen Mitgliedslandes in Euros des anderen Mitgliedslandes einstellen. Wäre das Austauschverhältnis der Zahlungsmittel für grenzüberschreitende Transaktionen zwischen den Mitgliedsländern im gemeinschaftlichen Währungsraum kein Eins-zu-eins-Verhältnis bzw. kein Parikurs, dann wäre der Euro nicht überall ein Euro und es läge der Fall gewöhnlicher Devisenmärkte mit Wechselkursen vor. Bei den Zahlungen bzw. Buchungen im TARGET2 handelt es sich daher quasi um einen Ersatz des früheren Devisenverkehrs. Der Parikurs im europäischen Zahlungsverkehr kann nur durchgesetzt werden, weil es im Zusammenhang mit TARGET2 keine Einschränkungen bei den Anordnungen und Durchführungen grenzüberschreitender Zahlungen im gemeinschaftlichen Währungsraum gibt.

Innerhalb des ESZB nehmen Mitte 2014 23 NZB sowie die EZB am TARGET2 teil, wobei davon nur 18 Mitgliedsländer den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt haben (inkl. Lettland). TARGET2-Salden zeigen anstelle der eigentlichen Zentralbankgeldschöpfung die Verbringung der

Zahlungsmittel bzw. der Liquidität vornehmlich durch die Geschäftsbanken innerhalb des Euroraums an (vgl. Sievert 2012). Dabei hat das Mitgliedsland, in dem eine grenzüberschreitende Zahlung veranlasst wird, eine TARGET2-Verbindlichkeit; das Mitgliedsland, das eine Zahlung empfängt, weist automatisch eine TARGET2-Forderung auf. Anhand positiver bzw. negativer TARGET2-Salden lassen sich Kern- und Peripherieländer des Euroraums unterscheiden. Zur Gruppe der Kernländer gehören im Herbst 2013 Deutschland, Finnland, Luxemburg und die Niederlande. Ferner können der Gruppe der Kernländer noch die Länder hinzugerechnet werden, deren NZB zwar dem ESZB angehören, aber nicht Teil des Eurosystems sind, da sie nicht den Euro als Währung eingeführt haben. Diese NZB können am TARGET2 teilnehmen unter der Bedingung, dass sie fortlaufend positive TARGET2-Salden aufweisen. Die Länder Bulgarien, Dänemark, Litauen, Polen und Rumänien nehmen dementsprechend auf Guthabenbasis am TARGET2 teil. Ähnliches gilt ebenfalls für weitere Länder (wie z.B. die Schweiz), die nicht dem ESZB angehören, aber dennoch mittels einer sog. Interlink-Vereinbarung am TARGET2 angeschlossen sind.

Die Existenz eines Zahlungsverkehrssystems mit uneingeschränkter Buchung angeordneter grenzüberschreitender Zahlungen ist eine Grundvoraussetzung für einen gemeinschaftlichen Währungsraum mit einem einheitlichen Parikurs. Im Mittelpunkt der TARGET2-Debatte steht insbesondere dieser Aspekt automatischer grenzüberschreitender Zahlungen, welche in den letzten Jahren zu außerordentlichen Salden geführt haben (s. Abb. 1) und für die es z.B. im Unterschied zum US-amerikanischen gemeinschaftlichen Währungsraum

keinen Ausgleichsmechanismus gibt (s. Cour-Thimann, 2013, zu den systematischen Unterschieden der Währungsordnung zwischen Euroraum und Dollarraum). Das gemeinschaftliche Zahlungsverkehrssystem – das auf der operativen Ebene von der deutschen, französischen und italienischen NZB betrieben wird – umfasst nur zwei von drei typischen Funktionen eines Zahlungsverkehrssystems, nämlich Durchführung und Verrechnung der Zahlungen ohne abschließenden Ausgleich möglicher Salden (s.o.). Falls ein Mitgliedsland aus TARGET2 ausscheiden sollte, dann kommt es im Rahmen eines außerordentlichen Ausgleichs zu einer Umverteilung des entsprechenden Verrechnungspostens im TARGET2. Die Umverteilung von TARGET2-Salden ausgeschiedener Mitglieder erfolgt gemäß dem Anteil, den die sonstigen NZB am Eigenkapital der EZB haben. Ein weiteres Merkmal der TARGET2-Salden ist zudem, dass diese Verrechnungsposten mit dem Hauptrefinanzierungssatz der EZB verzinst werden. Besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit TARGET2 treten allerdings im Zuge einer Zahlungsbilanzkrise auf.

3 Ursachen der außergewöhnlichen Entwicklung der TARGET2-Salden

Kurzfristige TARGET2-Salden aus Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem europäischen Zahlungsverkehr sind ein charakteristisches Merkmal eines gemeinschaftlichen Währungsraums. In diesem Zusammenhang lassen sich zahlungsbilanzrelevante Basistransaktionen identifizieren, die den Güter- und Dienstleistungshandel (Leistungsbilanz) und den Kapitalverkehr bzw. Portfoliodispositionen (Kapitalbilanz) betreffen.

Im Hinblick auf Basistransaktionen im Leistungsbilanzverkehr nützt ein Blick auf die Saldenmechanik. Unter den gewöhnlichen wirtschaftlichen Bedingungen bis Sommer 2007 sind die damit verbundenen TARGET2-Salden im Grunde genommen immer durch ein gegenläufiges Geschäft im Kapitalverkehr nivelliert worden (s. Abb. 1). Die entsprechende Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits eines Peripherielandes wurde nämlich durch den Finanzsektor ermöglicht, der sich über den (privaten) Interbankenmarkt refinanziert hat. In diesem Zusammenhang hat das Kernland quasi im Gegenzug zum Verkauf eines realen Gutes (Zahlungszufluss im Rahmen des Leistungsbilanzverkehrs) ein Auslandsaktivum im Peripherieland (Zahlungsabfluss im Rahmen des Kapitalverkehrs) erworben. *Solange die grenzüberschreitenden Zahlungen einerseits im Leistungsbilanzverkehr und andererseits im Kapitalverkehr gleichsam ‚Zug um Zug‘ erfolgten, konnte es nicht zu einem außergewöhnlichen Anstieg der TARGET2-Salden kommen..*

Unter den wirtschaftlichen Bedingungen einer Zahlungsbilanzkrise treten jedoch insbesondere im Kapitalverkehr Basistransaktionen auf, die direkt die Portfoliodisposition der Wirtschaftssubjekte betreffen. Diese erklären insbesondere den Verlauf der TARGET2-Salden seit Sommer 2007. In diesem Zusammenhang lassen sich fünf Fälle unterscheiden. Diese beziehen sich auf die Motivation der Wirtschaftssubjekte, die grenzüberschreitende Zahlungen insbesondere unter den Bedingungen einer Zahlungsbilanzkrise veranlassen.

- *Fall 1 – Risikominimierung:* Wenn Wirtschaftssubjekte in den Kernländern ihre Auslandsaktiva in der Peripherie liquidieren und repatriieren, dann wird im Peripherieland eine

Zahlung veranlasst, so dass es dort zu einer TARGET2-Verbindlichkeit und im Kernland zu einer TARGET2-Forderung kommt. Das Motiv der Wirtschaftssubjekte in den Kernländern ist dabei die Reduzierung ihrer Portfoliorisiken. Ähnliches gilt für ESZB-Mitglieder, wie z.B. das Vereinigte Königreich, die weder den Euro eingeführt haben noch dem TARGET2 an sich angehören. Auch in solchen Fällen können sich TARGET2-Salden verändern, nämlich wenn einzelne, involvierte Geschäftsbanken TARGET2-Konten bei einer NZB im Eurosystem unterhalten.

- *Fall 2 – Kapitalflucht:* Ebenfalls kommt es im Kernland zu einer TARGET2-Forderung (und zu negativen TARGET2-Salden im Peripherieland), wenn Wirtschaftssubjekte der Peripherie Vermögenswerte, die sie bisher im Inland gehalten haben, in die Kernländer transferieren. Erklärend hierfür kann die Sorge vor einer öffentlichen Sonderabgabe auf Vermögenswerte oder einem sonstigen Vermögensverlust im Zuge einer Redenominierung nationaler Währungen (Ausscheiden aus dem Euro und Abwertung der nationalen Währung) sein. Es handelt sich insoweit um eine Form von Kapitalflucht aus der Peripherie, deren Bedeutung nach der Ankündigung einer ggf. unbegrenzten Finanzierung in Form von Staatsanleihenkäufen durch den EZB-Präsidenten Mario Draghi im Sommer 2012 augenscheinlich abgenommen hat.
- *Fall 3 – Konsolidierung:* Positive TARGET2-Salden im Peripherieland und TARGET2-Verbindlichkeiten eines Kernlandes treten hingegen auf, wenn

Wirtschaftssubjekte der Peripherie Auslandspassiva (d.h. inländische Vermögenswerte des Kernlandes, die von ausländischen Wirtschaftssubjekten gehalten werden) liquidieren und repatriieren, wie dies im Falle einer Restrukturierung des Finanzsektors eines Peripherielandes geschehen würde, wenn diese z.B. mit der Schließung von Zweigniederlassungen in Kernländern einhergeht.

- *Fall 4 – Bilanzstrukturmanagement:* Des Weiteren kann es auch geschehen, dass Wirtschaftssubjekte insbesondere in den Kernländern sogar weitere Vermögenswerte in der Peripherie erwerben, so dass das Kernland negative TARGET2-Salden verzeichnet. Dieses Motiv kommt dann zum Tragen, wenn private Wirtschaftssubjekte in den Kernländern die Risiken ihrer Portfolios kurzfristig nicht weiter minimieren können, gleichwohl aber der Verbleib einzelner ESZB-Mitglieder im gemeinschaftlichen Währungsraum nicht als hinreichend sicher erachtet wird (s.o.). In so einem Fall kann es eine angemessene Strategie beim Portfoliomanagement sein, Forderungen und Verbindlichkeiten eines bestehenden Portfolios an nationalen Grenzen auszurichten, indem z.B. auch weitere, riskante Vermögenswerte der Peripherie hinzugenommen werden.
- *Fall 5 – Bilanzausweitung:* Zudem können auch Entscheidungen ausschließlich innerhalb des öffentlichen Sektors die Entwicklung der TARGET2-Salden beeinflussen. Dies gilt insbesondere für geldpolitische Operationen wie z.B. Kapitalerhöhungen der EZB durch die angeschlossenen NZB oder auch

Fremdwährungsgeschäfte der EZB mit den NZB, wie z.B. im Zuge von Euro-Dollar-Tauschgeschäften der EZB mit dem US-amerikanischen Federal Reserve System.

In einer Zahlungsbilanzkrise kommt folglich eine Vielzahl von weiteren Motiven und Entscheidungen zum Tragen, auf die sich grenzüberschreitende Zahlungen und entsprechende Buchungen im TARGET2 zurückführen lassen. Besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit TARGET2 treten vor allem im Zuge einer anhaltenden Zahlungsbilanzkrise auf. Denn jenseits der Basistransaktion im Leistungsbilanz- und Kapitalverkehr müssen die Wirtschaftssubjekte grundsätzlich zuerst einmal über hinreichend Liquidität für die Durchführung grenzüberschreitender Zahlungen verfügen. Wenn im Zuge einer vom Peripherieland anzuordnenden Zahlung Verrechnungskonten im TARGET2 angesprochen werden sollen, dann muss letztlich auf zuvor generierte Zahlungsströme bzw. weitere Ressourcen der Liquiditätsbeschaffung (d.h. der Zentralbankgeldschöpfung) zurückgegriffen werden. Dies könnte geschehen, indem

a) erwirtschaftete Erlöse aus dem internationalen Güter- und Dienstleistungshandel des Peripherielandes verwendet werden,

b) bestehende Sichteinlagen beansprucht bzw. die Haushalte im Peripherieland zur Bildung weiterer Depositen animiert werden,

c) neue private und öffentliche Gläubiger z.B. zur Rekapitalisierung des Finanzsektors innerhalb des Peripherielandes angesprochen werden,

d) im Zuge von Migrationsströmen vermehrt Transferzahlungen bzw. vollständige Zahlungen aus im

Kernland erzielten Arbeitseinkünften in das Peripherieland getätigt werden,

e) Geschäftsbanken im Peripherieland ihre Niederlassungen in einem Kernland zur Beschaffung von Zentralbankgeld anhalten, welches anschließend zur Hauptniederlassung im Peripherieland transferiert wird, oder indem

f) die EZB und die NZB die Geldbasis im Zuge von Bilanzausweitungen (s.o.) und/oder im Rahmen einer Anpassung bei den Anforderungen für Sicherheiten bei der Zentralbankgeldschöpfung erhöhen.

Um über mehr Liquidität verfügen zu können, scheiden für ein Peripherieland in der Zahlungsbilanzkrise die Optionen a) – d) kurzfristig mehr oder weniger aus. Die Option e) steht im Zusammenhang mit der Aktivierung von Auslandspassiva. Diese dürfte bei anhaltenden Zweifeln am Verbleib im gemeinschaftlichen Währungsraum (s.o.) von den Geschäftsbanken in den Peripherieländern kaum in nennenswertem Umfang als Mittel der Liquiditätsbeschaffung erwogen werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in der Zahlungsbilanzkrise wohl vornehmlich auf die Option f) in Form zusätzlicher Zentralbankgeldschöpfung für die Durchführung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs zurückgegriffen wird. *Der außergewöhnliche Anstieg der TARGET2-Salden seit Sommer 2007 ist vor allem ein Spiegelbild der Aktivitäten eines zentralbankfinanzierten Finanzsektors in den Peripherieländern.* TARGET2 stellt dementsprechend einen Ersatz für den weitgehend ausgefallenen Interbankenmarkt innerhalb des Euroraums dar. Die theoretische Obergrenze all dieser Aktivitäten und demensprechender TARGET2-Positionen liegt bei der Summe aller kumulierten Leistungsbilanzdefizite der

Peripherieländer und aller sonstigen Vermögenswerte der Peripherieländer.

4 Risiken der außergewöhnlichen TARGET2-Salden

Die skizzierten zahlungsbilanzrelevanten Basistransaktionen und die Wege der Liquiditätsbeschaffung beeinflussen sowohl das Volumen als auch die Risikozusammensetzung der TARGET2-Positionen bzw. der Nettoauslandspositionen der ESZB-Mitglieder. Im Kontext der europäischen Zahlungsbilanzkrise sind die seit Sommer 2007 auflaufenden negativen TARGET2-Positionen ein Merkmal der Peripherieländer, während sich die Kernländer durch die Akkumulation von TARGET2-Forderungen auszeichnen (s. Abb. 1). Aus Sicht der Saldenmechanik sind diese TARGET2-Forderungen spiegelbildlich zu den Leistungsbilanzdefiziten der Peripherieländer und insoweit ein Teil des Nettokapitalexports der Kernländer. Dieser geht in deren Nettoauslandsvermögen ein und markiert einen Anspruch auf einen zukünftigen Ressourcentransfer von den Peripherieländern zu den Kernländern. Eine Bewertung der Risiken außergewöhnlicher TARGET2-Salden hat folglich im Hinblick auf die Möglichkeiten und Grenzen zu erfolgen, derartige Ansprüche in der Zukunft tatsächlich geltend machen zu können.

Offensichtlich erhalten die Peripherieländer durch die Kernländer nicht mehr in nennenswertem Umfang eine private Finanzierung der Nettokapitalimporte bzw. Leistungsbilanzdefizite. Die Konditionen solch einer Finanzierung würden einzig durch den Markt bestimmt werden, wenn die ESZB-Mitglieder noch ihre nationalen Währungen hätten. Diese würden im Falle der Peripherieländer in der aktuellen Situation einer Zahlungsbilanzkrise massiv abwerten. Allerdings ist eine marktkonforme Bewertung der Zahlungsfähigkeit der

ESZB-Mitglieder innerhalb des gemeinschaftlichen Währungsraums in Verbindung mit TARGET2 systematisch ausgeschlossen worden, um den Parikurs des Euro überhaupt durchsetzen zu können (s.o.). Unter den Bedingungen von TARGET2 wird daher eine eigentlich zahlungsbilanzmäßig gebotene Anpassung, wie sie im Falle nationaler Währungen automatisch erfolgen würde, mindestens vorübergehend unterbunden. Die Substitution von privaten Nettokapitalexporten durch positive TARGET2-Positionen der NZB der Kernländer stellt insofern eine nicht-marktkonforme Entwicklung und damit eine Allokationsverzerrung innerhalb des Euroraums dar.

Darüber hinaus findet im Zuge des Auftretens außergewöhnlicher TARGET2-Salden gleichzeitig eine Änderung der Risikozusammensetzung des Nettoauslandsvermögens statt. Im Allgemeinen wären Auslandsaktiva bzw. Vermögenswerte privater Wirtschaftssubjekte im Sinne von Forderungen an einen zukünftigen Ressourcentransfer der Peripherieländer im Falle nationaler Währungen nicht in dem gleichen Ausmaß entstanden, weil ein Wechselkurs-Preismechanismus dem präventiv entgegengewirkt hätte. Zudem wären sie im Falle einer Zahlungsbilanzkrise abzuschreiben gewesen. Die Existenz von TARGET2 sorgt hingegen dafür, dass solche Risiken statt bei privaten Wirtschaftssubjekten bei den NZB als Teil der Nettoauslandspositionen der NZB der Kernländer anfallen. Problematisch an dieser Veränderung der Risikozusammensetzung solcher Forderungen ist jedoch insbesondere, dass die NZB kein Verfügungsrecht über TARGET2-Forderungen haben, weil diese als Verrechnungsposten behandelt werden. Ein Merkmal solcher Verrechnungsposten ist, dass diesen auf der Gegenseite niemand gegenübersteht, der im schuldrechtlichen Sinne haftbar ist, d.h. demgegenüber

eine solche Forderung geltend gemacht werden könnte. Wenn es also im Zeitablauf nicht irgendwann zu einer Nivellierung entsprechender TARGET2-Salden kommt, dann findet im Rahmen von TARGET2 die in der Debatte angemahnte öffentliche, d.h. zentralbankfinanzierte, ‚Kreditersatzpolitik‘ statt. *Risiken aus TARGET2-Forderungen ergeben sich aus der anhaltenden, nicht-marktkonformen Finanzierung von Zahlungsbilanzsalden und der entsprechenden Veränderung der Risikozusammensetzung des Nettoauslandsvermögens der Kernländer.*

Anstelle einer privaten Forderung in Form eines Auslandsaktivums weisen die NZB mit positiven TARGET2-Positionen eine Forderung gegenüber dem gesamten Eurosystem auf. Der ‚Eigenanteil‘ dieser Art von Versicherungslösung würde sich auf den Anteil der jeweiligen NZB am Eigenkapital der EZB beschränken (s.o.). Diese Art der Umverteilung von Risiken kann als ein wünschenswertes Element eines institutionalisierten Risikoausgleichs innerhalb eines gemeinschaftlichen Währungsraums betrachtet werden (vgl. Dullien und Schieritz 2012). Dies gilt jedoch letztlich nur, wenn ein zukünftiger zahlungsbilanzmäßiger Ausgleich von TARGET2-Positionen als sicher erachtet werden kann, so dass es zu keiner dauerhaften Allokationsverzerrung kommt. Diese Problematik verschärft sich womöglich durch den Übergang der EZB zur ‚unkonventionellen‘ Geldpolitik weiter. Denn im Falle einer zusätzlichen Bereitstellung von Liquidität im europäischen Zahlungsverkehr könnte sich die Nettoauslandsverschuldung der Peripherieländer weiter erhöhen. Folglich nähme die Unsicherheit innerhalb des Finanzsektors hinsichtlich der zukünftigen Zahlungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte sehr wahrscheinlich sogar zu, so dass der Ausfall des

Interbankenmarktes und damit die Zahlungsbilanzkrise womöglich perpetuiert werden.

5 Ausblick

Zuletzt ist im Rahmen der TARGET2-Debatte vor allem die Frage eingehender behandelt worden, ob und welche ökonomischen Risiken bzw. Verluste sich insbesondere im Falle eines Auseinanderbrechens des Euroraums manifestieren könnten (z.B. Sinn 2013; Whelan 2012). Nur in Ansätzen ist bisher der Frage nachgegangen worden, ob und auf welche Weise sich die Zentralbankfinanzierung und womöglich dauerhafte TARGET2-Salden zurückführen ließen (z.B. Bindseil und König 2012). Die weitere Diskussion wird sicherlich um einen ordentlichen Ausgleichsmechanismen (Settlement) im gemeinschaftlichen Zahlungsverkehrssystem kreisen. In der Zukunft wird es vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit TARGET2 auch darum gehen, das Zahlungsverkehrssystem als Teil der Währungsordnung des Euroraums konzeptionell so weiter zu entwickeln, dass nach Möglichkeit Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Mitglieder weder beschleunigt noch womöglich verstetigt werden.

Literaturhinweise:

- Bindseil, Ulrich und König, Philipp, (2012), *TARGET2 and the European Sovereign Debt Crisis*, Kredit und Kapital 45:2, S. 135-145;
- Cour-Thimann, Philippine (2013), *Target Balances and the Crisis in the Euro Area*. CESifo Forum 14, April 2013;
- Dullien, Sebastian und Schieritz, Mark (2012), *German savers should applaud the growing*

TARGET balances, VoxEU, London, URL:
<http://www.voxeu.org/article/german-savers-should-applaud-growing-target-balances>, 7. Mai 2012;

- Sievert, Olaf (2012), *Offener Brief an Hans-Werner Sinn*, Wirtschaftliche Freiheit, Würzburg, URL:
<http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=8787>, 3. März 2012;
- Sinn, Hans-Werner (2013), *Die Target-Verluste im Fall des Auseinanderbrechens des Euro*, Ifo Schnelldienst 66:1, S. 14-24;
- Sinn, Hans-Werner (2011), *Deutschland drohen neue Belastungen*, WirtschaftsWoche, 21. Februar 2011, URL:
<http://www.wiwo.de/politik/ausland/denkfabrik-deutschland-drohen-neue-belastungen/5245288.html>;
- Whelan, Karl (2012), *TARGET2: Not why Germans should fear a euro breakup*. VoxEU, London, URL:
<http://www.voxeu.org/article/target2-germany-has-bigger-things-worry-about>, 29. April 2012;

Christian Fahrholz

Kreditwirtschaft, Struktur und Aufsicht

Im Rahmen ihrer Liquiditätsausgleichsfunktion tragen Kreditinstitute dazu bei, Friktionen im Geldstrom einer Volkswirtschaft zu überbrücken. So können sich Kapitalanbieter und -nachfrager an unterschiedlichen Orten befinden, ihre Präferenzen im Hinblick auf den betreffenden Betrag, die Laufzeit und das Risiko der Anlage bzw. Aufnahme mögen auseinanderfallen. Kreditinstitute können

ihre Existenz dann begründen, wenn sie Nachfrager und Anbieter von Kapital auf indirekte Weise als Finanzintermediär (Zwischenhändler in Geld) zu niedrigeren Kosten zusammenführen als dies bei einem Direktkontakt der Fall wäre. Im Rahmen ihres „klassischen“ Einlagen- und Kreditgeschäfts (Commercial Banking) bieten sie sich daher an, Beträge durch den Raum zu transportieren sowie im Hinblick auf Laufzeit, Volumen und Risiko zu transformieren. Für die Überschuss- und die Defiziteinheiten einer Volkswirtschaft können sich dadurch die Kosten für die Suche nach Vertragspartnern sowie die Anbahnung, den Abschluss, die Durchführung und die Kontrolle von Verträgen verringern.

Charakteristisch für die deutsche Volkswirtschaft ist das *Universalbanksystem*. Im Gegensatz zu der in den USA bis 1999 vom Staat vorgeschriebenen Spezialisierung auf bestimmte Geschäftsarten (Trennbankensystem) unterliegen Banken hierzulande keinerlei Begrenzungen mit Blick auf die von ihnen angebotenen Produkte. Unabhängig davon lassen sich anhand der gewählten Rechtsform aber mehrere Sektoren der Kreditwirtschaft unterscheiden. Als Aktiengesellschaft treten vor allem die vier mit Filialsystemen überregional operierenden Großbanken (Deutsche Bank, Bayerische Hypo- und Vereinsbank, Dresdner Bank, Commerzbank) sowie einige regional tätige private Banken auf. Die Großbanken haben ihr Auslandsgeschäft in den letzten Jahrzehnten deutlich ausgebaut und zählen mittlerweile weltweit zu den führenden Instituten in den Bereichen des gehobenen und standardisierten Privatkundengeschäfts (hier durch die gesetzlichen Neuregelungen der privaten Altersvorsorge zunehmend in Konkurrenz zu den Versicherungen), der Finanzierung großer Industrie- und Handelskonzerne sowie des Mittelstands.

In öffentlichrechtlicher Trägerschaft befinden sich dagegen die *Sparkassen*, deren Geschäftsbetrieb durch (einzelne oder mehrere) Städte bzw. Kreise sichergestellt wird. Da hieraus auch eine geographische Beschränkung der Geschäftsgebiete folgt, bestehen darüber hinaus Landesbanken, die im Eigentum einzelner oder mehrerer Bundesländer sowie der regionalen Sparkassenverbände stehen. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, sollen sie diejenigen Geschäfte betreiben, für die den einzelnen Sparkassen die erforderliche Größenordnung bzw. das Knowhow fehlen (z. B. Auslandsgeschäft, komplexe Finanzierungsstrukturen). Das Spitzeninstitut der Organisation ist die Deka Bank Deutsche Girozentrale, zuständig insbesondere für Zahlungsverkehrsaufgaben und Wertpapierfinanzierungen. Nimmt man die in gleicher Rechtsform betriebenen Spezialinstitute wie Versicherungen, Kapitalanlagegesellschaften und Bausparkassen hinzu, dann wird ein öffentlichrechtlicher Verbund sichtbar, der im Aufbau den Großbanken mit ihren Zentralen in Frankfurt/ M. und den über Deutschland verteilten Niederlassungen ähnelt, im Gegensatz zu diesen aber dezentral aufgebaut, aus selbstständigen Unternehmen zusammengesetzt ist. Die Institute dieses Sektors verfolgen im Unterschied zu den privaten Banken ausdrücklich nicht das Ziel der Gewinnmaximierung. Dem in den Gesetzen auf Ebene der Länder niedergelegten „öffentlichen Auftrag“ entsprechend, sollen sie sich am „Gemeinwohl“ orientieren, indem sie die kreditwirtschaftliche Versorgung vor allem wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise sowie des Mittelstands sicherstellen, eine regionalpolitische Ausgleichsfunktion wahrnehmen und den [Wettbewerb](#) in der Kreditwirtschaft stärken. Allerdings ist die Notwendigkeit dieser Einflussnahme der öffentlichen Hand aus

ordnungspolitischer Sicht derzeit stark umstritten, so müssen Landesbanken und Sparkassen aufgrund europäischer Vorgaben ab 2005 auf die Gewährträgerhaftung (Übernahme des Verlustrisikos) durch Land bzw. Kommune verzichten.

Als dritter großer Sektor sind die in der Form von Genossenschaften organisierten *Volks- und Raiffeisenbanken* zu nennen. Als Pendant zur Gemeinwohlorientierung richten sich Genossenschaften, die als Selbsthilfeeinrichtungen entstanden, bei denen nur Mitglieder der Genossenschaft auch Kunden sein konnten, am „Förderauftrag“ aus. Dieser bedeutet heute faktisch eine primäre Orientierung an der Ausschüttung von Geschäftsüberschüssen auf die Genossenschaftsanteile. Zu den Zielgruppen gehören traditionell vor allem die Privatkunden des sog. Mengengeschäfts sowie Firmenkunden aus Handel, Handwerk, Kleingewerbe und Landwirtschaft. Ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Institute bildet dieser Sektor einen Verbund aus den Primärgenossenschaften und einem Spitzeninstitut (DZ Bank); allerdings ist die den Landesbanken vergleichbare mittlere Stufe der Zentralbanken in Folge von Strukturkrisen der Organisation auf nur noch ein Institut (WGZ Bank) geschrumpft. Darüber hinaus bestehen genossenschaftliche Versicherungs-, Bauspar- und Fondsunternehmen, und es ergeben sich Ähnlichkeiten dadurch, dass die Kreditgenossenschaften in räumlich stark beschränkten Geschäftsgebieten tätig sind.

Neben diesen drei großen Sektoren der Kreditwirtschaft sind mehrere kleinere, zumeist auf bestimmte Geschäftsarten spezialisierte Gruppen zu nennen. Hierzu zählen die traditionsreichen Privatbankiers, die sich vor allem für das Vermögensmanagement im gehobenen

Privatkundensegment und die anspruchsvolle Unternehmensfinanzierung anbieten, die Hypothekenbanken und Bausparkassen mit dem Geschäftsschwerpunkt der Immobilienfinanzierung, Auslandsbanken oder auch Bankgründungen von Industrie- und Handelsunternehmen (z. B. VW-Bank, C&A-Bank).

Bedingt vor allem durch den technischen Fortschritt sowie die internationale Vernetzung ([Globalisierung](#)) hat sich der Wettbewerbsdruck auch in der deutschen Kreditwirtschaft verstärkt. So wird das traditionelle Commercial Banking zunehmend vom Investment Banking bedroht, das sich rund um das Wertpapiergeschäft dreht – sei es bei der Geldanlage der Privathaushalte (z. B. in Form von Aktien anstelle von Spareinlagen), sei es bei der Unternehmensfinanzierung (etwa Ersatz von klassischen Bankkrediten durch Anleihen, [Kapitalmärkte](#)). Dieser Trend zu verbrieften Finanzierungen (Securitization) hat neben der Technisierung (Vertrieb von Bankleistungen über das Internet) wesentlich zur Konzentrationswelle in der deutschen Kreditwirtschaft beigetragen, in deren Folge die Zahl der selbstständigen Institute von über 8.000 (1970) über gut 5.000 (1980) und 4.500 (1990) auf rund 2.000 (2010) gesunken ist, ein im internationalen Vergleich allerdings immer noch hoher Wert.

Der Handlungsspielraum der Kreditwirtschaft wird ebenso wie der der Versicherungswirtschaft wesentlich stärker als in anderen Branchen durch staatlich gesetzte Regeln eingeschränkt. Die Begründung für diese Regulierung wird aus einer besonderen Vertrauensempfindlichkeit des Bankwesens abgeleitet. Gerade ökonomisch weniger aufgeklärte Sparer kleinerer Beträge – so das Argument – würden schon von vagen Gerüchten über wirtschaftliche Schwierigkeiten eines Kreditinstituts dazu veranlasst, ihre

Einlagen abzuziehen. Es könnte sich dann ein Windhundrennen um den vordersten Platz am Bankschalter entwickeln (Run), der die Liquidität der betroffenen Bank auszehrt. Daher wäre das Institut gezwungen, Gelder von anderen Banken abzurufen, was nach und nach die gesamte Kreditwirtschaft in Schwierigkeiten bringen könnte (Domino-Effekt). Im Endergebnis drohte eine Systemkrise, die dazu führen könnte, dass einerseits die Altersvorsorge breiter Bevölkerungskreise verloren geht und andererseits die Kreditversorgung der Wirtschaft ins Stocken gerät.

In den Jahren 2007 bis 2010 ist das Weltfinanzsystem – und so auch die deutsche Kreditwirtschaft – durch die schwerste Krise der Nachkriegszeit gegangen (Finanzmarktkrise). Immobilienfinanzierungen aus den USA, abgeschlossen in Zeiten niedriger Zinsen und kontinuierlich steigender Häuserpreise, konnten von den Schuldnern nicht mehr bedient werden. Ausfälle und Kursverluste bei den Wertpapieren, zu deren Besicherung sie dienten, waren die direkte Konsequenz. In der Folge litten aber nicht nur diejenigen Kreditinstitute, die (wie vor allem die deutschen Landesbanken) in diese Papiere investiert hatten. Vielmehr ging speziell nach dem Zusammenbruch der renommierten US-Investmentbank Lehmann Brothers am 15. September 2008 temporär das Anlegervertrauen in den Finanzsektor insgesamt und in unterschiedlichste Finanzprodukte pauschal verloren. Nur durch Staatshilfen in Milliardenhöhe konnten Bankenzusammenbrüche auch hier zu Lande verhindert werden, wodurch allerdings die Staatsverschuldung (wie im Ausland) stark anstieg. Wie wichtig der Finanzsektor indes für die Volkswirtschaft ist, zeigte sich daran, dass das deutsche Bruttoinlandsprodukt (auch) infolge der Finanzmarktkrise 2009 um 5 % einbrach.

Da sich demnach nicht nur in der großen Bankenkrise 1931, sondern auch in der jüngsten Finanzmarktkrise gezeigt hat, dass alptraumhaften Systemstörungen letztlich nicht vollständig auszuschließen sind, sieht der Staat unverändert eine Berechtigung für den Eingriff in das marktwirtschaftliche Geschehen ([Interventionismus](#)). Im Gesetz über das Kreditwesen schreibt er den Banken insbesondere vor, in Abhängigkeit von den von ihnen eingegangenen Risiken (z.B. des Kreditnehmersausfalls, der Wechselkurs-, Aktienkurs- oder Zinsänderungen) Mittel zum Verlustausgleich in Form von Eigenkapital zu unterhalten. Die Beachtung dieser und anderer Regeln zum Umgang mit Risiken wird von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ([Aufsichtsämter](#)) in Kooperation mit der Deutschen Bundesbank als „Bank der Banken“ überwacht.

Noch vor der Finanzkrise fand 2007 ein epochaler Umbruch der Bankenregulierung statt. Die Grundlagen dazu wurden durch die Vorarbeiten des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht gelegt, einem Gremium der Bankenkontrolleure aus den wichtigsten Industriestaaten. Seither dürfen Kreditinstitute die von ihnen selbst entwickelten Risikomanagement- und Rating-Systeme zur Berechnung der notwendigen Eigenkapitalbeiträge heranziehen. Dadurch wurden die zuvor starren, nicht auf die individuelle Risikosituation der einzelnen Bank abzielenden Vorgaben der Bankenaufsicht ersetzt. Allerdings behielt sich diese die eingehende regelmäßige Kontrolle der Risikomanagement-Systeme vor Ort vor („qualitative Aufsicht“). Außerdem schreibt das als „Basel II“ bezeichnete Regelungskpaket den Banken eine ausführlichere Information der Finanzmärkte (Publizität) vor, damit die Güte des Kreditinstituts besser eingeschätzt werden kann. Einleger sollen damit die Möglichkeit

erhalten, bei ihrer Geldanlage angemessene Risikoprämien zu fordern (Marktdisziplinierung). – Nach den Erfahrungen der Finanzmarktkrise werden die Regulierungsstandards („Basel III“) die Banken zwingen, deutlich mehr Eigenkapital für die eingegangenen Risiken vorzuhalten.

Literaturhinweise:

- Paul, S./ Kösters, W. (2009), Die Bankenkrise als Kern der weltweiten Finanz-und Wirtschaftskrise, in: Politische Bildung, 42. Jg., Nr. 3, S. 41-62;
- Süchting, J./ Paul, S. (1998), Bankmanagement, 4. Aufl., Stuttgart;
- Thießen, F. u. a. (Hrsg.) (2007), Enzyklopädisches Lexikon des Geld-, Bank-und Börsenwesens, 2 Bde., 5. Aufl., Frankfurt/ M..

Stephan Paul

Kapitalmärkte

Auf dem Kapitalmarkt treffen Anbieter und Nachfrager von Geldkapital zusammen. Volkswirtschaftlich besteht die Aufgabe des Kapitalmarkts darin, die individuellen Investitions-und Finanzierungspläne der Wirtschaftssubjekte zu koordinieren. Dabei soll einerseits das Kapital in die produktivsten Verwendungsmöglichkeiten gelenkt werden, andererseits die Finanzierung von Realinvestitionen mit den günstigsten Finanzierungsmitteln erfolgen (*Allokationsfunktion*), um den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand zu maximieren.

Dem Kapitalmarkt kommt – wie Kreditinstituten auch – eine Transformationsfunktion zu. Das Kapitalangebot aus vielen kleineren Quellen wird gesammelt. Die große Menge des zufließenden Kapitals erlaubt es, auch kurzfristiges Kapital

langfristig auszuleihen; d.h. die Bindungsfristen von Kapitalgeber und -nehmer werden voneinander gelöst. Diese *Sammelfunktion* und *Fristentransformationsfunktion* nehmen auch die Kreditinstitute wahr. Ebenso werden Risiken gestreut („diversifiziert“) und ausgeglichen sowie ungleiche Informationsstände der Marktteilnehmer eingeebnet. Diese Transformationsleistungen werden aber nur dann am Kapitalmarkt stattfinden, wenn sie dort günstiger erbracht werden als durch Finanzintermediäre, wie z.B. Banken. Daher spielen die Formen der Marktorganisation und die damit verbundenen Kosten – etwa für die Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie das Handeln von Finanzprodukten – eine bedeutende Rolle.

Häufig wird der Kapitalmarktbezug für die längerfristigen Segmente der Geldanlage bzw. -beschaffung in Form von (vor allem) Aktien und Anleihen verwendet. Begrifflich kann hiervon der (kürzerfristige) Geldmarkt sowie der sog. Kreditmarkt (für den Abschluss individuell ausgestalteter, nicht handelbarer Finanzverträge bei Banken, Versicherungen usw.) unterschieden werden.

Bei der Aktie handelt es sich um ein Papier, das einen Anteil an einer Unternehmung verbrieft. Das Geld, das diese durch die Ausgabe (Emission) am sog. Primärmarkt erhält, steht ihr zeitlich unbegrenzt zur Verfügung. Unabhängig davon können die Inhaber der Aktie diese z.B. an Börsen, also im sog. Sekundärmarkt, handeln, so dass sie ein relativ leicht liquidierbares Papier (d.h. in liquide Mittel verwandelbar) in den Händen halten. Ihr Erfolgsanspruch (Dividende) ist insofern variabel, als er sich nach dem von der jeweiligen Unternehmung erzielten und ausgeschütteten Gewinn richtet. Somit besteht die Chance auf hohe Ausschüttungen in für die Unternehmung

wirtschaftlich günstigen Situationen. Andererseits läuft der Anleger (Investor) jedoch auch Gefahr – und dies macht die Aktie zum Risikopapier –, dass in schlechten Zeiten keine Dividende gezahlt wird und zudem der Aktienkurs sinken kann. Diesen Risiken steht wiederum die Möglichkeit zur Mitbeeinflussung der Geschicke der Gesellschaft gegenüber, die im Rahmen der jährlichen Hauptversammlung genutzt werden kann. Allerdings machen von dieser Option nur wenige Kleinaktionäre Gebrauch. Sie können ihr Stimmrecht z.B. an diejenigen Kreditinstitute delegieren, bei denen sie ihr Wertpapierdepot unterhalten. – Der Aktienhandel über die Börse spielt sich in verschiedenen Segmenten ab. Im amtlichen Handel werden die umsatzstärksten Aktien notiert; seine Entwicklung wird durch den DAX (Deutscher Aktienindex) abgebildet (sog. *Preisbildungs-* bzw. *Signalfunktion* der Börse). Seither wird – je nach Umfang der von den Unternehmern veröffentlichten Informationen – zwischen *Prime* und *General Standard* unterschieden.

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Finanzierung von Unternehmen über Aktienmärkte einen starken Aufschwung genommen. Waren noch 1996 unter 20 Börsengänge zu verzeichnen, so stieg die Zahl der Unternehmen, die erstmals Aktien ausgaben, 1999 auf 170 und lag 2000 bei 130 Unternehmen. Damit fand der in Deutschland bis vor wenigen Jahren noch unterentwickelte Markt für Aktienkapital (=Risikokapital) allmählich Anschluss an die internationale Entwicklung. Hervorgerufen wurde diese Tendenz durch eine stärkere Bereitschaft privater Haushalte, sich auch in Aktien zu engagieren. Dieses wiederum wurde vor allem durch große, sehr öffentlichkeitswirksame Emissionen ehemaliger öffentlicher Unternehmen (Telekom, Post) gefördert; hinzu kam eine

stärkere ökonomische Aufklärung breiter Bevölkerungsschichten und eine veränderte Risikoeinstellung der „Generation der Erben“.

Zwei Rückschläge haben jedoch das Vertrauen in die Aktie beschädigt. Zum einen bestand für junge, technologieorientierte Unternehmen das Segment des Neuen Marktes, das aber nach Kurseinbrüchen in Folge vor allem krimineller Handlungen in einzelnen Gesellschaften geschlossen wurde. Zum zweiten waren in der Finanzmarktkrise speziell nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers am 15. September 2008 Einbrüche des DAX von über 20% innerhalb einer Woche zu verzeichnen. Die Zahl der Aktionäre, die hier zu Lande im internationalen Vergleich ohnehin strukturell niedrig lag, sich zwischen Mitte der 1980er Jahre und 2000 aber von 3 auf 6,2 Mio. erhöht hatte, betrug zuletzt noch 3,8 Mio. In der Vermögensanlage der Privaten nehmen Aktien mittlerweile einen Anteil von nur noch 3,9% ein (direkte Anlage; hinzu kommen Investmentfonds, die z.T. in Aktien anlegen).

Während eine Unternehmung durch die Ausgabe von Aktien Beteiligungskapital (=Eigenkapital) erhält, kann sie durch die Emission von Anleihen (Obligationen, Schuldverschreibungen) Fremdkapital zuführen. Diese weisen grundsätzlich die gleichen Charakteristika wie Bankkredite auf, sind jedoch im Gegensatz zu diesen an der Börse handelbar. Sie verbrieft das Recht des Gläubigers auf Rückzahlung des von der Unternehmung bei der Emission aufgenommenen Kapitalbetrags sowie auf eine vom Gewinn der Gesellschaft unabhängige Verzinsung. Diese ist vor Ausschüttung einer eventuellen Dividende zu leisten, so dass der Risikograd der Anleihe gegenüber der Aktie aus Sicht des Investors geringer einzustufen ist. Im

Übrigen wird das Kapital nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung gestellt. Der Inhaber der Anleihe hat keine Einwirkungsrechte auf die Unternehmensleitung, da er im Gegensatz zum Aktionär nicht „Miteigentümer“ wird.

Der Umlauf festverzinslicher Wertpapiere („Renten“) als gewichtigstes Segment des Anleihemarktes betrug im Jahr 2009 3,3 Bio. Euro. In der Vermögensanlage der Privaten nahmen diese Papiere einen Anteil von 7,8 Prozent ein (hinzu kommen Zertifikate von Fonds, also von Kapitalanlagegesellschaften, die ebenfalls teilweise in Renten investieren) – gegenüber 28 Prozent bzw. 38 Prozent der klassischen Anlagen in Versicherungen bzw. Bankeinlagen.

Durch den Abbau von Handlungsbeschränkungen und Steuern auf diese Anlageformen sowie als Folge der Fortschritte in der Informationstechnologie hat auch in Deutschland im Laufe der 1990er Jahre die Finanzierung und Geldanlage über Märkte stark an Bedeutung gewonnen. Noch immer besteht jedoch ein deutlicher Nachholbedarf gegenüber dem Entwicklungsstand des Kapitalmarktes in den USA, wo bereits seit Jahrzehnten große Teile der Altersvorsorge privat organisiert werden müssen und daher liquide und zugleich renditestarke, „verbriefte“ Produkte wie Aktien und Anleihen stark nachgefragt werden. Wenn auch in Deutschland die Verbriefung („Securitization“) zugenommen hat, so besteht hier zu Lande immer noch eher ein bank-als kapitalmarktorientiertes Finanzsystem, dominiert in der externen Finanzierung speziell des Mittelstands diejenige über Kreditinstitute.

Literaturhinweise:

- Rudolph, B. (2006), Unternehmensfinanzierung und Kapitalmarkt, Tübingen;
- Süchting, J./ Paul, S. (1998), Bankmanagement, 4. Aufl., Stuttgart;
- Thießen, F. u. a. (Hrsg.) (2007), Enzyklopädisches Lexikon des Geld-, Bank- und Börsenwesens, 2 Bde., 5. Aufl., Frankfurt/ M;
- Hagen, J. v./ Stein, J. H. v. (Hrsg.) (2000), Obst/ Hintner – Geld-, Bank- und Börsenwesen, 40. Aufl., Stuttgart.

Stephan Paul

Reform des internationalen Währungssystems

I. Neuordnung der internationalen Währungsordnung

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007 ff. und deren Auswirkungen – insbesondere auf die nationalen Leistungs- und Zahlungsbilanzen – haben international den Ruf nach einer Neuordnung der Weltwährungsordnung ausgelöst. Obwohl die Ursache der Krise nicht primär in einem Versagen des internationalen Wechselkursregimes zu finden ist, sondern zuvorderst in einem weitgehenden Funktionsversagen der Finanzinstitutionen auf den nationalen und internationalen Geld- und Kapitalmärkten, steht die Reform des internationalen Währungssystems ganz oben auf der internationalen Tagesordnung zum Beispiel der G 20 seit dem Vorsitz von Frankreich (2011/12).

Im besonderen Fokus stehen die Währungs- und Handelsauseinandersetzungen zwischen den USA und China. Der Vorwurf an China lautet, dass es den Yuan künstlich unterbewerte, um daraus Exportvorteile vor allem

gegenüber den USA zu gewinnen. China dagegen beklagt die extrem expansive Geldpolitik der US-Zentralbank (Federal Reserve Bank – US-Fed), die den US-Dollar (USD) künstlich abwerte und mithin den Wert der in US-Staatsanleihen angelegten Währungsreserven der chinesischen Zentralbank gefährde. Aber auch anderswo in der Welt gibt es zunehmende Eingriffe in die internationalen Wechselkursrelationen durch Devisenmarktinterventionen, zum Beispiel seitens der Zentralbanken Japans und der Schweiz (temporär auch in Kooperation mit der Europäischen Zentralbank (EZB), der US-Fed und anderer Zentralbanken), die die Aufwertungen ihrer Währungen abzubremesen versuchen. Ähnliches gilt u. a. für die Schwellenländer Brasilien, Südafrika, Türkei und Indonesien. Es wird – in bewusster Analogie zur Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts (1918 - 1939) – von „Währungskriegen“ und „Abwertungswettläufen“ gesprochen, ebenso von „Handelskriegen“ in Gestalt zunehmender national-protektionistischer Eingriffe in den internationalen Handel.

Diese Auseinandersetzungen haben ihre Ursache vor allem in den sich unterschiedlich entwickelnden nationalen Außenhandels- und Kapitalverkehrssalden. Dabei wird allgemein von „Ungleichgewichten“ im internationalen Handel und Kapitalverkehr gesprochen. Diese Terminologie ist analytisch unscharf und verführt zu falschen Schlüssen, denn auch ein Nullsaldo einer Leistungsbilanz kann ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht anzeigen, ebenso wie deren Überschuss- oder Defizit-Saldo ein Gleichgewicht sein kann. Entscheidend ist, ob ein Saldo ohne direkte interventionistische Eingriffe zustande kommt, also zum Beispiel ohne Wechselkursmanipulationen der Zentralbanken und/oder staatliche Handels- und Kapitalverkehrsbeschränkungen. Aus theoretischer Sicht

stellen deshalb nicht die Salden schlechthin ein Problem dar, sondern allein die *Ungleichgewichts*-Salden, weil diese durch Vertragsvereinbarungen zwischen Anbietern und Nachfragern auf *manipulierten Märkten* entstehen. Ein Ungleichgewichts-Saldo kann also durch Protektionsabbau in einen Gleichgewichts-Saldo überführt werden.

Neben den Forderungen nach einer Reform des internationalen Währungssystems resultieren hieraus neuerdings weitere – z. B. französische und US-amerikanische – Vorschläge zur administrativen Begrenzung von Außenhandelssalden, etwa auf maximal etwa 4 % des jeweiligen BIP eines Landes. Dieser Vorschlag zielt vor allem auf die Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands und Chinas und die ihnen entsprechenden Nettokapitalexporte ab. Hier sei nicht der Ort für eine breitere Kritik an derartigen Vorschlägen, die über folgende Feststellung hinausgeht: Will man „Ungleichgewichte“ in den Leistungsbilanzen beseitigen oder begrenzen, dann gelingt dies nicht durch noch stärkere administrative Eingriffe in den ihnen zugrunde liegenden Außenhandel, die die Ungleichgewichte interventionsbedingt verstärken oder erst entstehen lassen, sondern durch das genaue Gegenteil, nämlich durch Interventions- und Protektionsabbau: Aus administrierten Ungleichgewichten werden dann Gleichgewichtssalden, die die internationalen Wettbewerbsrelationen zwischen den Staaten protektionsfrei besser widerspiegeln und deshalb grundsätzlich keinen Anlass zu Politikinterventionen geben. Inzwischen sind die USA von ihrem Vorschlag im Wesentlichen wieder abgerückt. Die G 20 haben sich im April 2011 darauf verständigt, zunächst sieben für die Weltwirtschaft als systemisch klassifizierte Länder, die mehr als 5 % der Wirtschaftsleistung der gesamten G 20 erbringen, auf „Ungleichgewichte“ hin zu überprüfen. Das

Prüfraster bezieht sich im Kern auf Indikatoren öffentliche Schuld und Defizit, private Schuld und Ersparnis sowie Handelsbilanzsaldo. Bisher sind allerdings keine bindenden Empfehlungen oder gar Sanktionsbeschlüsse vorgesehen.

Auf die internationale Währungsordnung bezogen, die hier im Vordergrund steht, heißt dies, dass eine Reform des Wechselkursregimes zum Abbau von „Ungleichgewichten“ in der Weltwirtschaft prinzipiell nicht auf eine stärkere zentrale administrative Manipulation der Wechselkurse hinauslaufen kann. Allerdings ist hier der Anfang 2010 erfolgte Schwenk des Internationalen Währungsfonds (IWF) in seiner Einstellung zu Kapitalverkehrskontrollen beachtlich: In bestimmten Fällen dürfen Staaten vom Prinzip des freien internationalen Kapitalverkehrs abweichen, zum Beispiel dann, wenn Kapitalzuflüsse bzw. -abflüsse zu „unerwünschten“ Auf- bzw. Abwertungen führen. Eine solche – über den Artikel VI des IWF-Statuts hinausgehende – scheinbar einsichtige pragmatische Abkehr vom Prinzip des freien Kapitalverkehrs birgt Gefahren des Missbrauchs: Kapitalverkehrskontrollen werden hoffähig, wenn die Regierung eines Landes einen bestimmten Wechselkurs zum „erwünschten“ Datum erhebt und alle Kapitalbewegungen unterbindet, die dieses Wechselkursniveau „stören“. So ist es ökonomisch begründet, wenn zum Beispiel Währungen von Schwellenländern durch wachstumsgetriebene Kapitalzuflüsse aufwerten. Aufwertungsabwehrende Kapitalverkehrskontrollen transformieren dann die Kapitalverkehrsbilanzen aus Gleichgewichten heraus in Ungleichgewichte, deren Auftreten man ja eigentlich international bekämpfen möchte. Der IWF spricht hier im Übrigen nicht mehr von „Kapitalverkehrskontrollen“, sondern – in positiver Assoziationsabsicht – von „Maßnahmen zur Steuerung der Kapitalströme“.

II. Reformvorschläge

Die in der G 20 laufenden Verhandlungen über eine Reform der internationalen Währungsordnung konzentrieren sich auf eine „bessere Koordinierung“, um „ungeordnete Wechselkursschwankungen“ oder „dauerhafte falsch bewertete Wechselkurse“ zu verhindern, sowie auf die „globale Liquidität“. Das sind alles keine neuen Themenbereiche, vielmehr haben sie von Anfang an seit der Konzipierung des Bretton Woods-Systems (BW) im Jahre 1944 und nach seinem Scheitern im Jahre 1973 vor allem in den Neukonzeptionen des Europäischen Währungssystems (EWS) mit allen Modifikationen eine bedeutsame Rolle gespielt.

Die Quintessenz aus der Währungshistorie lautet: „Politische“ Wechselkurse, also Wechselkurse, die von der Politik als „richtig“ oder „falsch“ bewertet und gegen den Markt entsprechend manipuliert werden, haben keine Aussicht auf längeren Bestand. Sie werden über Kurz oder Lang durch die Markttendenzen korrigiert – zumeist nach Perioden kostenträchtiger staatlicher Abwehrinterventionen.

Die konkrete Diskussion um die Reform der internationalen Währungsordnung fokussiert sich zunächst auf den USD: Seine ökonomische Bedeutung als weltweit dominierende Transaktions- und Anlagewährung schwindet. So ist zum Beispiel der USD-Anteil an den Währungsreserven der Welt seit 1999 von 71 % auf knapp 62 % gesunken. Zudem gibt es machtpolitisch orientierte Strategien zur Schwächung des USD als bedeutendste Weltwährung, wie sie vor allem von China und anderen asiatischen sowie südamerikanischen Schwellenländern, aber auch von Frankreich betrieben werden. Die wichtigsten Vorschläge

zur Reform des internationalen Währungssystems lassen sich wie folgt auflisten:

- zurück zu einem (modifizierten) BW,- zurück zum Goldstandard,- Etablierung eines Rohstoffstandards,- Ausbau der Sonderziehungsrechte (SZR) zur Weltwährungsfazität,- Schaffung einer singulären Weltwährung.

Diese Vorschläge sind verbunden mit der Forderung nach einer Reform des IWF vor allem im Hinblick auf eine Neugewichtung der Stimmrechte zugunsten der Schwellen- und Entwicklungsländer, die in Ansätzen schon vollzogen worden ist. Eine eingehende Würdigung aller Vorschläge würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Folgendes lässt sich aber konstatieren:

Das BW-System war eine Währungsordnung stufenflexibler Wechselkurse: Die Mitglieder fixierten ihre Wechselkurse gegenüber der singulären Weltankerwährung USD durch Verpflichtung zu Interventionen innerhalb eines Korridors um die Parität (+ - 1%; ab 1971 + - 2,25%) . Der USD wiederum war durch eine irreversibel feste Parität zum Gold definiert mit einer Goldeinlösungsverpflichtung der USA gegenüber anderen Mitgliedszentralbanken. Auf- und Abwertungen der Mitgliedswährungen waren nur unter der Bedingung des Vorliegens eines „fundamentalen Zahlungsbilanzungleichgewichts“ gestattet. Der IWF war gegenüber den BW-Mitgliedern die Überwachungsinstitution zur Einhaltung der IWF-Regeln.

Das BW-System war mithin ein Gold-Devisen-Standard, der die Philosophie absolut fester Austauschrelationen, wie sie im Goldstandard (1860 – 1914) bestanden, mit einer eingeschränkten Flexibilisierung der Wechselkurse verband. Dieses System kollabierte 1973 vor allem aus drei

Gründen. Erstens: Die USA als das Weltwährungsankerland konnten ihre eigene Währung unbeschränkt schöpfen, denn überall in der Welt wurde der USD als Zahlungsmittel im Außenhandel und Kapitalverkehr akzeptiert. So vermehrte sich die USD-Weltgeldmenge aufgrund steigender US-Zahlungsbilanzdefizite und amerikanischer Auslandsinvestitionen in stärkerem Ausmaß als der US-Goldbestand stieg, mit der Folge nicht nur einer steigenden Weltinflationsrate, sondern auch eines zunehmenden Vertrauensverlusts in die Fähigkeit des Landes zur Einhaltung der Goldeinlösungsverpflichtung, die dann auch 1971 aufgrund massiver Spekulation gegen den USD suspendiert wurde. Die USA spielten ihre Rolle als Hegemon einer stabilen Weltankerwährung also nur unzureichend.

Der zweite Grund lag in der steigenden quantitativen Bedeutung internationaler autonomer Kapitalbewegungen, die sich von der reinen Finanzierung des internationalen Handels abkoppelten. Länderunterschiedlich dominierten damit die Kapitalverkehrssalden die Handelsbilanzsalden, Kapitalbewegungen und weniger der Güteraußenhandel determinierten die Wechselkurse, was eine Umkehrung der für die BW-Philosophie grundlegenden Wechselkurstheorie bedeutete. Dadurch kam es zu ineffektiven und zum Teil kontraproduktiven Devisenmarktinterventionen.

Drittens ist hervorzuheben, dass die Wechselkurse im BW-System in hohem Maße politisiert wurden, so dass Auf- und Abwertungen fast immer zu spät erfolgten, die zudem mehr denn weniger durch risikolose *one-way*-Spekulation erzwungen wurden. Zu späte Wechselkursänderungen implizieren aufgrund von temporärer Unteroder Überbewertung stets entsprechende Verzerrungen in den länderspezifischen Produktionsstrukturen, die dann durch jeweils abrupte und große Wechselkursänderungen

(„Sprungflexibilität“) schockartig korrigiert werden, was hohe Anpassungskosten nach sich zieht.

Seit dem Zusammenbruch des BW-Systems kann man die internationale Währungsszene als ein System mit prinzipiell flexiblen Wechselkursen bezeichnen, d. h. es gibt keine alleinige Weltankerwährung mehr und keine verbindlichen Interventionsverpflichtungen der Zentralbanken auf den Devisenmärkten, die vom IWF überwacht werden. Jedes Land ist prinzipiell frei, sein eigenes Wechselkursregime zu wählen: Fester Wechselkurs gegenüber einzelnen oder mehreren Währungen, flexibler Wechselkurs oder alle modifizierenden institutionellen Varianten. Interventionen finden also zwar statt, aber sie sind eben nicht mehr obligatorisch.

Mit der Kurzanalyse des BW-Systems sind zugleich seine wesentlichen Nachteile aufgezeigt: Der USD ist keine alleinige Hegemonialwährung mehr, aber es gibt auch keine andere Ankerwährung als hegemoniales Substitut. Zudem sind die im BW-System der Stufenflexibilität aufgezeigten Regeln nicht dauerhaft anreizeffizient und führen dementsprechend zu hohen systembedingten Anpassungskosten.

III. Theoretische Alternativen

Für die Evaluation der weiteren aufgezeigten Reformvorschläge bedarf es einiger grundsätzlicher Überlegungen, die sich in drei Optionen in Bezug auf die Konzeption einer Währungsordnung für ein einzelnes Land niederschlagen. Die erste Option besteht in der politischen Wahl zwischen dem Preisniveau und dem Wechselkurs als nominalem Anker. Wenn das Land das Preisniveau wählt, dann ist der Wechselkurs eine resultierende Variable. Eine autonome Geldpolitik ist möglich. Fixiert das Land den nominalen Wechselkurs als Anker, dann ist eine autonome

Geldpolitik nicht möglich, und das Preisniveau ist die resultierende Variable. Evident ist, dass man nicht zwei Ankervariablen gleichzeitig haben kann.

Die zweite Option besteht in der politischen Wahl zwischen einem nominalen Anker und einer realen Zielvariablen (nominale Variable minus Inflationsrate). Der nominale Anker erfordert, dass reale Preisvariablen internes und externes Gleichgewicht herstellen sollen: reale Wechselkurse, Reallöhne, Realzinsen. Der Ansatz der Fixierung einer realen Zielvariablen bedeutet, dass der nominale Wechselkurs eine instrumentelle Politikvariable ist, um internes makroökonomisches Gleichgewicht herzustellen; der nominale Wechselkurs muss (sollte) nationale Inflationsdifferenzen durch Auf- und Abwertungen wie ein Synchrongetriebe ausgleichen.

Die dritte Option enthält die Wahl zwischen einem unilateralen und multilateralen Wechselkurssystem. Der unilaterale Ansatz wird charakterisiert durch ein Land, das die internationalen institutionellen Umfeldbedingungen als gegeben betrachtet. Dies trifft meist für kleine Länder zu. Der multilaterale Ansatz impliziert, dass Länder einem System von obligatorisch bindenden Regeln beitreten. Beispiele sind das BW-System oder auch die Europäische Währungsunion.

IV. Evaluierung der Reformoptionen

Diese grundsätzlichen theoretischen Überlegungen erklären, woran das stufenflexible BW-System letztlich gescheitert ist: an der Inkonsistenz der von den Mitgliedern praktizierten Politik der jeweiligen Wahl zwischen Ankervariablen und resultierenden Variablen. Deshalb ist der Vorschlag eines „Zurück zu BW“ nicht sinnvoll und realistisch. In Bezug auf die anderen oben genannten Reformvorschläge lässt sich Folgendes konstatieren:

Zurück zum *Goldstandard*? Im System der Goldwährung wird als nominaler Anker die Goldparität einer nationalen Währung gewählt. Das heißt, dass die nationalen Geldeinheiten in Mengeneinheiten Gold ausgedrückt werden, wodurch zugleich alle Wechselkurse zwischen den Währungen fixiert sind. Damit ist eine autonome nationale Geldpolitik nicht mehr möglich, sie muss sich vielmehr dem Diktat der Zahlungsbilanz des Landes unterwerfen, was einerseits eine stabilitätsorientierte disziplinierte Wirkung auf die heimische Geldpolitik auslöst, die heute andererseits für die meisten insbesondere großen Länder nicht mehr akzeptabel ist. Hinzukommt, dass Gold als internationaler Währungsanker Stabilität nur gewährleisten kann, wenn der Goldpreis stabil ist. Das ist heutzutage in gar keiner Weise der Fall. Schließlich profitieren im Goldwährungssystem vor allem die Goldproduktionsländer, es existieren mithin weltwirtschaftlich naturzufällig verteilte Währungsgewinne (seigniorage), was international wohl keine Akzeptanz finden würde. „Zurück zum Goldstandard“ ist deshalb keine realistische Reformoption.

Die Etablierung eines *Rohstoffstandards* enthält prinzipiell dieselben Probleme wie beim Goldstandard, nur dass die Rohstoffbasis breiter als die Basis Gold ist. Die Preisschwankungen eines Rohstoffkorbes als Währungsanker mögen – müssen aber nicht – wegen Schwankungskompensationen kleiner ausfallen als die des Goldpreises, aber es bleibt die naturzufällig-asymmetrische internationale Währungsgewinnverteilung. Das ist der Grund, weshalb vor allem einige mit Rohstoffen ausgestattete Schwellenländer – an der Spitze: China – für einen Rohstoffstandard plädieren. Aber in Analogie zur Goldwährung ist auch dieser Reformvorschlag nicht realistisch.

China macht sich, wie die meisten Schwellen- und Entwicklungsländer, zudem stark für einen Ausbau der Sonderziehungsrecht-SZR des IWF zur internationalen Währungsfazilität und einer damit verbundenen Erweiterung des SZR-Währungskorbs um die Währungen großer Schwellenländer, zum Beispiel des Yuan. Bei den 1970 – aufgrund eines angeblich existierenden Mangels an internationaler Liquidität – ins Leben gerufenen SZR handelt es sich um eine der Kontrolle des IWF unterliegende Kreditfazilität, die einen Anspruch gegenüber der Gesamtheit der IWF-Mitglieder auf Überlassung von Währungsbeträgen darstellt. SZR werden vom IWF *gratis* durch Gutschriften auf einem SZR-Konto zugeteilt, die Mitglieder müssen also keine vorherigen Einzahlungen geleistet haben. Das impliziert, wie die Erfahrung zeigt, die Tendenz zur politisch erzeugten Überdosierung der SZR-Zuteilungen – auf Druck vor allem der Entwicklungs- und Schwellenländer – mit dem Effekt der Erhöhung der Weltinflationrate. Zudem tragen SZR zur Verstärkung weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte bei, weil sie unabhängig von der Zahlungsbilanzsituation eines Landes zugeteilt werden und damit für die Defizitländer der Zwang zur Zahlungsbilanzdisziplin durch die Möglichkeit der SZR-Defizitfinanzierung gemildert wird. Ein Ausbau der SZR zur Weltwährungsfazilität würde für die Weltwirtschaft deshalb inflationär und ungleichgewichtsfördernd wirken, also desaströs sein.

Was schließlich die Schaffung einer *singulären Weltwährung* anbelangt, wie sie vor allem – und ausgerechnet – vom Schöpfer der Theorie des optimalen Währungsraumes Robert Mundell vorgeschlagen wird, so kann man die Kritik kurz halten: Die heterogenen Staaten dieser Welt stellen alles andere als einen optimalen Währungsraum dar (statischer Ansatz) und werden es durch eine einheitliche

Währung auch nicht werden (dynamischer Ansatz). Eine einheitliche Weltgeldpolitik durch eine Weltzentralbank ist weder geldpolitisch adäquat noch institutionell wünschenswert, weil jeglicher Währungswettbewerb auf der Welt ausgeschaltet wäre. Der Verweis auf die schweren Fehlentwicklungen innerhalb der Europäischen Währungsunion, deren Heterogenitäten zwischen den Mitgliedern sich im Vergleich zur gesamten Welt ja noch signifikant geringer ausprägen, mag hier genügen. Der Vorschlag gehört deshalb ins Land der nicht wünschenswerten Utopie.

V. Randlösungen

Aus den Erfahrungen mit der Goldwährung, dem BW-System und den nachfolgenden BW-ähnlichen regionalen Währungsregimen zum Beispiel in der EG zwischen Anfang der Siebziger und Ende der Achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts hat die Wechselkursstheorie einige grundlegende Schlussfolgerungen gezogen. So zeigt zum Beispiel die währungspolitische Empirie, dass unter bestimmten Bedingungen sogenannte Randlösungen für die Wechselkursgestaltung optimal sind, weil sie erwartungsstabilisierend wirken und damit die destabilisierende Spekulation reduzieren. Zudem werden Randlösungen empfohlen bei Kosten-Nutzen-Analysen für Wechselkursanpassungen. Randlösungen repräsentieren Wechselkursoptionen, die sich auf „reine“ Lösungen beziehen: entweder irreversibel feste oder völlig flexible Wechselkurse. Die Wahl zwischen der einen oder anderen Lösung hängt zumeist primär von der Größe des Landes ab: Cum grano salis kann man sagen, dass große Länder eher flexible und kleine eher feste Wechselkurse präferieren. Dies lässt sich begründen:

- Es sind die realen Wechselkurse, die die Hauptanpassungslast zur Realisierung des internen und externen Gleichgewichts eines Landes tragen,
- für große Länder (relativ kleiner Außenhandelssektor) sind die Anpassungskosten bei Preisänderungen von Export- und Importgütern über eine Änderung des Wechselkurses, also nur eines Preises, geringer als die Änderungen der Preise von Millionen von Export- und Importgütern,
- für kleine Länder ist die Situation umgekehrt: Es ist kostengünstiger, den Wechselkurs zu fixieren und dann eine relativ kleine Anzahl von internen Güterpreisen anzupassen.

Darüber hinaus resultiert die Nachfrage nach Randlösungen aus dem bekannten Vertrauensproblem: Nur glaubhafte Wechselkursfixierungen bzw. -flexibilitäten stabilisieren die Erwartungen von internationalen Kapitaldisponenten und Außenhändlern. Zudem verstärken irreversible Wechselkurspegs, insbesondere Currency Boards, die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik eines Landes durch den mittels der Wechselkursbindung ermöglichten Import der Zentralbankreputation des Ankerwährungslandes. Dies erscheint wichtig, insbesondere für kleinere Länder, zur Bekämpfung hoher Inflationsraten durch eine nicht-graduale Strategie (Schock-Therapie), wie dies einige ehemalige sozialistische Staaten Mittel- und Osteuropas im Transformationsprozess vorführen.

VI. Wettbewerb der Ankerwährungen

Alle aufgezeigten Reformoptionen für das internationale Währungssystem sind mithin aus den in aller Kürze skizzierten unterschiedlichen Gründen nicht realistisch. Aber es gibt einen weiteren entscheidenden Grund für die

Realitätsferne, der für alle gemeinsam zutrifft: Sämtlichen Vorschlägen liegt nämlich die traditionelle Vorstellung von der Notwendigkeit und Realisierbarkeit eines (neuen) Weltmonopolwährungsankers zugrunde. Diese Vorstellung entspricht jedoch in keiner Weise der heutigen kompetitiven Welt der Globalisierung. Globalisierung heißt Wettbewerb im Weltmaßstab, sie erzeugt die Anti-Welt zu derjenigen wettbewerbsloser Monopole, auch und besonders der Währungsmonopole. Deshalb ist der Währungswettbewerb im Weltmaßstab schon jetzt und erst recht zukünftig das prägende Muster der Weltwährungsordnung.

Das gegenwärtige Weltwährungsszenario ist – grob gesprochen – dreipolar: US-Dollar, Euro und Yen bilden ein enges Welt-Oligopol von Ankerwährungen (mit allerdings ungleichen Gewichten). Ihre Wechselkurse untereinander sind grundsätzlich flexibel. Ganz im Sinne der Theorie der Randlösungen – entweder frei flexible oder strikt fixierte Wechselkurse – bezieht sich die Wechselkursflexibilität also auf große Länder untereinander, die festen Wechselkurse auf kleinere, die sich fest an die großen Ankerwährungen „andocken“ und damit die Souveränität über ihre Geldpolitik – mehr oder weniger – an die großen Länder abgeben, zum Beispiel durch fixierte Kurse, Currency Boards, Wechselkursmechanismen mit (freiwilligen) Interventionsverpflichtungen oder auch durch Beitritte zu Währungsunionen. So wird das Weltwährungssystem charakterisiert durch Wettbewerb zwischen großen Ankerwährungen mit angedockten Währungen kleinerer Länder und Integrationsräume. Indirekt stehen dann auch diese untereinander im Währungswettbewerb.

Aus dem engen Oligopol des dreipolarigen Systems wird sich wohl ein weites multipolares Oligopol-Währungssystem

entwickeln, mindestens ein vierpolares, wenn man vor allem China in Betracht zieht: Der Yuan hat nicht kurzfristig, aber wohl auf längere Sicht das Potenzial zu einer vierten regionalen Ankerwährung, an die sich vor allem die Währungen asiatischer Staaten andocken. China betreibt diesbezüglich bereits eine aktive Politik, indem es in Asien heftig dafür wirbt, den innerasiatischen Handel zunehmend in Yuan zu fakturieren. So haben China, Japan und Südkorea Ende 2011 diesbezüglich eine enge Fakturierungs-Zusammenarbeit beschlossen. Auch in Deutschland gibt es Bestrebungen der im Chinahandel engagierten Industrie zur Außenhandelsfakturierung in Yuan. Ein Erfolg der chinesischen Strategie bedingt allerdings eine ökonomische (und politische) Öffnung Chinas, eine Liberalisierung des Handels und Kapitalverkehrs sowie eine nachhaltige Stabilitätsorientierung seiner Geld- und Wirtschaftspolitik. In der arabischen Welt, in Südamerika und auch in Afrika gibt es im Übrigen ähnliche Bestrebungen zur Bildung regionaler währungspolitischer Cluster.

Eine offene Frage bleibt, ob und wie der Euro sich in diesem Kontext des globalen Ankerwährungswettbewerbs zukünftig behaupten kann. Man wird diesbezüglich skeptisch sein müssen, wenn – zum Beispiel mithilfe des ab 2013 geplanten Europäischen Stabilisierungsmechanismus ESM – die institutionellen Konstruktionselemente der Europäischen Währungsunion (EWU) immer stärker in die anreizineffiziente Richtung einer Transfer- und Haftungsunion ausgebaut werden, die die Wettbewerbsfähigkeit der Eurozone sowie der EU insgesamt schwächt.

Da die USA keine der Eurozone vergleichbare Transferunion – etwa „zur Rettung des USD“ – etabliert haben, weil die

USD-Währungsunion grundsätzlich der Philosophie des *no bail out* folgt, erscheint es nicht realistisch, dass der Euro trotz seines großen Währungsraumes den USD für absehbare Zeit als dominante Ankerwährung ablösen wird. Vielmehr ist wohl angesagt, dass die Eurozone wegen ihrer zunehmend eingebauten Umverteilungsmechanismen und der damit verbundenen perversen Stabilitätsanreize für Zahler und Empfänger eher erodiert.

Literaturhinweise:

- Andersen, T. M., Chiriaeva, J. (2007), Exchange Rate Pegs, Fiscal Policy and Credibility, *Open Economies Review*, 18, S. 73-76;
- Bordo, M. D., Eichengreen, B. (2008), *Bretton Woods and the Great Inflation*, NBER Working Paper, Cambridge, Mass;
- Eichengreen, B. (2011), *Exorbitant Privilege*, New York;
- Obstfeld, M., Rogoff, K. (1996), *Foundations of International Macroeconomics*, Cambridge, Mass.;
- Schäfer, W. (2005), *The Future of Exchange Rate Systems: Back to Bretton Woods, forward to a New Bretton Woods?*, in: R. Caesar u. a. (Eds): *Governing the Eurozone*, Berlin, S. 105-109;
- Schäfer, W. (1981), *Währungen und Wechselkurse*, Würzburg;
- Zhou Xiaochuan (2009), *Reform of the International Monetary System*, <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178>, 13. August.

Wolf Schäfer

Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise

Monetäre Kriseninterventionen als Risiko für die Weltwirtschaft

Am 15. September 2008 verkündete die viertgrößte amerikanische Investmentbank Lehman Brothers ihre Zahlungsunfähigkeit. Der Bankrott der Bank stellte einen Höhepunkt der Subprime-Krise dar, der durch die schlagartige Erosion des Vertrauens der Banken untereinander das internationale Finanzsystem paralyisierte. Der drohende Zusammenbruch des Finanzsystems veranlasste viele Regierungen zu Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen in bisher unbekanntem Ausmaß. Rettungsmaßnahmen in Form von staatlichen Milliardenbürgschaften, Teilübernahmen von Banken, staatlichen Beteiligungen an Unternehmen und gewaltigen Liquiditätsspritzen der Notenbanken sollten das Vertrauen in die Banken wiederherstellen und sie vor einem Zusammenbruch retten. Das Schlüsselwort war „systemische“ Krise.

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Ursachen der Krise vollzog sich auf unterschiedlichen Ebenen und warf grundsätzliche Fragen auf. Die Vergabep Praxis der Kredite in den Vereinigten Staaten wurde ebenso thematisiert wie die mangelhafte Regulierung und Aufsicht der Finanzinstitute, das fragwürdige Anreizsystem der hohen Bonuszahlungen bei kurzfristigen Erfolgen, die unzureichende [Haftung](#) der maßgeblichen Entscheidungsträger, die inadäquate Geldpolitik der amerikanischen Zentralbank, das strittige Geschäftsgebaren der Rating-Agenturen bei der Verbriefung und Bewertung von Hypothekenforderungen (Sekurisation), die dann in großem Umfang international verkauft worden sind (FCIC-Studie, 2011).

In der Tat sind die gewonnenen Erkenntnisse ein wichtiger Beitrag zum Verständnis der Subprime-Krise. Allerdings zeigte sich schnell, dass die Subprimekrise nur ein Dominostein in einer Kette von weltwirtschaftlichen Risiken war, die sich über die Schwächen des Finanzsystems bis hin zu einer ausgemachten Weltwirtschaftskrise mit drohenden Staatsbankrotten und historischen Einbrüchen der Weltwirtschaftsleistung erstreckten. Die Beschränkung der Analyse auf das Fehlverhalten im Finanzsektor erwies sich schnell als unzureichend. Zum tieferen Verständnis der Weltwirtschaftskrise und ihrer Hintergründe war es notwendig, das Augenmerk auch auf makroökonomische Fehlentwicklungen im Vorfeld der Krise zu richten. Diese makroökonomische Analyse zeigte, dass vor allem geldpolitischen Entscheidungen der Zentralbanken eine maßgebliche Rolle bei den wirtschaftlichen Verwerfungen zuzurechnen war.

Wirkungen und Gefahren der Niedrigzinspolitik

Seit Mitte der neunziger Jahre ist ein sukzessiver Rückgang des weltweiten Zinsniveaus zu beobachten, der seinen Ausgang in der japanischen Billiggeldpolitik (Null-Zins-Politik) als Reaktion auf das Platzen der japanische Aktien- und Immobilienblase und die darauf folgende Rezession zu Beginn der neunziger Jahre fand. Die amerikanische Notenbank, die Federal Reserve (Fed), und die Europäische Zentralbank folgten ihrerseits im Jahr 2001 mit Zinssenkungen als Reaktion auf das Platzen der „New-Economy-Blase“ und den verheerenden Terroranschlägen des 11. September 2001 in New York.

Sowohl in Japan als auch in den USA und Europa hatten die Zinssenkungen das Ziel, einen wirtschaftlichen Abschwung zu verhindern. Ein niedriges Zinsniveau sollte einerseits eine geringere Sparneigung und damit höheren Konsum

bewirken. Andererseits sollten niedrige Zinsen zu einem Anstieg der Investitionen führen, da sich deren Kreditfinanzierung verbilligte. Sprünge die [Konjunktur](#) an, stiegen die Gewinne und stimulierten weitere Investitionen. Die Beschäftigung nähme zu und die Löhne zögen an, wodurch sich der Konsum zusätzlich erhöhte. Dies waren die Hoffnungen an die akkommodierende Geldpolitik.

Niedrige Zinsen bergen neben den kurzfristigen konjunkturellen Impulsen jedoch auf lange Sicht erhebliche wirtschaftliche Risiken. Für potenzielle Sparer schwinden die Anreize, ihr Vermögen in festverzinsliche Anlagen zu investieren, weshalb sie auf andere Sparmöglichkeiten ausweichen. Traditionell sind diese Alternativen Immobilien („Betongold“) und andere reale Vermögenswerte wie Aktien oder Rohstoffe (Gold). Bei zunehmender Nachfrage nach diesen Anlageformen steigen deren Preise, wodurch die Rentabilität der Anlage ganz im Sinne einer „selbsterfüllenden Prophezeiung“ ebenfalls steigt.

Doch nicht nur potenzielle Sparer verändern ihr Verhalten bei dauerhaft niedrigen Zinsen. Die günstige Verschuldung sowie die reichliche Verfügbarkeit von Liquidität vereinfachen die Möglichkeit kreditfinanzierter Investitionen, wobei ein wesentlicher Teil dieser Investitionen ebenfalls in den o.g. Anlagesegmenten getätigt werden kann und somit die Nachfrage verstärken. Weitere Preissteigerungen der Vermögenswerte sind die Folge, die die Rentabilität zusätzlich verbessern. Eine Spirale entsteht. Die Nachfrage nach zinsgünstigen Krediten nimmt weiter zu, und der Anstieg der Vermögenspreise wird beschleunigt.

Unter normalen Marktbedingungen führte die beschriebene Dynamik zu einem Anstieg der Zinsen. Steht einer sehr niedrigen Sparquote eine entsprechend höhere

Investitionsquote gegenüber, wie im Falle der USA nach Ende der Rezession 2001, existiert ein Nachfrageüberhang nach günstigen Krediten. Es wird mehr Kapital für Investitionen nachgefragt, als von den Haushalten in Form von Sparvermögen zur Verfügung gestellt wird (Sparlücke).
 (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

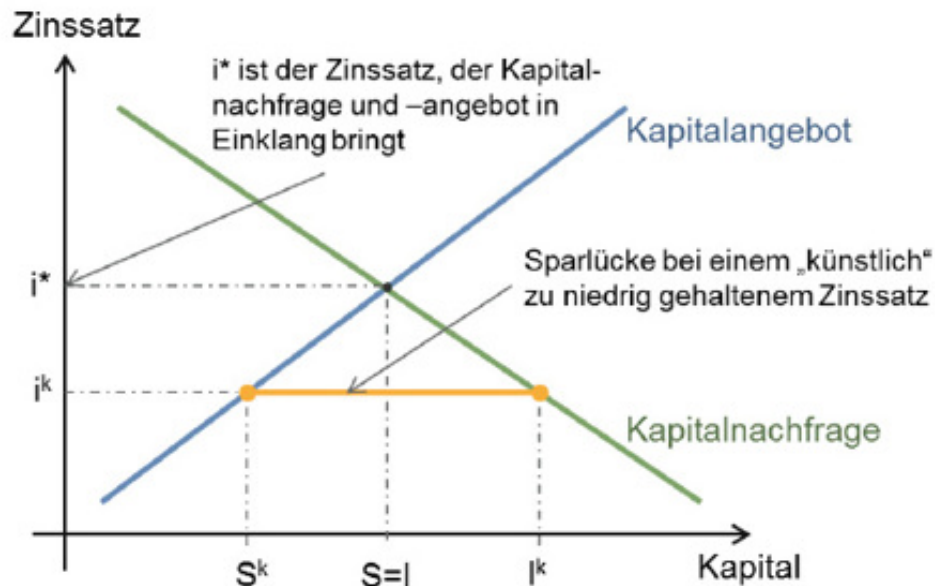


Abbildung 1: Sparlücke bei krisenbedingter Manipulation des Marktzinseszinses.

Abbildung 1 modelliert diesen Fall in einem einfachen Nachfrage-Angebots-Modell. Theoretisch müsste der Zinssatz (=Preis für Kapital) bei Kapitalknappheit entsprechend ansteigen (i^*). Höhere Zinsen dämpfen wiederum die Investitionstätigkeit, während sie die Anreize für Sparen erhöhten. Diese natürliche Anpassung des Zinses kann durch zwei Phänomene unterbunden werden, wodurch die Sparlücke bestehen bleibt:

1. Finanzierung der Sparlücke durch das Ausland

Die erste Möglichkeit stellen Spar- bzw. Kapitalzuflüsse aus dem Ausland dar. Gelingt es der Volkswirtschaft, eine Wachstumsdynamik zu entwickeln, die ausländische

Kapitalgeber überzeugt, so können diese mit ihrem Kapital die Investitionen mitfinanzieren. Dieser Gesichtspunkt muss unter zwei Aspekten analysiert werden.

Zum einen spielen in den Investitionskalkülen der ausländischen Geldgeber die zu erwartenden Renditen bzw. Verzinsungen ihrer Anlagen eine bedeutende Rolle. Sind die Renditen höher als im Herkunftsland der Investoren, werden sie sich eher bereit zeigen, umfangreiche Mittel für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Mit Hilfe dieses Ansatzes erklärt sich beispielsweise der Zufluss an investivem Kapital in die Vereinigten Staaten, insbesondere aus Deutschland. Da an den Kapitalmärkten sowohl in Europa als auch in den USA geringe Zinsen vorherrschten, wurden von amerikanischen Investmentbanken neue Anlagesegmente geschaffen, die deutlich rentabler erschienen. Komplizierte Verbriefungen von amerikanischen Hypothekenkrediten wurden in Form von forderungsbesicherten Wertpapieren, den so genannten *Asset Backed Securities*, vertrieben und versprachen die gewünschten hohen Renditen. Diese hohen Renditen attrahierten viel ausländisches Kapital, das zur Finanzierung der Sparlücke herangezogen werden konnte. Die daraus resultierende internationale Verflechtung der Kreditvergabe im Hypothekenmarkt erklärt die globale Dimension der Finanzkrise, als sich im Sommer 2007 die mangelhafte Bonität dieser Wertpapiere offenbarte und die Bilanzen europäischer Kreditinstitute „vergiftete“.

Zum anderen kann der Zustrom von ausländischem Kapital zur Finanzierung der Sparlücke auch das Ergebnis internationaler Handelspolitik sein. So sind die USA der wichtigste Absatzmarkt für die Produkte aufstrebender Volkswirtschaften wie China. Für solche Länder besteht ein handfester Anreiz, ihre Handelsbeziehungen zu den

Vereinigten Staaten zu fördern, indem sie über eine Anbindung ihrer heimischen Währung an den US Dollar Wechselkursschwankungen eliminieren. Da nun Preisschwankungen aufgrund von Wechselkursänderungen entfallen, reduziert der stabilisierte Wechselkurs die mittelfristigen Risiken der Handelsgeschäfte und somit die Transaktionskosten der Exporteure.

Die Währungsanbindung allein führt nicht zwingend zur Bereitstellung von Kapital durch das Ausland, welches die Wechselkursfixierung zur Exportförderung nutzt. Erst wenn die Währung unterbewertet ist und Leistungsbilanzüberschüsse die heimische Zentralbank dazu zwingen, die Wechselkursrelation durch Interventionen am Devisenmarkt zu verteidigen, kommt es zum Transfer von Kapital. So wurde die chinesische Währung beispielsweise gegenüber dem US-Dollar lange Zeit nicht aufgewertet. Stattdessen kauft die chinesische Zentralbank US-Dollar, die sie in amerikanischen Wertpapieren, in der Regel Staatsanleihen, anlegt. Oder anders gesprochen: China exportiert Kapital nach Amerika. Mitte 2012 betragen die chinesischen Devisenreserven 3,2 Billionen US-Dollar.

Im Vorfeld der Finanzkrise ließen sich beide Aspekte des Kapitalflusses in die USA beobachten. Renditesuchendes Kapital kam vor allem aus Europa, während wechselkursmotivierte Ressourcen vorwiegend von Asien und den OPEC-Staaten bereitgestellt wurden. Beides diente zur Schließung der amerikanischen Sparlücke.

2. Finanzierung der Sparlücke durch Ausweitung der Geldmenge

Die zweite Möglichkeit zur Aufrechterhaltung und Schließung der beschriebenen Sparlücke besteht in der Ausweitung der heimischen Geldmenge. Wenn mehr Kredit/Geld für Investitionen nachgefragt wird, als von

Sparern - inländischen wie ausländischen – zur Verfügung gestellt wird, kann die Zentralbank einen Zinsanstieg verhindern, indem sie selbst Liquidität zur Verfügung stellt. Die Geldmengenwachstumsraten, die von 2000 bis 2007 mit 7 Prozent p.a. das amerikanische Potentialwachstum deutlich überstiegen, legen nahe, dass auch die Liquiditätsschaffung durch die Zentralbank zur Finanzierung der Sparlücke eingesetzt wurde.

Die erläuterten Finanzierungsformen der Sparlücke erklären, weshalb das niedrige Zinsniveau in den Vereinigten Staaten über einen langen Zeitraum aufrechterhalten werden konnte und die Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs, der schon ab 2002 einsetzte, Jahre anhielt.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

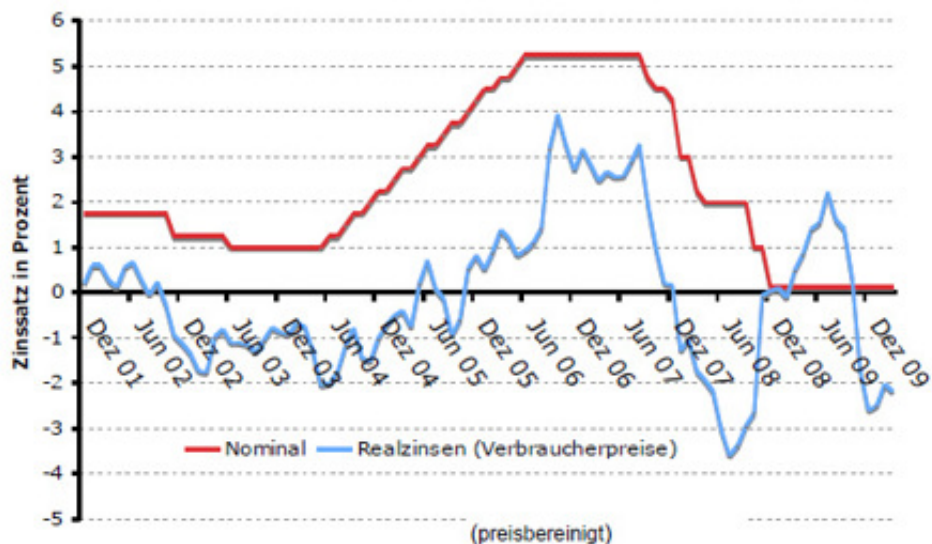


Abbildung 2: Entwicklung der Nominal- und Realzinsen ab 2002 in den USA. Quelle: BIZ (2010).

Die negativen Externalitäten der expansiven Geldpolitik gewannen an zusätzlicher Brisanz, als es durch den Konjunkturaufschwung zu einem Anstieg der Preise kam

und sich dadurch das reale Zinsniveau reduzierte. Die Realzinsen wurden ab Oktober 2002 negativ, wodurch jegliche Spartätigkeit mit realen Verlusten verbunden war. Analog erhöhten sich die Anreize zur Kreditaufnahme, da die Zinszahlungen allein durch die Wertsteigerungen der kreditfinanzierten Vermögenswerte, bspw. der Häuserpreise, (über)kompensiert wurden. Auf diesen Anstieg der Kreditnachfrage reagierte die amerikanische Notenbank nur zögerlich und straffte die Geldpolitik ab 2004 in kleinen Zinsschritten (vgl. Abbildung 2). Diese Vorgehensweise führte zum paradoxen Resultat, dass die Kreditnachfrage in Antizipation weiterer Zinsanstiege noch befeuert wurde, statt sie zu drosseln.

Zusammenfassend zeigte sich, dass die amerikanische Geldpolitik ein Umfeld bereitete, das starke Anreize zur Verschuldung der privaten Haushalte schuf (vgl. Abbildung 3). Auf diese Gefahr einer Kredit- und Vermögenspreisblase im Zusammenhang mit den o.g. Zinssenkungen wiesen zahlreiche Ökonomen, u. a. der ehemalige BIZ-Chefökonom William White (2004) und der frühere IWF-Chefökonom Raghuram G. Rajan (2005), schon vor Ausbruch der Subprimekrise hin, blieben aber weitgehend unbeachtet.

Erst ab 2006 wurde der Realzins aufgrund des angepassten Zinsniveaus wieder positiv und das Sparverhalten normalisierte sich. Dieser Zinsanstieg hatte jedoch die Konsequenz, dass nun die Überschuldung der privaten Haushalte offensichtlich wurde: Die Zinszahlungen auf den akkumulierten Bestand an Schulden konnten von den finanzschwachen Haushalten nicht mehr beglichen werden – die Subprime-Krise brach aus und entwickelte ihre internationalen Ansteckungseffekte.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

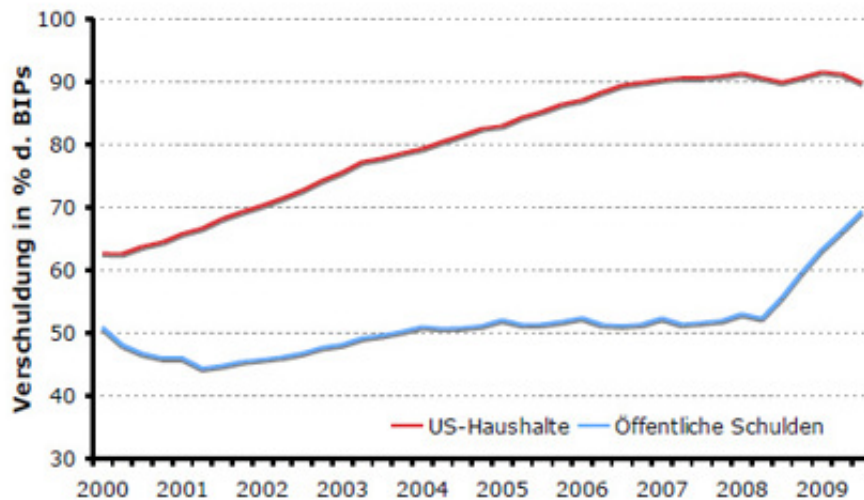


Abbildung 3: Entwicklung der privaten und öffentlichen Verschuldung (in % des US-BIP). Quelle: IWF, 2010; BIZ, 2010.

Die US-Immobilienkrise stellte jedoch nur den ersten Akt der Weltwirtschaftskrise dar. Die hohe Verschuldung bedeutete für die Zukunft, dass den amerikanischen Haushalten eine strukturelle Konsolidierung bevorstand (weniger Konsum, mehr Sparen), die von einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hätte gekennzeichnet sein müssen. Die negativen Implikationen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wurden jedoch nach einem kurzen Einbruch 2009 durch schuldenfinanzierte keynesianische Konjunkturprogrammetemporär verhindert ([Keynesianismus](#)).

Abbildung 4 zeigt die Leistungbilanzüberschüsse der vier größten Exportnationen. Es wird deutlich, wie die amerikanischen „Konsumwünsche“ der Vergangenheit von anderen Volkswirtschaften durch kreditfinanzierte Güterexporte bedient wurden. Dabei gibt die eingefärbte Fläche das akkumulierte amerikanische Leistungsbilanzdefizit und damit die (ungefähren) Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland wieder, die durch

Vorausleistungen in Form von Warenexporten geleistet wurden und eine zukünftige Begleichung erfordern.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

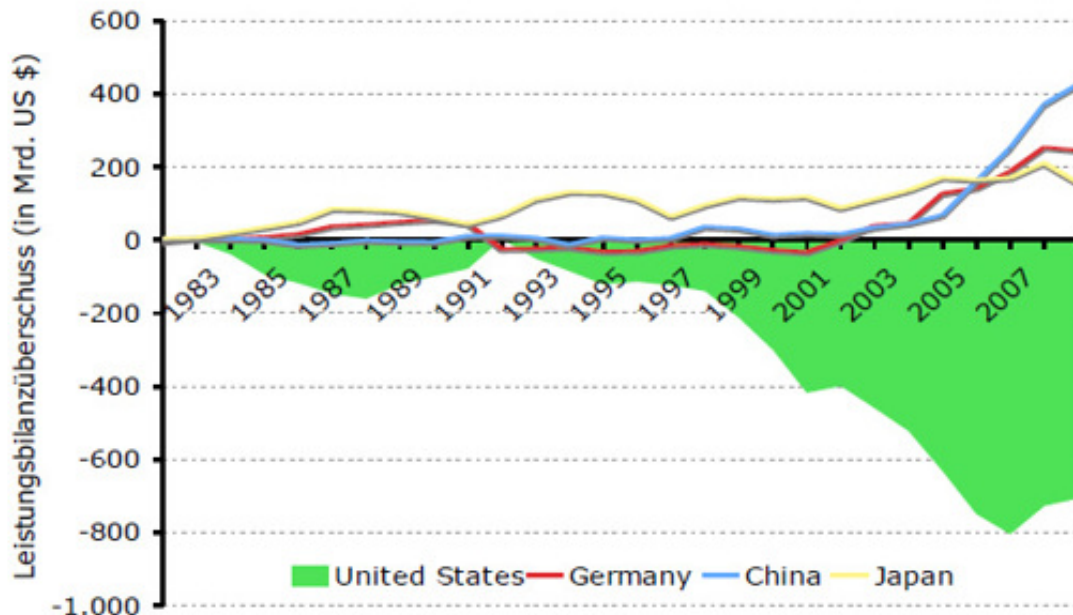


Abbildung 4: Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite ausgewählter Volkswirtschaften (in Mrd. US \$). Quelle: IWF, 2010.

Von 2001 bis 2009 betrug das kumulierte Leistungsbilanzdefizit der USA ca. 5 Billionen US Dollar. Angesichts der hohen amerikanischen Gesamtverschuldung muss mit einem Rückgang der amerikanischen Nachfrage gerechnet werden. Dieser Rückgang birgt erhebliche Gefahren für die weltwirtschaftliche Entwicklung, da dann die Produktionskapazitäten der Exportländer weniger ausgelastet sein werden und somit auch in diesen Ländern Einkommens- und Nachfragerückgänge eintreten.

Der zu erwartende Rückgang der Nachfrage sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in anderen Staaten mit Defiziten in der Leistungsbilanz konnte zwar zuletzt durch die Ausweitung der Staatstätigkeit substituiert werden. Da die Regierungen der verschuldeten Länder zunehmend

Schwierigkeiten haben, ausreichend Kapitalgeber zur Finanzierung ihrer Staatsausgaben zu finden, springen zunehmend die Notenbanken als Finanziers ein und erwerben direkt Staatspapiere. Dadurch lassen sich zwar die Zinsniveaus auf niedrigem Niveau stabilisieren, allerdings zum Preis ansteigender Inflationsgefahren.

Zusammenfassung

In Anbetracht der Erfahrungen mit den Notenbankinterventionen seit 2001 und den aufgezeigten Wirkungen der Niedrigzinspolitik stellt sich die Frage nach der Nachhaltigkeit einer solchen Politik. Die Gefahr der weiteren Verschuldung bzw. Überschuldung insbesondere der öffentlichen Haushalte zeigt sich in den aktuellen Refinanzierungsschwierigkeiten der EU-Mitgliedsländer Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Italien.

Hinzu kommt, dass die immense Liquidität, die von den Zentralbanken zur Krisenstabilisierung zur Verfügung gestellt wird, über die weltweiten Märkte schwappt und erneut ihre blasenbildende Sprengkraft entfalten kann. Es zeigte sich, dass die makroökonomischen Verzerrungen, die insbesondere durch die expansive Geldpolitik der amerikanischen Notenbank hervorgerufen wurden, die zentrale Ursache darstellten.

Die Finanzkrise 2007/2008 war folglich nur vordergründig eine Krise des Finanzsystems. Tatsächlich handelte es sich um eine Schuldenkrise mit globaler Dimension, die durch zu niedrige Zinsniveaus provoziert wurde. Die Herausforderungen der Zukunft liegen daher auch in der Konsolidierung der Verbindlichkeiten ([Haushaltskonsolidierung](#)) und weniger in der Stabilisierung der Nachfrage in den überschuldeten Volkswirtschaften.

Hierfür stehen drei Handlungsmöglichkeiten zur Auswahl. *Erstens* die Verfolgung einer schmerzhaften Anpassungspolitik, wie sie zurzeit in zahlreichen Staaten des Euro-Raums unternommen wird. *Zweitens* eine Neuverhandlung bzw. Restrukturierung von Schulden wie im Falle Griechenlands. Als *dritte Möglichkeit* kann eine inflationäre Abwertung des Schuldendstands erfolgen. Diese Option ist politisch am einfachsten realisierbar, ist jedoch mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Risiken verbunden.

Die Notenbanken und Regierungen weltweit scheinen sich weitgehend auf letztere Alternative verständigt zu haben. Sie verzichten auf eine Rückführung der Schulden und versuchen, die Schuldenlast durch expansive Geldpolitiken erträglicher zu gestalten ([Schuldenbremsen](#)). Dass aber genau diese Art der Krisenbekämpfung schon 2001 verfolgt wurde und dies maßgeblich zur aktuellen Situation beigetragen hat, wird dabei vernachlässigt.

Literaturhinweise:

- Blanchard, O./Dell’Ariccia/Paolo, M. (2010), Rethinking Macroeconomic Policy. *IMF Staff Position Note*, Februar, Internationaler Währungsfonds;
- BIZ (2010), *Jahresbericht 2010*, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich;
- IWF (2010), *World Economic Outlook 2010*. Internationaler Währungsfonds;
- Rajan, R. G. (2005), *Has Financial Development Made the World Riskier?*, Rede gehalten am 27. August 2005 in Jackson Hole, USA;

- White, W. (2006a), "Procyclicality in the financial system: do we need a new macrofinancial stabilisation framework?", BIS Working Paper, Nr. 193;
- White, W. (2006b), Is price stability enough?, BIS Working Paper, Nr. 205;
- National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States (January 2011), The Financial Crisis Inquiry Report. Final Report, Washington D.C;
- Deutsche Bundesbank (2012), Monatsbericht März 2012, S.34-52;
- Dies. (2010), Finanzstabilitätsbericht 2010;
- Dies. (2008ff.), Jahresbericht (seit 2008).

Mauricio Vargas

5. Finanzordnung und Finanzpolitik

Unabhängigkeit der Zentralbank

Von einer unabhängigen Zentralbank kann gesprochen werden, wenn diese ihre geldpolitischen Entscheidungen frei von Beschränkungen und Einmischungen sowie ohne den Einfluss einer Regierung, eines Parlaments oder anderer Institutionen oder Interessengruppen treffen kann. Dem gegenüber stehen Zentralbanken, die staatlich geführt werden und organisatorisch z.B. eine Abteilung des Wirtschafts- oder Finanzministeriums bilden. In den westlichen Industriestaaten hat sich das Konzept der Zentralbankunabhängigkeit weitgehend durchgesetzt. Nicht nur das Federal Reserve System der USA (FED) und die Deutsche Bundesbank gelten als unabhängig, auch die relativ junge Europäische Zentralbank (EZB) ist nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank als eine unabhängige Zentralbank konzipiert worden.

Geschichtliche Entwicklung

Bereits Walter [Eucken](#) (1952/90) betonte die entscheidende Bedeutung der Preisstabilität für das Funktionieren des ganzen Wirtschaftssystems, wobei er sogar vom „Primat der Währungspolitik“ sprach. Die Unabhängigkeit der Zentralbank gilt daher auch als eine institutionelle Grundlage der [Sozialen Marktwirtschaft](#). Es verwundert somit nicht, dass die Deutsche Bundesbank seit 1957 als das Modell einer unabhängigen Zentralbank schlechthin gilt. In verschiedenen empirischen Untersuchungen wurde ihr zudem häufig der höchste Grad an Unabhängigkeit zuerkannt. Insbesondere in den 1990er Jahren wurden dann weltweit neue Zentralbankgesetze erlassen, in denen der jeweiligen Zentralbank ein höherer Grad an

Unabhängigkeit zugesprochen wurde. So wurde den Mitgliedstaaten der Eurozone in Vorbereitung auf die Europäische Währungsunion und die einheitliche Geldpolitik der EZB im Vertrag von Maastricht die Auflage erteilt, ihre nationalen Zentralbanken in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die EZB selber wurde 1998 als unabhängige Zentralbank gegründet. Jedoch auch Großbritannien, das nicht am Euro teilnahm, gab seiner Zentralbank 1997 vollständige Unabhängigkeit. Andere Länder folgten diesem Beispiel, z.B. Japan 1998, sodass heute ein Großteil der Zentralbanken in den Industrienationen als unabhängig gilt.

Begründungen

Bei einer unabhängigen Zentralbank „einigen“ sich alle beteiligten politisch-ökonomischen Akteure vorab auf eine langfristig orientierte Stabilitätspolitik. Als Folge erhöhen sich die Glaubwürdigkeit der Zentralbank und das Vertrauen in ihre Geldpolitik. Den Politikern wird in diesem Fall das entscheidende Instrument zur Verfolgung von Phillips-Kurven-Zielen (Geldwertstabilität versus hohe Beschäftigung) aus der Hand genommen, so dass sie ihre beschäftigungs- und finanzpolitischen Ziele nicht mithilfe der Geldpolitik zu erreichen versuchen und dadurch die Preisniveaustabilität gefährden können. Dadurch wird das Ziel der Preisniveaustabilität dauerhaft gefördert. Im Gegensatz zu Politikern, die an ihre Wiederwahl denken müssen, um ihren Nutzen zu maximieren, können unabhängige Zentralbanker ihren Nutzen nur in Form eines steigenden Ansehens bei einer erfolgreichen Geldpolitik erhöhen. Dies mündet in das Konzept des „konservativen Zentralbankers“ im Sinne von Rogoff (1985). Wie bereits Alesina/Summers (1990) beeindruckend dargestellt haben, gibt es auch eine empirische Evidenz: Staaten mit autonomen Zentralbanken weisen empirisch eine geringere

durchschnittliche Inflationsrate auf, ohne dafür mit einem schwächeren oder volatileren Wachstum zu bezahlen. Solche Korrelationen können wegen ihrer Grobheit zwar kritisiert werden, da die Unabhängigkeit einer Zentralbank schwer zu messen ist, dennoch haben in der Vergangenheit die Gesellschaften, welche der Geldwertstabilität einen höheren Wert beimessen, die Geldpolitik i. d. R. in die Hände einer unabhängigen Zentralbank übergeben.

Ebenen

Die Unabhängigkeit einer Zentralbank erstreckt sich auf verschiedene Bereiche und wird i. d. R. in drei Ebenen eingeteilt: (1) *politische* Unabhängigkeit, (2) *finanzielle* Unabhängigkeit und (3) *personelle* Unabhängigkeit. Die politische Unabhängigkeit kann noch in die *Zielunabhängigkeit* einerseits und die operationale bzw. *Instrumentenunabhängigkeit* andererseits eingeteilt werden. Zielunabhängigkeit ist dann gegeben, wenn die Zentralbank in der Lage ist, das endgültige Ziel der Geldpolitik selbst festzulegen. Bei operativer Unabhängigkeit kann die Zentralbank die Instrumente, mit denen sie ihre geldpolitischen Ziele zu erreichen sucht, selbst bestimmen. Als finanziell unabhängig gilt eine Zentralbank, wenn sie weder direkt noch indirekt gezwungen werden kann, das Staatsdefizit der Regierung zu finanzieren. Dies wird insbesondere durch ein eigenes, vom entsprechenden Staat deutlich getrenntes, Budget sowie ein klares Verbot der Staatsausgabenfinanzierung deutlich. Die personelle Unabhängigkeit betrifft alle Vorgänge, die unmittelbar mit den Personen in der Zentralbank zu tun haben, welche die geldpolitischen Entscheidungen treffen. Dazu gehören die Prozeduren und Bedingungen zur Berufung oder Ernennung und Entlassung der Zentralbanker sowie die Festlegung ihrer Amtszeiten.

Bei dieser Definition unterschiedlicher Aspekte der Unabhängigkeit der Zentralbank ist allerdings zu berücksichtigen, dass es niemals zu einer vollkommenen Unabhängigkeit von anderen staatlichen oder politischen Stellen kommen kann. Insbesondere bei der Berufung der Zentralbanker ist politische Einflussnahme immer in irgendeiner Form möglich.

Beispiele der Umsetzung

Deutsche Bundesbank: Mit dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank wurde 1957 der zweistufige Aufbau des Zentralbanksystems der „Bank deutscher Länder“ beseitigt und die Zuständigkeit für die Geldpolitik der neu gegründeten Deutschen Bundesbank übertragen. Sie ist seitdem gesetzlich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig, d. h. nicht an Weisungen des Staates, des Parlaments oder einer anderen Stelle gebunden. Als vornehmliches Ziel ist ihr die Geldwertstabilität vorgegeben. Zusätzlich, aber nur bei Wahrung des Ziels der Geldwertstabilität, hat sie die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Es liegt hier also ein hoher Grad an operationeller Unabhängigkeit vor, während die Zielunabhängigkeit beschränkt ist. Durch einen von der Bundesrepublik Deutschland klar getrennten Haushalt liegt zudem finanzielle Unabhängigkeit vor und durch die langen Amtszeiten der Führung auch ein hoher Grad personeller Unabhängigkeit. Verglichen mit anderen Industrieländern hat die Bundesrepublik Deutschland zur Zeit der Deutschen Mark auch die geringste Inflationsrate im Durchschnitt aufgewiesen. Der relative Erfolg der Bundesbank beruht jedoch nicht nur auf den institutionellen Regelungen, sondern auch auf den für die Geldpolitik verantwortlichen Personen und der besonderen Stabilitätskultur des Landes.

Europäische Zentralbank: Die EZB ist gemäß Art. 108 EG-Vertrag (Maastricht-Vertrag) an das Ziel der Preisstabilität gebunden. Parallel hat sie eine Pflicht zur Unterstützung der Europäischen Wirtschaftspolitik. Weder die EZB noch eines der Mitglieder ihrer Entscheidungsgremien darf Weisungen jedweder Art entgegennehmen. Die operationale Unabhängigkeit ist damit ebenso ausgeprägt wie die der Bundesbank. Ebenso ist die Zielunabhängigkeit beschränkt. Bereits hier sieht man deutlich, dass die institutionelle Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Deutsche Bundesbank Modell für die EZB war. Die finanzielle Unabhängigkeit der EZB wird dadurch erreicht, dass die nationalen Zentralbanken die alleinigen Zeichner und Inhaber des Kapitals der Notenbank sind. Auch die Währungsreserven der EZB wurden von den nationalen Notenbanken gestellt. Weiterhin besitzt die EZB ein eigenes Budget. Hinzu kommt ein Verbot der Gewährung von Zentralbankkrediten an öffentliche Stellen, eine Regel, die allerdings im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht mehr klar eingehalten wurde. Die personelle Unabhängigkeit ist durch die mindestens fünfjährige Amtszeit der Mitglieder des Rats (der NZB-Präsidenten) und die Tatsache, dass Mitglieder des Direktoriums nicht wieder ernannt werden können (bei einer Amtszeit von acht Jahren) sichergestellt. Aufgrund politischer Einflussnahme bei der Bestellung des EZB-Präsidenten und einer großen Unterschiedlichkeit der Stabilitätskulturen in Europa ist der geldpolitische Nutzen der Unabhängigkeit der EZB jedoch geringer einzustufen als der der Deutschen Bundesbank.

Federal Reserve System (FED): Gemäß dem US-amerikanischen Federal Reserve Act bestehen die Ziele der Geldmarktpolitik des FED in der Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes, Preisstabilität und langfristig

moderater Zinsen. Ihre Ziele sind daher deutlich weiter gefasst als im Fall der EZB. Das FED besteht aus dem Board of Govenors, zwölf regionalen Federal Reserve Banks und einer Vielzahl von Mitgliedsbanken sowie weiteren Institutionen. Da die privaten Mitgliedsbanken gleichzeitig Eigentümer des FED sind, das Direktorium aber vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannt wird, kann von einem hybriden – halb staatlich und halb privatwirtschaftlichem – System gesprochen werden, dessen Unabhängigkeit von der Politik wie von der Wirtschaft des Landes nicht eindeutig ist. Mit dem Monetary Control Act aus dem Jahre 1981 wurde dem FED zudem die Befugnis erteilt, nicht nur US-Staatsschuldtitel, sondern auch solche anderer Länder zu erwerben, wodurch auch die finanzielle Unabhängigkeit des FED in Zweifel gezogen werden kann. In der Finanzkrise trat dies offen zutage. Der Board of Govenors des FED besteht aus sieben vom Präsidenten benannten und mit Zustimmung des Senats für 14 Jahre gewählten Mitgliedern, die nicht wiedergewählt werden dürfen. Einige Direktoren der Federal Reserve Banks werden hingegen von den privaten Mitgliedsbanken des FED bestimmt. Personelle Unabhängigkeit besteht daher auch nur beschränkt.

Vergleichend kann man sagen, dass die EZB stärker der Preisstabilität verpflichtet ist als das FED, bei der die Grenzen zwischen Zentralbank und Regierung verschwimmen. Damit erscheint die EZB insgesamt institutionell besser aufgestellt zu sein. Untersuchungen zum Grad der Unabhängigkeit von Zentralbanken kommen daher i. d. R. zu dem Schluss, dass die EZB als die unabhängigste oder zumindest als eine der unabhängigsten Zentralbanken der Welt angesehen werden kann, auch wenn sie das Niveau ihres Vorbildes, der Deutschen Bundesbank, nicht ganz erreicht hat.

Finanz-und Wirtschaftskrisen 2008 - 2012

Die Ursachen der Finanzkrise 2008 sind in verschiedenen Bereichen der internationalen Finanzwelt zu finden. So hat zunächst einmal die amerikanische Zentralbank seit Jahren die Märkte immer dann mit billigen Krediten überschwemmt, wenn ein konjunktureller Abschwung zu befürchten war. Aber auch die Europäische Zentralbank änderte seit 2003 ihre Strategie, indem sie die interne allgmeinwirtschaftliche Analyse über die monetäre stellte und das Wachstum der Geldmenge nicht weiter ausreichend beobachtete. Die EZB folgte damit dem FED in seiner Politik des billigen Geldes. Ordnungspolitisch ist neben der laxen Geldpolitik der beiden großen Zentralbanken natürlich auch auf das unzureichende aufsichtsrechtliche Regelwerk hinzuweisen, das den Banken risikoreiche Geschäfte ohne Sicherungs- und Haftungsregeln ermöglichte. Die beiden Zentralbanken haben zumindest den Grundstein für die Finanz- und Wirtschaftskrise gelegt. Innerhalb der Krise sind die Leitzinsen dann erneut drastisch gesenkt worden. Mit dieser expansiven Geldpolitik wurde zudem eine durch Konjunkturprogramme gekennzeichnete Fiskalpolitik unterstützt, die sich nicht scheute, erhebliche Finanzierungsdefizite hinzunehmen. Es verwundert aufgrund der unterschiedlichen Grade an Unabhängigkeit nicht, dass das FED als Auslöser der Finanz- und Wirtschaftskrise angesehen werden muss, während die EZB nur als „Mitläufer“ gelten kann. Offensichtlich waren die europäischen Institutionen, welche die Unabhängigkeit der EZB sichern sollen, immerhin deutlich besser als die des FED geeignet, eine unabhängige und stabilitätsorientierte Geldpolitik zu betreiben.

In der europäischen Schuldenkrise 2011/12 begann die EZB erstmalig, die Anleihen „bankrotter“ Eurostaaten, wie

insbesondere Griechenland, aufzukaufen. Damit wurde eine wichtige Grundregel der EZB, niemals Staatsanleihen von Mitgliedstaaten mit mangelhafter Bonität aufzukaufen, preisgegeben. Sie hat darüber hinaus ihre Unabhängigkeit weiter beschädigt, indem sie aus nicht geldpolitischen Motiven gezielt Staatspapiere von hoch verschuldeten EU-Ländern aufkaufte, um ihnen eine Finanzierung ihrer Staatsschulden überhaupt und zu niedrigen Zinsen zu ermöglichen. Flankiert hat sie ihre eigene Politik der Outright-Offenmarkt-Politik durch massive Erhöhungen von Zentralbankkrediten an Banken mit ungewöhnlich langen Laufzeiten und sehr niedrigen Zinssätzen.

Sie hat daher heute in Hinblick auf die finanzielle Unabhängigkeit das niedrigere Niveau des FED erreicht. Wie man daraus deutlich ersieht, ist die Unabhängigkeit einer Zentralbank zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine im Sinne von Geldwertstabilität erfolgreiche Geldpolitik. Auch die Stabilitätskulturen der beteiligten Zentralbanker spielen eine wichtige Rolle.

Kritik an der Unabhängigkeit

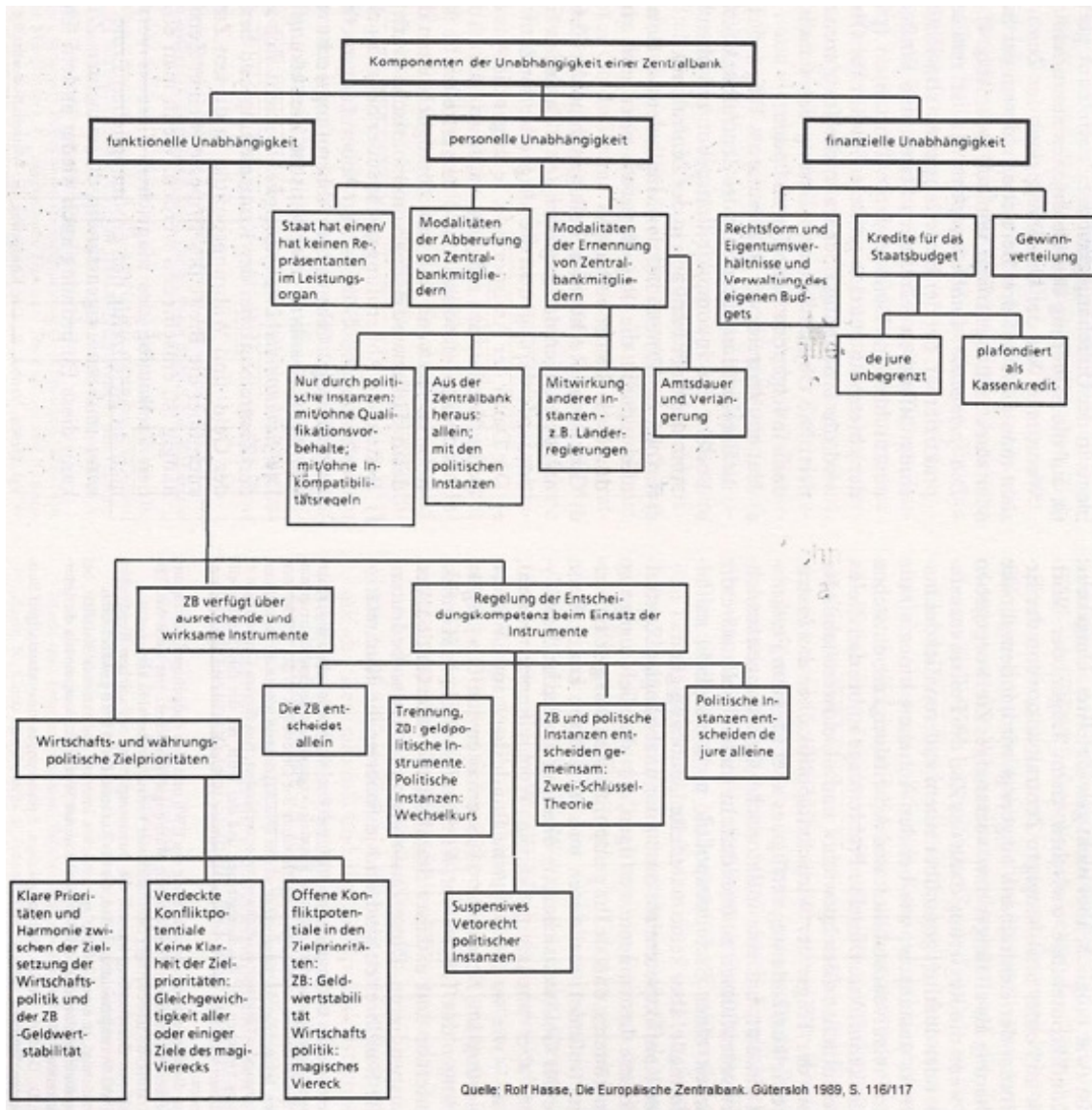
Bisher hat sich das Konzept der Unabhängigkeit der Zentralbank weltweit als sehr erfolgreich erwiesen – trotz der Rückschläge im Zusammenhang der Finanz- und Verschuldungskrise. Dennoch votieren verschiedene Autoren wie z.B. Epstein (2009) für eine Abschaffung der Unabhängigkeit der Zentralbanken. Er argumentiert, dass das Prinzip gleichmäßiger Interessenvertretung in einer Demokratie durch die Unabhängigkeit der Zentralbank verletzt wird. Daher würden unabhängige Zentralbanken eine eher zielgruppenorientierte Geldpolitik verfolgen und nicht die Volkswirtschaft als Ganzes im Auge behalten. Deshalb müssten sich die Zentralbanken einer

demokratischen Kontrolle unterwerfen. Erst dann bestünde eine Verflechtung von Zentralbank- und Finanzpolitik, die eine effektive Wirtschaftspolitik ermöglichen würde. Man spricht von einem „Abteilungsmodell“, wenn die Zentralbank als Abteilung des Wirtschafts- oder Finanzministeriums geführt wird. Im „Vertragsmodell“ schließen Regierung und Zentralbank hingegen einen Vertrag miteinander, in welchem feste wirtschaftspolitische Vorgaben für die Inflationsrate vorgegeben werden. Eine Entlassung der geldpolitisch Verantwortlichen in der Zentralbank ist dann möglich. Sie sind also explizit nicht unabhängig, sondern der demokratischen Kontrolle unterworfen. Die Gefahren einer Politisierung der Geldpolitik bestehen jedoch in beiden Fällen.

Aus monetaristischer Sicht wird eine Geldmengenregel gegenüber der Unabhängigkeit der Zentralbank präferiert. („Geldmengenmodell“) Durch eine vorher festgelegte jährliche Wachstumsrate der Geldmenge würde ein Missbrauch der Geldpolitik durch den Staat / die Politiker und die Zentralbank verhindert. Eine rein monetär verursachte Inflation würde durch die jährlich festgelegte Geldmengenausweitung verhindert. Allerdings kann die Zentralbank auch auf keine exogenen Schocks, wie z.B. Ölpreisschocks etc., reagieren. Dieses Modell wird daher in seiner reinen Form bisher in keinem Land praktiziert. Zuletzt hat gerade das Verhalten der EZB in der Finanz- und Schuldenkrise deutlich gemacht, dass die Stabilitätskultur in einem Land bzw. einem Währungsgebiet von besonderer Bedeutung ist. So stellt Wrobel (2012) fest, dass in der Europäischen Union, die von Finnland bis Portugal und von Irland bis Bulgarien reicht, selbstverständlich eine Vielzahl unterschiedlichster Stabilitätskulturen zu finden ist. Die entscheidende Frage sei daher, ob innerhalb eines Zentralbanksystems wirksame Anreize bestehen, um

notwendige geldpolitische Maßnahmen auch umzusetzen, und wie ordnungspolitisch auf diese Herausforderung reagiert werden kann. Institutionelle Unabhängigkeit scheint dafür nicht ausreichend zu sein.

Schaubild: Unabhängigkeit der Zentralbank (Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Fazit

Für die westlichen Industrienationen hat sich das Konzept der Unabhängigkeit bisher so weit bewährt, dass es nicht aufgegeben werden sollte. Allerdings muss über

institutionelle Änderungen nachgedacht werden. Insbesondere die Unabhängigkeit des FED ist nicht so umfassend, dass von einem Erfolgsmodell gesprochen werden kann. Paradoxer Weise scheint es hier jedoch gerade das breite Spektrum der Ziele, also ein hoher Grad von Zielautonomie, zu sein, der für das Versagen in der stabilitätsorientierten Geldpolitik verantwortlich ist. Eine konkrete Zielausrichtung der Zentralbanken auf die Preisniveaustabilität scheint daher in jedem Fall ein richtiger Schritt zu sein. Sowohl für das FED als auch die EZB ist aus ordnungspolitischer Sicht zudem über eine stärkere Regelbindung nachzudenken. In den vergangenen 20 Jahren sind verschiedene Zentralbanken bereits recht erfolgreich zu einer moderat regelgebundenen Geldpolitik übergegangen. Je mehr sich eine Zentralbank an eine Regel bindet, desto höher ist die Vorhersagbarkeit von Zentralbankinterventionen. Das führt zu einer verbesserten Vertrauensbildung. Gerade bei den unterschiedlichen Stabilitätskulturen im heterogenen Europa wäre eine festere Regelbindung der EZB durchaus wünschenswert. Dennoch wird es kaum möglich sein, die Geldpolitik völlig aus dem Handlungsbereich der Personen herauszulösen und vollständig einem störungsunabhängigen Mechanismus anzuvertrauen. Eine Regelbindung wird daher immer ein gewisses Maß an Flexibilität und menschlicher Intuition sowie Ermessensspielräume erfordern. Wie sowohl Theorie als auch Empirie zeigen, ist die Unabhängigkeit der Zentralbank daher auch weiterhin eine notwendige Bedingung für Geldwertstabilität.

Literaturhinweise:

- Alesina, A. / Summers, L. (1990), *Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence*, Discussion paper

series: Harvard Institute of Economic Research, Harvard University; Nr.1496;

- Epstein, G. (2009), *Financialization and federal reserve policy in the crisis: central bank accountability for financial stability and economic reconstruction*, in: Kurswechsel, Wien, 2, S. 68-79;
- Eucken, W. (1952/90), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. durchgesehene Auflage, Tübingen;
- Peschutter, G. (1992), *Geldpolitik bei multipler Zielsetzung*, Bern u. a.;
- Rogoff, K. (1985), *The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target*, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 100, Nr. 4, S. 1169 – 1190;
- Wrobel, R. (2012), *Geldpolitik und Finanzmarktkrise: Das Konzept der „unabhängigen Zentralbank“ auf dem ordnungspolitischen Prüfstand*, in: B. Seliger / J. Sepp / R. Wrobel (Hrsg.): Die Soziale Marktwirtschaft als Vorbild in internationalen Krisen, Ordnungspolitische Dialoge, Bd. 3, Frankfurt / M. 2012, S. 27 – 44.

Ralph Michael Wrobel

Finanzverfassung

Ökonomisches Handeln ist dadurch gekennzeichnet, dass die mit dem Einsatz knapper Ressourcen verbundenen Wohlfahrtsgewinne mit entsprechenden Nachteilen zu erkaufen sind: Denn die konkrete Verwendung der Mittel im Rahmen einer Handlung impliziert automatisch den Verzicht

auf deren Einsatz zugunsten anderer Nutzungsmöglichkeiten.

Die höchste Aggregationsstufe, auf der dieses Opportunitätskostenkalkül in einer [Sozialen Marktwirtschaft](#) deutlich wird, stellt die Konkurrenz zwischen dem privaten (ersten) Sektor, dem staatlichen (zweiten) Sektor und dem so genannten Dritten Sektor (mit einem Zusammentreffen von privaten und von öffentlichen Leistungsbereichen) dar. Dabei steht das staatliche Handeln aufgrund seines hoheitlichen Charakters, notfalls mit Vorgaben des Zwangs (Verlust an Freiheiten) unter besonderem Rechtfertigungsdruck, der folglich durch ein Regelwerk von Handlungsrichtlinien und Detailvorschriften aufzufangen ist. Die Grundzüge dieses Regelwerks finden sich in der so genannten Finanzverfassung, deren Herzstück der Abschnitt X „Das Finanzwesen“ des Grundgesetzes (GG) mit den Artikeln 104 a bis 115 GG bildet. Zu diesen Normen gehören unter anderem die Regelungen für die Ausgabenzuständigkeiten, für die Grundlagen der Steuergesetzgebung und für die Steueraufkommensverteilung ([bundesstaatlicher Finanzausgleich](#)), für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder mit der Bundeshaushaltsordnung und mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz sowie mit den Grenzen für die Kreditaufnahme.

Der besondere Regelungsbedarf der Finanzverfassung kann auf zwei Grundprobleme zurückgeführt werden:

Erstens muss sich staatliches Handeln stets auf die Mittel des Steuerzahlers stützen, die in einem hoheitlichen Verwaltungsakt – also letztlich mit Zwang – dem Bürger abverlangt werden. Hieraus ergibt sich ein Rechtfertigungsdruck für jede Teilaktivität, die zu einem staatlichen Aufgabenprogramm gehört: Denn grundsätzlich

sollte eine staatliche Intervention nicht nur einen Netto-Wohlfahrtsgewinn im Vergleich zur Belassung der entsprechenden Mittel und Aufgaben in den beiden anderen Sektoren erreichen. Ebenso ist bei der Leistungserbringung eine Unteroder eine Überversorgung zu vermeiden, die beispielsweise aus dem Motiv einer individuellen oder gruppenspezifischen Vorteilsverschaffung zu Lasten der Allgemeinheit (Rent seeking) durch Informationsinsider resultieren kann.

Dieser Legitimationsbedarf der öffentlichen Hand lässt sich an den folgenden Fragen verdeutlichen, welche wiederum die Teilsequenzen staatlicher Aufgabenprogramme widerspiegeln:

1. Wie lässt sich die jeweilige staatliche Aktivität begründen?
2. Wer entscheidet auf welcher Grundlage über ihr Ausmaß nach dem Umfang und nach der Qualität?
3. Wer wird wie zur Finanzierung mit Blick auf die *Staatseinnahmen* herangezogen?
4. Wer verwaltet die entsprechenden Mittel und ist für die im Zuge der Aufgabenerfüllung anfallenden *Staatsausgaben* zuständig?
5. Wer führt die staatliche Aufgabe aus bzw. lässt sie ausführen?
6. Wer profitiert – direkt oder indirekt – vom Programm?
7. Wer kontrolliert seinen Erfolg?

Zweitens unterscheiden sich die mit dem Leistungskatalog der öffentlichen Hand erzielten Wirkungen in ihrer räumlichen Dimension – vereinfachend lassen sich hierbei

lokale, regionale, nationale und supranationale Effekte unterscheiden: So beschränken sich die Vorteile aus der Installation eines lokalen öffentlichen Gutes wie einer Straßenbeleuchtung auf die Nutzer des betreffenden Weges. Demgegenüber kommt die Abschreckungswirkung der Streitkräfte eines Landes der ganzen Nation zugute. Um auf diese räumlichen Wirkungsunterschiede angemessen reagieren zu können, bedarf es einer föderalen Ordnung: Gemäß Art. 20 GG bildet Deutschland einen Bundesstaat mit drei Ebenen an Gebietskörperschaften – dem Bund, den Ländern und den Gemeinden. Darüber hinaus ist auf die Verbindung zur Europäischen Union zu verweisen (Art. 23 GG / Subsidiaritätsprinzip).

Aus der Kombination dieser beiden Dimensionen – die Teilsequenzen staatlicher Aufgabenprogramme einerseits und der föderale Staatsaufbau andererseits – ergeben sich die unterschiedlichen Konstellationen, für welche die Finanzverfassung zielgerichtete und zweckdienliche Leitlinien bereitzustellen hat: Hierbei sind sowohl solche „eindeutigen Fälle“ zu berücksichtigen, für welche die Finanzverfassung einzig eine Gebietskörperschaft als Akteur vorsieht, die dann auch mit den zugehörigen Kompetenzen über alle Teilsequenzen auszustatten ist. Ebenso bestehen – wie insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zeigen (Art. 91 a bis 91 e GG) – Mischformen, die eine Kompetenzteilung zwischen mehreren föderalen Ebenen vorsehen.

An welchen Leitlinien sich die Finanzverfassung im Hinblick auf diese Konstellationen zu orientieren hat, wird im Folgenden skizziert. Unabhängig von der jeweiligen föderalen Ebene hat die Finanzverfassung einen

leistungsfähigen Staat zu gewährleisten, der sich für eine wehrhafte Demokratie, Rechtssicherheit, soziale Belange und für eine globale Friedensordnung einsetzt (Art. 1 und Art. 23 GG). Wie oben bereits begründet, ist dabei für jede Maßnahme der öffentlichen Hand ein effizienter Mitteleinsatz anzustreben (Art. 114 GG / Rechnungslegung und Rechnungskontrolle).

Von dieser allgemeinen Zielsetzung ausgehend, soll mit dem staatlichen Leistungskatalog den Präferenzen der Bürger entsprochen und der Zusammenhalt des Gemeinwesens gesichert werden – beispielsweise im Hinblick auf eine „landmannschaftliche Verbundenheit“, sowie die „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge“ (Art. 29 Abs. 1 GG / Neugliederung des Bundesgebietes). Im Bezug auf die ökonomischen Ziele der Gesellschaft stehen für die Finanzverfassung das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG), der Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft (Art. 104 a Abs. 6 und Art. 107 Abs. 2 GG) sowie die Annäherung an gleichwertige bzw. einheitliche Lebensverhältnisse im Staatsgebiet (Art. 72 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 3 GG) im Vordergrund der dafür geltenden Regelungen.

Die Soziale Marktwirtschaft gründet auf der Annahme, dass Wirtschaftssubjekte (näherungsweise) zu rationalen Wahlhandlungen fähig sind. Deshalb wird auch – insbesondere aufgrund der asymmetrischen Informationsverhältnisse, welche das reale Wirtschaftsgeschehen prägen – davon ausgegangen, dass ein Akteur in Anbetracht knapper Ressourcen am besten seine Präferenzen erfüllen kann.

Die Finanzverfassung wendet diese Grundüberzeugung als Analogieschluss auf die öffentliche Hand an: Im Ideal wird

diejenige Gebietskörperschaft mit sämtlichen Kompetenzen ausgestattet, bei welcher die Wirkungen der öffentlichen Leistung und damit der Nutzerkreis sowie die als Finanziers vorgesehenen Akteure (*fiskalisches Äquivalenzprinzip*) zusammenfallen. Damit steigt zugleich, wenn eine entsprechende Transparenz über die Wirkungszusammenhänge vorausgesetzt werden kann, die Wahrscheinlichkeit einer effizienten, also ressourcenschonenden Leistungserbringung.

Zur Durchsetzung der Eigenverantwortung bzw. zur Vermeidung von einseitigen Abhängigkeiten der Gebietskörperschaften (*Autonomieprinzip*) sieht die Finanzverfassung **erstens** prinzipiell die Ausrichtung der Aufgaben- und Finanzierungszuweisungen am *Konnexitätsprinzip* vor: Derjenige politische Akteur, der über die Ausgestaltung der Aufgabe entscheidet, ist auch für die Finanzierung der Ausgaben und deren Verwaltung verantwortlich (siehe auch Art. 106 Abs. 8 GG). Zudem wird **zweitens** eine ausreichende Finanzierungsgrundlage für jede Gebietskörperschaft angestrebt, die im Idealfall ohne eine Kreditaufnahme auskommt (Art. 109 Abs. 3 GG). Dazu werden die jeweiligen Einnahmen durch klare Regelungen im Hinblick auf Erhebungsgrund und Aufteilung zwischen den Gebietskörperschaften (Art. 106 GG) verstetigt. Darüber hinaus ist eine getrennte Haushaltsführung für die Gebietskörperschaften vorgesehen (nochmals Art. 109 GG). Schließlich gibt es garantierte Mitspracherechte (hier ist insbesondere auf die Einflussmöglichkeiten der Länder über den Bundesrat gemäß Art. 50 GG zu verweisen) sowie unabhängige Organe der rechtsprechenden Gewalt (Art. 92 GG) wie das Bundesverfassungsgericht (Art. 93 und Art. 100 GG), die bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften angerufen werden können.

Die Grenzen der Autonomie werden durch das schon erwähnte *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 23 GG) bestimmt. Dieses sieht zum einen eine Zuweisung von Aufgaben an eine höhere Ebene (z. B. an den Bund) nur dann vor, wenn die untere Ebene (Länder oder Gemeinden) nachweislich nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft zu einem befriedigenden Ergebnis zu gelangen. Zum anderen sind – aus dem Gedanken des *bündischen Prinzips* (Solidargemeinschaft) heraus – einzelne Gebietskörperschaften in Notsituationen oder solche mit ungünstiger Finanzausstattung in die Lage zu versetzen, dennoch ihre Aufgaben adäquat erfüllen zu können.

Hierbei jedoch stößt die Finanzverfassung auf den fundamentalen Zielkonflikt einer jeden Prinzipal-Agenten-Relation ([Institutionenökonomik](#)): Es ist der Zwiespalt zwischen einer Versicherungsleistung im Rahmen einer Solidargemeinschaft einerseits und dem Anreiz zur effizienten Aufgabenerfüllung andererseits zu lösen – weshalb beispielsweise bestimmte Finanzhilfen des Bundes nur zeitlich begrenzt gewährt werden sollen (Art. 107 Abs. 2 GG / Bundesergänzungszuweisungen sowie verschiedene Gesetze zum Finanzausgleich, z. B. in Form des „Fonds Deutsche Einheit“, des Föderalen Konsolidierungsprogramms von 1993 / Solidarpakt I für den gesamtdeutschen Finanzausgleich für die Jahre von 1995 bis 2004 oder des Solidarpakts II für den gesamtdeutschen Finanzausgleich für die Jahre von 2005 bis 2019) und überschuldete Länder mit dem Entzug ihrer Autonomie durch den Bund sanktioniert werden können (Art. 37 GG). Dass in der Realität tatsächlich dieser Zielkonflikt die Beziehungen der Gebietskörperschaften prägt, zeigen aktuell die auf der nationalen Ebene immer wieder aufbrechenden Konflikte zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern im Hinblick auf die Ausgestaltung

des (aktiven) Finanzausgleichs (mit Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht) und auf der europäischen Ebene die verschiedenen Versuchen zur Lösung der nach wie vor virulenten Schuldenkrise mit ihren Hinwendungen zu einer (erweiterten) Transferunion.

Literaturhinweise:

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2003), *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz*, Schriftenreihe, Bd. 73, Berlin;
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2011), *Bund / Länder – Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Berlin;
- DEUTSCHER BUNDESTAG, BUNDESRAT (Hrsg.) (2010), *Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen – Die Beratungen und ihre Ergebnisse*, Berlin;
- HENNEKE, H.-G. (2012), *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, 5. Aufl., Wiesbaden;
- JUNKERNHEINRICH, M./ KORIOTH, S./ LENK, T./ SCHELLER, H./ WOISIN, M. (Hrsg.)(2009, 2010, 2011, 2012): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen – Ausgaben 2009, 2010, 2011 und 2012*, Berlin;
- LAUFER, H./ MÜNCH, U. (2010), *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl., München 2010;

- STURM, R. (2010), *Föderalismus – Eine Einführung*, 2. Aufl., Baden-Baden.

Dietrich Dickertmann Peter T. Baltes

Fiskalföderalismus

Staatliches Handeln besitzt stets auch eine räumliche Dimension. Das betrifft sowohl die Ausgabenseite des öffentlichen Haushalts (primär determiniert durch staatliche Aufgabenprogramme für die Produktion / Bereitstellung öffentlicher Güter) wie auch die Finanzierungsseite des Budgets (vor allem mittels Einnahmen aus der Erhebung von Steuern / Abgaben und aus der Aufnahme öffentlicher Schulden). Die aus der Umsetzung diesbezüglicher Maßnahmen resultierenden räumlichen Wirkungen machen ein theoriegestütztes Gestaltungskonzept notwendig, den Fiskalföderalismus. Dessen Analysegegenstand stellt die [Finanzverfassung](#) dar, für die ein „optimaler“ Staatsaufbau hergeleitet werden soll. Mit Hilfe eines solchen Modells lassen sich dann Unterschiede zwischen dem „Soll“ und dem „Ist“ zur Beurteilung hoheitlicher Ordnungen der öffentlichen Finanzwirtschaft aufzeigen, begründen und gegebenenfalls auch zielgerichtete Gestaltungsempfehlungen herleiten.

Bei der Gestaltung des Staatsaufbaus stehen insbesondere folgende Ziele im Vordergrund der Betrachtung: Auf der Einnahmenseite geht es um die Steuergerechtigkeit, um eine hinreichende Finanzierung der öffentlichen Haushalte durch eine angemessene Verstetigung der Einnahmegrundlagen, deren Disziplinierung durch Steuerwettbewerb, und um die Lenkung / Milderung regionaler Disparitäten und Externalitäten. Auf der Ausgabenseite stehen die bedarfsgerechte und effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen und erneut die

Angleichung im Sinne der Einheitlichkeit / Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Fokus der Vorgaben.

Der Fiskalföderalismus lässt sich sodann durch zwei miteinander verbundene Teilbereiche strukturieren: Der erste Abschnitt beschäftigt sich mit der Verteilung staatlicher Aufgaben und der zugehörigen *Ausgaben* (auch in Abhängigkeit von den jeweiligen Ausgabenintensitäten einzelner Leistungsangebote) zwischen den *Gebietskörperschaften* („passiver Finanzausgleich“). Der zweite Abschnitt untersucht die Ausgestaltung der dazugehörigen *Finanzierung* auf der Grundlage hoheitlicher Abgaben – insbesondere von Steuern („aktiver Finanzausgleich“). Naturgemäß bleiben selbst die Einnahmen aus der öffentlichen Verschuldung davon nicht unberührt.

In einem weiteren Strukturierungsschritt ist eine Differenzierung zwischen einem *vertikalen* sowie einem *horizontalen Finanzausgleich* vorzunehmen: Der erstgenannten Finanzausgleich bezieht sich auf Regelungen zwischen den einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden); der letztgenannte Finanzausgleich betrifft Regelungen für das Verhältnis der jeweiligen Einheiten auf einer gebietskörperschaftlichen Ebene (zwischen den Ländern oder zwischen einzelnen Gemeinden). Ergänzend dazu gibt es einen kommunalen Finanzausgleich seitens der einzelnen Bundesländer, welcher dazu beitragen soll, die Finanzausstattung der Gemeinden aufeinander abzustimmen (*vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt*).

Neben diesen offenkundig gestalteten Beziehungen beim Finanzausgleich existiert noch ein „heimlicher / versteckter“ *Finanzausgleich*, bei dem öffentliche Leistungen mit gezielten regionalen oder lokalen Schwerpunktsetzungen

zum Einsatz gelangen (z. B. im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe, der Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen oder der Subventionsgewährung).

Die *Zuweisung staatlicher Aufgaben* steht stets im Spannungsfeld zwischen solchen Kräften, die einerseits eine zentrale Lösung (über den Bund oder auch über die *Europäische Union*) begründen, und diejenigen Einflussfaktoren, welche andererseits eine dezentrale Erfüllung (über die Länder oder über die Kommunen) begünstigen: So wird eine Leistung *zentral* durch den Bund dann erforderlich, wenn es um solche öffentlichen Güter (z. B. um die „Verteidigung / Äußere Sicherheit“ oder auch um die „Innere Sicherheit“ – Bekämpfung von Terrorismus / von gewalttätigem, politischen Rechts-und Links-Extremismus, von Organisierter Kriminalität) geht, deren Wirkungskreise sich auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken. Des weiteren lassen sich über eine zentrale Aufgabenerfüllung kostspielige Doppelstrukturen für die staatliche Verwaltung vermeiden – was wiederum die Einheitlichkeit / Gleichwertigkeit der Leistungsbereitstellung sowie die Transparenz über das hoheitliche Handeln absichert. Dem gegenüber ermöglicht eine dezentral angelegte Aufgabenverteilung kaum den „Blick fürs Ganze“; dies gilt um sehr mehr für solche Fälle, bei denen die dezentralen Ebenen kaum über die erforderlichen Eingriffs-und Finanzierungsinstrumente verfügen(z. B. bei Fragen der Stabilisierungs-oder der Verteilungspolitik).

Eine Aufgabenerfüllung *dezentral* durch nachgeordnete Gebietskörperschaften besitzt demgegenüber Vorteile, wenn sich einzelne Regionen durch Bedarfsunterschiede und demzufolge durch abweichende Zielvorstellungen voneinander unterscheiden: Eine Leistungsbereitstellung

vor Ort kann auf solche Divergenzen oftmals flexibel und treffsicher reagieren („Vermeidung von Fremdbestimmung“). Dies erleichtert die Nachvollziehbarkeit der getroffenen Entscheidungen durch den Bürger (Gewinn an Bürgernähe), der vor allem über einen lokal geprägten Informationsstand verfügt („Blick aufs und fürs Detail“). Dezentral angelegte Verwaltungsstrukturen senken zudem wechselseitig die Kosten (insbesondere jene der Kommunikation) für den einzelnen Bürger beim Umgang mit staatlichen Stellen. Schließlich eröffnet ein solches Konzept die Aussicht, das Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander auch über den *Wettbewerbsgedanken* zu definieren und zu gestalten (*Wettbewerbsföderalismus*). Vergleichbar mit dem Effizienzeffekt auf Märkten wird vermutet, dass ein derartiger Konkurrenzdruck die jeweiligen Hoheitsträger dazu anhält, ihr Angebot bei den jeweiligen öffentlichen Leistungen an den Wünschen der Bürger – unter Abwägung der Kosten und Nutzen von einzelnen Maßnahmen – auszurichten: Geschähe dies nicht, könnten die privaten Wirtschaftssubjekte bei unterstellter Mobilität im Einzelfall in andere Gebietskörperschaften abwandern („Abstimmung mit den Füßen“).

Als Übergang von der theoretischen Betrachtung zum praktischen Vollzug sei angemerkt, dass die benannten Wirkungsgefüge zwar Orientierungen für die Ansiedlung von einzelnen staatlichen Aufgaben bei den verschiedenen Gebietskörperschaften vermitteln können. Tatsächlich wird jedoch von solchen Empfehlungen oftmals abgewichen – beispielsweise infolge historisch angelegter Entwicklungen bei der jeweiligen staatlichen Ebene sowie aufgrund der Notwendigkeit, sich auf eine noch überschaubare Zahl an föderalen Einheiten zu beschränken.

Zwar scheint gemäß Art. 30 Grundgesetz (GG) der Schwerpunkt für die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen bei den Ländern zu liegen. Demgegenüber werden dem Bund als *ausschließliche Gesetzgebungsbereiche* insbesondere die „auswärtigen Angelegenheiten“, die „Verteidigung“ sowie das „Währungswesen“ zugewiesen (Art. 71, 73, 87a, 88 GG). In der Realität aber hat der Bund eine beherrschende Position gewonnen, da er über die *konkurrierende Gesetzgebung* einen umfassenden Aufgabenkatalog an sich gezogen hat – z. B. in den Bereichen des Rechtswesens oder der Fürsorge (Art. 72, 74 GG). Konsequenterweise bleiben den Ländern als originäre Tätigkeitsfelder überwiegend die „Innere Sicherheit“ sowie vor allem das Bildungs- und Kultuswesen vorbehalten.

Als Instrument zur besseren Ausbalancierung dieser Schieflage wird den Ländern aber eine Mitwirkungsmöglichkeit bei einer Vielzahl von Bundesgesetzen über den Bundesrat eingeräumt. Die Durchführungskompetenz ist überdies zu weiten Teilen den Ländern zugeordnet (Art. 83 GG und Art. 84 GG) – auch im Bezug auf die meisten Bundesbelange, welche häufig dann in Form der *Auftragsverwaltung* für den Bund (Art. 85 GG) von den Ländern durchgeführt werden. Der Bund beschränkt sich auf eigene Behörden beispielsweise im Bereich der Bundesfinanzverwaltung (Art. 86, 108 GG).

Jenseits dessen gibt es Aufgabenfelder, bei denen sich regionale und nationale Interessen vermischen, was eine übergreifende Aufgabenerfüllung durch die Gebietskörperschaften nahe legt: So kooperieren Bund und Länder im *Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben* (Art. 91a bis e GG), welche sich beispielsweise mit der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und

des Küstenschutzes (Art. 91a GG) sowie mit dem Zusammenwirken in den Bereichen der Bildung, der Wissenschaft und Forschung (Art. 91b GG) befassen.

Die Ausgestaltung der *Finanzierungsseite* (Art. 104a Abs.3 GG und Art. 104 b GG) soll vor allem das Leistungsvermögen und die Lebensfähigkeit der betreffenden föderalen Gliederung gewährleisten. Hinzu treten politische Ziele wie das im Grundgesetz verankerte Streben nach gleichwertigen bzw. einheitlichen Lebensverhältnissen (Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 3 GG). Schließlich ist bei der Ausgestaltung des Finanzierungssystems zu beachten, dass die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen vielfach mit überregionalen Ausstrahlungseffekten einhergeht: Beispielsweise ist damit zu rechnen, dass die Bewohner eines Landkreises subventionierte kulturelle Einrichtungen einer Stadt als Oberzentrum nutzen – weil der Aufbau und Unterhalt derartiger Einrichtungen in ihrer eigenen Region insbesondere aus Kostengründen scheitern. Für eine solche Mehrbelastung ist dann das Oberzentrum finanziell zu entschädigen. Ansonsten würde es Art und den Umfang seiner Aufgabenerfüllung ohne Berücksichtigung dieser regionalen Leistungsgewährung festlegen, also die Nachfrage aus dem Umland kaum einplanen.

Zusammengenommen erfordern jene Leitlinien einen Balanceakt zwischen der Befähigung zum autonomen Handeln einzelner Gebietskörperschaften einerseits sowie der Berücksichtigung von föderalen Leistungs- und Wirkungszusammenhängen andererseits: Die Ziele, die Verbindung zwischen den Bürgern / den Steuerzahlern und der jeweiligen Gebietskörperschaft (*Konnexitätsprinzip*) zu bewahren und gleichzeitig den Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften über eine „Belohnungsfunktion“ für

erfolgreiches Wirtschaften zu stärken, sind am ehesten zu verwirklichen, wenn die einzelnen Gebietskörperschaften mit der Ertragskompetenz über jeweils unabhängige Einnahmequellen auf der Grundlage des *Trennsystems* ausgestattet werden.

Jedoch bringt Letzteres mehrere gewichtige Nachteile mit sich: So besteht die Gefahr einer (intransparenten) mehrfachen Belastung der Bürger und eines erheblichen Verwaltungsaufwands. Überdies ist zweifelhaft, ob damit eine angemessene Finanzausstattung der Gebietskörperschaften gewährleistet werden kann: Zum einen verfügen die dezentralen Einheiten aufgrund der regionalen Wohlfahrtsgefälle über unterschiedliche Einnahmepotenziale. Zum anderen ist staatliches Handeln sowohl auf eine Verstetigung der Einnahmen als auch auf ein Mindestmaß an Flexibilität mit Blick auf die Ausgabenentwicklung angewiesen. Ansonsten würden – beispielsweise aufgrund der Konjunktorempfindlichkeit vieler Steuern – nachhaltige Finanzierungsrisiken entstehen. Unter diesen Aspekten ist die Verteilung der Steuern durch Zuweisungen dem schon erwähnten Trennsystem überlegen. Ein solches *Zuweisungssystem* bündelt zwar die Ertragskompetenz bei einer Gebietskörperschaft; an dem daraus resultierenden Steueraufkommen werden dann aber die übrigen Körperschaften in Form von Zuweisungen beteiligt.

Der *Finanzausgleich* in Deutschland gemäß des bereits erwähnten Art. 104a ff. GG stellt ein *Mischsystem* dar, das sowohl Elemente des Trenn-als auch des Zuweisungssystems aufweist. So wird beispielgebend der Solidaritätszuschlag oder die Mineralölsteuer dem Bund, die Erbschaftssteuer den Ländern und die Gewerbesteuer den Gemeinden als originäre Einnahmequellen zugeordnet.

Demgegenüber werden die aufkommensstarken Einkommen- und Umsatzsteuer als *Gemeinschaftssteuern* gehandhabt, deren Aufkommen unter den Gebietskörperschaften nach spezifischen Prozentsätzen verteilt werden.

Zum Ausgleich der heterogenen Einnahmenstruktur der Länder und zur Anpassung ihres jeweiligen Finanzbedarfs werden die ländereigenen Einnahmen nach einem bestimmten Schlüssel zur horizontalen Umverteilung verwandt (*Länderfinanzausgleich*). Die dazugehörigen Maßnahmen stellen mit Hilfe eines höchst kompliziert angelegten Tarifsystems (mit der Deckungsquotenberechnung gemäß Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) sicher, dass die finanzschwachen Länder auf ein vergleichbares Niveau des Länderdurchschnitts bei der *Finanzkraft* angehoben werden.

Zusätzlich stellt der Bund noch *Bundesergänzungszuweisungen mit unterschiedlichen Ausprägungen* bereit, welche den benachteiligten Ländern zur „Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs“ oder zur Entlastung aufgrund besonderer Umstände gewährt werden (Art. 107 Abs. 2 GG). Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs sind in der Vergangenheit nahezu durchgängig insbesondere aufgrund ihrer nivellierenden Wirkung für das Verhältnis der Länder untereinander – und somit wegen der fehlenden Beachtung des Wettbewerbsgedankens – kritisiert worden.

Nicht zuletzt deswegen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 das Verfahren zur Bestimmung der Finanzkraft sowie die Ausgestaltung der Bundesergänzungszuweisungen als verfassungswidrig gekennzeichnet. Der aus diesem Urteil resultierende Reformbedarf sollte durch das

Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 in Verbindung mit dem *Solidarpaktfortführungsgesetz* vom 20. Dezember 2001 erfüllt werden. Ob die darauf aufbauenden Regelungen, welche auch Sonderleistungen des Bundes für die ostdeutschen Länder im beträchtlichen Umfang bis zum Jahr 2019 umschließen, für den derzeit praktizierten Finanzausgleich jedoch mit dem Urteil in Übereinstimmung zu bringen sind, ist nach wie vor umstritten. Das gilt auch weiterhin, denn die Sachlage ist keineswegs überschaubarer geworden: Zum einen ist auf neuerliche Reformmaßnahmen im Sinne der *Föderalismusreform I* mit einer vorwiegend veränderten Zuordnung von Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern auf der Grundlage eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 sowie des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5. September 2006 zu verweisen und zum anderen auf die *Föderalismusreform II* mit Neuregelungen der staatlichen Finanzbeziehungen auf der Grundlage des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (Art. 109 und Art 115 GG [Schuldenbremse](#)) unter Einbeziehung des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz) vom 10. August 2009 und des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz) vom 10. August 2009. Ein neuerlicher Streit (Klage einiger Bundesländer) vor dem Bundesverfassungsgericht in dieser Sache zeichnet sich folglich ab.

Anzumerken bleibt, dass derartige Grundsatzfragen in zunehmendem Maße auch auf der Ebene der Europäischen Union (als Staatenbund oder Bundesstaat?) mit einem wachsenden EU-Haushalt (Tendenz zur Zentralisierung?) diskutiert werden und einer weiterführenden Lösung zuzuführen sind. Damit werden notwendige Regulierungen

für eine offenbar angestrebte (jedoch institutionell nur schwerlich einzurichtende) Fiskalunion ebenso wie für die längst existierende (allerdings offiziell bisher nicht spezifizierte) Transferunion zur Sprache gebracht.

Literaturhinweise:

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (o. J.), *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz*, Bonn (Band 73 der Schriftenreihe des BMF);
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2006), *Die Föderalismusreform*, in: *Monatsbericht des BMF*, H. 8 / 2006, S. 81 ff.;
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2011), *Bund / Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassung – Ausgabe 2011*, Berlin;
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2012), *Finanzbericht 2013 – Stand und voraussichtliche Entwicklungen der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang*, Berlin (dort vor allem das Kapitel „5. Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ mit aktuellen Daten);
- DEUTSCHER BUNDESTAG / BUNDESRAT (Hrsg.) (2010), *Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Die Beratungen und ihre Ergebnisse*, Berlin (Dokumentation zur Arbeit der zweiten Föderalismuskommission);

- JUNKERNHEINRICH, M. / KORIOOTH, S. / LENK, T. / SCHELLER, H. / WOISIN, M. (Hrsg.) (2012), *Jahrbuch öffentliche Finanzen 2012*, Berlin (sowie die vorhergehenden Bände für die Jahre 2009 bis 2011);
- OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York;
- ZIMMERMANN, H. / HENKE, K.-D. / BROER, M. (2012), *Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 11. Aufl., München.

Dietrich Dickertmann Peter T. Baltes

Bundesstaatlicher Finanzausgleich

In einem föderativ aufgebauten (Bundes-)Staat sind in einer Finanzverfassung, als wichtiger Bestandteil einer jeden Staatsverfassung, die Aufgaben

- der öffentlichen Aufgabenträger gegenüber dem privaten Sektor und untereinander abzugrenzen und aufeinander abzustimmen,
- die Entscheidungs- und Durchführungs Kompetenzen zwischen den Aufgabenträgern zu regeln (= **passiver Finanzausgleich**)
- sowie darauf aufbauend die Rechte zur Bestimmung, Ausgestaltung und Inanspruchnahme öffentlicher Einnahmequellen (= **aktiver Finanzausgleich**) derart zu verteilen, dass die Aufgabenträger über die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen verfügen.

In der Bundesrepublik Deutschland unterteilt sich der aktive bundesstaatliche Finanzausgleich in mehrere Stufen:

1. **Steuerzuordnung** auf die einzelnen staatlichen Ebenen nach einem Trenn-und Verbundsystem,
2. **Umsatzsteuerverteilung** als zweite Stufe der Steuerzuordnung,
3. **Länderfinanzausgleich (i. e. S.),**
4. **Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen** und
5. **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.**

Die Finanzausstattung der Kommunen wird neben der Steuerzuordnung (vgl. Stufe 1 und 2) über kommunale Finanzausgleiche von den Ländern an ihre Kommunen geregelt, womit eine aufgabenadäquate Finanzausstattung sichergestellt werden soll.

Auf der Grundlage dieser Grundideen wurde schon bei der Verfassungsänderung 1955 und vor der großen Finanzreform 1969 von der TROEGER-Kommission untersucht, ob die Kosten, die durch die Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Ländern entstehen, stark differieren. Damals kam man zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall sei. Die Ausgaben waren pro Einwohner in den einzelnen Ländern nicht so grundlegend verschieden, dass ein ausgaben-adäquates System hätte entworfen werden müssen. Deshalb konnte ein einnahmenorientiertes **Länderfinanzausgleichssystem** entwickelt werden, welches nur in wenigen Bereichen bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl den zugrunde liegenden Einwohnerschlüssel modifiziert.

Bis heute hat sich dieser Verteilungsschlüssel bewährt, wobei die finanziellen Folgen von Strukturunterschieden im

Länderfinanzausgleich bei den Stadtstaaten und den dünnbesiedelten Flächenländern mit Hilfe der „**Einwohnerveredelung**“ bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl berücksichtigt werden.

Bei den Bundesergänzungszuweisungen werden weitere Strukturunterschiede berücksichtigt:

- die überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung in kleineren Ländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen),
- übergangsweise eine Kompensation für die unterdurchschnittliche Entlastung im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in den ostdeutschen Flächenländern,
- bis zum Jahr 2019 (degressiv) teilungsbedingte Sonderlasten zum Abbau der Infrastrukturlücke und die Kompensation der niedrigen kommunalen Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern.

Darüber hinaus wurden die Seehafenlasten norddeutscher Küstenländer im Rahmen der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs ausgegliedert und finden seit 2005 stattdessen in ähnlicher Form in Art. 104a Abs. 4 GG ihren Niederschlag.

Es ist bemerkenswert, dass das bundesdeutsche Finanzausgleichssystem seit 1969 in seinen Grundzügen nur wenig angepasst werden musste und sogar auch seit der Wiedervereinigung – die dazu führte, dass durch den Beitritt der neuen Länder die Strukturunterschiede erheblich größer wurden und deshalb auch das Volumen im Finanzausgleich enorm anstieg – weiterhin Bestand hat.

In angemessenen zeitlichen Abständen sollte allerdings geprüft werden, ob eine aufgabenadäquate Finanzausstattung noch durch die derzeitige Steuerzuordnung und anschließende Verteilung gewährleistet ist. Denn die an den Staat gestellten Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgabenbelastungen sind einem ständigen Wandlungsprozess unterworfen. Deshalb müssen die Finanz- und Verwaltungsstrukturen und die Einnahmenverteilung auf Dauer ebenfalls flexibel sein und angepasst werden.

Steuerzuordnung

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf die staatlichen Ebenen ist in Art. 106 GG geregelt. Rund 70 % der Steuereinnahmen in Deutschland sind sogenannte Gemeinschaftsteuern, während 30 % der Steuereinnahmen nach dem **Trennsystem** als reine **Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern** zugeordnet werden.

Dem **Bund** stehen insbesondere zu: die Mineralölsteuer, der Ertrag des Branntweinmonopols, die Kfz-Steuer, das Aufkommen der meisten Verbrauchssteuern sowie der Versicherungssteuer. Das Aufkommen der Zölle und die Abgaben im Rahmen der **Europäischen Union (EU)** fließen direkt in die Kassen der EU. Den **Ländern** wurde das Aufkommen der Erbschaft-, Grunderwerb-, Bier-, Rennwett- und Lotterie-, Feuerschutzsteuer und steuerähnliche Abgaben, wie zum Beispiel die Spielbankabgaben zugeordnet. Das Aufkommen der Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den **Gemeinden und Gemeindeverbänden** zu. Ihnen wird das Recht eingeräumt, im Rahmen der Gewerbeertrag- und Grundsteuer Hebesätze festzulegen (Art. 106 I-VI GG).

Mit der Finanzreform 1969 wurde insbesondere aus keynesianistischen Überlegungen heraus ein Steuerverbund, die sogenannten **Gemeinschaftsteuern** (Art. 106 III GG), geschaffen. Körperschaftsteuer, Einkommensteuer und Zinsabschlag werden zu bestimmten Quoten den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen zugeordnet.

Für die Verteilung des Aufkommens an Landessteuern und der Länderanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer gilt das **Prinzip des örtlichen Aufkommens**, d. h., das Steueraufkommen verbleibt in dem Land, in dem es eingenommen wird. So wird bspw. die in Bayern vereinnahmte Erbschaftsteuer dem Freistaat Bayern zugeordnet. Allerdings gibt es zwei Ausnahmen von diesem Prinzip. Bei der Lohn- und Körperschaftsteuer erfolgt die Zuordnung jeweils auf der Grundlage des sogenannten Zerlegungsgesetzes, das bei der Lohnsteuer das **Wohnsitzprinzip** und bei der Körperschaftsteuer das **Betriebsstättenprinzip** vorschreibt (Art. 107 I GG).

Das **Wohnsitzprinzip** besagt, dass die Lohnsteuer dem Land zusteht, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der Arbeitnehmer die überwiegende Zahl der öffentlichen Leistungen am Wohnort oder in dessen Nähe in Anspruch nimmt und dementsprechend dieser Gebietskörperschaft auch seine Lohnsteuer zufließen soll.

Fiskalisch relevant wird dieser Gesichtspunkt bei Berufspendlern, die in einem Bundesland wohnen und in einem anderen Bundesland arbeiten. Die Lohnsteuer dieser Personen wird durch das jeweilige Unternehmen, in dem sie beschäftigt sind, an das am Unternehmensstandort zuständige Finanzamt abgeführt und würde nach dem

Prinzip des örtlichen Aufkommens ohne Zerlegung in diesem Bundesland verbleiben.

Ähnlich verhält es sich bei der Körperschaftsteuer. Für Unternehmen, die Betriebsstätten in mehreren Bundesländern unterhalten, wird die am Unternehmenssitz abgeführte Körperschaftsteuer auf die Bundesländer verteilt, allerdings nur, wenn die zu erbringende Körperschaftsteuer mindestens 500.000 € beträgt (§ 2 I ZerlG) (**Betriebsstättenprinzip**). Begründet wird dies insbesondere mit den staatlichen (Vor-)leistungen für die entsprechenden Betriebsstätten, z. B. Infrastrukturaufwendungen und Abfallbeseitigung.

Auch die Umsatzsteuer gehört zu den Gemeinschaftsteuern. Sie wird allerdings nach einem anderen Prinzip zugeordnet.

Umsatzsteuerverteilung

Vom Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund vorab 4,45 % für die Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und 5,05 % als Ausgleich für die zusätzlichen Belastungen durch den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung zu. Vom verbleibenden Aufkommen erhalten die Gemeinden 2,2 %. Nach Abzug des Gemeindeanteils wird der restliche Betrag zu 50,5 % an den Bund und zu 49,5 % an die Länder aufgeteilt. Vom Länderanteil wird bis zum Jahre 2019 noch ein Festbetrag abgezogen, der die durch die Auflösung des Fonds Deutsche Einheit entstandenen Belastungen des Bundeshaushalts ausgleichen soll.

Die Aufteilung des Länderanteils erfolgt zu mindestens 75 % nach Einwohnerzahl, während bis zu 25 % als Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder ausgezahlt werden können. Als finanzschwach gelten diejenigen Länder, deren Einnahmen aus Landessteuern,

Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage je Einwohner unter dem Durchschnitt aller Länder liegen. Liegen die Steuereinnahmen unter 97 % der Ländergesamtheit, so wird diese Lücke zu 95 % aufgefüllt. Dies bedeutet: Liegen die Steuereinnahmen eines Landes beispielsweise bei 60 % des Durchschnitts, dann beträgt die prozentuale Lücke 40-Prozentpunkte. Diese Lücke wird dann zu 95 % geschlossen, d. h., dass dieses Land Umsatzsteuerergänzungszuweisungen in einer Höhe erhält, dass es dann 98 % des zuvor errechneten Durchschnitts erreicht ($40 * 95 \% = 38$ Prozentpunkte $60 \% + 38 \% = 98 \%$). Liegen die Steuereinnahmen über 97 %, so sinkt der Auffüllungsgrad degressiv auf 60 %.

Zwar handelt es sich bei der Verteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer immer noch um den Bereich der **Steuerzuordnung**, jedoch geht bereits von dieser Steuerzuordnung eine nivellierende Wirkung aus, an die sich schließlich der Länderfinanzausgleich (i. e. S.) anschließt.

Länderfinanzausgleich (i. e. S.)

Ein Finanzausgleich (i. e. S.) zwischen den Ländern ist notwendig, weil in bestimmten Fällen die Finanzkraft von Ländern nicht ausreicht, um zugewiesene Aufgaben erfüllen (**passiver Finanzausgleich**) und sich daraus ergebende Ausgaben decken zu können. Nach Artikel 107 II GG ist durch Gesetz sicherzustellen, dass diese unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) sind dazu die Einzelheiten geregelt.

Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeträge wird für jedes Land dessen

Finanzkraftmesszahl (FKM), die die tatsächliche Finanzkraft wiedergeben soll, mit der entsprechenden Ausgleichsmesszahl (AMZ), die den Bedarf des Landes einschließlich seiner Gemeinden repräsentieren soll, verglichen. Zur Berechnung der Finanzkraftmesszahl werden neben den Steuereinnahmen der Länder auch die Steuereinnahmen der zugehörigen Gemeinden zu 64 % mit in die Berechnung einbezogen.

Durch ein „**Prämienmodell**“ sollen die Länder einen Anreiz erhalten, ihr Steuerpotenzial voll auszuschöpfen. So dürfen die Länder, die überdurchschnittliche Steuerzuwächse erzielten bzw. deren Steuermindereinnahmen unterdurchschnittlich ausfielen, ihre Finanzkraftmesszahl um 12 % dieses Mehrbetrags kürzen.

Der Ausgleichsmesszahl liegen vor allem die Einwohnerzahlen der Länder zugrunde. Um die AMZ zu berechnen, werden die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden (bundesweit) mit der Einwohnerzahl des Landes bzw. der zum Land gehörenden Gemeinden multipliziert. Dabei wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten mit 1,35 gewichtet. Bei der Einwohnerzahl der Gemeinden werden die Einwohner der Stadtstaaten ebenfalls mit 1,35 gewichtet. Zusätzlich erfolgt jedoch noch die Gewichtung der Einwohnerzahl dünnbesiedelter Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern mit 1,05; Brandenburg mit 1,03; Sachsen-Anhalt mit 1,02).

Liegt die FKM eines Landes unter der AMZ, so ist dieses Land ausgleichsberechtigt; liegt sie darüber, so ist dieses Land ausgleichspflichtig. Abschöpfungs- und Zuweisungsquote verlaufen dabei punktsymmetrisch. Relative Positionen von unter 80 v.H. bzw. über 120 v.H. werden dabei zu 75 % aufgefüllt bzw. abgeschöpft. Liegt die relative Position eines Bundeslandes zwischen 80 v.H. und

93 v.H. bzw. zwischen 107 v.H. und 120 v.H., so werden diese Positionen mit einem degressiv fallenden Tarif zwischen 75 % und 70 % aufgefüllt bzw. abgeschöpft. Eine relative Position über 93 v.H. bzw. bis 107 v.H. werden mit einem degressiv fallenden Satz zwischen 70 % und 44 % aufgefüllt bzw. abgeschöpft.

Die von den finanzstarken Ländern tatsächlich aufzubringende Ausgleichszahlung richtet sich dabei nach den ermittelten Ansprüchen der finanzschwachen Länder.

Jedoch muss kein finanzstarkes Land mehr als 72,5 % seiner überdurchschnittlichen Steuereinnahmen abgeben.

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Fehlbetrags-BEZ)

Bundesergänzungszuweisungen stellen als vertikale Transfers eine Ergänzung zum horizontalen Finanzausgleich dar. Sie werden leistungsschwachen Ländern vom Bund zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt. Zunächst als Ausnahme geplant, wurden sie jedoch in den Jahren nach der Finanzverfassungsreform von 1969 zur Dauereinrichtung. Liegt die Finanzkraftmesszahl eines Bundeslandes nach dem horizontalen Finanzausgleich weiterhin unter 99,5 % der Ausgleichsmesszahl, so wird diese Lücke zu 77,5 % durch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen. Die bis zu dieser Stufe durchgeführten Umverteilungen orientierten sich an den Steuereinnahmen der einzelnen Bundesländer. Dadurch bleibt die ursprüngliche Finanzkraftreihenfolge der Bundesländer, wie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.05.1992 verlangt, erhalten.

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Über die **allgemeine Bundesergänzungszuweisungen** hinaus gewährt der Bund Ergänzungszuweisungen zur Abgeltung von Sonderlasten. Dies sind zum einen Mittel zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten, die die neuen Bundesländer aufgrund des bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarfs und zum Ausgleich der teils unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erhalten. Diese Zuweisungen werden bis zum Jahr 2019 abgeschmolzen.

Zum anderen erhalten die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Zuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten als Folge struktureller Arbeitslosigkeit.

Weitere Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden zehn Bundesländern gewährt, um überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung auszugleichen. Die Voraussetzungen zur Gewährung der beiden letztgenannten Zuweisungen werden in einem regelmäßigen Turnus überprüft.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen können dazu führen, dass eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge stattfindet, was von einigen Kritikern des Länderfinanzausgleichs als Verstoß gegen die angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgelegt wird. Dies ist jedoch zurückzuweisen, da sich die Bestimmung der Länderreihenfolge auf den horizontalen Finanzausgleich bezieht und die Zielsetzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zwangsläufig dazu führt, dass bestimmten Bundesländern mit einem Sonderbedarf auch höhere Einnahmen pro Kopf zur Verfügung stehen.

Zusammenfassende Ergebnisse

Ausgewählte Daten zum Länderfinanzausgleich 2012*

	Einwohner	Zahler (-) Empfänger (+) in Mo. EUR	Zahler (-) Empfänger (+) in EUR je Einw.	Steuereinnahmen** je Einwohner in EUR	in v.H. der Flächen- länder West*** in %
Flächenländer					
Zahlerländer	29,54	-7.925	-268	3.783	104,10%
Baden-Württemberg	10,81	-2.694	-249	3.781	104,04%
Bayern	12,63	-3.904	-309	3.801	104,61%
Hessen	6,10	-1.327	-217	3.766	103,64%
Empfängerländer					
<i>Flächenländer West</i>	33,61	1.019	30	3.481	95,79%
Niedersachsen	7,92	173	22	3.434	94,50%
Nordrhein-Westfalen	17,84	402	23	3.536	97,31%
Rheinland-Pfalz	4,00	224	56	3.506	96,49%
Saarland	1,01	92	91	3.476	95,67%
Schleswig-Holstein	2,84	128	45	3.451	94,98%
<i>Flächenländer Ost</i>	12,77	3.045	238	3.374	92,84%
Brandenburg	2,49	542	217	3.401	93,59%
Mecklenburg-Vorpommern	1,63	452	277	3.375	92,87%
Sachsen	4,13	963	233	3.361	92,48%
Sachsen-Anhalt	2,30	547	238	3.379	93,00%
Thüringen	2,21	541	244	3.353	92,28%
Stadtstaaten					
Stadtstaaten	5,98	3.861	645	4.650	127,97%
Berlin	3,52	3.323	945	4.475	123,14%
Bremen	0,66	517	782	4.605	126,71%
Hamburg	1,80	21	12	4.871	134,05%

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung in Anlehnung an Schulte, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012.

*) Vorläufige Abrechnung (BMF).

**) Steueraufkommen je Einwohner gemessen an den Steuern der Länder nach dem Aufkommen, Länderanteilen an der Umsatzsteuer, Steuern der Gemeinden zu 100%, Ausgleichzuweisungen und -beiträge im LFA, Allgemeine BEZ.

***) Flächenländer West: Einschließlich Zahlerländer.

Da das geltende Ausgleichssystem neben dem LFA i. e. S. weitere vor- und nachgelagerte Verteilungsstufen beinhaltet, kann eine alleinige Betrachtung der Ausgleichszuweisungen und -beträge zu falschen Folgerungen führen. Insofern müssen in eine sachgerechte Analyse die Effekte aller Stufen (vorgelagerte Verteilung von Lohn-, Körperschaft-, Abgeltung-, Umsatzsteuer bzw. nachgelagerte Verteilung aller Bundesergänzungszuweisungen) einfließen.

Anhand der Unterschiede in den tatsächlich verbleibenden Steuereinnahmen wird deutlich, dass das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem diese nicht vollständig ausgleichen kann (Flächenländer West: 95,79 % bzw. Ost: 92,84 %). Da die neuen Länder ein vergleichsweise geringes Gemeindesteueraufkommen aufweisen und dieses nicht zu 100 % im LFA berücksichtigt wird, bleiben nach allen finanzkraftorientierten Ausgleichsstufen erhebliche Differenzen in der Finanzausstattung der Länder bestehen.

Über die höchste Finanzkraft unter den Flächenländern verfügen Bayern und Baden-Württemberg (104,61 % bzw. 104,04 %), die zugleich die höchsten Belastungen im LFA tragen. Verglichen mit der durchschnittlichen Finanzkraft eines Empfängerlandes West bzw. Ost, liegt der Abstand bei ca. 8 bzw. 11 Prozentpunkten. Für die Stadtstaaten ergibt sich nach Herausrechnen der Einwohnergewichtung (Faktor 1,35) eine mittlere Finanzkraft von 94,79 %.

Literaturhinweise:

- Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JöFin), mehrere Jahrgänge;
- Bundesministerium der Finanzen (o. J.), Der bundesstaatliche Finanzausgleich, als pdf [hier](#) abrufbar;
- Lenk, Thomas (1993), Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter (Hrsg.), Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 138, Baden-Baden;

- Lenk.Thomas/Kuntze, Martina (2012), Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gütersloh.

Thomas Lenk

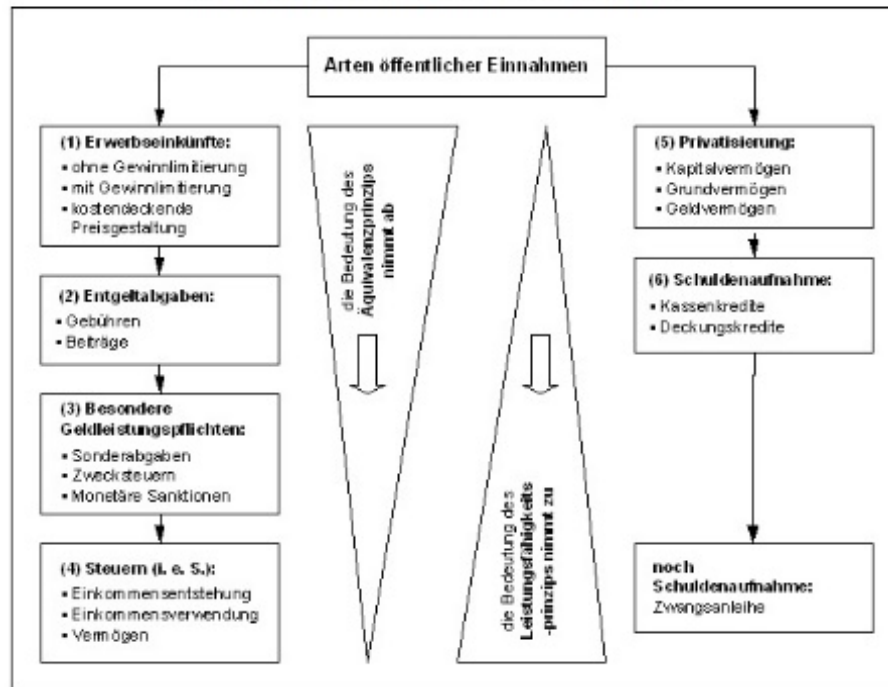
Staatseinnahmen

1. Arten öffentlicher Einnahmen in der Bundesrepublik Deutschland

Dem Staat ([der Bund, die Länder und die Gemeinden Fiskalföderalismus](#)) werden in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ([Soziale Marktwirtschaft: Grundlagen](#)) zahlreiche Aufgaben im Rahmen der [Ordnungs- und der Prozesspolitik](#) übertragen. Für die aktive Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben und zur Finanzierung der zugehörigen [Staatsausgaben](#) sind die Gebietskörperschaften vor allem auf *laufende* und überdies auch auf *einmalige* monetäre Einnahmen zur Erfüllung einer vornehmlichen *Finanzierungsfunktion* (im Gegensatz zur Lenkungsfunktion, bei der nichtfiskalische Zielsetzungen dominieren; siehe auch unten) angewiesen, wie das aus der nachstehenden Abbildung ersichtlich wird.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Abbildung: Öffentliche Einnahmen im Überblick



Quelle: In enger Anlehnung an Dickertmann, D., Gelbhaar, S., Das System der öffentlichen Einnahmen, in: Steuer und Studium, H. 5/1994, S. 225.

Nach der oben vorgetragenen allgemeinen Begründung für die Notwendigkeit einer staatlichen Einnahmenerzielung können die Einnahmearten selbst mit Hilfe von zwei Prinzipien gerechtfertigt und zugleich auch geordnet werden – dem *Leistungsfähigkeitsprinzip* (LFP) einerseits und dem *Äquivalenzprinzip* (ÄVP) andererseits, welche eine gegenläufige Bedeutung gewinnen, wie das in der obigen Abbildung durch die Dreiecke signalisiert werden soll: Beim LFP werden vom Bürger jeweils Abgaben erhoben, deren Umfang von dessen Fähigkeit abhängt, (vorwiegend) monetäre Leistungen an den Staat abzuführen (ability-to-pay-principle). Das insoweit voraussetzungslos erbrachte „Opfer“ beruht dabei keineswegs auf einer freiwilligen Entscheidung, sondern auf einer staatlichen Zwangsmaßnahme (Verzicht auf private Dispositionskraft). Zudem kann bei gleicher Opferfähigkeit durchaus eine unterschiedliche Opferwilligkeit unterstellt werden.

Demgegenüber basiert die Rechtfertigung der Abgabenerhebung beim ÄVP auf der Vorstellung, dass die Bezahlung einer staatlichen Abgabe an den Kosten der Erstellung öffentlicher Leistungen oder an den daraus resultierenden Vorteilen für den Bürger als Leistungsempfänger ausgerichtet ist (do ut des – Prinzip / „ich gebe, wie Du gibst“).

a) Erwerbseinkünfte Bei den öffentlichen *Erwerbseinkünften* handelt es sich um Einnahmen des Staates, welche durch dessen Mitwirkung an der Wertschöpfung der Volkswirtschaft namentlich in Form öffentlicher Unternehmen und staatlicher Beteiligungen entstehen. Da sie auf wirtschaftlichen Aktivitäten mit freiwillig agierenden Partnern des Marktes im Sinne eines *marktmäßigen* ÄVPs gründen, ist ein Rückgriff auf die Hoheitsgewalt des Staates entbehrlich. Neben der Absicht, Erlöse aus dem Verkauf von Gütern und Diensten auf der Grundlage einer individuellen Nachfrage zu erzielen, kann damit auch eine den Markt beeinflussende Zielsetzung verbunden sein. Dies ist der Fall, wenn der Staat bei der Preisgestaltung statt einer Gewinnmaximierung eine Gewinnlimitierung oder nur eine kostendeckende Erlöslage anstrebt. Im erstgenannten Fall einer Gewinnmaximierung kann sich der staatliche Akteur aus ordnungspolitischen Gründen prinzipiell aus der Aktivität zurückziehen (Privatisierung; siehe auch unten), weil eine derartige Leistung offenkundig auch vom Markt erfüllt werden kann.

Im Regelfall basieren solche Einnahmen auf dem staatlichen Erwerbsvermögen in Form von *Kapitalvermögen* (aufgrund von Verkaufserlösen und von Gewinnausschüttungen der Eigenbetriebe und Beteiligungen), in Form von Grundvermögen (aufgrund von Miet- und Pachtzahlungen) und in Form von Geldvermögen

(aufgrund von Einlagen- und Darlehenszinsen einschließlich der Zinsen auf echte Steuerrückstände) sowie infolge von Mittelrückflüssen aus zuvor vergebenen Darlehen.

Als Sonderfall sind dazu ergänzend noch die Einnahmen des Bundes aus dem Münzregal anzuführen: Der Bund verkauft die in seinem Auftrag geprägten Münzen (nicht jedoch die Noten / Geldscheine) zum jeweiligen Nominalwert an die Deutsche Bundesbank (zum „In den Verkehr bringen“ im Rahmen der Bargeldversorgung des Eurosystems) unter Abstimmung mit der Europäischen Zentralbank. Nach Abzug der bei den staatlichen Münzstätten anfallenden Prägekosten kann der Bund über den Münzgewinn verfügen. Von diesen Einnahmen sind die Gewinnablieferungen der [Deutschen Bundesbank](#) (an den Bund) über deren Beteiligung an der Europäischen Zentralbank zu trennen, wenngleich beide Institute ihre geld- und währungspolitischen Aufgaben grundsätzlich jenseits einer Gewinnerzielungsabsicht wahrnehmen. Jenseits dessen ist anzumerken, dass aus den marktmäßigen Engagements der öffentlichen Hände, einschließlich der Beteiligung des Bundes an der Deutschen Bundesbank, im Zeitverlauf unter Umständen auch Verluste mit Ausgleichspflichten resultieren können. Infolgedessen käme es gegebenenfalls zu einer entsprechenden Minderung von ursprünglich eingeplanten Einnahmen.

b) Entgelteinnahmen Der Übergang von den Erwerbseinkünften zu den *Entgeltabgaben* ist fließend, weil diese Einnahmeart am ÄVP gänzlich oder aber zumindest doch teilweise ausgerichtet wird. Allerdings sind diese Einnahmen durch den Umstand gekennzeichnet, dass sie mit der – freiwilligen oder angeordneten – Inanspruchnahme besonderer staatlicher Leistungen aufgrund einer hoheitlichen Entscheidung, also

zwangsweise, erhoben werden, wobei eine Begünstigung des Abgabepflichtigen infolge der staatlicherseits angebotenen Leistung unterstellt wird.

Durch eine *Gebühr* wird ein Entgelt von demjenigen Wirtschaftssubjekt erhoben, der eine individuelle öffentliche Leistung in Anspruch nimmt und daraus einen unmittelbaren und persönlich zurechenbaren Vorteil (Nutzenzuwachs) zieht. Eine Gleichwertigkeit zwischen den Kosten der öffentlichen Leistungserstellung und den erhobenen Abgaben wird generell angestrebt. Derartige Gebühren können nach Benutzungsgebühren (Beispiel: Autobahnmaut oder Studiengebühren), Verwaltungsgebühren (Beispiel: Justiz- oder Standesamtsgebühren) und Verleihungsgebühren (Beispiel: Konzessionsabgabe für die Verlegung eines Kabels oder Förderzins) differenziert werden.

In Abhängigkeit von der jeweiligen Zielsetzung des Leistungsträgers kann die Bemessung der Gebührenhöhe dabei entweder an der politisch erwünschten Nachfrage (Lenkungsziel, siehe auch unten Wirkungszielsteuern), an den Kosten der Leistungserstellung (*kostenmäßiges* ÄVP) oder aber preisähnlich an der Zahlungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte (*marktmäßiges* ÄVP) ausgerichtet sein. Dabei ist jedoch zum einen zu berücksichtigen, dass eine verlässliche Kostenermittlung in dem einen oder anderen Leistungsbereich nicht ganz leicht ist. Und zum anderen ist ebenso zu bedenken, dass eine Kostendeckung aus allgemeinen oder auch aus speziellen politischen Gründen verfehlt wird, was einerseits zu einer versteckten partiellen Begünstigung (durch eine zu niedrig angesetzte Gebühr) oder andererseits zu einer versteckten partiellen Besteuerung (durch eine zu hoch angesetzte Gebühr) führt. Unabhängig davon mag der jeweilige Nutzen der vom Staat

bereitgestellten, gebührenpflichtigen Leistung seitens des Abgabepflichtigen anders eingeschätzt werden als das vom staatlichen Leistungsträger angenommen wird. Für die Gebührenerhebung ist aber die subjektive Vorteilhaftigkeit ebenso wenig von Belang wie die Freiwilligkeit der Leistungsanspruchnahme.

Die Finanzierung öffentlicher Leistungen, deren Nutzen einer Gruppe zugerechnet werden kann, wird über *Beiträge* auf deren Nutzer oder Verursacher umgelegt. Für die Zahlungspflicht wird nicht notwendigerweise eine tatsächliche (individuelle) Inanspruchnahme der Leistung vorausgesetzt. Es reicht aus, dass einem abgegrenzten Personenkreis die Möglichkeit eingeräumt wurde, einen Vorteil aufgrund einer kollektiven Zurechenbarkeit des Nutzens aus der öffentlichen Leistung wahrnehmen zu können. Als Beispiele für eine solche Abgabe sind der Erschließungsbeitrag beim Bau einer Straße oder auch die an zahlreichen Kurorten in Deutschland erhobene so genannte Kurtaxe anzuführen.

Dabei wird zwischen dem Vorteilsentgelt einerseits und dem Veranlassungsentgelt andererseits unterschieden: Bei ersterem wird die Höhe der Zahlung nach den Bereithaltungskosten des jeweiligen Kollektivgutes ausgerichtet, während bei letzterem der Abgabepflichtige in demjenigen Ausmaß zur Entgeltzahlung herangezogen wird, wie dieser zur Erstellung der öffentlichen Leistung einen Anlass gegeben hat. Auch hierbei können politische Motive für die Höhe der Beitragsbemessung ausschlaggebend sein, wenn beispielsweise Kindergartenbeiträge nach der Zahl der Kinder einer Familie oder nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt werden. Sofern sich die anfallenden Kosten mit einer derartigen, politisch gewollten Einnahmegestaltung nicht

decken lassen, ist dies Kennzeichen der *Bedarfsorientierung* der öffentlichen Leistungserbringung und des damit in Zusammenhang stehenden öffentlichen Interesses (Realtransfer). Es wird also nur ein Kostenbeitrag erhoben, weil mit der bereitgestellten Leistung zugleich auch ein Kollektivbedürfnis gedeckt wird, das aus (anteiligen) Steuermitteln (siehe unten) zu finanzieren ist. Insoweit wird der Anteil des ÄVPs an der Mittelherhebung zurückgenommen, während der Anteil des LFPs kompensierend an Bedeutung gewinnt.

Bei alledem muss bewusst bleiben, dass die hier vorgestellte Unterscheidung zwischen Gebühr und Beitrag sich in der herkömmlichen Benennung nicht immer eindeutig widerspiegelt. So handelt es sich beispielgebend bei der so genannten Studiengebühr zweifellos nur um einen Beitrag.

c) Besondere Geldleistungspflichten Bei den *besonderen Geldleistungspflichten* geht es um Zahlungen der Bürger an die öffentliche Hand, welche weder den Entgeltabgaben noch den Steuern (siehe unten) zugeordnet werden können.

Bei den *Sonderabgaben* handelt es sich um zusätzliche Zahlungspflichten (beispielsweise in Form der Berufsbildungs-, der Schwerbehinderten- und der Abwasserabgabe oder auch in Form des Wasserpfennigs), welche von den privaten Wirtschaftssubjekten neben der allgemeinen Steuerlast ohne einen unmittelbaren Anspruch auf eine Gegenleistung zu erfüllen sind. Insoweit befinden sich derartige Abgaben in einer direkten Konkurrenzbeziehung zur Steuer, was durch die jeweilige Namensgebung im Regelfall absichtsvoll verschleiert wird. Das jeweilige Mittelaufkommen wird häufig in Nebenhaushalten außerhalb des öffentlichen Budgets

verwaltet, auch deswegen, um der vom Bundesverfassungsgericht dafür unter anderem vorgegebenen Zweckbindung im Sinne einer gruppennützigen Verwendung gerecht zu werden. Allerdings werden die Abgaben dadurch einer Kontrolle seitens der Öffentlichkeit weitgehend entzogen. Das hat zudem zur Folge, dass diese Einnahmen bei den herkömmlichen Belastungsrechnungen in Form unterschiedlicher Abgabenquoten nur selten erfasst werden. Das gilt in Sonderheit für die EEG-Abgabe nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), welche vom Stromverbraucher aufgrund eines Umlageverfahrens mit der Stromrechnung zu bezahlen ist und deren Mittelaufkommen in überaus beachtlicher Größenordnung eines zweistelligen Milliardenbetrages für subventionspolitische Zwecke der Energieversorgung auf einem direkten Verrechnungsweg zugunsten ausgewählter Produzenten erneuerbarer Energien eingesetzt wird. Demzufolge ist auch die Datenlage bei den gewährten [Subventionen](#) zweifellos als erheblich verzerrt zu konstatieren.

Bei den *Zwecksteuern* handelt es sich um Zwangsabgaben, bei denen es weniger um die Erzielung von Einnahmen, sondern vor allem um die Erfüllung nichtfiskalischer Ziele geht. Allerdings kann die Nennung des nicht-fiskalischen Ziels auch nur als ein finanzpsychologischer Vorwand zur (impliziten) Rechtfertigung der Abgabenerhebung und zur Minderung des Abgabewiderstandes bei den Bürgern herangezogen werden. Denn im Prinzip geht es dabei darum, das Verhalten der Wirtschaftssubjekte durch steuerliche Belastung dergestalt zu lenken, dass die jeweilige Bemessungsgrundlage gemindert wird.

Als ein erstes Beispiel für derartige *Wirkungs-* oder *Quasi-Steuern* ist die nach wie vor ergiebige Tabaksteuer (siehe unten Tabelle 1) zu nennen, deren Erhebung wegen der mit dem Rauchen verbundenen gesundheitspolitischen Gefahren begründet wird. Die Mittel fließen in den allgemeinen Bundeshaushalt; nur ein kleiner Teil der Einnahmen wird für Zwecke der gesundheitlichen Aufklärung eingesetzt und an die gesetzlichen Krankenkassen (nicht jedoch anteilig an die privaten Krankenkassen) abgeführt. Die Zweckbindung einer Tabaksteuererhöhung für die Finanzierung eines Anti-Terror-Pakets ist demgegenüber kaum nachvollziehbar.

In ähnlicher Weise wurde, um ein zweites Beispiel anzuführen, im Rahmen der ökologischen Steuerreform die Mineralölsteuer erhöht und die Stromsteuer eingeführt, um zum einen mittels der Zusatzbelastung Anreize für einen sparsamen Energieverbrauch zu setzen und um zum anderen durch eine Teilzweckbindung der Mittel eine Senkung sowie eine Stabilisierung der Beiträge der Rentenversicherung zu erreichen, was der Beschäftigung des Faktors Arbeit dienlich ist.

Damit ist zugleich der Charakter dieser Form der Abgabenerhebung gekennzeichnet. Aufgrund der zweckgebundenen Verwendung der Einnahmen, welche dem grundsätzlich geltenden Prinzip der Nichtzweckbindung (Non-Affektation zur Sicherung der Gleichwertigkeit aller Staatszwecke) der Mittel zuwiderläuft, handelt es sich insoweit um *Beitrags-oder Verwendungszwecksteuern*. Hierbei befinden sich fiskalische und nichtfiskalische Ziele der Abgabenerhebung häufig in einem Konflikt. Bei Steuern und Abgaben mit (tatsächlichen oder vorgegebenen) Lenkungen gerät der ursprüngliche Zweck der Besteuerung im Sinne der Finanzierungsfunktion auf eine

schiefe Bahn. Da diese Instrumente häufig zudem am öffentlichen Haushalt vorbei über Neben- oder Schattenhaushalte verwaltungstechnisch abgewickelt werden, trägt deren Einsatz zu einer Verkomplizierung des Abgabensystems insgesamt und damit zu unzureichend angelegten Aussagen über die zurechenbaren Wirkungsketten bei. Demzufolge werden die tatsächlichen Interventionen der staatlichen Aktivitäten bis hin zum Umfang des Staatsanteils am Sozialprodukt (Abgabenquote) in der Regel unterschätzt. Im Zweifelsfall aber gehören derartige Nachteile geradewegs zum Zielkatalog der politischen Entscheidungsträger.

Monetäre Sanktionen umfassen alle unmittelbaren Zahlungen, welche vom Staat wegen der Übertretung rechtlicher Normen zwangsweise mit der Zielsetzung einer (präventiven) Lenkungsfunktion (Abschreckungseffekt) durchgesetzt werden. Dazu zählen beispielsweise Verwarnungsgelder, Geldbußen und Geldstrafen mit unterschiedlichem rechtlichen Hintergrund und gegebenenfalls auch der Einzug eines wirtschaftlichen (geldwerten) Vorteils, den ein Täter aufgrund einer konstatierten Normverletzung hat ziehen können. So stellt die Geldstrafe (im Gegensatz zur Freiheitsstrafe), verhängt in so genannten Tagessätzen (mindestens fünf und höchstens 360 volle Tagessätze), die weitaus häufigste Sanktion im allgemeinen Strafrecht dar: Bei der Festsetzung der Tagessätze (zwischen 1 und 30.000 Euro) sind die jeweiligen persönlichen und finanziellen Verhältnisse des Täters (also das LFP), nicht jedoch die Schwere der Tat der bestimmte Faktor. Aus der Verhängung solcher monetärer Sanktionen resultieren zweifellos beachtenswerte Einnahmen der öffentlichen Hände. Das gilt beispielgebend auch für Bußgelder aufgrund festgestellter Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht aufgrund von

Kartellabsprachen. Anzumerken ist allerdings, dass hinreichende Angaben über deren betragsmäßige Größenordnung, deren strukturelle Zusammensetzung und deren Verwendung einer interessierten Öffentlichkeit weitestgehend vorenthalten werden.

d) Steuern Als wichtigste Einnahmequellen der öffentlichen Haushalte gelten die Steuern (im eigentlichen Sinne) als hervorgehobene Form der Gemeinlast. Diese werden zur Finanzierung übergreifender Staatsaufgaben verwendet. Dabei werden sie insbesondere für solche Leistungen eingesetzt (öffentliche Güter), bei denen eine individuelle Zurechnung und Abgeltung der Inanspruchnahme durch den einzelnen Bürger entweder aufgrund methodischer Erhebungsschwierigkeiten nicht möglich (Beispiel: Güter der inneren und äußeren Sicherheit) oder aufgrund einer politischen Entscheidung nicht erwünscht ist (Beispiel: Schule, Studium als meritorische Güter). Steuern sind folglich Zwangsabgaben des staatlichen Gemeinwesens zur Erzielung von Einnahmen, welche diejenigen Bürger und diejenigen Wirtschaftssubjekte belasten, bei denen der jeweilige Sachverhalt zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft, ohne dass die jeweiligen Steuerzahler dafür einen Anspruch auf eine spezifische, unmittelbare Gegenleistung des Staates erwerben.

Dementsprechend kann die Besteuerung auch an Merkmale anknüpfen, die sich vornehmlich auf die Leistungsfähigkeit (LFP) der Steuerpflichtigen beziehen. Zugehörige Ansatzstellen für eine Besteuerung finden sich innerhalb des [Wirtschaftskreislaufs](#) anhand von volkswirtschaftlichen Strom- und von Bestandsgrößen. So erfolgt ein Steuerzugriff (siehe Tabelle 1) beispielsweise bei der *Entstehung von Einkommen* in Form der Gewerbe- und der Körperschaftsteuer (bei letzterer nebst einem

Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent auf die Steuerschuld) dort, wo die Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden, Kapital) zur Erstellung von Gütern eingesetzt werden. Soweit daraus personell zurechenbare Einkommen (Gewinnausschüttungen, Löhne, Gehälter, Mieten Pachten, Zinsen und Dividenden, Renten und Pensionen) entstehen, unterliegen diese der Besteuerung etwa in Form der Lohn- und Einkommensteuer oder in Form der Abgeltungsteuer sowie überdies dem oben erwähnten Solidaritätszuschlag. Bei der *konsumtiven Verwendung solcher Einkommen* werden diese überdies zum einen durch die allgemeine Verbrauchsteuer (Mehrwertsteuer) sowie gegebenenfalls zum anderen durch eine Vielzahl spezieller Verbrauchssteuern (Steuern auf spezielle Güter: z. B. Mineralöl-, Strom-, Sekt-, Tabaksteuer) zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte belastet. Dies sind also Steuern auf Stromgrößen, die laufend neu entstehen. Dabei kommt es im Regelfall zu einer Steuererhebung auf die Steuer: Die jeweilige spezielle Verbrauchsteuer im Endpreis eines Gutes gehört letztendlich zur Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer.

Eine direkte *Besteuerung des privaten Vermögens* als Bestandsgröße in Form der (früheren) Vermögensteuer erfolgt mittlerweile in Deutschland nicht mehr, wenn von der Grundsteuer auf Gebäude und Grundstücke (Immobilien) abgesehen wird. Der steuerliche Zugriff beschränkt sich insoweit auf *Vermögensübertragungen* aufgrund von Schenkungen oder Erbschaften in Form der Schenkungs- und der Erbschaftsteuer sowie auf den Kauf von Grundstücken in Form der Grunderwerbsteuer. Von abnehmender Bedeutung ist die Besteuerung von Einfuhren ausländischer Produkte durch Zölle, weil diese schrittweise gesenkt werden. Zolleinnahmen gehören vor diesem

Hintergrund zu den direkten, eigenen Einnahmen der Europäischen Union ([EU: Finanzverfassung](#)).

Die *Verteilung des Steueraufkommens* zwischen den Gebietskörperschaften ([Bund, Länder, Gemeinden](#) und Europäische Union) hängt vornehmlich von der Zuordnung der Rechte ab (siehe Tabelle 2), die Steuern in Form und Höhe zu bestimmen (Gesetzgebungshoheit) sowie das Aufkommen aus den Steuern für den eigenen Haushalt zu verwenden (Ertragshoheit). Diese Kompetenzen (nebst der Verwaltungshoheit) sind in Deutschland äußerst kompliziert gestaltet und deswegen schwer überschaubar ([Fiskalföderalismus](#)).

e) Veräußerungsgewinne Darüber hinaus verzeichnet der Fiskus schließlich aus dem Verkauf (der Versteigerung) von Vermögen *einmalige* oder wiederholte *Veräußerungserlöse* auf der Grundlage verschiedener Privatisierungsmaßnahmen, welche sich letztlich den Bedingungen des Marktes unterwerfen müssen. Es kommt folglich das ÄVP zur Anwendung. Dabei liegen diesen Einnahmen prinzipiell diejenigen Vermögen zugrunde, aus dem die oben aufgeführten Erwerbseinkünfte stammen – die oben schon genannten Kapitalvermögen, Grundvermögen und Geldvermögen. Darüber hinaus ist an dieser Stelle auch an die Versteigerung von Lizenzen (z. B. für Schürf- und Bohrrechte, für UMTS-Senderechte oder auch für CO₂-Emissionsrechte) zu denken. Bei alledem steht allerdings das dem Bund zugewiesene Eigenkapital der Deutschen Bundesbank nebst deren Beteiligung an der [Europäischen Zentralbank](#) aufgrund der hervorgehobenen Aufgabenstellung dieser beiden Institute naturgemäß nicht zur Disposition.

Wenn und soweit staatliches Vermögen privatisiert wird, erzielt die öffentliche Hand einen entsprechenden

Verkaufserlös als letztmalige Einnahme; die zugehörigen Erwerbseinkünfte werden dann zukünftig entfallen. Derartige Privatisierungen können erstens dazu bestimmt sein, den Anteil des Staates an marktmäßigen Vorgängen zurückzuführen, um den Märkten zusätzliche Aktionsspielräume zu eröffnen und um dadurch zusätzliche Wirtschaftlichkeits- und Wachstumschancen in der Wirtschaft zu generieren. Das würde auf mittlere Sicht auch dem Fiskus über höhere Steuereinnahmen zugute kommen. Zudem können zweitens mit solchen Maßnahmen zusätzliche Einnahmen angestrebt werden, um beispielsweise kurzfristig eine Sanierung der öffentlichen Haushalte in die Wege zu leiten. Der Verkauf eines derartigen „Tafelsilbers“ trägt allerdings dazu bei, dass der staatliche Akteur neben dem Wegfall ansonsten laufender Erwerbseinkünfte eine Einschränkung seiner eigenen Einflussbereiche in Kauf nehmen muss.

f. Kreditaufnahme(6) Verbleibende Finanzierungslücken zwischen den Einnahmen einerseits und den Ausgaben andererseits in den öffentlichen Haushalten werden durch die staatliche *Kreditaufnahme* (Neuverschuldung; [Staatsverschuldung](#), dort unter anderem auch mit betragsmäßigen Angaben) geschlossen. Dies geschieht bei einem vorübergehenden Liquiditätsengpass in Form von *Kassen(verstärkungs)krediten* und bei einem darüber hinaus reichenden länger anhalten Defizit in Form von *Deckungskrediten* (bei einer strukturellen und / oder bei einer konjunkturellen Verschuldungsnotwendigkeit). Wenn sich der Staat für derartige Zwecke verschuldet, muss er sich prinzipiell den Bedingungen der Kreditmärkte unterwerfen. D. h. er muss die Zins- und Tilgungsbedingungen im Rahmen seiner unterschiedlichen Schuldformen und Ausstattungsmerkmale sowie Emissionsverfahren derart attraktiv gestalten, dass er

einerseits den Gläubigerinteressen gerecht wird und dass er andererseits dabei das Ziel einer möglichst geringen Haushaltsbelastung nicht aus den Augen verliert (Aufgaben des Debt Management). M. a. W.: Die Dispositionen kommen auf der Grundlage freiwilliger Dispositionen der Eigentümer von Liquidität im Sinne des ÄVPs zustande. Wenn der Kreditmarkt der Nachfrage des Staates jedoch nicht zu entsprechen vermag, ihm also nicht genug Liquidität zur Verfügung stellt, kann er sich unter Umständen gezwungen sehen, einer Gruppe von Bürgern oder Wirtschaftsakteuren eine Zahlungspflicht (beispielsweise in Form eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags) aufzuerlegen, bei der es sich dann im Regelfall um eine *Zwangsanleihe* (gleichsam um eine Steuer mit Anspruch auf Rückzahlung, aber nur selten mit einem Anspruch auf eine Verzinsung) handelt. Bei dieser Verschuldungslösung ist die Nähe zum LFP nicht zu übersehen.

Neben dem fiskalischen Zweck kann die Schuldenaufnahme auch weiteren Funktionen dienen: Sie ermöglicht beispielsweise die Finanzierung zusätzlicher, stabilisierender [Staatsausgaben](#) zum Ausgleich eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangels in wirtschaftlichen Schwächephasen (Rezession). Durch eine Verschuldung ist zudem eine Belastungsmodifikation zwischen der heutigen und der zukünftigen Generation möglich, wenn und soweit Nutzen stiftende öffentliche Investitionen damit finanziert werden. Die Nutzenabgabe der Investitionen fällt demnach später an, wenn die Schulden verzinst und zurückgezahlt werden; d. h. die zukünftige Generation erntet die Früchte aus den heute durchgeführten Investitionen und trägt über den fälligen Schuldendienst morgen auch die Last der Investitionen.

Die Finanzierung mit Hilfe der Schuldenaufnahme ist demgegenüber dann besonders problematisch, wenn die gegenwärtige Generation den Nutzen erhält (weil konsumtive Ausgaben finanziert wurden), während der Schuldendienst von einer späteren Generation geleistet werden muss. Zudem kann eine sehr hohe Verschuldung den Bewegungsspielraum eines Budgets massiv einengen, wenn große Teile der Steuereinnahmen für Zinszahlungen und für Tilgungen eingesetzt werden müssen und es infolgedessen zu gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbußen kommt.

2. Öffentliche Einnahmen als Lenkungselement

Jenseits der Finanzierungsfunktion können, wie bereits oben mehrfach angedeutet wurde, die öffentlichen Einnahmen auch als ein Instrument zur Steuerung der staatlichen Aufgabenerfüllung eingesetzt werden (*Lenkungsfunktion*). Dabei kann unter Umständen die Erzielung von Einnahmen von zweitrangiger Bedeutung sein. In solchen Fällen werden einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Folgewirkungen der unterschiedlichen Art, welche mit der Erhebung von Einnahmen einhergehen, für die Erreichung von Interventionsabsichten gezielt genutzt (Beispiel: Ökosteuern zur Minderung des Energieverbrauchs bei gleichzeitiger Zweckbindung des Mittelaufkommens für die [Rentenversicherung](#)). Derartige Lenkungssteuern und Sonderabgaben könnten theoretisch nahezu für den gesamten Zielkatalog des Staates eingesetzt werden. Aufgrund der vielfältigen, sich überkreuzenden Wirkungen geht dabei schnell die Übersicht über die initiierten Interventionsketten verloren; zudem werden dadurch auch die Mechanismen der [Marktwirtschaft](#) beeinträchtigt.

Deshalb sind solche Lenkungsabgaben generell sehr umstritten.

3. Höhe und Struktur der Gesamtbelastung der Bürger

Von genereller Bedeutung sind bei alledem die Höhe und die Struktur der Abgabenbelastung (erfasst und abgebildet über Abgaben- / Steuerquoten) der einzelnen Wirtschaftssubjekte. Derartige Berechnungen sind insbesondere im internationalen Vergleich von hervorgehobener Bedeutung, weil damit zugleich auch ein gravierender Einfluss auf das Wettbewerbsgefüge zwischen den betroffenen Volkswirtschaften genommen wird. Bei derartigen Berechnungen werden die zugehörigen Belastungen aus der Besteuerung und aus den jeweiligen Maßnahmen der sozialen Sicherungssysteme ([Parafiski](#)) zusammengefasst. Die Vergleichsdaten sind der Tabelle 3 zu entnehmen. Bei den hier nun hinzugenommenen, gesetzlich vorgegebenen Sozialabgaben der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber (mit jeweils unterschiedlichen Anteilen für die Arbeitslosenversicherung, für die Kranken- und Pflegeversicherung, für die Unfall- und Rentenversicherung) handelt es sich - ähnlich wie bei den Steuern - um Zwangsabgaben. Der maßgebliche Unterschied gegenüber der Steuer besteht in den potenziellen Leistungsansprüchen (als Vorsorge vor einem Versicherungsfall) und in den tatsächlichen Gegenleistungen (bei Eintritt eines Versicherungsfalls), welche den Mitgliedern der gesetzlichen Versicherungen auf der Grundlage der erbrachten Beitragsleistungen (und mit dem Blick auf die zum Teil erheblichen Zuschüsse an die Leistungsträger aus dem Steueraufkommen) zustehen oder gewährt werden. Insofern sind die Additionen der Steuerquote und der Sozialabgabenquote zu einer Quote der Gesamtbelastung mit Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen, selbst wenn davon

ausgegangen wird, dass bei der Erhebung der Daten einheitliche methodische und institutionelle Vorgehensweisen praktiziert worden sind.

In der Tat: Diese Lasten bestimmen die Höhe der verbleibenden Einkommen und der [Gewinne](#) und damit die Dispositionsspielräume der privaten Akteure. Das gilt auch dann, wenn der jeweiligen Belastung die zugehörigen öffentlichen Ausgaben als „fiktive“ Gegenleistung (bei unterschiedlichen Mengen und bei divergierenden Qualitäten) gegenübergestellt werden. Letztlich gebührt in einer Marktwirtschaft den privaten Entscheidungen der Vorrang, so dass hierdurch eine indirekte Begrenzung für die staatliche Abgabenlast vorgegeben wird, auf die geachtet werden muss.

Tabelle 1: Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerempfängern und Steuerarten (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle 1: Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerempfängern und Steuerarten

(in Mio. Euro)

Steuerempfängerin und Steuerart	Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹⁾	2011 ²⁾
Gemeinschaftliche Steuern								
Lohnsteuer		118.919	122.612	131.773	141.895	135.165	125.200	125.450
Veranlagte Einkommensteuer		9.766	17.566	25.027	32.685	26.430	26.450	23.900
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag		9.952	11.904	13.791	16.575	12.474	11.170	10.915
Zinsabschlag-/Abgeltungsteuer ³⁾		6.990	7.633	11.178	13.459	12.442	9.962	9.842
Körperschaftsteuer		16.333	22.898	22.929	15.868	7.173	7.020	9.440
Steuern vom Umsatz ⁴⁾		139.712	146.688	169.636	175.989	176.991	179.900	182.150
Summe I		301.673	329.302	374.334	396.472	370.676	359.702	361.697
Bundessteuern								
Versicherungsteuer		8.750	8.775	10.331	10.478	10.548	10.480	10.420
Tabaksteuer		14.273	14.387	14.254	13.575	13.366	13.210	13.220
Kaffeesteuer		1.003	973	1.086	1.008	997	1.010	1.010
Branntweinsteuer		2.142	2.160	1.959	2.126	2.101	2.040	2.040
Alkopopsteuer		10	6	3	3	2	2	2
Schaumweinsteuer		424	421	371	430	446	425	425
Zwischenerzeugnissteuer ⁵⁾		27	26	25	27	26	26	26
Mineralöl-/Energiesteuer		40.101	39.916	38.955	39.248	39.822	39.200	39.200
Stromsteuer		6.462	6.273	6.355	6.261	6.278	6.150	6.200
Kraftfahrzeugsteuer ⁶⁾						3.803	8.450	8.400
Solidaritätszuschlag		10.315	11.277	12.349	13.146	11.927	11.150	11.100
Pauschalerte Einfuhrabgaben		2	1	1	2	3	3	3
Sonstige Bundessteuern		./. 1	0	0	0	0	0	0
Summe II		83.509	84.215	85.690	86.302	89.318	92.146	92.046
Ländersteuern								
Vermögensteuer		97	27	5	./. 7	7	0	0
Erbschaftsteuer		4.097	3.763	4.203	4.771	4.550	4.175	4.297
Grunderwerbsteuer		4.791	6.125	6.952	5.728	4.857	4.850	4.801
Kraftfahrzeugsteuer ⁶⁾		8.673	8.937	8.898	8.842	4.398	0	0
Rennwett- u. Lotteriesteuer		1.813	1.775	1.702	1.536	1.511	1.410	1.410
Feuerschutzsteuer		331	322	319	327	324	340	380
Biersteuer		777	779	757	739	730	720	715
Summe III		20.579	21.729	22.836	21.937	16.375	11.495	11.603
Gemeindesteuern								
Gewerbesteuer (100 v. H.)		32.129	38.369	40.116	41.037	32.421	31.150	33.450
Grundsteuer A		351	353	355	356	356	362	362
Grundsteuer B		9.897	10.045	10.358	10.451	10.580	11.010	11.225
Grunderwerbsteuer und sonstige Gemeindesteuern		565	551	572	624	671	667	667
Summe IV		42.941	49.319	51.401	52.468	44.028	43.189	45.704
Zölle (100 v. H.)		3.378	3.880	3.983	4.002	3.604	3.800	3.900
Summe V: Steuereinnahmen insgesamt		452.079	488.444	538.243	561.182	524.001	510.332	514.950

¹⁾ Bis 2008 Zinsabschlagsteuer; ab 2009 Abgeltungsteuer auf Zinsen, Dividenden und Veräußerungserträge. ²⁾ Einschließlich Einfuhrumsatzsteuer. ³⁾ Verbrauchsteuer auf bestimmte alkoholische Getränke, die nicht als Schaumwein oder als Bier zu besteuern sind. ⁴⁾ Ab Juli 2009 ist die Kfz-Steuer eine Bundessteuer. ⁵⁾ Schätzung. ⁶⁾ Schätzung.

Quelle: Zusammengefasst nach BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010), Finanzbericht 2011, Berlin, S. 281 f.

Tabelle 2: Verteilung der kassenmäßigen Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften in Mio. Euro (und in Prozent)(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle 2: Verteilung der kassenmäßigen Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften in Mio. Euro (und in Prozent)¹⁾

Jahr	von den Steuereinnahmen in Deutschland entfielen auf			
	den Bund	die Länder	die Gemeinden	die EU
2005	190.146 (42,1)	180.457 (39,9)	59.765 (13,2)	21.711 (4,8)
2006	203.892 (41,7)	195.116 (39,9)	67.294 (13,8)	22.142 (4,5)
2007	230.104 (42,8)	213.201 (39,6)	72.689 (13,5)	22.249 (4,1)
2008	239.180 (42,6)	221.921 (39,5)	77.000 (13,7)	23.061 (4,1)
2009	227.996 (43,6)	207.119 (39,5)	68.386 (13,1)	20.501 (3,9)
2010 ²⁾	216.366 (42,4)	202.540 (39,7)	65.487 (12,8)	25.940 (5,1)
2011 ²⁾	217.301 (42,2)	202.764 (39,4)	67.285 (13,1)	27.600 (5,4)

¹⁾ Abweichungen von 100 v. H. durch Rundungen. ²⁾ Schätzung.

Quelle: Zusammengefasst nach BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010), Finanzbericht 2011, Berlin, S. 290 f.

Tabelle 3: Abgabenquoten im internationalen Vergleich (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle 3: Abgabenquoten im internationalen Vergleich

Jahr	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Schweden	Italien	Schweiz	USA	Japan
Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts ¹⁾								
2000	37,2	44,4	36,4	51,8	42,3	30,0	29,9	27,0
2006	34,8	43,9	35,8	49,5	40,8	29,2	27,5	27,4
2006	35,6	44,0	36,6	49,0	42,3	29,3	28,2	28,0
2007	36,2	43,5	36,1	48,3	43,3	28,9	28,3	28,3
2008	36,4	43,1	35,7	47,1	43,2	29,4	28,9	k. A.
2009								
2010								
2011								

¹⁾ Ermittelt auf der Grundlage von Abgrenzungsmerkmalen der OECD.

Quelle: Zusammengefasst nach BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010), Finanzbericht 2011, Berlin, S. 395.

Literaturhinweise:

- BOHLEY, P. (2003), *Die Öffentliche Finanzierung – Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme*, München;
- DICKERTMANN, D., GELBHAAR, S. unter Mitwirkung v. V. W. PIEL (2000), *Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Institutionen, Instrumente und ökonomischen Ziele der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Herne, Berlin;
- HOMBURG, S. (2010), *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Aufl., München;
- KONRAD, K. A./ ZSCHÄPITZ, H. (2010), *Schulden ohne Sühne? – Warum der Absturz der*

Staatsfinanzen uns alle trifft, 2. Aufl., München;

- LAMPERT, H., BOSSERT, A. (2007), *Die Wirtschaftsund Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union*, 16. Aufl., München;
- SCHERF, W. (2011), *Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München.

Dietrich Dickertmann *Viktor W. Piel*

Staatsausgaben

In der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland werden dem Staat (mit dem Bund, den Ländern und den Gemeinden) einzelne Aufgaben der Ordnungs- und der Prozesspolitik zugewiesen, die im öffentlichen Interesse liegen, weil sie vom Markt (für private Güter) nicht in zufrieden stellender Weise bereitgestellt werden. Mit derartigen Leistungen (in Form öffentlicher und meritorischer Güter) greift die öffentliche Hand auf unterschiedlichen Wegen in das wirtschaftliche Geschehen ein: Das gilt zum einen für Interventionen zur Beeinflussung des privaten Angebots und der privaten Nachfrage in Form von Gesetzen und Verordnungen, welche nicht unmittelbar budgetwirksam werden (Merkmal: *Verordnungsintensität*). Das betrifft zum anderen die Erhebung von Steuern (Abgaben) und die Aufnahme von Schulden sowie die Verausgabung der öffentlichen Mittel, womit naturgemäß beträchtliche Budgetwirkungen einhergehen (Merkmal: *Budgetintensität*).

Nach herkömmlichem Verständnis werden zu den öffentlichen Ausgaben die geplanten (mit Soll-Angaben) und die tatsächlichen (mit Ist-Angaben) Geldzahlungen und

die monetär bewerteten Naturalleistungen der öffentlichen Hand an den privaten Sektor (Haushalte und [Unternehmen](#)) sowie an andere Hoheitsträger im In- und im Ausland gerechnet. Die Ausgaben basieren dabei auf besonderen Leistungsgesetzen oder beruhen auf vertraglichen Beziehungen zwischen der zuständigen Gebietskörperschaft und dem jeweiligen Leistungsempfänger. Eine erste Gliederung der Staatsausgaben (siehe Abbildung) kann dabei nach administrativen Zuordnungen (Ministerialprinzip; siehe Abbildung, Teil (1)) als dominantes Bestimmungsmerkmal für die Aufstellung des Haushaltsplans oder nach volkswirtschaftlichen Kennzeichnungen (Funktionalprinzip; siehe Abbildung, Teil (2)) vorgenommen werden.

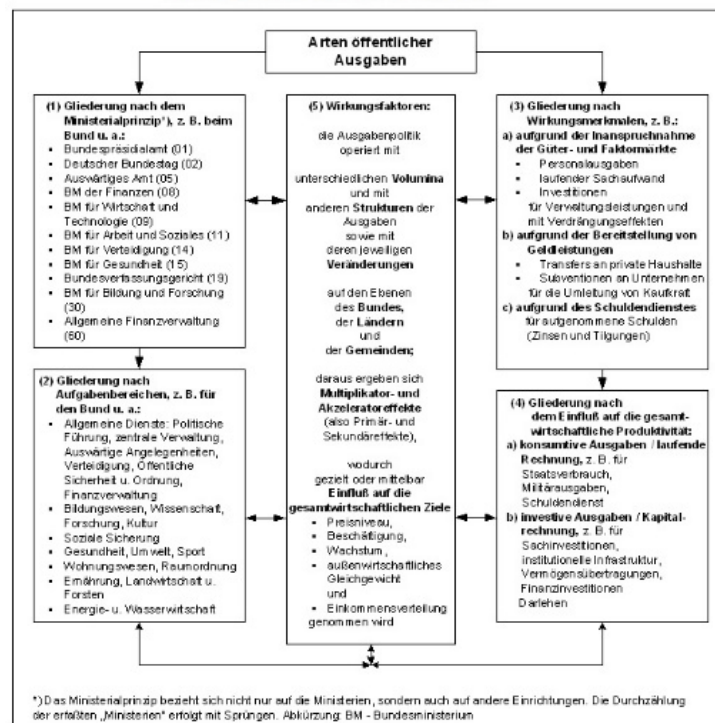
Bei der letztgenannten Systematisierung können mit Blick auf die marktwirtschaftliche Ordnung zunächst Ausgaben benannt werden, welche zur Erhaltung und Sicherung der staatlichen Existenz und zum Schutz der freien Entfaltung marktwirtschaftlicher Kräfte bestimmt sind. Derartige Ausgaben betreffen einen Großteil der staatlichen Ausgabentätigkeit, wie beispielsweise Ausgaben zum Schutz der inneren und äußeren Sicherheit sowie zur Bewahrung des Rechtssystems.

Hinsichtlich ihrer Ansatzstellen im volkswirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsprozess (siehe Abbildung, Teil (3)) können die öffentlichen Ausgaben sodann weiterführend in staatliche *Verwaltungsleistungen* (Personal- und Sachausgaben) und *Geldleistungen* (Transferzahlungen) gegliedert werden: Ausgaben für die Verwaltung beinhalten Entgelte für die Inanspruchnahme von Leistungen der Faktor- und Gütermärkte (die Besoldung bzw. Bezahlung von Beamten, Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes, die (Real-)Ausgaben für den

laufenden Bedarf und für Investitionszwecke). Die von der öffentlichen Hand insofern nachgefragten Ressourcen stehen dem privaten Sektor nicht mehr zur Verfügung (Verdrängungseffekte). Bei den Geldleistungen (Transfers an private Haushalte, Subventionen an private Unternehmen) ist eine unmittelbare Gegenleistung – von der Einhaltung bestimmter Empfangs- oder Verwendungsauflagen abgesehen – nicht gegeben.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Abbildung: Öffentliche Ausgaben im Überblick



Bei derartigen Zahlungen kommt es zu einer Umleitung von Kaufkraft ohne eine unmittelbare Inanspruchnahme von Ressourcen (das gilt z. B. bei Sozialleistungen als Transfer an private Haushalte, die den Zweck verfolgen, deren individuelle Einkommenslage zu verbessern; für Zuschüsse an Unternehmen zur Verbesserung des Umweltschutzes oder zur Innovationsförderung). Hinzu kommen die Zahlungen an die Finanzmärkte für zuvor dort aufgenommene Schulden, welche in Form von Zinsen und

Tilgungsleistungen (Schuldendienst) bedient werden müssen, um das Standing eines guten Schuldners zu bewahren.

Zudem können die Staatsausgaben mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung auch nach *investiven einerseits* und *konsumtiven öffentlichen Ausgaben* andererseits gruppiert werden (siehe Abbildung, Teil (4)): Ersteren wird häufig ein höherwertigerer volkswirtschaftlicher Rang zugewiesen. Festzustellen ist jedoch, dass Investitionen aufgrund ihrer Nutzung im Regelfall bestimmte konsumtive Ausgaben als Folgekosten (z. B. Energie- und Erhaltungsaufwand) nach sich ziehen. Deshalb müssen mit einem wachsenden Kapitalstock (z. B. Bau eines Universitätsgebäudes) der öffentlichen Hand auch zwangsläufig die Konsumausgaben (z. B. zusätzliche Personalausgaben zur Nutzung des Universitätsgebäudes) steigen. Zudem ist anzumerken, dass Differenzierungen zwischen investiven und konsumtiven öffentlichen Ausgaben bis zur Einführung der Schuldenbremse bedeutsame Rückwirkungen auf die Begrenzung der zulässigen Höhe der Netto-Neuverschuldung als Teil der öffentlichen Einnahmen hatten (Staatsverschuldung). Diese unmittelbare Bindungswirkung bei der Schuldenaufnahme ist nunmehr entfallen.

Derartige Einteilungen öffentlicher Ausgaben begründen darüber hinaus eine wirkungsbezogene Analyse (siehe Abbildung, Teil (5)) der Staatsausgaben hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Ziele: Zu prüfen ist, wie sich eine Änderung des *Ausgabenvolumens* und / oder eine Änderung der *Ausgabenstruktur* auf das Preisniveau, auf die Beschäftigung, auf die Wirtschaftsstruktur und auf das Wirtschaftswachstum sowie auf die außenwirtschaftlichen

Beziehungen und auch auf die Einkommensverteilung auswirken.

Im Mittelpunkt diesbezüglicher Analysen stehen die Wirkungen der Staatsausgaben im föderalen System von Bund, Ländern und Gemeinden (siehe Tabelle 1; hier: ohne die Träger der gesetzlichen Sozialversicherungen) auf die Nachfrage. Dabei wird unterstellt, dass die staatlichen Ausgaben für den Kauf von Gütern unmittelbar und vollständig auf dem Markt nachfragewirksam werden. Demgegenüber werden Transferzahlungen von den Empfängern der Leistungen nur teilweise und mittelbar in eine Nachfrage auf dem Markt umgesetzt, weil der andere Teil der Mittel mitunter gespart wird.

Dieser Sachverhalt ist für die Beschreibung so genannter *Multiplikator- und Akzeleratoreffekte* von Bedeutung: Da aus zusätzlicher Nachfrage bei den Anbietern der Güter ein *Einkommen* entsteht (Primärwirkung; Multiplikatoreffekt), werden Teile davon wiederum nachfragewirksam, weil diese Wirtschaftssubjekte ihr (erhöhtes) Einkommen ebenfalls teilweise ausgeben. Mit der daraus entstehenden erneuten Einkommensbildung (Sekundärwirkung; Akzeleratoreffekt) schließt sich der Kreis. Der durch die Staatsausgaben ausgelöste Nachfrageimpuls entspricht in der Regel nicht exakt dem Ausgabenbetrag, sondern kann von diesem nach oben (z. B. bei Zinssubventionen als Anreiz an private Investoren zur Erleichterung der Kreditaufnahme mit dem Ziel der Förderung von Investitionen) oder nach unten (z. B. bei erhöhten Personalausgaben an die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes mit deren anteiliger Anlage der Mittel für Sparzwecke) abweichen.

Jenseits dessen können staatliche Ausgaben auch angebotsorientiert ausgelegt sein, wenn beispielsweise an Bildungsausgaben oder an Mittelzuweisungen zur

Forschungsförderung gedacht wird. Darüber hinaus verändern die Zahlungen für den Schuldendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) die Liquiditätslage der Finanzmärkte, wobei naturgemäß die vorausgehende Refinanzierung solcher Zahlungen nicht unbeachtet bleiben darf.

Die in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegenen öffentlichen Ausgaben führten zu einer Erhöhung der *Staatsquote* als Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, wie das die nachstehende Tabelle 1 zum Ausdruck bringt.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle 1: Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt^{*)} (2004 bis 2010)

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ausgaben	<i>in Mrd. €</i>						
Bund	251,6	259,9	261,0	270,5	282,3	292,3	303,7
Länder	257,1	260,0	260,0	265,5	275,1	286,7	286,9
Gemeinden	150,1	153,2	157,4	161,5	168,0	177,2	181,8
Summen**	614,7	627,0	638,2	649,2	675,0	727,1	734,5
	<i>in Prozent</i>						
Anteil am nominalen Bruttoinlandsprodukt	27,8	28,0	27,4	26,7	27,2	30,3	29,4

^{*)} Der Gesamthaushalt umfasst den Bund (mit Sonderhaushalten), die Länder und die Gemeinden (mit Zweckverbänden).^{**} Die Summe ergibt sich nicht aus der Addition der Ausgaben, da die Zahlungen zwischen den Ebenen herausgerechnet worden sind.

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben des BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN (2011), Monatsbericht Februar, S. 101 ff. (Tabelle 7).

Darin sind, das ist einschränkend anzumerken, die Ausgaben der Gesetzlichen Sozialversicherungen ([Parafiski](#)) noch nicht enthalten. Ansonsten wäre die Staatsquote deutlich höher anzusetzen, wie das die Tabelle 2 zeigt.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle 2: Ausgaben des Staates insgesamt^{*)}

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ausgaben in Mrd. Euro	1.050,3	1.054,5	1.059,4	1.085,6	1.138,7	1.164,1
Anteil am nominalen Bruttoinlandsprodukt in v. H.	46,8	45,3	43,6	43,8	47,5	46,6

^{*)} Einschließlich der Träger der Gesetzlichen Sozialversicherungen.

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben beim SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2010): Jahresgutachten 2010/2011, BTags-Drucksache 17/3700.

Wachsende Staatsausgaben, steigende Steuern und Sozialabgaben sowie eine Erhöhung der Staatsverschuldung haben zu gravierenden politischen und wirtschaftlichen

Akzeptanzproblemen geführt: Zum einen büßt die öffentliche Finanzwirtschaft an Glaubwürdigkeit bezüglich der Wahrung des marktwirtschaftlichen Systems ein. Dieser Ansatz basiert auf der Vorstellung, dass den Kräften des Marktes prinzipiell ein Vorrang vor staatlichen Interventionen einzuräumen ist (Interventionismus). Zum anderen wird auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial durch eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung in Verbindung mit einer zunehmenden staatlichen Bürokratie als Folge hoher Staatsausgaben beeinträchtigt. Aufgrund diesbezüglicher Wirkungsmechanismen werden einerseits immer wieder Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung, nicht zuletzt unter Verwendung des haushaltsrechtlich sehr fragwürdigen Instruments der globalen Minderausgabe, zur Senkung der Staatsquote in den Focus der Finanzpolitik gerückt. Solche Vorgaben werden dann aber andererseits häufig und viel zu schnell wahltaktischen und politikökonomischen Zielsetzungen geopfert.

Literaturhinweise:

- BLANKART, C. B. (2008), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 7. Aufl., München;
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2011), *Finanzbericht 2010*, Berlin;
- DICKERTMANN, D., GELBHAAR, S., unter Mitwirkung von V. W. PIEL (2000), *Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Institutionen, Instrumente und ökonomischen Ziele der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Herne, Berlin;
- MAY, K.-U. (2002), *Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen*, Frankfurt;

- SCHERF, W. (2011), *Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München;
- ZIMMERMANN, H., HENKE, K.-D., BROER, M. (2009), *Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 10. Aufl., München.

Dietrich Dickertmann Peter T. Baltes

Staatsverschuldung

Ziele und Wege der Staatsverschuldung

Dem Staat in der Bundesrepublik Deutschland (mit dem Bund, den Ländern und den Gemeinden - Fiskalföderalismus) werden in einer marktwirtschaftlichen Ordnung (Soziale Marktwirtschaft: Grundlagen) zahlreiche Aufgaben im Rahmen der Ordnungs- und der Prozesspolitik übertragen. Die Erfüllung derartiger Aufgaben setzt disponible Finanzmittel zur Finanzierung der institutionellen Infrastruktur und zur Umsetzung zugehöriger staatlicher Leistungen voraus. So dient neben hoheitlichen Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträgen, monetären Sanktionen - Staatseinnahmen) und Erwerbseinkünften (aus öffentlichen Unternehmen) auch die Schuldenaufnahme des Staates der Einnahmenerzielung zugunsten der öffentlichen Haushalte (siehe Tabelle 1).

Die Einnahmen aus der Staatsverschuldung sind wie die Erwerbseinnahmen – aber anders als die Steuern (hier mit Zwang) – durch die Freiwilligkeit der Mittelbereitstellung charakterisiert, wenn vom Fall einer Zwangsanleihe (gleichsam eine Steuer mit Anspruch auf Rückzahlung) abgesehen wird. Es gelten für diese Form der staatlichen Einnahmenbeschaffung insoweit also marktwirtschaftliche

Prinzipien: Die öffentlichen Hände konkurrieren als Nachfrager auf den Kreditmärkten mit den dort auftretenden privaten Kreditnachfragern (Unternehmen und private Haushalte) aus dem In- und aus dem Ausland. Die Kapitalanbieter (inländische Banken, Kapitalsammelstellen wie Versicherungen und Investmentfonds, private Haushalte und Unternehmen sowie entsprechende Anlegergruppen im Ausland, siehe Tabelle 2) überlassen dem Staat gegebenenfalls ihre Liquidität (Fremdkapital) und erhalten dafür als Gegenleistung die jeweils vereinbarten Zinszahlungen zu Marktkonditionen. Eine unmittelbare Verschuldung bei der Notenbank (Deutsche Bundesbank, Europäische Zentralbank) ist grundsätzlich ausgeschlossen (Art. 123 Abs. 1 AEUV).

Die durch das Einnahmeinstrument „Verschuldung“ beschafften Mittel (in Form von unterschiedlich konditionierten Schatzwechseln, Schatzanweisungen, Finanzierungsschätzen, Bundesschatzbriefen, Schuldscheindarlehen, Bundesobligationen, Anleihen, Direktausleihungen) haben mit Blick auf die Anlegerinteressen (im Inland und im Ausland) einerseits sowie mit Blick auf die Zielsetzung eines kostengünstigen und zugleich auch liquiditätsadäquaten Schuldenmanagements des Staates zur Inanspruchnahme und zur Bedienung der jeweils gegebenen Marktsegmente (bei unter Umständen divergierenden Währungen) andererseits unterschiedlich befristete Laufzeiten (und demzufolge auch voneinander abweichende Zinssätze). Letztendlich sind die aufgenommenen Fremdmittel durch vereinbarungsgemäße Tilgungen (und Zinszahlungen) an die jeweiligen Gläubiger zurückzuzahlen, wenn das Vertrauen der Anleger in den staatlichen Emittenten auf Dauer bewahrt bleiben soll.

Generell erfüllt die Staatsverschuldung den Zweck, das zeitliche Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des Vollzugs öffentlicher Haushalte auszugleichen. Dabei geht es zum einen um die Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen im laufenden Haushalt, welche durch *Kassen(verstärkungs)kredite* gedeckt werden. Zum anderen dienen die Mittel zur Finanzierung der Ausgaben in Form von Deckungskrediten. Bei der Kreditaufnahme ist zwischen der *Netto-* und der *Bruttokreditaufnahme* zu unterscheiden: Die Nettokreditaufnahme ist der Teil der gesamten Kreditaufnahme (Bruttokreditaufnahme als Stromgröße) innerhalb eines Jahres, der nicht zur Schuldentilgung (Anschlussfinanzierung), sondern zur Ausgabenfinanzierung (Netto-Neuverschuldung) eingesetzt wird. Die Netto-Neuverschuldung erhöht den Schuldenstand (als Bestandsgröße), wenn von einer Netto-Tilgung (als Minderung des Schuldenstandes) abgesehen wird.

Lastenverschiebung und Schuldenbremse

Durch die Verschuldung erweitert die öffentliche Hand nicht nur ihren gegenwärtigen Handlungsspielraum; im Gegenzug übernimmt sie zudem zukünftige Zahlungsverpflichtungen in Form des aufzubringenden Schuldendienstes (Verzinsung und Tilgung) und determiniert dadurch künftige Ausgaben. Deswegen ist die öffentliche Verschuldung an gesetzliche Normen (Verschuldungsgrenzen) gebunden. Die Verschuldungsgrenzen in Deutschland sind nach Beschluss der Föderalismusreform II aus dem Jahr 2009 im Art.115 Grundgesetz (GG) geregelt und werden gemeinhin als [Schuldenbremse](#) bezeichnet.

Sie geben vor, dass die Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten

auszugleichen sind. Dieser Regel ist entsprochen, wenn die Einnahmen des Bundes aus Krediten die Grenze von 0,35 v. H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten (Strukturkomponente). Weitere Verschuldungsspielräume bis zu einem Schwellenwert von 1,5 v. H. des BIP werden dem Bund für den Fall einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung eingeräumt (Konjunkturkomponente). Das Ausschöpfen dieser Verschuldungsspielräume verpflichtet zu einer konjunkturgerechten Zurückführung der so aufgenommenen Kredite unter Verwendung eines Kontrollkontos.

Die Schuldenbremse ist für den Bund ab dem Jahr 2016 bindend; sie sieht für die Länder nach einer Übergangsphase ab dem Jahr 2020 generell gar keine Schuldenaufnahme mehr vor. Um diesem ambitionierten Ziel gerecht zu werden, gewährt die föderale Bund-Länder-Gemeinschaft den fünf Ländern Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt sowie dem Saarland im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro. Der Art. 109 a GG sieht zudem die Einrichtung eines Kooperativen Frühwarnsystems zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen vor. Demnach soll ein zum Jahresbeginn 2010 eingerichteter Stabilitätsrat die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage festlegen und anhand dieser die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern fortlaufend überwachen. Des Weiteren soll der Rat die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen festlegen. Die Beschlüsse und Beratungsunterlagen des Stabilitätsrates sind im Sinne einer möglichst hohen Transparenz des Verfahrens zu veröffentlichen. In seiner dritten Sitzung am 23. Mai 2011 hat der Stabilitätsrat festgestellt, dass in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland

und Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage droht und die betroffenen Länder aufgefordert, Vorschläge für Sanierungsprogramme vorzulegen. Der Rat vereinbart gemeinsam mit dem betroffenen Land ein Sanierungsprogramm, das mit einer Laufzeit von fünf Jahren ausgestattet ist. Die Realisierung des Sanierungsprogramms liegt jedoch in der alleinigen Kompetenz des betroffenen Landes. Der Stabilitätsrat überwacht die Umsetzung und kann mehrfach zur verstärkten [Haushaltskonsolidierung](#) auffordern. Nach Abschluss des Sanierungsprogramms wird das Verfahren entweder abgeschlossen oder erneut ein Sanierungsprogramm vereinbart. Kurzum: Das Sanktionsinstrumentarium ist ausgeschöpft, weitergehende Interventionen oder Maßnahmen zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung sind in der gegenwärtigen ordnungspolitischen Ausgestaltung der nationalen Verschuldungsgrenzen nicht vorgesehen.

„Stabilisierungs“- Instrumente der EU

Über die nationalen Verschuldungsgrenzen hinaus sind zugehörige Verschuldungsgrenzen im EU-Vertrag vorgegeben: Nach den Budgetkriterien des Vertrages von Maastricht (1992) und von Amsterdam (1997) darf der Anteil der Netto-Neuverschuldung am Bruttoinlandsprodukt den Satz von 3 v. H. sowie derjenige der Höhe des Schuldenstandes am BIP (jeweils zu Marktpreisen) den Satz von 60 v. H. im Laufe eines Jahres nicht übersteigen (Art. 104 EG-Vertrag i. V. m. dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und den zugehörigen Verordnungen im sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997, der im Jahr 2005 – allerdings die ursprünglichen Regeln aufweichend – modifiziert wurde).

Bedingt durch die Staatschuldenkrisen in den Mitgliedstaaten der EU-Währungsunion - insbesondere in Griechenland, Portugal sowie Irland - wurden die europäischen Verschuldungsgrenzen von einer Vielzahl von Staaten massiv überschritten (siehe Tabelle 3). Infolgedessen geriet die Europäische Währung, der Euro, unter massiven Abwertungs- und Spekulationsdruck. Die 16 Staaten der Europäischen Währungsunion (Estland ist erst zum Jahresbeginn 2011 eingetreten) sahen sich gezwungen, durch eine *European Financial Stability Facility (EFSF)* diesen Mitgliedstaaten gesonderte Kredite sowie Bürgschaften zu günstigen Konditionen und damit Liquidität bereitzustellen, die sich diese an den Finanzmärkten nicht mehr im benötigten Umfang beschaffen konnten. Nur so konnte die europäische Gemeinschaftswährung stabil gehalten werden. Die Finanzmärkte erachteten die betroffenen Staaten als nur noch begrenzt oder gar nicht mehr kreditwürdig und stellen daher keine neuen Kreditlinien mehr bereit oder nur gegen Zahlung eines Risikoaufschlags in Form hoher Zinssätze. Im Gegenzug zur Gewährung von Finanzhilfen verpflichteten sich die betroffenen Staaten zu weitreichenden Reformen und zur Konsolidierung des öffentlichen Haushalts ([Haushaltskonsolidierung](#)).

Darüber hinaus ist die EU-Kommission im Jahr 2011 entgegen der ursprünglichen Vorgaben des Art. 311 (Satz 2) AEUV, ex-Art. 269 EGV) mit der Emission einer EU-Anleihe direkt als Nachfrager auf dem Kapitalmarkt aufgetreten. Der damit installierte *European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)* war durch die Budgets aller Mitgliedstaaten der EU besichert; er war autorisiert, bis zu 60 Mrd. Euro aufzunehmen und diese Mittel einzelnen Mitgliedstaaten in akuter Finanznot bereitzustellen. Der

EFSF war ebenso wie der EFSM auf eine Laufzeit von drei Jahren befristet und lief somit Mitte des Jahres 2013 aus.

Daher wurde auf europäischer Ebene die Einrichtung eines permanenten Krisenmechanismus, des *European Stability Mechanism (ESM)* vorgesehen, der den EFSF sowie den EFSM ablöste. Hierfür werden jedoch umfangreiche Änderungen an den europäischen Verträgen als notwendig erachtet. Kritiker dieser (neuen) Kreditmechanismen sehen in der Gewährung der Finanzhilfen durch die Mitglieder der Währungsunion die No-Bail-Out-Klausel (Art. 125 AEUV, ex-Art. 103 EGV) verletzt, die vorsieht, dass die Europäische Union und deren Mitglieder nicht für Verbindlichkeiten einzelner Mitgliedsregierungen haften und bewerten die bereitgestellten Kredite als den Einstieg in eine Transferunion. Die EU-Staatengemeinschaft wird demnach für die exzessive Finanzpolitik einzelner Mitgliedsländer in Regress genommen. Dem hat sich nicht zuletzt auch die Europäische Zentralbank durch den Ankauf von Schuldverschreibungen an den Primär- und Sekundärmärkten gebeugt, was von Kritikern als grenzwertig eingestuft wurde: Immerhin stellte das Eurosystem, nach eigenen Angaben des genannten Instituts, dem Markt im Jahr 2010 durch Direktkäufe (von zumindest teilweise stark risikobehafteten Schuldverschreibungen) zusätzliche Liquidität im Wert von 134,8 Mrd. Euro zur Verfügung.

Politisch-ökonomische Beurteilung der Staatsverschuldung

Die Staatsverschuldung verfolgt vor allem das fiskalische Ziel der Mittelbeschaffung. Zudem werden damit auch nichtfiskalische Ziele angestrebt: Bezüglich des *Stabilisierungs- und Wachstumsziels* werden die Mittel zur Stützung des Marktgeschehens mit Hilfe von nachfrage-

oder auch angebotsverbessernden Maßnahmen eingesetzt. Allerdings kann von einer zu hohen Staatsverschuldung auch eine wachstumshemmende Wirkung ausgehen. Erstens können öffentliche Schulden private Investitionen verdrängen (Effekt des „crowding out“) und somit das Wachstum in einer Volkswirtschaft beeinträchtigen. Zweitens verliert die Legislative bedeutende finanzpolitische Verschuldungsspielräume, um im Falle eines exogenen Schocks, aufgrund einer weltwirtschaftlichen Krise oder infolge einer Naturkatastrophe, mit einer antizyklischen Finanzpolitik reagieren zu können und dadurch der Volkswirtschaft stimulierende Wachstumsimpulse zu geben. Neuere Untersuchungen zeigen, dass ab einem Verhältnis des Schuldenstandes zum BIP (jeweils zu Marktpreisen) in Höhe von 90 v. H. die Wachstumsraten der betroffenen Staaten wegen der anteilig hohen Zinsausgaben in den öffentlichen Haushalten deutlich niedriger ausfallen.

Ein weiteres Ziel der Staatsverschuldung ist die *intergenerative Lastenverteilung*. Diese gründet auf der Vorstellung, dass investive Ausgaben des Staates (beispielsweise für Infrastrukturprojekte), deren Inanspruchnahme seitens der Wirtschaftssubjekte sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, schuldenfinanziert werden sollten. Auf diese Weise werden künftige Generationen als Nutznießer investiver Ausgaben in der Gegenwart durch zukünftige, für den Schuldendienst notwendige Steuerzahlungen belastet. Die zeitliche Verteilung der Nutzen und Lasten wird demnach also angeglichen.

Überdies erfüllt die Staatsverschuldung eine *politische Zielsetzung*, soweit solche Einnahmen für den Bürger weniger merklich sind als Steuererhöhungen und folglich

auf einen geringeren Widerstand in der Bevölkerung stoßen. Dadurch vergrößert sich zwar die Wahrscheinlichkeit einer Wiederwahl der betreffenden finanzpolitischen Akteure für den Augenblick. Die Kurzsichtigkeit einer derartigen Politik vernachlässigt aber die zukünftigen Zins- und Tilgungsverpflichtungen, gegebenenfalls die gebotene Glaubwürdigkeit des Staates als verlässlicher Schuldner sowie den sich dadurch langfristig verengenden staatlichen Handlungsspielraum. So steigt der Schuldenstand allmählich und kumulativ bis zu einem Stadium, bei dem eine [Haushaltskonsolidierung](#) (Verringerung der Netto-Neuverschuldung bis zur Erzielung eines Einnahmenüberschusses zwecks einer Nettotilgung) nicht mehr zu vermeiden ist. Das verlangt dann in der Regel eine restriktive Finanzpolitik mit entsprechenden Folgekosten beim zuvor so „umsorgten“ Bürger und führt unter Umständen zu nicht mehr frei gestaltbaren Terminen für die Konsolidierung der Finanzen, z.B. durch Auflagen „von außen“ seitens internationaler Organisationen, was dann zu einer Einschränkung der eigenen staatlichen Souveränität führt.

Bei alledem ist zu bedenken, dass sich derartige Darlegungen und Bewertungen im Regelfall auf die ausgewiesenen Zahlen zur *expliziten* öffentlichen Verschuldung beziehen. Die gravierenden Lasten aus der *impliziten* (versteckten) Staatsverschuldung in Form von vertraglich fest vereinbarten Leistungszusagen der unterschiedlichsten Art (beispielsweise für Pensionen im öffentlichen Dienst, für zugesagte Sparzulagen, für zukünftige Zinszahlungen oder für übernommene und fällig werdende Gewährleistungen) sind dabei folglich nicht adäquat berücksichtigt. Dementsprechend sind die publizierten Zahlenangaben zur öffentlichen Verschuldung auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene trotz

des (methodischen und institutionellen) Bemühens um eine einheitliche statistische Erfassung der zugehörigen Daten mit Blick auf die jeweilige *Tragfähigkeit* der staatlichen Finanzen regelmäßig mit gebotener Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen. Eine nachhaltige Sicherung einer solchen Tragfähigkeit ist zweifellos zum einen hinsichtlich der Handlungsnotwendigkeiten der staatlichen Einrichtungen unverzichtbar; sie dient zum anderen der Stabilität der marktwirtschaftlichen Ordnung durch die Wahrung und den Schutz von Freiheitsräumen der Bürger und der Wirtschaftssubjekte des Gemeinwesens.

Tabelle 1: Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland) (in Mio. €)(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle 1: Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland¹⁾ (in Mio. €)

Jahresende	Bund	Länder	Gemeinden ³⁾	Insgesamt
2005	886.254	471.375	116.033	1.489.029 ⁵⁾
2006	918.911	481.850	118.380	1.533.697 ⁵⁾
2007	939.988	484.373	115.920	1.540.381 ⁵⁾
2008	966.197	483.875	114.518	1.564.590
2009	1.033.017	505.359	119.466	1.657.842
2010	1.075.415	530.916 ²⁾	126.112 ⁴⁾	1.732.442 ⁴⁾

¹⁾ Ohne direkte Verschuldung der Haushalte untereinander. ²⁾ Vorläufige Zahl. ³⁾ Einschließlich der Verschuldung der kommunalen Zweckverbände. ⁴⁾ Teilweise geschätzte Zahl. ⁵⁾ Abweichung in der Quersumme durch Einbeziehung von hier nicht extra aufgeführten Sondervermögen.

Quelle: Zusammengestellt nach Deutsche Bundesbank (2011), Monatsbericht, Mai, S. 60*.

Tabelle 2: Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland nach Gläubigern (in Mio. €)(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle 2: Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland nach Gläubigern¹⁾
(in Mio. €)

Jahres- ende	Banken- System:		Inländische Nichtbanken:		Ausland ²⁾	Insgesamt
	Bundes- bank ³⁾	Kredit- institute	Sozialver- sicherungen	Sonstige ⁴⁾		
2005	4.440	518.400	488	312.201	653.500	1.489.029
2006	4.440	496.800	480	329.177	702.800	1.533.697
2007	4.440	456.900	476	316.665	761.900	1.540.381
2008	4.440	435.600	510	320.740	803.300	1.564.590
2009	4.440	438.700	507	332.795	881.400	1.657.842
2010 ²⁾	4.440	400.600	473	301.129	1.025.800	1.732.442

¹⁾ Ohne direkte Verschuldung der Haushalte untereinander. ²⁾ Teilweise geschätzte Zahl. ³⁾ Ausgleichsforderungen; ohne Gegenrechnung offener Forderungen. ⁴⁾ Als Differenz ermittelt.

Quelle: Zusammengestellt nach Deutsche Bundesbank (2011), Monatsbericht, Mai, S. 59*.

Tabelle 3: Schuldenstand der EU-Mitgliedsstaaten in v. H. des Bruttoinlandsprodukts (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

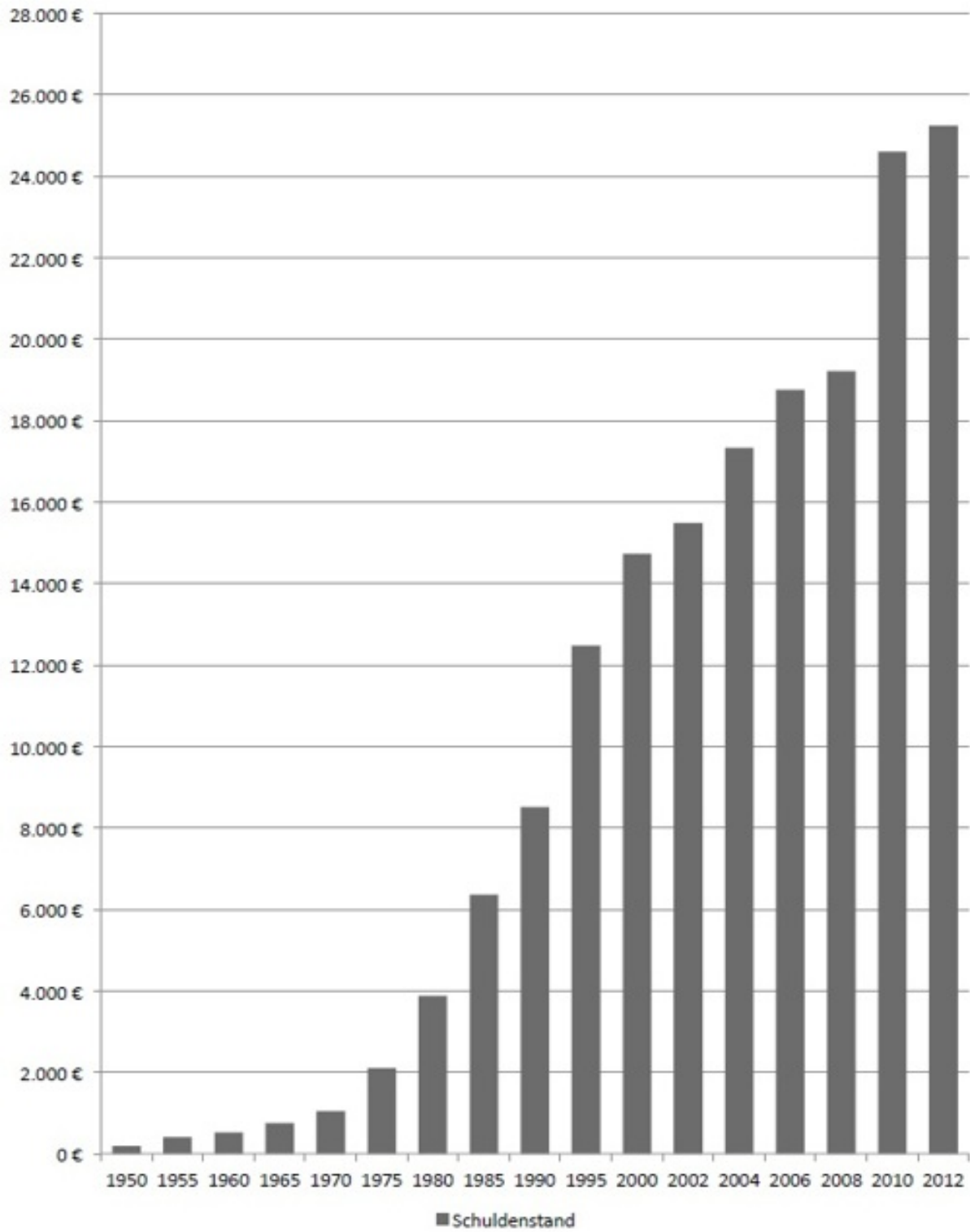
Tabelle 3: Schuldenstand der EU-Mitgliedsstaaten in v. H. des Bruttoinlandsprodukts

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-Mitgliedsstaaten						
Euroraum (17 Länder)	70,0	68,4	66,2	69,9	79,3	85,1
Euroraum (16 Länder)	70,1	68,5	66,3	70,0	79,4	85,3
Europäische Union (27 Länder)	62,8	61,5	59,0	62,3	74,4	80,0
Belgien	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Bulgarien	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2
Tschechische Republik	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5
Dänemark	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Deutschland	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Estland	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6
Irland	27,4	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2
Griechenland	100,0	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8
Spanien	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
Frankreich	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Italien	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Zypern	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8
Lettland	12,4	10,7	9,0	19,7	36,7	44,7
Litauen	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5	38,2
Luxemburg	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Ungarn	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
Malta	69,6	64,2	62,0	61,5	67,6	68,0
Niederlande	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Österreich	64,6	62,8	60,7	63,8	69,6	72,3
Polen	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0
Portugal	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Rumänien	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Slowenien	26,7	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0
Slowakei	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0
Finnland	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Schweden	50,4	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Vereinigtes Königreich	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0
Island	26,0	27,9	28,5	70,5	87,8	k. A.
Norwegen	44,5	55,4	51,5	49,1	43,1	44,7
Kroatien	43,7	35,5	32,9	28,9	35,3	k. A.
Türkei	52,3	46,1	39,4	39,5	45,4	k. A.

Quelle: Eurostat (Hrsg.): Bruttoverschuldung des Staates – Prozent des BIP, Internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=teina225>, Stand: 1.6.2011.

Diagramm: Staatsverschuldung Deutschland Pro Kopf(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

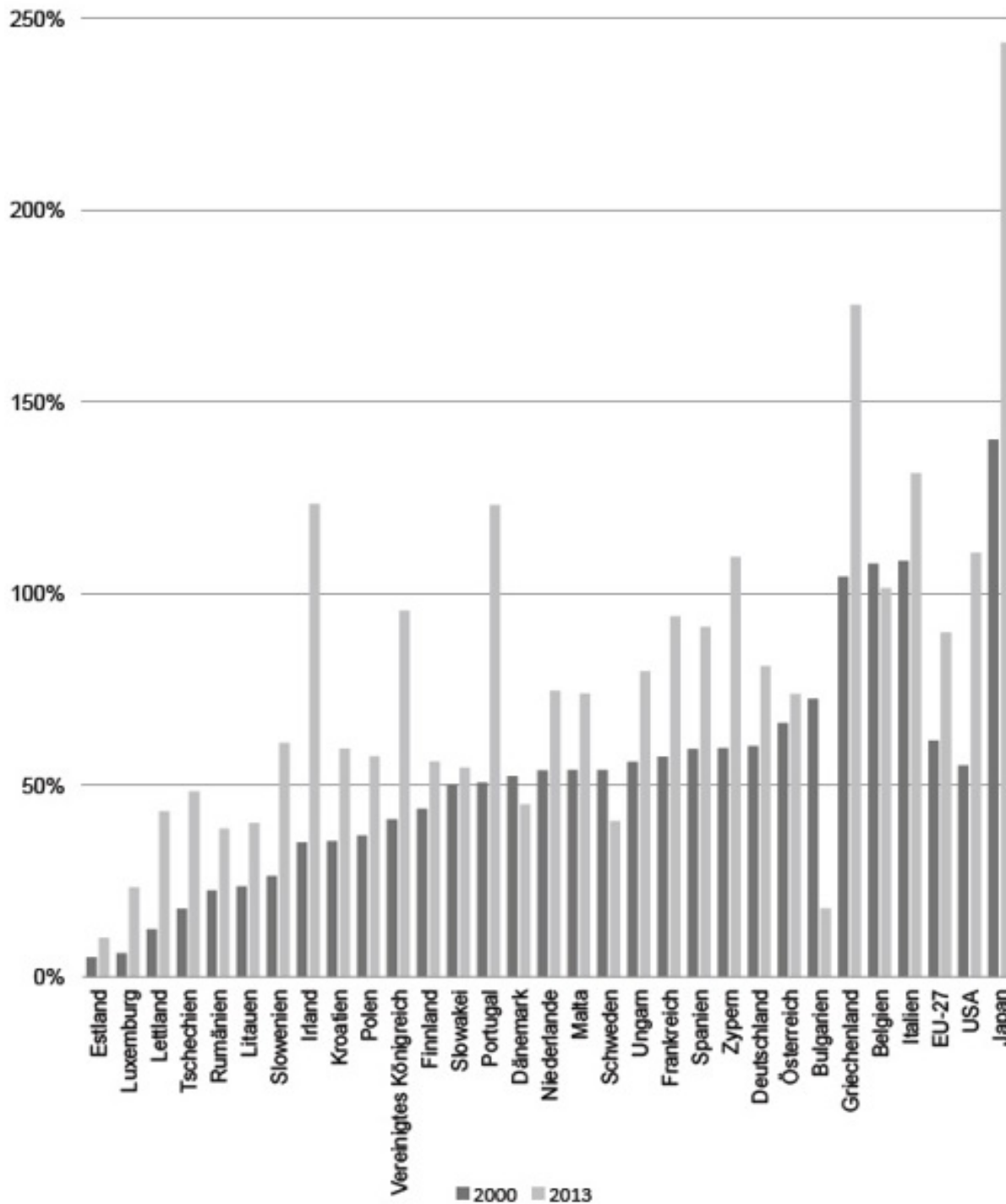
Staatsverschuldung Deutschland Pro Kopf



Quelle: BMF: Monatsberichte 2000-2013

Diagramm: Staatsschuldenquoten 2000 und 2013 (in v.H. des BIP)(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Staatsschuldenquote 2000 und 2013 in v.H. des BIP



Quelle: BMF: Finanzbericht 2014. Berlin Nov.2013

Literaturhinweise:

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010), *Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz*, Berlin;
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010), *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin;
- DICKERTMANN, D. / REICHERT, S. (2010), *Öffentliche Verschuldung und die Schuldenbremse*, in: *Das Wirtschaftsstudium*, H. 1, Beilage WISU-Studienblatt;
- KONRAD, K. A./ ZSCHÄPITZ, H. (2010), *Schulden ohne Sühne? – Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft*, 2. Aufl., München;
- RYCZEWSKI, C. (2011), *Die Schuldengrenze im Grundgesetz – Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter politökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten*, Berlin;
- STALDER, I. (1997), *Staatsverschuldung in der Demokratie – Eine politikökonomische Analyse*, Frankfurt a. M..

Dietrich Dickertmann Stephan Reichert

Schuldenbremsen

Die herkömmliche Finanzierung öffentlicher Haushalte gründet auf der Steuererhebung. Weil diese aber im Regelfall mit erheblichen politischen Widerständen einhergeht, greifen finanzpolitische Entscheidungsträger zur Erzielung von öffentlichen Einnahmen immer wieder

auf das vergleichsweise *bequeme Instrument der öffentlichen Verschuldung* zurück. Dabei wird versucht, die Aufnahme von Krediten mit unterschiedlichen Argumenten einer (traditionellen oder modernen) *Deckungslehre* zu legitimieren. Dem Gesetzgeber war aber von vornherein bewusst, dass diesbezügliche Rechtfertigungen der Gefahr eines Missbrauchs unterliegen. Eine (zu) hohe öffentliche Verschuldung wiederum trägt letztlich dazu bei, das marktwirtschaftliche System zu destabilisieren, weil Entscheidungsprozesse des Marktes durch einen wachsenden Anteil des Staates am Sozialprodukt als Folge einer steigenden öffentlichen Verschuldung beeinträchtigt und weil die Dispositionsspielräume der öffentlichen Haushalte aufgrund zunehmender Zinslasten auf die Dauer vermindert werden.

Die im Grundgesetz (GG) verankerten *gesetzlichen Schuldengrenzen* vermochten den vorstehend umrissenen Prozess nicht aufzuhalten: In der ursprünglichen Fassung des Artikels 115 GG war vorgegeben, dass die Aufnahme öffentlicher Schulden an die Kriterien des „außerordentlichen Bedarfs“ und der „werbenden Zwecke“ bei der Verwendung der Mittel gebunden war. Aufgrund dieser sehr vagen Vorgaben mit großem Interpretationspotenzial wurde die Regelung des Artikels 115 GG im Jahr 1969 dahingehend verändert, dass nunmehr die Einnahmen aus Krediten prinzipiell die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten „Investitionen“ nicht überschreiten durften. Ausnahmen waren nur zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässig. Für diesen Fall wurde dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht später eine besondere Darlegungslast zur Begründung und Rechtfertigung der erhöhten Schuldenaufnahme aufgetragen.

Auch diese modifizierten Bestimmungen konnten eine Inanspruchnahme der Kreditaufnahme als Finanzierungsinstrument seitens der Finanzpolitiker mit einem weiteren, rasanten Anstieg der öffentlichen Verschuldung letztlich nicht begrenzen. Deswegen wurde im Jahr 2009 vor dem Hintergrund der vertraglichen Vorgaben gemäß Artikel 104 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der auf der europäischen Ebene für jedes Mitgliedsland zwei Defizitkriterien (Neuverschuldung mit höchstens 3 Prozent und Schuldenstand mit maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) definiert, ein umfangreiches Regelwerk zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung durch die so genannte *Schuldenbremse* auf der nationalen Ebene *für den Bund und für die Länder* (unter einer allerdings nur mittelbaren Einbindung der Gemeinden) im Sinne eines nationalen Stabilitätspaktes auf der Grundlage von *Artikel 109 Abs. 2 und 3 GG* installiert.

Nach Artikel 109 Abs. 3 GG haben der Bund und die Länder ihre Haushalte „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen. Für den Bund sind allerdings zwei Abweichungen von dieser Grundregel vorgesehen. Zum einen kann er Schulden aufnehmen, um eine von der Normallage „abweichende konjunkturelle Entwicklung symmetrisch“ auszugleichen. Und zum anderen ist eine Verschuldung zur Vermeidung einer „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage als Folge von Naturkatastrophen oder von außergewöhnlichen Notsituationen“ zulässig. Im letzteren Fall ist mit der zusätzlichen Verschuldung zugleich eine Tilgungsregelung vorzugeben.

Der *Bund* hat diese Grundregel gemäß Artikel 143 d Abs. 1 GG erstmalig für das Jahr 2011 anzuwenden und während

einer Übergangszeit bis zum Jahr 2016 im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen umzusetzen. Demgegenüber haben die Länder die obige Grundregel ohne Ausnahmen aufgrund einer Übergangsregelung bis zum Jahr 2020 in ihren jeweiligen Länderverfassungen einzuführen (ebenfalls gemäß Artikel 143 d Abs. 1 GG).

Jenseits dessen gelten für den *Bund* gemäß einer Neufassung des Artikels 115 Abs. 2 GG folgende *Besonderheiten*: Der Grundregel des Haushaltsausgleichs ohne Kredite ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten als „Strukturkomponente 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts“ nicht überschreiten. Hinzu kommen die Schuldeneinnahmen zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung als „Konjunkturkomponente“. Diese ergibt sich aus dem Produkt der Unteroder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten (Produktionslücke) mit der Budgetsensitivität, die angibt, wie die sich Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei veränderter gesamtwirtschaftlicher Aktivität entwickeln. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem gesondert geführten *Kontrollkonto* erfasst und überwacht. Eine Kreditaufnahme, welche den Schwellenwert von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts übersteigt, ist konjunkturgerecht zurückzuführen. Methodische und institutionelle Einzelheiten sind ergänzend dazu im Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 GG geregelt.

Für die *Länder* gelten darüber hinaus die Bestimmungen des Artikels 143 d Abs. 2 und 3 GG. Demnach werden ausgewählten Bundesländern während der Jahre 2011 bis 2019 finanzielle Hilfen seitens des Bundes und der Länder

über eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in Höhe von 800 Mio. Euro / Jahr auf der Grundlage des Gesetzes zur Gewährung von *Konsolidierungshilfen* vorweg gewährt, um diese auf ein vergleichbares sowie tragfähiges Regelungsniveau zu bringen und um diesen so den Übergang zur Zeit ohne Schulden ab dem Jahr 2020 zu erleichtern.

Um das insoweit umrissene Konzept der Schuldenbremse in adäquater Weise transparent zu halten, regelt Art. 109 a GG in Verbindung mit dem dazu verabschiedeten Stabilitätsratsgesetz die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch einen neu eingerichteten *Stabilitätsrat* (Mitglieder: Bundesfinanzminister, Länderfinanzminister und Bundeswirtschaftsminister), die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage, die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen sowie die Veröffentlichung der Beschlüsse und Beratungsunterlagen des Stabilitätsrats.

Das (komplex angelegte) Lösungskonzept der Schuldenbremse verspricht nach den Äußerungen seiner politischen Protagonisten die zweifellos gebotene Abhilfe zur Minderung der öffentlichen Neuverschuldung und darüber hinaus schließlich auch zum Abbau des öffentlichen Schuldenstandes. Deswegen wird es von den politischen Akteuren gegenwärtig nicht nur als ein (vermeintliches) Allheilmittel der [Haushaltskonsolidierung](#) in die fiskalisch geprägten Debatten, sondern zugleich auch als ein zweckdienlicher Bestandteil für ein restriktiv angelegtes Reformkonzept zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt als Vorgabe für die anderen Länder der Europäischen Union präferiert. Allerdings ist sichtbar

geworden, dass dabei entsprechende *Übergangsphasen* (für den Bund bis zum Jahr 2016 und für die Länder sogar bis zum Jahr 2020) eingeplant werden mussten. Ob der so erzielte Zeitgewinn von den politischen Entscheidungsträgern im Sinne einer vorgesehenen Begrenzung der öffentlichen Verschuldung tatsächlich hinreichend genutzt wird, bleibt regelmäßigen Prüfungen des praktizierten Finanzgebarens seitens der öffentlichen Haushalte durch die Öffentlichkeit vorbehalten. Ein erster Prüfstein hierfür stellt die gesetzliche Implementierung der Schuldenbremse in die Verfassungen der 16 Bundesländer dar. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Lage (auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene) sowie angesichts zukünftig absehbarer Belastungen mit Blick auf die demographischen Entwicklungen dürften die Zweifel hinsichtlich einer eindeutig erkennbar werdenden Reduzierung der Netto-Neuverschuldung überwiegen. Zudem weist das Konzept inhärente Schwächen auf: Beispielsweise fehlt die notwendige Einbindung der Gemeinden in das Konzept ebenso wie eine stringente Vorgabe für die Durchsetzung von Sanktionen bei zunächst versteckten oder auch bei offenkundigen Regelverstößen.

Letzteres ergibt sich aus dem Umstand, dass das Konzept mit seinen zahlreichen Stellschrauben als intransparent und trotz des vorgegebenen Rückgriffs bei einigen Datengrundlagen auf das neutral agierende Statistische Bundesamt als gestaltungsanfällig zu kennzeichnen ist. Folglich ist eine Einhaltung oder eine Nichteinhaltung der Verschuldungsregeln vom Deutschen Bundestag sowie von den Parlamenten der Länder zum einen und von der Öffentlichkeit zum anderen nur schwerlich nachzuvollziehen. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die Bundesländer bereits jeweils eigene, also nicht

einheitlich interpretierbare Normierungen der Schuldenbremse in ihren jeweiligen Landesverfassungen verankert haben oder noch auf den Weg bringen werden (ein solches Argument wäre in Sonderheit zu beachten, wenn das Konzept der Schuldenbremse, wie vorgeschlagen wird, auf die EU-Ebene übertragen wird). Nach alledem ist kaum zu erwarten, dass diese vorgebliche „Musterregelung“ für eine Schuldenbremse wesentlich bessere, nämlich nachhaltig wirkende Ergebnisse einer Schuldenbegrenzung bei den öffentlichen Haushalten zeitigen wird, als dies bei den zuvor geltenden gesetzlichen Bestimmungen mit ihren seitens der Finanzpolitiker gern wahrgenommenen Interpretationsspielräumen der Fall war. Erste Erfahrungen im Umgang mit der Schuldenbremse durch politische Akteure, welche von zugehörigen Warnungen vor Haushaltstricks seitens des Bundesrechnungshofs und der Deutschen Bundesbank begleitet werden, stützen diese Bedenken.

Literaturhinweise:

- Bundesministerium der Finanzen (2010), Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, Berlin;
- Dickertmann, D./ Reichert, S. (2010), Öffentliche Verschuldung und die Schuldenbremse, in: Das Wirtschaftsstudium, H. 1, Beilage WISU-Studienblatt;
- Kastrop, C./ Meister-Scheufelen, G./ Sudhof, M. (Hrsg.) (2010), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz – Zur Fortsetzung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin;
- Konrad, K. A./ Zschäpitz, H. (2010), Schulden ohne Sühne? – Warum der Absturz der

Staatsfinanzen uns alle trifft, 2. Aufl., München;

- Ryczewski, C. (2011), Die Schuldengrenze im Grundgesetz – Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter politökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten, Berlin;
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung - Jahresgutachten 2010/11, Bundestags-Drucksache 17/3700, Ziff. 334 ff.

Dietrich Dickertmann Stephan Reichert

Haushaltskonsolidierung

Im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft sind dem Staat (mit dem Bund, den Ländern und den Gemeinden) eigene ordnungspolitische und prozesspolitische Aufgaben zugewiesen. Deren Erfüllung setzt notwendigerweise eine eigenständige, aber zugleich auch eine ordentliche Haushaltswirtschaft voraus. Allerdings sind die politischen Akteure aufgrund zahlreicher politikökonomischer Erwägungen und Entscheidungen häufig nicht in der Lage, dem Auftrag einer soliden Haushaltspolitik gerecht zu werden.

Die Folge: Es kommt gleichsam permanent zum vergleichsweise bequemen Rückgriff auf das Instrument der öffentlichen Verschuldung ([Staatsverschuldung](#)) und zu entsprechenden Verstößen gegen gesetzliche Grenzen der Kreditaufnahme. Denn eine Erhöhung von Steuern oder die Einführung neuer Abgaben provoziert demgegenüber einen abgabepolitischen Widerstand bei den betroffenen Bürgern. Während bei höheren Abgaben die Belastung im Regelfall

unmittelbar erkennbar wird, bleiben die aus der Verschuldung resultierenden Belastungen zunächst einmal weitgehend unmerklich. Diese Sachlage ändert sich erst, wenn die Zins- und Tilgungslasten aus der Verschuldung derart gestiegen sind, dass dadurch der finanzpolitische Handlungsspielraum des Staates auf den genannten drei föderalen Ebenen zur adäquaten Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und damit auch das Wachstum der Wirtschaft beeinträchtigt werden. Unter Umständen kann das Vertrauen der Kapitalmarktteilnehmer in die Solvenz des Staates derart erschüttert werden, dass hinreichende Finanzierungsoptionen nicht mehr bestehen. Eine solche Fehlentwicklung (in Richtung auf eine eventuelle Staatsinsolvenz) belastet deswegen nicht nur die jeweils lebende Generation, sondern vor allem auch zukünftige Generationen der Steuerzahler.

Parallel dazu haben auf der europäischen Ebene die Staatsschuldenkrisen in Griechenland, Irland und in Portugal die Öffentlichkeit eindringlich auf die Notwendigkeit einer Begrenzung der öffentlichen Verschuldung aufmerksam gemacht. Wenn derartige Fehlentwicklungen aufgrund der seit Jahren wachsenden Schuldenstände bei den öffentlichen Finanzen nicht mehr zu übersehen sind, ist es als politische und gesellschaftliche Kernaufgabe in einer Demokratie folglich dringend geboten, eine umgehende und nachhaltige Haushaltskonsolidierung in die Wege zu leiten, Ausstiegsszenarien aus dem übermäßigen Rückgriff auf das Einnahmeargument der Schuldenfinanzierung darzulegen und auch in die Tat umzusetzen.

Besser wäre es zur Sicherung einer Sozialen Marktwirtschaft naturgemäß, einen solchen Handlungszwang durch die Verabschiedung von interpretationsresistenten, restriktiv wirksamen

transparenten Gesetzesvorgaben gar nicht erst entstehen zu lassen. Deswegen haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat zum Beginn des Jahres 2009 einen weiteren Versuch zur Begrenzung der öffentlichen Schulden gestartet und ein neues, umfangreiches Regelwerk zur Einrichtung eines nationalen Stabilitätspaktes, eine [Schuldenbremse](#), für den Bund und für die Länder in das Grundgesetz (GG) implementiert: Gemäß Art. 109 Abs. 3 GG verpflichten sich der Bund (ab dem Jahr 2016) und die Länder (zum Jahr 2020), ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen der Bund und die Länder ihre gegenwärtig noch bestehenden Budgetdefizite zurückführen. Die begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel sind folglich im Sinne der seit jeher geltenden Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einzusetzen; neue und ausgabenintensive Ausgabenprogramme sind demnach tunlichst zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund umfasst eine Haushaltskonsolidierung (Haushaltssanierung) unterschiedliche definitorische Abgrenzungen:

(1) die *Minderung der Netto-Neuverschuldung*, (2) den *Abbau des Schuldenstandes* oder aber (3) die *Verringerung der Staatsquote*.

Erreicht wird eine solche *Haushaltskonsolidierung* durch verschiedene finanzpolitische Maßnahmen, mit denen Änderungen des Umfangs (Quantität) und / oder der Struktur (Qualität) der öffentlichen Einnahmen einerseits und der öffentlichen Ausgaben andererseits angestrebt werden (sollen). Zur Umsetzung eines derartigen Sanierungsprogramms können mehrere Ansatzpunkte benannt werden: So können

(1) einmalig und / oder dauerhaft wirkende finanzpolitische Maßnahmen zur Anwendung gelangen (Zeitpunkt- und Zeitraumbetrachtung). Zudem können

(2) die Maßnahmen bereits bei der Haushaltsplanung (ex-ante) und / oder erst im Haushaltsvollzug (ex-post) realisiert werden. Überdies ist

(3) eine einzelfallbezogene und / oder aber eine pauschale Anwendung (Rasenmähermethode) finanzpolitischer Maßnahmen denkbar. Ferner kann

(4) die Konsolidierung aktiv gestaltend betrieben (mit Hilfe konkreter Maßnahmen der Finanz- und Haushaltspolitik) und / oder aber passiv aufgrund einer positiven konjunkturellen Entwicklungen (als Wirkung automatischer Stabilisatoren) sowie auch als Folge einer tolerierten Inflation (siehe aber [Deutsche Bundesbank](#)) erwartet werden (Autokonsolidierung).

Auf der *Einnahmeseite* des öffentlichen Budgets richtet sich der Fokus (diesseits der Schuldenaufnahme) zunächst auf die Identifizierung noch bestehender Einnahmespielräume durch die Erhöhung schon existierender Einnahmen, auf die Einführung neuer Einnahmen sowie auf eine unter Umständen mögliche Steigerung der Nettoergiebigkeit der bereits erhobenen Einnahmen durch realisierbare Effizienzgewinne (beispielsweise durch eine Optimierung der (Steuer-)Verwaltung, durch das Eintreiben von echten Steuerrückständen, durch eine konsequente Bekämpfung der Steuerhinterziehung). Eine solche *Steigerung der hoheitlichen Einnahmen* kann bei den Steuern, Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben, Konzessionsabgaben sowie auch bei den gesetzlich vorgegebenen Sozialabgaben ansetzen. *Sonstige gelegentliche Einnahmen*, wie Geldstrafen, Schenkungen, Vermächtnisse können zwar ebenfalls einen

Beitrag zur Sanierung der öffentlichen Haushalte leisten, sind jedoch in der Regel weder nach der Betragshöhe noch nach der Art dezidiert planbar.

Vergleichbare Überlegungen gelten für die *Steigerung von Erwerbseinkünften*, wie Gewinnabführungen aus öffentlichen Beteiligungen, aus der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen wie für Mieten, Pachten, Zinseinnahmen aus öffentlichen Darlehen oder für Privatisierungserlöse (aus dem Verkauf von Beteiligungen, Grundstücken, Forderungen). Eine mehr zufällige Steigerung der öffentlichen Einnahmen kann sich zudem aus dem Münzregal oder aus der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank ergeben.

Daneben kann die Konsolidierung auf der Einnahmeseite des Budgets vor allem bei der Verschuldung ansetzen. Neben einem die Effizienz steigernden Schuldenmanagement bezieht sich dieser Auftrag in erster Linie auf eine *Verringerung der Netto-Neuverschuldung* (definiert als Bruttoneuverschuldung abzüglich Tilgungsleistungen). Dieser Verringerung liegt naturgemäß aber stets eine Steigerung anderer Einnahmen und / oder eine Kürzung der Ausgaben des Haushalts zugrunde. Ein besonderes Augenmerk gilt bei der Verschuldung dem strukturellen (Budget-)Defizit, das Ausdruck einer dauerhaften Überlastung des öffentlichen Haushalts durch kreditfinanzierte Ausgaben und / oder durch bewusst in Kauf genommene Einnahmeausfälle ist.

Die eingangs erwähnte Schuldenbremse sieht für den Bund ab dem Jahr 2016 eine strukturelle Verschuldung von höchstens 0,35 v. H. des BIP (Strukturkomponente) vor, während die Länder auf eine strukturelle Verschuldung ab dem Jahr 2020 gänzlich zu verzichten haben. Neben diesem national vorgegebenen (engen)

Verschuldungsrahmen sind zudem die vertraglich vereinbarten (vergleichsweise weiten) Europäischen Verschuldungsgrenzen zu beachten (derzeit: höchstens 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei der Neuverschuldung und maximal 60 v. H. des BIP beim Schuldenstand), welche derzeit allerdings einer (neuerlichen) Revision unterzogen werden.

Auf der *Ausgabenseite* des öffentlichen Haushalts konzentriert sich die Suche nach Ansatzpunkten zur Konsolidierung zunächst auf die Suche nach Kürzungsspielräumen im Bereich der Flexibilität der Ausgaben. Zu prüfen und zu konstatieren ist, ob und inwieweit die Struktur der Ausgaben einer Veränderung unterworfen werden kann. Aus einer derartigen Sachverhaltsaufnahme resultieren drei mögliche Befunde.

(1) Bei den *fixen Ausgaben* mit einem (zunächst einmal) vergleichsweise großen Umfang besteht kein unmittelbar einsetzbares Gestaltungspotenzial; dieses Ergebnis resultiert aus einer gesetzlichen oder aus einer vertraglichen Mittelbindung (siehe aber unten die Ausführungen zum Haushaltsbegleit- und Haushaltssicherungsgesetz).

(2) Bei den *virulenten Ausgaben* ist demgegenüber ein begrenztes Gestaltungspotenzial festzustellen. Dieser Umstand gründet auf dem Charakter virulenter Ausgaben, die in Form von Verpflichtungsermächtigungen oder von Gewährleistungen bereitgestellt werden. Eine Verpflichtungsermächtigung liegt vor, wenn die Exekutive von der Legislative im Haushaltsplan ermächtigt wird, finanzielle Verpflichtungen über das Haushaltsjahr hinaus einzugehen. Unter Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen) werden Eventualverbindlichkeiten verstanden, die nicht zwingend

eine konkrete Zahlungsverpflichtung für den öffentlichen Haushalt nach sich ziehen. Diesen beiden Instrumenten ist zum einen der Umstand gemein, dass sie zur Absicherung von in der Zukunft liegenden Ausgaben und Risiken bestimmt sind, eine Ausgabenwirkung mit sofortigem Zeitbezug damit aber nicht einhergeht. Zum anderen aber gilt, dass die (tatsächliche oder die eventuelle) Ausgabenbelastung aufgrund der jeweiligen Genehmigungsregeln und -verfahren zeitlich gestreckt werden kann.

(3) Ein vergleichsweise schmaler Bereich auf der Ausgabenseite des Budgets kann zur *Reduzierung gestaltbarer variabler Ausgaben* herangezogen werden; letzteres bezieht sich dann beispielsweise auf eine Rücknahme bei den Planansätzen für Investitionsausgaben oder auf eine (vorübergehende) Nichtwiederbesetzung frei werdender Mitarbeiterstellen im öffentlichen Dienst. Demgegenüber fällt den politischen Akteuren der Abbau von Subventionen oder gar von Steuervergünstigungen (Subventionen, staatliche Beihilfen) trotz aller gegenteiligen Bekundungen äußerst schwer.

Einerseits kann dieser Befund unmittelbare Ad-hoc-Maßnahmen nach sich ziehen, die bei der Verabschiedung und während des Vollzugs des Haushaltsgesetzes ansetzen. Denkbar ist in diesem Rahmen die Verfügung einer *globalen Minderausgabe*: Die Legislative beschließt eine pauschale Ausgabenkürzung, die im Rahmen des Haushaltsvollzugs seitens der Exekutive zu erwirtschaften ist (mit der Folge einer weitgehenden Verschiebung der Gestaltungskompetenz auf den Finanzminister). Mittels einer *Haushaltssperre* können die Legislative und / oder die Exekutive im Einzelfall auf der Grundlage eines abgestuften Umsetzungsverfahrens entscheiden, ob bereits geplante

Ausgaben tatsächlich realisiert werden. Von dem Instrument der Haushaltssperre bleiben die oben erwähnten fixen Ausgaben jedoch unberührt. Durch ein *Haushaltsbegleitgesetz* (parallel zur Vorlage und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes) können finanzwirksame Änderungen von Steuer- (Abgaben)- und / oder Leistungsgesetzen von der Legislative verabschiedet werden, um die im Haushaltsgesetz (mit dem Haushaltsplan) fixierten und (insoweit dann konsolidierten) Sollzahlen zu erfüllen. Das Instrument des *Haushaltssicherungsgesetzes* stellt einen Eingriff der Legislative während des Haushaltsvollzugs in das zuvor im Haushaltsgesetz beschlossene Einnahmen- und Ausgabenprogramm dar. Durch Leistungseinschränkungen sowie Ausgabenkürzungen (optional aber auch durch Einnahmeerhöhungen) soll im Rahmen eines so genannten Sparpakets der Ausgleich des Haushalts gewährleistet werden.

Andererseits können die gestaltbaren variablen Ausgaben durch mittel- bis langfristige Maßnahmen zurückgeführt werden. Durch eine Begrenzung von Mitnahmeeffekten und durch eine Reduzierung von Mittelverschwendungen kann eine *Effizienzsteigerung* sowohl auf einer föderalen Ebene der Gebietskörperschaften (horizontal) als auch zwischen den föderalen Ebenen (vertikal) realisiert werden. Entsprechende Belege dafür sind in den Jahresberichten des Bundesrechnungshofs und der Rechnungshöfe der Länder regelmäßig zu entnehmen.

Ein weiteres Instrument zur Konsolidierung ist die Durchführung von *Privatisierungsmaßnahmen* (Verkauf von Beteiligungen, Grundstücken oder Forderungen an den privaten Sektor), die sich tendenziell unmittelbar auf die eingangs formulierte Zielvorgabe – Minderung der

Staatsquote – auswirkt, gelegentlich aber auch neue öffentliche Kontrollaufgaben mit einem zugehörigen Personalaufwand generiert (Zunahme der Regulierungen). In vergleichbarer Weise können öffentliche Güter und Dienstleistungen über Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) bereitgestellt werden, um so das öffentliche Budget zumindest teilweise zu entlasten. Denkbar ist zudem eine Entstaatlichung durch Aufgabenverlagerung in den Markt ([Deregulierung](#)). Hierbei gehen naturgemäß die Einflussmöglichkeiten des Staats auf die Bereitstellung der betreffenden Güter und Dienstleistungen verloren, im Gegenzug können allerdings Einsparpotenziale realisiert werden.

Bei den mittel- und langfristigen Maßnahmen sind jedoch stets auch *fiskalische Grenzen* zu beachten, welche entweder durch verfahrenstechnische oder durch ergebnisbezogene Auflagen determiniert werden:

Die *verfahrenstechnischen* Auflagen ergeben sich aus den Abstimmungsregeln der Legislative, welche – wie bei den oben beschriebenen Ad-hoc-Maßnahmen – maßgeblich den finanzpolitischen Kurs mitbestimmt. Die Legislative nimmt bei ihren Haushaltsberatungen unter anderem die (rechtlich unverbindliche) *Mittelfristige Finanzplanung* (Mifrfi) zur Kenntnis, welche auf insgesamt fünf Jahre angelegt ist. Dieses Informationsinstrument soll eine Erhöhung der Transparenz über künftige, fiskalisch relevante Entscheidungsspielräume, eine perspektivisch ausgerichtete Schwerpunktsetzung bei der Ausgabenerfüllung sowie eine verbesserte Koordinierung der Haushaltsplanungen seitens der Gebietskörperschaften mit dem Zweck einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen leisten. Diesem konzeptionellen Ansatz und Anspruch, als Orientierungsmaßstab für die Planungen der nachfolgenden

Haushaltsjahre zu wirken, ist die Miffrifi aufgrund föderaler Interessengegensätze jedoch niemals gerecht geworden.

Einen vergleichbaren Weg beschreitet der Bund mittels einer Modernisierung seines Haushalts- und Rechnungswesens. Seit der Planung für das Haushaltsjahr 2012 verfolgt die Regierung als oberste Ebene das Ziel, den darunter liegenden Ebenen „von oben nach unten“ einen Finanzrahmen vorzugeben. Durch diesen Top-Down-Ansatz soll den jeweiligen Ressortansprüchen entgegengewirkt werden, welche durch die bisher praktizierte Anmeldung von Finanzansprüchen mit dem Bottom-Up-Ansatz „von unten nach oben“ in Erwartung von Kürzungsmaßnahmen von vornherein stets zu hoch angesetzt waren. Damit wird beabsichtigt, die Haushaltsplanungen zur Begrenzung von (unerfüllbaren) Wünschen auf eine fiskalisch realitätsnähere Basis zu stellen.

In ähnlicher Form kann der Exekutive im Rahmen der Mittelbereitstellung von der Legislative das Instrument des *Globalhaushalts* zur Verfügung gestellt werden. Der Exekutive wird folglich ein pauschaler (und damit allerdings definitiv begrenzter) Betrag zur Aufgabenerfüllung bewilligt. Bei dieser Wahl der Mittelzuweisung wird die Haushaltsverantwortung jedoch sehr stark dezentralisiert.

Überdies kann die Legislative beim so genannten *Cut-Back-Management* zwei weitere Budgetierungsverfahren mit der Zielsetzung einer Haushaltskonsolidierung zum Einsatz bringen: Das *Zero-Base-Budgeting* (eine Nullbasis-Budgetierung) setzt bei der alljährlichen Haushaltsaufstellung prinzipiell voraus, dass jeder einzelne Ausgabentitel von Grund auf neu zu planen ist. Eine bloße Fortschreibung der Ausgaben nach herkömmlicher Praxis „von unten nach oben“ ist somit unmöglich. Die *Sunset-Legislation* (eine Sonnenuntergangs-Gesetzgebung) sieht

demgegenüber eine zeitliche Befristung (mit Verfallsdatum) der staatlichen Ausgaben vor. Aufgrund solcher Vorgaben muss die Notwendigkeit der Ausgaben in regelmäßigen zeitlichen Abständen stets erneut von der Exekutive geprüft und durch die Legislative legitimiert werden. Die bei beiden Verfahren nachgewiesenen konzeptionellen Schwächen haben jedoch dazu geführt, dass sich diese Ansätze zur Ausgabenbegrenzung in der Praxis bisher nicht haben durchsetzen können.

Bei den ergebnisbezogenen Grenzen kann festgelegt werden, welche Höhe eine Ausgabenkategorie zu einem bestimmten Zeitpunkt maximal erreichen darf oder aber welche Zuwachsrate der Ausgabenkategorie innerhalb eines festgelegten Zeitraums zugestanden wird. Beispielgebend hat sich die Europäische Union schon vor Jahren in einer hellen Stunde eine eigene Haushaltsbegrenzung dieser Art in einer „Institutionellen Vereinbarung“ verschrieben: Danach wird das Finanzierungsverfahren des europäischen Haushalts durch einen so genannten Eigenmittelplafond „gedeckt“. Gegenwärtig dürfen die Gesamteinnahmen (und damit auch die Gesamtausgaben, da gemäß Artikel 311 Satz 2 AEUV „der Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmittel finanziert (wird)“), die Grenze von 1,23 v. H. des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft als eine „Obergrenze“ nicht überschreiten. Der oben benannte Top-Down-Ansatz zielt in eine solche Richtung. Vergleichbare Überlegungen gelten für die für die oben erwähnten nationalen und europäischen Regeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung.

Jenseits dessen ist zu berücksichtigen, dass

(1) mit der obigen Benennung denkbarer Ansatzstellen für eine Konsolidierung weder Aussagen zu den jeweils vorstellbaren betragsmäßigen Größenordnungen noch zu

den damit jeweils einhergehenden Auswirkungen verbunden sind. Letztere können unter Umständen zudem sogar kontraproduktiv mit Blick auf das Gesamtziel einer sparsamen Mittelbewirtschaftung ausfallen. Und zu beachten bleibt dabei überdies, dass

(2) ein vermeintlich erfolgreicher Ergebnismachweis für eine Konsolidierung aufgrund instrumenteller Eigenschaften fragwürdig sein kann. Übergreifend geht es dabei um die Auswahl (Substitution) und die Abstimmung zwischen verordnungsintensiven Maßnahmen (beispielsweise in Form von Geboten und Verboten) einerseits und dem Einsatz von budgetintensiven Eingriffen (beispielsweise in Form von Ausgaben, Steuern, Beiträgen, Gebühren, Schulden, Steuervergünstigungen, Darlehen, Zinssubventionen oder Bürgschaften mit differenzierten Ausgestaltungsansätzen und differenzierenden Mitwirkungspflichten der jeweils betroffenen privaten Akteure) andererseits. Bei alledem ist schließlich zu bedenken, dass

(3) derartige Interventionen mit ihren jeweiligen Abstufungen nicht nur über die beteiligten öffentlichen Haushalte zum Einsatz gelangen.

Vergleichbare Eingriffe kommen zum einen gegebenenfalls auch durch den Einsatz von „Schattenhaushalten“ (beispielsweise in Form nicht ausgewiesener Verpflichtungen oder Forderungen sowie in Form von nicht zugerechneten Leistungen aus der Bürokratieüberwälzung auf den privaten Sektor oder in Form von monetären Sanktionen (Strafgeldern), welche aufgrund von Gerichtsurteilen ohne eine haushalttechnische Erfassung gemeinnützigen Einrichtungen zugesprochen werden, zustande. Und zum anderen sind dabei vor allem die zahlreichen „Nebenhaushalte“ mit ihren jeweiligen arteigenen Gestaltungspotenzialen auf allen föderalen

Ebenen zu erfassen. Dies gilt beispielsweise für öffentliche Unternehmen in unterschiedlichen Rechtsformen und mit verschiedenen geschäftspolitischen Ausrichtungen, für öffentliche Stiftungen, für staatliche Sondervermögen und Fonds, für öffentliche Zweckgesellschaften, für staatliche oder halbstaatliche Lotteriegesellschaften mit zweckgebundener Verwendung von abgezweigten Spielerlösen oder auch für die bereits erwähnten ÖPP. Bei dem Einsatz von Schatten- und Nebenhaushalten (Verschiebebahnhöfe / Töpfchenwirtschaft) drängt sich trotz einer begründeten Rechtfertigung der „Ausgliederung“ im Einzelfall der Verdacht auf, dass der Öffentlichkeit zweckdienliche Informationen zum Umfang der staatlichen Aktivitäten unter Verwendung methodisch-statistischer Abgrenzungsunterschiede gezielt vorenthalten werden. Mit anderen Worten: Solche Einrichtungen sind mit Blick auf die damit beabsichtigte Erweiterung politischer Gestaltungsräume dem Anspruch einer (anstehenden) Haushaltskonsolidierung und Schuldenkontrolle weitgehend entzogen. Unter Anwendung von derartigen „Haushaltstricks“ mag vordergründig zwar den Nachweis für eine gelungene Haushaltskonsolidierung erbracht werden; gegebenenfalls aber wurde aus politischen Gründen auf solche Instrumente zurückgegriffen, um ein geschöntes Bild der Lage zu suggerieren.

Damit wird zugleich auch deutlich, wie schwer es ist, derartige Vorgaben in der haushaltspolitischen Praxis in die Tat umzusetzen. Allerdings besteht vor diesem Hintergrund kein Anlass zur Resignation: Denn tatsächlich existieren sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite des öffentlichen Budgets zahlreiche Ansatzpunkte für die Umsetzung einer zweifellos gebotenen Haushaltskonsolidierung. Die daran anknüpfenden Konzepte und Instrumente gilt es seitens der finanzpolitischen

Akteure im politischen Streit zwischen den Beteiligten und den Betroffenen um die besten Kürzungsstrategien und der davon ausgehenden Wirkungen zu nutzen, um vorrangig die neu gefassten nationalen und europäischen Verschuldungsgrenzen künftig einhalten zu können. Dies ist von eminent wichtiger Bedeutung, um den Wohlstand der heutigen Generation zu wahren und um auch das Auskommen künftiger Generationen adäquat zu sichern. Und deshalb sind die finanzpolitischen Akteure auf allen föderalen Ebenen immer wieder an die Konsolidierungsziele zu erinnern, was allerdings ohne eine entsprechende Mitwirkung der Öffentlichkeit und der Bürger mit hinreichender Kenntnis über den staatlichen Leistungskatalog und über zweifellos gegebene, zweckdienliche Einsparpotenziale kaum umfassend in die Tat umgesetzt werden kann.

Literaturhinweise

- Brügelmann, R. / Kroker R. (2010), Haushaltskonsolidierung – Argumente für eine Begrenzung staatlicher Defizite, hrsg. v. d. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, in: Texte zur Sozialen Marktwirtschaft, H. 3, Berlin;
- Dickertmann, D. / Reichert, S. (2011), Haushaltskonsolidierung, in: Das Wirtschaftsstudium, H. 7, Beilage WISU-Studienblatt;
- Langner, P. (1983), Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation – Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume?, Baden-Baden;
- May, K.-U. (2002), Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzung – Restriktionen und Strategien,

Frankfurt / Main u. a.;

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung – Jahresgutachten 2010/11, Bundestags-Drucksache 17/3700 v. 17.11.2010, S. 186 ff.;
- Wagschal, U. / Wenzelburger, G. (2008), Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden.

Dietrich Dickertmann Stephan Reichert

Steuerpolitik

Die „Stellschrauben“ der Steuerpolitik sind bezeichnet mit der Unterscheidung von Steuer-Quellen und Steuer-Arten, von direkten und indirekten Steuern in der Steuer-Struktur, von Steuer-Quote und AbgabenQuote, von Steuer-Satz und Steuer-Bemessungsgrundlage, von Steuer-Zahler und Steuer-Träger.

Funktionen der Besteuerung

In Deutschland gibt es gegenwärtig 35 Steuerarten. Sie schöpfen alle aus einer einzigen Steuerquelle, dem *Einkommen*, das die Wirtschaftssubjekte aus dem Einsatz von Produktionsfaktoren erzielen. Insofern ist jede Steuer eine Besteuerung des Einkommens. In der hohen Zahl von Arten, diese eine Quelle abzuschöpfen, zeigen sich fünf Funktionen der Besteuerung:

1. „Fiskalische“ Funktion: Steuern müssen ergiebig und mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand zu erheben sein.
2. „Soziale“ Funktion: Die Steuerbelastung soll gerecht verteilt sein. Ökonomen verwenden anstelle des schwammigen Begriffs der Gerechtigkeit den der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit.

3. „Ökonomische“ Funktion: Bei der Besteuerung kann man zwischen verschiedenen Arten der Einkommens-Entstehung und der Einkommens-Verwendung differenzieren, die unterschiedlich belastet werden können.

4. „Konstitutionelle“ Funktion: Die Unabhängigkeit von Gebietskörperschaften im Rahmen der *Finanzverfassung* wird durch die Möglichkeit gestärkt, eigene Steuern zu erheben.

5. „Politische“ Funktion: Je mehr Steuerarten es gibt, umso weniger können die Bürger die tatsächliche Steuerbelastung ihres Einkommens erkennen.

Ein rationales Steuersystem kann die ersten vier Funktionen mit bis zu 12 Steuerarten erfüllen. Dass es in Deutschland dreimal so viel sind, zeigt den Widerspruch der Besteuerung zum Demokratie-Gebot, zu den Geboten von Wahrheit und Klarheit des Staatshaushaltes und damit zu den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft.

Die fiskalischen Funktionen von Ergiebigkeit und Verwaltungseffizienz werden am wirksamsten durch die Besteuerung der Einkommens*verwendung* verwirklicht, wie es mit der als Mehrwertsteuer gestalteten Umsatzsteuer geschieht. Sie belastet allerdings grundsätzlich proportional. Jede Einkommenseinheit, die konsumiert wird, wird mit demselben Prozentsatz belastet. Ausgenommen sind Einkommenseinheiten, die nicht in den Konsum gehen. Dadurch wird die Belastung regressiv: Ein höherer Sparanteil der Einkommensverwendung führt zu einer geringeren Steuerbelastung. Regressiver Belastung durch den Normalsatzes wirken vor allem gespaltene Steuersätze von Normalsatz und ermäßigtem Satz entgegen.

Proportionale Steuern tragen der vom Einkommen bestimmten unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der

Steuerzahler nicht Rechnung. Die Leistungsfähigkeit wird berücksichtigt mit einer progressiven Besteuerung der Einkommensentstehung, der Lohn- und Einkommensbesteuerung. Progressive Steuern belasten zusätzliche Einkommenseinheiten mit einem höheren Prozentsatz als die vorhergehende. Daraus ergibt sich der Unterschied zwischen Durchschnitts-Steuersatz (für das gesamte zu versteuernde Einkommen) und Grenz-Steuersatz (für die jeweils letzte Einkommens-Einheit).

Steuerstruktur

Steuern auf die Einkommensentstehung sind direkte, solche auf die Einkommensverwendung sind indirekte Steuern. Die Steuerstruktur gibt das Verhältnis von direkter und indirekter Besteuerung an. Da Menschen eher zum Geldverdienen motiviert werden müssen als zum Geldausgeben, fordert die ökonomische Funktion der Besteuerung, dass in der Steuerstruktur der Anteil der indirekten Steuern überwiegt. Dies gilt auch in Hinsicht auf den internationalen Standortwettbewerb.

Steuerquote

Für internationale Belastungsvergleiche sind zu unterscheiden Steuerquote und Abgabenquote. In unterschiedlichen *Finanzverfassungen* werden gleiche Staatsaufgaben unterschiedlich finanziert, v.a. Sozialleistungen entweder durch Sozialversicherungsbeiträge oder durch Steuern. Die Belastung der Bürger wird nicht durch die Steuerquote, sondern durch die Abgabenquote zutreffend erfasst. Das gilt jedoch nicht für die - bei Investitionsentscheidungen relevante - Unternehmensbesteuerung.

Steuersatz und Steuer-Bemessungsgrundlage

Für die Steuerbelastung ist die Steuer-Bemessungsgrundlage ebenso bedeutsam wie der Steuersatz. Die Steuer-Bemessungsgrundlage wird durch Absetzungsmöglichkeiten und Ausnahmen, also Steuervergünstigungen (*Subventionen*) bestimmt. Die Steuerpolitik hat zu entscheiden zwischen hohen Sätzen und vielen Ausnahmen oder wenigen Ausnahmen und niedrigen Sätzen. Mit dem Umfang der Ausnahmen steigt der Verwaltungsaufwand beim Staat und bei den Bürgern, sinkt die Überschaubarkeit, wächst die Gefahr von Fehlallokationen. Der Sozialen Marktwirtschaft entspricht ein Steuersystem mit niedrigen Sätzen und wenigen Ausnahmen.

Steuersatz und Steueraufkommen

Für niedrige Steuersätze spricht auch, dass zwischen Steuersatz und Steueraufkommen keine lineare Beziehung besteht. Je höher die Steuersätze sind, umso stärker werden die Steuerzahler Strategien der legalen und illegalen Steuervermeidung entwickeln. Eine Erhöhung von Steuersätzen kann dann zu einer Senkung des Steueraufkommens führen - und umgekehrt.

Steuerzahler und Steuerträger

Personen- und Unternehmenssteuern zu unterscheiden, ist steuerpolitisch zugleich notwendig und problematisch. Es ist notwendig, weil sich in der Unternehmensbesteuerung mehrere Steuerarten unmittelbar addieren und damit Standortentscheidungen nachteilig beeinflussen können, je nach Ausgestaltung v.a. bei Körperschafts- und Gewerbesteuer. Es ist problematisch, weil politisch oft der Eindruck erweckt wird, als seien untere Einkommensgruppen von Unternehmenssteuern nicht betroffen. Das ist falsch, weil Steuern für Unternehmen Kosten sind. Die Kosten werden entweder durch die Preise

gedeckt, die die Kunden zahlen. Dann findet Steuer-Überwälzung statt: Die Kunden tragen auch die Steuern. Oder Steuern können nicht auf die Preise überwält werden. Dann werden Unternehmen Produktionen einstellen und Beschäftigung einschränken. Zu unterscheiden sind also Steuerzahler und Steuerträger.

“Ökosteuern“

Ökonomisch falsche Botschaften können auch mit dem Begriff der Ökosteuer verbunden werden. Es kann ökonomisch geboten sein, externe Kosten durch Abgaben zu internalisieren. Eine Ökosteuer, mit der dauernde oder gar steigende Ausgaben des Staates finanziert werden sollen, ist jedoch Etikettenschwindel. Entweder erfüllt die Steuer ihre ökologische Funktion und bewirkt Verhaltensänderungen, wie geringeren Energieverbrauch. Dann können mit dem Aufkommen immer weniger staatliche Aufgaben finanziert werden. Oder es soll die fiskalische Funktion gesichert und das SteuerAufkommen stabilisiert werden. Dann darf der ökologische Zweck gerade nicht eintreten. Mangelnde Kenntnisse solcher ökonomischen Zusammenhänge ermöglichen es der Steuerpolitik, Funktionen und Belastungen zu verschleiern.

Seit Gründung der Bundesrepublik ist in Deutschland eine völlig unsystematische, überwiegend auf aktuelle politische Zielsetzungen ausgerichtete Steuerpolitik betrieben worden. Auch das hat das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verzerrt. Zur Sozialen Marktwirtschaft gehört ein Steuersystem, das gekennzeichnet ist durch

(a) eine relativ stärkere Belastung der Einkommensverwendung,(b) wenige Steuerarten,(c) niedrige Steuersätze mit wenigen Ausnahmen.

Literaturhinweise:

- HOMBURG, St. (2010), Allgemeine Steuerlehre, München (Vahlen), 6.Aufl.;
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2011), Steuern von A -Z, Berlin (BMF);
- BMF (2010), Datensammlung zur Steuerpolitik, Berlin (BMF);
- BMF (2012), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin (BMF);
- KIRCHHOF, P. (2005), Der Weg zu einem neuen Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht, München (DTV);
- SCHMÖLDERS, G. (1970), Finanz-und Steuerpsychologie, Reinbek (Rowohlt).

Wolfgang Reeder

Öffentliche Unternehmen

Der Staat als Akteur des so genannten zweiten Sektors bedient sich zur Erbringung seiner Leistungen neben der öffentlichen Verwaltung (mit Ministerien, Ämtern und Behörden) einer facettenreichen Vielfalt ausgegliederter betriebsähnlicher Organisationen bis hin zu wirtschaftlichen Unternehmen, wie sie für den ersten, privaten Sektor kennzeichnend sind. Sie alle sind als öffentliche Unternehmen (in unterschiedlichen Rechtsformen) zu bezeichnen, sofern die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar deren Inhaber oder Träger mit bestimmender Mehrheit ist (siehe auch § 2 Finanz-und Personalstatistikgesetz).

Im wesentlichen lassen sich **vier Grundmotive** für die Einrichtung derartiger Unternehmen zur Wahrnehmung

wichtiger öffentlicher Interessen der unterschiedlichsten Art aufzeigen:

(1) Von der öffentlichen Verwaltung ist eine Nachfrage an Leistungen zu decken, welche grundsätzlich auch am Markt erworben werden könnten. Sie werden aber aus politischen Erwägungen oder aus Kostengründen im Wege der staatlichen Eigenerzeugung bereitgestellt. Je nach Art der organisatorischen Gestaltung werden diese Leistungen in reinen oder in verselbständigten *Verwaltungs- und Regiebetrieben* produziert: Erstere verfügen über keine eigene Verwaltung und gehen mit ihren Einnahmen und Ausgaben in den allgemeinen Haushalt ein (Brutto-Etatisierung). Als typische Beispiele für diese Form der öffentlichen Unternehmen sind verwaltungsinterne Druckereien, Werkstätten oder Gärtnereien anzuführen. Bei den letztgenannten Betrieben werden ab einer bestimmten Größe die mit der öffentlichen Verwaltung verbundenen Flexibilitätsmängel dadurch vermieden, dass die Einrichtungen organisatorisch verselbständigt werden, das Betriebsvermögens aus dem öffentlichen Haushalt ausgegliedert wird sowie ein betriebliches Rechnungswesen und eine eigenverantwortliche Betriebsführung eingerichtet werden. Dennoch bleiben diese Betriebe rechtlich unselbständig; sie rechnen ihre Leistungen für andere Verwaltungseinheiten vornehmlich zu kostendeckenden Verrechnungspreisen ab und erscheinen nur noch mit der jährlichen Gewinnabführung beziehungsweise Verlustabdeckung im allgemeinen Haushalt des Trägers (Netto-Etatisierung). Typische Beispiele für diese Form der öffentlichen Unternehmen sind kommunale Verkehrsbetriebe und Energieversorger.

(2) Darüber hinaus werden Güter und Leistungen bereitgestellt, die dem Bereich der allgemeinen

Daseinsvorsorge zugeordnet werden. Im wesentlichen handelt sich hierbei um Versorgungs- und Entsorgungsgüter mit leitungsgebundener Infrastruktur (Beispiele: Bahnverkehr, Abwasserentsorgung). Die hohen fixen Kosten und dadurch die langfristig sinkenden Durchschnittskosten beeinträchtigen eine privatwirtschaftliche Bereitstellung derartiger Angebote.

Eine privatwirtschaftliche Versorgung im Bereich der Güter mit vergleichsweise hohem Öffentlichkeitsgrad (öffentliche Güter) kann aber auch gestört sein, weil eine ausreichende individuelle, freiwillige Zahlungsbereitschaft der Nutzer dafür nicht gegeben ist (Beispiele: Straßenreinigung, Elementarschadens- oder Feuerversicherung). Der Gesetzgeber reagiert auf diese unvollkommenen Marktbedingungen dadurch, dass der Verwaltung die Kompetenz zur Vergabe eines Anschluss- und Benutzungszwangs oder zur Einführung einer Versicherungspflicht eingeräumt wird.

Außer von den bereits erwähnten rechtlich unselbständigen Eigenbetrieben werden derartige Leistungen typischerweise von *rechtlich und organisatorisch-wirtschaftlich selbständigen Unternehmen* erbracht, die zum Teil dem Bereich der [Parafiski](#) zuzuordnen sind. Mitgliedschaftlich verwaltete Einrichtungen, wie die *Kammern* und *Innungen*, sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts konstituiert. Um bestimmte gemeinnützige Zwecke, welche über den tagespolitischen Horizont weit hinaus reichen, zu realisieren, können auch *öffentlichrechtliche Stiftungen* mit einem dementsprechend zweckgebundenen Vermögen eingerichtet werden (Beispiele: Stiftung Warentest, Bundesstiftung Umwelt).

(3) Ferner kann eine politisch motivierte Leistungserstellung für die Einrichtung öffentlicher

Unternehmen maßgeblich sein: Dabei handelt es sich um Bereiche, in denen zwar eine Marktversorgung prinzipiell gewährleistet oder zumindest möglich ist, das vorliegende Marktergebnis aber in Art (Qualität) und Umfang (Menge) aufgrund staatlicher (politischer) Zielsetzungen korrigiert werden soll. Dazu zählt gegebenenfalls auch die gänzliche oder die teilweise Übernahme privater Unternehmen in Krisenzeiten, um größeren volkswirtschaftlichen Schaden zu vermeiden oder um gesamtwirtschaftlichen Einfluss auszuüben (*Verstaatlichung*, z. B. von Banken oder von Energieversorgern und Leitungsnetzen). Derartig öffentlich erstellte Güter werden *meritorische Güter* genannt. Sofern es sich bei den Leistungserbringern um kundenorientierte Einrichtungen handelt, werden diese oft als *Anstalten des öffentlichen Rechts* geführt (Beispiele: Sparkassen und Landesbanken, Öffentliche Radio- und Fernsehsender).

(4) Schließlich kann für öffentliche Unternehmen eine erwerbswirtschaftliche Betätigung erwogen werden, indem die Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen zu kostendeckenden Preisen oder mit einer limitierten Gewinnerzielung angestrebt wird. Diese Zielsetzungen können oder sollten den öffentlichen Zweck der Produktion ausdrücken. Für diese Zielsetzung kommen grundsätzlich die gleichen *Rechts- und Organisationsformen wie bei privaten Unternehmen* in Frage. Mit einer derartigen erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung gehen eine bessere Anpassungsfähigkeit an Marktentwicklungen sowie eine größere Produktivität und Rentabilität einher. Dem steht der Nachteil geringerer staatlicher Einflußmöglichkeiten und Kontrolle gegenüber. In dem Maße, wie dadurch der öffentliche Auftrag zu Gunsten einer Renditeorientierung (ohne Gewinnlimitierung) zurückgedrängt wird, läßt sich daraus die Forderung nach der Privatisierung öffentlicher

Unternehmen im Sinne eines „schlanken“ Staates begründen. Festzustellen ist, dass es im Zeitablauf wellenförmige Entwicklungen (Beteiligungspolitik) zur oben erwähnten, vermehrten Verstaatlichung (mehr Staat) einerseits und zur vorstehend betrachteten, erhöhten Privatisierung (weniger Staat) andererseits gibt.

Generell sollte gelten, dass die aus dem öffentlichen Haushalt mehr oder weniger ausgegliederte unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hände (vom Bund, von den Ländern und von den Gemeinden sowie auch von der Europäischen Union) einer erhöhten **Darlegungs- und Berichtspflicht** (von Nebenhaushalten; siehe auch Parafiski) zu unterwerfen ist. Nur so ist dem jeweils zuständigen politischen Entscheidungsträger eine ausreichende Transparenz über diesbezügliche Aktivitäten mit ihren jeweiligen Eingriffsgegebenheiten, mit deren Lenkungspotenzialen und zugehörigen Wirkungszusammenhängen zu verschaffen. Dabei ist einerseits - abgesehen von den konkreten Leistungen der einzelnen Einrichtungen - beispielgebend über die spezifische Erfüllung öffentlicher Aufgaben, über subventionspolitische Aspekte, über schuldenbezogene Transaktionen oder auch über besondere personalpolitische Zusammenhänge bei der Besetzung von Vorständen, Aufsichtsgremien und Beiräten (als unterschiedlich motivierte Verschiebebahnhöfe) im Sinne der **Transparenzrichtlinie** der Europäischen Kommission zu berichten. Und ergänzend dazu ist **andererseits** zu fordern, dass sich die politischen Entscheidungsträger in den Parlamenten des Bundes, der Länder und der Kommunen mit derartigen Informationsangeboten tatsächlich hinreichend auseinandersetzen und ihren Kontrollaufgaben dann auch adäquat gerecht werden. Diese Voraussetzung ist längst noch nicht durchgängig erfüllt.

Aber nur so kann eine zielbezogene Politikgestaltung effizient in die Tat umgesetzt werden. Ferner kann so vermieden werden, dass öffentliche Unternehmen unakzeptabel hohe Verluste verursachen, welche gegebenenfalls aus dem öffentlichen Haushalt gedeckt werden müssen und mit nicht kostendeckenden Preisen den Markt privater Anbieter massiv stören, was letztlich den Wettbewerb und die Allokation der Ressourcen beeinträchtigt (Zielverletzungen). Vor diesem Hintergrund gilt die Feststellung, dass in einer marktwirtschaftlichen Ordnung der privatwirtschaftlichen Leistungsbereitstellung der Vorrang vor einer staatswirtschaftlichen Lösung gebührt (*Subsidiarität, Wettbewerbsneutralität des Staates*), zumal nicht vorausgesetzt werden kann, dass die staatlichen Akteure von Bund, Ländern und Gemeinden die besseren Unternehmer sind.

Literaturhinweise:

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2013), *Beteiligungsbericht des Bundes - 2012*, Berlin;
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.), *Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur „Verringerung von Beteiligungen des Bundes – Fortschreibungsbericht 2012“*, (Stand:12.12.2012);
- DIETRICH, I. (2012), *Öffentliche Unternehmen in Deutschland – Eine Analyse von Mikrodaten der amtlichen Statistik*, Potsdam;
- FABRY; B., AUGSTEN, U. (Hrsg.) (2011), *Unternehmen der öffentlichen Hand*, 2. Aufl., Baden-Baden;

- GESETZ über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz-und Personalstatistikgesetz – FPStatG, i. d. F. d. Bekanntmachung v. 22.2.2006 (BGBl. I, S. 438), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 22.5.2013 (BGBl. I, S. 1312);
- GESETZ zur Umsetzung der Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (Transparenzrichtlinie-Gesetz - TranspRLG)i. d. F. v. 21.12.2006 (BGBl. I, S. 3364);
- KILIAN, M. (1993) *Nebenhaushalte des Bundes*, Berlin;
- LOESER, R. (1991), *Das Berichtswesen der öffentlichen Verwaltung – Öffentliche Verwaltung im Rahmen unterschiedlicher Rechtsformen*, Baden-Baden;
- STORR, S. (2001), *Der Staat als Unternehmer - Öffentliche Unternehmen in der Freiheits-und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts*, Tübingen.

Dietrich Dickertmann *Viktor W. Piel*

Privatisierung

Gründe und Typen von Privatisierungen

Der staatliche Sektor mit seinen vielfältigen Aufgaben und dem zugehörigen hohen Mitteleinsatz auf der Einnahmenseite wie auf der Ausgabenseite des öffentlichen Haushalts stellt keineswegs eine „ewige Konstante“ dar. Vielmehr sind im

Zeitablauf notwendigerweise Anpassungen an modifizierte Zielsetzungen und an geänderte (gesellschaftliche, ökonomische) Rahmenbedingungen vorzunehmen. Wenn und soweit es hierbei zu einer vollständigen oder partiellen Übertragung bisher hoheitlich wahrgenommener Aufgaben (beispielsweise eine privat organisierte Ausgabe von Führerscheinen; privat betriebene Haftanstalten) oder zum Übergang öffentlichen Vermögens in privates Eigentum (beispielsweise beim Verkauf von Bundesunternehmen in den 1980er Jahren und von öffentlichen Unternehmen durch die Treuhandanstalt im Zuge der Schaffung der deutschen Einheit während der 1990er Jahre; Verkauf von Grundstücken und Immobilien; Konversion) auf private Akteure kommt, wird von einer *echten* Privatisierung (i. w. S. oder i. e. S.) gesprochen. Im Regelfall geht damit eine Minderung des staatlichen Anteils am Sozialprodukt (Staatsquote) einher. Wenn demgegenüber jedoch ein öffentlicher Eigen-Betrieb in eine privatrechtliche Rechtsform (in eine GmbH oder in eine AG) umgewandelt wird, ändert dieser Vorgang einer *unechten* Privatisierung („Scheinprivatisierung“) zunächst nichts an der staatlichen Verfügungsgewalt, selbst wenn durch eine solche Umgestaltung die Entscheidungsprozesse und die Kompetenzbereiche innerhalb des staatlichen Bereichs modifiziert werden.

Der allgemeine Bezugsrahmen für Privatisierungen ist wie folgt zu umreißen: Eine (Soziale) Marktwirtschaft stellt das ökonomische Subsystem einer demokratischen Gesellschaft dar. Dementsprechend gründen die Transaktionen, die zwischen Privaten stattfinden, auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Allerdings können sich dabei durchaus und immer wieder Konstellationen ergeben, bei denen Koordinationsschwierigkeiten auftreten, welche eine effiziente Allokation zwischen den privaten Akteuren

beeinträchtigen oder gar verhindern. Diese Mängellage soll dann mittels staatlicher Intervention(en) durchbrochen werden, da hoheitliches Handeln mit unterschiedlichen Graden von Zwangsmaßnahmen gegenüber privaten Akteuren operieren kann.

Bei den nachfolgend aufgeführten fünf Grundproblemen hat der Staat diesbezüglich einzugreifen (M. Fritsch), womit zugleich auch der Generalkatalog zur Legitimation staatlichen Handelns in einer Marktwirtschaft umrissen wird:

(1) Zu nennen sind *öffentliche Güter*, bei denen aufgrund von Nichtrivalität im Konsum sowie wegen der Nichtausschließbarkeit vom Konsum die Wahrnehmung einer Trittbrettfahrerposition durch private Akteure möglich wird, so dass dementsprechend eine Versorgung durch private Anbieter stets suboptimal bleiben muss. Hier tritt der Staat als (ausgleichender) Leistungsanbieter in Erscheinung.

(2) Anzuführen ist der Fall *„natürlicher“ Monopole*, bei denen vor allem so genannte Netzwerkexternalitäten dafür sorgen, dass aufgrund fallender Stückkosten der etablierte Anbieter keine Konkurrenz zu fürchten hat. Um eine derartige Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden, wird das „natürliche“ Monopol zum staatlichen Monopol.

(3) Zu kennzeichnen sind positive oder negative externe Effekte (*Externalitäten*), bei denen umweltfördernde oder umweltschädigende Verhaltensweisen der Akteure im Kosten-Nutzen-Kalkül des jeweiligen Verursachers nur unzureichend abgebildet werden. Diese machen einen regulierenden Eingriff – Förderung oder Drosselung der die Externalitäten verursachenden Aktivitäten beispielsweise

durch eine Subventionierung oder durch eine (zusätzliche) Steuerbelastung - erforderlich.

(4) Zu beachten sind *Informationsdefizite* der einen Marktseite, die von der anderen Seite zu einer regelmäßigen Übervorteilung ausgenutzt werden können. Diese Defizite sind beispielsweise durch eine staatliche – und damit „objektive“ – Informationspolitik wie den Verbraucherschutz aufzufangen.

(5) Dazu gehört schließlich der moralische Auftrag an das Gemeinwesen, solche Personen oder Organisationen im Rahmen des *Subsidiaritätsprinzips* zu unterstützen, die (entwicklungsbedingt oder aufgrund von Schicksalsschlägen) wegen einer unzureichenden Marktfähigkeit zu (temporären) Verlierern des Marktes gehören oder infolge von Veränderungen im Marktgeschehen zu (temporären) Verlierern des Marktes geworden sind.

Vor diesem Hintergrund sind nun diejenigen Veränderungen zu erörtern, die konkret zu einer Privatisierung führen. Unabhängig von der dafür naturgemäß erforderlichen politischen Entscheidung können insbesondere folgende Faktoren eine solche Entwicklung bestimmen:

(a) Technische Neuerungen ändern die Eigenschaften der bisher staatlich bereitgestellten Güter und Dienstleistungen (der Daseinsvorsorge) dermaßen, dass nun eine effiziente Bereitstellung durch private Anbieter erfolgen kann. Beispielsweise können „natürliche“ (staatliche) Monopole im Bereich der Infrastruktur (Netze) durch neue Messkonzepte und der dadurch erleichterten Abrechnungsmethoden aufgebrochen werden, so dass die jeweiligen Netze von mehreren Nachfrager- / Anbieterbeziehungen „gleichzeitig“ wettbewerbsrelevant zu nutzen sind.

(b) Es kann sich im Zeitablauf herausstellen, dass die mit der staatlichen Erfüllung verbundenen Nachteile („Staatsversagen“), wie die fehlende Konkurrenz, zu größeren Effizienzverlusten als die private Alternative („Marktversagen“) führen. Als Beispiele für solche Gegenbewegungen zur Verstaatlichung lässt sich die Privatisierung ehemaliger volkseigener Betriebe nach dem Zusammenbruch der (ehemaligen) DDR anführen.

(c) Ausgewählte Bereiche eines staatlichen Aufgabenprogramms können privatisiert werden, weil sich – moderne Technologien der Kommunikation machen es möglich – die Koordinationskosten mit einem (externen) privaten Akteur derart reduziert haben, dass sich im Vergleich dazu die interne (öffentliche) Lösung für eine Teilaktivität nicht mehr rechnet. Eine solche Aufgabe gehört dann mehr zum betreffenden staatlichen „Kerngeschäft“; so lässt sich beispielsweise die Auslagerung von Verpflegungsbetrieben in staatlichen Bildungseinrichtungen erklären. Mit vergleichbaren Zielvorgaben operiert die Europäische Kommission, wenn sie aufgrund wettbewerbspolitischer Zielvorstellungen gleichsam „Zwangsprivatisierungen“ zu initiieren versucht. Dieses Bemühen betrifft beispielsweise die angestrebte (zunächst aber gestoppte) Umgestaltung (staatlicher) Rettungsdienste durch eine europaweite Ausschreibung oder auch die vorgesehene Liberalisierung der kommunalen Wasserversorgung.

Eine überzeugende Systematisierung und Abgrenzung (insbesondere gegenüber der [Deregulierung](#)) bezüglich der unterschiedlichen Formen der Privatisierung hat sich in der Literatur bislang noch nicht durchsetzen können. Grundsätzlich können die Maßnahmen einer Privatisierung nach den verschiedenen Verfahren oder nach den

Regelungsbereichen der Privatisierung differenziert werden (W. L. Megginson / J. M. Netter):

Auf einer *ersten Ebene* kann hinsichtlich der Systematisierung von Privatisierungsverfahren zwischen einer *geordneten* und einer *versteckten* („wilden“) Privatisierung differenziert werden. Bei ersterer werden die staatlichen Aktivitäten planmäßig auf den privaten Sektor – mittels Versteigerung, freihändiger Vergabe oder Gratisübertragung – transferiert, wobei gelegentlich noch Kontrollfunktionen seitens des Staates wahrgenommen werden, um eine „zielgerechte“ Bereitstellung der dem Markt übertragenen Leistungen zu gewährleisten. Zu verweisen ist auf die Privatisierung der Telekommunikation, wobei das Leistungsgefüge und dessen Entwicklung von der „Bundesnetzagentur“ in Bonn (siehe unten) überwacht wird. Bei letzterer stellt demgegenüber der Staat seine Aktivitäten einfach ein; er überlässt das Zustandekommen einer (eventuellen) Substitution des Güterangebots dem Kalkül privater Akteure. Aufgrund des Beharrungsvermögens öffentlicher Verwaltung(en) ist ein solcher Vorgang aber höchst selten zu registrieren. Ein Beispiel für einen solchen Vorgang stellt die „Privatisierung“ der Äußeren und Inneren Sicherheit in gescheiterten Staaten wie Somalia / Afrika dar.

Auf einer *zweiten Ebene* wird die hier angestrebte begriffliche Systematisierung auf den Objektbereich einer Privatisierung fokussiert. Dabei ist zunächst die Privatisierung von der Deregulierung zu unterscheiden: Wenn es sich um die Aufhebung oder Lockerung staatlicher Rahmenvorgaben zur Erweiterung privater Handlungsspielräume handelt, wird dieser Vorgang als Deregulierung (Minderung staatlicher Eingriffsintensität, Bürokratieabbau im privaten Sektor, Verringerung der

Bürokratieüberwälzung vom staatlichen auf den privaten Sektor) bezeichnet.

Handelt es sich demgegenüber um eine staatliche Aktivität, von der bestimmte Komponenten an private Produzenten oder Dienstleister übertragen werden, liegt eine Privatisierung vor. Unter der Annahme, dass zuvor die betreffende Aktivität allein durch hoheitliche Akteure ausgefüllt wurde, lassen sich dann zwei Privatisierungsmaßnahmen voneinander unterscheiden:

Zum einen kann es zu einer *vollständigen* Privatisierung kommen. In einem solchen Fall zieht sich der Staat gänzlich aus einem von ihm bisher organisierten Leistungsbereich zurück. Beispielsweise wird aus einem bisher staatlich betriebenen Luftfahrtunternehmen nunmehr ein ziviler Luftfahrtkonzern. Zum anderen wird die Privatisierungsmaßnahme nur für einen spezifisch abgegrenzten Bereich des staatlichen Leistungsgefüges wirksam umgesetzt. Bei einer derartigen *Teilprivatisierung* sind fünf Grundformen zu kennzeichnen:

(1) Die *Modernisierungsprivatisierung*: Die für die staatliche Aufgabenerfüllung eingesetzten Produktionsfaktoren – beispielsweise der Fuhrpark – werden zwecks Effizienzsteigerung an private Anbieter abgegeben und durch moderne Einsatzfaktoren ersetzt. Unter diesem Begriff lässt sich auch eine Vermögensprivatisierung subsumieren, die darauf abzielt, den Liquiditätsgrad und die Struktur der Kapitalflüsse für die betroffenen Aktiva zu ändern, da eine Sicherungs- und Gestaltungsgarantie für bestimmte staatliche Aktivitäten nicht mehr erforderlich erscheint.

(2) Die *Beratungsprivatisierung*: Es erfolgt ein Rückgriff auf private Akteure im Rahmen einer reinen Beratungstätigkeit

zur Optimierung der staatlichen Aufgabenerfüllung. Dieser Fall ist beispielsweise dann gegeben, wenn und soweit von der Exekutive (private) Anwaltskanzleien oder die Wirtschaft vertretende Kammern bei der Vorbereitung und Formulierung von Gesetzestexten beratend in Anspruch genommen werden. Die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung soll durch das Hinzuziehen privater Berater (Fachkompetenzen), die jedoch über keine Entscheidungskompetenzen verfügen, beschleunigt und verbessert werden. Dieser Lösungsansatz ist aber keineswegs unumstritten, weil die Einbringung von Partikularinteressen dabei nicht auszuschließen ist.

(3) Die *Transparenzprivatisierung*: Ein Eigenbetrieb einer kommunalen Verwaltung (als rechtlich unselbständiger, aber organisatorisch abgegrenzter Teil des Gemeindevermögens) wird durch eine Gesellschaft privaten Rechts (GmbH, AG) abgelöst: Eine solche Eigengesellschaft kann einerseits dem Zweck dienen, über die damit „restriktiver“ werdenden Berichtstandards die Transparenz im Hinblick auf die öffentliche Mittelverwendung zu erhöhen. Andererseits kann damit zugleich auch eine Entfernung vom öffentlichen Budget begünstigt werden, was der Transparenzverbesserung unter Umständen zuwiderläuft.

(4) Die *arbeitsteilige Privatisierung*: Ein privates Unternehmen ist beispielsweise aufgrund der Spezialisierung oder infolge von Größenvorteilen („economies of scale“) in der Lage, eine bestimmte Teilleistung der staatlichen Aufgabe kostengünstiger zu produzieren als die zuvor hierfür eingesetzte staatliche Organisation. Dabei erfolgt die Integration dieses privaten Erfüllungsgehilfen in den Gesamtrahmen durch vertraglich vereinbarte Leistungsstandards – wie diese erreicht

werden, obliegt allein der privaten Entscheidungskompetenz. So werden Gärtnereibetriebe zur Pflege der Bepflanzung von öffentlicher Infrastruktur eingesetzt.

(5) Die *Finanzierungsprivatisierung*: Einerseits sollten vor dem Hintergrund der staatlichen Finanzierungsvolumina, des damit verbundenen Diversifikationseffektes und der hoheitlich verbürgten Refinanzierungsmöglichkeiten die Finanzierungsbedingungen für die öffentliche Hand jeder privaten Alternative überlegen sein. Andererseits wird (schon seit der Antike) die Hinzunahme von privaten Finanzinstituten immer dann erwogen, wenn die staatliche Organisation nur eine eingeschränkte Funktionsfähigkeit aufweist (insbesondere bei unvollständigem Steuersystem und bei rudimentärer Steuererhebung) oder wenn die privaten Akteure über eine besondere Kapitalmarkterfahrung verfügen. Das gilt z. B. für die Einrichtung einer [Public Private Partnership \(PPP\)](#). So sinkt durch eine (anteilige) private Finanzierung das Risiko für die staatliche Haushaltsführung – nicht zuletzt mit Blick auf bestehende Schuldengrenzen ([Schuldenbremse](#)). Deshalb ist der Kapitalmarkt gegebenenfalls bereit, diese Sachlage mit einer Verbesserung der Finanzierungsbedingungen bei der staatlichen Verschuldung zu honorieren. Schließlich erhöhen insoweit frei gewordene Mittel an anderer Stelle den Handlungsspielraum des Staates, zusätzliche Aktivitäten zu finanzieren. Wie groß im Rahmen eines Rückgriffs auf private Finanzinstitute auch die Entscheidungsbefugnisse und Kontrollrechte auf die privaten Akteure übergehen, hängt von der jeweiligen Vertragsgestaltung ab – wie das bereits die zugehörigen Grundformen der Finanzierung als „Fremdkapital“ und „Eigenkapital“ verdeutlichen, da Fremdkapitalgeber im

Gegensatz zu Eigenkapitalgebern keine Mitspracherechte an der Unternehmensführung besitzen.

Wirkungen von Privatisierungen

Bei den mit einer Privatisierung verbundenen Wirkungen sind im Einklang mit den oben genannten Zielsetzungen die folgenden drei Konstellationen zu unterscheiden: Erstens ist es denkbar, dass die zur Disposition stehende staatliche Aktivität bislang defizitär ausgefallen ist und dieser Sachstand auch nach einer Übertragung auf den privaten Sektor erhalten bleibt. Demnach würde sich dafür zunächst ein privater Leistungsanbieter nicht finden lassen. Wenn also insoweit private Interessen einer endgültigen Übertragung entgegenstehen, so kann es aus staatlicher Sicht zweckdienlich sein, die anfallenden Verluste mittels einer Privatisierung zu minimieren: Die angestrebte Leistung wird erreicht, indem das Verkaufsangebot mit einem entsprechenden Subventionsbetrag „versüßt“ wird (Subventionen, Beihilfen). Für die öffentliche Hand ist dieses Vorgehen dann zu erwägen, wenn der Zuschuss insgesamt geringer ausfällt als dasjenige Defizit, welches absehbar hinzunehmen ist, wenn die Aktivität im staatlichen Verfügungsbereich dauerhaft verbleibt. Zweitens besteht die Möglichkeit, dass sich aufgrund der benannten Effizienzgewinne oder infolge der Gestaltungsmöglichkeiten des privaten Sektors aus einer bisher defizitären Tätigkeit ein profitables Geschäftsfeld entwickeln lässt. Drittens können bislang gewinnbringende staatliche Aktivitäten durch die Privatisierung eine zusätzliche Ertragssteigerung (dann im privaten Sektor) erfahren.

In den beiden zuletzt genannten Fällen lohnt sich folglich eine uneingeschränkte Privatisierung. Bei alledem wird allerdings unterstellt, dass die Versorgung der Bürger mit

Gütern und Dienstleistungen nach der Menge und der Qualität prinzipiell nicht in Mitleidenschaft gezogen wird. Ansonsten ist die angestrebte privatwirtschaftliche Aufgabenerfüllung entsprechend zu überwachen und zu steuern. Dies erfordert dann neue (substitutive) Regulierungsverfahren mit der Folge einer (insoweit partiellen) Ausweitung der Staatstätigkeit, deren Auswirkungen mit dem erreichten Privatisierungsgrad zu vergleichen sind (beispielsweise ist dazu auf die bereits erwähnte Einrichtung der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für „Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“ zu verweisen).

Insgesamt eröffnet eine erfolgreiche Privatisierung – aufgrund der erzielten Verkaufserlöse ([Staatseinnahmen](#)) sowie zukünftig eingesparter Finanzmittel bei der Erfüllung der laufenden Aufgaben die Möglichkeit, zum einen die öffentliche Neuverschuldung zu reduzieren und / oder zum anderen die staatlichen Aktivitäten zu verringern. Derartige (Mehr-)Einnahmen und Budgetkürzungen können dann beispielsweise in Form von Steuererleichterungen an den privaten Sektor weitergeben werden. Der Staat wird im Sinne einer [Haushaltskonsolidierung](#) „schlanker“, was sich ceteris paribus an einer Rückführung der *Staatsquote* ablesen lässt. Wie oben ausgeführt, wird sich dieser Umstand – solange Einbußen an Lebensqualität nicht zu verzeichnen sind – in einer positiven Bewertung der staatlichen Aktivitäten durch die Bürger (Steuerzahler) und durch die Akteure der jeweils davon betroffenen Märkte niederschlagen.

Jenseits dessen ist dazu anzumerken, dass es sich bei der Privatisierung keineswegs nur um eine Einbahnstraße handelt, welche ihr (irreales) Ende findet, wenn letztlich „alle“ disponiblen Vermögenswerte der öffentlichen Hände

dem Markt übereignet sind. Denn es gibt darüber hinaus – wie oben bereits angedeutet wurde – durchaus auch eine gegenläufige Entwicklung dahingehend, dass sich der Staat aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen und infolge veränderter Gegebenheiten eigenständig oder zwangsläufig dazu veranlasst sieht, bis dahin private Aktivitäten und Vermögenswerte in seine Obhut (zurück-)zunehmen (*Verstaatlichung*). Das betrifft beispielsweise die (anteilige) Kapitalübernahme von verschiedenen Kreditinstituten während der Bankenkrise. Eine in dieser Richtung laufende, tatsächliche oder vermeintliche Tendenz wird auch als „Renaissance öffentlicher Wirtschaft“ gekennzeichnet.

Literaturhinweise:

- BLANKE, T./ FEDDER, S. (Hrsg.) (2010), *Privatisierung – Ein Rechtshandbuch für die Verwaltungspraxis, Personal- und Betriebsräte und deren Berater*, 2. Aufl., Baden-Baden;
- DUIJM, B., BERG, H, (Hrsg.) (2002), *Deregulierung und Privatisierung – Gewolltes, Erreichtes, Versäumtes*, 2. Aufl., Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 287, Berlin;
- FABRY, B./ AUGSTEIN, U. (Hrsg.) (2011), *Unternehmen der öffentlichen Hand – Handbuch*, 2. Aufl., Baden-Baden;
- FRITSCH, C. (2011), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik – Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 8. Aufl., München;
- GUSY, C. (Hrsg.) (1998), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*, Baden-Baden;

- LENK, T./ RÖBER, M./ KUNTZE, M./ REDLICH, M./ ROTTMANN, O. (2011), *Public-Private Partnership – An Appropriate Institutional Arrangement for Public Services?*, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Beiheft 41, Baden-Baden;
- MEGGINSON, W. L. /NETTER, J. M., (2003), *History and methods of privatization*, in: International Handbook on Privatization, ed. by D. Parker, D. Saal, Cheltenham / Northampton;
- SCHAEFER, C./ THEUVSEN, L. (Hrsg.) (2012), *Renaissance öffentlicher Wirtschaft: Bestandsaufnahme, Kontexte, Perspektiven*, Schriftenreihe öffentliche Dienstleistungen, Bd. 57, Baden-Baden;
- SENDELE, K. (1997), *Privatisierung öffentlicher Unternehmen – eine institutionenökonomische Analyse*, Diss. Innsbruck.

Dietrich Dickertmann Peter T. Baltes

Konversion

In jedem (markt)wirtschaftlichen System geht generell der Einsatz von Ressourcen mit einem Verlust an Nutzungspotenzial einher – sei es für eine erneute Verwendung in der vorgesehenen Bestimmung oder aber für alternative Einsatzbereiche, die bei der ursprünglichen Allokationsentscheidung zunächst einmal ausgeschlossen wurden (Gedanke der Opportunitätskosten). Der Werteverzehr wird im Hinblick auf die Wiederholungsmöglichkeiten buchhalterisch durch Abschreibungen erfasst. Demgegenüber werden die

Einbußen, die bei der Überführung einer Ressource in andere Nutzungsbereiche zu verzeichnen sind, in der Literatur unter dem Begriff der Faktorspezifität im Sinne von Oliver E. Williamson oder dem der „versunkenen Kosten“ diskutiert: Damit wird der Sachverhalt gekennzeichnet, dass die Aufgabenerfüllung in einem bestimmten Nutzungsbereich notwendigerweise Investitionen erfordert; diese können jedoch bei einem Abbruch der betreffenden Aktivitäten nicht oder nur teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Wegen der Ressourcenknappheit leuchtet es ein, dass solche versunkenen Kosten möglichst zu minimieren sind – denn zum einen ist die ursprünglich beabsichtigte Aktivität nicht mehr hinreichend attraktiv genug und zugleich wird die Aufnahme einer neuen Aktivität durch diese Kosten erschwert oder sogar verhindert (Prozess des strukturellen Wandels).

Grundsätzlich hat sich im Laufe der Wirtschaftsgeschichte die Problematik der versunkenen Kosten mit der Herausbildung von arbeitsteiligen Prozessen erhöht, da Spezialisierungen immer auch eine Konzentration auf massgeschneiderte Lösungen beinhalten. Besonders ausgeprägt sind solche versunkenen Kosten jedoch im Zusammenhang mit der Überführung von Ressourcen aus der zivilen Verwendung in die militärische Nutzungsdimension einer Gesellschaft und umgekehrt: Begründen lässt sich diese Einschätzung mit dem Umstand, dass zum einen eine militärische Nutzung auf die Überwindung eines Gegners durch den Einsatz oder Androhung von Gewalt abzielt. Zum anderen müssen die militärischen Kontrahenten zum Erreichen ihrer Ziele weniger Restriktionen beachten als bei zivilen Wirtschaftsbeziehungen, die im Rahmen der Marktwirtschaft einem regelgeleiteten Wettbewerb

unterworfen sowie im Normalfall an gewalttätigen (und illegalen) Aktivitäten erfolgreich gehindert werden.

Geht es um die Nutzbarmachung ehemals militärischer Ressourcen für eine zivile Verwendung, wird dies mit dem Begriff der Konversion bezeichnet. Diese Herausforderung hat auch in früheren Zeiten eine Rolle gespielt – zu denken ist hierbei vor allem an die Entlassung von Söldnern nach der Beendigung eines kriegerischen Konflikts. Signifikant hat die Konversion in der öffentlichen Diskussion mit dem Ende des Kalten Krieges an Bedeutung gewonnen. Denn die Auflösung des Warschauer Pakts veränderte die Bedrohungslage für den Westen fundamental – vor allem ist die Notwendigkeit zu einer konventionellen umfassenden Territorialverteidigung auf absehbare Zeit unwahrscheinlich geworden. Dementsprechend sind nach dem Jahr 1989 (mit der Schaffung der deutschen Einheit und dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU) die bestehenden militärischen Kapazitäten verringert worden. Ebenso wurden die Finanzmittel für deren Aufrechterhaltung oder sogar Erweiterung tendenziell gekürzt, um als so genannte „Friedensdividende“ zugunsten ziviler Aktivitäten im staatlichen ([Haushaltskonsolidierung](#)) oder im privaten Bereich verwendet zu werden (Stichworte: Reform der Bundeswehr; Abschaffung der Wehrpflicht).

Da Finanzmittel einen Liquiditätsgrad von „Eins“ aufweisen, ist deren Überführung in die zivile Dimension nicht mit einem Konversionsproblem im Sinne „versunkener Kosten“ verbunden. Vielmehr stellt sich für den Militärhaushalt die (in jedem staatlichen Aufgabenbereich diskutierte) Frage, ob überhaupt und in welchem Maße eine Reduktion des Budgets gerechtfertigt ist – was sowohl politische Befürworter als auch deren Gegner auf den Plan ruft. Demgemäß konzentriert sich die Konversionsaufgabe auf

drei grundlegende Teilbereiche, die sich – gemäss der klassischen volkswirtschaftlichen Unterteilung der Produktionsfaktoren nach Arbeit, Kapital und Boden – wie folgt kennzeichnen lassen:

- die Rüstungsgüterkonversion, die sich mit der Umnutzung bestehender Waffensysteme und der zu ihrer Herstellung benötigten Produktionsanlagen auseinandersetzt,
- die Humankapitalkonversion, die sich mit zivilen Beschäftigungsmöglichkeiten für Soldaten, Zivilangestellte im Verteidigungsbereich und den Mitarbeitern in der Rüstungsindustrie befasst,
- die Standortkonversion, bei der militärisch genutzte Immobilien wie Kasernen, Flughäfen und Hafenanlagen, Depots und Truppenübungsplätze für zivile Anschlussnutzungen gewonnen und umgewidmet werden sollen.

Allen drei Bereichen ist die oben besprochene Problematik der versunkenen Kosten gemein. Zum Ausdruck kommt dies vor allem in einer geringen Marktfähigkeit beziehungsweise der Existenz dünner Märkte bei den betreffenden Ressourcen: Beispielsweise ist die Nachfrage nach schweren Raupenschleppern für die Forstwirtschaft nicht so gross, dass sich damit eine Weiterverwendung aller überschüssigen Panzer sichern ließe, die zum Zeitpunkt des Jahres 1989 in Europa vorhanden waren. Ebenso sind Militärareale, die sich in erheblicher Entfernung zu Ballungsräumen befinden, für die Zivilwirtschaft häufig nicht hinreichend attraktiv. Zudem sind diese häufig mit Gebäuden und Infrastruktur versehen, die gemäss militärischen Vorgaben wie einer Beschussfestigkeit sowie der Minimierung einer Trefferwahrscheinlichkeit konstruiert

worden sind. Schließlich zeichnen sich militärische Organisationen beispielsweise durch Führungsprinzipien (Stichwort: Befehl und Gehorsam) aus, die aufgrund der beleuchteten Existenzbedrohung im militärischen Einsatz von denen des zivilen Erwerbslebens abweichen.

Im Rückblick auf die Konversionserfahrungen, welche bei den politischen Akteuren und bei den privaten Wirtschaftssubjekten während der vergangenen zwanzig Jahre entstanden sind, lässt sich zeigen, dass zum einen die Problematik der versunkenen Kosten durch Erfahrungsgewinne der Akteure minimiert wird – so durch die Identifikation von innovativen Nutzungsmöglichkeiten für Rüstungsgüter sowie für Immobilien oder durch die Begleitung der Konversion im Rahmen einer föderalen Arbeitsteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Zudem zeigen sich auch länderspezifische Unterschiede – beispielsweise dürften in der Schweiz, in der die Grenzen zwischen der Inneren und Äusseren Sicherheit erheblich durchlässiger sind als in Deutschland, die Herausforderungen für die Humankapitalkonversion einen geringeren Stellenwert einnehmen. Schließlich haben die Rüstungsproduzenten auf das Spannungsfeld aus nationalen Budgetkürzungen, gewandelten Anforderungen an die Waffensysteme im Zuge asymmetrischer Konflikte und die Öffnung neuer Märkte mit Strategien wie der Schwerpunktverlagerung auf beidseitig (zivil und militärisch) nutzbare (dual-use-) Güter und der Exportausweitungen von Rüstungsgütern reagiert.

Wie dem auch sei: In der Summe ist die Nutzung der knappen volkswirtschaftlichen Ressourcen für friedliche, zivile Zwecke häufig höher einzuschätzen als diejenige für militärische Aufgaben. Dennoch bleibt dabei zu beachten, dass jedwede marktwirtschaftliche (zivile) Tätigkeit letztlich

die Sicherung des Friedens und den Schutz der Freiheit durch den Einsatz und durch die Verwendung militärischer Güter im Sinne wirkungsvoller Abschreckung voraussetzt.

Literaturhinweise

- Baltes, P. T. (2004), Handlungsökonomie und neue Institutionenökonomie – eine theoretische Auseinandersetzung anhand der Transaktionsmechanismen zur Liegenschaftskonversion, Baden-Baden;
- Bonn International Center for Conversion (Hrsg.) (2012), Jahresbericht (Jahrgänge: 1996-2011): <http://www.bicc.de/publications.html> (Stand: 18. Januar 2012);
- Brzoska, M. (2007), Success and Failure in Defense Conversion in the ‚Long Decade of Disarmament‘, in: Handbook of Defense Economics, Vol. 2, ed. by SANDLER, T., HARTLEY, K., Amsterdam u. a., S. 1176 ff;
- Dickertmann, D., Baltes, P. T. (2001), Standortkonversion – Herausforderung als Chance, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 81, H. X, S. 580 ff.;
- Reuther, F. (2010), Konversion als Strukturwandel in Rheinland-Pfalz, Norderstedt;
- Hiller, J. (2010), Konversionspolitik als landespolitische Herausforderung Rheinland-Pfalz: Medienpolitische Tradition und Perspektive, in: Politik in Rheinland-Pfalz – Gesellschaft, Staat und Demokratie, hrsg. v. SARCELLI, U. u. a., S. 529 ff.

Peter T. Baltes
Dietrich Dickertmann

Public Private Partnership

Public Private Partnership (PPP) ist eine spezielle Form der Steuerung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch eine Kooperation von öffentlicher Hand und privaten Investoren. PPP steht seit vielen Jahren im Blickpunkt der Diskussion, die vor dem Hintergrund der erkannten Notwendigkeit einer neuen Ausgestaltung öffentlicher Aufgabenerfüllung geführt wird.

In Deutschland ist die Diskussion noch relativ jung, gewinnt aber aufgrund der Knappheit finanzieller Mittel der öffentlichen Hand zunehmend an Bedeutung. Das Herkunftsland von öffentlich-privaten Kooperationen sind die USA, wo bereits seit den 40er Jahren des letzten Jahrhunderts solche Formen der Zusammenarbeit existieren. Seit den 70er Jahren sind sie dort ein wesentlicher Bestandteil der staatlichen Aufgabenerfüllung. In dieser Zeit kam es in den USA zu einer Häufung von Problemen, die der traditionell strukturierte öffentliche Sektor nicht mehr bewältigen konnte. Im Zuge der wirtschaftlichen Stagnation bei gleichzeitiger Inflation (Stagflation) zog sich der Bund aus seinen Aufgaben zurück, womit die Probleme der Kommunen immer größer wurden. Nach einem dramatischen Einbruch kam es zu einem Reformschub, der die scharfe Abgrenzung der Aufgaben zwischen Staat und Privatwirtschaft beendete und zu einer verstärkten Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Investoren führte.

Die Literatur zu PPP ist vielfältig. Eine eindeutige Definition des Begriffes existiert jedoch nicht. Die Liste der möglichen Anwendungsfelder ist lang. PPPs sind möglich bei der Stadtentwicklung, im Verkehrsbereich, im Wohnungsbau, bei Kultureinrichtungen, im Bildungsbereich, aber durchaus auch bei der Bereitstellung innerer und äußerer Sicherheit. Neben der Vielzahl möglicher Projekte kann auch der

Projektumfang sehr stark variieren. Etwa die Vielfalt der Möglichkeiten in den Bereichen Bildung und Verkehr darzustellen, scheitert bspw. schon an deren Umfang.

Trotz der Heterogenität des Begriffs sind PPPs abzugrenzen von dem Begriff der Privatisierung. Wie „Public Private Partnership“ schon andeutet, ist diese Form der Kooperation zwischen der hoheitlichen Aufgabenerfüllung des Staates (eigene Durchführung einer Aufgabe durch den Staat) und einer materiellen Privatisierung anzusiedeln (formale wie tatsächliche Übertragung öffentlicher Eigentumsrechte und Aufgabenerfüllung an private Investoren). Der Begriff würde an Deutlichkeit verlieren, wenn man jede mögliche Zusammenarbeit zwischen Staat und Unternehmen damit umschreibt. PPPs mit Privatisierung gleichzusetzen würde u. U. auch dazu führen, dass positive Effekte der PPPs unentdeckt bleiben, da Privatisierung zu einem Reizwort in der aktuellen ordnungspolitischen Diskussion wurde.

Eine Begriffsabgrenzung von PPP sollte daher nicht möglichst weit sein, sondern möglichst eng und somit präzise und zweckmäßig. Das spezifische Handlungsfeld ist aufgrund der Vielzahl von Anwendungsmöglichkeiten kein geeignetes Abgrenzungskriterium. Vielmehr ist es von großer Bedeutung, die Voraussetzungen für PPPs darzulegen. Kooperationen basieren in erster Linie auf Freiwilligkeit. Daher sind die Zielkomplementarität und die Möglichkeit, Synergie-Effekte zu erzielen, entscheidende Kriterien zur Abgrenzung. Eine Partnerschaft ist daher dann möglich, wenn beide Seiten Ziele erreichen, die sie alleine nicht erreichen könnten.

Definiert man PPPs auf dieser Basis im engen Sinne, gilt Folgendes: PPP ist eine Form der Interaktion zwischen Akteuren der öffentlichen Hand und privaten Investoren mit

dem Fokus auf der Verfolgung komplementärer Ziele und der Realisierung von Synergie-Potenzialen bei der Zusammenarbeit. Die Partnerschaft ist prozessorientiert, wobei die Identität und Verantwortung für das eigene Handeln intakt bleiben. Das Partnerschaftsverhältnis ist dabei vertraglich fixiert.

Sowohl für die öffentliche Hand wie für den Investor sind viele Chancen durch PPPs erkennbar, was insbesondere durch die Realisierung von Synergie-Effekten erklärbar ist. Es gibt eine Reihe von Varianten der gegenseitigen Vorteilsnahme. Für die öffentliche Hand sind dies bspw. die Übertragung des operativen Risikos der Erstellung öffentlicher Leistungen an Privatinvestoren und die Möglichkeit der Kosteneinsparung durch eine effizientere private Bereitstellung der betreffenden Leistungen durch diese privaten Akteure. Im Mittelpunkt des Interesses des privaten Investors steht v. a. die Gewinnerzielungsaussicht. Es können aber durchaus auch andere, immaterielle Motive existieren, wie eine öffentliche Imagewerbung für ein Unternehmen. Allgemein ausgedrückt kann man von einer Win-Win-Situation der Partner sprechen.

Es wäre jedoch fahrlässig, aufgrund der Chancen von öffentlich-privaten Partnerschaften, PPPs als Allheilmittel zur Bekämpfung drängender Finanzierungsprobleme des Staates anzusehen. Dafür sind die Risiken einer solchen Zusammenarbeit zu hoch. Neben dem Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Partnern, herrscht auch Unsicherheit über die Qualität und Leistungsfähigkeit des privaten Investors. Dies ist aufgrund des Langfristcharakters vieler Verträge besonders zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt aufgrund eventuell unterschiedlicher Motive die Gefahr von Moral hazard-Verhalten vor. Bei finanziellen Verlusten der beiden

Vertragspartner besteht auch die Gefahr diese zu Lasten Dritter (der Bürger) in Form höherer Gebühren abzuwälzen (Rent seeking). Hieraus ergibt sich auch die Frage nach der demokratischen Legitimität, da Kontrollmechanismen weitgehend fehlen.

Es existieren demnach wesentliche Anforderungen, die an PPPs gestellt werden müssen. Neben einer Komplementarität der Ziele müssen Moral hazard-Verhalten und die Ausbeutung Dritter verhindert werden. Dafür bedarf es vertraglicher Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen. PPPs sollten auch nicht einfach kopiert werden, sondern immer individuelle Bedürfnisse des jeweiligen Projekts berücksichtigen. Für einen Erfolg von PPPs ist daher ein streng markt- und erfolgsorientiertes Denken notwendig, das in einer klaren Prozessstruktur und angemessenen Projektorganisation erkennbar ist. Zugrundeliegende Machtstrukturen, projektimmanente Anreize und Probleme müssen bekannt sein, damit die „Spielregeln“ der Partnerschaft in einem Vertrag entsprechend formuliert werden können.

Literaturhinweise:

- Budäus, D./ Eichorn, P. (1997), Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden;
- Brooks, H./ Liebman, L./ Schelling, C. (1984), Public Private Partnership – New Opportunities for Meeting Social Needs, Cambridge;
- Hoftmann, B. (2001), Public Private Partnership als Instrument der kooperativen und sektorübergreifenden Leistungsbereitstellung, Hamburg.

Peter OberenderThomas Rudolf

6. Sozialordnung und Sozialpolitik

Sozialordnung

Der Begriff Sozialordnung (SO) im weiteren Sinn ist ein Synonym für die Gesellschaftsordnung und meint die Gesamtheit der für den Aufbau der Gesellschaft und für die Beziehungen zwischen den Gesellschaftsmitgliedern und gesellschaftlichen Gruppen geltenden Regeln und zuständigen Institutionen. Im engeren Sinn versteht man unter SO die Gesamtheit der Institutionen und Normen zur Regelung der sozialen Stellung von Individuen und Gruppen in der Gesellschaft – soweit sie wirtschaftlich bedingt ist (z. B. durch [Einkommen](#), Vermögen, Beruf) – sowie zur Regelung der wirtschaftlich begründeten sozialen Beziehungen zwischen Gesellschaftsmitgliedern (z. B. der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen) . In diesem Sinne ist die SO eine Teilordnung der Gesellschaftsordnung. [Wirtschaftsordnung](#) und SO sind interdependent. Als Teilordnungen der Gesellschaftsordnung sind sie auf derselben Ebene angesiedelt, d. h., dass wirtschaftlichen und sozialen Grundzielen gleicher Rang zuerkannt werden sollte.

Die soziale Qualität einer Gesellschaft hängt vor allem von der Wirtschaftsordnung ab, weil die wirtschaftlichen Verhältnisse die soziale Stellung von Individuen und Gruppen nachhaltig prägen. Sozialer Status, soziale Stellung und soziale Sicherheit von Einzelnen und Gruppen hängen u. a. von der Einkommens- und Vermögensverteilung, von der Gleichheit bzw. Ungleichheit der Startchancen und den Möglichkeiten der individuellen Entfaltung in der Wirtschaft ab.

Der jeder Wirtschaftsordnung innewohnende spezifische soziale Grundgehalt kann – gemessen an gesellschaftlichen Normvorstellungen über soziale Ziele ([Sozialpolitik](#)) mehr oder minder hoch sein. Beispielsweise war der soziale Grundgehalt in den Industriegesellschaften des 19. Jahrhunderts sehr gering. Die Existenz der Arbeitnehmer und ihrer Familien war permanent bedroht, weil es keine Sicherung des Lebensunterhalts im Falle der Krankheit, der Arbeitslosigkeit, der Invalidität und des Alters gab. Übermäßig lange Arbeitszeiten und technisch unzulängliche Arbeitsbedingungen gefährdeten die Gesundheit. Die Wohnverhältnisse waren katastrophal. Die [Soziale Marktwirtschaft](#) der Bundesrepublik weist demgegenüber einen hohen sozialen Grundgehalt auf.

Folgende Faktoren bestimmen nach den in sozialstaatlich geprägten Gesellschaften vorherrschenden Wertvorstellungen (Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat) das Ausmaß des sozialen Grundgehalts einer Wirtschaftsordnung:

1. ihre Eignung, die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und das entstehende Einkommen (Verteilung) und Vermögen (Vermögenspolitik) leistungsgerecht zu verteilen („Wohlstand für alle“);
2. ihre Eignung, Arbeitslosigkeit zu vermeiden;
3. ihre Möglichkeiten, Mittel für den Lebensunterhalt arbeitsunfähiger oder leistungsschwacher Gesellschaftsmitglieder freizusetzen;
4. ihre Fähigkeit, Kaufkraftstabilität zu gewährleisten, weil Kaufkraftentwertungen die Bezieher niedriger Einkommen am härtesten treffen und die Sachwertbesitzer begünstigen (Preisniveaustabilität);
5. ihre Fähigkeit, persönliche Abhängigkeiten zu beschränken und menschliche Grundrechte zu gewährleisten;
6. ihre Fähigkeit, durch Koalitionsfreiheit wirtschaftliche und soziale Gruppeninteressen geltend zu machen und einen Ausgleich der Interessen vor allem zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Sozialpartnerschaft, Mitbestimmung), zwischen Konsumenten und Produzenten, zwischen Individuum und Gesellschaft herbeizuführen.

Der in einer Wirtschaftsordnung auffindbare soziale Grundgehalt hängt davon ab, wieweit in der Entwicklung einer Gesellschaft soziale Normen gegenüber wirtschaftlichen durchgesetzt werden konnten. Nach aller Erfahrung bringt die Wirtschaft aus sich heraus soziale Normen nur in geringem Umfang hervor, nämlich in dem Maße, in dem die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft an die Erfüllung sozialer Normen gebunden ist. Denn wirtschaftlich bedingte soziale Beziehungen werden durch den Grundsatz beherrscht, mit gegebenen Mitteln einen maximalen Ertrag bzw. einen bestimmten Ertrag mit minimalem Aufwand zu erreichen. Daher muss eine Gesellschaft eine SO entwickeln und durchsetzen, die ihren nichtwirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht, vor allem den Zielen soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit und sozialer Friede.

Die Gesamtordnung wird wirtschaftlich und sozial um so höheren Ansprüchen genügen, je mehr es gelingt, die Sektoren der Wirtschaftsordnung, z. B. die Geld-, die Arbeitsmarkt-, die Wettbewerbs- und die Betriebsordnung gleichzeitig auf die Erreichung wirtschaftlicher *und* sozialer Ziele auszurichten und die Elemente der SO so auszugestalten, dass bei eindeutigem Eigengewicht sozialer Ziele Konflikte mit wirtschaftspolitischen Zielen minimiert werden.

Für die optimale Abstimmung und die gleichzeitige möglichst weitgehende Erreichung wirtschaftlicher und sozialer Ziele ist entscheidend, welche Prinzipien für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung und der SO befolgt werden. Relevante Prinzipien sind: Selbstverantwortung, Subsidiarität, Solidarität, soziale Selbstverwaltung und das in den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes verankerte Sozialstaatsprinzip.

Das Prinzip der *Selbstverantwortung* ([Eigenverantwortung](#)) verlangt, dass durch Sozialpolitik persönliche Freiheit und Selbstverantwortung möglichst wenig beschnitten werden. Das *Subsidiaritätsprinzip* erfordert, dass kein Sozialgebilde Aufgaben an sich ziehen soll, die der Einzelne oder kleinere Sozialgebilde aus eigener Kraft und Verantwortung mindestens gleich gut lösen können, räumt also der Selbsthilfe Vorrang vor der Fremdhilfe ein; andererseits verlangt es auch, dass die größeren Gebilde den kleineren Hilfe angedeihen lassen, damit die kleineren ihre Aufgaben erfüllen können. Das *Solidaritätsprinzip* beruht auf der wechselseitigen Verbundenheit und einer sich daraus ergebenden ethisch begründeten gegenseitigen Verantwortlichkeit zwischen den Mitgliedern sozialer Gruppen (Familie, Gemeinde, Versicherungsgemeinschaft) und besagt, dass die Übereinstimmungen in den Lebenslagen und die Interessenkonvergenz Grundlage wechselseitiger Hilfe sein sollen.

Aus den Grundwerten Solidarität, Subsidiarität und Selbstverantwortung folgt zwingend, dass das Prinzip *sozialer Selbstverwaltung* für die SO, speziell für den Bereich der sozialen Sicherung, wesentliche Bedeutung hat. Soziale Selbstverwaltung bedeutet die selbstverantwortliche, dezentralisierte Erfüllung gesetzlicher Zielvorgaben entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip durch Solidargemeinschaften. Das *Sozialstaatsprinzip* berechtigt den Staat zu sozial gestaltender, leistender und gewährender Tätigkeit und verpflichtet ihn, die materiellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme menschlicher Grundrechte, insbes. für die Entfaltung der Persönlichkeit, zu schaffen.

Im Rahmen des Systems Sozialer Sicherung werden das Fürsorge-, das Versorgungs- und das Versicherungsprinzip angewendet. Im Falle des *Fürsorgeprinzips* werden bei Eintritt eines Schadensfalles bei Bedürftigkeit der Betroffenen öffentliche Leistungen ohne vorherige Beitragsleistung in einer Art und einer Höhe gewährt, die den Besonderheiten der Lage des Betroffenen entsprechen. In der Bundesrepublik wird das in der Sozialhilfe ([Soziale Grundsicherung](#)) angewendete Fürsorgeprinzip wegen der Unbestimmtheit der Leistungen, wegen der Notwendigkeit der Bedürftigkeitsprüfung und wegen des Fremdhilfecharakters der Leistungen überwiegend als ein unzulängliches Prinzip angesehen.

Bei Anwendung des *Versorgungsprinzips* entstehen Leistungsansprüche aufgrund von Leistungen für den Staat (Dienstleistungen als Beamte, Wehrdienst). Auf die nach Art und Höhe normierten Versorgungsleistungen besteht ein Rechtsanspruch. Sie werden aus Steuereinnahmen finanziert. Als Instrument zur Absicherung von „Normalrisiken“ ist dieses Prinzip umstritten, weil es entgegen den Prinzipien der Subsidiarität und der Selbstverantwortung auch diejenigen von Beiträgen zur Finanzierung der sozialen Sicherung freistellt, die fähig sind, eigene Beiträge zu leisten.

Das *Versicherungsprinzip* beruht auf der Einsicht und der Erfahrung, dass der im Einzelfall nicht vorhersehbare Risikoeintritt und der nicht vorher bestimmbare Bedarf an Mitteln für eine größere Gesamtheit von – durch gleichartige Risiken betroffenen – Personen zu kalkulierbaren Größen werden. Die Leistungen beruhen auf einem Rechtsanspruch, sind nach Art und Höhe normiert und werden auch weitgehend für nicht erwerbstätige Familienmitglieder erbracht. Sie werden durch Beiträge finanziert, die jedoch – im Gegensatz zur Privatversicherung – nicht nach individuellen Risikowahrscheinlichkeiten kalkuliert, sondern entsprechend dem Solidaritätsprinzip an der Zahlungsfähigkeit der Versicherten orientiert sind.

Literaturhinweise

- Lampert, H./ Althammer, J. (2007), Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin u. a.;
- Lampert, H./ Bossert, A. (2011), Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, 17. Aufl., München, Wien;
- Blüm, N./ Zacher, H. (Hrsg.) (1989), 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Sozialpolitik

Unter Sozialpolitik versteht man sowohl einen Bereich politischer Aktivität (praktizierte Sozialpolitik) als auch die wissenschaftliche Bearbeitung der praktizierten internationalen, staatlichen und betrieblichen Sozialpolitik (Sozialpolitiklehre). Staatliche Sozialpolitik ist jenes politische Handeln, das durch den Einsatz geeigneter Mittel die wirtschaftliche und/ oder gesellschaftliche Stellung (= Lebenslage) von Personengruppen verbessern will, die absolut oder relativ, d. h. im Vergleich zu anderen, als schwach angesehen werden, z. B., weil sie kein für ein menschenwürdiges Leben ausreichendes Einkommen erwirtschaften können. Die Notwendigkeit, Sozialpolitik zu betreiben, besteht in jeder entwickelten, arbeitsteilig organisierten Gesellschaft unabhängig von der Wirtschaftsordnung dieser Gesellschaft.

Ohne Sozialpolitik träten folgende Probleme auf:

1. Die Existenz Erwerbsunfähiger oder Erwerbsbehinderter (Kinder, alte Menschen, Kranke, Behinderte, Arbeitslose) wäre nicht gesichert.
2. Wegen der z. T. großen Unterschiede in den angeborenen und erworbenen Fähigkeiten und in den Chancen der wirtschaftlichen Verwertung der Arbeitskraft der Menschen würden große Einkommens- und Vermögensunterschiede entstehen, die als (partiell) ausgleichsbedürftig angesehen werden.
3. Das Streben der Betriebsleitungen nach maximaler Wirtschaftlichkeit würde die Gesundheit und andere elementare Interessen der Arbeitskräfte (z. B. an ausreichenden Regenerationszeiten und menschenwürdiger Behandlung im Betrieb) gefährden.
4. Die mit der wirtschaftlichen Entwicklung verbundenen strukturellen Wandlungen verursachen Anpassungslasten (Entwertung und Freisetzung von Humankapital, Konkurse), die aus Gründen sozialer Gerechtigkeit nicht den unmittelbar Betroffenen und ihren Familien aufgebürdet werden dürfen, sondern solidarisch getragen werden müssen.
5. In einigen Sektoren, vor allem auf den Arbeitsmärkten (Arbeitsmarktordnung), Agrarmärkten (Agrarpolitik) und

Versicherungsmärkten, erfüllen Märkte die von ihnen erwarteten Funktionen nur unzulänglich und bewirken aufgrund von Marktversagen eine ungerechte Behandlung (z. B. in Form ausbeuterisch niedriger Löhne auf Arbeitsmärkten ohne Gewerkschaften) oder eine Benachteiligung von Wirtschaftssubjekten (z. B. bieten Privatversicherungen keinen Schutz gegen [Arbeitslosigkeit](#), Inflation und gravierende medizinische Risiken, häufig auch nur einen nach Art und Höhe unzureichenden Schutz).

Bereiche der Sozialpolitik sind

1. die Arbeitnehmerschutzpolitik. Sie besteht aus dem Arbeitszeitschutz, der ein Kinderarbeitsverbot, den Jugendlichen-, den Mütter- und den Schwerbeschädigtenschutz umfasst, aus dem Unfall- und Gefahrenschutz sowie aus dem Kündigungsschutz ([Arbeitsschutz](#)).
2. Das System Sozialer Sicherung, das mit der [Renten-](#), [Kranken-](#), [Pflege-](#), [Unfall-](#) und Arbeitslosenversicherung die Mehrzahl der Bürger gegen die wirtschaftlichen Folgen vorübergehender oder dauernder Erwerbsunfähigkeit im Alter, bei Erwerbsminderung, Witwen-, Witwer- und Waisenschaft, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit absichert und mit der [sozialen Grundsicherung](#) auch Personen vor Not bewahrt, die keine Ansprüche gegen die Sozialversicherung erworben haben.
3. Die Betriebs- und Unternehmensverfassungspolitik. Sie räumt den Arbeitnehmern Informations-, Einspruchs-, Mitberatungs- und Mitbestimmungsrechte in Bezug auf die Gestaltung von Arbeitsplatz, Arbeitsablauf, Arbeitszeit, Entlohnungsformen, Einstellung und Kündigung ein ([Betriebsverfassung](#), [Mitbestimmung](#)).
4. Die [Arbeitsmarktpolitik](#), die zum einen mit Hilfe der Arbeitsverwaltung ([Bundesagentur für Arbeit](#)) die Qualität der Arbeitsmärkte verbessert und zum anderen durch die Veränderung der Arbeitsmarktform mit Hilfe der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie zu einem wirtschaftlich und sozial akzeptablen Lohnfindungsprozess beiträgt ([Arbeitsrecht](#), [Arbeitskampf](#), [Sozialpartnerschaft](#)).
5. Die [Wohnungspolitik](#). Sie will allen Bürgern Wohnraum zugänglich machen, der quantitativen und qualitativen

Mindestanforderungen entspricht.

6. Die Familienpolitik, die den Familien durch ökonomische Entlastungen und die Schaffung familienfreundlicher Rahmenbedingungen die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtert.
7. Die Bildungspolitik, die das Ziel verfolgt, ungleiche materielle Startbedingungen auszugleichen und das Ziel, eine ausreichende Humankapitalbildung zu sichern.
8. Die Vermögenspolitik, durch die insbes. die Vermögensbildung in breiten Schichten gefördert und ein Gegengewicht gegen die Konzentration der Vermögensbildung geschaffen werden soll.
9. Die Mittelstandspolitik. Sie soll zur Aufrechterhaltung einer möglichst großen Zahl selbstständiger Existenzen beitragen.
10. Jugend-und Altenhilfepolitik. Durch sie sollen diese spezifischen, im Vergleich zu den Erwerbstätigen wirtschaftlich schwächeren Gruppen geschützt und die Durchsetzung ihrer altersbedingten Bedürfnisse gesichert werden.

Träger der staatlichen Sozialpolitik sind der Bund, die Länder, die Kreise und die Gemeinden, die sog. Parafiski (Rentenversicherungsträger, Krankenkassen usw.) , die Verbände der freien Wohlfahrtspflege (z. B. Caritas, Diakonisches Hilfswerk der Evangelischen Kirche, Rotes Kreuz) sowie die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände.

Die Sozialpolitik der Bundesrepublik ist auf drei Finalziele ausgerichtet (Sozialstaat):

1. Sicherung und Erhöhung der materialen Freiheit durch Absicherung individueller Erwerbschancen, ein System Sozialer Sicherheit und eine Politik der Armutsbekämpfung.
2. Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit (Start-und Verteilungsgerechtigkeit).
3. Sicherung des sozialen Friedens.

Diesen Finalzielen sind als Instrumentalziele vorgelagert (in Klammern die Bereiche der Sozialpolitik, in denen diese Ziele verfolgt werden):

1. Schutz und Wiederherstellung der Gesundheit (Arbeitnehmerschutz, Krankenversicherung).
2. Herstellung, Sicherung und Verbesserung der Berufsun- Erwerbsfähigkeit als Grundlage selbstverantwortlicher

Existenzsicherung (Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, Arbeitnehmerschutz).

3. Auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz und der sozialen Gerechtigkeit beruhende Gewährleistung der Menschenwürde und die Voraussetzungen freier Persönlichkeitsentfaltung (Arbeitnehmerschutz, Betriebsverfassungs- und Unternehmensverfassungs-, Wohnungs-, Jugend-, Altenpolitik).
4. Soziale Sicherheit durch Schaffung der persönlichen und arbeitsmarktmäßigen Voraussetzungen für den Erwerb von Einkommen (Arbeitsmarkt-, Bildungspolitik) und ein System interpersoneller und intertemporaler Einkommensumverteilung (Verteilung) bei Erwerbsunfähigkeit (System sozialer Sicherung, Sozialhilfe). Maximalziel sozialer Sicherung ist die Sicherung des Lebensstandards, Minimalziel die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums.
5. Ausgleich von Einkommens- und Vermögensunterschieden und unterschiedlichen Lasten durch eine Umverteilungspolitik (System sozialer Sicherung, Bildungs-, Familien-, Vermögens-, Wohnungspolitik). Bei der Verfolgung der Ziele der Sozialpolitik sollen bestimmte Ordnungsprinzipien eingehalten werden (Sozialordnung).

Literaturhinweise

- Lampert, H./ Althammer, J. (2007), Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin u. a.;
- Frerich, J./ Frey, M. (1993), Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 3 Bände, München, Wien;
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2013), Übersicht über das Sozialrecht – 2013/2014, Bonn (in der jeweils neuesten Version abrufbar aus dem Internet unter <http://www.bmas.de>);
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2013), Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht – 2013/2014, Bonn (in der jeweils neuesten Version abrufbar aus dem Internet unter <http://www.bmas.de>).

Heinz Lampert

Aktivierende Sozialpolitik

Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats wurde Anfang der 1990er Jahre entwickelt und anschließend rasch in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion aufgegriffen. Mit dem Konzept wird versucht, die deutsche Sozialstaatsreform richtungsweisend neu zu beeinflussen und damit an die aktuelle internationale Diskussion anzuschließen. Diese Vorstöße greifen auf eine breite internationale staatstheoretische Diskussion zurück, die bis in die 1970er Jahre reicht.

Grundidee des aktivierenden Staats ist es, staatliches Handeln auf die Mobilisierung und Unterstützung von Selbsthilfepotenzialen auszurichten. Dem Sozialstaat bietet sich damit die Chance, aus der Zwickmühle von Allzuständigkeit und Beschränktheit auszubrechen. Diese Aktivierungs-Grundorientierung hat in der internationalen Diskussion weite Verbreitung gefunden und ihre Wirkung ist daran ablesbar, dass bei den Sozialstaatsreformen der letzten zwanzig Jahre in den OECD-Ländern wichtige Akzentverschiebungen innerhalb des sozialpolitischen Instrumentariums zu beobachten sind. Vor allem zeigt sich eine relative Zunahme von gebundenen Transfers und Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen. Im Sinne der Aktivierungspolitik ist diese Zunahme als langfristige Neujustierung des sozialstaatlichen Instrumentariums zu begreifen. Bedenkt man zudem, dass in einigen OEDC-Staaten die entsprechenden Reformschritte erst noch umgesetzt werden müssen, so ist langfristig davon auszugehen, dass die Aktivierungspolitik und mit ihr der aktivierende Sozialstaat zu einem zentralen Konzept sozialstaatlichen Handelns werden. Diese Entwicklung wird auch die Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft verändern.

Motor dieser Entwicklung ist zunehmend der internationale Vergleich erfolgreicher Politikmodelle und Handlungskonzepte. Ganz offenkundig suchen die nationalstaatlichen Akteure pragmatisch nach schlüssigen Lösungswegen und guten Vorbildern, die man bereitwillig kopiert. Aus diesen Erfahrungen sind Lösungsketten entstanden, die einen Rechtfertigungsdruck ausüben und aus denen die nationalen Sozialstaaten nicht ohne weiteres ausbrechen können. Auf europäischer Ebene hat sich dabei das Verfahren der offenen Koordinierung als ein wirksamer Motor dieser Entwicklung herausgestellt. Es verknüpft eine dezentral-nationale Regelungshoheit in sozialstaatlichen Fragen mit einer zentral-europäischen Orientierung durch oder gar Vorgabe von Leitlinien, Leistungskennziffern, Berichtssystemen und Benchmarking. Ergebnis dieses Lernens durch ‚weiches Recht‘ sind eben jene Strukturveränderungen des Sozialstaats, die mit den Begriffen der Aktivierungspolitik und des aktivierenden Sozialstaats beschrieben

werden. Stellt man diese Beobachtungen in Bezug zum Oberziel praktischer Sozialpolitik – der Produktion sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit – so wird die Grundstruktur der Aktivierungspolitik deutlich. Sie besteht darin, dass der aktivierende Sozialstaat seine Oberziele in einem speziellen Sinne definiert:

- *Soziale Gerechtigkeit* wird stärker ‚dynamisch‘, d.h. als *Verfahrensgerechtigkeit* interpretiert und weniger als Ergebnisgerechtigkeit. Dies bedeutet eine Stärkung der Brückenfunktion der Sozialpolitik.
- *Soziale Sicherheit* wird stärker ‚existentiell‘, d.h. als *Grundsicherung* interpretiert und weniger als Sicherung des relativen sozialen Status. Dies bedeutet eine Schwächung der Schutzfunktion der Sozialpolitik.

Die stärker aktivierende Neujustierung des sozialpolitischen Instrumentariums bedeutet praktisch, dass Realtransfers von Gütern und Dienstleistungen zur Reintegration und Prävention sowie monetären Transfers für investive Zwecke eine größere Bedeutung zukommen. Soziale Dienstleistungen sind ein Kernelement dieser Korrektur und werden daher in der Sozialen Marktwirtschaft zunehmende Bedeutung erlangen.

Damit steigt der politische Druck, die Notwendigkeit und den Erfolg sozialer Dienstleistungen nachzuweisen. Für die Leistungsempfänger steht dabei das Fördern und Fordern im Mittelpunkt, so dass von ihnen ein aktiver Eigenbeitrag zur Problemlösung erwartet wird. Wird auf die Hilfe nicht mit Kooperation eingegangen, so sind Sanktionen in Form von Leistungskürzungen möglich und diese werden zunehmend von der Sozialverwaltung auch als Steuerungsinstrument eingesetzt. Auch in anderen Zusammenhängen der Aktivierungspolitik, wie z.B. bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in Nachbarschaft, Schulen oder Vereinen, bei der Aktivierung pflegender Familienangehöriger oder bei der Gesundheitsförderung sind die Voraussetzungen der Leistungsgewährung beständig neu zu prüfen. Dieser Rechtfertigungsdruck bedeutet für alle Akteure einen erheblichen Arbeitsaufwand, der die erhofften Einspareffekte spürbar reduzieren kann.

Letztlich bewegt sich die Aktivierungspolitik in einer Ambivalenz aus Delegation des Verfahrens und Kontrolle des Ergebnisses. Denn die relative Aufwertung der sozialen Dienste im aktivierenden Sozialstaat macht Politik und Verwaltung in höherem Maße von der Qualität der

Leistungserbringung abhängig. Geradezu zwangsläufig versuchen daher die dortigen Entscheidungsträger und Finanziere, ihre Gestaltungsansprüche gegenüber den Leistungserbringern durchzusetzen.

Die Beachtung der politischen Gestaltungsansprüche bedeutet selbstverständlich nicht, die Klientenperspektive in der praktischen Arbeit der sozialen Dienste aufzugeben und die tatsächlichen Bedarfe zu vernachlässigen. Nur wird dies nicht losgelöst vom Steuerungsinteresse der praktischen Sozialpolitik geschehen können. Dieser Aspekt wird in der Literatur unter dem Begriff der Politisierung der sozialen Dienste thematisiert. Die sozialen Dienste sehen sich in ihrem eigenen Gestaltungsspielraum tendenziell eingeschränkt und einer permanenten Wettbewerbssituation ausgesetzt.

Dies wiederum bedeutet, dass mit der Aktivierungspolitik das Modell des Korporatismus als ein Element der deutschen Sozialpolitik erodiert, das ja von einer langfristigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Verbänden ausgeht und im Kern auf verlässlichen Zuständigkeiten und der Ausschaltung von Wettbewerb fußt. Jene alte Verlässlichkeit ist heute im Zuge von Wettbewerb und Kontraktmanagement wesentlich geschwächt und die alten Claims von Anbietern sozialer Dienstleistungen sind nun permanent gefährdet.

Werden wettbewerbsfreie Zonen als Folge der Aktivierungspolitik kleiner, so wird insbesondere auf kommunaler Ebene der Korporatismus zum Auslaufmodell, da das Widerstandspotenzial der Verbände und einzelner Einrichtungen wesentlich geschwächt ist. Ist auf nationalstaatlicher Ebene noch eine offensive Lobbyarbeit zugunsten der Klienten (z.B. Armutsberichte) möglich, so ist die anwaltschaftliche Funktion der Verbände auf kommunaler Ebene kaum noch durchzuhalten. Es herrscht dann ein Klima der Vorsicht und des Taktierens und viel zu selten kommt es zu einer offenen Aussprache. In einem solchen Klima des vorsichtigen Taktierens besteht die Gefahr, dass Fehlentwicklungen und konzeptionell falsche Weichenstellungen zu spät erkannt und korrigiert werden.

Ein typischer Fall einer problematischen, jedoch selten deutlich kritisierten Orientierung der Aktivierungspolitik besteht in der Utopie gelingender Anschubfinanzierungen. Aktivierung heißt hier, eine Aktivität durch befristete Förderung anzuschieben, um somit Hilfe zur Selbsthilfe zu geben und langfristig Sozialkosten zu sparen. Die Nachhaltigkeit und Effektivität der Förderung ist meist gering. So ist die

breite Förderung mit Anschubfinanzierungen, die in der Politik programmatisch und praktisch an Bedeutung gewinnt, im Kontext der Sozialpolitik oftmals lediglich eine Ausweichstrategie, um bei Budgetkürzungen viele Programmförderungen aufweisen zu können. Tatsächlich jedoch zeigen die langjährigen Erfahrungen mit aktivierenden Programmen, dass für eine Stabilisierung helfender sozialer Netzwerke eine Anschubfinanzierung selten ausreicht. Für ihre Effektivität ist vielmehr entscheidend, dass Vertrauen in die Zukunft geschaffen wird und dass neue Arten von Bindungen entstehen. Netzwerkförderung ist daher nur dann leistungsfähig, wenn sie finanziell stabilisiert wird. Eben diese dauerhafte Förderung ist mit dem oft zu eng und unter Kürzungsdruck umgesetzten Aktivierungsgedanken nur begrenzt vereinbar.

Abschließend sei vermerkt, dass die Idee der Aktivierung schon ihrem Wesen nach nicht geeignet ist, das Wesen der gesamten Staatsaktivität und auch nicht der Sozialpolitik zu erfassen. Verwiesen sei hier nur auf Situationen, in denen Menschen vorbehaltloser Fürsorge, Zuwendung und sozialer Sicherung bedürfen (z.B. in der Intensivmedizin, bei Alter und Pflegebedürftigkeit), ebenso auf andere Fälle, in denen eine zu aktivierende Restleistungsfähigkeit kaum noch feststellbar ist (z.B. bei einem 60jährigen Mann mit jahrelangem Aufenthalt in einer Notunterkunft, Drogenproblemen und gesundheitlichen Einschränkungen). In jenen Fällen gilt eine umfassende Aktivierungspolitik mit sanktionsbewehrten Eingliederungsplänen als ethisch unvertretbar. Aus Sicht der Protagonisten der Aktivierungspolitik sind dies jedoch Ausnahmefälle, die zwar vermerkt werden, insgesamt jedoch das durchaus erfolgreiche Konzept nicht in Frage stellen.

Literaturhinweise

- Bademer, St. v. u.a. (1995), Staatsaufgaben – Von der ‚schleichenden Privatisierung‘ zum ‚aktivierenden Staat‘. In: Behrens, Fritz u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin: Sigma, S. 41 – 60;
- Bonoli, G.; George, V.; Taylor-Gooby, P. (2000), European Welfare State Futures. Towards a Theory of Retrenchment. Cambridge: Polity Press;
- Schmid, G. (2004): Lernen durch ‚weiches‘ Recht. EU-Beschäftigungsstrategie der offenen Koordinierung. In: WZB-Mitteilungen. Heft 104, Juni 2004, S. 11 – 16;

- Schönig, W. (2001), Gibt es einen Reformtrend der Sozialordnungen in der EU? Skizze einer Typologie zur Diskussion um einen neuen dritten Weg. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik/Journal of Economics and Statistics, Vol. 221/4, S. 404 – 417;
- Schönig, W. (2006), Aktivierungspolitik. In: Dollinger, Bernd; Raithel, Jürgen (Hrsg.): Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 23 – 39.

Werner Schönig

Internationale Sozialpolitik

In vielen Ländern wird gegenwärtig nach einem neuen Paradigma für die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme gesucht. Weltwirtschaftlich ist es die zunehmende Internationalisierung des Standortwettbewerbs, die zu einer veränderten Arbeitsteilung und wachsenden regionalen Verflechtungen von Wirtschafts- und Sozialräumen geführt hat. Aus dem konkurrierenden Aufeinandertreffen unterschiedlicher sozialpolitischer Leitvorstellungen und entsprechend differenzierter Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards resultiert ein verschärfter institutioneller Wettbewerb und Anpassungsdruck (→ [Systemwettbewerb](#)). Aber auch auf nationalstaatlicher Ebene sind durch die verfestigte Massenarbeitslosigkeit und demographische Veränderungen neue Herausforderungen entstanden, die insgesamt ein konzeptionelles Umdenken in der bisherigen Abgrenzung zwischen privater und öffentlicher Risikoversicherung erzwingen.

Die internationale Sozialpolitik befasst sich in diesem Zusammenhang mit der Frage nach den grundsätzlichen Gestaltungsoptionen zur sozialen Sicherung, die sie sowohl durch den empirischen Vergleich praktizierter Sozialpolitik als auch auf dem Wege der Erschließung neuer theoretischer Konzeptionen zu beantworten versucht. Gesamtziel ist es dabei, für die einzelnen Bereiche der Risikoversicherung Lösungen zu entwickeln, die sozialpolitische Orientierungen begründen und dann im Rahmen einer unmittelbaren oder angepassten Übernahme von im Ausland erprobten, erfolgreichen Lösungen (Best-Practice-Verfahren) weltweit Anwendung finden können.

Ob aus dieser wissenschaftlichen und politischen Kooperation internationale Vereinbarungen über verbindliche soziale Mindeststandards oder sogar ein konsensfähiges „Weltsozialmodell“

resultieren werden, ist angesichts der beträchtlichen nationalen Entwicklungsunterschiede, der länderspezifischen Probleme sowie nicht zuletzt der historischen und kulturellen Hintergründe eher zweifelhaft (und möglicherweise nicht einmal wünschenswert). Wohl aber sind daraus qualitative Verbesserungen hinsichtlich der sozialpolitischen Effektivität, Effizienz und Transparenz zu erwarten. Wenn und soweit es der internationalen Sozialpolitik gelingt, konzeptionelle Bausteine für eine allgemein anwendbare Theorie der sozialen Risikovorsorge zu entwickeln, können diese weltweit sowohl für den Aufbau als auch für die Reform und Transformation nationaler sozialer Sicherungssysteme eingesetzt werden und auf diese Weise zur internationalen Harmonisierung und Integration beitragen.

Literaturhinweise

- Offe, K. (2000), The democratic welfare state, in: Political Science Series No.68, IHS, Wien;
- Rösner, H. J. (1999), Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien, in: Hauser R. (Hrsg.), Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 265, Berlin, S. 11-83;
- Schmid, J. (2002), Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: soziale Sicherung in Europa, 2. Auflage, Leske & Budrich, Opladen;
- Schubert/Hegelich/Bazant (Hrsg.) (2008), Europäische Wohlfahrtssysteme, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden;

Hans Jürgen Rösner

EU: Sozialpolitik

Die Europäische Gemeinschaft ist ursprünglich als Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet worden und verstand sich als ein Projekt, mit dem die politische [Integration](#) Europas durch wirtschaftliche Mittel angestrebt werden sollte. Demgegenüber haben sozialpolitische Fragen, wie etwa nach einer europaweiten Angleichung der sozialen Sicherungssysteme, stets nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Die übereinstimmende Absage an eine umfassende soziale Harmonisierung hat dazu geführt, dass die „soziale Dimension“ der Gemeinschaft bislang nur in Einzelregelungen hervorgetreten ist. Das sozialpolitisch relevante Europäische Gemeinschaftsrecht stützt sich

dabei vor allem auf die beiden bereits in den Gründungsverträgen von 1957 enthaltenen Prinzipien der Gleichbehandlung von Mann und Frau bei den Arbeitsentgelten (Art. 119 EWGV) sowie der Herstellung der Voraussetzungen für Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Bereich der sozialen Sicherheit (Art. 51 EWGV).

Auch hier sind also wieder vorrangig wirtschaftliche Gründe maßgeblich gewesen. Während die Entgeltgleichheit vor allem Wettbewerbsverzerrungen entgegenwirken sollte, bildete die soziale Absicherung von Wanderarbeitnehmern eine wesentliche Voraussetzung für den freien Austausch von Gütern, Arbeit, Dienstleistungen und Kapital im Sinne der angestrebten „vier Grundfreiheiten“. Beiden Grundsätzen ist zudem die Absicht gemein, einer möglichen Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit bzw. nach dem Geschlecht entgegenzuwirken. Insbesondere durch zahlreiche Urteile des Europäischen Gerichtshofs hat das Nichtdiskriminierungsprinzip inzwischen eine breite Rechtsauslegung mit hoher Praxisrelevanz erfahren, zumal sich auch einzelne Angehörige eines EU-Mitgliedstaates unmittelbar darauf berufen können.

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 ist auch das [Arbeitsschutzrecht](#) (Art. 118a EGV) zu einer dritten Säule gemeinschaftlicher [Sozialpolitik](#) geworden. Zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer können seitdem gemeinschaftsweite Mindestvorschriften für die Gestaltung von Arbeitsbedingungen erlassen werden. Dagegen hat die in Art. 117 EGV postulierte Vorschrift über eine „Abstimmung der Sozialordnungen“ bislang nur wenige konkrete Auswirkungen gehabt. Sie drückt vielmehr die eher vage Erwartung aus, dass sich mit zunehmender wirtschaftlicher Integration auch die allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft einander annähern werden. Konkret dahingehend zu handeln, bleibt aber nach wie vor in einzelstaatlicher Kompetenz.

Erst mit der bevorstehenden Verwirklichung des Binnenmarktes zu Anfang der 90er Jahre kam die soziale Gemeinschaftsdimension erneut auf die Agenda, da die Staaten mit hohen Arbeits- und Sozialkosten eine Schwächung ihrer Wettbewerbsposition befürchteten. Nach der bereits 1989 verabschiedeten politischen Absichtserklärung über eine „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ erfuhr diese mit dem Inkrafttreten des „Vertrags über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) am 1. November 1993 und dem darin enthaltenen „Abkommen über die Sozialpolitik“ insofern eine rechtliche Aufwertung, wie nun in begrenztem Maße die Anwendung des

Mehrheitsprinzips bei der arbeits- und sozialrechtlichen Gemeinschaftsgesetzgebung für 14 Unterzeichnerstaaten (ohne Großbritannien) zugelassen worden ist. Zugleich wurde damit im Sozialbereich ein Europa der „zwei Geschwindigkeiten“ geschaffen, indem etwaige Richtlinien nicht automatisch auch für Großbritannien galten. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass die schrittweise wirtschaftliche und soziale Konvergenz die ökonomisch weniger leistungsfähigen Staaten nicht überfordert, und dass die fortgeschritteneren Staaten ihr höheres soziales Leistungsniveau nicht abzusenken brauchten.

Als weitere Neuerung wurde durch den „Sozialen Dialog“ dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht der [Sozialpartner](#) gegenüber der Europäischen Kommission geschaffen. Einigen sich die Sozialpartner autonom auf gemeinschaftsübergreifende Regelungen, so werden diese in europäisches Recht umgesetzt. Dies ist aber mit wenigen Ausnahmen, wie zum Beispiel der Einrichtung europäischer Betriebsräte, bislang kaum der Fall gewesen.

Erst mit dem Beitritt Großbritanniens zum Sozialabkommen wurde 1997 schließlich die Grundlage für eine einheitliche, alle Mitgliedstaaten umfassende europäische Sozialpolitik geschaffen. Wie das Sozialpolitische Aktionsprogramm der Europäischen Kommission 1998-2000 bereits angedeutet hat, wird der Schwerpunkt angesichts der gemeinschaftsweit hohen [Arbeitslosigkeit](#) dabei auf der Beschäftigungspolitik (und nicht auf der sozialen Sicherungspolitik) liegen. Eine Vereinheitlichung in Richtung auf eine konzeptionell umfassende Europäische Sozialpolitik ist schon aus Gründen unterschiedlicher historischer Entwicklung sowie politischer und kultureller Gegebenheiten wohl in absehbarer Zukunft wenig wahrscheinlich, zumal institutionell wichtige Bereiche, wie zum Beispiel soziale Sicherheit, Kündigungsschutz, Tarifautonomie und [Mitbestimmung](#) sowie die aktive [Arbeitsmarktpolitik](#) nach wie vor dem Prinzip der Einstimmigkeit und damit einzelstaatlicher Kompetenz unterworfen bleiben. Vermutlich wird es auch künftig in der Europäischen Sozialpolitik vorrangig darum gehen, einzelne Maßnahmen innerhalb der Sicherungsbereiche Alter, Krankheit, Pflege und Arbeitslosigkeit durch Harmonisierung so weit kompatibel zu machen, dass sie der weiteren marktwirtschaftlichen Integration nicht zuwider laufen. Das Primat der Ökonomie über die Sozialpolitik bliebe somit erhalten.

Literaturhinweise:

- SCHMÄHL, W., RISCHE, H. (Hg.), (1997), Europäische Sozialpolitik. Baden-Baden: Nomos;
- THALACKER, P. (2006): Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung, Berlin: Logos;
- RIBHEGGE, H. (2007): Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin u.a.: Springer;
- VAHLPAHL, T. (2007): Europäische Sozialpolitik: Institutionalisierung, Leitideen und Organisationsprinzipien, 1. Aufl., Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.

Hans Jürgen Rösner

Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat

Nach herrschender juristischer Meinung beinhaltet die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes (GG) die Ermächtigung und den Auftrag an den Gesetzgeber und die Verwaltung für eine sozialordnungsgestaltende Tätigkeit, die auf die Ziele sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit im Staat der freiheitlich demokratischen Ordnung bezogen ist (Stern 1987, Sp. 3272 f.). Als Sozialstaat gilt ein Staat, der

1. Hilfe gegen Not und Armut leistet und ein der Menschenwürde entsprechendes Existenzminimum sichert;
2. auf rechtliche *und* tatsächliche Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und Abhängigkeitsverhältnissen zielt;
3. soziale Sicherheit gegenüber den Risiken des Unfalls, der Krankheit, der vorzeitigen Erwerbsunfähigkeit, der [Arbeitslosigkeit](#), des Alters, der Pflegebedürftigkeit und des Verlustes des Ernährers gewährleistet;
4. den Wohlstand mehrt und für eine als gerecht beurteilbare [Verteilung](#) dieses Wohlstandes sorgt (Zacher 1989, S. 29).

Das GG fordert, dass die Bundesrepublik ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20) zu sein hat und verlangt, dass „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern ... den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen“ muss (Art. 28). Die sozialstaatliche Zentralnorm des GG lässt sich mit Hilfe anderer Grundgesetzartikel präzisieren, die entweder

sozialstaatliche *Zielgröße* oder/ und *Begrenzung* für sozialstaatliche Aktivitäten sind.

Da bestimmte Grundrechte für spezielle Gesellschaftsgruppen, z. B. einkommensschwache Bürger, nicht durch die bloße rechtliche Gewährleistung wirksam werden, sondern nur bei Erfüllung zusätzlicher Bedingungen, besteht eine wichtige Aufgabe des Sozialstaates darin, im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung *und* des wirtschaftlich Möglichen für möglichst alle Gesellschaftsmitglieder über die formale Grundrechtsgewährleistung hinaus in einem politisch zu bestimmenden Mindestumfang die materiellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Grundrechtes auf persönliche Freiheit (Art. 2 II) , auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 I) , auf Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3) und auf Freiheit der Berufswahl (Art. 12) zu schaffen und die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein für alle zu sichern. Aus diesem Postulat ergibt sich u. a. die Aufgabe, wirtschaftlich leistungsschwache Gesellschaftsmitglieder mit einem Mindesteinkommen zur Sicherung ihrer Existenz und eines Mindestspielraumes zur freien Entfaltung der Persönlichkeit auszustatten. Auch Art. 6, der die Ehe und die Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, gebietet sozialstaatliche Maßnahmen zur Stärkung der Fähigkeit der Familien, ihre für die Gesellschaft grundlegenden Aufgaben zu erfüllen ([Familienpolitik](#)).

Begrenzungen sozialstaatlicher Aktivität ergeben sich aus bestimmten Grundrechten, weil durch sozialpolitische Aktivitäten bestimmter Qualität und festgelegten Umfangs, z. B. durch eine extensive staatliche oder staatssozialistische bevormundende [Sozialpolitik](#), die persönliche Freiheit, die Selbstverantwortung und die Menschenwürde beeinträchtigt werden können. Aus diesen Gründen und wegen der Notwendigkeit der Berücksichtigung weiterer Normen einer pluralistischen, verbändestaatlichen Mehrparteiendemokratie sind als Prinzipien sozialstaatlicher Politik auch das Prinzip der *Subsidiarität* und das der *Pluralität* zu beachten. Letzteres verlangt im Sinne eines weltanschaulichen und politischen Pluralismus als Träger sozialstaatlicher Einrichtungen (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Altenheime, Beratungs- und Betreuungseinrichtungen) freie Träger.

Staaten, die sozialstaatliche Funktionen überdehnen, werden als Wohlfahrtsstaaten bezeichnet. Die Grenzen vom Sozial- zum Wohlfahrtsstaat werden überschritten, wenn dem Einzelnen die Sorge um die Existenz- und Zukunftssicherung weitgehend abgenommen wird, d. h. wenn das Subsidiaritätsprinzip so sehr missachtet und das

Solidaritätsprinzip so sehr überdehnt wird, dass sich Anspruchs- und Besitzstandsdenken verbreiten, gesellschaftliche Grundwerte wie persönliche Freiheit, Leistungsgerechtigkeit ([Leistungsprinzip](#)), Bereitschaft zur Selbsthilfe und Selbstverantwortung verletzt und die nationale und internationale Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft durch eine Steuer- und Sozialabgabenüberlastung der Unternehmen und der Bürger sowie durch eine aufgrund der Zahlung übermäßiger (Erhaltungs-) [Subventionen](#) erstarrte Produktionsstruktur nachhaltig gefährdet werden.

Trotz unterschiedlicher Auffassungen im politischen und wissenschaftlichen Raum, wo und wann die Grenzen zum Wohlfahrtsstaat überschritten werden, besteht überwiegend Übereinstimmung, dass folgende Bereiche der [Sozialpolitik](#) und der [Sozialordnung](#) sozialstaatlicher Ausgestaltung bedürfen:

1. die Sozialversicherung und die [soziale Grundsicherung](#);
2. die Arbeitswelt durch die [Arbeitnehmerschutz](#)-, die [Betriebsverfassungen](#)-, die [Arbeitsmarktordnungen](#)-, die Arbeitsmarktprozess und die Vollbeschäftigungspolitik;
3. das Wirtschaftsleben durch eine [Ordnungspolitik](#) des Wettbewerbs und eine Schutzpolitik für die wirtschaftlich Schwächeren (z. B. Verbraucherschutz-, Mieterschutz-, Mutterschutzpolitik);
4. der Bereich der Bildung durch eine auf Chancengleichheit gerichtete Politik (Bildungspolitik);
5. die Lebensbedingungen der Familien und der wirtschaftlich schwächeren Haushalte durch [Familien](#)- und [Wohnungspolitik](#) sowie durch eine Politik (sorgfältig dosierter) Einkommens- und Vermögensumverteilung;
6. die Umwelt durch eine [Umweltschutzpolitik](#).

Literaturhinweise

- Lampert, H. (1997), Krise und Reform des Sozialstaates, Frankfurt/ M.;
- Lampert, H./ Althammer, J. (2007), Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin u. a.;
- Stern, K. (1987), Sozialstaat, in: Herzog, R. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl., Stuttgart, Sp. 3269 ff.;

- Zacher, H. (1989), Vierzig Jahre Sozialstaat – Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, in: Blüm, N./ Zacher, H. (Hrsg.), Vierzig Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland , Baden-Baden, S. 19 ff.

Heinz Lampert

Altersrente

Es gehörte von Beginn an zu den tragenden Säulen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, den alten Menschen eine auskömmliche Ruhestandsperiode frei von Armut zu ermöglichen. Dabei sollten die Einkünfte im Alter nicht den Charakter von Almosen haben, sondern ein Anspruch sein, der sich aus geleisteten Beiträgen während der Erwerbsphase ableitet. Deshalb gibt es in Deutschland ein so genanntes beitragsfinanziertes Rentensystem, in das jeder Arbeitnehmer einen festgelegten Prozentsatz seines Arbeitseinkommens einzahlt und aus dem jeder Rentner nach Maßgabe seiner geleisteten Beiträge sein Altersruhegeld bezieht.

Leider liest sich dies einfacher, als es in der Realität ist. Ein Grund dafür ist, dass entschieden werden muss, in welcher Form die von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern hälftig eingezahlten Beiträge verwendet werden sollen. In Deutschland ist es bisher so, dass die von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern hälftig in die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) eingezahlten Beiträge unmittelbar an die Rentner ausgeschüttet werden. Man nennt dieses Verfahren das Umlageverfahren. Werden die eingezahlten Beiträge hingegen nicht direkt ausgeschüttet, sondern zunächst zinsbringend angelegt, so spricht man vom Kapitaldeckungsverfahren. Dabei wird für jeden Rentner im Laufe der Zeit ein Vermögen angespart. Später werden die Renten dann aus den daraus erwachsenden Zinserträgen finanziert und daraus, dass das Vermögen schrittweise wieder aufgelöst wird. Das Kapitaldeckungsverfahren entspricht im Prinzip der Logik einer Lebensversicherung.

Das zentrale Problem des in Deutschland - und übrigens auch des in den meisten anderen Ländern - praktizierten Umlageverfahrens ist, dass seine Finanzierbarkeit direkt von der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung abhängt. Der Grund ist einfach: Die Einnahmen der Rentenkasse ergeben sich aus dem Durchschnitt der Beiträge, multipliziert mit der Zahl der Arbeitnehmer. Die Ausgaben ergeben sich aus der durchschnittlichen Rente, multipliziert mit der Anzahl der

Rentner. Wenn nun die Zahl der Rentner steigt oder die Zahl der Arbeitnehmer sinkt (oder beides), dann steigen die Ausgaben oder es sinken die Einnahmen (oder beides). Da die Rentenkasse aber kein Defizit aufweisen darf, muss in einem solchen Falle die Rente gesenkt oder es müssen die Beiträge angehoben werden. Genau dieses Problem eines Anstiegs der Zahl der Rentner und eines Rückgangs der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird in Deutschland ab etwa dem Jahr 2015 bedeutsam werden. So kamen im Jahr 2000 auf jede Person über 65 Jahren noch 4,1 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren. Im Jahre 2020 werden es noch 2,9 sein, und im Jahre 2040 werden auf jeden über 65 Jährigen sogar nur noch 1,9 Personen zwischen 20 und 64 Jahren kommen. Der Grund ist, dass seit etwa Mitte der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts jede Frau in Deutschland statistisch gesehen nur noch 1,4 Kinder zur Welt bringt. Die sich hieraus ergebende „Lücke“ in der Zahl der Personen im Erwerbsalter könnte nur durch eine sehr starke Zuwanderung von mindestens 1 Mio. Personen pro Jahr ausgeglichen werden ([Demographische Entwicklung](#)).

Nun steht Deutschland mit dieser Entwicklung nicht allein. In fast allen Industrieländern ist die Bevölkerungsentwicklung ähnlich, wenngleich in den meisten Fällen nicht ganz so drastisch. Häufig wird daher gefordert, das zumeist praktizierte Umlageverfahren aufzugeben und die Altersvorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren zu organisieren. Dies stößt aber auf zwei Probleme: Erstens fehlen in der Übergangsphase die Mittel für die Rente einer ganzen Generation. Denn wenn heute das Verfahren umgestellt würde, so würden die eingezahlten Beiträge ja nicht mehr direkt ausgeschüttet, sondern zunächst zinsbringend angelegt. Wenn aber die Rentenbeiträge nicht mehr direkt ausgeschüttet werden, dann stellt sich die Frage: Woher sollen die Mittel für die heutigen Rentner kommen? Hierauf gibt es keine zufrieden stellende Antwort. Ein zweites Problem ist, dass auch das Kapitaldeckungsverfahren nicht völlig unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung ist. Der Grund: Die Beiträge zur Rentenversicherung müssen ja irgendwo angelegt werden. Man kauft dafür zum Beispiel Aktien und sonstige Wertpapiere oder auch Immobilien. Wenn man diese Anlagen im Rentenalter wieder „zu Geld machen will“, so wird man sie verkaufen müssen. Zu diesem Zeitpunkt werden aber wegen des Bevölkerungsrückgangs nur noch relativ wenige junge Leute da sein, und so wird auch die Nachfrage nach Aktien, Wertpapieren und Immobilien vergleichsweise gering sein. Die Rentenkassen werden dann Schwierigkeiten haben, ihre Anlagen an die nächste Generation zu verkaufen. Sie müssen die Preise möglicherweise

dafür senken, und dadurch fallen die Einnahmen der Rentenkasse: Die Rente muss wiederum sinken. So bleibt auch das Kapitaldeckungsverfahren vom Bevölkerungsrückgang nicht verschont, wenngleich die Wirkung nach Ansicht der meisten Fachleute weniger stark ausfällt.

Vor diesem Hintergrund wird in fast allen Industrieländern an Reformen der Rentenversicherung gearbeitet. Zumeist laufen diese Reformen auf einen Mix von Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren hinaus, und zwar auf der Basis von so genannten Zwei-oder Drei-Säulen-Systemen. Dabei ist die erste Säule eine reduzierte Version des Umlageverfahrens. Die hieraus gezahlten Renten sollen hierzu schrittweise abgesenkt werden, so dass sich alle Beteiligten in angemessener Zeit darauf einstellen können. Die finanziellen Einbußen, die durch die Absenkung für die Rentner entstehen, sollen dann mit Hilfe einer oder zweier weiterer Säulen ausgeglichen werden, die beide nach dem Kapitaldeckungsverfahren aufgebaut sind. Im Falle der zweiten Säule werden meist zusätzliche Zwangsbeiträge erhoben, die dann zinstragend angelegt werden. Im Falle der dritten Säule handelt es sich um freiwillige Beiträge zu einer finanziellen Anlage mit dem Zweck der Altersvorsorge, die dann aber durch staatliche Zuschüsse - etwa in Form von Steuervergünstigungen - gefördert wird.

In Deutschland wurde mit der sogenannten Riester-Rente ein Zwei-Säulen-System eingeführt. Hierzu wurde zunächst ein demographischer Faktor eingeführt, um den das Verhältnis von Rentenzahlungen zum Bruttolohn (Brutto-Rentenniveau) schrittweise abgesenkt wird. In einem zweiten Schritt wurde ein System von Zuschüssen für private Vorsorgeprodukte entwickelt, welches es den Beitragszahlern erleichtern soll, die Absenkung des Brutto-Rentenniveaus durch eigene Ersparnisse auszugleichen. Diese Ersparnisse müssen nach der Logik des Kapitaldeckungsverfahrens am Kapitalmarkt angelegt werden, um später für private Renteneinkünfte zur Verfügung stehen zu können. Seit Einführung der Riester-Rente hat die Politik das ursprüngliche System durch eine Vielzahl weiterer Eingriffe fortlaufend verändert. Hierzu gehört unter anderem die schrittweise Anhebung des Eintrittsalters in den Ruhestand von 65 auf 67 Jahre.

Zudem wird bereits seit vielen Jahren einem politisch nicht gewollten zu starken Absinken der Altersrenten entgegen gewirkt, indem schon das ursprüngliche Rentensystem nach dem Umlageverfahren größere Mittel aus dem Steueraufkommen erhält.

Die GRV gilt heute unter Fachleuten im Vergleich zum Gesundheits- und Pflegesystem als das am besten an die künftigen demografischen Veränderungen angepasste soziale Sicherungssystem. Gleichwohl stehen die eigentlichen Belastungen der Rentner und Beitragszahler ab 2015 erst noch an. Es wird sich auch erst dann erweisen, ob die eingeführten Reformen zur Sicherung der Finanzierbarkeit der GRV tatsächlich politisch akzeptiert werden.

Literaturhinweise:

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010), Ratgeber zur Rente, Berlin;
- Schnabel, R.; Ottnad, A. (2008), Gesetzliche und private Altersvorsorge, Köln (Deutsches Institut für Altersvorsorge);
- Eichenhofer, E.; Schmähl, W.; Rische, H. (2010), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI, Köln (Luchterhand).

Thomas Apolte

Rentenversicherung -sonstige Leistungen

Die ‚sonstigen Leistungen‘ der Rentenversicherung sind keineswegs nachrangig. Vielmehr nimmt mit ihnen die gesetzliche Rentenversicherung weitere zentrale Aufgaben im Rahmen des Systems der sozialen Sicherung wahr (Altersrente), die über die Regelaltersrente hinaus gehen. Für den Großteil der der Versicherten und gleichsam als ‚Normalfall‘ einer Erwerbsbiographie tritt lediglich die Regelalterrente in Erscheinung, die ab Erreichen der Altersgrenze und bei Vorliegen der notwendigen Beitragszahlungen ausgezahlt wird. Alle anderen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung kann man als ihre ‚sonstigen‘ Leistungen bezeichnen. ‚Sonstige Leistungen‘ in diesem Sinne sind erstens die Leistungen zur Teilhabe und zweitens Renten wegen Erwerbsminderung oder Hinterbliebenenrenten.

Die Leistungen zur Teilhabe sind in den §§ 9 – 32 SGB IV festgelegt und umfassen Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Übergangsgeld und ergänzende Leistungen. Maßnahmen zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe am Erwerbsleben haben Vorrang vor Rentenleistungen. Folglich werden Renten erst dann ausgezahlt, wenn eine erfolgreiche Rehabilitation nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich und auch keine Beschäftigung im Berufsbildungsbereich für Menschen mit

Behinderungen möglich ist. Leistungen zur Teilhabe umfassen medizinische und berufsfördernde Maßnahmen, für deren Durchführung die Rentenversicherungsträger ein umfangreiches Netz spezialisierter Einrichtungen aufgebaut haben. Die Inanspruchnahme solcher Leistungen setzt eine erfolgreiche Prüfung des Einzelfalls voraus, in dem u. a. die Gefährdung oder Verringerung der Erwerbsfähigkeit konstatiert wird. Mit der Rentenreform von 2001 wurde die Möglichkeit eines persönlichen Budgets eingeführt, durch das die Versicherten nun in größerem Umfang über die gewünschten Leistungen und die Auswahl der Leistungserbringer selbstständig entscheiden können.

Sonstige Rentenleistungen (§§ 33-105 SGB VI), d. h. solche Renten, die nicht als Altersrente auf Grund eigener Beitragszahlungen geleistet werden, können sehr unterschiedliche Anspruchsgrundlagen haben. Der eigenen Altersrente am nächsten stehen die Hinterbliebenenrenten, die an die Witwe/ den Witwer sowie an Waisen ausgezahlt werden. Entscheidend ist hier, dass dem/ der Verstorbenen zum Zeitpunkt des Todes eine Versichertenrente zustand, aus der sich dann Ansprüche der Angehörigen ableiten. Im Gegensatz dazu werden Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit als Ersatz oder Ergänzung ausgefallenen Arbeitseinkommens an den Versicherten selbst geleistet. Die bisherigen Berufsunfähigkeitsrenten, deren Gewährung die Vermittelbarkeit auf einen Arbeitsplatz im erlernten Beruf zur Voraussetzung hatte, wurden durch das Rentenreformgesetz 1999 abgeschafft. Betroffen davon sind besonders jene Erwerbstätigen, die ein hohes Risiko der Berufsunfähigkeit tragen (z. B. Bäcker, Pflegepersonal) und dieses nun zu Risikotarifen privat versichern müssten.

Literaturhinweise

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2000), Übersicht über das Sozialrecht, 6. Aufl., Bonn;
- Lampert, H./ Althammer, J. (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Berlin u. a.;
- Verband der Rentenversicherungsträger (1999), Rentenversicherung in Zeitreihen. Eine Information ihrer Rentenversicherung, Frankfurt/ M.

Werner Schönig

Krankenversicherung und Krankheitsvorsorge

Um die Absicherung des Krankheitsrisikos sicherzustellen, sind in der Bundesrepublik Deutschland große Teile der Bevölkerung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) pflichtversichert. Versicherungspflichtig sind Arbeiter und Angestellte, wenn ihr Monatsverdienst die Versicherungspflichtgrenze (2013: 4.350 Euro) nicht übersteigt. Weiterhin unterliegen der Versicherungspflicht Landwirte und ihre mithelfenden Familienangehörigen, Künstler und Publizisten, Arbeitslose, Behinderte, Rentner, Studenten und Personen in berufspraktischer Ausbildung. Personen, die in der GKV versicherungspflichtig waren und die Versicherungspflichtgrenze überschritten haben, können wählen, ob sie freiwillig Mitglieder der GKV bleiben oder in die private Krankenversicherung (PKV) wechseln wollen.

Die GKV gliedert sich in Ortskrankenkassen, Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen, Knappschaftskassen, landwirtschaftliche Krankenkassen und Ersatzkassen. Zwischen diesen Kassenarten haben die Versicherten Wahlmöglichkeiten. Die Finanzierung der Kassen erfolgte bis 2008 durch Beiträge, die für jede einzelne Krankenkasse so festgelegt wurden, dass die Beitragseinnahmen die laufenden Ausgaben deckten. Seit 2009 gilt für alle Krankenkassen ein einheitlicher Beitragssatz (2013: 15,5%). Der Beitrag wird als Prozentsatz des Arbeitseinkommens (bzw. der Rente, des Arbeitslosengelds usw.) bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze (2013: 3.937,50 Euro pro Monat) erhoben. Die Beiträge abhängig Beschäftigter werden vom Versicherten (2013: 8,2% des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens) und vom Arbeitgeber (2013: 7,3 % des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens) aufgebracht. Für die Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung übernimmt die Rentenversicherung den Arbeitgeberbeitrag, für die Bezieher von Arbeitslosengeld bezahlt die Arbeitslosenversicherung die Beiträge.

Die Beitragseinnahmen der GKV fließen in einen zentralen Fonds (Gesundheitsfonds), aus dem die Krankenkassen Zuweisungen in Form einer Grundpauschale sowie einen alters- und risikoabhängigen Zuschlag erhalten. Kommt eine Krankenkasse mit den ihr vom Gesundheitsfonds zugewiesenen Mitteln nicht aus, kann sie einen Zusatzbeitrag erheben. Durch die Zusatzbeiträge werden nur die Versicherten, nicht die Arbeitgeber belastet.

Da sich die Beiträge in der GKV nicht wie die Prämien in der PKV am individuellen Krankheitsrisiko (abhängig von Alter, Geschlecht, Vorerkrankungen usw.) des einzelnen Versicherten, sondern – im Wesentlichen – an seinem Einkommen orientieren, der Anspruch auf

Sachleistungen jedoch für alle Versicherten einer Krankenkasse gleich ist und da nicht erwerbstätige Familienmitglieder der Versicherten beitragsfrei mitversichert sind, sorgt die GKV für einen Ausgleich finanzieller Lasten zwischen den Versicherten im Sinne des Solidaritätsprinzips. Dadurch ermöglicht sie die Risikoabsicherung von gesellschaftlichen Gruppen, die sich in der PKV nicht adäquat versichern könnten, wie z.B. von Personen mit geringem Einkommen, kinderreichen Familien und älteren Menschen.

Die Leistungen der GKV umfassen Maßnahmen zur Krankheitsvorsorge, zur Behandlung von Krankheiten und zur Absicherung des Einkommensausfalls bei länger andauernden Erkrankungen. Der Krankheitsvorsorge dienen z.B. Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten wie Krebs-, Herz-, Kreislauf- und Nierenerkrankungen, Kuren und die Förderung der Zahnprophylaxe vor allem bei Kindern und Jugendlichen. Die Leistungen zur Behandlung von Erkrankungen umfassen die Behandlung durch niedergelassene Ärzte und Zahnärzte, Krankenhausbehandlung und die Versorgung mit Arznei-, Verbands-, Heil- und Hilfsmitteln.

Der Sicherung des Einkommens bei Krankheit dient die Verpflichtung des Arbeitgebers, bei unverschuldeter krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit und bei bewilligten Kuren das Bruttoarbeitsentgelt bis zur Dauer von sechs Wochen in voller Höhe weiterzuzahlen. An diese Lohnfortzahlung schließt sich ab der 7. Krankheitswoche als Leistung der GKV die Zahlung von Krankengeld an. Das Krankengeld beträgt 70% des regelmäßigen Arbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze, jedoch nicht mehr als 90% des regelmäßigen Nettoverdienstes. In der Privaten Krankenversicherung sind die Leistungen i.d.R. nicht vom Gesetzgeber festgelegt, sondern zwischen dem Versicherer und dem Versicherten vertraglich vereinbart.

In den zurückliegenden Jahrzehnten führten u.a. der Einsatz neuer medizinisch-technischer Geräte, neuer Arzneimittel und die Zunahme der Zahl älterer Menschen in der Gesellschaft zu einem starken Anstieg der Leistungsausgaben der GKV und in der Folge zu steigenden Beitragsbelastungen der Versicherten und der Arbeitgeber. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurden verschiedene Reformen im Gesundheitswesen durchgeführt. Sie führten u.a. zum Ausschluss bestimmter Leistungen aus dem Leistungskatalog (Beispiele: Bagatellarzneimittel, Brillengestelle, Sterbegeld), zur Einführung von Zuzahlungen der Versicherten (z.B. bei Arzneimitteln, Krankenhausaufenthalten, Kuren, Fahrtkosten und Zahnersatz) und zur

sog. Budgetierung, d.h. der Einführung von Obergrenzen für die Finanzierung der von Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten erbrachten bzw. veranlassten Leistungen. Durch das Gesetz zur Modernisierung der GKV, das zum 1. Januar 2004 in Kraft trat, wurden neue Zuzahlungen eingeführt und bestehende Selbstbeteiligungen – jeweils in beachtlicher Höhe – angehoben. Für verordnete Arzneimittel, Verbands- und Hilfsmittel müssen die Versicherten 10% des Preises, jedoch höchstens 10 Euro und mindestens 5 Euro bezahlen. Ebenfalls erhöht wurden die Zuzahlungen bei der Versorgung mit Heilmitteln (Krankengymnastik, Massagen u.ä.) und bei Krankenhausaufenthalten. Zahnersatz und die Zahlung von Krankengeld wurden ab 2005 bzw. 2006 aus dem Leistungskatalog der GKV herausgenommen und sind seither von den Versicherten gegen einen zusätzlichen Beitrag gesondert zu versichern. Durch eine zum 1. April 2007 in Kraft getretene weitere Reform der GKV, durch die ab 2009 ein bundesweit einheitlicher Beitragssatz eingeführt wurde, erhalten die Krankenkassen jetzt Zuweisungen nach einheitlichen, vom Gesetzgeber festgelegten Kriterien. Kassen, deren Ausgaben diese Zuweisungen übersteigen, sollen sich veranlasst sehen, wirtschaftlicher zu arbeiten. Zudem haben sie die Möglichkeit, von ihren Mitgliedern einen Zusatzbeitrag zu erheben. Da dieser Zusatzbeitrag ausschließlich von den Versicherten zu bezahlen ist und bei der Einführung bzw. Erhöhung des Zusatzbeitrags ein Sonderkündigungsrecht der Versicherten besteht, wird mit einem schärferen Wettbewerb zwischen den Krankenkassen, einem stärkeren Zwang der Kassen zur Wirtschaftlichkeit und mit zunehmenden Fusionen zwischen den Kassen gerechnet, von denen eine Einsparung von Verwaltungskosten erhofft wird.

Literaturhinweise

- Lampert, H./ Althammer, J. (2007), Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin u. a.;
- Lampert, H./ Bossert, A. (2011), Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, 17. Aufl., München, Wien.

Albrecht Bossert

Pflegeversicherung

Die gesetzliche Pflegeversicherung besteht – neben der [Renten-](#), [Kranken-](#), [Unfall-](#) und Arbeitslosenversicherung – seit 1995 als fünfte Säule des Sozialversicherungssystems. Geschaffen wurde die

Pflegeversicherung wegen der zunehmenden Zahl pflegebedürftiger Personen, die in engem Zusammenhang mit dem steigenden Anteil älterer Menschen in der Bevölkerung steht, und der unzureichenden Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit, die zu einer wachsenden Belastung der Sozialhilfe (Soziale Grundsicherung) mit Ausgaben für Pflegefälle geführt hatte.

Das Pflegeversicherungsgesetz verpflichtet die gesamte Bevölkerung, sich gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit abzusichern. Alle Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind in der gesetzlichen Pflegeversicherung versicherungspflichtig. Nicht erwerbstätige Ehegatten und Kinder sind beitragsfrei mitversichert. Der Teil der Bevölkerung, der nicht in der GKV versichert ist (dies sind vor allem Selbstständige, Beamte und Arbeitnehmer mit einem Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze der GKV), ist zum Nachweis einer nach Art und Umfang gleichwertigen privaten Absicherung des Pflegerisikos verpflichtet.

Für die Durchführung der gesetzlichen Pflegeversicherung zuständig sind die Pflegekassen, die unter dem Dach der gesetzlichen Krankenkassen geführt werden, aber finanziell von der GKV unabhängig sind. Finanziert wird die gesetzliche Pflegeversicherung durch Beiträge, die einkommensabhängig erhoben werden. Seit dem 1. Januar 2013 liegt der Beitrag bei 2,05 Prozent des Einkommens bis zu der für die GKV geltenden Beitragsbemessungsgrenze (2013: 3.937,50 Euro pro Monat), davon bezahlen die Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils die Hälfte (in Sachsen liegt der Arbeitnehmerbeitrag bei 1,525 Prozent, der Arbeitgeberbeitrag bei 0,525 Prozent). Kinderlose Arbeitnehmer müssen einen um 0,25 Prozentpunkte höheren Arbeitnehmerbeitrag bezahlen, wenn sie über 23 Jahre alt sind. Um eine Belastung der Arbeitgeber mit zusätzlichen Lohnnebenkosten zu vermeiden, wurden die Arbeitgeber bei Einführung der Pflegeversicherung – außer in Sachsen – durch die gleichzeitige Abschaffung eines Feiertags, des Buß- und Bettags, entlastet. In Sachsen wurde der Feiertag beibehalten, die Arbeitnehmer zahlen deshalb einen um 0,5 Prozentpunkte höheren, die Arbeitgeber einen entsprechend niedrigeren Beitrag zur Pflegeversicherung.

Für die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung gelten folgende Grundsätze: Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation zur Vermeidung von Pflegebedürftigkeit haben Vorrang vor Pflegeleistungen. Ist Pflegebedürftigkeit eingetreten, hat Pflege in der häuslichen Umgebung (ambulante Pflege) Vorrang vor der Unterbringung im Pflegeheim (stationäre Pflege). Pflegebedürftige haben grundsätzlich ein

Wahlrecht zwischen ambulanter und stationärer Pflege und bei stationärer Unterbringung freie Wahl unter den zugelassenen Einrichtungen. Ist aber stationäre Pflege nicht erforderlich, haben die Pflegebedürftigen nur Anspruch auf die bei häuslicher Pflege zustehenden Leistungen. Weiterhin gehört zu den Grundsätzen der Pflegeversicherung, dass die Pflegebedürftigen im zumutbaren Umfang zu den Kosten der Pflege beitragen müssen (z. B. durch Übernahme der Kosten für Unterkunft und Verpflegung bei stationärer Pflege).

Die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung richten sich nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit. Dieser wird vom medizinischen Dienst der Krankenversicherungen festgestellt. Dabei werden die Pflegebedürftigen einer von drei Pflegestufen zugeordnet. Bei ambulanter (häuslicher) Pflege werden (Stand 2013) je nach Pflegestufe ein Pflegegeld von 235/ 440/ 700 Euro monatlich oder Pflegesachleistungen (Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung) von bis zu 450/ 1.100/ 1.550 Euro monatlich oder eine Kombination aus diesen Leistungen bezahlt. Für häusliche Pflegekräfte übernimmt die Pflegeversicherung außerdem auf Antrag Beiträge zur Rentenversicherung. Die Höhe dieser Beiträge hängt ebenfalls vom Grad der Pflegestufe ab. Bei stationärer Pflege werden (Stand 2013) je nach Pflegestufe Pflegesachleistungen bis zu 1.023/ 1.279/ 1.550 Euro monatlich, in Härtefällen bis 1.918 Euro, bezahlt.

Im Rahmen einer Reform der Pflegeversicherung im Jahr 2008 erfolgte eine Anhebung der Leistungssätze, die nach Einführung der Pflegeversicherung lange Zeit unverändert geblieben waren. Ab 2012 soll die Höhe der Leistungssätze alle drei Jahre überprüft werden. Durch ein „Entlassungsmanagement“ der Krankenhäuser und ein Konzept von Pflegestützpunkten soll die Beratung im Zusammenhang mit Pflegebedürftigkeit verbessert werden. Arbeitnehmern wurde durch die Möglichkeit einer kurzzeitigen Arbeitsfreistellung (bis zu 10 Tagen) und einer Freistellung für eine Pflegezeit (von bis zu 6 Monaten) die Unterstützung von Pflegebedürftigen in ihrem familiären Umfeld erleichtert. Weiterhin wurde festgelegt, dass in Pflegeeinrichtungen regelmäßig Qualitätsprüfungen durchgeführt werden, deren Ergebnisse öffentlich zugänglich gemacht werden. In einer weiteren Reform der Pflegeversicherung wurden zum 1. Januar 2013 die Leistungen für Demenzzranke verbessert. Die zusätzliche private Vorsorge gegen das Pflegerisiko durch den Abschluss einer Pflege-Tagegeldversicherung wird vom Staat mit 60 Euro pro Jahr gefördert.

Durch die Schaffung der Pflegeversicherung hat sich die Abhängigkeit Pflegebedürftiger von der Inanspruchnahme von Sozialhilfe erheblich verringert. Der Umfang des Angebots an Pflegeleistungen wurde – nicht zuletzt durch eine kräftige Zunahme der Zahl ambulanter Pflegedienste – wesentlich ausgeweitet. Soll der erreichte Leistungsstand gehalten werden, ist aufgrund der absehbaren demographischen Entwicklung damit zu rechnen, dass die Beitragssätze zur Pflegeversicherung in Zukunft weiter steigen werden.

Literaturhinweise

- Lampert, H./ Althammer, J. (2007), Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin u. a.;
- Lampert, H./ Bossert, A. (2011), Die Wirtschaftsund Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, 17. Aufl., München, Wien.

Albrecht Bossert

Unfallversicherung

Die 1884 unter Bismarck gegründete gesetzliche Unfallversicherung (UV) hatte ursprünglich die Aufgabe, Arbeiter und Angestellte hauptsächlich im industriellen Bereich im Fall von Arbeitsunfällen abzusichern. Inzwischen haben sich die Aufgaben der UV inhaltlich und in Bezug auf die versicherten Personengruppen erheblich erweitert.

Versichert sind in der UV im Wesentlichen alle Arbeiter und Angestellten, ebenso Landwirte, Heimarbeiter, Schausteller, Artisten, Künstler und bestimmte Kleinunternehmer. Versichert sind auch Strafgefangene, die Arbeitsleistungen verrichten, Lebensretter, Blutspender und Personen, die bei Unglücksfällen Hilfe leisten, sich zum Schutz eines widerrechtlich Angegriffenen einsetzen oder bei der Verfolgung oder Festnahme einer Person mitwirken, die einer strafbaren Handlung verdächtigt wird. Versichert sind außerdem Kinder während des Besuchs von Kindergärten, Schüler während des Besuchs von allgemeinbildenden Schulen, Lernende während der beruflichen Aus- und Fortbildung, ehrenamtlich Lehrende sowie Studierende während der Aus- und Fortbildung an Hochschulen.

Zuständig für die Durchführung der UV sind die nach Berufszweigen gegliederten gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand. Die Finanzierung der Berufsgenossenschaften erfolgt

durch Beiträge der Arbeitgeber. Die Höhe dieser Beiträge bemisst sich nach dem Arbeitsentgelt der versicherten Arbeitnehmer und nach Unfallgefahrenklassen, denen die Unternehmen anhand der in den einzelnen Berufszweigen auftretenden Schadenshäufigkeit und Schadenshöhe zugeordnet werden.

Zu den Aufgaben und Leistungen der UV gehören vorrangig Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen. Um Unfällen vorzubeugen, haben die Berufsgenossenschaften die Befugnis, in ihrem Zuständigkeitsbereich Unfallverhütungsvorschriften zu erlassen und deren Einhaltung zu kontrollieren. Nach dem Eintreten von Arbeitsunfällen stellt die UV Leistungen zur Wiederherstellung der Gesundheit, zur Wiedereingliederung in das Berufsleben und ggf. zur Entschädigung des Verletzten oder seiner Hinterbliebenen zur Verfügung. Der Arbeitsunfall darf aber nicht absichtlich herbeigeführt worden sein oder im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung stehen.

Der Versicherungsschutz erstreckt sich nicht nur auf Unfälle am Arbeitsplatz, sondern auch auf Unfälle, die auf Wegen zwischen den Werkstätten eines Betriebes, auf dem Weg von der Wohnung zum Arbeitsplatz oder auf dem Weg zu dem Geldinstitut eintreten, an das der Arbeitgeber das Gehalt überwiesen hat. Als Arbeitsunfälle gelten auch Berufskrankheiten, die bei der Berufsausübung z. B. durch chemische Stoffe, durch Strahlung oder Infektionserreger entstanden sind.

In den zurückliegenden Jahrzehnten ist die Zahl der angezeigten Arbeitsunfälle und die Zahl der tödlich verlaufenden Arbeitsunfälle absolut und bezogen auf die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer deutlich zurückgegangen. Zu dieser erfreulichen Entwicklung trugen die Bemühungen zur Unfallverhütung, aber auch der zunehmende Einsatz von Maschinen bei der Durchführung gefährlicher Arbeiten bei.

Literaturhinweise

- Lampert, H./ Althammer, J. (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Berlin u. a.;
- Lampert, H./ Bossert, A. (2004), Die Wirtschaftsund Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der EU, 15. Aufl., München, Wien.

Albrecht Bossert

Arbeitslosigkeit: Soziale Sicherung

1. Eine Aufgabe mit Verfassungsrang
2. Entwicklung und Prinzipien der Arbeitsförderung in Deutschland
3. Soziale Sicherung im Arbeitsförderungsrecht bis 2004 und die Debatte über Reformmaßnahmen
4. Ein Kernproblemfeld der Arbeitsmarktpolitik: das Nebeneinander von Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende
5. Hartz IV-Falle oder Erfolgsgeschichte ?
6. Arbeitslosigkeit - Die individuelle, familiäre und gesellschaftliche Perspektive
7. Ausblick

1. Eine Aufgabe mit Verfassungsrang

Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 will nach den nahezu die gesamte Welt erschütternden Ereignissen des Zweiten Weltkriegs einen Anfang setzen für eine dauerhafte Neuordnung. Sie sieht das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal in der Schaffung einer Welt, die sich befreien kann von Furcht und Not. So bemüht sie sich um eine Auflistung der Gesamtheit der Voraussetzungen, deren Erfüllung solches zu gewährleisten vermag.

Als entscheidende Voraussetzungen gelten hier neben anderen - zentral und exakt in dieser Reihenfolge – das „Recht auf soziale Sicherheit“ (Artikel 22) sowie das „Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit“ (Artikel 23) - und zwar für jeden Menschen „als Mitglied der Gesellschaft“. Im Artikel 25 wird unter dem Stichwort „soziale Betreuung“ noch einmal ausdrücklich auf „Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit“ verwiesen.

Am 23. Mai 1949 hat der Parlamentarische Rat das Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland beschlossen, „von dem Willen beseelt,...dem Frieden der Welt zu dienen“. Artikel I GG lautet: „(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar“. In Absatz (2) dieses Artikels bekennt sich „das deutsche Volk ... zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“.

Welche Bedeutung diesem Verfassungsartikel von der unantastbaren Würde des Menschen im Politikfeld der Sozialen Sicherung zukommt, wird in Politik und Öffentlichkeit wohl oft unterschätzt. Unter Berufung auf Art. 1 und das Sozialprinzip des Artikel 20 GG hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach gesetzlichen Regelungen des Sozialgesetzbuchs ihre Unvereinbarkeit mit der Verfassung attestiert. Noch in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 erklärte das Gericht zwei Paragraphen des Sozialgesetzbuchs II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – für unvereinbar mit der Verfassung. Eigentlich hatte das Bundesverfassungsgericht lediglich die Berechnungsgrundsätze für die Hartz IV-Leistungen als verfassungswidrig beanstandet: Es forderte ein transparenteres Verfahren als bisher, das sich am tatsächlichen Bedarf orientiere. Insbesondere bei (Schul-)Kindern seien deren spezielle Bedürfnisse zu beachten, nicht zuletzt die Ausgaben für Bildung und das gesellschaftliche Leben.

In den Leitsätzen zu diesem Urteil wurde allerdings deutlich, dass jede Einzelmaßnahme den Verfassungsgeboten unentrinnbar unterworfen ist, und das oberste Gebot lautet: Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums besitzt für alle Bürger „eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden“. Bezüglich der „Konkretisierung und stetigen Aktualisierung“ durch den Gesetzgeber wird dieser daran erinnert, dass er „die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat“ (BVG-Urteil vom 9. Februar 2010).

Aus Regierungskreisen wurde zu diesem Monitum des Gerichts gesagt, dass es wichtig und richtig sei, in Sachen Existenzsicherung die Kinderperspektive stärker in Rechnung zu stellen, aber man habe gleichzeitig die Aufgabe zu lösen, Langzeitarbeitslose wieder in Arbeit zu bringen. Hier klingt die Verlegenheit der Behörden an, die registrieren, dass nach weit verbreiteter Ansicht schon heute in Folge der Ausgestaltung der staatlichen Grundsicherungsleistungen für Hartz IV-Empfänger nahezu vollständig die Anreize verspielt worden seien, durch Suche nach entlohnter Erwerbsarbeit der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu entrinnen. Verbessere man weiterhin die Grundversorgung für Kinder, verstärke sich diese Tendenz nur noch.

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch keine Wahl, Artikel 1 und das damit verbundene Recht ist unverfügbar. Sichtbar wird nur in diesem

Fall erneut, dass hier der wohl alle Verfassungen beschäftigende Normenkonflikt zwischen dem Recht auf Soziale Sicherung und dem Recht auf Arbeit in Deutschland bislang keine institutionell tragfähige Lösung gefunden hat. Diese Aufgabe anzugehen, ist jedoch nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts, sondern des Gesetzgebers, der sich offensichtlich seiner Ordnungsprinzipien nicht (mehr) sicher ist und wohl nicht weiß, wie er mit dem Phänomen der gesellschaftlichen [Arbeit](#) in einer Welt, die sich nicht mehr als Industriegesellschaft verstehen kann, ohne rigorose Bürokratien umgehen kann.

2. Entwicklung und Prinzipien der Arbeitsförderung in Deutschland

In Deutschland entstand nach der Bismarckschen Sozialgesetzgebung (1883 [Krankenversicherung](#), 1884 [Unfallversicherung](#), 1889 Invaliden- und [Alterssicherung](#)) erst 1927 die Arbeitslosenversicherung. Allerdings hatte die erste Regierung nach dem Ersten Weltkrieg bereits am 16. 11. 1918 eine Verordnung über Erwerbslosenfürsorge erlassen. Nach einigen Umbenennungen wurde dann das Konzept der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe für das Arbeitsförderungsgesetz verbindlich (Krüsselberg 1981). Das in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 25. Juni 1969 geltende, inzwischen mehrfach novellierte Arbeitsförderungsgesetz ist seit dem 1.1.1998 als Buch III in das Sozialgesetzbuch eingegliedert worden. Es gilt als Kernstück der staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen der von der jeweiligen Bundesregierung zu verantwortenden Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik sollen seine Regelungen umfassend dazu beitragen, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu unterstützen (§ 1).

2005 erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland im Jahresdurchschnitt mit mehr als 4,8 Millionen einen Höchststand. Dieser hatte sich bis 2009 wiederum auf 3,4 reduziert (BMAS 2010, 50). Für 2011 wurden von den Experten weniger als 3 Millionen Arbeitslose erwartet, was auch eintrat.

Konkrete Erfahrungen am Arbeitsmarkt hatten Wirtschaftswissenschaftler, Politiker und den Gesetzgeber in den Jahrzehnten vor 2000 erkennen lassen, dass Arbeitslosigkeit deutlich anders zu erklären und zu bekämpfen war, als man bislang annahm. Vor allem die durch die Euphorie postkeynesianischen Beschäftigungsdenkens ([Keynesianismus](#)) getragene Idee, staatliches Handeln könne nicht nur Vollbeschäftigung ([Beschäftigung](#)) garantieren,

sondern zugleich auch das wirtschaftliche (Wachstum) fördern, galt nunmehr als eine fragwürdig gewordene Überschätzung der Möglichkeiten von Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt sei in diesem Kontext die Bedeutung flexibler Märkten zu wenig beachtet geblieben. Reformen am Arbeitsmarkt erschienen deshalb als dringend notwendig.

Dort sollte hinfort stärker als bisher - das war das Reformziel - das Verantwortungsbewusstsein der Marktteilnehmer, von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, geschärft, insbesondere die jeweilige Eigenverantwortlichkeit betont werden. Zudem galt es, die Unterstützungsfunktion der Arbeitsförderung zu vertiefen; sie sollte weitere Brücken zum regulären Arbeitsmarkt schlagen und auf eine Gestaltungsaufgabe, insbesondere die der aktiven Arbeitsvermittlung, ausgerichtet werden. Leistungen bei bereits bestehender Arbeitslosigkeit seien so zu dimensionieren, dass sie die Eingliederung oder auch Wiedereingliederung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen in das Arbeitsleben so rasch wie möglich herbeiführten. Unverändert bleiben sollte das Prinzip des Vorrangs der Sicherung *vor* Arbeitslosigkeit durch die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit *vor* der Sicherung bei Arbeitslosigkeit durch die Gewährung von Entgeltersatzleistungen an potenziell Erwerbsfähige in Zeiten unfreiwilliger Beschäftigungslosigkeit. Gleichwohl sei ein gesetzlich fundierter Anspruch zu bewahren, der Geldleistungen denjenigen zufließen lässt, deren Lebensunterhalt infolge Arbeitslosigkeit als nicht gesichert erscheint.

Generell sollte die Grundüberzeugung, von der die Gesetzgebung bislang getragen war, nicht angetastet werden: Die Dynamik einer Wettbewerbswirtschaft ist Garant einer Stabilisierung und Steigerung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstands, nach Ludwig Erhard eines „Wohlstands für Alle“. Wenn diese Dynamik allerdings für Einzelne zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führt, schuldet die Gesellschaft ihnen einen Entgeltersatz und zudem Hilfeleistungen bei der Suche nach einem neuen gleich-oder gar höherwertigen Arbeitsplatz. Ihren konkreten Niederschlag finden diese Prinzipien inzwischen in den einschlägigen Titeln der zwei aktuellen Bücher des deutschen Sozialgesetzbuches: „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ in Buch II und „Arbeitsförderung“ in Buch III (s.o. Abschnitt 4).

3. Soziale Sicherung im Arbeitsförderungsrecht bis 2004 und die Debatte über Reformmaßnahmen

Bis zum 31. 12. 2004 regelte das in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 25. Juni 1969 geltende, mehrfach novellierte Arbeitsförderungs-gesetz die Arbeitsmarktpolitik einschließlich des

Arbeitslosengeldes. Daneben galten zwei bedürfnisorientierte Fürsorgesysteme zur sozialen Sicherung erwerbsfähiger hilfebedürftiger Arbeitsloser. „Arbeitslos im Sinne des Gesetzes ist ein Arbeitnehmer, der vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht, eine versicherungspflichtige Beschäftigung sucht, dabei den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes in eine zumutbare Beschäftigung zur Verfügung steht und sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet hat.“ In diesem Fall haben die Betroffenen, wenn sie die Anwartschaftszeit erfüllt haben, einen nach der Dauer ihrer versicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Lebensalter zeitlich gestaffelten Anspruch auf Arbeitslosengeld. Der Höchstanspruch für jüngere Arbeitnehmer liegt bei einem Jahr.

Arbeitslosenhilfe wird geleistet, wenn kein Anspruch auf Arbeitslosengeld (mehr) besteht, besondere Anspruchsvoraussetzungen aus einem Dienstverhältnis erfüllt sind und Bedürftigkeit im Sinne von Mittellosigkeit vorliegt. Arbeitslosenhilfe wird grundsätzlich unbefristet gewährt, längstens bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres.

Wenn Arbeitslosenhilfe nicht ausreichte, den Mindestbedarf für die Befriedigung des Lebensunterhalts zu decken, trat die Sozialhilfe als aufstockende Maßnahme ein. Grundsätzlich sollte in der sozialen Sicherung die öffentliche Sozialhilfe die Lücken schließen, die andere Sozialleistungssysteme hinterließen. Ihre Aufgabe wurde darin gesehen, den Empfängern eine menschenwürdige Lebensführung auf dem sozialkulturellen Mindestniveau der Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen. Für Menschen, die in Not geraten, d. h. nicht in der Lage sind, aus eigenen Kräften ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, fungierte diese Einrichtung, die allen Bürgern des Landes bei Bedürftigkeit per Rechtsanspruch zustand, als allgemeines Auffangnetz. Wiederum galt: Jeder Hilfeempfänger sollte durch diese staatliche Hilfsleistung ermutigt und befähigt werden, sich erstmalig oder erneut in das allgemeine Arbeitsleben der Gemeinschaft einzugliedern. Dazu nach eigenen Kräften mitzuwirken war explizit gefordert.

Es zeigte sich nun, dass im Vergleich zum Jahr 1980, in dem nur etwa 10 v. H. der damals knapp 1,3 Mio. Hilfeempfänger arbeitslos waren, deren Anteil im Jahr 1998 - bei 2,9 Mio. Sozialhilfeempfängern - auf 40 v.H. angestiegen war (nicht zuletzt auch im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung). Als eine der Hauptursachen für die nahezu explosive Erhöhung des Volumens der Sozialhilfeleistungen in der Bundesrepublik Deutschland erschien das beachtliche Ausmaß an Langzeitarbeitslosigkeit. Durch den gesetzlichen Anspruch eines jeden

Bürgers auf Unterstützungsleistungen in Höhe des Sozialhilferegelbedarfs ist in allen Fällen, in denen die Arbeitslosenhilfe oder das Arbeitslosengeld dieses Niveau nicht erreicht, die Differenz durch Sozialhilfemittel zu decken. Konkrete Fallstudien für das Jahr 1997 kamen nun zu dem Ergebnis, dass insbesondere geringqualifizierte Arbeitslose mit Familie über die Leistungen aus der ergänzenden Sozialhilfe Bezüge erhielten, die in ihrer Gesamtheit bis zu 93 v. H. ihres früheren verfügbaren (Arbeits-) Einkommens erreichten. Damit ergab sich ein Problem, verkörpert in einer breiten Debatte über die Existenz oder auch Bedeutungslosigkeit eines vermeintlichen Lohnabstandsgebots. Grundthese war, dass ohne eine bestimmte Differenz zwischen Lohn und Lohnersatzleistungen Arbeitsanreize fehlten.

Wie auch immer dies interpretiert werden mag, wirtschafts- und sozialpolitisch gesehen zeigt sich, dass das deutsche Sozialhilfesystem in ein Spannungsfeld geraten ist zwischen einer sozial orientierten Versorgung und der konkreten Motivation für die Arbeitslosen, sich um eine neue Beschäftigung oder auch um eine bessere berufliche Qualifizierung zu bemühen. Wissenschaft und Praxis sprechen hier von einer durch die Politik geschaffenen „Abhängigkeitsfalle“ und raten zu einer Reform, die die Bemühungen von Arbeitslosen, sich aus der Arbeitslosigkeit zu lösen, auch finanziell belohnt. Gesucht wird eine Kombination von Geldleistungen und Dienstleistungen, die der Anbahnung von Erwerbsarbeit dient, zugleich aber soziale Härten vermeidet.

4. Ein Kernproblemfeld der Arbeitsmarktpolitik: das Nebeneinander von Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende

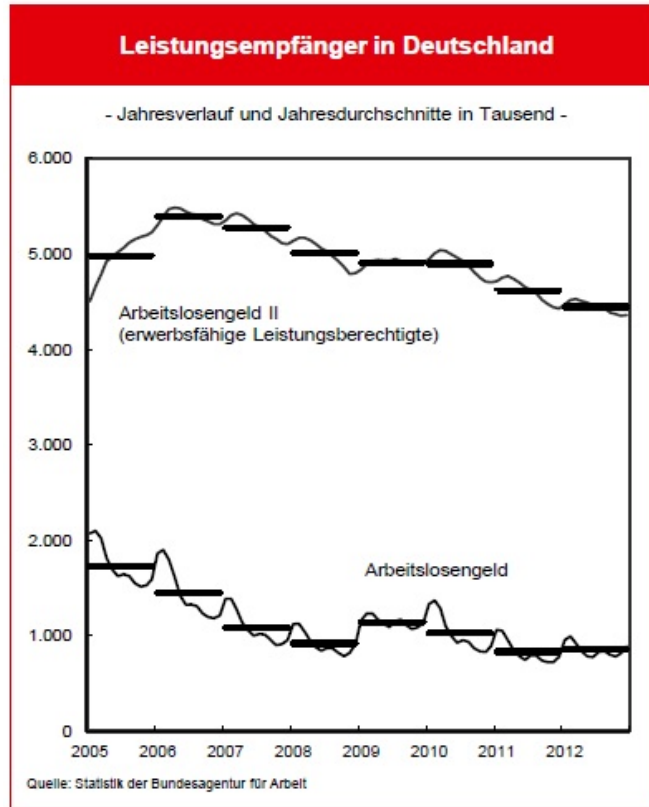
Hier hat der Gesetzgeber bereits mehrfach reagiert. Was die Öffentlichkeit in Deutschland als „Hartz-Gesetze“ bezeichnet, heißt in der Sprache des Sozialrechts „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Mit dem Ersten, Zweiten (2003) und Dritten Gesetz (2004) wurden die neuen Strukturen der Arbeitsförderung bestimmt. Unverändert heißt es: „Arbeitslose sind Personen, die - wie beim Anspruch auf Arbeitslosengeld - 1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, 2. eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und 3. sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben“ (SGB III, § 16). In § 119 wird noch einmal die Bedeutung der Eigenbemühungen des Arbeitslosen und

seiner Verfügbarkeit betont. Dann haben die Betroffenen, wenn sie die Anwartschaftszeit erfüllt haben, einen nach der Dauer ihrer versicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Lebensalter zeitlich gestaffelten Anspruch auf Arbeitslosengeld. Der Höchstanspruch liegt für Arbeitnehmer über 58 Jahre bei 24 Monaten.

Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe nach SGB III und Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz wurde dann mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vollzogen, gültig ab 1. Januar 2005; sie zielt auf eine „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Weithin ist dieses Gesetz bekannt und umstritten als „Hartz IV“. Zwar thematisiert es einleitend die neuen Leitideen der Arbeitsmarktpolitik „Fördern und Fordern“. Fördern und Fordern soll Hand in Hand gehen, das klingt nach plausibler Strategie. Grundsätzlich jedoch beschäftigt sich „Hartz IV“ derzeit nahezu ausschließlich mit Maßnahmen und weniger mit Hilfskonzepten. Im Gesetz dominiert die Regelung der Fragen, die sich aus der Zusammenlegung der bislang getrennten Institutionen der Sozialhilfe („Hilfe zum Lebensunterhalt“) nach dem Bundessozialgesetz und der Arbeitslosenhilfe nach dem alten SGB III zum neuen „Arbeitslosengeld II“ ergeben. Arbeitslosengeld II wird nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes als Grundsicherung für Arbeitslose (SGB II) gezahlt.

Es sollte sehr genau bedacht werden, in welchem Verhältnis diese beiden Gesetze zueinander stehen, inwieweit sie und welche Lebensfelder sie abdecken, auf welche gesellschaftliche Problembereiche sie abzielen, inwieweit es hier noch um Hinführung zu Arbeit geht oder um die Abdeckung von Bedarfsbereichen. Deshalb soll es noch einmal deutlich angesprochen werden: Im Prinzip steht SGB II für Geldleistungen bei Bedürftigkeit von Bedarfsgemeinschaften mit Arbeitslosen. SGB III regelt die Maßnahmen der Prävention gegen Arbeitslosigkeit, die Auszahlung von Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederungsbemühungen in Arbeit. Das sind sehr unterschiedliche Aufgabenstellungen; sie zielen auf sehr heterogene Gruppen von Personen. Auch weichen die Größenordnungen in den Teilnehmerzahlen stark voneinander ab. Recht eindrucksvoll hebt sich der Block der Empfänger von Arbeitslosengeld II von dem der Arbeitslosengeld-Empfänger ab. Zudem macht die offenkundig hohe Unbeweglichkeit des oberen Sockels nachdenklich.

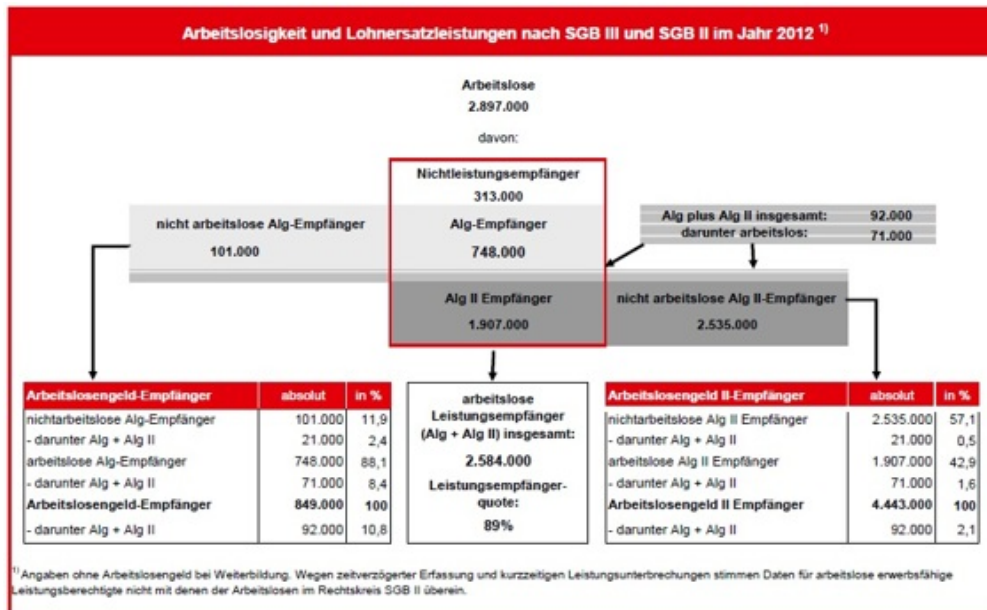
(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



aus: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Jg.60:
Arbeitsmarkt 2012. Nürnberg 07.2013, Abb. I.16

Weiterhin gibt es eine hohe Vielfältigkeit, mit der sich in der konkreten Praxis Arbeitslosigkeit und der Empfang von Lohnersatzleistungen verknüpft. Welche große Zahl von Varianten die Praxis aufweist, zeigt die folgende Abbildung 2.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



aus: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Jg.60: Arbeitsmarkt 2012. Nürnberg 07.2013, Abb. 1.15

Ob die gegenwärtig wirksamen Abgrenzungen von Geld- und Sachleistungen geeignet sind, eine Arbeitsaufnahme zu fördern, wird vielfach und heftig diskutiert. Dazu zwingen bereits Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wie die oben bereits erwähnte vom 9.2.2010, in der es um die Grundsicherung für Kinder bei Hartz IV geht, womit arbeitslosen Eltern kein Motivationsschub geliefert wird. Arbeitsförderung rangiert eben nachrangig zu dem in diesem Fall absolut dominanten Recht auf Grundsicherung. Auch die Ermessungsspielräume der Behörden, die Pflichten, vor dem Anspruch auf Leistungsentgegennahme vorhandene Einkommen und Vermögen aufzuzehren u.a. verdienen ein kritisches Interesse. Einzuräumen ist, dass es in den Feldern von SGB II und III viel Bewegung gibt, engagiert experimentiert wird, was zu begrüßen ist, unter Umständen aber auch verhindert, vollzogene Weichenstellungen grundsätzlich in Frage zu stellen.

5. Hartz IV-Fälle oder Erfolgsgeschichte?

Trotz allem hat sich mit der Hartz-Gesetzgebung die Situation am Arbeitsmarkt in Deutschland erheblich verändert. In der Literatur besteht Übereinstimmung dahingehend, dass sich die Änderung der Rechtslage bewährt hat, dass das neue Motto „Fördern und Fordern“ im Prinzip stimmig ist. Es sei gelungen, den deutschen Arbeitsmarkt, der als verkrustet und wenig anpassungsfähig eingeschätzt wurde, so umzugestalten, dass es sich eher lohne, Beschäftigungsverhältnisse aufzubauen und zu erhalten, z.B. durch Maßnahmen wie die Liberalisierung der Zeitarbeit, die Abschaffung der Frühverrentung und

Straffung der Arbeitsverwaltung, aber auch durch die Verstärkung des Drucks auf Arbeitslose, sich möglichst rasch eine neue Stelle zu suchen. So ist es zumindest bei den Beziehern von Arbeitslosengeld gelungen, das Volumen der Arbeitslosigkeit auf die Hälfte zu reduzieren. Das sind die Arbeitslosen im Sinne von SGB III, § 16, die Beschäftigungslosen. Diese Erfolgsmeldung gilt jedoch nicht für die Langzeitarbeitslosen. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen ist sogar gestiegen und lag 2009/2010 immer noch über 50 Prozent (Schneider/Zimmermann 2010, 10).

Konkret gelang es, die Arbeitslosigkeit von 2005 mit durchschnittlich fast 4,9 Mio. auf weniger als 3,3 Mio. in 2008 zu senken. Trotz einiger Schwankungen nähert sie sich 2011 der 3 Mio. Grenze. Zum Hauptproblem des Kampfes gegen Arbeitslosigkeit wird damit die wachsende Dominanz der „Hartz IV-Arbeitslosigkeit“ mit Anteilen im Westen von „mittlerweile 68 Prozent, im Osten sogar 71 Prozent“ (Boss, Christensen, Schrader 2010, 4). Durchgängig wird moniert, dass sich im Zeichen von Hartz IV für weite Teile der Arbeitslosengeld II-Bezieher Arbeit offensichtlich nicht lohnt. Insbesondere scheint dies für Arbeit zu gelten, die auch von wenig Qualifizierten geleistet werden kann. Auf welche Weise aber die Arbeitsanreize im Niedriglohnsektor verbessert werden könnten, ist Gegenstand einer immer breiter werdenden Diskussion. Zusammenfassende Beurteilungen all der in diesem Zusammenhang bislang erörterten Modelle kommen zu dem Ergebnis, dass weitere sozialpolitische Experimente in Fortentwicklung des bereits gestarteten Reformkonzepts dringend angegangen werden müssen.

Über eine Ausweitung des Niedriglohnsektors wird nun in den letzten Jahren nicht nur von Teilen der Öffentlichkeit und der Parteien, sondern auch von bestimmten Wirtschaftsforschungsinstituten, z.B. vom Deutschen Institut für Wirtschaft (DIW), Berlin, heftig geklagt. Damit sei vor allem ein überaus starkes Absinken der Einkommen in den unteren Lohngruppen verbunden. Dafür sei die Politik verantwortlich, nicht zuletzt durch die Hartz-Reformen.

Gegen diese Sichtweise, die immer auch das Armutsförderungsargument bedient, ist Gravierendes einzuwenden. Bereits seit den 1990iger Jahren ist es in der deutschen Statistik üblich geworden, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach der „Querverteilung der Einkommen“ zu fragen, konkreter: nach der Verteilung der Quellen, der Vermögensarten, aus der letztlich eine Gesamtheit von Einkommen der Wirtschaftssubjekte resultiert. Ihre Ergebnisse waren eindeutig: In Deutschland stieg für die praktische Analyse der Einkommensverteilung die Bedeutung der Querverteilung stetig, da auch immer mehr

Arbeitnehmer Vermögenseinkünfte vielfältiger Art bezogen. Neben der Ansammlung von Ersparnissen gehörte dazu in immer gewichtigerem Ausmaß deren Anspruch auf die Partizipation am Sozialvermögen im Sinne von politischen Umverteilungsleistungen, das durch die in der Verfassung verankerte Sozialrechtsgarantie praktisch für jeden Bürger Vermögenscharakter erhalten hat. Genau dies hat – wie wir oben in 1. sahen – das Bundesverfassungsgericht aktuell bekräftigt. Die gesellschaftliche Bedeutung dieses Sozialvermögens manifestiert sich in dem gewaltigen Anteil an „Übertragungen“, jenen Zahlungen und Einnahmen „ohne spezielle Gegenleistung“, in dem ganzen Volumen so genannter „Transfereinkommen“, z.B. Renten, Pensionen, Unterstützungen, Beihilfen, Versicherungsleistungen (siehe etwa Brümmerhoff, Lützel 1994, 300, 372, oder Stobbe 1994, 331 ff.).

Gerade dieses für die Soziale Sicherung in Deutschland zentrale Element wird in der Argumentation der Kritiker dieser Gesetzgebung zu Hartz IV total ausgeblendet. Es wird nicht erfasst, in welchem Umfang gerade den in den Niedriglohn-Gruppen Tätigen Transfereinkommen zufließen. Bereits 2009 sprachen Sinn, Geis und Holzner über „falsche Hiobsbotschaften“ und davon, dass mit der Entwicklung des Niedriglohnsektor insofern „eine bemerkenswerte Erfolgsgeschichte der jüngeren deutschen Politik“ eingeleitet worden sei, weil damit „Menschen, die sonst arbeitslos gewesen wären, in die Arbeitswelt integriert wurden“ (2009, 23-27).

Im März 2010 berichtet die Bundesagentur für Arbeit (Bericht der Statistik der BA) über Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher; diese seien „erwerbstätige Leistungsempfänger in der Grundsicherung für Arbeitssuchende“, also Lohnempfänger, die zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen. In der Öffentlichkeit würden sie gemeinhin als „Aufstocker“ bezeichnet. Hier sieht sich die BA jedoch veranlasst zu vermerken, dass „Aufstockung“ viel zu häufig gleichgesetzt werde mit „Vollzeitbeschäftigten, deren Lohn nicht ausreicht, um auf dem sozialen Existenzminimum zu leben“. Es lege die Bezeichnung „Aufstocker“ vielleicht auch zu nahe zu vermuten, etwas Größeres, das Lohnesinkommen als Einkommen aus Erwerbstätigkeit, werde durch etwas Kleineres, das Arbeitslosengeld II, „aufgestockt“. In der deutschen Wirklichkeit sei das aber „nur eine mögliche Variante“. Dort gelte eher der Satz: „In der Mehrzahl der Fälle wird eher das Arbeitslosengeld II durch Erwerbseinkommen ergänzt und die Hilfebedürftigkeit verringert“ (ebd., 5).

Es muss nun festgestellt werden, dass die BA selbst zu solchen Missverständnissen beigetragen hat. In ihrem Glossar „Statistik“ zur Grundsicherung für Arbeitsuchende wird unter „Aufstocker“ bis heute nur eine weitere Variante von Aufstockung als Definition angeboten: Wenn das Arbeitslosengeld von Personen nicht ausreicht, den Bedarf der Bedarfsgemeinschaft zu decken, wird dieses mit Arbeitslosengeld II aufgestockt.

Entscheidend bleibt jedoch das Ergebnis der Situationsanalyse der BA: „Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher mit höheren Erwerbseinkommen beenden ihre Hilfsbedürftigkeit schneller als Arbeitslosengeld II-Bezieher mit niedrigen oder ohne Erwerbseinkommen“... „Bedarfsgemeinschaften können mit ihrem Erwerbseinkommen ihr Haushaltsbudget deutlich erhöhen“ (ebd., 4).

All das kann nun nicht bedeuten, dass die Welt in Ordnung ist: Selbst wenn es Absenkungen im Sockel auch der Klientel von SGB II gab, er bleibt zu hoch und ist zu teuer. Permanenter Gesprächsstoff bleibt die Geringfügigkeit des gesetzlich möglichen Zuverdiensts bei Arbeitsaufnahme unter den Bedingungen von SGB II. Zu fragen ist weiterhin hier, ob es nicht an der Zeit ist, das bisher Geschehene umfassend kritisch zu bilanzieren. Zu beginnen wäre mit einer Erfolgskontrolle eingeleiteter Maßnahmen. Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass nach Ermittlungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft die Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosengeld II-Empfängern, die immerhin jährlich 5.1 Mrd. Euro kosten, wenig erfolgreich sind. Lediglich Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber, die schwer zu vermittelnde Arbeitslose einstellen, schufen in 64% der Fälle Zugänge zu regulären Jobs. Magere Ergebnisse teuer erkaufte, titeln zu Recht die Wissenschaftler (iwd 2011, Nr. 14).

Ganz grundsätzlich zu prüfen ist vor allem das Förderungskonzept. Zu oft scheint es dem Gesetzgeber vornehmlich um die Suche nach kurzfristig einsetzbaren Maßnahmen zu gehen, ohne sich vorweg um eine klare langfristig orientierte ordnungstheoretische oder –politische Fundierung zu bemühen. So greift es zu kurz, wenn sich die Debatte über eine Verbesserung der Ausstiegchance eines Arbeitslosen aus dem ALG II-Kontext dann doch wiederum allein auf die Frage der Erleichterung der Zuverdienstmöglichkeiten zu ALG II beschränkt.

Zu Recht wird Förderung zunehmend mit der Frage des Kompetenzerwerbs verknüpft. Welche Kompetenzen Voraussetzung sind für die heute verlangte Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmer am

Arbeitsmarkt und wo sie erworben werden können, also die Frage, wo dieser Erwerb dann auch gefördert werden könnte, wurde bislang allein von der Berichtskommission des 5. Familienberichts (1994) systematisch erörtert, ohne politisch oder auch medienwirksam mehr als verbale Anerkennung gefunden zu haben. Dort wurde die grundlegende Rolle und Bedeutung der Familien gewürdigt, Kompetenzen aufzubauen, die in Notlagen beispielhaft die Fähigkeit ihrer Mitglieder stützt, einer Arbeitslosigkeit zu entgehen oder ihr auch zu entrinnen, wenn sie trotz allem auftritt. Es wird der Öffentlichkeit viel zu selten überzeugend vermittelt, dass die Fähigkeiten, die Ansprüche des Arbeitsmarktes so zu erfüllen, dass dem Einzelnen lebenslang die Eingliederung gelingt, vor allem in Familien erworben werden. Familien leisten damit nicht nur eine besondere Variante von Arbeit, sie übernehmen damit zudem die Verantwortung für die Bereitstellung jener volkswirtschaftlich unentbehrlichen Investitionen, die eine ebenfalls unentbehrliche Variante von Vermögen, die des menschlichen Handlungsvermögens, des Humanvermögens schaffen. Dessen einzigartige Komponente, die Befähigung zu sinnvoller Arbeit, sollte Anlass genug sein, die relative Bedeutung dieser Leistung immer wieder zu bedenken (Fünfter Familienbericht, Krüsselberg, 1997, 205-226).

Wo aber wird in der Politikdebatte dieser direkte Zusammenhang von Familienpolitik und Arbeitsmarktpolitik systematisch thematisiert? Jegliche Reformdiskussion bleibt defizitär, wenn nicht vor der Entwicklung eines Reformansatzes zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sehr sorgfältig über deren gesellschaftliche Verknüpfung nachgedacht wurde. Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein ökonomisches Phänomen. Sie ist ein Element in einem umfassenden System gesellschaftlicher Verknüpfungen.

6. Arbeitslosigkeit - Die individuelle, familiäre und gesellschaftliche Perspektive

Inwieweit Arbeitslosigkeit für die Lage der Individuen und Familien von Belang ist, wird komprimiert im 5. Teil des V. Familienberichts aus dem Jahr 1994 erörtert. Dort wurde – wie schon vielfach zuvor – auf die gravierenden Folgen von Arbeitslosigkeit für das individuelle und familiäre Schicksal aufmerksam gemacht, zugleich aber auch vor übereilten und unzulässigen Verallgemeinerungen gewarnt. Speziell für die Langzeitarbeitslosigkeit werden die psychosozialen Folgen für die Betroffenen benannt, wie es in der Arbeitslosenberichterstattung erstmalig mit den Untersuchungen über die Arbeitslosen von Mariantal durch Jahoda, Lazarsfeld und Zeisel (1975/1933) geschah: Dort wurde

über Tendenzen zu einer sozialen Isolation und Desintegration, von Identitätskrisen bis hin zu Selbstmordgefährdungen, vom Verlust der Arbeitsorientierung und Arbeitsmotivation sowie des Zeitgefühls und von psychosomatischen Erkrankungen berichtet. Zugleich entdeckte bereits die damalige Forschung „Ungebrochene, Resignierte, Verzweifelte und Apathische“ nebeneinander, Befunde, die weiterhin von Bedeutung sind (siehe dazu Schlegel, 2010). Verwiesen wird schon damit darauf, dass jeder Einzelfall im Kontext eines Sozialraums, nicht zuletzt einer Familie, zu betrachten ist, an die hohe Herausforderungen gestellt werden, aus denen jedoch für jeden Einzelnen aus der gemeinsamen Verarbeitung dieser Krise Stabilisierungspotentiale erwachsen können. Nicht ausgespart wird der Blick auf familiäre Gefährdungen in Gestalt etwa einer drohenden „Erziehungsnot“ der Kinder, der Zunahme von Schwererziehbarkeit, eines Verzichts auf Ausbildung aus Gleichgültigkeit gegenüber der eigenen Zukunft.

In der Fachliteratur wird durchgängig betont, dass Arbeitslosigkeit ein durch und durch historisches Phänomen sei - insbesondere durch die Art der Verarbeitung durch Betroffene innerhalb ihres sozialen Bezugsfeldes. Einfache Schlussfolgerungen sind daher nicht vertretbar. Nach neueren Forschungsergebnissen hängt der Umgang mit Erwerbslosigkeit zudem sehr stark von der Art der Einstellung gegenüber sozialen Sicherungssystemen und ihrer Inanspruchnahme sowie von grundlegenden Orientierungen gegenüber den Wertmustern der Arbeitswelt ab. So ist denn auch aufgrund empirischer Forschung die These entwickelt worden, dass Erwerbstätige in der „alten“ Bundesrepublik gelernt hätten, Unterbrechungen im Erwerbsverlauf biographisch zu normalisieren. Unterbrechungen der Erwerbsarbeit würden unter diesen Voraussetzungen von vielen Kurzzeit-Arbeitslosen nicht mehr als schicksalhafte Ereignisse empfunden, die mit dem Stigma der materiellen und psychischen Verelendung behaftet sind. Sollte diese Einschätzung zutreffen, könnte tatsächlich die vom Gesetzgeber beabsichtigte „Entdramatisierung“ zumindest von Übergangsarbeitslosigkeit bewirken, dass Einzelne in ihrer konkreten Erfahrung diese Arbeitslosigkeit akzeptieren. Zentrale Bedingungen für die Verwirklichung derartiger sozialer Stabilisierungsprozesse müsste - das ist eine notwendige Schlussfolgerung - eine Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik sein, deren Verlässlichkeit jedem Einzelnen erkennbar ist.

In jedem Fall aber setzt der Weg aus der Arbeitslosigkeit für jeden Einzelnen voraus, dass sie/ er über Ressourcen als Hilfsmittel verfügt

und über ein menschliches Handlungspotenzial, das zur vollwertigen Teilnahme an allen gesellschaftlichen Prozessen befähigt und deshalb zu Recht heute als Humanvermögen bezeichnet wird. Diese Befähigung, gekoppelt mit Zugangsmöglichkeiten zur aktiven Nutzung anderer Varianten von Vermögen, was vor allem durch die (Förderung der) Bildung von Vermögen in Arbeitnehmerhand zu erreichen ist, muss deshalb mit aller Kraft und deutlich mehr Kreativität als bisher unter Einsatz aller denkbaren Mittel gestärkt werden. Nicht zuletzt muss das Gefühl aller Betroffenen so angesprochen werden, dass sie selbst glauben, in der Lage zu sein, etwas zu schaffen, dass sie sich befähigt fühlen, sich aus der Fremdbestimmung von Administrationen lösen zu können.

Folgt man hier der Einschätzung einer Forschergruppe des IAB, die 2009 im Bereich des SGB II, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Frage nachgingen, warum trotz Hinzuverdienstmöglichkeiten Bedürftigkeit bestehen blieb, zeigt sich ein Ergebnis, das zum Nachdenken zwingt: Nicht jeder Mensch verfügt über alle Potenziale, die der Arbeitsmarkt verlangt. Nur zum Teil lassen sie sich zudem durch Politik beschaffen, wie Gesundheit. Dass dies nicht gelingt, mag individuelle Resignation auslösen, auch jene, die auf eine hohe intrinsische Arbeitsmotivation folgt, die sich nicht in konkrete Erwerbsarbeit einlösen lässt. Dass diese intrinsische Arbeitsmotivation gleichwohl durchgängig hoch sei, sollte ebenfalls sorgfältig bedacht werden (M. Dietz, G. Müller, M. Trappmann, IAB-Kurzbericht 2/2009, 1-10).

7. Ausblick

In der Gegenwart (2011) glauben nicht wenige Wissenschaftler und Politiker davon ausgehen zu können, dass Vollbeschäftigung in naher Zukunft möglich ist. Sie verweisen auf eine sehr gute Wirtschaftslage und die starke Alterung der Bevölkerung, obwohl diese Alterung weit mehr die Wirtschaft und Gesellschaft verändert als das Angebot am Arbeitsmarkt. Sie sind zuversichtlich, selbst die hohe Langzeitarbeitslosigkeit bewältigen zu können, obwohl sich empirisch dort bislang keine echten Anhaltspunkte bieten, auch nur etwa das zentrale Motivationsproblem beseitigen zu können. Soziale Sicherung und das Recht auf Arbeit - in welcher Interpretation auch immer - stehen jedoch wegen ihrer Interdependenz in der Menschenrechtserklärung unaufhebbar nebeneinander.

Gleichzeitig ergeht weiterhin der Ruf nach neuen Agenden, in denen Grundsatzregelungen so getroffen werden, dass die Arbeit der Zukunft

zugleich die Soziale Sicherung der Bevölkerung gewährleistet. Dabei wird im Allgemeinen weder die Frage aufgeworfen, von welchem Arbeitsbegriff angesichts tief greifender Veränderungen der Wirtschaft und Gesellschaft auszugehen sei, noch welche Beschäftigungsstrukturen in Zukunft zu erwarten sind. Und geprüft wird schon gar nicht, ob nicht in den dominierenden Denk- und Administrationsstrukturen der Gegenwart immer noch die Denkmuster einer Industriegesellschaft statt der einer Dienstleistungsgesellschaft überwiegen.

Hier sollte erkannt werden, dass der Debatte um die →Zukunft der Arbeit weiterhin Verfassungsrang gebührt, dass mit der Ausprägung der vermutlich vielgestaltigen Formen von Arbeit in der Zukunft auch über die Zukunftschancen einer Sozialen Marktwirtschaft entschieden wird. Hier bedarf es sehr viel häufiger als bisher der Beobachtung empirischer Entwicklungen auf den zahlreichen unterschiedlich strukturierten Teil-Arbeitsmärkten, die nicht primär industriell geprägt sind. Dort sollten wohl am ehesten jene Varianten von Handlungs- und Gestaltungspotenzialen der Zukunft zu entdecken sein, die Freiheit mit sozialer Sicherung verbinden. Hier ist weiterhin Wissenschaft und Politik in hohem Maße gefordert, soll es zu zeitgerechten Antworten kommen.

Literaturhinweise:

- Boss A., Christensen B., Schrader K. (2010), Die Hartz IV-Falle, Wenn Arbeit nicht mehr lohnt, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 474/475;
- Brümmerhoff, D., Lützel, H. (1994), Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, München, Wien;
- Bundesministerium für Familie und Senioren, BMFS, (1994), Fünfter Familienbericht, Bonn;
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS (2010), Übersicht über das Sozialrecht, Bonn;
- Bundesagentur für Arbeit (2011), Arbeitsmarkt 2010, Nürnberg;
- Dietz, M.; Müller, G.; Trappmann, M. (2009), Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht 2/ 1-10);
- iwd (2011), Magere Ergebnisse teuer erkaufte, Nr. 14;
- IZA, Institut zur Zukunft der Arbeit Compact Dezember 2008, Vollbeschäftigung ist keine Utopie/August 2010 Krisenfester deutscher Arbeitsmarkt;

- Jahoda, M.; Lazarsfeld, P.F.; Zeisel H.(1975/1933), Die Arbeitslosen von Marienthal;
- Klös, H.-P. (1998), Arbeit plus Transfers, Köln;
- Krüsselberg, H.-G. (1981), Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 6, Stuttgart, S. 603-611;
- Krüsselberg, H.-G. (1997) Humanvermögen in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Krüsselberg, H.-G., Ethik, Vermögen und Familie, Stuttgart, S. 205-226;
- Krüsselberg, H.-G. (2009), Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft – Zukunft der Arbeit, in: Abländer, M.S., Ulrich, P. (Hrsg.), 60 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Bern;
- Mutz, G. (1993), Biographische Normalisierung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe, München;
- Schlegel, M.(2010), Marie Jahoda, in: Nave-Herz. R., Die Geschichte der Familiensoziologie in Portraits, S. 100-128;
- Schneider H., Zimmermann K.F. (2010), Agenda 2020: Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung, Bonn;
- Stobbe, A.(1994), Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, Heidelberg.

Hans-Günter Krüsselberg

Armut

1. Armut ist ein dauernder Bestandteil der Geschichte der Menschheit. In jeder Gesellschaft gibt es eine ungleiche Verteilung von Gütern, Geld, Rechten, Fertigkeiten, Wissen usw. Führt diese Ungleichheit zu einer Notsituation, die nicht mehr zeitlich begrenzt, sondern für die Lebenslage des oder der Betroffenen bestimmend ist, so spricht man von Armut.

2. Die *Bewertung der Armut* war im europäischen Kulturkreis nie eindeutig. Einerseits galt die antike Tradition fort, wonach Arme stigmatisiert und verachtet wurden. Andererseits wurde in der Erfüllung der Forderung des Neuen Testaments die Sorge um die Armen (Caritas) als christliche Tugend angesehen und Armut sogar freiwillig gelebt (Bettelorden). Die Armenfürsorge war zunächst eine traditionelle Aufgabe der Klöster, die später durch die Schaffung von Armenhäusern

und Stiftungen vermehrt auf die Kommunen übergang. Mit dem Beginn der Industrialisierung wurde Armut nicht mehr als individuelles Schicksal sondern als Folge wirtschaftlicher und sozialer Prozesse verstanden. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts übernahmen daher öffentliche Einrichtungen - „Sozialversicherungen“ - die Aufgabe, spezielle Armutsrisiken (Krankheit, Unfall, Alter, Arbeitslosigkeit) zu minimieren. Die heutige Bekämpfung der Armut wird begründet mit der Beeinträchtigung der Menschenwürde, der Behinderung der Selbstentfaltungsmöglichkeiten der Betroffenen sowie den wirtschaftlichen und politischen Folgen der Armut wie Kriminalität, Migration, unausgeschöpfte Wachstumsreserven usw..

3. Die moderne wissenschaftliche und politische Diskussion über Armut bezieht sich einmal auf die Lage in vielen Entwicklungsländern und den dortigen Mangel an lebensnotwendigen Nahrungsmitteln. Das physische Existenzminimum und das Überleben der Menschen ist dort zum Teil nicht gesichert. Diese *absolute Armut* ist nach der Definition der Weltbank erreicht, wenn die Betroffenen weniger als einen Dollar pro Tag zum Leben zur Verfügung haben. Unter statistischen Aspekten ist diese Art der Armut leicht zu messen, sofern eine einigermaßen entwickelte Einkommensstatistik in dem betroffenen Land vorhanden ist.

4. Anders gestaltet sich die Armutsdiskussion in den Industrieländern, den ehemaligen kommunistischen Ländern und den Schwellenländern. Hier geht es nicht allein um das materielle Überleben der Armen, sondern vielmehr auch um deren Teilhabe am allgemeinen gesellschaftlichen Leben, bzw. um die Ausgrenzung davon. Der Ministerrat der EU hat eine Definition dieser *relativen Armut* versucht, an der sich auch die Bundesregierung orientiert. Demnach sind diejenigen Einzelpersonen, Familien oder Personengruppen arm, die „über so geringe ... Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“.

Es kann aber nicht nur ein bestimmter Grad an materiell ungleicher Ausstattung mit Subsistenzmitteln bzw. materiellen Ressourcen als Armut interpretiert werden. Darüber hinaus gibt es Vorstellungen, dass auch der Mangel an sozialen Kontakten, menschlicher Zuwendung, Bildung, Abhängigkeiten usw. als Armut definiert werden müssen. Folglich muss dieser Armutsbegriff sehr viel komplexeren Situationen gerecht werden, er ist demgemäß viel schwerer zu messen. Dieser komplexe Armutsbegriff orientiert sich an überkommenen Vorstellungen. Denn im Mittelalter galt nicht allein der Bettler oder

derjenige, der ohne steuerbares Vermögen lebte, oder der kein standesgemäßes Leben führen konnte, als arm. Als arm galten auch die Personen, die im Gegensatz zu den „Starken“ weder über physische Stärke noch über soziale Macht verfügten, die in rechtlicher Hinsicht benachteiligt waren und sich nicht mit der Waffe verteidigen konnten, d.h. Alte, Kranke, Behinderte, Witwen, Waisen und Gefangene, aber auch Fremde und Pilger.

5. In der Wissenschaft gibt es eine Fülle von *Messmethoden* zur Bestimmung von Armut, wobei die gängigen Operationalisierungen am erzielten Markteinkommen ansetzen. Sie stellen demnach allein auf wirtschaftliche Kategorien (Einkommensarmut) ab. Richtig daran ist: jeder muss ein Mindesteinkommen haben, um ein Leben in Würde führen und am sozialen Leben teilhaben zu können. Es geht um die zum Leben notwendigen Ressourcen.

Als wichtigstes Maß für die Armut dient die im Zusammenhang mit EU-Armutsprogrammen von Wissenschaftlern häufig benutzte Abweichung vom *Durchschnittseinkommen*. Danach gilt derjenige als arm, der weniger als 60% des Durchschnittseinkommens (Median) einer Volkswirtschaft zu seinem Lebensunterhalt zur Verfügung hat. Andere Grenzen sind denkbar und werden benutzt. Die Bundesregierung benutzt ebenfalls dieses Armutsmaß und hat im Jahre 2008 nach 2001 und 2005 ihren dritten Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt. (Der Begriff Reichtum in diesem Zusammenhang ist absurd. Denn wenn Armut das Gegenteil von Reichtum ist und wenn Armut mit einem unerwünschten Mangel an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben definiert ist, ist dann Reichtum mit einem unerwünschten Überschuss an Teilhabe gleich zu setzen?) Als besonders armutsgefährdet gelten danach Menschen ohne Ausbildung, alleinstehende Mütter, Ostdeutsche und besonders Migranten. Daneben gibt es eine Vielzahl von Armutsuntersuchungen von wissenschaftlichen und sozialen Organisationen.

6. An diesem Konzept wird vielfältige Kritik geübt, die auch für vergleichbare Armutsmaße gilt. Ein nicht geringer Teil der erwirtschafteten Ressourcen, die eine Person zur Verfügung hat, werden nicht über den Markt gehandelt: Eigenarbeit, do it yourself, hauswirtschaftliche Tätigkeiten, hypothetische Mieten bei eigengenutzten Wohnungen, illegale Einkommen durch Schwarzarbeit, Schmuggel usw. sind zwar Ressourcen, werden aber nicht als Markteinkommen erfasst. Weiterhin müssen die staatlichen Transfers als nicht über den Markt abgewickelte Ressourcenzufuhr verstanden

werden, wie kostenlose Bildung, Erziehung, Subventionen für Bibliotheken, Schwimmbäder, öffentlicher Nahverkehr, Mietzuschüsse, staatlich geförderte soziale Dienste, Kinderhorte usw. Schätzungen gehen dahin, dass sich diese geldwerten Leistungen des Staates auf rund ein Viertel des offiziellen verfügbaren deutschen Durchschnittseinkommen belaufen, d.h. um diese Differenz ist letzteres zu klein.

Dieses Konzept misst nicht Armut, sondern Ungleichheit der Einkommensverteilung. Danach kann man z.B. zu dem Ergebnis kommen, dass in Nordkorea bzw. Kuba die Armut weniger ausgeprägt ist als bei uns, obwohl die Menschen dort teilweise hungern. Grund ist die relative Gleichverteilung aller Einkommen. Auch ist es wenig zielführend, wenn ein Durchschnittsverdiener von Deutschland nach Luxemburg zieht und dort ein armer Schlucker ist und gleichzeitig ein reicher Mann, wenn er in die Slowakei zieht. Auch im zeitlichen Vergleich ist dieses Maß problematisch. Denn ein gleicher prozentualer Zuwachs aller Einkommen ändert an dem Grad der Armut nichts. Definitionsgemäß ist die Armut danach niemals besiegbar, so lange die Menschen nicht alle gleiches Einkommen haben. Paradox ist auch, dass die Armut dann abnimmt, wenn man den Reichen etwas abnimmt, ohne den Armen etwas zu geben. Dann sinkt der Durchschnitt, damit auch die Armutsgrenze, und die Armut geht zurück. Gleiches gilt, wenn die Einkommen generell, wie in den letzten Jahren, zurückgegangen sind. Und wer heute 50 Jahre alt ist, kommt mit hoher Wahrscheinlichkeit aus einem armen Haushalt. Denn nach heutigem Maßstab lebte er damals auf Sozialhilfeniveau.

Eine weitere Kritik betrifft die ökonomische bzw. sozialwissenschaftliche Begründung dieses Maßes. Es gibt keinerlei *substanzwissenschaftliche Begründung* dafür, dass als Referenzgröße das Durchschnittseinkommen einer Vergleichsbevölkerung herangezogen wird. Eine weitere Frage ist die nach der Vergleichsbevölkerung. Streng genommen dürfen die Vergleiche nur im sozialen Kontext vorgenommen werden. Ebenfalls kann nicht begründet werden, warum gerade diejenigen als arm bezeichnet werden, die weniger als 60% des Durchschnittseinkommens verdienen. Gleiches gilt für das gewählte Referenzmaß des Median an Stelle eines anderen Mittelwertes, z.B. des arithmetischen Mittels. Problematisch ist auch, dass in den bisher vorgelegten drei Armuts- und Reichtumsberichten jeweils andere Mittelwerte herangezogen werden.

Armut ist definiert als eine „Lebenslage“. Es ist also ein langfristiges und kein kurzfristiges Problem. Die Bundesregierung definiert deshalb auch

das „dauerhafte Armutsrisiko“, wenn eine Person in zwei von drei Vorjahren von Armut betroffen ist. Die Untersuchungen beziehen sich jedoch nur auf ein einzelnes Jahr und es ist realistisch anzunehmen, dass die ermittelten Armen dies häufig nur kurze Zeit sind. Dies dürfte insbesondere für arme Arbeitslose gelten.

Bei der Berechnung der statistischen Größen taucht das Problem auf, dass die Einkommen Haushalten von verschiedener Größe zufließen. Es herrscht die Vorstellung, dass bei jedem weiteren Haushaltsmitglied bei gleicher Lebensführung ein geringeres Einkommen benötigt wird, weil verschiedene Güter gemeinschaftlich benutzt werden. Um hier eine Vergleichbarkeit herzustellen, müssen die Einkommensgrößen auf sog. *Äquivalenzeinkommen* umgerechnet werden. Je nachdem wie diese subjektiv angesetzt werden, kann das Ausmaß der Armut in starkem Maße gestaltet werden. (Vielleicht bringt die Verpflichtung des Bundesverfassungsgerichts, die Sozialhilfesätze neu zu regeln und ihre Höhe genau zu begründen, mehr Objektivität auch in die Bemessung des Äquivalenteinkommens (Bundesverfassungsgericht: Regelleistungen nach SGB II (Hartz IV – Gesetz) vom 9.2.2010).)

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Frage, welches Einkommen soll für einzelne soziale Gruppen als Referenzeinkommen herangezogen werden. Ist es richtig, das Durchschnittseinkommen für Gesamtdeutschland auch für Ostdeutsche heranzuziehen, wenn man weiß, dass sich Ostdeutschland sowohl wirtschaftlich, sozial und gesellschaftlich noch erheblich von Westdeutschland unterscheidet? Und ist es nicht für viele Migranten angebrachter, das Durchschnittseinkommen der Herkunftsländer zum Vergleich heranzuziehen. Denn viele Migranten haben in unserem Sozialsystem eine höhere Verfügung über wirtschaftliche Ressourcen als in ihren Heimatländern.

Das entscheidende Handicap dieser Art der Armutsmessung liegt jedoch darin, dass wir über keine adäquate Einkommensstatistik in Deutschland verfügen. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht benutzt drei unterschiedliche Einkommensstatistiken und sogar unterschiedliche Einkommensbegriffe. Er kommt folgerichtig auch zu unterschiedlichen Prozentsätzen der Bevölkerung, die danach als arm zu gelten haben. Vergleiche dazu die folgende Tabelle. Und ob die Armutsrisikoquote 13 Prozent (jeder achte) oder 18 Prozent (jeder fünfte) beträgt, macht schon einen erheblichen Unterschied. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass verschiedene Interessengruppen die nach ihrer Meinung zutreffende Quote als die richtige herausstellen. Der Informationsgehalt

solcher Untersuchungen ist begrenzt. Auch gibt es bestimmte Widersprüche zu anderen Ergebnissen des Armuts- und Reichtumsberichts: So ist nur für 8 Prozent der Deutschen ein Auto nicht erschwinglich.

Datenbasis	Armutrisikoschwelle	Armutrisikoquote	Stichprobengröße
EU-SILG, 2006	781	13	13.800
EVS 2003	980	14	53.400
Mikrozensus 2005	736	15	322.700
SOEP 2006	880	18	11.500

Quelle: Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Die benutzten Statistiken sind: die vom statistischen Bundesamt erhobenen Statistics on Income and Living Conditions (letzte Erhebung: 2006), Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (2003) und Mikrozensus (2005). Hinzu kommt das sozioökonomische Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (2006). Alle diese Einkommensstatistiken haben das Problem, dass sowohl die Bereiche der ganz hohen wie die der ganz niedrigen Einkommen – die der Gegenstand der Untersuchung sind – besonders unsicher geschätzt sind. Außerdem sind es alles freiwillige Statistiken, d.h. es besteht keine Auskunftspflicht.

Alle diese Einwände lassen dieses Maßkonzept der relativen Armut als wenig objektiv und aussagekräftig erscheinen. Es fließen zu viel subjektive Bewertungen und Unzulänglichkeiten in das Konzept ein. Deshalb stellt auch die Bundesregierung in ihrem letzten Bericht fest, Armut „entzieht sich einer eindeutigen Messung“. Und sie vermeidet auch den Begriff „Armut“ und benutzt an seiner Stelle den Begriff „Armutrisiko“.

7. Als weiteres wichtiges Armutsmaß werden die *Sozialhilfe* bzw. die Leistungen nach Hartz IV herangezogen. Sie werden gewährt, wenn die eigenen finanziellen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und aus vorgelagerten Sicherungssystemen keine ausreichenden Leistungen in Anspruch genommen werden können. Sozialhilfe erhalten Deutsche und Ausländer, die sich in Deutschland aufhalten, sofern sie die Leistungsvoraussetzungen erfüllen.

Durch die Sozialhilfeleistungen/Hartz IV soll das Existenzminimum sichergestellt werden um dem Empfänger die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Geltendmachung des Anspruchs auf Sozialhilfe führt dann aber dazu, dass Armut im ökonomischen Sinn nicht entstehen kann. Andernfalls wären das Leistungsniveau der Sozialhilfe und das Existenzminimum falsch festgelegt. Die Sozialhilfe kann somit kein Indikator für Armut sein. Sie misst vielmehr die durch Hilfen verhinderte Armut.

Darüber hinaus führt auch die Sozialhilfe/Hartz IV als Armutsmaß zu Ergebnissen, die mit seiner Intention nicht übereinstimmen: Danach haben Länder mit einem guten Sozialhilfesystem viele Arme, während Länder ohne entwickeltes Basissystem keine Armen hätten. Und: Die Ausweitung der Hilfen und damit der Anspruchsberechtigten erhöht die Armut. Die effektivste Armutsbekämpfung ließe sich danach durch Kürzung oder Abschaffung der Sozialhilfeleistungen betreiben.

Die Sozialhilfe-Hartz IV -zahlen sind aber auch deshalb als Maß für die Armut wenig geeignet, weil sie sich einer wirtschafts- bzw. sozialpolitischen Beeinflussung entziehen. Da sind z.B. die Zuwanderungen über die Bundesgrenzen hinweg. Dieses Segment der Sozialhilfe/Hartz IV hat heute einen Umfang angenommen, dass es letztlich Niveau und Bewegungsrichtung dieser Größe bestimmen. Dies aber bedeutet, dass sich in steigenden Sozialhilfezahlen nicht eine Verelendung der Bevölkerung in unserem Land ausdrückt. Vielmehr kommt darin die deutsche Hilfsbereitschaft gegenüber Zuwanderern aus aller Welt zum Ausdruck.

8. Es gibt einen Personenkreis, der von weniger als dem Existenzminimum gemäß der Sozialhilfe/Hartz IV lebt und seine Ansprüche aus der Sozialhilfe nicht ausschöpft. Über die Gründe für diese „verdeckte Armut“ kann man nur spekulieren: Scham, Unwissenheit, Scheu vor der Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Angehörigen, Scheu vor der Überprüfung der persönlichen Verhältnisse, z.B. wegen der Angabe von Vermögenswerten, bzw. Warten auf andere Leistungen aus sozialen Sicherungssystemen (Überbrückung). Der Begriff der verdeckten Armut ist irreführend, denn aus der Definition der Sozialhilfe heraus ist dieser Personenkreis derjenige, der die tatsächlich Armen umfaßt. Die Einkommen dieser Personen liegen unter dem Existenzminimum. Allerdings gibt es nur wenige empirische Untersuchungen über diesen Bereich.

9. Die in der gegenwärtigen Armutsforschung herausgestellte starke Relativierung des Armutsbegriffs und die *Herausstellung der subjektiven Befindlichkeit* nähert die Vorstellung von Armut weit an die allgemeinere Vorstellung von gesellschaftlicher Schwäche und Ungleichheit der Lebenslagen an. Alle persönlichen Probleme werden so zu sozialen Problemen und werden als Gegenstand der *Sozialpolitik* vornehmlich zu Armutsproblemen. Armut stellt aber nicht auf den Nutzen ab, den der Einzelne aus seinem Einkommen zieht und ist nicht das Gegenteil von Glück. Armut ist auch nicht Ungleichheit. „Teilhabe“ bedeutet, dass man die Dinge haben sollte, „die man für das Funktionieren als soziales Lebewesen nach absoluten Maßen gebraucht.“ Sie ist ein objektiver Tatbestand.

Eine Sozialpolitik, als vorwiegend auf Armutsprobleme und Ausgegrenzte bezogene Politik würde auch den Stellenwert der Sozialpolitik verändern. Sie stellt sich bisher dar als eine grundsätzlich für alle Bürger relevante, gesellschaftsgestaltende und die grundlegenden Ordnungsregeln ergänzende Politik.

10. Eine Gesellschaft, die in unermesslichem Reichtum lebt - verglichen mit früheren Zeiten und dem Rest der Welt - braucht offenbar einen gewissen Grad an schlechtem Gewissen, um mit diesem Wohlstand umgehen zu können. Auch ist vielen Menschen bewusst, dass der Wohlstand ständig gefährdet ist. Daher ist die Öffentlichkeit beim Thema Armut sensibilisiert und bereit zu glauben, dass die Armut in unserer Gesellschaft stetig steigt. Schlagwörter wie „Abbau des Sozialstaates“, „Neue Armut“, „Zwei-Drittel Gesellschaft“, „Ausgrenzung“ fallen auf einen fruchtbaren Boden. Manche Wissenschaftler, Journalisten, Politiker und leider auch manche Kirchenvertreter betreiben mit diesem Thema ihr „Geschäft“. Darüber hinaus ist dieses emotionsgeladene Thema wie kein zweites dazu geeignet, politische Schuldzuweisungen glaubhaft zuordnen zu können. Dabei geschieht dies nicht nur gegenüber bestimmten Personen oder Parteien, sondern auch gegenüber der geltenden Wirtschaftsordnung in Deutschland. Gleichzeitig scheint es aber so zu sein, dass den wirklich Armen in unserer Gesellschaft, den Nichtsesshaften, den Streunern usw. wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Literatur:

- W. Krämer (2001), Armut in der Bundesrepublik, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr.7/01P.

- von der Lippe (1995), Lebensstandard und Wirtschaftssysteme, Studien im Auftrag des Wissenschaftsfonds der DG Bank, Hrsg.: Prof. Dr. Wolfram Fischer, Frankfurt, S. 59ff.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Lebenslagen in Deutschland, Erster bis dritter Armuts-und Reichtumsbericht der Bundesregierung
- H.-D. Westerhoff (2004), Wie sich eine Nation arm rechnet, Universität Potsdam, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr.72

Horst-Dieter Westerhoff

Sozialbudget

Begriff und Gliederung

Das Sozialbudget ist ein Bericht der Bundesregierung, in dem in bestimmten Zeiträumen (in der Regel einmal pro Legislaturperiode) die erbrachten sozialen Leistungen und deren Finanzierung dargestellt werden. Häufig dient dieser Begriff auch als Umschreibung der Summe aller Sozialleistungen einer Periode. Das Sozialbudget untergliedert die erbrachten Leistungen nach Institutionen und Funktionen, ihre Finanzierung nach Arten und Quellen.

Institutionen sind soziale Einrichtungen, Teilgebiete der Gebietskörperschaften ([Bund](#), [Länder](#), [Gemeinden](#)) oder auch abstrakte Institutionen, die soziale Leistungen verwalten. In institutioneller Hinsicht untergliedert sich das Sozialbudget in die Sozialversicherungssysteme ([Renten-](#), [Pflege-](#), [Kranken-](#), [Arbeitslosen-](#) und [Unfallversicherung](#)), die Sondersysteme (Alterssicherung für Landwirte, Versorgungswerke), die Systeme des öffentlichen Dienstes, Arbeitgeberleistungen, Entschädigungen, Förder- und Fürsorgesysteme (Kindergeld, Elterngeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende und Sozialhilfe) sowie steuerliche Leistungen.

Funktionen sind soziale Tatbestände (Risiken oder Bedürfnisse), deren Eintritt Ansprüche auf soziale Leistungen auslöst. Hier unterscheidet das Sozialbudget zwischen den Funktionsgruppen Ehe und Familie, Gesundheit, [Beschäftigung](#), Alter und Hinterbliebene sowie sonstige Funktionen (Wohnen, Vermögensbildung, Folgen politischer Ereignisse und allgemeine Lebenshilfen).

Die *Finanzierungsarten* umfassen die Sozialbeiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln und sonstige

Einnahmen, wie bspw. Kapitalerträge und Verrechnungen der Institutionen untereinander.

Entwicklung und Probleme

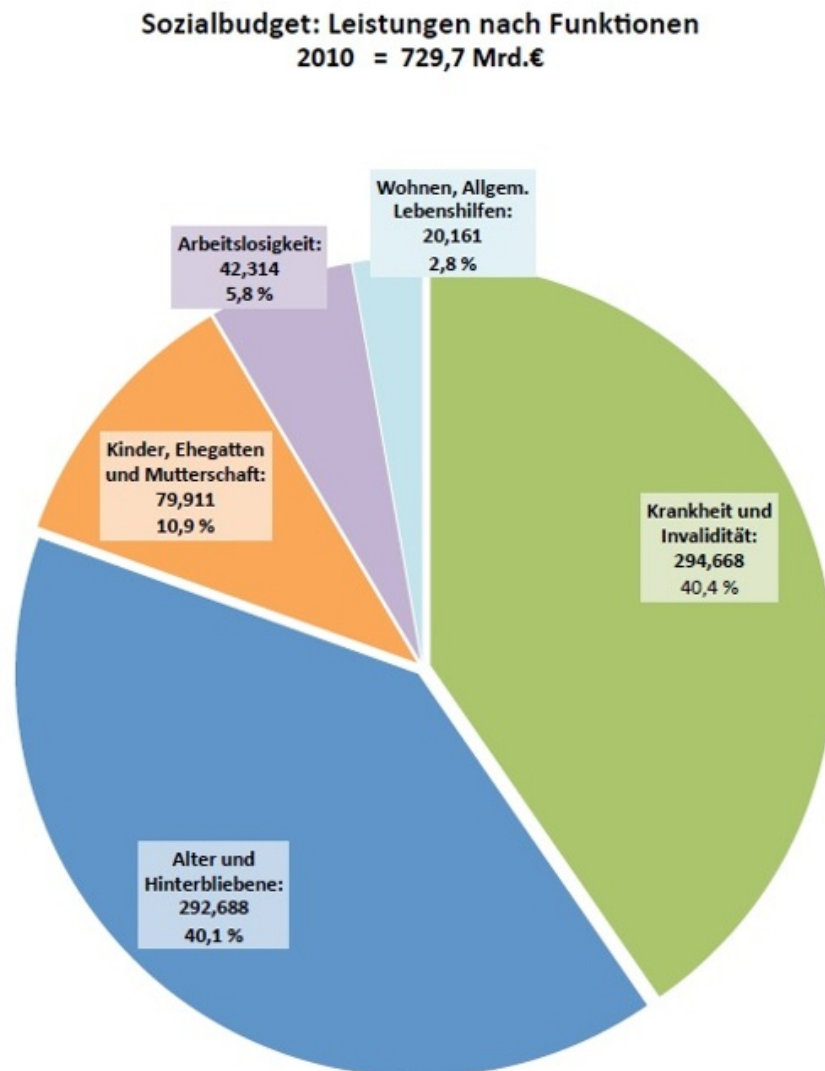
Die Sozialleistungen haben sich seit Bestehen der Bundesrepublik sehr dynamisch entwickelt. Die Sozialleistungen stiegen absolut von 32,3 Mrd. Euro (1960) auf 754 Mrd. Euro (2009) an; die Sozialleistungen pro Kopf der Bevölkerung erhöhten sich von 588 Euro (1960) auf 8.798 Euro (2008). Damit erhöhten sich die Sozialleistungen auch stärker als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands im gleichen Zeitraum. Die Sozialleistungsquote, also der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt, stieg infolge dessen von 20,9 % (1960) auf 31,9 % (2009). Die stärksten Zuwächse der Sozialleistungsquote waren in den Jahren 1965 (22,2 %) bis 1975 (28,8 %) und im Zuge der deutschen Wiedervereinigung zwischen 1990 (25,9 %) und 1996 (31,2 %) zu verzeichnen. In den Jahren 1975 bis 1989 war die Sozialleistungsquote hingegen leicht rückläufig.

Die wesentlichen Ausgabenbereiche sind nach institutioneller Gliederung die Rentenversicherung, auf die ein Anteil von 31,7 % aller Sozialausgaben entfällt, die Krankenversicherung (21,4 %), die Arbeitgeberleistungen (7,7 %), die Grundsicherung für Arbeitssuchende (6,1 %), der Familienlastenausgleich (4,5 %) und die Leistungen des öffentlichen Dienstes (7,0 %).

Das wesentliche Problem der Sozialberichterstattung besteht darin, dass das Sozialbudget die sozialen Leistungen und die Belastung der privaten Wirtschaftssubjekte nur ungenau erfasst. Das Sozialbudget enthält zum einen nur jenen Teil sozialer Leistungen, die mit Transferzahlungen oder Steuermindereinnahmen verbunden sind; damit bleiben alle ordnungspolitischen Maßnahmen staatlicher Sozialpolitik außer Ansatz (z.B. Kündigungsschutzregeln, Mitbestimmungsrechte, allgemeine Regulierungen im sozialen Mietrecht). Weiterhin ist die Abgrenzung der im Sozialbudget erfassten Leistungen eher kasuistisch (also orientiert an Einzelfällen): So enthält das Sozialbudget Leistungen, die nach der gängigen steuerjuristischen Lehre keine Sozialleistungsnormen sind, wie etwa die Kinderfreibeträge oder auch das Ehegattensplitting, während andererseits eindeutig sozialpolitische Leistungen wie die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nicht enthalten sind. Darüber hinaus differenziert das Sozialbudget die Leistungen nicht nach ihrer Zielrichtung als Versicherungsleistung oder Umverteilungsmaßnahme. Schließlich weist das Sozialbudget nur die sozialen Leistungen der laufenden Periode aus. Eine Vielzahl der

sozialpolitischen Maßnahmen beinhaltet jedoch eine intertemporale Kaufkraftumschichtung, d. h. es entstehen heute Ansprüche auf Leistungen, die erst in Zukunft fällig werden. Um einen umfassenden Eindruck der Leistungs- und Finanzierungsströme staatlicher Sozialpolitik zu erhalten, wäre eine intertemporale Berechnung entsprechend des generational accounting (= Lastenübertragung zwischen den Generationen) nötig.

Diagramm: Sozialbudget: Leistungen nach Funktionen 2010 (in Mio. €)
(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013

Literaturhinweise:

- Lampert, H./ Althammer, J. (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Berlin u. a.;
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Sozialbudget 2001, Berlin.

Jörg Althammer

Soziale Grundsicherung

Die soziale Grundsicherung gilt als letztes Auffangnetz des Systems sozialer Sicherheit. Das generelle Ziel der Grundsicherung ist es, alle Mitglieder der Gesellschaft vor Armut und Not zu schützen und ihnen die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Dabei soll der Leistungsempfänger soweit wie möglich befähigt werden, unabhängig von der staatlichen Hilfe zu leben. Die soziale Grundsicherung ist in den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuches (SGB) geregelt; sie umfasst die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), die Sozialhilfe (SGB XII) und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Alle Leistungen der sozialen Grundsicherung sind Fürsorgeleistungen, d.h. die Vergabe der Leistungen setzt Bedürftigkeit voraus, und es besteht lediglich ein allgemeiner Rechtsanspruch auf diese Leistungen dem Grunde nach; Art und Höhe der Leistungen orientieren sich am Einzelfall. Die Finanzierung erfolgt über allgemeine Steuermittel des Staates.

Anspruch auf *Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende* haben erwerbsfähige Hilfsbedürftige sowie Personen, die mit Anspruchsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Als erwerbsfähig gelten Personen zwischen dem 15. und 65. Lebensjahr, die nicht wegen Krankheit oder Behinderung außer Stande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Durch die stufenweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 weitet sich auch die Zeitspanne der Erwerbsfähigkeit entsprechend aus (§7a SGB II). Primäres Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, den Arbeitslosen wieder in das Arbeitsleben einzugliedern; der Leistungsempfänger ist verpflichtet, hierbei aktiv mitzuwirken.

Als Leistungen sieht das SGB II Dienstleistungen zur Eingliederung in Arbeit und Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts vor. Hilfeleistungen zur Eingliederung in das Erwerbsleben sind neben den allgemeinen Leistungen zur Arbeitsförderung gem. SGB III Hilfen zur Betreuung minderjähriger oder pflegebedürftiger Angehöriger sowie

Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung. Als Geldleistungen erhalten erwerbsfähige Hilfsbedürftige bundeseinheitlich Regelleistungen in Höhe von 391 Euro (2014). Hinzu kommen die Aufwendungen für angemessene Unterkunft und Heizung sowie Mehrbedarfzuschläge für Alleinerziehende und Behinderte. Die Regelleistung wird entsprechend der gesetzlichen Altersrente angepasst, d.h. sie ist dynamisiert. Bedürftige Kinder erhalten darüber hinaus durch das „Bildungspaket“ Leistungen für Bildung und Teilhabe.

Nicht erwerbsfähige Personen, die mit Anspruchsberechtigten in einem Haushalt leben, haben Anspruch auf Sozialgeld. Der Regelbedarf für Kinder ist nach dem Lebensalter gestaffelt.

Hilfebedürftige, die nicht erwerbsfähig sind, oder denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann, haben Anspruch auf *Sozialhilfe* nach dem zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII). Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gilt generell als unzumutbar, sofern ein Kind unter drei Jahren zu betreuen ist oder die Pflege eines Angehörigen gefährdet wäre. Die Sozialhilfe umfasst insgesamt sieben Leistungsarten; zu den wichtigsten zählen die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Hilfe zur Pflege. Die Leistungen werden nach Regelstufen festgelegt, die in §28 SGB XII festgelegt sind. Die Regelsätze werden alle fünf Jahre entsprechend den empirisch festgestellten Verbrauchsgewohnheiten der unteren Einkommensgruppen angepasst (Statistik-Modell). Neben dem Regelsatz übernimmt die Sozialhilfe auch die Kosten für Unterkunft und Heizung. Für bestimmte Personengruppen wie Alleinerziehende, Ältere, werdende Mütter und Behinderte sind pauschalisierte Mehrbedarfzuschläge zwischen 17 und 36 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 vorgesehen; in begründeten Fällen können höhere Mehrbedarfzuschläge gewährt werden.

Bevor Sozialhilfeleistungen vergeben werden, hat der Leistungsempfänger sein gesamtes Einkommen und Vermögen einzusetzen. Dies gilt auch für Unterhaltsansprüche gegenüber Dritten, die grundsätzlich auf die Träger der Sozialhilfe übergehen. Eine Ausnahme gilt für Personen, die Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit haben, also für über 65-jährige und voll Erwerbsgeminderte. Für diese Personengruppen bleiben Unterhaltsansprüche gegenüber Eltern und Kindern unberücksichtigt, sofern deren jährliches Gesamteinkommen 100.000 € nicht überschreitet. Durch diese äußerst großzügige

Einkommengrenze soll verhindert werden, dass ein bestehender Sozialhilfeanspruch aus Angst vor einem Regress der Sozialhilfeträger auf nahe Angehörige nicht geltend gemacht wird (sog. „verdeckte“ bzw. „verschämte“ [Armut](#)).

Eine Sonderstellung im System der sozialen Grundsicherung nehmen *die sozialen Leistungen für ausländische Flüchtlinge ein*. Seit 01. November 1993 erhalten Asylbewerber keine Sozialhilfeleistungen mehr, sondern Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Im Vergleich zu den Sozialhilfeleistungen sind die Leistungen an Asylbewerber deutlich eingeschränkt und sollen während der ersten drei Jahre grundsätzlich als Sachleistungen vergeben werden. Die Grundleistungen decken für die Dauer des Asylverfahrens den notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitspflege. Der Geldwert der Grundleistung beträgt für den Haushaltsvorstand 184 €, für Haushaltsangehörige bis zur Vollendung des siebten Lebensjahres 112 € und für Haushaltsangehörige ab dem achten Lebensjahr 158 €. Hinzu kommt jeweils ein Taschengeld in Höhe von 20 bzw. 40 Euro je nach Alter. Diese Sätze gelten unverändert seit Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Darüber hinaus ist es Asylbewerbern untersagt, eine Tätigkeit aufzunehmen.

Durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Neufassung der Sozialhilfe im SGB XII hat das System der sozialen Mindestsicherung eine Struktur erhalten, die der differenzierten Problemlage der Hilfeempfänger angemessener ist. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten mit dem Arbeitslosengeld II eine Fürsorgeleistung, die konsequent nach dem Grundsatz des Förderns und Forderns ausgestaltet wurde. Das SGB II verbindet monetäre Anreize zur Arbeitsaufnahme mit erheblichen Sanktionen im Fall der Nichtannahme angebotener Arbeit. Nicht Erwerbsfähige und ein eng abgegrenzter Kreis von Personen, denen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann, erhalten Hilfeleistungen nach dem neu gefassten Sozialhilfegesetz. Damit ist die Sozialhilfe nur noch in bestimmten, im Gesetz vorgesehenen Notfällen für Hilfeleistungen zuständig und weitgehend von den Kosten der Arbeitslosigkeit entlastet.

Literaturhinweise:

- Lampert, H./ Althammer, J. (2004), Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Berlin u. a.;
- Ribhegge, H. (2004), Sozialpolitik, München.

Jörg Althammer

Soziale Dienstleistungen

Soziale Dienstleistungen sind in erster Annäherung subventionierte Hilfen bei sozialen Problemen. Sie werden eingesetzt, wenn sozialstaatliche Leistungen nicht ausschließlich als Lohnersatz- oder Fürsorgeleistungen ausbezahlt werden sollen und statt dessen eine steuernde, konkret und persönliche Hilfe im Einzelfall erforderlich ist.

Im Zuge des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses mit seinen Tendenzen der funktionalen Differenzierung und Individualisierung und mit der Fortentwicklung des Sozialstaates wurde und wird ein zunehmender Teil dieser Hilfen aus der privaten Selbsthilfe ausgelagert und staatlich organisiert, wie z.B. in der Altenpflege, der Nachbarschaftshilfe oder der Kinderbetreuung. In jenen Handlungsfeldern ist nach wie vor ein starkes ehrenamtliches Engagement zu beobachten, gleichzeitig jedoch auch ein wachsender Anteil professioneller Hilfen.

Mit der staatlichen Organisation gehen eine Standardisierung dieser Dienstleistungen und eine Professionalisierung der Helfenden einher. Folglich ist in den letzten Jahrzehnten die Zahl der Beschäftigten im Sektor der sozialen Dienstleistungen weit überdurchschnittlich gewachsen. Da die Trends, die dieses Wachstum antreiben, im Wesentlichen stabil sind, ist in Zukunft zumindest eine Konsolidierung auf hohem Niveau, darüber hinaus jedoch ein weiteres Wachstum der sozialen Dienstleistungen zu erwarten.

Deutschland nimmt mit der Sozialen Marktwirtschaft dabei im internationalen Vergleich eine Position im oberen Mittelfeld ein. Stärker ausgebaut sind die sozialen Dienstleistungen in den skandinavischen Ländern, ein geringeres Volumen haben sie in den liberal oder romanisch geprägten Staaten. Während in Skandinavien eine starke Tradition des sozialdemokratischen Sozialstaatsmodells fortwirkt, sind in den liberal und romanisch geprägten Sozialstaaten generell weniger sozialstaatliche Leistungen vorgesehen, und darüber hinaus verlässt man sich dort stärker auf traditionelle Unterstützungsformen wie z.B. den Familienverband oder ehrenamtliche Hilfen.

Die obigen Angaben zu Quantitäten und Trends sozialer Dienstleistungen unterstellen implizit, dass im Konsens definiert werden kann, was soziale Dienstleistungen sind. Dabei ist der Begriff der Dienstleistung noch weitgehend unproblematisch, bezeichnet er doch

allgemein eine freiwillig vereinbarte Zustandsänderung, die vom Wirken einer außenstehenden Einheit verursacht wurde. Bei einer personenbezogenen Dienstleistung sind sowohl der Leistungsempfänger als auch der Dienstleister natürliche Personen, so dass die Dienstleistung auf eine Stabilisierung oder Verbesserung in der Lebenssituation von Menschen abzielt. Die Dienstleistung ist ein immaterielles Gut, bei dem Konsum und Produktion in einem Akt zusammenfallen. Sie ist als solche nicht lagerfähig und zudem hängt ihr Erfolg davon ab, ob Konsument und Dienstleister gut für das Erreichen des gemeinsamen Ziels kooperieren.

Soziale Dienstleistungen sind ökonomisch den Realtransfers zuzurechnen. Als Realtransfers werfen die sozialen Dienstleistungen typische Allokations- und Distributionsprobleme auf. Hierzu zählen etwa die grundsätzliche Entscheidungsproblematik, ob zunächst einmal nicht besser ein monetärer Transfer gegeben werden sollte, ob darüber hinaus der Realtransfer als Objekt- oder Subjektförderung ausgestaltet und ob den Leistungsempfängern z.B. durch Gutscheinvergabe eine Wahlfreiheit der Leistungsanbieter eingeräumt werden sollte. In der Schnittstelle aus Sozial- und Wirtschaftspolitik ist die staatliche Organisation sozialer Dienstleistungen eine recht komplexe Thematik, die sehr eng mit der Verbändeökonomik verbunden ist, die erst seit einigen Jahren in Praxis und Forschung entsprechend intensiv bearbeitet wird.

Was bedeutet in diesem Sinne ‚sozial‘ und was macht eine Dienstleistung zu einer ‚sozialen Dienstleistung‘? Zu dieser Frage – dem Begriffsinhalt des Sozialen – gibt es in der Literatur keinen Konsens, so dass nur einzelne Positionen herausgegriffen werden können:

- Erstens können als ‚sozial‘ jene Dienstleistungen definiert werden, die im sozialpolitischen Sinne darauf gerichtet sind, die Integration von Personen in die Gesellschaft zu fördern. Jene Personen befinden sich zunächst einmal im Status oder der Gefahr von Desintegration, sei es z.B. bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Armut, Behinderung oder Bildungsdefiziten. Soziale Dienstleistungen setzen dann am Einzelfall an, indem sie Missstände beheben und langfristig Hilfe zur Selbsthilfe leisten. ‚Sozial‘ hat dann die Bedeutung von ‚sozialstaatlich‘.
- Zweitens können als ‚sozial‘ jene Dienstleistungen definiert werden, die vom Leistungsempfänger gar nicht oder nicht im vollen Umfang ihrer tatsächlichen Kosten bezahlt werden. Diese Situation ist im sozialen Sektor typisch, jedoch nicht exklusiv,

da oftmals die Kosten der staatlichen Aktivität nicht im vollen Umfang von einzelnen Nutzern getragen werden, obgleich dies technisch möglich wäre (Straßennutzung, Kultur, Rechtspflege u. a.). Jene gekorenen öffentlichen Güter werden in der ökonomischen Literatur unter dem Begriff der ‚verdienstvollen‘, d.h. meritorischen Güter beschrieben. Die Meritorisierung – auch als nicht plausible Tauschbeziehung bezeichnet – verursacht eine Reihe von Steuerungsproblemen, da subventionierte Güter tendenziell in zu großem Umfang konsumiert werden, da der Leistungsempfänger den Wert der erbrachten Dienstleistungen nicht richtig einzuschätzen weiß und da er leicht in eine Situation dauerhafter Abhängigkeit von der Dienstleistung gerät. Schließlich kann die nicht kostendeckende oder gar kostenlose Bereitstellung dazu führen, dass der Leistungsempfänger die Leistung generell nicht akzeptiert und wertschätzt, nicht zur Kooperation bereit ist und damit eine Verbesserung der Situation verhindert. Jene Steuerungsprobleme werden bei der Meritorisierung hingenommen, da trotz allem durch die Subvention auf einfachem Wege eine hohe Inanspruchnahme der sozialen Dienstleistung ermöglicht werden soll. Mit der Meritorisierung als Subventionierung verfolgt der Staat konkrete Steuerungsziele, die er auf dem indirekten Wege eines monetären Transfers nicht erreichen zu können glaubt. ‚Sozial‘ bedeutet in diesem Sinne ‚subventioniert‘.

- Blickt man nun auf den Erbringer der Dienstleistungen, so können als ‚sozial‘ jene Dienstleistungen definiert werden, die von nicht erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen erbracht werden. Grundsätzlich steht es jedem Unternehmen frei, ein solches Unternehmensziel zu formulieren und zu verfolgen, so dass ein breiter Sektor von Dienstleistungen mit dieser Definition erfasst würde. Sofern diese Unternehmen den Sozialstaat bei seinen Aufgaben entlasten, unterstützten sie viele Staaten mit steuerlichen oder anderen Privilegien, wie z.B. der Gemeinnützigkeit im deutschen Steuerrecht. Mit dieser steuerrechtlichen Anerkennung sind besondere Rechte und Pflichten verbunden, und auf dieser Grundlage haben sich in der Sozialen Marktwirtschaft u. a. die Wohlfahrtsverbände als besondere Form der Erbringung sozialer Dienstleistungen etabliert. Sie sind Interessenverbände, die zugleich Anbieter von sozialen Dienstleistungen sind. Daneben gibt es eine

Vielzahl anderer Rechtsformen, in denen Unternehmen soziale Dienstleistungen erbringen und dabei keine Gewinnmaximierung betreiben. Hierzu zählen z.B. der eingetragene Verein, die Genossenschaft, die Stiftung oder auch die gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung. ‚Sozial‘ bedeutet im Sinne dieser Vielfalt ‚gemeinwohlorientiert/mitgliederorientiert‘.

Zieht man ein erstes Zwischenfazit, so kommt einerseits den sozialen Dienstleistungen in den entwickelten Sozialstaaten – im Kontext der [aktivierenden Sozialpolitik](#) – eine zunehmende Bedeutung zu und andererseits sind mit den sozialen Dienstleistungen besondere Steuerungsprobleme verbunden. Es ist daher eine zentrale Aufgabe der Praxis sozialer Dienstleistungen wie auch des Sozialmanagements, diese Probleme anzugehen und damit zu einer weiteren Professionalisierung der Erbringung sozialer Dienstleistungen beizutragen.

Ein wichtiger Schritt hierzu wurde in Deutschland bereits in den 1970er Jahren mit der Einführung von Studiengängen der Sozialen Arbeit an Hochschulen und Fachbereichen des Sozialwesens getan, an die sich aktuell eine Akademisierung auch anderer Berufe des Sozialwesens (z.B. Erzieher/innen, Therapeut/innen, Krankenschwestern/-pfleger u.a.) anschließt. Im internationalen Vergleich besteht diesbezüglich in der Bundesrepublik noch erheblicher Nachholbedarf, der aktuell u. a. durch Einführung dualer und gestufter Ausbildungs- und Studiengänge erkannt und angegangen wird.

Die Professionalisierung sozialer Dienstleistungen und ihres Managements hat vielfältige Ursachen und Wirkungen. Sie ist zum einen staatlichen Vorgaben und Kontrollen geschuldet, durch die fachliche Standards durchgesetzt werden. Darüber hinaus ergibt sich eine Professionalisierung als Folge zunehmender Wettbewerbselemente im Markt für soziale Dienstleistungen. In der internationalen Diskussion hat sich hierfür der Begriff der Quasi-Märkte etabliert, d.h. von Märkten, bei denen der Staat Aufträge für soziale Dienstleistungen im Ausschreibungsverfahren vergibt. Die sozialen Dienste als Dienstleistungsunternehmen sehen sich dann gezwungen, sich im Wettbewerb fachlich zu spezialisieren, professionelle Konzepte zu entwickeln und sich letztlich als Markenanbieter sozialer Dienstleistungen zu etablieren.

Die Einführung von Wettbewerbselementen bei den sozialen Dienstleistungen wurde in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre

vorangetrieben und hat bis heute sehr weitgehende Veränderungen in Richtung Professionalisierung, Zielgruppenorientierung, Evaluation und Internationalisierung hervorgebracht. Mit diesen Wettbewerbselementen wurde eine Sozial- und Gesundheitswirtschaft etabliert. Dies bedeutet eine Abkehr vom traditionellen Korporatismus, der mit seiner verlässlichen Aufgabenzuweisung an die Verbände und insbesondere die Wohlfahrtsverbände ein wesentliches Element der realen Sozialen Marktwirtschaft war. Dieser ordnungspolitisch gewollte Richtungswechsel hat weitreichende Folgen für die Unternehmenskultur und die alltägliche Leistungserbringung sozialer Dienstleistungen. Auch diese Folgen können hier nur exemplarisch beleuchtet werden:

- Die Leitung der sozialen Dienstleistungsunternehmen ist in die Position eines *Sozialmanagements* gestellt. Sie muss daher die etablierten wie auch die neuen Verfahren der Unternehmensführung/des Managements auf die speziellen Anforderungen der Erstellung sozialer Dienstleistungen übertragen. Hier sind in fast allen Bereichen wie z.B. Finanzierung, Marketing oder Personalentwicklung wichtige Modifikationen vorzunehmen. Als ein Beispiel einer solchen Übertragung sei auf die Methode des ausgewogenen Berichtsbogens als Instrument der strategischen Steuerung verwiesen. Sie ermöglicht es sehr gut, verschiedene Perspektiven auf das Unternehmen (Finanz-, Kunden-, Prozess- und Mitarbeiterperspektive) einzunehmen, jeweils einen Status zu erstellen und weitergehende Ziele zu formulieren. Dabei zeigen sich in den einzelnen Perspektiven die Spezifika des Sozialmanagements. Es ist im Kern dadurch gekennzeichnet, dass normative Fragen eine bedeutendere Rolle spielen, dass mehr relevante Interessengruppen und Aspekte zu beachten sind und dass daher die Managementaufgabe durch eine höhere Komplexität im Vergleich zu anderen Sektoren gekennzeichnet ist.
- Angesichts der verschärften Wettbewerbssituation bei den sozialen Dienstleistungen sehen sich aktuell die *Mitarbeiter/innen* der sozialen Dienstleistungsunternehmen unattraktiven Arbeitsbedingungen gegenüber. Vielfach gehen eine unsichere Zukunftsperspektive, Teilzeitverträge und recht geringe Bezahlung mit Schicht- und Wochenenddiensten einher. Daher erwägt eine beträchtliche Zahl von Fachkräften einen beruflichen Wechsel heraus aus dem Sozialsektor, was den

Fachkräftemangel in den sozialen Dienstleistungen auf absehbare Zeit verschärft wird. Ein Korrektiv hierzu sind umfangreiche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die heute zum Standard der professionellen Tätigkeit im Sozialsektor zählen. Letztlich wird der Sozialsektor und mit ihm die ihn finanzierende Sozialpolitik bei einem verfestigten Fachkräftemangel nicht umhin können, die Arbeitsbedingungen mit Blick auf Arbeitszeit, Lohnniveau und Absicherung wesentlich zu verbessern. Dies wäre eine konsequente Reaktion auf die steigenden Anforderungen an die Professionalität in der Erbringung sozialer Dienstleistungen.

- Für die *Leistungsempfänger* wirkt sich die zunehmende Wettbewerbsorientierung bei den sozialen Dienstleistungen insofern aus, als dass methodische Verbesserungen in den Konzepten der Sozialen Arbeit und des Gesundheitswesens zügig umgesetzt werden und die Qualität der Dienstleistungen tendenziell steigt. Diese methodischen Verbesserungen umfassen dabei auch, dass Fehlsteuerungen vermieden werden, wenn z.B. bei einer sozialen Dienstleistung ein differenzierter Eigenbeitrag des Leistungsempfängers zu leisten ist, wenn im Fall der Nicht-Kooperation Sanktionen umgesetzt werden und wenn der Leistungsempfänger selbst in die Evaluation des Förderprogramms einbezogen wird. Diese und andere Maßnahmen erhöhen – sofern sie klug eingesetzt werden – tendenziell die Effektivität und Effizienz sozialer Dienstleistungen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass den sozialen Dienstleistungen als den auf den Einzelfall hin gerichteten subventionierten Hilfen bei sozialen Problemen eine zentrale Stellung in der Sozialen Marktwirtschaft zukommt. Als personenbezogene Interventionen sind sie das zentrale Element einer [aktivierenden Sozialpolitik](#) und stehen dementsprechend im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion.

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt einen deutlichen Trend zur Professionalisierung, Differenzierung und Ausweitung der sozialen Dienstleistungen. Dieser Trend wird sich zukünftig wahrscheinlich fortsetzen. Im Ergebnis wird auf absehbare Zeit der Sektor der sozialen Dienstleistungen zur Normalität angemessener Arbeitsbedingungen finden müssen, um den zukünftigen Fachkräftebedarf abdecken zu können.

Dabei wird der Blick über die Grenzen des deutschen Sozialstaates immer lohnender. Europäische Standards und Richtlinien erleichtern nun auch bei den sozialen Dienstleistungen den internationalen Wettbewerb, und erste Unternehmen bieten ihre Dienstleistungen und Konzepte länderübergreifend an. Damit ist für den sozialen Sektor eine neue Wettbewerbssituation eröffnet. Diese Entwicklungen werden zukünftig die Gestaltung der Sozialen Marktwirtschaft wesentlich prägen.

Literaturhinweise

- Barr, N. (1998), *The Economics Of The Welfare State*. 3. Aufl., Oxford U.A.: Oxford University Press;
- Finis Siegler, B. (2009), *Ökonomik Sozialer Arbeit*. 2. Aufl. Freiburg/Br.: Lambertus;
- Schönig, W. (2001), *Rationale Sozialpolitik - Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in Modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 517. Berlin: Duncker Und Humblot;
- Schönig, W. (2006), *Soziale Arbeit als Intervention. Versuch einer Integrierten Definition mit Blick auf Sozialpolitik und Soziale Dienste*. In: *Sozialmagazin*, 31. Jg., 1/2006, S. 38 – 45;
- Zerche, J., Gründger, F. (1996), *Sozialpolitik. Einführung in die Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. 2. Aufl. Düsseldorf: Werner.

Werner Schönig

Freie Wohlfahrtspflege

Die Freie Wohlfahrtspflege (FW) umfasst die Gesamtheit aller freigemeinnützigen Einrichtungsträger, hier: speziell diejenigen, die in den sechs Wohlfahrtsverbänden organisiert sind.

Strukturmerkmale

Merkmal ist eine nicht erwerbswirtschaftliche, auf Gewinnerzielung ausgerichtete sachzielbezogene Tätigkeit im Sektor der sozialen Dienstleistungen (Nonprofit-Organisation). Das Sachziel, nicht ein formales Gewinnstreben steht im Vordergrund.

Die Organisation beruht auf einem freiwilligen Zusammenschluss ihrer Mitglieder (keine Pflichtmitgliedschaft). Die Freiwilligkeit umfasst

darüber hinaus in einem gewissen Umfang die unentgeltliche Zuführung von Ressourcen (Geld-, Sach-, Arbeitsspende). Die auf freier Initiative beruhende, über den Bereich von Familie / Nachbarschaft hinausreichende Hilfeleistung betont das Wahlrecht des Hilfesuchenden einerseits und das bürgerliche Recht auf Helfen andererseits (Subsidiarität). Die FW ist in privatrechtlicher Form organisiert und zeichnet sich durch eine Vielfalt an Wertorientierungen aus. Wesentliche Funktionen bestehen in der Förderung und Bündelung privater Hilfeleistungen (Spende, ehrenamtliche Tätigkeit) und einer Sozialanwaltschaft für die Bedürftigen.

Die sechs Wohlfahrtsverbände haben auf Landes- und Bundesebene Spitzenorganisationen gebildet, die sich wiederum zu verbandsübergreifenden Dachvereinigungen zusammengeschlossen haben. Ihre Aufgaben liegen im fachlichen Erfahrungsaustausch, der fachpolitischen Meinungsbildung und der politischen Außenvertretung. Die Mitgliedsorganisationen sind im Sozialleistungssektor tätig, der eine Vielzahl sozialer Dienstleistungen umfasst. Unmündigkeit, Informationsasymmetrien, rudimentäre Präferenzen sowie das sozialhilferechtliche Dreiecksverhältnis (Sozialhilfeträger stellt bereit und finanziert, Wohlfahrtseinrichtung produziert, Hilfebedürftiger empfängt) lassen Dritte in diesem Dienstleistungssegment häufig über die Angemessenheit und Nachfrage von Leistungen entscheiden (Kindergärten, Jugendheime, Pflege von Alten und Behinderten etc.). Treuhänderische Verwalter übernehmen idealtypisch eine Art Anwaltschaft für die Betroffenen, um abseits von Gewinninteressen die Entscheidungen für diese Personen zu übernehmen oder aber helfend zu lenken. Wie die systematische Misshandlung von Jugendlichen in kirchlichen Heimen bis in die 70er Jahre zeigt, stellt diese Voraussetzung keinen Garanten zur Erfüllung dieses Anspruches dar.

Die FW verfügt über Strukturen, die ein opportunistisches Verhalten unwahrscheinlicher machen und somit Vertrauen schaffen. Dieses Vertrauen betrifft zum einen den Hilfeempfänger (Nachfrager), der die Qualität der Dienstleistung nur schwer überprüfen kann, zum anderen die Kostenträger und Spender, die die Organisation finanzieren und eine der Verwendungsvorgabe entsprechende Verausgabung der Mittel sicherstellen möchten. Die Strukturelemente finden sich in einem festen Gehalt der Manager, der Nicht-Gewinnverteilungs-Regel, der Dominanz des Sachziels und der Wertorientierung der Organisation. Die Anwendung der Regel verlangt jedoch keineswegs einen ausgeglichenen Jahresabschluss, sondern lediglich eine dem festgeschriebenen

gemeinnützigen Zweck entsprechende interne Verwendung des Gewinns. Allerdings sind, wie spektakuläre Einzelfälle immer wieder belegen, mit dieser Norm verschiedene Gefahren verbunden. Hierzu zählen die Verfolgung organisationsinterner Ziele sowie generell Unwirtschaftlichkeiten. Sollte der Wettbewerb im Rahmen korporatistischer Strukturen behindert sein, können sich diese Phänomene zum Systemdefekt ausweiten. Ein zentrales Problem im Rahmen der treuhänderischen Aufgabe stellt darüber hinaus die Überschneidung von Produzenten- und Anwaltsfunktion dar.

Als konstitutives Merkmal der FW gilt die steuerliche Gemeinnützigkeit (§§ 51-68 AO). Daraus sich ergebende Einschränkungen betreffen eine satzungsmäßige Mittelverwendung und die Angemessenheit von Vergütungen. Vergünstigungen gegenüber privat-gewerblichen Anbietern zeigen sich in einer Befreiung von der Körperschafts- und Gewerbesteuer sowie in einer Ermäßigung bzw. Befreiung von der Mehrwertsteuer. Die Gemeinnützigkeit ist eine wichtige Voraussetzung, die den Zugang zum staatlichen Versorgungssystem sowie weitere Privilegien in vielen Fällen erst erschließt.

Organisation, Aufgaben und Finanzierung

Die Trägergruppen der FW umfassen die wohlfahrtsverbandlich organisierten Träger der FW, die Träger der verfassten Kirche und sonstige Gemeinschaften, die den Verbänden korporativ angeschlossenen Selbsthilfe- und Helfergruppen sowie freie Selbsthilfe- und Helfergruppen. Zu den sechs Spitzenverbänden der FW zählen:

- die Arbeiterwohlfahrt e.V. (AWO),
- der Deutsche Caritasverband e.V. (DC),
- das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (DW),
- der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband e.V. (DPWV),
- das Deutsche Rote Kreuz e.V. (DRK) und
- die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V. (ZWSt).

Der DC, das DW und die ZWSt sind die kirchlich-diakonisch geprägten Wohlfahrtsverbände, die durch Einrichtungen der verfassten Kirche ergänzt werden. Die religiöse Weltanschauung bedingt die besondere (verfassungs-)rechtliche Stellung dieser Organisationen, die sich in dem Tendenzschutz sowie arbeitsrechtlichen Sonderstellungen des sog.

Dritten Weges zeigt. Die Besonderheit des DPWV besteht in seiner Funktion als Dachorganisation für zahlreiche Selbsthilfe- und Helfergruppen, die zu einer weltanschaulich-diffusen Ausrichtung dieses Verbandes führt.

Neben der horizontalen Aufgliederung nach weltanschaulichen Prägungen und Sozialmilieus kommt es zu einer tiefen vertikalen Gliederung der jeweiligen Verbände von den Spitzenverbänden auf Bundes- und Landesebene hin zu den Verbänden auf Bezirks-, Kreis- und Ortsebene, denen sich die Einrichtungsträger mit ihren Sozialunternehmen als Mitglieder anschließen. Die Mitglieder sind rechtlich selbständig, haben den Status der Gemeinnützigkeit und sind i.d.R. in der Rechtsform des eingetragenen Vereins, der Stiftung oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert.

Fachverbände, Arbeitsgemeinschaften zu speziellen Problemstellungen und der Zusammenschluss der sechs Wohlfahrtsverbände auf Landes- und Bundesebene zu Dachverbänden der FW dienen der horizontalen Koordination sowie der politischen Interessenvertretung.

Die freigemeinnützigen Einrichtungsträger und die Wohlfahrtsverbände erfüllen vielfältige Funktionen. Neben dem eigenen Angebot sozialer Dienste treten sie als Koordinator von Selbsthilfe- und Helfergruppen auf. Als Intermediär zwischen Staat und Bürger erschließen sie über Spenden und ehrenamtliche Arbeit private Hilfeleistung in erheblichem Umfang. Des Weiteren kommt es zu einer Bündelung privater Hilfeleistung durch die Wohlfahrtsverbände, denen aufgrund eines besseren Problembewusstseins und Sachverstandes Vorteile bei der Bereitstellung sozialer Dienste gegenüber Staat und nicht organisierter privater Hilfe unterstellt werden. Darüber hinaus war die FW in der Vergangenheit Vorreiter im Aufbau neuartiger sozialer Dienste zur Bewältigung menschlicher und sozialer Not. In ihrer Funktion der Sozialanwaltschaft ist sie zugleich Sprachrohr und Interessenvertretung der sozial Bedürftigen gegenüber Staat und Gesellschaft. Schließlich verstehen sich die sechs Wohlfahrtsverbände in ihrem Selbstverständnis als Vertreter weltanschaulicher Grundüberzeugungen.

Gemessen an den Betten bzw. Plätzen stellen die Arbeitsgebiete der Kinder- und Jugendhilfe (55 %) sowie der Alten- (15 %) und Behindertenhilfe (13 %) die Schwerpunkte der FW dar. Darüber hinaus umfassen die Tätigkeitsbereiche die stationäre Krankenbehandlung, Familienhilfe, Einrichtungen und Dienste für Personen in besonderen sozialen Situationen (Arbeitslosenhilfen, Schuldnerberatung,

Migrationsbetreuung, Suchthilfen, etc.) sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungsstätten für soziale und pflegerische Berufe.

Die Finanzierung der sozialen Dienste der FW ist nicht einheitlich geregelt. Abhängig vom Aufgabenbereich, dem jeweiligen Bundesland und der Finanzkraft des Einrichtungsträgers (Eigenmittelanteil) weichen die jeweiligen Finanzierungsstrukturen einzelner Einrichtungen stark voneinander ab. Hauptfinanzierungsquelle stellen im Regelfall die Leistungsentgelte dar, die die Einrichtungsträger im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber den staatlichen Sozialleistungsträgern oder bei den Krankenhaus- und Pflegeleistungen gegenüber den Sozialversicherungen und den privaten Zuzahlern abrechnen. Hinzu kommen staatliche Investitionszuschüsse für den Bau von Einrichtungen. Spenden, Mitgliedsbeiträge, Kirchensteuermittel und Vermögenseinkommen zählen zu den Eigenmitteln der Organisationen. In diesem Zusammenhang ist auch die Arbeit ehrenamtlich Tätiger (bürgerschaftliches Engagement) zu nennen. Schließlich fließen Mittel aus Lotterien sowie Bußgelder in die FW zur Wahrnehmung nicht marktfähiger Aufgaben.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege

Die FW unterhält 102.393 Einrichtungen und Dienste mit 3,7 Mio. Betten / Plätzen (alle Angaben gemäß Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) (2009) beziehen sich auf das Jahr 2008). Hinzuzurechnen sind ca. 35.000 Selbsthilfe- und Helfergruppen, die sich den Verbänden aufgrund organisatorischer Unterstützung und des Zuganges zu Fördermitteln als kooperative Mitglieder angeschlossen haben. Als bedeutender Arbeitgeber beschäftigen die Einrichtungsträger der FW zusammen 1,54 Mio. hauptberufliche Mitarbeiter, davon 833 Tsd. auf Teilzeitbasis. Gemessen an den inländischen Erwerbstätigen macht dies einen Anteil von 4,0 % aus. Daneben sind ca. 1,5-3 Mio. ehrenamtliche Mitarbeiter in der FW tätig.

Mit 520.000 voll- und teilzeit Beschäftigten bei der Caritas und 450.000 bei der Diakonie zählen diese zu den größten nichtstaatlichen Arbeitgebern Deutschlands. Auch der DPWV rechnet mit 150.000 Mitarbeitern zu den größeren Wohlfahrtsverbänden. Mit über 10.000 eigenständigen Organisationen hat dieser Verband dennoch halb so viele Dienstleister wie die Caritas und die Diakonie. Hierin spiegelt sich der Charakter des DPWV als Auffangbecken für Selbsthilfe- und Helfergruppen wider. Zu den vergleichsweise kleineren Verbänden rechnen die AWO sowie das DRK. Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden

ist demgegenüber als Anbieter sozialer Dienste quantitativ unbedeutend.

Der Markt für soziale Dienste ist ein Wachstumsmarkt. Die Steigerung des Bedarfs ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Anstieg der Lebenserwartung und steigender Pflegebedarf bei älteren Menschen;
- Anstieg der Zahl der Kinder und Jugendlichen, deren Eltern durch Alleinerziehung / Berufstätigkeit die Unterstützung bei der Erziehung und Betreuung in Anspruch nehmen;
- Anstieg der Zahl der gefährdeten Jugendlichen;
- steigendes Gesundheitsbewusstsein;
- steigender Beratungsbedarf durch Vereinzelung und eine mangelnde familiäre Problembewältigung;
- Professionalisierungstrend contra Laienhilfe.

Darüber hinaus sind durch neue gesetzliche Anspruchsgrundlagen (Pflege, Kindergartenplatz) neue Finanzierungsquellen geschaffen worden, die einen Anstieg der Nachfrage bewirkt haben.

Nimmt man als Basis das Jahr 1970, so ist die Zahl der Einrichtungen bis 2008 um 95 %, die Anzahl der Betten / Plätze um 71 % und die Zahl der hauptamtlich Beschäftigten um 300 % angestiegen. Die Einrichtungen sind somit relativ kleiner geworden, und die Betreuungsintensität wurde auch unter der Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten gesteigert. Die Zahl der Selbsthilfegruppen erhöhte sich um 254 %. Gegenüber 2000 ist die Zahl der Einrichtungen um 9 % und die der Betten / Plätze-Kapazität um 13 % gewachsen. Die Zahl der Beschäftigten hat sich um 32 % erhöht, was insbesondere auf den Anstieg der Teilzeitkräfte zurückzuführen ist.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der FW bemisst sich vornehmlich an ihrem Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung. Bezogen auf die Wertschöpfung aus unselbständiger Arbeit entspricht ihr Anteil 2,6 - 4,3 % bzw. 1,8 - 3,0 % gemessen am gesamten Volkseinkommen. Da einbehaltene Gewinne, Einkünfte aus Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung zwar in nicht unerheblichem Umfang entstehen dürften, diese jedoch schwer zu ermitteln sind, wird der Anteil am Volkseinkommen unterschätzt. Die volkswirtschaftliche Leistung der FW hätte außerdem die Wertschöpfung der ca. 1,5-3 Mio. Ehrenamtlichen zu berücksichtigen. Eine Bewertung der Freiwilligenarbeit nach dem

Ersatzpersonenkonzept ergibt als grobe Richtgröße einen Wert von 11 Mrd. €.

Das Spendenaufkommen für human-karitative Zwecke wird auf 3-5 Mrd. € jährlich geschätzt. Rechnet man das Freiwilligen-Engagement der Arbeitsund Geldspende zusammen, ergibt sich eine Summe von ca. 15 Mrd. € jährlich. Gemessen an den Ausgaben für Sozialhilfe in Höhe von 23,2 Mrd. € (2008) entspricht dies einem Anteil von 65 %. Die FW trägt damit in erheblichem Umfang zur finanziellen Entlastung des Staates bei.

Als Marktführer beim Angebot sozialer Dienstleistungen dominiert die FW gegenüber öffentlichen und privaten Unternehmen in vielen Teilbereichen. Sie bieten 36 % aller Krankbetten, 55 % aller Pflegeheime, 38 % der ambulanten Pflegedienste und 80 % der Behindertenplätze an. In der Kinder-und Jugendhilfe entfallen 62 % aller Plätze in Tageseinrichtungen und 75 % aller Einrichtungen (ohne Tageseinrichtungen) auf die FW. Im Rettungsdienst vereinigen das Deutsche Rote Kreuz, der Arbeiter-Samariter-Bund, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser-Hilfsdienst etwa 75 % der Marktanteile.

Wettbewerbliche Herausforderungen

Angefangen mit der Deregulierungsdebatte der 80er Jahre, einer zunehmenden Knappheit öffentlicher Kassen und dem Aufkommen privat-gewerblicher Anbieter im Bereich der sozialen Dienste hat in den 90er Jahren eine Diskussion um das ehemals gesetzlich gefestigte Vorrangprinzip der FW aufkommen lassen. Insbesondere die Einführung der Sozialen Pflegeversicherung wurde von Vertretern des Wettbewerbs als Meilenstein in Richtung einer diskriminierungsfreien Marktversorgung gesehen. Zum einen wurde hier jegliche Vorrangstellung freigemeinnütziger Anbieter zumindest formal beseitigt, zum anderen konnte der Klient durch die Wahl der Geldleistung frei über die Versorgungsressourcen verfügen. Mit unterschiedlicher Intensität wurden weitere Sozialgesetze (Sozialhilfe, Kinder-und Jugendhilfe, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) einem marktwirtschaftlich-wettbewerblichen Ordnungsrahmen angepasst. Seitens der Gegner werden diese Reformen als eine versorgungsverschlechternde ‚Ökonomisierung sozialer Arbeit‘ gewertet. Nicht generalisierbar, aber dennoch zumindest in Teilbereichen zu beobachten, führt die mit dem Kostensenkungsdruck der Kommunen einhergehende wettbewerbliche Versorgung neben dem Abbau von Unwirtschaftlichkeiten auch zu Qualitätsverschlechterungen.

In verschiedenen Bereichen der Kinderbetreuung (Kita-Card) sowie der Pflege- und Behindertenhilfe (Geldleistung, personenbezogenes Budget) wurde das Abhängigkeitsverhältnis des sozialhilferechtlichen Dreiecks zugunsten eines privatvertraglichen-marktwirtschaftlichen Versorgungssystems aufgelöst. Dem im Sozialgesetzbuch (§ 1 SGB IX; § 2 SGB XI) verschiedentlich benannten Selbstbestimmungsrecht wird damit entsprochen.

Sonderstellung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)

Unternehmen der FW sind auch in anderen EU-Staaten verbreitet, so z.B. in Frankreich und England. Gemeinsam sind diesen Unternehmen das pädagogische, medizinische und pflegerische Tätigkeitsspektrum, die nicht öffentliche Trägerschaft sowie das Verbot, erzielte Gewinne an die Eigentümer auszuschütten. Teilweise erhebliche Unterschiede bestehen in der Einflussnahme der gemeinnützigen Träger auf die Versorgungsstrukturen bzw. umgekehrt in der staatlichen Abhängigkeit dieser Einrichtungen. Das neokorporatistische System der Bundesrepublik nimmt hier genauso eine Sonderstellung ein wie der damit verknüpfte bedingte Vorrang freigemeinnütziger Träger. Abweichungen ergeben sich auch aus den verschiedenen Zentralitätsgraden bei den Entgelt- bzw. Budgetaushandlungen sowie aus den nach Art und Umfang unterschiedlichen Steuervergünstigungen.

Schon frühzeitig haben die deutschen Wohlfahrtsverbände die Gefährdung ihrer Sonderstellung im EU-Binnenmarkt erkannt, so dass auf Druck der deutschen Regierung ein Zusatz zum Maastrichter Vertrag beschlossen wurde, der die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände hervorhebt (Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden). Zur Wahrung ihrer Interessen sind die Verbände sowie die BAGFW mit eigenen Büros in Brüssel vertreten. Darüber hinaus ist die BAGFW Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU. Als Euroforum wurde 1994 der European Round Table of Charitable Social Welfare Associations (ET Welfare) gegründet, dem einzelstaatliche Zusammenschlüsse aus 14 Mitgliedstaaten sowie europäische Vereinigungen angehören.

Während die Daseinsvorsorge nationalen Charakter besitzt, gelten die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) als gemeinschaftsrechtlicher Begriff. Neben politischen Interessen der Machtverteilung stehen hinter dieser Unterscheidung zwei Denkschulen: zum einen die Vorstellung von der Notwendigkeit einer

nationalstaatlichen Aufgabenregulierung, zum anderen die Überzeugung von der Vorteilhaftigkeit einer EU-wettbewerblichen Marktkoordination.

Die Einfügung des Art. 14 AEUV in den Lissabon-Vertrag stellt den Versuch dar, eine praktische Konkordanz zwischen den durch das Prinzip des freien Wettbewerbs geschützten Grundfreiheiten der wirtschaftlichen Betätigung einerseits und den Interessen der Mitgliedstaaten an eigenen, dem Wettbewerb entzogenen Wegen andererseits herzustellen. Art. 14 AEUV ist darüber hinaus von besonderer Bedeutung, da er sich ausdrücklich auf die DAWI bezieht, also auf Dienste, die wirtschaftliche Leistungen darstellen und prinzipiell marktfähig sind. Von daher besteht ein Anknüpfungspunkt zu Art. 106 Abs. 2 EGV, der für diese Dienste unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zu wettbewerbsbeschränkenden (nationalen) Ausnahmeregelungen eröffnet. Da Art. 14 AEUV keinerlei Beschränkungen auf bestimmte Politikbereiche vornimmt und auch sonst keine abschließende Nennung der DAWI vorgenommen wird, handelt es sich zudem um ein dynamisches Konzept, welches auch zukünftig durch die ständige Rechtsprechung des EuGH sowie durch Äußerungen der Kommission fortentwickelt werden dürfte.

Literaturhinweise

- Boeßenecker, K.-H. (2005), Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Weinheim und München;
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2009), Gesamtstatistik 2008, Berlin;
- Hildemann, Klaus D. (2004) (Hrsg.), Die Freie Wohlfahrtspflege, Leipzig;
- Meyer, D. (1999), Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin;
- Rock, J. (2010), Wohlfahrt im Wettbewerb, Hamburg.

Dirk Meyer

Risikomanagement, soziales

Der Bereich der sozialen Sicherung wird in der Sozialpolitik herkömmlich von der konzeptionellen Unterscheidung zwischen Bismarck- und Beveridge-Systemen geprägt. Während Bismarck-Systeme bereits mit der Sozialgesetzgebung Reichskanzler Fürst Bismarcks des Jahres 1881 eingeführt worden sind und einkommensbezogen

beitragsfinanzierte Sozialversicherungen gegen die Risiken durch Unfall, Krankheit, Altersarmut und Arbeitslosigkeit vorsehen, gehen Beveridge-Systeme auf den von William Beveridge 1942 vorgelegten Report zur Reform des britischen sozialen Sicherungssystems zurück und sehen steuerfinanzierte, oftmals pauschalisierte Basisleistungen gegen Risikofolgen vor. Aufgrund dieser Orientierung am Grundsicherungsbedarf bedürfen Beveridge Systeme häufig einer Ergänzung durch privatfinanzierte Risikovorsorge. Sozialversicherungen sind dagegen aufgrund ihrer Orientierung am Arbeitseinkommen grundsätzlich auf den Erhalt des während der Erwerbsbiographie erreichten wirtschaftlichen und sozialen Status ausgerichtet. Für Personen, die keinen existenzsichernden Erwerbsstatus erreichen, ist hier deshalb ergänzend eine steuerfinanzierte Grundsicherung (wie etwa die Sozialhilfe) als staatliche Fürsorgeleistung notwendig.

Bereits seit etwa den 1980er Jahren zeigen sich Auflösungserscheinungen dieser konzeptionellen Dichotomie. Zum einen, weil mit dem Übergang zur postindustriellen Produktion die bisherige Standardisierung der Beschäftigungsbedingungen durch arbeits- und sozialrechtlich normierte Vollzeitbeschäftigung zunehmend von vielgestaltigen Formen von Teilzeitarbeit, Zeitarbeit, Leiharbeit und andere atypische Beschäftigungsverhältnissen abgelöst wird. Dem Sozialstaat wird damit, soweit er sich als Sozialversicherungsstaat versteht, zunehmend das finanzielle Beitragsfundament entzogen. Zum anderen setzen die wachsende Staatsverschuldung in vielen Industrieländern und globaler Standortwettbewerb auch steuerfinanzierten Beveridge-Systemen enge Grenzen. Entwicklungs- und Schwellenländern sind oftmals zudem dadurch geprägt, dass unzureichende fiskalpolitische Effektivität zu einer chronischen Unterfinanzierung von Beveridge-Elementen innerhalb der sozialen Sicherung führt, wohingegen die häufig parallel bestehenden Sozialversicherungen aufgrund steckenbleibender Formalisierung der Beschäftigungsbedingungen nur einen geringen Deckungsgrad erreichen. International scheint sich seit einigen Jahren sogar eine wieder zunehmende Informalisierung der Erwerbstätigkeit auszubreiten.

Die Weltbank hat nicht zuletzt deshalb bereits im Jahr 2000 einen neuen konzeptionellen Ansatz für die soziale Sicherungspolitik präsentiert, der die Analyse von Humanrisiken in das Zentrum der Betrachtung stellt und für deren Bewältigung betriebswirtschaftliche

Methoden allgemeinen Risikomanagements, wie etwa auch im Bank-oder Versicherungsgewerbe, anwendet.

Als Risiko werden dabei Ergebnisvariationen eines zukünftigen Ereignisses bezeichnet, denen (im Gegensatz zu einer Situation völliger Unsicherheit) Erfahrungswerte zugeordnet werden können. Während grundsätzlich sowohl positiv als auch negativ beurteilte Ergebnisvariationen möglich sind, geht es bei menschlichen Lebensrisiken (*Humanrisiken*) ausschließlich um *Schadensrisiken*, deren Eintritt Existenz bedrohende materielle und/oder immaterielle Konsequenzen haben kann und deren Struktur durch Ursache, Art sowie Eigenschaften des jeweiligen Risikos bestimmt wird.

Zu den für Humanrisiken relevanten **Ursachen** gehören zunächst die Bedrohung durch *Naturrisiken*, wie zum Beispiel Erd-und Seebeben, Dürren, Überschwemmungen und Wirbelstürme sowie zum Beispiel aus Schadstoffemissionen, Bodendegradation, Übernutzung und aus der Klimaänderung resultierende ökologische *Umweltrisiken*. Die zweite Ursachengruppe betrifft Risiken, die den menschlichen Gesundheitszustand und Lebenszyklus betreffen. *Gesundheitsrisiken* können zum Beispiel aus Krankheit oder Unfall resultieren, aber ebenso als Folge schädlichen Lebensstils sowie von Fehl-oder Mangelernährung auftreten. Andere Risiken, wie Mutterschaft und Geburt, Scheidung, Alter, Pflegebedürftigkeit und Tod sind mit dem menschlichen *Lebenszyklus* verbunden. Zentrale Probleme sind hier, dass der Mensch in der Zeit seiner Noch-Nicht Erwerbsphase (Kindheit, Jugend, Ausbildung) auf die Vorsorge anderer angewiesen ist, dass er während der Erwerbsphase Vorsorge für sich selber und für andere tätigen muss und dass er in der Nicht-Mehr Erwerbsphase (Alter) wiederum auf die Vorsorge anderer angewiesen ist.

Die dritte Gruppe bilden Risiken, die indirekte, wie zum Beispiel Klimaänderungen, oder direkte Folge wirtschaftlicher, sozialer oder politischer menschlicher Aktivität sind. *Wirtschaftliche Risiken* entstehen häufig im (internen) Zusammenhang mit der eigenen Erwerbstätigkeit, indem Einkommens-oder Beschäftigungsverluste auftreten, aber auch als Folge von durch Währungs-, Finanz-oder Handelskrisen sowie Rezessionen ausgelösten externen Schocks. Auch das (eigentlich komplexere) Armutrisiko wird zumeist den wirtschaftlichen Risiken zugeordnet.

Zu den *sozialen Risiken* gehören Benachteiligungen durch Diskriminierung und Marginalisierung (soziale Exklusion) ebenso wie

aus Gewaltanwendung, Kriminalität und Terrorismus resultierende Bedrohungen. Schließlich sind noch die *politischen Risiken* zu erwähnen, die sich allgemein in Form schlechter Regierungsführung (bad governance) und entsprechender gesellschaftlicher Instabilität, aber auch als Korruption und Nepotismus äußern können.

Zweitens lassen sich Humanrisiken nach drei **Arten** differenzieren, (1.) ob in prinzipiell gleichartiger Weise alle Gesellschaftsmitglieder bedroht sind, wie dies bei *universalen* Risiken (Geburt und Tod) der Fall ist, oder (2.) ob bestimmte Bevölkerungsgruppen in exponierter Form betroffen sind, wie zum Beispiel bei abhängig Erwerbstätigen durch die *kategorialen* Risiken Arbeitslosigkeit oder Berufskrankheiten. Schließlich liegen (3.) *inzidentale* Risiken vor, wenn sich der Schadenseintritt auf ein bestimmtes Ereignis, wie zum Beispiel einen Unfall oder eine Infektion, zurückführen lässt und die Schadensfolgen nach einer gewissen Zeit wieder verschwinden (Verletzungen, grippale Effekte).

Bei den **Risikoeigenschaften** als drittem Strukturbestandteil ist zunächst nach der **Wahrscheinlichkeit** und der **Vorhersagbarkeit** des Risikoeintritts zu unterscheiden, weil hierdurch die Möglichkeiten der Risikovorsorge ganz entscheidend bestimmt werden. Allgemein wird die Risikowahrscheinlichkeit zwar durch die Eintrittshäufigkeit bestimmt, doch sind auch häufig vorkommende Ereignisse, wie zum Beispiel Autounfälle, nicht immer hinreichend prognostizierbar. Humanrisiken, wie Geburt und Tod, sind in ihrem Eintreten zwar gewiss, während aber der Zeitpunkt einer Geburt relativ gut vorhergesagt werden kann, gilt dies für den Tod in der Regel nicht. Umgekehrt sind im Verlauf eines normalen Lebens zum Beispiel virale oder bakterielle Infektionen mit hoher Wahrscheinlichkeit und oftmals sogar wiederholt auftretende Risiken, deren Eintrittszeitpunkt aber trotzdem nicht vorhergesagt werden kann. Je höherer die Wahrscheinlichkeit ist, dass zum Beispiel eine Erkältungswelle im Herbst oder Frühjahr eintritt und je genauer sich der Zeitpunkt prognostizieren lässt, desto effizienter und effektiver lassen sich vorbeugende Maßnahmen gestalten. Bei selten auftretenden und schlecht prognostizierbaren Risiken ist das Verhältnis zwischen dem Aufwand einer möglichen Risikovorsorge und ihrem Ergebnis oftmals so ungünstig, das zum Beispiel für seltene schwere Krankheiten häufig keine Medikamente entwickelt werden, selbst wenn gravierende Schadensfolgen zu erwarten sind ("orphan drugs").

Eng damit verbunden ist die **Korrelation** zwischen Risikoereignissen. Allgemein wird zwischen *unkorrelierten* (ideosynkratischen) Ereignissen, die als Individualrisiko nur eine bestimmte Person betreffen, und

verbundenen bzw. gebündelten (*kovarianten*) Risikoereignissen als universale oder kategoriale Kollektivrisiken unterschieden. Bei einem *verbundenen* Ereignis wird eine Personengruppe gleichzeitig vom Eintritt eines bestimmten Risikos betroffen (wie zum Beispiel bei einer Naturkatastrophe, Grippeepidemie oder einem Schiffsuntergang); bei einem *gebündelten* Ereignis wird eine Personengruppe vom gleichzeitigen Eintreten verschiedener Risiken betroffen, wie dies zum Beispiel 2001 bei dem Flugzeugattentat auf das World Trade Center der Fall gewesen ist.

Als weitere und vor allem ökonomisch relevante Risikoeigenschaften sind noch das Wirkungs- sowie das Schadensausmaß zu erwähnen. Beim **Wirkungsausmaß** (*extent of impact*) wird nach der *Zeitdauer* der Risikofolgen (vorübergehende Erkältung <> chronische Erkrankung), dem Umfang der personellen *Betroffenheit* (Einzelfall <> Pandemie) und dem risikoartenbezogenen *Ausmaß* (z. B. wirtschaftliche und gesundheitliche Folgen) des Ereignisses unterschieden (*extension in time, in scale, in scope*). Das **Schadensausmaß** (*extent of loss*) eines Risikoeintritts kann allgemein nach der *Schwere* (*severity*) sowie den *Konsequenzen* (*intensity*) von Risikofolgen bemessen werden. Derartige Konsequenzen können zeitlich begrenzt sein oder zu dauerhaften Beeinträchtigungen führen. So kann das Eintreten von Natur- oder Umweltrisiken zum Beispiel sowohl zu relativ leicht ausgleichbaren saisonalen Ernteaussfällen führen als auch dazu, dass Anbauflächen landwirtschaftlich irreversibel teilweise oder überhaupt nicht mehr genutzt werden können. In der folgenden Übersicht sind die verschiedenen Dimensionen der Risikostruktur noch einmal zusammen gestellt.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Abb.1: Die Struktur von Humanrisiken



Die privat und/oder öffentlich eingesetzten Mittel und Methoden zur Beeinflussung erwarteter oder eingetretener Folgen von Humanrisiken werden im Folgenden als **soziales Risikomanagement** (SRM) bezeichnet. Eine SRM-Strategie beschreibt dabei allgemein, ob überhaupt und, wenn ja, wie Gesellschaften sowohl in formaler als auch in informaler Weise gemeinschaftlich mit bestimmten Humanrisiken umgehen, um ihre Mitglieder entweder vorbeugend zu schützen (**proaktives SRM**) oder um unvorhergesehen eingetretene Risikofolgen reagierend auszugleichen (**reaktives SRM**). Dabei werden *Sicherungsverfahren* angewendet, die sowohl *strukturell*, zum Beispiel durch Institutionen sozialer Sicherung, als auch *prozedural* durch Definition von Handlungsoptionen für den Umgang mit bestimmten Risiken wirksam sind. Die inhaltliche und funktionale Gestaltung von SRM-Strategien wird dabei ganz wesentlich durch die vorangehend dargestellte *Risikostruktur* bestimmt, also aus der Kombination von Ursache, Art und Eigenschaft des jeweiligen Humanrisikos.

Vorbeugendes (proaktives) SRM setzt voraus, dass ein Risiko strukturell und in seinen möglichen Folgen bekannt ist und kann dann im günstigsten Fall bewirken, dass dieses Risiko überhaupt nicht eintritt, wie zum Beispiel bei einer Impfung gegen bestimmte Infektionskrankheiten. Gegenüber vielen Risiken und insbesondere, wenn sie mit dem Lebenszyklus verbunden sind, wird eine solche **Vermeidungsstrategie** (*exclusion*) aber zumeist nicht möglich sein, so dass nur **Verminderungsstrategien** eingesetzt werden können, um die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos zu senken (*reduction*), seine erwarteten Eintrittsfolgen zu begrenzen (*mitigation*) und schließlich um materielle bzw. immaterielle Hilfen für potenziell Betroffene vorzusehen (*alleviation*). So könnte zum Beispiel ein Blitzableiter das Brandrisiko

durch Blitzeinschlag reduzieren, die Verwendung feuerfester Baumaterialien die Brandfolgen begrenzen und schließlich eine Brandschutzversicherung die materiellen Folgen lindern.

Weitere vorbeugende Maßnahmen könnten darin bestehen, zu erwartende Schadensfolgen ganz oder teilweise auf andere Risikoträger zu übertragen bzw. mit ihnen zu teilen (*diversification*).

Diversifikationsstrategien können zum Beispiel durch Abschluss einer Schadensversicherung, den Beitritt zu einem Hilfsverein auf Gegenseitigkeit oder zu anderen Formen kooperativer Vorsorge geschehen. Während es bei *Risk-Pooling Strategien* darum geht, die kalkulierbaren Folgen eines bestimmten Risikoeintritts durch Herstellen einer größeren Grundgesamtheit von potenziell gleichartig Betroffenen solidarisch leichter beherrschbar zu machen, gehen *Risk-Sharing Strategien* den umgekehrten Weg, indem Gemeinschaft mit Personen gesucht wird, die von anderen als den eigenen Risiken bedroht sind. Beispielhaft hierfür sind Hilfgemeinschaften zwischen Ackerbauern und Viehzüchtern und - natürlich - der "Generationenvertrag" zwischen Eltern und ihren Kindern. Andere Sharing-Strategien bestehen darin, familiäre, freundschaftliche oder auch nur gutnachbarschaftliche Beziehungen zu pflegen, um so durch die Akkumulation sozialen Kapitals im Notfall auf die Hilfe anderer vertrauen zu können.

Während Pooling Strategien, wie der Abschluss einer Versicherung, in der Regel nur genau definierte Leistungen für bestimmte Schadensfolgen eines bestimmten Risikos vorsehen, liegt der generelle Vorteil von Sharing Strategien darin, dass sie an prinzipiell unbestimmte Reziprozitätserwartungen geknüpft sind und somit allgemeinen Schutz vor Risikofolgen bieten, wobei zudem häufig keine genaue Entsprechung von Leistung und Gegenleistung vorausgesetzt wird. Ihr Nachteil besteht darin, dass Sharing Leistungen weder nach Höhe und Dauer festgelegt sind und dass zumeist keine oder doch nur sehr begrenzte rechtliche Durchsetzungsfähigkeit von Sicherungsansprüchen besteht.

Schließlich sind noch Strategien wählbar, die darauf gerichtet sind, die eigene *Resilienz*, d.h. das zur Verfügung stehende Potenzial zur Bewältigung eines erwarteten Risikoeintritts zu stärken. So zum Beispiel entweder finanziell durch Vorsorgespargen für das Alter oder auch indem durch gesunde Lebensführung oder medizinische Früherkennungsmaßnahmen bestimmten Gesundheitsrisiken vorgebeugt wird, für die eine genetische oder erworbene Prädisposition besteht.

Im Gegensatz zum vorbeugenden, proaktiven SRM liegt reagierendes, reaktives SRM vor, wenn keine Vorsorge betrieben worden ist, weil die Bedrohung durch das Risiko (*exposure to risk*) nicht allgemein bekannt war bzw. erkannt worden ist (Beispiele Tsunami, Finanzmarktkrise). Reaktives SRM beinhaltet somit mehr oder weniger spontane **Reaktionsstrategien**, um einem unerwarteten Risikoeintritt zu begegnen. Diese können in Form von Coping-oder Retention-Maßnahmen erfolgen. *Coping* bezeichnet Ad-hoc Reaktionen zur spontanen Risikobekämpfung, wenn zum Beispiel ein brennender Adventskranz mit zufällig bereitstehendem Wein gelöscht wird. *Retention* bezeichnet dagegen die allgemeine Fähigkeit, Folgen eines nicht erwarteten Risikoeintritts bewältigen zu können, indem zum Beispiel Ersparnisse für ein Eigenheim aufgelöst oder Vermögensgegenstände verkauft oder verpfändet werden, um Folgen eines unvorhergesehenen Beschäftigungsverlustes finanziell überbrücken zu können. Auch ein hohes Niveau an allgemeiner oder beruflicher Bildung führt nicht nur vorbeugend zu einer größeren Resilienz gegenüber dem Risiko von Arbeitsplatzverlusten, sondern stärkt auch die Fähigkeit zur Retention, indem zum Beispiel auf bislang nicht genutzte Kenntnisse und Qualifikationen zurückgegriffen werden kann, um neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Insgesamt bestehen die **Vorteile** der neuen Sichtweise durch soziales Risikomanagement gegenüber herkömmlicher sozialer Sicherungspolitik darin, dass durch die klare Unterscheidung zwischen vorbeugenden und reagierenden Maßnahmen die Bedeutung der Risikoprävention stärker hervorgehoben wird. Damit verschiebt sich die Sichtweise vom traditionellen Sicherungsauftrag des Sozialstaates von einer vornehmlich auf den Risikoeintritt reagierenden hin zu einer Politik der

Früherkennung und die Selbsthilfekräfte stärker aktivierenden Rolle. Zugleich wird dafür ein breites Handlungsspektrum aufgefächert, bei dem zunächst die eigenverantwortliche Risikovorsorge und erst subsidiär der Staat im Zentrum stehen.

Dies wird zum einen bei der Unterscheidung verschiedener **Handlungsebenen** der Risikovorsorge deutlich, indem zwischen der auf der Mikroebene selber zu leistenden *Individualvorsorge*, der auf der Mesoebene angesiedelten *Gruppenvorsorge* durch Anwendung des Versicherungsprinzips sowie der auf dem Versorgungs- und Fürsorgeprinzip basierenden *Staatsvorsorge* der Makroebene unterschieden wird. Diese funktionale Aufgabentrennung wird durch eine **Risikoanalyse** unterstützt, um Humanrisiken frühzeitig zu identifizieren, ihre möglichen Schadensfolgen zu bewerten (*identification and assessment*) sowie Maßnahmen zur Steuerung und Bewältigung der erwarteten Risikoabläufe zu entwickeln und einzusetzen (*response and control*). Schließlich sind die Ergebnisse des SRM insgesamt zu bewerten (*review and evaluation*), so dass eine ständige methodische Überprüfung und Verbesserung stattfindet. Das Ziel dieser Vorgehensweise besteht darin, durch Leistungsvergleiche (*benchmark setting*) bestgeeignete Lösungen (*best practice*) zu finden, die dann künftig allgemein angewendet werden können, wie dies gegenwärtig bereits zum Beispiel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union und der OECD, aber auch darüber hinaus bei der Konstruktion von Systemen der Alterssicherung sowie Gesundheits- und Bildungssystemen (Beispiel PISA-Studien) stattfindet.

Literaturhinweise

- Holzmann, R., Jørgensen, S. (2000): Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection and beyond. Social Protection Discussion Paper No. 0006. The World Bank, Washington, D.C., USA.
- Holzmann, R.; Sherburne-Benz, L.; Tesliuc, E. (2003): Social Risk Management. The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World. Social Protection Department. The World Bank, Washington, D.C., USA.
- Rösner, H. J. (2008): Risikomanagement für arme ländliche Bevölkerungsgruppen, in: Ders. (Hrsg.): Risikomanagement durch genossenschaftliche Selbsthilfe in Entwicklungsländern, ZfG-Sonderheft, S. 17-41.

Hans Jürgen Rösner

Demographische Entwicklung

1. FaktenDas 20. Jahrhundert wird als das Jahrhundert der größten Bevölkerungszunahme in die Geschichte der Menschheit eingehen. Lebten um 1900 weltweit gut 1,5 Milliarden Menschen, waren es 1950 bereits 2,5 Milliarden. Am Ende des Jahrhunderts bevölkerten mehr als 6 Milliarden Menschen unseren Planeten, 2011 wird voraussichtlich die 7-Milliarden-Schwelle überschritten. Was vorher mehrerer tausend Jahre bedurfte, erfolgte im 20. Jahrhundert innerhalb weniger Dekaden – eine Vervielfachung der Bevölkerung.

1.1 Wachsende WeltbevölkerungDas Bevölkerungswachstum wird auch in diesem Jahrhundert weitergehen, wenn auch verlangsamt. Nach Schätzungen der UN dürften im Jahr 2030 etwas mehr als 8 Milliarden Menschen und im Jahr 2050 rund 9 Milliarden Menschen leben. Diese Zahl ist weit von den Katastrophenszenarien entfernt, die eine Bevölkerungsexplosion prognostiziert hatten. Sie bedeutet aber trotzdem eine gewaltige Herausforderung, weil noch einmal gut 2 Milliarden Menschen mehr als heute Wasser, Nahrungsmittel, Energie und Rohstoffe beanspruchen werden! Allerdings sind knapper werdende natürliche Ressourcen und zunehmende ökologische Probleme weniger die Folge des globalen Bevölkerungswachstums als eher die Konsequenz des individuellen Produktions-und Konsumverhaltens.

1.2 schrumpfende Bevölkerung in EuropaIn Deutschland und den anderen OECD-Ländern in Europa und Nordamerika ist das Bevölkerungswachstum kein Thema mehr. Im Gegenteil, es zeichnet sich ein Schrumpfen der Bevölkerung ab. Leben heute in Deutschland etwas weniger als 82 Millionen Menschen, dürften es 2025 knapp unter 80 Millionen und 2050 nur noch 70 bis 75 Millionen sein, je nach Annahmen über die Größe der Zuwanderung ([Internationale Wanderungen](#)).

2. UrsachenDie Entwicklung der Bevölkerung ist nur vom Verlauf zweier unabhängiger Variablen bestimmt: Geburtenhäufigkeit (Fruchtbarkeit, Fertilität) und Sterblichkeit (Mortalität). Für die nationalen Bevölkerungsgrößen kommt als dritte Unbekannte der (internationale) Wanderungssaldo dazu.

2.1 Viele Geburten bei sinkender Sterblichkeit außerhalb EuropasDas starke Wachstum der Weltbevölkerung im letzten Jahrhundert lässt sich im Kern auf eine ganz einfache Ungleichung zurückführen: Die Zahl der Geborenen übertraf bei weitem die Zahl der Gestorbenen. Damit bleibt die Frage zu beantworten, was zu diesem Auseinanderklaffen von

Fruchtbarkeit und Sterblichkeit führte. Hier ist zunächst auf die demographische Transformation zu verweisen. Damit ist der Rückgang der Sterblichkeit in Afrika, Asien und Lateinamerika vor allem als Folge verbesserter medizinischer, hygienischer und wirtschaftlicher Lebensbedingungen angesprochen, dem erst zeitlich verzögert ein Rückgang der Fruchtbarkeit folgte. Dadurch entstanden die relativ starken Differenzen zwischen Geburten und Sterbefällen.

Zweitens haben die hohen Geburtenziffern der jüngeren Vergangenheit in Afrika, Asien und Lateinamerika zu einem Altersaufbau mit einem relativ gewichtigen Anteil von jungen Frauen geführt, die sich im reproduktionsfähigen Alter befinden oder gar erst in dieses hinein wachsen. Selbst wenn die Fruchtbarkeit ab heute, hypothetisch und aus welchen Gründen auch immer, sehr stark zurück ginge (bspw. auf 2 Kinder pro Familie), würden die Bevölkerungen noch sehr lange sehr stark wachsen. Diese Eigendynamik der Bevölkerungsentwicklung wird noch für einige Jahrzehnte eine weiterhin stark positive Wachstumsrate der Bevölkerung zur Folge haben.

2.2 starker Geburtenrückgang bei steigender Lebenserwartung in Europa
Seit Mitte der sechziger Jahre gehen in den industrialisierten Staaten die Geburtenzahlen zurück. Deutschland bildet dabei keine Ausnahme. Seit dem Höhepunkt des „Baby-Booms“ Mitte der sechziger Jahre ist die Fertilität stark zurückgegangen. 1965 brachten 100 in Deutschland lebende Frauen im Laufe ihres Lebens durchschnittlich etwa 250 Kinder zur Welt. Innerhalb einer Dekade (also bis 1975) sank die Geburtenhäufigkeit auf weniger als 150 Kinder. Seither ging diese Zahl weiter zurück – besonders dramatisch nach der deutschen [Wiedervereinigung](#), weil vor allem in den neuen Bundesländern der Kinderwunsch stark zurückging. 1998 brachten 100 Frauen in Deutschland durchschnittlich gerade noch 133 Kinder zur Welt – halb so viele wie eine Generation früher.

Die Nettoerproduktionsrate (NRR) misst die Anzahl der lebendgeborenen Mädchen, die von 100 Frauen einer Generation zur Welt gebracht werden. Eine NRR von 100 bedeutet, dass ein Bevölkerungsstand konstant bleibt, weil eine Frauengeneration gerade durch die von ihr geborenen Töchter „ersetzt“ wird. Eine $NRR < 100$ (> 100) bedeutet, dass eine Bevölkerung schrumpft (steigt). Bspw. bedeutet eine NRR von 70, dass eine Bevölkerung innerhalb einer Generation um 30 v. H. schrumpft. Für Deutschland lag die NRR 1960 bei 110, 1975 bei 68, 1990 bei 70 und 1998 sowie 2008 bei 66, was bedeutet, dass innerhalb

der nächsten Generation die deutsche Bevölkerung um rund 1/3 schrumpfen wird.

Die Gründe für den Geburtenrückgang lassen sich nicht allein in einem singulären Schlüsselereignis finden. So ist auch die These vom „Pillenknick“ nicht haltbar. Verhütungsmittel führen zwar zu einem Rückgang der ungewollten Geburten; ihre Verfügbarkeit stellt hingegen nur eine Bedingung, nicht aber die Ursache für den Geburtenrückgang dar. Nicht das Vorhandensein von Verhütungsmitteln ist entscheidend, sondern die Absicht, sie anzuwenden. Für die Erklärung des Geburtenrückgangs wichtiger dürften sein:

1. der Funktionswandel der Familie
2. das neue Rollenverständnis der Frau („Emanzipation“)
3. die Individualisierung der Gesellschaft.

Der Wunsch nach Kindern wird heute verstärkt von den individuellen Interessen beider Lebenspartner geleitet. Hierbei fördert die Tatsache, dass Kinder „kostspielig“ sind, die Tendenz zur Klein- und Kleinstfamilie. Dabei geht es nicht nur um „direkte“ Kosten, sondern ebenso um indirekte (Zeit-) Kosten, die dadurch entstehen, dass wegen der Kinder berufliche (Karriere-) Chancen nicht wahrgenommen werden können.

Das 20. Jahrhundert hat in Deutschland zu einem markanten Anstieg der Lebenserwartung geführt. 1871 lag die Lebenserwartung bei Geburt für Knaben bei 36 Jahren und für Mädchen bei 38 Jahren. 1910 erreichte sie 45 Jahre für Knaben und 48 Jahre für Mädchen. Wer 2008 geboren wurde, darf damit rechnen, 77-jährig (Männer) bzw. über 82-jährig (Frauen) zu werden. Vor allem die Sterblichkeit im ersten Lebensjahr und zwischen 60 und 80 Jahren ist stark zurückgegangen. Ein weiterer Rückgang der Sterblichkeit wird in diesem Jahrhundert nach dem Stand des heutigen medizinischen Wissens nur sehr verlangsamt vorangehen. Noch ist die Formel zum ewigen Leben nicht gefunden, und so konnte gerade die maximale Lebenslänge auch im 20. Jahrhundert nur unwesentlich ausgedehnt werden.

3. Folgen Mit der Schrumpfung der Bevölkerung in Europa entstehen gewaltige Probleme, die sich aus der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung ergeben. Die Zahl der Jungen geht zurück, die Zahl der älteren und alten Deutschen und übrigen Europäer steigt. Es kommt zu einer Alterung der deutschen und europäischen Bevölkerung. Ist heute noch knapp die Hälfte der Deutschen weniger als 40 Jahre alt, steigt dieses Medianalter bis 2050 um runde 10 Jahre: Zur Jahrhundertmitte

wird die Hälfte der in Deutschland lebenden Menschen demnach älter als 50-jährig sein.

Die Alterung der Gesellschaft lässt sich durch den sogenannten Altersquotienten eindrücklich veranschaulichen. Der Altersquotient (ALQ) drückt das Verhältnis von Rentner(innen) im Alter von 65 Jahren oder älter zur erwerbsfähigen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren aus. Ein ALQ von 0,5 bedeutet also, dass einem Rentner zwei Erwerbsfähige gegenüberstehen oder anders ausgedrückt: Es gibt doppelt so viele Erwerbstätige als Rentner(innen). Ein steigender ALQ zeigt, dass einem Rentner immer weniger Erwerbstätige gegenüberstehen. Bei einem ALQ von eins gibt es gerade gleich viele Rentner wie Erwerbstätige. Für Deutschland ergeben sich für den ALQ folgende Werte: 1991: 0,22; 2000: 0,23; 2020: 0,32; 2040: 0,48. Also: Statt heute vier kommen in 40 Jahren nur noch zwei erwerbstätige Deutsche auf einen nicht mehr erwerbstätigen Deutschen.

3.1 Makroökonomische Folgen der demographischen Alterung
Europas kaum ein Bereich der modernen Dienstleistungsgesellschaft wird von den Folgen der Alterung ausgespart bleiben. Zunächst wird sich eine Veränderung im Arbeitskräfteangebot ergeben. Immer weniger junge Arbeitskräfte werden bereit stehen, um die aus dem Produktionsprozess scheidenden älteren Arbeitskräfte zu ersetzen. Das heutige Problem der Arbeitslosigkeit wird hier also in Teilen durch demographische Prozesse entschärft. In einigen vom demographischen Wandel besonders betroffenen Regionen, etwa in Ostdeutschland, ist bereits zu beobachten, dass es sogar zu einem Mangel an jüngeren, leistungsfähigen Arbeitskräften kommt, der dann durch verschiedene Maßnahmen behoben werden könnte:

- Das Ausschöpfen heute nicht beanspruchter „stiller“ Reserven (vor allem Frauen und „Frührentner“).
- Die Flexibilisierung des Rentenalters auch nach oben (bspw. eine Erhöhung des Renteneintrittsalters entsprechend der längeren und weiter steigenden Lebenserwartung).
- Eine verstärkte Zuwanderung (besonders von jungen Fachkräften).
- Die Beschleunigung des (arbeitssparenden) Produktivitätsfortschritts.

Kurz gesagt, gerade die demographische Entwicklung wird einen stärkeren Einbezug der Frauen und älteren Menschen als Arbeitskräfte-

und als Knowhow-Reservoir erforderlich machen.

3.2 Wie sicher sind die Renten? Längerfristig wird die Alterung der (deutschen) Gesellschaft zu einem Problem der [Rentenversicherung](#) führen. In Deutschland und nahezu allen anderen europäischen Ländern beruht der größte Teil der Altersvorsorge auf einem staatlichen Pflichtversicherungssystem, das nach dem Umlageverfahren finanziert wird.

In einem Umlagesystem finanzieren die Erwerbstätigen durch laufende Einzahlungen in das Rentensystem die auszubehandelnden Renten der nicht mehr Erwerbstätigen. Vereinfacht dargestellt gilt folgende Rentenformel: Die Summe der Beiträge (= Anzahl der Zahlenden multipliziert mit dem durchschnittlichen Beitragssatz, multipliziert mit dem Durchschnittseinkommen) muss der Summe der Auszahlungen (= Anzahl der Rentner multipliziert mit dem durchschnittlichen Rentensatz, multipliziert mit dem durchschnittlichen letzten Erwerbseinkommen) entsprechen.

Umlagesysteme reagieren relativ sensitiv auf Änderungen in der Altersstruktur einer Bevölkerung. Bei der sich in Deutschland abzeichnenden Alterung wird nämlich in der o. g. Rentenformel einerseits die Zahl der Einzahlenden geringer und andererseits die Zahl der Rentenbezugsberechtigten größer. Dadurch müssen entweder die durchschnittlichen Beitragssätze erhöht und/oder die durchschnittlichen Rentenauszahlungen (durch Reduktion der Höhe pro Periode oder durch späteren Renteneintritt) verringert werden (eine dritte Lösung bestünde in einer ungleichen Verteilung künftiger Produktivitätsfortschritte). Immer stärker gilt es wohl, die (gesetzliche, staatliche, obligatorische) Rentenversicherung auch durch eine zusätzliche zweite Säule zu ergänzen, die auf individueller und/oder betrieblicher Eigenvorsorge basiert (d.h. auf privaten Ersparnissen oder betrieblichen Fonds). Eine andere Lösung, deren Effekt aber zu schnell überschätzt wird, liegt in der Zuwanderung. Allerdings bedarf es je nach Prognosemodell jährlicher Zuwanderungsströme von mehreren hunderttausend Menschen, um den ALQ auf dem heutigen Niveau halten zu können. Zudem wirken die Zuwanderungseffekte nur temporär, da auch die Einwandernden früher oder später Ansprüche an das von ihnen mitfinanzierte Rentensystem stellen werden ([Altersrente](#)).

Schaubild: Durchschnittliche Lebenserwartung in Deutschland (1871-2011)(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

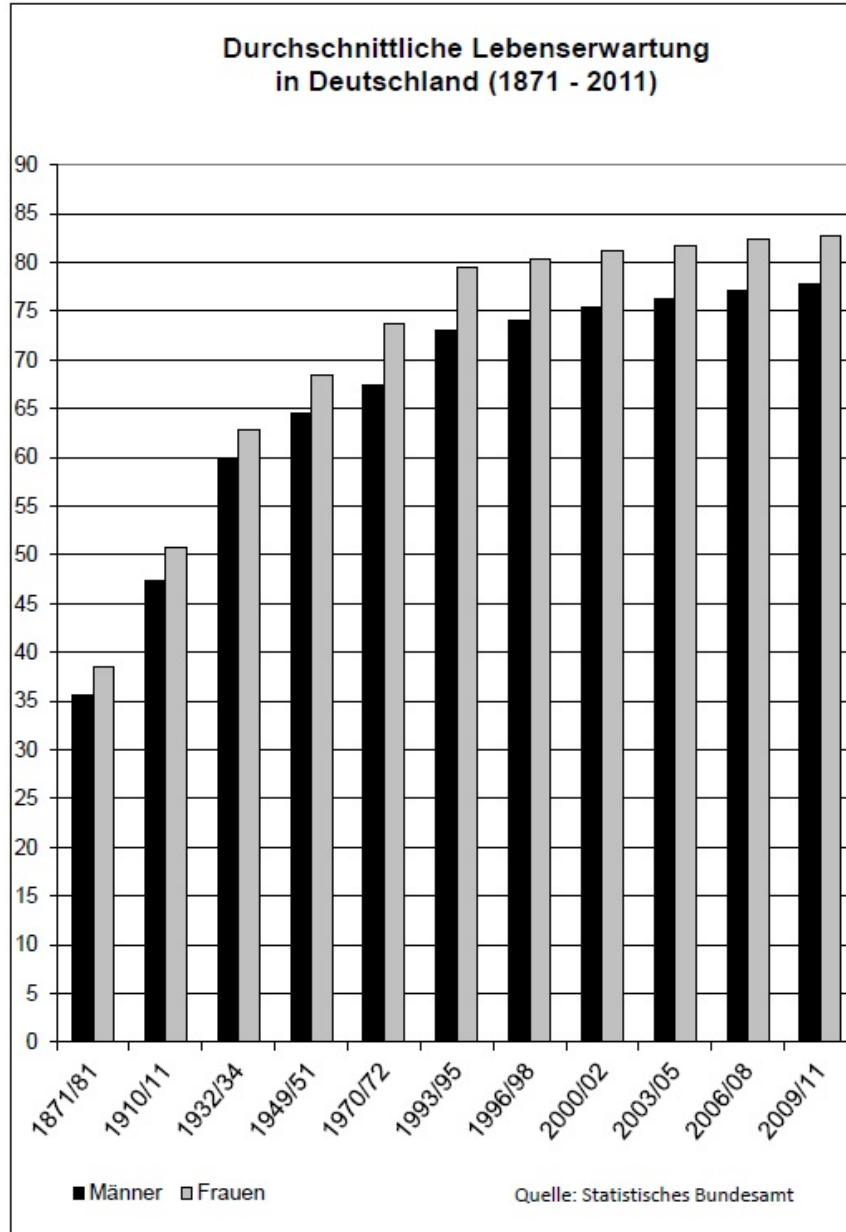
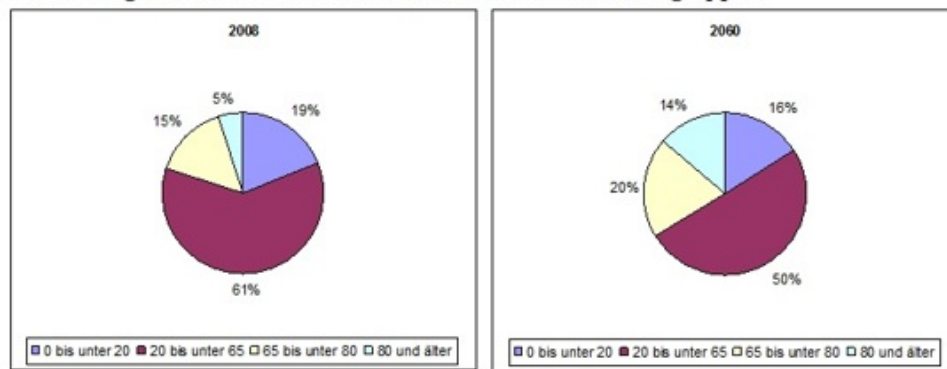


Schaubild: Bevölkerungsanteile in Deutschland 2008 und 2060 nach Altersgruppen (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Bevölkerungsanteile in Deutschland 2008 und 2060 nach Altersgruppen



Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Schaubild: Bevölkerungsentwicklung Deutschland 1960-2050 (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Bevölkerungsentwicklung Deutschland 1960-2050



Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Wiesbaden 2009.
Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Variante 1-W1 - Die Annahmen:

- Geburtenhäufigkeit annähernd konstant bei 1,4 Kindern je Frau
- Lebenserwartung Neugeborener 2060: Jungen 85,0 Jahre, Mädchen 89,2 Jahre
- Jährlicher Wanderungssaldo + 100 000 Personen

Literaturhinweise:

- Bundesinstitut Für Bevölkerungsforschung (BiB) beim Statistischen Bundesamt, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, laufende Hefte, Wiesbaden;
- Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für Deutschland, (jährlich), Wiesbaden;

- Statistisches Bundesamt (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden;
- Vereinte Nationen (2008), World Population Prospects. The 2008 Revision, New York;
- Weltbank, World Development Report, (jährlich), Washington.

Stefan Kolev Thomas Straubhaar

Wohnungspolitik

Wohnungspolitik: alte Bundesländer

Ob Höhle, Zelt, Eigenheim oder Wolkenkratzer, Wohnen war und ist ein menschliches Grundbedürfnis wie Essen, Trinken und Schlafen. Es ist grundsätzlich nicht durch andere Güter zu ersetzen. Wohnen begleitet den Haushalt – als Nachfrager – in all seinen Lebensphasen und passt sich seinen Veränderungen an und umgekehrt. Dadurch erfüllt das Wohnen eine notwendige Schutzfunktion und ist die Voraussetzung für die individuelle Existenz sowie den Bestand sozialer Gruppen (Familien).

Bereits im 19. Jahrhundert reifte die Erkenntnis, dass man den Wohnungsmarkt nicht sich selbst überlassen dürfe. In Folge der Industrialisierung und der damit verbundenen Landflucht stieg der Wohnungsbedarf in den Städten sprunghaft an. Es kam zu Bodenspekulation, Wuchermieten und Obdachlosigkeit. Eingriffe des Staates wurden aus Gründen der Sicherheit und Ordnung, aber auch aus Gründen des Gesundheitsschutzes notwendig; denn Seuchengefahren bei den ärmeren Bevölkerungsschichten konnten deren Arbeitsfähigkeit spürbar beeinträchtigen. Im Zuge dieses Verstädterungsprozesses wurden erstmals Mindestnormen für den Wohnungsbau festgelegt. Ebenso wurden in dieser Zeit die ersten Selbsthilfeorganisationen (Wohnungsbaugenossenschaften) ins Leben gerufen, und es bildete sich der Werkwohnungsbau heraus.

Die nach dem Ersten Weltkrieg vorherrschende allgemeine Wohnungsnot verstärkte die staatlichen Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt. Zahlreiche Gesetze zur Bekämpfung des Wohnungsmangels wurden erlassen. Diese Interventionen mündeten in ein System der „Wohnungszwangswirtschaft“ (u. a. Mietereinweisung und Belegungskontrolle), das bis Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts andauerte. Nach dem Zweiten Weltkrieg – knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes von ca. 18 Mio. Wohnungen war

zerstört und mehr als zwölf Millionen Flüchtlinge mussten untergebracht werden – wurde die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zur wichtigsten Aufgabe des Staates. Ein Wohnungsbauministerium auf Bundesebene wurde eingerichtet. Weitere Marksteine waren das Erste (1950) und das Zweite Wohnungsbaugesetz (1956), mit denen die drei Segmente staatlicher Interventionen (öffentlich geförderter sozialer Wohnungsbau, steuerbegünstigter und frei finanzierter Wohnungsbau) auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurden. Das Zweite Wohnungsbaugesetz ist bis heute die Grundlage der sozialen Wohnungspolitik, hat aber auch den Grundstein für die familienorientierte Wohneigentumsförderung gelegt.

Mit dem Abbau des Wohnungsmangels gingen die [Deregulierung](#) der Wohnungswirtschaft und die schrittweise Öffnung des Wohnungswesens für den Markt einher. Es wurde damit der Übergang von der kriegsbedingten Versorgungspolitik hin zu einer marktwirtschaftlich orientierten Wohnungspolitik vollzogen. In der Folgezeit wechselten sich Phasen der Anspannung und der Entspannung immer wieder ab. Heute ist der Wohnungsmarkt rein rechnerisch ausgeglichen: Die Zahl der Wohnungen entspricht insgesamt in etwa der Zahl der Haushalte.

Man könnte meinen, eine staatliche Einflussnahme sei damit überflüssig. Aber ist der Wohnungsmarkt ein Markt wie jeder andere? Kann man ihn sich selbst überlassen? Die Antwort lautet: Ja und Nein. *Ja*, weil Nachfrager und Anbieter nach Maßgabe ihrer Präferenzen frei die Ware „Wohnen“ gegen Geld tauschen können und der Marktpreis prinzipiell für einen Ausgleich von Wohnungsnutzungsangebot und Wohnungsnutzungsnachfrage sorgt. Daran ändern auch die Besonderheiten des Gutes Wohnung (Immobilität, lange Lebensdauer etc.) nichts. Diese stören zwar die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes, setzen sie aber nicht grundsätzlich außer Kraft. *Nein*, weil der Markt einen Teil der Haushalte nur unzureichend oder gar nicht mit Wohnraum versorgt. Letzteres tritt immer dann ein, wenn Haushalte mit geringen [Einkommen](#) einen großen Teil ihrer Einkünfte für den Mindestkonsum beim Wohnen verwenden müssen (Verteilungsproblem) und/ oder wenn bestimmte gesellschaftliche Gruppen wegen ihrer spezifischen Merkmale diskriminiert werden (Zugangsproblem).

Dem Staat kommt in der [Sozialen Marktwirtschaft](#) die Aufgabe zu, eine Mindestversorgung mit Wohnraum zu sichern, wenn der Einzelne dazu nicht in der Lage ist („Subsidiaritätsprinzip“). Die Wohnungspolitik hat deshalb vorrangig das Verteilungs- und das Zugangsproblem zu lösen.

Das heißt, die Mietbelastung muss für Haushalte mit geringem Einkommen tragbar sein und Haushalten der sog. „Problemgruppen“ muss Zutritt auf den Wohnungsmarkt verschafft werden. Neben diesen herausragenden Versorgungszielen setzt der Staat als Träger der Wohnungspolitik auch Rahmenbedingungen, die ein effizientes Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt gewährleisten sollen, wie z. B. das Mietrecht. Schließlich wird allgemein unter Wohnungspolitik noch die Wohneigentumspolitik subsumiert, die jedoch nur am Rande wohnungspolitische Ziele verfolgt. Ihre Hauptstoßrichtung sind die Familien- und Vermögenspolitik sowie die Altersvorsorge.

Nach Eekhoff lassen sich dementsprechend grob drei Bereiche der praktischen Wohnungspolitik in Deutschland unterscheiden:

(1) *Soziale Absicherung des Wohnens.* Die Umsetzung der sozialen Absicherung erfolgt über die klassischen Instrumente Wohngeld (Verteilungsproblem), sozialer Wohnungsbau und neuerdings Ankauf von Belegungsbindungen aus dem Wohnungsbestand (beide Zugangsproblem). Wohngeld – auch Subjektförderung genannt – erhalten bedürftige Mieter- und Eigentümerhaushalte, damit sie eine ihren Familienverhältnissen angemessene Wohnung zu Marktpreisen anmieten bzw. bewohnen können. Die Vorzüge des Wohngeldes liegen in seiner Flexibilität, seiner sozialen Treffsicherheit und Gleichbehandlung sowie in seiner Effizienz, weil es die Nachfragerpräferenzen berücksichtigt.

Aber: Wohngeld löst das Zugangsproblem nicht. Das wiederum kann der soziale Wohnungsbau, auch Objektförderung genannt. Er setzt beim Wohnungsangebot an, indem Wohnungsbauinvestoren Subventionen gewährt werden. Im Gegenzug müssen sie Belegungsbindungen einräumen und Mietverbilligungen gewähren. Großes Manko: Die soziale Treffsicherheit ist wesentlich geringer als beim Wohngeld, da ein nicht unbeträchtlicher Teil der öffentlich geförderten Wohnungen fehlbelegt ist, das heißt, in ihnen wohnen nicht die bedürftigen Haushalte. Ein Ausweg bestünde im Ankauf von Belegungsbindungen aus dem Wohnungsbestand; das Zugangsproblem würde gelöst. In Verbindung mit Wohngeld, das als Instrument relativ an Bedeutung gewonnen hat, wäre die soziale Absicherung gewährleistet. Jedoch wird bisher vom Belegungsrechtserwerb wenig Gebrauch gemacht.

(2) *Sicherung günstiger Angebots- und Nutzungsbedingungen.* Dazu zählen die Ausweisung und Erschließung von Bauland,

Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsmaßnahmen, das Mietrecht als Koordinationsinstrument der Mieter- und Vermieterinteressen, eng verknüpft mit dem Kündigungsschutz, sowie das Steuerrecht.

(3) *Wohneigentumspolitik.* Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ist teilweise sehr stark vermögenspolitisch motiviert („Eigenheimzulage“), es werden mit ihr aber auch – im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus – ureigene wohnungspolitische Ziele verfolgt.

Mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, das am 01. Januar 2002 in Kraft trat, wurde das Wohnungsbaurecht grundlegend reformiert und eine neue Phase in der sozialen Wohnungspolitik in Deutschland eingeleitet. Kern des Gesetzes ist ein neues Wohnraumförderungsgesetz, das das Zweite Wohnungsbaugesetz ablöst. Vier Elemente spielen eine zentrale Rolle: 1. Konzentration der Förderung auf die wirklich Bedürftigen (kinderreiche Familien, niedriges Einkommen), 2. stärkere Berücksichtigung des Wohnungsbestandes, 3. Förderung des Erwerbs von gebrauchttem Wohneigentum, 4. engere Verzahnung von Wohnungs- und Städtebaupolitik.

Literaturhinweise:

- Eekhoff, J. (2002), Wohnungspolitik, 2. Aufl., Tübingen; Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Bonn;
- Kühne-Büning, L./ Heuer, J. H. B. (Hrsg.) (1994), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 3. Aufl., Frankfurt/ M.

Winfried Michels

Wohnungspolitik: neue Bundesländer

Die Wohnungspolitik der DDR war geprägt durch staatliche Regulierung der Bautätigkeit und der Mietpreise. Aus politischen und wirtschaftlichen Motiven wurde der Neubau in industriell gefertigter Plattenbauweise favorisiert und zugleich die Erhaltung und Modernisierung der Altbausubstanz vernachlässigt. Selbstgenutztes Wohneigentum konnte nur in sehr begrenztem Maße gebildet werden. Die Mieten wurden aus sozialpolitischen Gründen niedrig gehalten. Für Altbauten galten die auf dem Niveau von 1936 eingefrorenen Mieten. Die Mieten für Neubauten wurden 1981 zentral festgelegt und lagen im Durchschnitt bei 0,45 Euro/ m² Wohnfläche. Die Mieten waren somit weder wohnwertorientiert noch kostendeckend. Der Kostendeckungsgrad durch

die Mieteinnahmen betrug nur 10 bis 15 v. H. mit der Folge, dass die Häuser aufgrund unterlassener Reparaturen vernachlässigt wurden und die Altstadtgebiete sich entvölkerten. Die durchschnittliche Mietbelastungsquote von 4 v. H. wurde mit dem Verfall der Substanz erkaufte.

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 wurden mit dem Einigungsvertrag die ordnungspolitischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen, damit auch im Bereich des Wohnungswesens marktwirtschaftliche Strukturen entstehen konnten.

Artikel 22 Abs. 4 des Einigungsvertrages forderte die Privatisierung des ehemals volkseigenen Wohnungsbestandes und verpflichtete die Kommunen, die zunächst Eigentümer des ehemals staatlichen Wohnungsbestandes waren, ihr Eigentum in eine marktwirtschaftliche Ordnung zu überführen. Das bedeutete die Bewirtschaftung und Verwaltung des Wohnungsbestandes durch privatwirtschaftlich geführte Unternehmen und die Veräußerung an Mieter oder Kapitalanleger.

Mit dem Altschuldenhilfegesetz wurde es den Wohnungsunternehmen erleichtert, die aus DDR-Zeiten für den Neubau der Wohnungen gegebenen Staatskredite zu bedienen. Die Bundesrepublik als Nachfolge-Gläubigerin verzichtete teilweise auf die Rückzahlung der Altkredite, wenn die Unternehmen mindestens 15 v. H. ihres Wohnungsbestandes privatisierten.

Die Orientierung auf eine soziale und marktwirtschaftliche Wohnungspolitik in den neuen Ländern musste zugleich folgende Prämissen beachten: Die wohnungswirtschaftliche Ausgangslage war 1990 geprägt durch das hohe Durchschnittsalter und den schlechten Bauzustand der vorhandenen Wohnungen. Deshalb lag der Schwerpunkt der Wohnungspolitik in erster Linie in der Sanierung des Wohnungsbestandes. Das erforderte auch ein schrittweises Anheben der Mieten. Es war dringend erforderlich, privates Kapital für Wohnungsbauinvestitionen zu mobilisieren, um das Wohnungsangebot qualitativ und quantitativ zu verbessern. Ziel der Wohnungspolitik war es, einen funktionierenden Wohnungsmarkt zu schaffen. Dazu mussten die Wohnungsunternehmen marktwirtschaftlich ausgerichtet werden. Außerdem musste die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum angeregt werden.

Eine soziale und marktwirtschaftliche Mietenpolitik mit dem Ziel der Überführung der staatlich kontrollierten Mieten in das

marktwirtschaftliche Vergleichsmietensystem wurde mit der 1. und 2. Grundmieten-Verordnung, dem Mietenüberleitungsgesetz und der Einführung des Vergleichsmietensystems im Jahr 1998 umgesetzt. So wurden die höchstzulässigen Mieten unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung und der individuellen Unterstützung durch das Sonderwohngeld schrittweise erhöht. Für Neubauten und um- und ausgebaute Wohnungen galten bereits seit 1990 freie Mieten. Zur individuellen sozialen Abfederung wurde ein Wohngeldsondergesetz eingeführt, um die Mietsteigerungen sozialverträglich individuell abzufedern. Mit dem Wohngeldsondergesetz konnte die dringend erforderliche Sanierung des Wohnungsbestandes sozialverträglich durchgeführt werden.

Für die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus wurden zunächst Sonderregelungen durch das Fördergebietsgesetz geschaffen, die am 1. Januar 1999 durch das Investitionszulagengesetz ersetzt wurden. Die großen steuerlichen Anreize im Rahmen des Fördergebietsgesetzes führten jedoch zum Teil zu einem Neubau von Wohnungen, der im Wesentlichen durch die Steuerersparnisse motiviert war und sich weniger am Markt und an der Nachfrage orientierte.

Wichtiger Bestandteil der Wohnungspolitik in den neuen Ländern war und ist die breite Unterstützung der Wohneigentumsbildung, die zunächst überwiegend durch den Neubau erfolgte und sich mittlerweile zunehmend auf den Wohnungsbestand ausrichtet.

Der soziale Wohnungsbau wurde in den neuen Ländern vorrangig und überwiegend zur Durchführung der notwendigen Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen des Wohnungsbestandes eingesetzt. Dabei wurde die Chance genutzt, die Strukturmängel des traditionellen sozialen Wohnungsbaus zu vermeiden, die durch das Kostenmietprinzip verursacht werden. Fehlbelegungen konnte durch flexible Ausgestaltung der Förderung weitestgehend vorgebeugt werden. Der Neubau von Sozialwohnungen spielte in den neuen Ländern von Anfang an eine untergeordnete Rolle. Seit Ende der 90er Jahre wird der soziale Wohnungsneubau nur noch in städtebaulich dringend erforderlichen Fällen eingesetzt.

Seit Einführung des Vergleichsmietensystems 1998 übersteigt das Angebot zunehmend die Nachfrage (Mietermarkt). Insbesondere in wirtschaftlich schwachen Regionen gibt es große Leerstände, und zwar bis zu 30 v. H. des Wohnungsbestandes. Die Ursachen dafür liegen zum einen im Verlust der wirtschaftlichen Basis in diesen Regionen. Die Zahl

der Einwohner entwickelte sich sehr rückläufig durch arbeitsplatzbedingte Fernwanderungen und einen rapiden Rückgang der Geburten. Zum anderen haben aufgrund des aufgestauten Nachholbedarfes viele private Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum gebildet und sind in das Umland der Städte abgewandert. Begleitet wurde die rückläufige Bevölkerungsentwicklung durch die hohe Sanierungs- und Bautätigkeit in den 90er Jahren mit der Folge eines zunehmenden Angebotsüberhanges.

Aufgrund dieser Entwicklung erfolgte seit 1999 eine Umorientierung in der Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen. Zur zielgerichteten Stabilisierung und Weiterentwicklung des Wohnungsmarktes ist der Rückbau oder Abriss von nicht mehr benötigten Wohnungen auf der Grundlage kommunaler Stadtentwicklungskonzepte erforderlich. Damit soll entsprechend der veränderten Nachfrage ein zukunftsorientierter Umbau der Städte angestrebt und gleichzeitig ein ausgeglichener Wohnungsmarkt langfristig gesichert werden. Diese enorme Herausforderung für die Stadtentwicklung und die Wohnungswirtschaft wird durch das Bund-/Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ mit einem erheblichen Subventionsvolumen unterstützt.

Literaturhinweise:

- Behrendt, J. (1992), Die Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaftsordnung in eine Soziale Marktwirtschaft am Beispiel der Wohnungswirtschaft, Dissertation an der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln;
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Wohnungspolitik für die neuen Länder, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Bonn;
- Leonhardt, K. (1996), Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Bern, Stuttgart, Wien.

Katrin Leonhardt

Familienpolitik

Der nach bürgerlichem Recht geprägte Begriff „Familie“ versteht darunter Eltern, die mit ihren Kindern in einem Haushalt leben, wobei es nicht darauf ankommt, ob die Eltern verheiratet sind oder waren, unverheiratet oder allein erziehend sind. Die Ehe ist also nicht mehr

Voraussetzung für das Bestehen einer Familie, sondern das alleine oder gemeinsam getragene Sorgerecht für ein oder mehrere Kinder. Dementsprechend werden unter Familienpolitik alle Schutz- und Fördermaßnahmen verstanden, die entweder direkt auf die Kinder selber oder indirekt auf ihre Eltern ausgerichtet sind.

Die gesetzlichen Schutzmaßnahmen beginnen beim Schutz des ungeborenen Lebens, beim Mutterschutz sowie dem Rechtsanspruch auf Erziehungsurlaub und Teilzeitbeschäftigung und setzen sich in der Kinder- und Jugendhilfe sowie in der Jugendschutz- und Arbeitsschutzgesetzgebung fort. Bei den Fördermaßnahmen ist zwischen Steuerentlastungen (Familiensplitting, Kinder- und Betreuungsfreibeträgen) und sozialen Transfers, wie zum Beispiel dem Kindergeld, dem Erziehungsgeld und Finanzhilfen zum Schutz des ungeborenen Lebens, zu unterscheiden. Seit Umbenennung des früheren Familienlastenausgleichs in Familienleistungsausgleich im Jahre 1996 kann zwischen der Gewährung von Kindergeld und der Beantragung eines Steuerfreibetrags gewählt werden.

Auch die Anerkennung von Kindererziehungs- und Kinderberücksichtigungszeiten bei der Berechnung von [Altersrenten](#) sowie Witwen- und Witwerrenten, ebenso wie die Kinderzulagen bei der mit der jüngsten Rentenreform eingeführten zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, stellen eine Förderung von Elternschaft dar. Ähnlich verhält es sich bei der kostenfreien Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen [Krankenversicherung](#) sowie den Kinderzuschlägen beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe ([Arbeitslosigkeit: Soziale Sicherung](#)). Neben diesen rein materiellen Leistungen sind schließlich noch Hilfen zur Stärkung des Zusammenhalts und der Erziehungskraft von Familien durch Ehe-, Eltern- und Erziehungsberatung sowie bei der Familienplanung zu erwähnen.

Wie schon der neue Begriff des Familienleistungsausgleichs verdeutlicht, stellen Kinder nicht etwa eine Belastung der Gesellschaft dar, sondern Eltern erbringen eine für das gesellschaftliche Fortbestehen essenzielle Leistung, indem sie Geld und Arbeit für das Aufziehen von Kindern einsetzen. Die Förderung einer strukturell kinder- und familienfreundlichen Gesellschaft ist deshalb eine Gemeinschaftsaufgabe, die sowohl auf der staatlichen Ebene von Bund und Ländern als auch auf der kommunalen Ebene der Gemeinden zu leisten ist. Neben der Bereitstellung bezahlbaren und kindgerechten Wohnraums in einem kinderfreundlichen Wohnumfeld und mit einer familienbezogenen sozialkulturellen Infrastruktur gehört dazu ein

ausreichendes Angebot an familienunterstützenden und familienergänzenden Leistungen bei der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern sowie gesundheitsfördernde Maßnahmen und Einrichtungen.

Die wohl wichtigste Aufgabe künftiger Familienpolitik dürfte aber darin bestehen, zum einen bessere Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit, insbesondere für allein erziehende Mütter und Väter, zu schaffen und zum anderen, die Ausübung häuslicher Tätigkeiten im öffentlichen Ansehen aufzuwerten.

Literaturhinweise

- Althammer, J. (2005), Familienpolitik und soziale Sicherung, Berlin;
- Bauss, I. (2006), Familie und Familienpolitik in Deutschland: Gesellschaftliche und sozialpolitische Einflussnahme auf die Familiengründung, Saarbrücken;
- Lampert, H. (1996), Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik, Berlin;
- Wingen, M. (1997), Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Stuttgart.

Hans Jürgen Rösner

Vermögenspolitik

Freiheit, [Eigenverantwortung](#) und Sozialverpflichtung sind tragende Säulen in der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung [Soziale Marktwirtschaft](#). Privates [Eigentum](#) an Vermögenswerten ist eine Ausprägung dieser Grundprinzipien. Wer über Vermögen verfügen kann, besitzt größere Freiheitsspielräume als der Unvermögende. Vermögensbildung zum Zwecke der individuellen Vorsorge (z. B. in Form von Versicherungen, Wohneigentum, Wertpapieren) ist ein Zeichen praktizierter Eigenverantwortung und Sozialverpflichtung (die Solidargemeinschaft nicht zu belasten).

Privateigentum am Produktionsfaktor „Kapital“ unterliegt denselben Grundprinzipien. Übersehen wird dabei häufig die mit privatem Kapital verbundene und realisierte Sozialverpflichtung, und doch ist sie unter marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen weitgehend selbstverständlich. Wer unter diesen Bedingungen Kapital im Produktionsprozess zur Verfügung stellt, sei es, indem er eine

Privatfirma betreibt, Aktien kauft oder indirekt über sein Sparbuch (und die Kreditvergabe der Banken) anbietet, lässt sich in der Regel vom Gewinn- und Zinsmotiv leiten. Unter Bedingungen eines funktionsfähigen [Wettbewerbs](#) erfüllt er damit unbewusst eine wichtige Sozialfunktion, nämlich Kapital in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu lenken, die den Wohlstand der Bevölkerung ausmachen, zukünftig sichern und (z. B. über technischen Fortschritt) vermehren. Unter Wettbewerbsbedingungen ist [Marktwirtschaft](#) in der Regel aus sich heraus „sozial“. Soziale Marktwirtschaft erhält das Attribut „sozial“ also nicht allein deswegen, weil sie durch eine umfangreiche soziale Sicherung (wie z. B. die [Renten-](#) und [Krankenversicherung](#) oder die [Soziale Grundsicherung](#)), Einkommensumverteilung (progressive Einkommensteuer etc.) und öffentliche Güter (Schulen, Justiz etc.) ergänzt wird, sondern weil im Rahmen eines funktionsfähigen Marktwettbewerbs aus den eigennützigen Motiven der Individuen (Gewinn-, Einkommensmotiv) ein Verhalten mit sozialen (wohlstandssteigernden) Folgen wird. Es ist die Aufgabe staatlicher Wettbewerbspolitik, für eine entsprechende Rahmenordnung zu sorgen.

Es ist daher erklärlich, dass der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft die Vermögensbildung seiner Mitglieder auf vielfältige Weise fördert und eine breite Streuung privaten Vermögens anstrebt. Das reicht von der (Bau-) Sparförderung, der Förderung von Wertpapiersparen und der Unternehmensbeteiligung der Arbeitnehmer bis zur Alters- und Risikovorsorge durch (Kapital-) Lebensversicherungen. Dort, wo trotz Förderungsangeboten große Bevölkerungsgruppen zu wenig für ihre private Vermögensbildung (z. B. in der Altersvorsorge, beim Krankenversicherungsschutz, aber auch bei der eigenen Humankapitalbildung) tun bzw. tun können, wird gesetzlicher Zwang angewandt (Gesetzliche Sozialversicherungen, Schulpflicht).

Die Wirkungen der Vermögensbildung sind vielfältig. Neues Vermögen wird über Sparen gebildet, Geldkapitalbildung wird in der Regel zur Sachkapitalbildung (Investitionen) verwandt. Mehr Kapital erhöht die Produktivität der Wirtschaft und damit das Realeinkommen der Haushalte. Breitere Vermögensstreuung – sofern sie denn gelingt – ist ein eigenständiges Ziel, egalisiert aber auch die Einkommensverteilung. Jedoch sind Vermögensverteilung (noch am ehesten über die Streuung von Wohneigentum) und Einkommensverteilung politisch nur schwer zu beeinflussen.

Über Zukunftsvorsorge verringern sich die wirtschaftlichen Lebensrisiken. Allerdings haben die verschiedenen Formen (Privatvermögen, Privatversicherung, Sozialversicherung, im weiteren Sinne aber auch eigene Ausbildung und Kinder) unterschiedliche Vor- und Nachteile. So verringern z. B. Sozialversicherungen zwar die individuelle Unsicherheit, sie bilden nach dem Umlageverfahren jedoch i. d. R. kein Kapital und tragen damit zur Vermögensbildung und zum Wirtschaftswachstum wenig bei.

Zukunftsrisiken können durch Diversifizierung vermindert werden. Eine möglichst breite Streuung über verschiedene Formen (umlagefinanzierte Sozialversicherung, kapitalgedeckte Versicherungen, Geldvermögen, wie z. B. Sparguthaben, und Realvermögen, wie z. B. Wohneigentum) ist daher vorteilhaft. Da infolge der demographischen Entwicklung die umlagefinanzierten Sozialversicherungen (wie die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) in Gefahr geraten, wird derzeit politisch versucht, diese durch die Förderung der Eigenvorsorge (d. h. private Altersvermögen) und kapitalbildende Systeme, Stichwort „Riester-Rente“, zu ergänzen.

Literaturhinweise:

- Deutsches Institut Für Altersvorsorge – DIA (Hrsg.) (2000), Vermögensbildung unter neuen Rahmenbedingungen, Köln;
- DIA (Hrsg.) (2003), Private Lebensökonomie und staatlicher Einfluss. Neue Strategien zur Vermögensbildung, Köln;
- DIA (Hrsg.) (2003), Private Altersvorsorge am Beispiel der „Riester-Rente“. Darstellung und Würdigung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, Köln;
- Lampert, H. (2000), Vermögenspolitik aus der Sicht wirtschaftlicher Entwicklung, in: Lüdeke, Reinar (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaften im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik, Berlin, S. 83-99;
- Westerheide, P. (1999), Vermögenspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Ziele und Wirkungsmöglichkeiten, Münster.

Eckhard Knappe

7. Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Arbeit

1. Arbeit und Soziale Marktwirtschaft
2. "Der Mensch ist das einzige Tier, das arbeiten muss" (Kant)
3. Arbeit im Kontext wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse: Adam Smith, Marx/Engels und Max Weber
4. Arbeit in der Marktwirtschaft
5. Arbeit in freiheitlichen Demokratien: Soziale Rechte im gesellschaftlichen Lebenszusammenhang
6. Der Arbeitsbegriff der Wissenschaft
7. Schlussbemerkung

1. Arbeit und Soziale Marktwirtschaft

Über Soziale Marktwirtschaft kann nicht ernsthaft diskutiert werden, ohne die Welt der Arbeit einzubeziehen. Arbeit ist – als ein bewusstes Handeln zur Befriedigung von Bedürfnissen – eine zweckgerichtete Aktivität. Arbeit liefert die Grundlage dafür, dass sich Individuen, Haushalte und Familien in Eigeninitiative im Lebenszyklus erhalten können, bemüht, eine Lebenslage zu erreichen, die sie für angemessen halten. Arbeit ist seit der Grundlegung marktwirtschaftlich-ökonomischen Denkens durch Adam Smith immer auch der Ausdruck gewesen für die Anstrengungen der Menschen, die Bedingungen, unter denen der Ablauf ihres Lebens steht, so zu gestalten, wie es ihren persönlichen Vorstellungen entspricht. „Wohlfahrt“ bedeutet hier zunächst nur, dass eine Lebenslage von den

jeweils betroffenen Menschen als wünschenswert, wertvoll oder auch als menschenwürdig empfunden wird. Zu Recht zählen deshalb zu den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft: Arbeit für alle, Gerechtigkeit für alle, Wohlstand für alle ([Röpke](#)).

2. „Der Mensch ist das einzige Tier, das arbeiten muss“ (Kant)

Viele Jahrhunderte lang bis hin zur Neuzeit war „Arbeit“ ein Begriff, der alle Tätigkeiten zur Daseinsvorsorge im Lebenszusammenhang sozialer Gruppen (Horden, Clans, Stämmen, Gesellschaften), von Frauen, Männern, heranwachsenden Jugendlichen und Kindern in gleicher Weise bezeichnete. Zwar gab es immer Zuschreibungen von bestimmten Aufgaben zu bestimmten Personen, die an das jeweilige Geschlecht und soziale Rangplätze gebunden waren. Dennoch galt Arbeit stets grundlegend als Mittel, das Überleben von Individuen, Gruppen und Gesellschaften in ihrer physischen, technischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwelt durch den Einsatz von Aktivitäten, Interaktionen und Gefühlen zu sichern. Deshalb war sie stets sozial geregelt.

„Arbeit“ umfasst demnach alle Tätigkeiten zur Daseinsvorsorge, die im Lebenszusammenhang von Frauen und Männern geleistet werden. Arbeit als Tätigkeit zur Daseinsvorsorge, als habituell geleitetes oder auch bewusstes zweckgerichtetes Handeln erstreckt sich somit auf *alle* Lebensbereiche. Zu Recht beschreibt R. König Arbeit als ein „soziales Totalphänomen“, als einen Tatbestand, der „durch viele Schichten des Lebens reicht und demzufolge eine Vielheit von Blickweisen provoziert“ und als „Mittel, mit dessen Hilfe sich die menschliche Gesellschaft die Außenwelt aneignet und sie im Sinne einer *schöpferischen Anpassung* umgestaltet“. Damit werde

sowohl der primär gesellschaftliche Charakter der Arbeit bestimmt als auch die Tatsache, dass Arbeit in einer besonders engen Beziehung zu den Wertvorstellungen und Verhaltensnormen einer gegebenen Gesellschaft steht (hierzu R. König 1967, 102, 343). Beides ist selbst dann im Spiel, wenn Ökonomen Arbeit als Produktionsfaktor betrachten: dieser Aspekt wird vielfach übersehen.

Die gesellschaftliche Auseinandersetzung um das Phänomen der Arbeit erfolgt in miteinander rivalisierenden Deutungen, die wesentlich durch gegebene soziale Verhältnisse geprägt sind, was stets die Bewertung von Arbeit beeinflusst. So erscheint Arbeit einmal als Teil von Selbstverwirklichung, als positiv und belohnend oder zum anderen als Mühe und Last, als Fremdbestimmung.

In diesem Kontext lohnt es sich, jenen „Entwicklungslinien im Verständnis und in der Bewertung der Arbeit“ nachzuspüren, die auf die griechisch-römische, die jüdisch-christliche Tradition und die mittelalterliche Rezeption zurückführen, wie es Alois Baumgartner und Wilhelm Korff im Handbuch der Wirtschaftsethik 1999, Bd.1, 88 ff. unternommen haben. Dort trifft man auf Themen wie die Spannung zwischen Freiheit und Notwendigkeit, die Gleichheit der Menschen vor Gott und die Geschwisterlichkeit aller Menschen sowie die Gottgefälligkeit redlich geleisteter Arbeit, - heute aktuell wie eh und je.

Ähnliches gilt für die knappe Anmerkung von Immanuel Kant (1724-1804) über Arbeit. In seiner „Kritik der Urteilskraft“ (1790, 2.A. 1793) bezeichnete er Arbeit als „eine Beschäftigung, die für sich selbst unangenehm (beschwerlich) und nur durch ihre Wirkung (z.B. den Lohn) anlockend ist“. Deshalb unternimmt man Arbeit nicht der Beschäftigung wegen wie das Spiel, sondern „wegen einer

anderen Absicht“. „Der Mensch ist das einzige Tier, das arbeiten muss“. Er muss schon als Kind „zum Arbeiten gewöhnt werden“. (Kant-Lexikon S.42, 505 f.).

Allerdings betonen Baumgartner und Korff zu Recht, dass eigentlich erst mit Beginn des 19. Jahrhunderts „der Arbeitsbegriff als eine zentrale geschichtsphilosophische Kategorie entdeckt und ausgearbeitet wird“ (ebd. 93), womit dann für das Verständnis (und Selbstverständnis) der Arbeit in der „Neuzeit“ wegweisende Weichenstellungen erfolgen. In der Literatur ist man sich einig, dass spätestens mit der französischen Revolution und der französischen Verfassung von 1793 und ganz nachdrücklich mit der beginnenden Industriegesellschaft jene Entwicklung einsetzte, die immer deutlicher das Phänomen der Entstehung von Arbeitsmärkten für "Berufs"-mäßig ausgeübte, zeitlich geregelte und geldlich entlohnte Erwerbsarbeit in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückte.

Es ist zugleich die Zeit, in der jene historische Entwicklungen stattfinden, deren Spuren sich im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft niederschlagen (siehe dazu den Überblick über die Geschichte der Politischen Ökonomik in: Schüller, Krüsselberg, Grundbegriffe zur Ordnungstheorie und Politischen Ökonomik, Marburg 2005).

3. Smith, Marx/Engels und Max Weber über: Arbeit im Kontext wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse

Viele der heutigen Debatten über Arbeit sind geprägt durch Interpretationen klassischer Autoren. Dabei geht es nicht nur um Versuche, Legitimationen für eigene Ausdeutungen von Arbeit und Wirtschaft zu erhalten; es zeigt sich stets auch das Bemühen, Wertmuster zu begründen oder auch zu diskriminieren.

An dieser Stelle sollen daher die Positionen einiger jener Autoren etwas genauer dargestellt werden, die für die Debatte „Arbeit in einem kapitalistischen System“ besondere Schwerpunkte gesetzt haben. Dabei sollen speziell jene Wertmuster beleuchtet werden, die im Pro und Contra für ein Konzept Sozialer Marktwirtschaft Bedeutung erlangt haben.

Adam Smith (1723-1790) steht hier nach meiner Auffassung für eine sozialliberale Grundlegung, Marx (1818-1883) und Engels (1830-1895) für eine revolutionäre Umdeutung der klassischen Tradition und Max Weber (1864-1920) für die Entwicklung der Berufsidee in der Ausgestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsethik vermögensfundierter marktwirtschaftlich geleiteter Volkswirtschaften.

3.1. Adam Smith In seinem ökonomischen Hauptwerk, „Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen“ (noch aktuelle deutsche Ausgabe 1974, zitiert WN, in Klammern die Seitenangaben der englischen Ausgabe, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford 1976) bezeichnet Adam Smith die jährliche Arbeit der Bevölkerung als jene Kategorie, die sich als angemessenster Ausgangspunkt erweist, wenn es gilt, eine Wissenschaft vom Menschen zu entwickeln. Mehrfach taucht in seinen einführenden Worten die Wendung auf, der Wohlstand der Nationen sei das Ergebnis der „Geschicklichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung“, des Urteilsvermögens, die mit dem Einsatz der menschlichen Arbeit in Produktionsprozessen ihre Wirkung entfalten. Für Smith ist – wie bereits erwähnt – der Mensch grundlegend mit der Befähigung ausgestattet, aktiv sein Leben zu gestalten.

Die von Smith begründete klassische Tradition der Volkswirtschaftslehre geht davon aus, dass der Mensch von Natur aus mit dem Verlangen nach eigener Wohlfahrt und nach Erhaltung der Gesellschaft ausgestattet sei. Ebenso verfüge er aber mit seiner Befähigung zur Arbeit zugleich über die Möglichkeit, diesem Verlangen nachzukommen und über seine tägliche und jährliche Arbeit Gestalt zu verleihen. Es gibt nur wenige Sätze in der Weltliteratur, denen ähnliche Bedeutung für die gesellschaftliche Zuordnung von menschlicher Arbeit zugesprochen werden muss wie diesem: „The **property** which every man has in **his own labour**, as it is the original foundation of all other property, so it is **the most sacred and inviolable**“ (WN 138) Für Adam Smith also ist für jeden Menschen das Vermögen, welches sich in „seiner eigenen Arbeit“ verkörpert, heilig und unverletzlich. Es ist deshalb „das heiligste und unverletzlichste“ aller vorstellbaren Varianten von Eigentum und Vermögen, weil es vom Ursprung her der Ausgangspunkt ist für das Entstehen aller potenziellen Varianten von Eigentum und Vermögen.

In vielen Einzelbeispielen legt Smith dar, welche Schlussfolgerungen aus dieser Erkenntnis zu ziehen sind. So dürfen z.B. Zunftregeln besitzlose, arme Menschen nicht daran hindern, in die Lehre zu gehen. Sie müssen diese Freiheit besitzen, um dort jene Qualifikation zu erwerben, die ihnen die Freiheit einräumt, später ungehindert ein Gewerbe ausüben zu können. Als Grund nennt Smith, dass allein die Kraft und die Geschicklichkeit der Hände das ist, was „a poor man“ von seinen Vorvätern ererbt hat. Solche Behinderungen der Zugangsmöglichkeiten in Beschäftigung sind für den besitzlosen, nur auf seine Arbeitskraft verwiesenen Menschen eine offene Verletzung seines heiligen und unverletzlichen Rechts, sein Handlungsvermögen dort einzusetzen, wo er es für richtig

hält, sofern er dabei seinen Nachbarn nicht schädigt. Nur auf diese Weise bleibt ihm das Recht gewahrt, im Arbeitsprozess „skill, dexterity and judgment“ zu vergrößern. „Jeder sammelt Erfahrung und wird zum Fachmann in seiner Disziplin, alles in einem wird mehr geleistet, und der Wissensstand wächst beträchtlich“ (WN: 13 f.; 18 f.).

Freiheit des Menschen bedeutet für Smith vor allem Freiheit von „Leibeigenschaft und Sklaverei“. Deshalb ist ein Mensch wirtschaftlich erst dann wirklich frei, wenn er fähig ist, in einem doppelten Sinne Vermögen zu besitzen: einmal an der eigenen Person, zum anderen –zumindest anteilig – an jenen Gütern, die er über seinen Lebensunterhalt hinaus produziert. Sobald die Gesetze eines Landes jene Freiheit zur ungeteilten Vermögensbildung sichern als Freiheit der Person und als Freiheit zum persönlichen Erwerb nicht-humanen Vermögens, vollzieht sich jene „so wichtige Revolution“ (WN: 320/389), die wirtschaftlichen Fortschritt institutionell absichert.

Da das Recht der selbst bestimmten Nutzung des individuellen Handlungsvermögens zugleich der selbst verantworteten Sicherung der wirtschaftlichen Existenz dienen soll, muss, wenn immer der Mensch darauf angewiesen ist, von den Erträgen seiner Arbeit zu leben, sein Lohn ausreichen, ihm einen angemessenen Unterhalt zu gewährleisten: „Reichlicher Unterhalt“ und „eine großzügige Entlohnung derjenigen“, die „alle ernähren, kleiden und mit Wohnung versorgen“, sei nur „recht und billig“. Zudem seien überall dort, wo die Löhne hoch sind, „die Arbeiter immer fleißiger, gewissenhafter und auch schneller bei der Hand als dort, wo sie niedrig sind“ (WN: 68 ff./ 96 ff.). Smith fügt hinzu, das Einkommen müsse

auch ausreichen, eine Familie zu gründen, damit „Kinderreichtum, anstatt eine Last zu sein, eine Quelle des Wohlstands und des Glücks für die Eltern ist“. Armut wirke sich zudem „äußerst ungünstig auf die Erziehung der Kinder aus“ (WN 59 ff./85 ff.). Smith weiß, die verbesserte Lebenslage des überwiegenden Teils der Bevölkerung kann „niemals als Nachteil für das Ganze“ gelten (siehe hierzu im Überblick Krüsselberg 1984, 185-216; ferner 1999, 421-429).

Freiheitsrechte werden damit zur Grundlage für die Entfaltung aller Lebensverhältnisse und die Voraussetzung für die Entstehung von Wohlstand. Für Smith ist der Mensch begabt zur Arbeit. Sie vor allem verschafft ihm seine Ausnahmestellung im Universum. Der arbeitende Mensch ist unter handlungstheoretischem Aspekt vor allem kein Passivum, keine Ware, sondern ein Aktivum, das einzigartige Aktivum Handlungs-, besser Humanvermögen (siehe dazu Krüsselberg 2007).

In jeder ihrer Transaktionen, in jeder ihrer gesellschaftlichen Rollen setzen Menschen ihre persönliche, individuelle Arbeit ein - als Produzenten, als Bürger, als Eltern oder Jugendliche, selbst als Kinder. Sie entdecken dabei Lebenschancen und Lebensrisiken, die wiederum alltäglich auf dem Prüfstand stehen und ständig der Anpassung an veränderte Lebensbedingungen bedürfen.

3.2. Karl Marx und Friedrich Engels Ohne Rückgriff auf Karl Marx (1818-1883) und Friedrich Engels (1830-1895) kann keine sozialwissenschaftliche Debatte über Arbeit erfolgen. Ihr konzeptioneller Einfluss reicht bis weit in die Gegenwart. Für beide steht wie bei Smith das Thema Arbeit analytisch und politisch weit im Vordergrund. Meist ist es nahezu unmöglich, ihre Aussagen voneinander zu trennen. So heißt es etwa bei Engels: „Die Arbeit ist die Quelle alles

Reichtums... - neben der Natur, die ihr den Stoff liefert, den sie zu Reichtum verwandelt. Aber sie ist noch unendlich mehr als dies. Sie ist die Grundbedingung alles menschlichen Lebens, und zwar in einem solchen Grade, dass wir sagen müssen: Sie hat den Menschen selbst geschaffen“ (Engels 1990, 444).

Für Marx und Engels ist die Geschichte der menschlichen Arbeit, soll sie realitätsbezogen sein, einer materialistischen Geschichtsauffassung zu unterwerfen. Deren Grundthese lautet, durch die Produktionsverhältnisse, also die jeweilige ökonomische Struktur der Gesellschaft, werde „in letzter Instanz“ bestimmt, wie die „rechtlichen und politischen Einrichtungen sowie (die) religiösen, philosophischen und sonstigen Vorstellungsweisen eines jeden geschichtlichen Zeitabschnitts“ sich darstellen und damit „das Bewusstsein der Menschen“ prägen. Es gilt, „das Bewusstsein der Menschen aus ihrem Sein, statt wie bisher ihr Sein aus ihrem Bewusstsein zu erklären“. Sie betonen den Prozesscharakter allen Seins und sind sich sicher, die Existenz eines dem Prozess der „Negation durch Negation“ unterworfenen Bewegungsgesetzes in der von ihnen entworfenen „Dialektik“ als „Wissenschaft von den allgemeinen Bewegungs- und Entwicklungsgesetzen der Natur, der Menschengesellschaft und des Denkens“ bewiesen zu haben. Überall zeigten sich „Prozesse, die ihrer Natur nach antagonistisch sind, einen Widerspruch in sich enthalten, Umschlagen eines Extrems in sein Gegenteil, endlich als Kern des Ganzen die Negation der Negation“.

Im „Anti-Dühring“ spricht Engels, gegen Rousseau und Dühring gewandt, davon, in deren Philosophie werde zunächst von einer Gleichheit der Menschen in einem „Urzustand“ gesprochen, der wohl auch als Ideal zu

verstehen sei. Dieser werde später „notwendigerweise durch das ‚Raubsystem‘ aufgehoben“. Dieses aufzuheben durch die Einführung eines auf Gleichheit beruhenden Wirtschaftssystems sei die „Intention marxistischen politischen Bemühens“ (Engels 1990, 25, 131 f.).

Interessanterweise ist damit die Denkfigur angezeigt, der Marx und Engels in ihrer Argumentation über Arbeit folgen. „In den primitiveren Gemeinwesen ging die Arbeit gemeinsam vonstatten und der gemeinsame Ertrag wurde außer dem für die Aussaat reservierten Anteil nach Maßgabe der Bedürfnisse des Verbrauchs verteilt“ (Marx 1988, 702). „Die Arbeit ist zunächst ein Prozess zwischen Mensch und Natur, ein Prozess, worin der Mensch seinen Stoffwechsel mit der Natur durch seine eigne Tat vermittelt, regelt und kontrolliert“. Im „urzeitlichen“ Zustand unterstellt Marx der Arbeit eine „Form, worin sie dem *Menschen* (von Marx hervorgehoben) ausschließlich gehört“. - Das ist seines Erachtens in einer kapitalistischen Gesellschaft völlig anders. Dort arbeitet der Arbeiter „*unter der Kontrolle des Kapitalisten*, dem seine Arbeit gehört“ (Marx 1955, 185 f., 193). Engels liefert – wie vielfach sonst für Texte von Marx - auch für Band 1 des Kapitals eine systematisch angelegte schlüssige Zusammenfassung (Engels 1955). Danach findet der Kapitalist „unter den gegenwärtigen Bedingungen auf dem Warenmarkt eine Ware, welche die eigentümliche Beschaffenheit hat, dass *ihr Verbrauch eine Quelle von neuem Wert, Schöpfung neuen Wertes* ist, ... diese Ware ist – die Arbeitskraft“ (Engels 1955, 819). Wiederholt sprechen Marx (1955, 175, 181) und Engels (1990, 189) von Arbeitsvermögen, womit sie zu Recht auf die Tatsache aufmerksam machen, dass Arbeit nur dann ein Potenzialfaktor bleibt, wenn ihre Erhaltung gewährleistet ist; gemeint ist explizit sowohl die Erhaltung

von Arbeit in deren arbeitsfähigem Zustand (als individuelles Arbeitsvermögen) als auch die „Fortpflanzung des Geschlechts“ (als volkswirtschaftliches Arbeitsvermögen). Zu Unrecht insistieren sie allerdings, dass Arbeitsvermögen „nichts“ sei, wenn es nicht verkauft wird (Marx 1955, 178 f.).

An diese Idee, an diese Vorstellung von Arbeitskraft anknüpfend konstruieren Marx und Engels einen ihrer Schlüsselbegriffe, den **Mehrwert**. Sie stellen fest, dass eine bestimmte Menge an „Lebensmitteln“ nutzen zu können zur Erhaltung des Arbeitsvermögens erforderlich sei, und dies kann nur mit dem Einsatz eines konkreten Volumens an Arbeitszeit bereitgestellt werden, z.B. mit 6 Stunden Arbeitseinsatz. Zahle nun der Kapitalist, der Arbeitsplätze anbietet, dem Arbeiter eine Geldsumme, die jene sechs Arbeitsstunden „vertritt“, welche ihrerseits jene Überleben sichernden Lebensmittel „Tag für Tag... repräsentieren“, entspräche dies dem „vollen Tageswert seiner Arbeitskraft“. Da aber nur sechs Stunden von vierundzwanzig nötig sind, das Leben zu erhalten, könne der „Geldbesitzer“, dem durch diese Zahlung der Gebrauch der Arbeitskraft während des ganzen Tages „gehört“, den Arbeiter auch zwölf Stunden lang arbeiten lassen. Nun liefert ihm der Arbeiter täglich „das Wertprodukt von zwölf Arbeitsstunden. Differenz zugunsten des Geldbesitzers - sechs Stunden unbezahlte Mehrarbeit, ein unbezahltes Mehrprodukt, in dem die Arbeit von sechs Stunden verkörpert ist“.

Engels fasst zusammen (1990, 189 f.): „Das Kunststück ist gemacht. Mehrwert ist erzeugt, Geld ist in Kapital verwandelt. Indem Marx auf diese Weise nachwies, wie Mehrwert entsteht und wie allein Mehrwert unter der Herrschaft der den Austausch von Waren regelnden Gesetzen entstehen kann, ... enthüllte er den Kristallkern,

um den die ganze heutige Gesellschaftsordnung sich angesetzt hat“. Das heißt insbesondere: Er legte „den Mechanismus der heutigen kapitalistischen Produktionsweise und der auf ihr beruhenden Aneignungsweise bloß“.

Das Kapital habe – so Marx – die Mehrarbeit nicht erfunden (1955,243). Gleichwohl „übergipfelt es (als ... Exploiteur an Arbeitskraft) alle früheren auf direkter Zwangsarbeit beruhenden Produktionssysteme“ (ebd. 325). So liegt es nahe, dass die Länge des Arbeitstages für Marx zum Kriterium für Ausbeutung wird. Marx klagt die weltweite Fortdauer von Sklaverei und Leibeigenschaft in der Lohnarbeit an und sucht nach Möglichkeiten, sie zu überwinden. Er selbst registriert bereits zu seiner Zeit aktuelle Eingriffe des Gesetzgebers (Marx 1955, 275 ff., 290 ff., 799 ff.), ohne ihnen echte Humanisierungschancen einzuräumen. Historisch beginnt damit der „Kampf um Feststellung des Arbeitstages“, konkret um dessen faktische Länge, von dem Engels 1868 sagt, er dauere „bis zum heutigen Tag“ (1955, 821).

Wenig fehlt jetzt an 150 Jahren Laufzeit dieses Prozesses. Die Entwicklung neuartiger Institutionen entschärfte - wie zu beobachten ist - nachhaltig das von Marx erwartete und erhoffte revolutionäre Potenzial. Aktuell verlagert hat sich das Thema Arbeitswelt in ordnungspolitische Regelungen mit Verfassungsrang (siehe oben Kapitel 5.).

Nicht der Siegeszug des Proletariats, sondern die Entstehung einer neuen Wirtschaftsgesinnung prägte den Weg zu „Reichtum und Armut der Nationen“. Viel zu wenig konkret wird daher vielfach dieses Thema behandelt und mit ihm die Frage, warum bis heute in der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung der Gegenwart die Menschen ihrem Beruf, ihrer Arbeit, ihrer Tätigkeit eine

so große Bedeutung zumessen. Hier dürfte nach wie vor die von Max Weber initiierte Debatte über Zusammenhänge zwischen Protestantismus und Kapitalismus, konkreter: „dessen These von einer `inneren Verwandtschaft` bestimmter Ausprägungen Protestantischen Geistes und moderner kapitalistischer Kultur“ (Käsler 2010, 8, 29) von Interesse sein. Modern ist an diesem Kapitalismus seine alle Lebensbereiche durchdringende, alle Lebensweisen prägende Rationalität.

3.3. Max WeberMax Weber (1864-1920) hatte sich in Teilen seines Werkes mit der Frage beschäftigt, warum sich gerade nur in bestimmten Regionen Europas jene wirtschaftliche Entwicklung vollzogen hatte, die hinfort alle Länder der Welt in ihren Bann zog. Er meinte, dass der entscheidende Anstoß für diese Wohlstandsmehrung eine mit der Reformation sich durchsetzende allmähliche asketische Veränderung in der Einstellung zur Arbeit war, die er „Geist des Kapitalismus“ nannte. Eine neue Art, über Wirtschaft zu denken, mit Geld und Wirtschaft umzugehen, sich selbst als wirtschaftlich handelnde Person in Wirtschaft und Gesellschaft einzubringen, habe sich mit starkem religiösen Hintergrund in unterschiedlichen zeitlichen Abschnitten und inhaltlichen Ausprägungen der Reformation entwickelt. Handeln wurde zunehmend zweckrational nach seinen Zielen, Mitteln und Nebenwirkungen befragt und wertrational nach seinem Sinn.

Bereits bei Martin Luther (1483-1546) hieß es, dass die Erfüllung der innerweltlichen Pflichten der einzige Weg sei, Gott wohlzugesfallen, dass nur damit Gottes Wille erfüllt werde und deshalb jeder ausgeübte Beruf vor Gott gleich viel wert sei. Damit war eine enorme Aufwertung jeder Form von Arbeit im Alltag erfolgt. Der Calvinismus und die

protestantischen Sekten – das war die entscheidende Beobachtung Max Webers – gingen weit über die Lutherposition hinaus. Für sie galt Berufsarbeit als die dem Menschen von Gott gestellte Aufgabe. Sie ein Leben lang gottgefällig auszuüben, war die einzige Chance, das Seelenheil zu gewinnen. Allerdings gab es für niemanden eine Gewissheit, zu den letztlich Auserwählten zu gehören. So wurde die Berufspflicht zum Dreh- und Angelpunkt auch der religiösen Welt. Sie verlangte lebenslang rastlose Berufsarbeit, eine „Tätigkeit, die den ganzen Menschen erfüllt“ und als „Berufung“ erlebt wird.

Die christliche Askese, die den ganzen Menschen in seiner Berufung zur Arbeit in der Welt leitet, rückt über die Berufspflicht – so Kaesler (13 f., 29, 30) zu Recht – in die Mitte der Idee vom „Geist des Kapitalismus“. Zum „Leitmotiv“ des Kapitalismus sei geworden, dass der Mensch für sein Geschäft da ist und nicht umgekehrt. Der Sinn von Arbeit sei nicht länger in der unmittelbaren Befriedigung materieller Bedürfnisse zu sehen; hinfort gelte die Überzeugung, „Erwerb“ sei der eigentliche „Zweck des Lebens“, er diene der Gottgefälligkeit. „Unter strenger Vermeidung alles unbefangenen Genießens“ soll auch immer mehr Geld erworben werden.

Nach Weber veranlasst der „neue“ Geist des Kapitalismus, da, wo er wirkt, die Akteure in harter Nüchternheit so zu handeln, dass sie nicht arbeiten, um zu verbrauchen, sondern um zu erwerben. Erstes Mittel ihres Wirkens ist der Erwerb von Geld. Geldhaltung (heute: „Kassenhaltung“) ist die erste Form der Vermögensbildung. Geld ist Vermögen in seiner liquidesten Gestalt und deshalb stets verfügbar. Liquide Mittel dienen der wirtschaftlichen Sicherheit. Aber wichtiger ist die Akkumulation, ihr Einsatz zum Zweck der Ausdehnung des Bestands an produktiven Mitteln, die

„Investition“. Antrieb ist hier nicht die Schaffung von Reichtum für die Person (Weber: sie „hat nichts“ davon), Schließlich ist der Mensch immer nur Verwalter der durch Gottes Gnade ihm zugewendeten Güter (192 f.). Antrieb ist „die irrationale Empfindung guter Berufserfüllung“. Auf diese Weise wird „stete Arbeit (dem Menschen) zum Leben unentbehrlich“ (siehe Weber 2010, etwa 36 f., 46 f., 52 – 56, 91 f.; ebd. Kaeslers exzellentes Vorwort zu dieser seiner Edition der Weber-Ausgabe).

Weber arbeitet während seiner Reflexionen über den „Geist des Kapitalismus“ mit dem Terminus „historisches Individuum“. Gemeint ist ein „Komplex von Zusammenhängen in der geschichtlichen Wirklichkeit, die wir unter dem Gesichtspunkt ihrer Kulturbedeutung begrifflich zu einem Ganzen zusammenfassen“. Gefragt wird nach dessen wesentlichen Bestandteilen, die, um ein Bild zu gewinnen, – zumindest in „provisorischer Veranschaulichung“ allmählich aus der Beobachtung und Analyse von Kontexten in ihren Einzeleinheiten zu einer Perspektive „komponiert“ werden sollen.

Weber bedient sich einiger Aussagen von Benjamin Franklin, um die Wesenszüge dieses Konstrukts in ihrer Kulturbedeutung, konkret: dessen „Tugenden“, bestimmen zu können. Es sind Handlungsempfehlungen in Sachen Berufsethik, die hier gebündelt werden:

- „Fleiß“, stetige Bereitschaft zur Arbeit, führt zu Gelderwerb, dessen weiterer Einsatz weiteren Gelderwerb leistet.
- Geld ist „von zeugungskräftiger und fruchtbarer Natur“. „Zeit ist Geld“.
- Wer ein Geldstück „umbringt (nach Franklin „im Wirtshaus, wenn Du bei der Arbeit sein solltest“),

mordet (!) alles, was mit ihm hätte produziert werden können: ganze Kolonnen von Pfunden Sterling“.

- Fleiß und Mäßigkeit sowie Pünktlichkeit und Gerechtigkeit bei allen Geschäften, das Gedächtnis für Schulden und eine genaue Rechnung über Ausgaben und Einkommen tragen dazu bei, einen jungen Menschen in der Welt vorwärts zu bringen, nicht zuletzt auch „zu jeder Zeit alles Geld (zu) entleihen, was seine Freunde gerade nicht brauchen“. „Auch Kredit ist Geld“.
- „Mangel an Sorgfalt mit dem Gelde“ erscheint (in den Augen von Weber) Franklin als „ein *ethischer Defekt*“, und zwar deshalb, weil im Puritanismus dieses Arbeitsethos verknüpft wird mit dessen Lehre der Gnadenwahl. Wirtschaftlicher Erfolg kann, muss aber nicht ein Zeichen sein für Gottes Gnade. „Rastlose Berufsarbeit“ (Weber 2010, 105) fördert in einer Welt, die wunderbar zweckvoll gestaltet dem Nutzen des Menschengeschlechts dient, Gottes Ruhm, ist somit gottgewollt (101). Der Einzelne aber hat jedoch objektiv allein durch eine Lebensführung, die Gottes Ruhm mehrt, die Chance, seine Beziehung zu Gott zu erkennen (108/109). Ihr Grundmerkmal ist eine „systematische Selbstkontrolle“ (111) jeglichen eigenen Handelns in asketischer Prägung. Die „*Qualitäten*, welche die ihr entsprechenden Lebensführung charakterisieren“(113) lassen sich erkennen und benennen.

Weber folgert: Die Normen dieser Lebensform (in Alltag und Wirtschaft) verpflichten jeden Einzelnen auf das „Ideal des *kreditwürdigen Ehrenmannes*“ und mehr noch auf ein „als

Selbstzweck vorausgesetztes Interesse an der Vergrößerung seines Kapitals“. Das sei schon eine im Vergleich zur damals traditionellen „eigentümliche ´Ethik`, deren Verletzung nicht nur als Torheit, sondern als eine Art von Pflichtvergessenheit behandelt wird: dies vor allem gehört zum Wesen der Sache ... Es ist ein *Ethos*, welches sich äußert, und in eben *dieser* Sache „interessiert es uns.“

Sobald sich dieses *Ethos* in der Wirklichkeit äußert und als soziale Norm anerkannt und im Sozialisationsprozess internalisiert (46) ist, wird „die ethische Praxis des Alltagsmenschen ... so ihrer Plan- und Sinnlosigkeit entkleidet und zu einer konsequenten Methode der gesamten Lebensführung ausgestaltet“ (115). Mit dem „Gedanken der Notwendigkeit der *Bewährung des Glaubens* im weltlichen Berufsleben“ (120) wurde ein Arbeitsethos, „etwas gänzlich Transzendentes“ (78), entwickelt, das Menschen dazu antrieb, die Vorstellung von Arbeit mit einem hoch entwickelten „Verantwortlichkeitsgefühl“ zu verbinden und Arbeit so zu betreiben, als ob sie „absoluter Selbstzweck, ´Beruf`, wäre“ (46).

Dass „Gelderwerb ... sofern er in legaler Weise erfolgt – innerhalb der modernen Wirtschaftsordnung das Resultat und der Ausdruck der Tüchtigkeit im *Beruf*“ sei und „*diese Tüchtigkeit* ... das A und O der Moral“, wurde für den Arbeiter „ebenso charakteristisch“ wie für den Unternehmer: die Auffassung von Erwerb im Beruf war dabei deckungsgleich mit der einer rationalen Lebensführung auf der Grundlage der Berufsidee (78, 81, 199f.). Nach Weber erzieht und schafft sich der moderne Kapitalismus im Wege der ökonomischen Auslese die Wirtschaftssubjekte – Unternehmer und Arbeiter – deren er bedarf. Weil sich im Prinzip kein Mensch solcher Berufspflicht entziehen kann, entsteht eine wirtschaftliche,

politische, gesellschaftliche, kulturelle und mentale Ordnung, die Weber Kapitalismus nennt, ein moderner, rationaler Betriebskapitalismus, der dem Einzelnen, soweit er in den Zusammenhang des Marktes verflochten ist, unwiderruflich die Normen seines wirtschaftlichen Handelns aufzwingt (79) (siehe dazu auch Kaesler, 2010, 14).

Historisch registriert David Landes in seiner sorgfältig recherchierenden Studie über „Reichtum und Armut der Nationen“ zunächst für das 18. und 19. Jahrhundert „eine ökonomische Gewichtsverlagerung in den Norden Europas“. Bei der Suche nach der Ursache für diese Entwicklung sieht er, dass die verlierenden Länder sich bei der beginnenden Erschließung der Welt im Fall Italiens auf ihre alten Handels- und Handwerkszentren (im Mittelmeerraum) und im Fall von Spanien auf die Verwaltung und Nutzung der in Übersee geplünderten Reichtümer beschränkt hätten. Dagegen setzten die gewinnenden Länder eher auf Fischfang, Getreideanbau, die Fertigung von Textilien, Holz-, Kohle- und Eisenproduktion: „Sie bauten auf Arbeit“ (Landes 1999, 191 f.).

1904/05 habe nun Max Weber, ein „Muster an sozialwissenschaftlicher Vielseitigkeit“, einen „der bedeutsamsten und provokativsten Essays, die je geschrieben wurden: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“, veröffentlicht. Dort habe er eine überzeugende Erklärung vorgetragen für die sich damals abzeichnenden strukturellen Veränderungen im Wirtschaftsverhalten. Mit der Reformation habe sich insbesondere über dessen Variante des Calvinismus eine kulturelle Transformation der Alltagsethik vollzogen, die Arbeit zu einer Lebensform machte, die sich grundlegend von der bisherigen unterschied: „rational, ordentlich,

fleißig, produktiv“, kurzum: „die Schaffung eines neuen Menschen“ (Landes 1999, 195 f.).

Aber bereits Max Weber ahnte die Gefahr, dass sich mit den wirtschaftlichen Erfolgen des kapitalistischen Systems, die selbst Marx kommen sah, dieses asketisch geprägte Ethos ausdünnen mochte, womit sich der Kapitalismus seiner ethischen Grundlage zu entledigen drohte, als „Gehäuse“ aber weiter funktionierte. Weber drückte seine Sorge in Worten aus, die sowohl seine visionäre Stärke als auch die Kraft seiner Sprache eindrucksvoll belegen: „Niemand weiß noch, wer künftig in jenem Gehäuse wohnen wird und ob am Ende dieser ungeheuren Entwicklung ganz neue Propheten oder eine mächtige Wiedergeburt alter Gedanken und Ideale stehen werden, *oder* aber – wenn keins von beiden, mechanisierte Versteinerung, mit einer Art von krampfhaften Sich-Wichtig-Nehmen verbrämt. Dann aber könnte für die ‚letzten Menschen‘ dieser Kulturentwicklung das Wort zur Wahrheit werden: `Fachmenschen ohne Geist, Genußmenschen ohne Herz: dies Nichts bildet sich ein, eine nie vorher erreichte Stufe des Menschentums erstiegen zu haben `“ (201).

Das sind die Fragen und Sorgen eines Sozialwissenschaftlers, der Befürchtungen hegt, die in Wirtschaft und Gesellschaft mit Aufklärung und ethisch fundierter Marktwirtschaft gewonnenen Freiheiten könnten verloren gehen in einer Welt der Bürokratie, die Weber einst als „Herrschaft der Experten(Fachleute)“ definiert hatte und sich inzwischen als gängige Herrschaftsform aller großen Organisationen entpuppte. Dort droht mit dem Ausufern rein rechenhafter Versachlichungskalküle eine Verletzung der Würde von Einzelmenschen. Wo dann reiner Gelderwerb und reines Herrschaftsstreben den Vorrang erhalten vor steten Wohlstand fördernder Berufund

Sinnerfüllung im Sinne innerweltwirtschaftlicher Askese und der Ansammlung und Bewahrung von Vermögen aller Art, ersticken Fachmenschen ohne Geist, residierend in "stahlharten Gehäusen" mit dem Anspruch auf deren vorgebliche Rationalitäten, letztlich jegliche Spontaneität menschlichen Handelns in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, weil diese Welt sich ihres religiös-ethischen Sinnes entledigt hat.

Jedoch, was immer geschieht, Menschen werden stets nach dem Sinn ihrer Arbeit fragen. Wie sich die Kultur einer Gesellschaft entwickelt, dürfte daher bestimmt sein durch den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Umgang mit ihrer Arbeit.

4. Arbeit in der Marktwirtschaft

Offensichtlich gilt gegenwärtig die Erwerbsvariante der Arbeit als rationalisierteste Form gesellschaftlich relevanter Tätigkeit. In sich entwickelnden Marktwirtschaften schien es normal zu sein, den mutmasslich gesellschaftlichen Wert von Arbeit über Marktpreise zu erfassen. Das war wichtig, um sie besteuern zu können. All das galt für Erwerbsarbeit. Zudem konnte deren Gesamtsumme als Wert der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung ausgegeben werden.

Weniger interessierte den Staat in der Marktwirtschaft der gesellschaftliche Wert der Arbeit, die in den privaten Haushalten von Familien geleistet wird. Das aber ist exakt die Arbeit, die wegen der unmittelbaren Versorgung, Pflege und Erziehung der Haushaltsmitglieder, insbesondere einer umfassenden Verantwortlichkeit für das Wohl der Kinder, ein unentbehrliches Kernstück jeglicher Art der gesellschaftlichen Daseinsfürsorge ist. Dass jene Leistungen nahezu selbstverständlich - ohne besondere Einkommensanreize - angeboten wurden, ließ den Eindruck

aufkommen, sie erfolgten kostenlos. So ergab sich eine groteske Entwicklung: Alle Aufwendungen, die für die nachwachsende Generation und die Erhaltung der Schaffenskraft der produzierenden Generation erbracht wurden, verloren das Prädikat, Arbeit zu sein. Alle Leistungen zur Förderung der produktiven Kräfte einer Gesellschaft schienen unter diesem Aspekt mangelnder unmittelbarer Messbarkeit zur "Wertlosigkeit" zu entarten. Im Gegensatz dazu stieg Erwerbstätigkeit in den Rang eines all umfassenden Arbeitsbegriffs auf. Dazu reichte anscheinend die Eigenschaft, solche Leistungen über den Maßstab der am Markt sichtbar werdenden Tauschwerte numerisch zu erfassen.

Familientätigkeit als Arbeit war hinfert kein Thema, dem in der Öffentlichkeit und Politikebene sonderliche Bedeutung zugemessen wurde. - Auch in den entstehenden Systemen der sozialen Sicherung erhielt Erwerbsarbeit einen höheren Stellenwert für das Ausmaß der Alterssicherung des Einzelnen als dessen konkrete Daseinsvorsorge für Kinder und andere Familienmitglieder. Dogmenhistorisch von Bedeutung ist allerdings der Streit, den Friedrich List gegen die Klassik führte – mit dem Vorwurf, für sie stehe fest: Wer Schweine züchtet, ist produktiv. Wer Menschen erzieht, ist unproduktiv (siehe Krüsselberg, H. G., Die Fabel von der Unproduktivität der Arbeit im Familienhaushalt, in: *Uta Meier* (Hg.), Vom Oikos zum modernen Dienstleistungshaushalt. Der Strukturwandel privater Haushaltsführung. Frankfurt/New York 1997, S. 85-100.

Erst allmählich tritt die Tatsache, die jedermann alltäglich erlebt, wiederum in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, dass in den Familienhaushalten jene werteschaaffenden Leistungen erbracht werden, die den privaten Lebensbereich der Menschen mit Inhalten erfüllen und

dessen Lebensqualität und Sinngehalt bewirken. Natürlich fallen diese für andere zu erbringenden Versorgungs-, Pflege- und Erziehungsleistungen der Familien im Lebenszyklus der Menschen, insbesondere im Familienzyklus mit unterschiedlicher Belastungsintensität an. Dennoch kann grundsätzlich gesagt werden, dass Familientätigkeit (jeweils für andere Familienmitglieder erbracht) zusätzlich zur Erwerbsarbeit - von zahlreichen Personen unabdingbar - zu leisten ist. In den Familienhaushalten verknüpfen sich stets Arbeitsleistungen unterschiedlicher Art in einem System der Gegenseitigkeit von Begünstigungen und Hilfen.

Daraus folgt zwingend die gesellschaftspolitische Notwendigkeit, Arbeit stets umfassend zu definieren und nicht etwa auf Erwerbstätigkeit zu beschränken. In diesem Sinn ist Arbeit zunächst zu verstehen als das bewusste Handeln zur Befriedigung von Bedürfnissen, als Teil der Daseinserfüllung des Menschen. Arbeit ist zweckgerichtete, dem arbeitsteiligengesellschaftlichen System eingefügte und in mannigfaltiger Weise nützliche Tätigkeit. Jeglicher Wohlstand einer Gesellschaft ist das Ergebnis der Existenz von Geschicklichkeit, Sachkenntnis, Erfahrung und Urteilsvermögen, die beim Einsatz menschlicher Arbeit in Wirtschaft und Gesellschaft zur Wirkung gelangen. Menschliche Arbeit ist deshalb eine Aktivität besonderer Qualität. Sie ist - das sei erneut nachdrücklich hervorgehoben - die Basis für die wohl grundlegendste Eigenschaft des Menschen, permanent danach zu streben, seine Lebensbedingungen zu verbessern. Arbeit genießt deshalb den besonderen Schutz der Gesellschaft - zunächst den des Grundgesetzes, dann den des auf dessen Basis errichteten Systems organisierter Arbeit [Arbeitsmarktordnung](#), ergänzt durch den Schutz des Sozialgesetzbuches, nicht zuletzt dort formuliert in § 1 der

Aufgabenstellung und § 2 (mit dem Stichwort der sozialen Rechte).

5. Arbeit in freiheitlichen Demokratien: Soziale Rechte im gesellschaftlichen Lebenszusammenhang

Freiheitliche Demokratien sind der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit verpflichtet. Sie wollen den Menschen Lebensbedingungen bieten, die dazu beitragen,

- ein menschenwürdiges Dasein zu sichern,
- gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen,
- die Familie zu schützen und zu fördern,
- den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und
- besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

Jeder Mensch hat zur Entfaltung seiner Persönlichkeit ein Recht auf Erziehung, ein Recht auf eine Ausbildung, die seiner Neigung, Eignung und Leistung entspricht, ein Recht auf Hilfe zur Erlangung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes, auf wirtschaftliche Sicherung bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers sowie ein Recht auf Zugang zur Sozialversicherung (siehe dazu §§ 1 bis 10 des Sozialgesetzbuches der Bundesrepublik Deutschland)

Zu dieser Auflistung von humanen Rechten im Sozialgesetzbuch äußerte sich eigens die Sachverständigenkommission für den Fünften

Familienbericht (1994). Sie meinte, dort thematisiere der Gesetzgeber in bislang kaum zureichend gewürdigter Weise den fundamentalen gesellschaftlichen Kontext, in den Arbeit in Demokratien liberalen Zuschnitts einzubetten sei. Deziert war hier die Rede von einer „Charta der sozialen Rechte“. Dabei war klar, dass der Begriff „Charta“ nicht im Sinne eines (Staats-)Grundgesetzes verwendet wurde, sondern eher (wie im Völkerrecht) als Programm für eine zukünftige (Friedens-)Ordnung, wie es vielfach in den Arbeiten von Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack der Fall war.

In der aktuellsten Fassung der „Übersicht über das Sozialrecht“ der Bundesrepublik Deutschland wird nun angemerkt, „die Hoffnung des Gesetzgebers, die er in § 2 Abs. 2 SGB I ausgedrückt hat, dass nämlich die sozialen Rechte bei der Auslegung der Vorschriften der Sozialgesetzbuches und bei der Ausübung von Ermessen zu beachten seien, hat sich nicht erfüllt“ (Übersicht 2010, 9). Damit wird aber nichts anders gesagt, als dass die deutsche Rechtsprechung in diesem Bereich die Intention des Gesetzgebers missachtet hat und ihr ein Versäumnis gegen die Prinzipien einer Sozialen Marktwirtschaft anzulasten ist. Schließlich hatte der Gesetzgeber formuliert: „Die nachfolgenden sozialen Rechte sind bei der Auslegung der Vorschriften dieses Gesetzbuchs und bei der Ausübung von Ermessen zu beachten; dabei ist sicherzustellen, dass die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden.“ In diesen Worten wird wohl nicht lediglich nur eine „Hoffnung“ angedeutet; mit ihnen erfolgt eine unmissverständliche Anweisung, die auf ihre Anwendung gleichwohl noch wartet.

6. Der Arbeitsbegriff der Wissenschaft

Deshalb erweist es sich als notwendig, Arbeit in der Wissenschaft so zu definieren, dass sowohl deren individuelle als auch ihre gesellschaftliche Bedeutung sichtbar wird. Hilfreich dürfte hier sein, sie so zu sehen, wie es in der Konzeption von Zeitbudgetstudien geschieht. Arbeit ist immer Zeitverwendung. Sie ist immer auch Leistung. Zeit ist aus der Perspektive der Ökonomik gesehen die individuell knappste, weil nicht beliebig vermehrbare Ressource. Grundsätzlich ist es eine Frage von hoher gesellschaftlicher Bedeutung, welchen Stellenwert eine Gesellschaft unterschiedlichen Zeitverwendungsmustern zubilligt. Im Prinzip geht es um die Beantwortung der Frage nach Lösungen für potenzielle Wertunterschiede oder gar Zielkonflikte beim „Einsatz“ knapper Zeit etwa für „Arbeit“ oder „Muße“, für „Konsum“ oder „Investition“, für „Familienarbeit“, „Erwerbsarbeit“ und „gesellschaftlich notwendige oder erwünschte Arbeit“. Permanent muss in Haushalten, Unternehmen, Staat und Gesellschaft entschieden werden, welche Art von Arbeit gerade jetzt eingesetzt werden soll. Dabei ist nicht immer ein Preis bekannt, der den jeweiligen Wert des Arbeitseinsatzes signalisiert. Das gilt gleichermaßen für Individuen, Familienhaushalte, Unternehmen, Organisationen und Gesellschaften.

In den Sozialwissenschaften ist Arbeit das Stichwort für den konkreten Einsatz, die individuelle Entfaltung von persönlichen Handlungspotenzialen physischer, psychischer, sozialer und kultureller Art, also für den Einsatz von Humanvermögen in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen. Arbeit ist eine zweckgerichtete Aktivität, deren Formen und Inhalte sich im Lebenszyklus verändern. Schon dessen Beginn, die Geburt von Kindern und der damit einhergehende Sozialisationsprozess, ist äußerst arbeits-, weil zeitintensiv, ohne dass dies den beteiligten Akteuren

immer bewusst sein muss. Das Erlernen von Fähigkeiten, das zu leisten, was später Arbeit genannt werden kann, stellt sicherlich das erste und zugleich zentralste Element des Sozialisationsprozesses dar. Hier ist mehrfach Aktivität verlangt, schon vom Kind, zugleich von Eltern, Geburts- und Pflegehelfern, Lehrern u. a., - Aktivität in Gestalt nicht monetär entlohnter Arbeit und auch monetär entgeltener mit dem Ziel der Qualifizierung von Arbeitskraft.

Unter diesem Aspekt muss dann auch bedacht werden, wie stark von Lebensbeginn an Arbeit investiven Charakter hat. Wenn nach moderner Auffassung selbst Kinder, sobald sie geboren sind, beginnen müssen, „selbst in sich zu investieren“, wird die bisher dominierende Sicht von Arbeit, sie müsse auf Erwerbsarbeit bezogen sein, obsolet. Wenn zudem derzeit zur Erhaltung ihrer Erwerbsfähigkeit von allen Beschäftigten gefordert wird, lebenslang „in sich selbst zu investieren“, und dies für die Produktionspotenziale in der Generationenfolge ständig gewichtiger wird (siehe dazu Krüsselberg 1992, 31 ff.), bedarf es eines nahezu revolutionären neuen Zugangs zum Thema „Arbeit in modernen Gesellschaften“, was vielen gesellschaftlichen Entscheidungsträgern nur allmählich bewusst zu werden scheint.

Allerdings scheint die Meinung langsam konsensfähiger zu werden, dass der Wohlstand moderner Gesellschaften das Ergebnis eines ständigen Prozesses der Bildung von Humanvermögen ist, der auf den Pflege-, Fürsorge- und Erziehungsleistungen in den Familien der Gesellschaft (als Sozialisationsprozess), dann auch in den gesellschaftlich geprägten Bildungsprozessen in Schule, Wirtschaft und den demokratischen Institutionen des politischen Lebens basiert. Die Bildung von Humanvermögen bedeutet die Verkörperung von Fähigkeiten zur Alltagsbewältigung in

Menschen, den Erwerb von Geschicklichkeit, Sachkenntnis, Erfahrung und Urteilsvermögen.

Mit dem Fünften Familienbericht (1994) ist die Botschaft ins Land gegangen: **Nur über eine erfolgreiche Humanvermögensbildung in Familie und Schule wird eine innovative und effiziente Wirtschaft und darüber hinaus eine dynamische, weltoffene Gesellschaft möglich.**

Zu erinnern bleibt: In allen Lebensbereichen ist zu deren Erhalt Arbeit erforderlich. Arbeit ist jedoch nicht naturwüchsig existent; Arbeit ist ein Kulturprodukt.

Arbeit zu finden – so sollte die marktwirtschaftliche Position umschrieben werden – hängt von der Fähigkeit der Einkommen für ihre Arbeit suchenden Mitglieder von Haushalten ab, sich am Markt mit Leistungsangeboten so anzubieten, dass sie auf eine Nachfrage stoßen.

Solche Angebote können produktive Leistungen wie Güter bestimmter Art oder auch eigene Dienstleistungen sein, die sie selbständig, also als **Unternehmer** anbieten. Sie auszuüben setzt voraus, dass sie sowohl über Startkapital verfügen oder sich solches beschaffen können – in kleinen oder großen Volumina – , um Produktivvermögen (Anlagen, Rohmaterialien u.ä.) erwerben oder auch Mitarbeiter (Humanvermögen) anwerben zu können, als auch über ein Bewusstsein, bestimmte berufliche Qualifikationen zu besitzen, und Risikobereitschaft sowie Durchsetzungsvermögen. Vielfach wird moniert, wie hoch allein der bürokratische Aufwand an Zeit und Geld bei Unternehmensgründungen ist. Für ihre Aktivitäten erzielen Unternehmer ein Unternehmer- oder Gewinneinkommen.

Unselbständige Arbeit übt derjenige aus, der bereit ist, in freier Entscheidung, weil er das unantastbare Vermögen an

der eigenen Person besitzt, sich von Unternehmern oder Unternehmen anwerben zu lassen und seine Tätigkeit gegen Entlohnung in einen organisatorischen Rahmen weisungsgebunden einzubringen. Er überträgt das Risiko, die erzeugten Produkte selbst vermarkten zu müssen, an andere für ein vereinbartes festes Lohn-oder Erwerbseinkommen

Prinzipiell sind alle Wirtschaftssubjekte, die irgendeine Variante von Vermögen besitzen und diese investiv nutzen, Unternehmer. Das gilt für Immobilien ebenso wie für Sparguthaben, Wertpapiere u.ä. und ganz gewiss für Humanvermögen. Als Investoren erzielen sie ein Gewinneinkommen, wie immer es sich nennen mag, etwa Zins, Dividende oder Nettomiete. Das weiss die marktwirtschaftliche Ordnungstheorie seit Adam Smith (siehe oben 3.1.): Für Adam Smith ist – wie bewusst noch einmal wiederholt werden soll – ein Mensch wirtschaftlich erst dann wirklich frei, wenn er fähig ist, in einem doppelten Sinne Vermögen zu erwerben und zu besitzen: einmal an der eigenen Person, zum anderen –zumindest anteilig – an jenen Gütern, die er über seinen Lebensunterhalt hinaus durch seine Arbeit produziert.

In freier Entscheidung, weil er das unantastbare Vermögen der eigenen Person besitzt, kann er **Unternehmertätigkeit oder Unselbständige Arbeit** zum Schwerpunkt seiner Arbeit machen, auch beides miteinander kombinieren. Darüber hinaus kann jede Person Vermögen unterschiedlicher Spielart akkumulieren und für dessen Anlage Renditen, also weiteres Einkommen erzielen.

Arbeit und Anlageformen zu finden – so wurde oben die marktwirtschaftliche Position umschrieben – hängt von der Fähigkeit der Einkommen für den Einsatz ihres Arbeitsund wirtschaftlichen Vermögens suchenden Mitglieder von

Haushalten ab, sich am Markt mit Leistungsangeboten so anzubieten, dass sie auf eine Nachfrage stoßen.

Grundsätzlich gilt, dass sich der Selektionsprozess der Gründung von Unternehmen, der Anlage von Vermögen und auch der Arbeitsplatzsuche über alle Sektoren der Wirtschaft erstreckt. Dies umfasst auch die Gründung von staatlichen, kirchlichen, genossenschaftlichen u. ä. Unternehmen (Krüsselberg 1995, 31 ff.). Eine moderne Gesellschaft eröffnet somit Chancen, wenn sie die grundlegenden Freiheiten schützt sowie eine große Breite an Möglichkeiten schafft, mit Arbeit Einkommen zu erzielen. Es gibt

1) Arbeit, die in einem gesellschaftlich geordneten Feld angeboten wird, in einem Bereich, der gesetzlich sorgsam abgegrenzt und geregelt wird, das ist in weitesten Sinne sowohl der offizielle Arbeitsmarkt als auch der Markt für Unternehmensgründungen. Allerdings findet

2) Arbeit ebenfalls außerhalb dieser regulierten Beschäftigung statt, in einem Sektor, der als irregulär oder inoffiziell oder auch als „Schattenwirtschaft“ bezeichnet wird, gleichwohl Arbeitskapazität, also Arbeitskräfte bindet. Vielfach wird betont, die Bürger wichen hier vornehmlich dem Zugriff der fiskalischen Interessen des Staates aus. Vielleicht aber sollte dennoch darüber nachgedacht werden, wie viel an wechselseitiger Solidarität im Spiel ist, wenn hier Menschen untereinander Leistungen austauschen, die punktgenau eigene Interessen widerspiegeln. Aktuell bleiben deshalb Fragen z.B., inwieweit unternehmerische Potenziale an bürokratischen Hürden scheitern.

Unser Überblick über die Chancen der Einkommenserzielung durch Arbeit sollte nicht enden ohne Erwähnung der Frage, ob nicht auch Einkommen erzielt

werden können, ohne Arbeit zu leisten. Schließlich zeigt ein Blick in die Realität unserer Gesellschaft, dass in den vergangenen Jahrzehnten der Anteil der „Übertragungen“, von Zahlungen für und Einnahmen an Personen **„ohne spezielle Gegenleistung“**, das Volumen der sogenannten „Transfereinkommen“ (Renten, Pensionen, Unterstützungen, Beihilfen, Versicherungsleistungen) Einkommen, stetig gewachsen ist. Hier wird die marktwirtschaftliche, auf Entlohnung durch Marktleistungen basierende Einkommensverteilung durch eine staatliche Umverteilung ergänzt. Damit soll denjenigen, die einkommenslos sind, das Existenzminimum gesichert werden.

Die Idee der sozialen Marktwirtschaft geht jedoch dahin, dass die Qualität des humanen Arbeitsvermögens mehr als die Sicherung des sozialen Existenzminimums gewährleisten soll, nicht zuletzt durch die Befähigung zum Unternehmertum, dass darüber hinaus die Bildung privater Vermögen zur Abdeckung allgemeiner wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Risiken staatlich zu fördern und der Umfang kollektiver sozialer Sicherung zu minimieren sei.

Ein anderes Thema als das in diesem Beitrag gestellte lautet deshalb: Darf es **Einkommen ohne Arbeit** geben und wenn ja, unter welchen Bedingungen? ([Arbeitslosigkeit: Soziale Sicherung](#))

7. Schlussbemerkung

Arbeit zum Zweck des Erwerbs dient der Ansammlung von Mitteln zum Lebensunterhalt und der Akkumulation von Vermögen, wobei Humanvermögen dessen wichtigste Variante ist. Jeder Mensch ist Unternehmer seiner Selbst und damit für die Entwicklung seiner Persönlichkeit im Rahmen seiner Begabung ebenso verantwortlich wie für

den Einsatz seiner Handlungspotenziale in Familie, Wirtschaft, Staat und Gesellschaft.

Vor welcher Instanz er verantwortlich ist, bleibt in einer „offenen Gesellschaft“ jedem Einzelnen, also seiner Wahl vorbehalten. Da aber auch hier von der Verfassung eine gesellschaftliche Verantwortung für jeden Einzelnen gefordert wird („Die Würde des Menschen ist unverletztlich“), bleibt für ihn ebenso wie für alle anderen eine Pflicht zur Mitwirkung an öffentlichen Aufgaben, an der gesellschaftlich notwendigen Arbeit bestehen.

Die Ordnungsphilosophie der Sozialen Marktwirtschaft wurzelt nach der Überzeugung ihrer wichtigsten Vertreter, hier nach [Erhard/Müller-Armack](#) (1972: 12 f., 61) in „Kategorien, die (...) den Menschen in den Mittelpunkt stellen“. Im „zentralen Punkt des Systems“ gibt es „keinen Kompromiss: *Das Prinzip der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Selbstbestimmung ist unantastbar*; es ist erforderlich, die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Einzelnen ständig zu erweitern“. Dabei erhält die Annahme grundlegendes Gewicht ([Nell-Breuning](#) 1960: 13 f.), dass „der arbeitende Mensch“ seine „Selbstverwirklichung in seiner Arbeit erleben“ will, dass er seine Arbeit als „sinnvoll“, „als eine für die Gesellschaft, d.h. für seine Mitmenschen wichtige, ja unersetzliche Leistung (...) ansehen kann“ und sich selbst als ein „um seiner Leistung willen achtenswertes Glied der menschlichen Gemeinschaft“.

Für ein System der Sozialen Marktwirtschaft folgt daraus, dass es sinnvoll ist, alle Varianten menschlicher Arbeit, menschlicher Geschicklichkeiten und menschlichen Wissens zu fördern und ihnen Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten. Die Handlungsfreiheiten der Menschen zu erweitern – das betonte bereits die marktwirtschaftliche Klassik – heißt

zugleich den gesellschaftlichen Wohlstand zu steigern. Menschliches Handlungsvermögen, Humanvermögen, konstituiert sich in einem immer währenden Prozess der Entfaltung von Arbeit. In der gesellschaftlichen Bewertung steht dieser Prozess unter dem Aspekt vor allem der Kriterien der Freiheit, Gerechtigkeit, sozialen Sicherheit, der Solidarität und Subsidiarität sowie der Verantwortlichkeit bis hin zur Verantwortung des informierten aufgeklärten Bürgers für die Wahrung der Freiheit des Gemeinwesens. Arbeit ist immer Leistung. Deshalb gilt es, jedem Bürger Arbeit zu ermöglichen und ihm Leistungschancen zu eröffnen. Leistungsgerechtigkeit ist eine zu Recht viel diskutierte Variante von Gerechtigkeit und zugleich ein Pfeiler im Bündel der Gerechtigkeitskriterien der Sozialen Marktwirtschaft ([Soziale Gerechtigkeit](#)).

Literaturhinweise:

- Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.) (1994), Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens, Fünfter Familienbericht, Bonn;
- Eisler, R., Hrsg. (2008), Kant-Lexikon, Hildesheim;
- Engels, F. (1955), „Das Kapital“, in: Marx (1955), 817 – 824.;
- Engels, F. (1990), Herrn Eugen Dühring's Umwälzung der Wissenschaft (1894), in: Karl Marx, Friedrich Engels (1990), Werke, Band 20, Berlin;
- Erhard, L./Müller-Armack, A. (1972), Soziale Marktwirtschaft: Manifest 72, Frankfurt/Berlin/Wien;

- Kaufmann, F.X./Krüsselberg, H.G. (1984), Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith, Frankfurt, New York;
- König, R.(1967), Soziologie, Frankfurt/M.;
- Korff, W. u.a.(Hrsg.) (1999), Handbuch der Wirtschaftsethik, Band 1: Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik, Gütersloh, 88-99; 375-461;
- Krüsselberg, H.-G. (2007), Humanvermögen - Ein Blick auf die Quelle des gesellschaftlichen Wohlstandes, Universitätsreden 174, Oldenburg;
- Landes, D. (1999), Reichtum und Armut der Nationen, Darmstadt;
- Marx, K.(1955), Das Kapital, Erster Band, Berlin;
- Marx-Lexikon (1988), Lieber, H.J./ Helmer, G.,Hrsg.;
- Nell-Breuning, O. von (1960), Die Stellung der Arbeit unter den Werten, in: Heidelberger Studio (Hrsg.), Unser Verhältnis zur Arbeit, Stuttgart, 9-15;
- Smith, A. (1974), Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, München;
- Weber M. (2010.), Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, herausgegeben und eingeleitet von Dirk Kaesler, München.

Hans-Günter Krüsselberg

Arbeitsmarktordnung

In der Ordnungskonzeption der Sozialen Marktwirtschaft soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer freiheitlichen Marktwirtschaft mit sozialem Schutz und Ausgleich verbunden werden (Alfred Müller-Armack). Für die theoretische Fundierung dieser Ordnungskonzeption wird die traditionelle Lösung der Probleme der Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts durch Sozialpolitik zu einer grundlegenden Aufgabe der Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Die vor allem durch Walter Eucken systematisch ausformulierte Konzeption einer ebenso wirtschaftlich leistungsfähigen wie „sozialgerechten“ und „menschenwürdigen“ Wettbewerbsordnung umfasst eine als Einheit verstandene Gruppe von konstituierenden und regulierenden Ordnungsprinzipien, die auch eine besondere Ordnung des Arbeitsmarktes begründen. Die besondere Arbeitsmarktordnung der Sozialen Marktwirtschaft ist zwar auf die Überwindung der Probleme der historischen sozialen Frage ausgerichtet. Als Bestandteil einer zukunfts-offenen Ordnungskonzeption ist die Arbeitsmarktordnung aber auch offen gegenüber zukünftigen Entwicklungen der Erwerbsarbeit.

In der Phase der Frühindustrialisierung führten eine uneingeschränkte kapitalistisch-marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung und ein massives Überangebot an Arbeit zu der als „Proletarität“ (Götz Briefs) gekennzeichneten Entwicklung der Arbeiterklasse. Die erste staatliche Reaktion hierauf war ein Verbot der Kinderarbeit. Dabei hat sich die vordergründig gegen ‚wirtschaftliche Interessen‘ durchgesetzte Regulierung des Arbeitsmarktes auf längere Sicht (gesamt-und einzelwirtschaftlich) letztlich als wohlstandsverbessernd erwiesen. In Deutschland zeichnet sich für das 21. Jahrhundert angesichts der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung (wie in praktisch allen hochentwickelten Ländern) eine

Verknappung des Arbeitskräftepotenzials ab. Der historische Umbruch vom Überangebot an Arbeit („Nachfragermarkt“) zur Knappheit an (qualifizierten) Arbeitskräften („Anbietermarkt“) erleichtert zwar die Realisierung sozialstaatlicher Anliegen. Nichtsdestotrotz benötigt der Bereich der Erwerbsarbeit aus den folgenden Gründen auch bei weiteren Fortschritten in der Qualifikation und der Selbstständigkeit/ Mündigkeit der Arbeitnehmer (bzw. der Unternehmer ihres eigenen Humanvermögens) ein Mindestmaß an besonderen Regulierungen.

- Das Arbeitseinkommen bleibt für die Mehrzahl der Erwerbstätigen und der Haushalte die dominierende Existenzgrundlage, so dass einmal weiterhin von einer Machtasymmetrie zwischen Angebot (Arbeitskräfte) und Nachfrage (Unternehmen) auf dem Arbeitsmarkt und ferner von einer Angebotsanomalie (Steigerung des Arbeitsangebotes bei sinkenden Lohnsätzen zur Sicherung der Existenzgrundlage) ausgegangen werden kann. Diese Besonderheiten begründen, dass für die Lohnbildung am Arbeitsmarkt institutionelle Regeln erforderlich sind und dass besondere Gruppen eines besonderen Schutzes bedürfen.
- Neben den normalen persönlichen Lebensrisiken (Gesundheit und Pflegebedarf, Invalidität, Alter) bleiben kollektiv interdependente Risiken der Arbeitslosigkeit bzw. des Auftragsmangels im Falle von Konjunktur-, Struktur- oder Wachstumskrisen bestehen. Für dieses Risiko der Arbeitslosigkeit ist aufgrund dieser kollektiven Interdependenzen und der Beeinflussbarkeit des Risikos durch den

Betroffenen („moral hazard“) nicht zu erwarten, dass sich ein flächendeckender privater Versicherungsmarkt herausbilden könnte.

- Arbeit ist kein einheitliches ‚Gut‘, sondern durch unterschiedliche Qualifikation gekennzeichnet; verschiedene Leistungen und Gegenleistungen können nur unvollständig im allgemeinen Arbeitsvertrag festgelegt werden. Ein (nur gedanklich konstruierbarer) Gesamtarbeitsmarkt bleibt selbst mit den Möglichkeiten der heutigen Informations- und Kommunikationstechnologie letztlich nicht völlig überschaubar und einsichtig.
- Berufswahl und Qualifizierungsentscheidungen erfolgen unter Unsicherheit über die Bedingungen und Dauer ihrer Verwertbarkeit. Daher werden rationale Arbeitskräfte und Betriebe nur bei einer gewissen Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse ausreichende Investitionen in den Erwerb von Qualifikationen (Humanvermögen) vornehmen.

Aus diesen Gründen würde sich vermutlich in jeder Wirtschaftsordnung mit freien und gleichen Bürgern eine Mindestregulierung für den Bereich der Arbeit herausbilden und aufgrund ihrer ökonomischen Vorteile für beide Marktseiten auch Bestand haben. Auf der Grundlage des Rechts der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Gleichheit vor dem Gesetz, des Rechts auf Privateigentum, der Gewerbefreiheit, des Rechts auf freie Niederlassung, der Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl sowie auf der Grundlage einer staatlichen Verantwortung für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht könnte die *Arbeitsmarktordnung auf sechs Säulen* aufgebaut werden.

- Die erste zentrale Säule der Arbeitsmarktordnung in Deutschland ist die Tarifautonomie (kollektives Arbeitsrecht), die nach dem Subsidiaritätsprinzip den sachnahen Tarifparteien (Gewerkschaften, Arbeitgeber -verbände) ([Sozialpartnerschaft](#)), die Vereinbarung von Mindestnormen für die Einzelarbeitsverträge überlässt. Für die Tarifverhandlungen wird von einem Interessen- und Verteilungskonflikt ausgegangen. Daher wird den Tarifparteien (außerhalb der Friedenspflicht) auch die freie Gestaltung ihrer Beziehungen bis hin zu dem Einsatz von [Arbeitskampf](#) (Streik, Aussperrung) als letztes Konfliktinstrument zugestanden. Tarifvereinbarungen sind für Angehörige der Tarifparteien verbindlich; von ihnen kann nur zugunsten des Arbeitnehmers abgewichen werden (Günstigkeitsprinzip). Ob Verhandlungen zentral oder dezentral geführt werden, wie differenziert und flexibel Tarifverträge sind, hängt von den Zielen und Organisationsbedingungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie vom [Tarifrecht](#) ab.
- Das Anliegen, die Stellung des Arbeitnehmers als Objekt der modernen Arbeitsorganisation zu überwinden, soll zweitens durch eine repräsentative [Mitbestimmung](#) der Arbeitnehmer auf der Ebene des Betriebes ([Betriebsverfassungsgesetz](#)) und im Unternehmen erreicht werden. Im Gegensatz zur Beziehung in einem Tarifvertrag ist das Verhältnis von Betriebsrat und Unternehmensleitung auf vertrauensvolle Zusammenarbeit angelegt. Betriebsvereinbarungen können tariflich festgelegte Gestaltungsspielräume

(,Öffnungsklauseln') entsprechend den betrieblichen Erfordernissen ausfüllen.

- Neben den Tarifnormen sichern drittens gesetzliche Arbeitnehmerschutznormen (z. B. für Schwerbehinderte, Kinder und Jugendliche, Mütter; Kündigungsschutz, Arbeitszeitschutz, Mindesturlaub; Gefahren- und Gesundheitsschutz) die Tarifnormen oder nicht organisierte Beschäftigungsbereiche nach unten ab (nach oben gelten vielfach günstigere Tarifnormen) ([Arbeitsschutz](#)).
- Viertens ist die [Bundesagentur für Arbeit \(BA\)](#) eine Institution für den Arbeitsmarkt, die mit ihren Informationen, ihrer Berufsberatung und Arbeitsvermittlung sowie durch Qualifikationsförderung und Mobilitätshilfen Hemmnisse beim Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage überwinden hilft.
- Im Falle der Arbeitslosigkeit verhindert fünftens die Arbeitslosenversicherung einen sozialen Abstieg (durch Aufhebung des Zwangs zur Annahme nicht zumutbarer Arbeitsangebote), indem sie bei Erfüllung der notwendigen Anwartschaftszeiten Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld I) sowie die Übernahme der Renten- und Krankenversicherungsbeiträge für eine vorgegebene maximale Bezugszeit gewährleistet (Arbeitslosigkeit: Soziale Sicherheit).
- Als sechste Säule der Arbeitsmarktordnung kann das Arbeitslosengeld II eingestuft werden, das erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein soziokulturelles Existenzminimum sichert. Dabei

wird es nicht nur bedürftigen Langzeitarbeitslosen nach Ablauf der maximalen Bezugszeit des Arbeitslosengeld I gewährt, sondern auch bedürftigen Beziehern von Arbeitslosengeld I oder Erwerbstätigen in Form einer ‚Aufstockleistung‘, wenn die Höhe des Arbeitslosengeld I oder des Erwerbseinkommens nicht zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ausreicht.

Die im kollektiven und individuellen Arbeitsrecht kodifizierte Arbeitsmarktordnung befindet sich in ständiger Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung und durch Innovationen der Tarifparteien. So konnten und können die in der ökonomischen Literatur geforderten Differenzierungen und Flexibilisierungen von Tarifvereinbarungen weitestgehend durch die Tarifparteien selbst entwickelt werden. Die Organisation der Tarifparteien ist mit dem sektoralen Wandel der Beschäftigungsstrukturen und mit Prozessen der Unternehmensorganisation zunehmend in Bewegung gekommen. Die nicht mehr selbstverständlich gesicherte Organisationsbereitschaft auf Arbeitnehmer- und auf Arbeitgeberseite (insbesondere in den neuen Bundesländern) sowie die zunehmende Bedeutung neuer Formen selbstständiger Erwerbstätigkeit werden weitere Anpassungen der Institutionen und neue Formen von Regulierungen des Arbeitsmarktes bewirken.

Literaturhinweise:

- Franz, W. (2006), Arbeitsmarktökonomik, 6. überarb. Aufl., Berlin u. a.: Springer;
- Kleinhenz, G. (1997), Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, in: Ders. u. a. (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, Jahrbücher

für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216/ 4 + 5, Stuttgart, S. 392 ff;

- Kleinhenz, G. (1979), Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: Lampert, H. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart, New York, S. 8 ff.

Stefan Bauernschuster *Gerhard D. Kleinhenz*

Sozialpartnerschaft

Die Kennzeichnung der Arbeitsbeziehungen als ein Verhältnis „sozialer Partnerschaft“ wird erstmals 1947 im Zusammenhang mit den gemeinsamen Wiederaufbauanstrengungen von Gewerkschaftern und Arbeitgebern gebraucht. Dieser sozialpartnerschaftliche Interessenausgleich hat seitdem nicht nur dazu geführt, dass in Deutschland Arbeitskämpfe vergleichsweise selten geblieben sind, sondern ebenso in erheblichem Maße dazu beigetragen, dass der wirtschaftliche und soziale Fortschritt für breite Bevölkerungsschichten spürbar geworden ist.

Sozialpartnerschaft ist damit ein konstitutiver Eckpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft, die nach den Absichten ihrer geistigen Väter eine „Friedenslehre“ sein soll, um die wesentlichen gesellschaftlichen Gestaltungskräfte dazu zu bringen, ihre Interessenkonflikte in allgemein konsensfähiger Weise zu lösen. Allerdings besteht dabei durchaus die Gefahr, dass einzelne Interessengruppen, wie zum Beispiel die Tarifvertragsparteien, ihre Konflikte dadurch zu entschärfen versuchen, dass sie sich zu Lasten Dritter einigen. Eine richtig verstandene Sozialpartnerschaft will deshalb nicht nur hervorheben, dass es neben divergierenden auch gemeinsame Interessen gibt, sondern ebenso an die gesellschaftliche Verantwortung

erinnern. Diese Rückbindung an das Gemeinwohl ist notwendig, damit die Befriedung der Arbeitsbeziehungen ökonomische mit sozialer Effizienz verbindet und so ein insgesamt höherer Grad an gesellschaftlicher Wohlfahrt erreicht wird. Sozialpartnerschaft stellt den Versuch dar, die Forderungen christlicher Sozialethik mit wirtschaftsliberalen Ordnungsvorstellungen in Einklang zu bringen.

Literaturhinweise

- Müller-Armack, A. (1962), Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, Neuabdruck in: Ders., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Bern, Stuttgart;
- Sanmann, H. (1988), Artikel Sozialpartner, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), ungekürzte Studienausgabe, Bd. 7, Stuttgart, Tübingen, Göttingen;
- Rösner, H. J. (1990), Grundlagen der marktwirtschaftlichen Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für Sozialpartnerschaft und Gemeinwohlbindung, Berlin.
- Turner, L. (2000), Sozialpartnerschaft in der Krise: Arbeitskonflikte und Tarifpolitik in Deutschland, Frankfurt/Main, New York.

Hans Jürgen Rösner

Tarifrecht

Das Grundgesetz garantiert in Art.9 Abs.3 die Tarifautonomie: Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, sich zu Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusammenzuschließen und ihre Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen frei von staatlichen Vorgaben eigenverantwortlich zu regeln. Dies geschieht vor allem durch Tarifverträge. Sie können sowohl für einzelne Unternehmen als auch für ganze Branchen abgeschlossen werden. Ihr Geltungsbereich kann regional begrenzt sein oder das Bundesgebiet insgesamt umfassen.

Tarifverträge regeln Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, beispielsweise über Lohnhöhe, Arbeitszeit oder Arbeitsbedingungen. Sie entbinden die Beteiligten von der Notwendigkeit, die wechselseitigen arbeitsvertraglichen Rechte und Pflichten zu regeln und fortzuschreiben.

Tarifverträge verpflichten einerseits alle Arbeitgeber des Geltungsbereichs, die dem jeweiligen Arbeitgeberverband angehören, sowie andererseits alle Arbeitnehmer, die Mitglied der beteiligten Gewerkschaft sind. Es ist allerdings gängige Praxis, auch unorganisierte Arbeitnehmer an dem tarifvertraglich Vereinbarten teilhaben zu lassen.

Tarifverträge regeln die Arbeitsbedingungen kollektiv und für einen festgelegten Zeitraum. Sie werden in Abständen an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Tarifverträge erfüllen so eine wichtige Ordnungsfunktion. Zugleich entfalten sie für den einzelnen Arbeitnehmer eine Schutzwirkung gegenüber dem meist wirtschaftlich stärkeren Arbeitgeber. Tarifverträge schützen aber auch den einzelnen Arbeitgeber, der auf sich allein gestellt der Organisationsmacht einer großen Gewerkschaft wenig entgegensetzen könnte. Schließlich haben Tarifverträge auch eine Friedensfunktion, weil sie das Arbeitsleben über

längere Zeiträume von Kräfte zehrenden Konflikten freihalten.

Mantel-oder Rahmentarifverträge werde in der Regel für längere Zeiträume abgeschlossen: Vergütungstarifverträge haben hingegen meist kürzere Laufzeiten. Manteltarifverträge enthalten keine konkreten Vergütungsvereinbarungen und keine Eingruppierungen der Beschäftigten in Lohn-oder Gehaltsgruppen. Sie betreffen Einstellungs-und Kündigungsbedingungen, Urlaubsdauer, Arbeitszeitregeln, Nacht-und Schichtarbeit, Qualifizierung und andere Vereinbarungen, die die Organisation und Dauer der Arbeit regeln. Ferner können sie vermögenswirksame Leistungen und Sonderzahlungen vertraglich festlegen. Diese Tarifverträge gelten parallel und häufig für abweichende Zeiträume.

Derzeit (2012) gelten bundesweit rd. 73.000 Tarifverträge. Sie werden im Tarifregister des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erfasst.

Tarifverträge können Gesetze und Verordnungen nicht außer Kraft setzen. Zugunsten der Arbeitnehmer ist aber eine Abweichung von staatlichen Mindestregelungen grundsätzlich zulässig. Betriebsräte können keine Tarifverträge, sondern nur Betriebsvereinbarungen abschließen. Solche Betriebsvereinbarungen dürfen von tarifvertraglichen Regelungen nur zugunsten der Arbeitnehmer abweichen, es sei denn, eine Öffnungsklausel im Tarifvertrag gesteht ein entsprechendes Abweichungsrecht zu ([Betriebsverfassung](#)).

Es ist zulässig, auf den Abschluss von Tarifverträgen durch Arbeitskämpfe einzuwirken. Das Recht zum [Arbeitskampf](#) wird durch Art. 9 GG garantiert. Einzelheiten des Arbeitskampfes sind nicht gesetzlich geregelt, sondern

werden durch die Rechtsprechung ausgeformt. Zum Arbeitskampf zählt vorrangig der Streik, also die gemeinschaftliche Arbeitsverweigerung in der Absicht, tarifvertragliche Regelungen durchzusetzen. Auf Seiten der Arbeitgeber entspricht dem Streik die Aussperrung, bei der die Beschäftigten nicht zur Arbeit zugelassen werden und die Lohnzahlung verweigert wird.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände legen jeweils Regeln für Arbeitskampfmaßnahmen fest, wie etwa das Erfordernis einer Urabstimmung auf Arbeitnehmerseite oder eines entsprechenden Verbandsbeschlusses auf Arbeitgeberseite. Für alle Arbeitskampfmaßnahmen gilt das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Auch darf niemand durch Gewaltanwendung zur Teilnahme an einem Arbeitskampf genötigt werden. Arbeitskämpfe können das gesamte Tarifgebiet umfassen, dürfen aber auch als Schwerpunktstreik auf einzelne Betriebe beschränkt werden.

Für die Dauer eines Arbeitskampfes ruht der Anspruch auf Arbeitsentgelt. Als Ersatz erhalten Gewerkschaftsmitglieder von der Gewerkschaft eine finanzielle Unterstützung (Streikgeld). Sie liegt in der Regel deutlich unter dem Arbeitsentgelt (meist drei monatliche Gewerkschaftsbeiträge pro Streiktag). Bestreikte Unternehmen können von ihren Verbänden ebenfalls eine Unterstützung erhalten.

Grundsätzlich dürfen Arbeitskämpfe erst nach Ablauf der Friedenspflicht – also nach Ende der Gültigkeit eines bestehenden Tarifvertrages – geführt werden. Kurze Warnstreiks in engem Zusammenhang mit Tarifverhandlungen gelten aber als zulässig. Rechtswidrig sind Arbeitskämpfe, die nicht auf die andere Tarifvertragspartei abzielen, z. B. Sympathiestreiks oder

Solidaritätsaussperrungen in anderen Branchen oder politische Streiks, die sich gegen den Gesetzgeber wenden. Die anfängliche rechtliche Kontroverse über die Zulässigkeit von Aussperrungen wurde inzwischen durch die Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Bundesarbeitsgericht entschieden.

Ein Tarifvertrag kann auch für Arbeitnehmer und Arbeitgeber rechtsverbindlich werden, selbst wenn sie nicht tarifgebunden sind. Voraussetzung ist, dass der Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt wird. Rechtsgrundlage hierfür ist § 5 Tarifvertragsgesetz. Der Antrag zugunsten einer Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages kann von einer Tarifvertragspartei beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gestellt werden. Dieser kann im Einvernehmen mit einem besonderen, paritätischen, Tarifausschuss, der aus je drei Vertretern der Spitzenorganisation der Arbeitnehmer und Arbeitgeber besteht, einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50% der Arbeitnehmer beschäftigen, die unter den Tarifvertrag fallen. Ferner muss die Allgemeinverbindlichkeitserklärung im öffentlichen Interesse geboten sein.

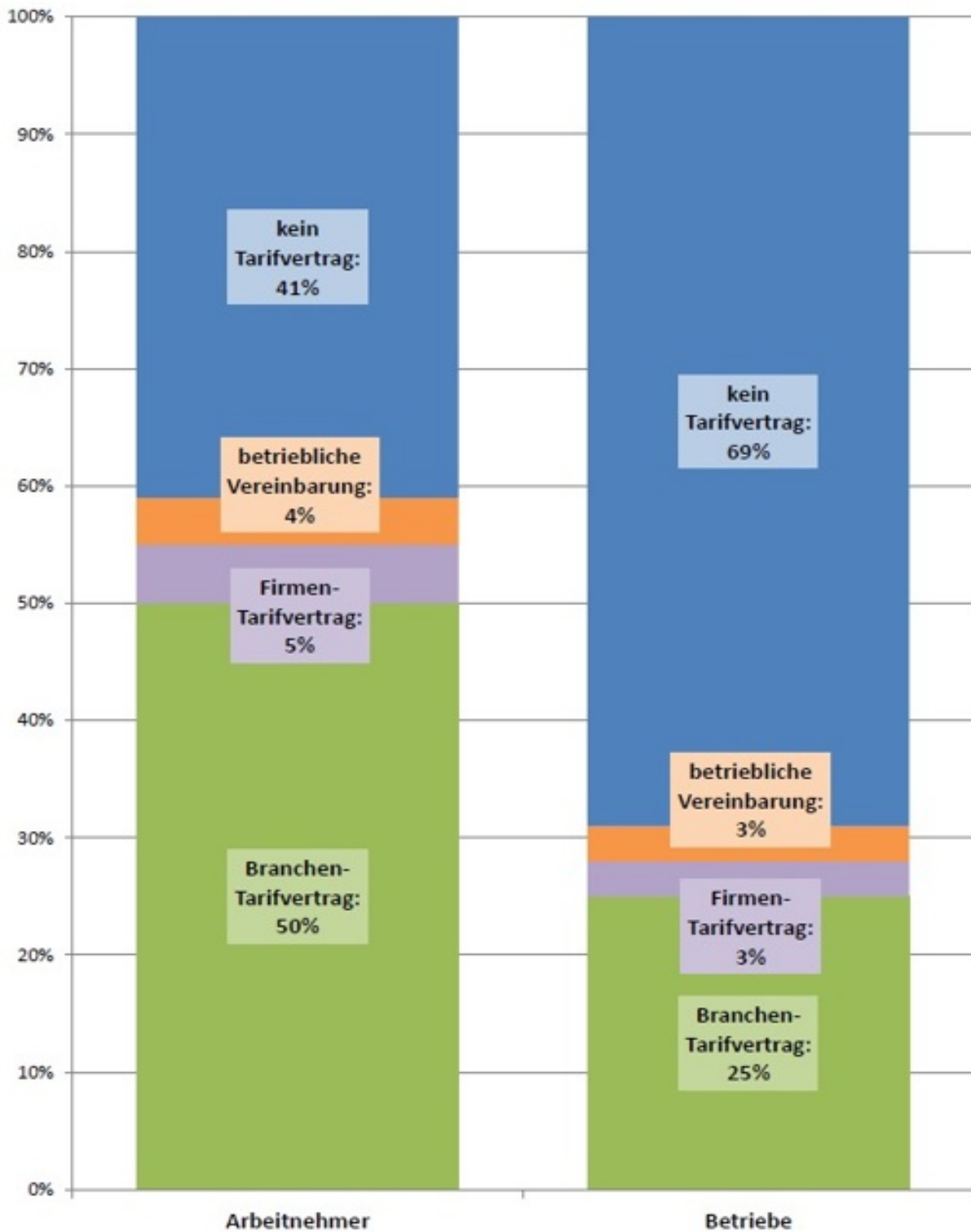
Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (AVE) sind rechtlich und politisch umstritten, aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig. Zwei Probleme sind damit verbunden: Einmal verpflichten sie auch Arbeitgeber, die eine Tarifbindung erklärtermaßen nicht wünschen oder gerade deshalb aus den Arbeitgeberverbänden ausgetreten sind. Zweitens bewirken sie quasi Mindestlöhne, weil eine Entlohnung unter dem Tariflohn nicht erlaubt ist, denn Tarifverträge formulieren bei den Lohnsätzen Mindestbedingungen. Sie hindern Arbeitgeber nicht,

übertarifliche Leistungen zu gewähren. Derartige übertarifliche Leistungen können sowohl durch betriebliche Vereinbarungen als auch durch Einzelvertrag zugestanden werden. Konfliktstoff ist immer, wenn Arbeitgeber versuchen, diese übertariflichen Leistungen auf spätere allgemeine Lohnerhöhungen anzurechnen.

Der Anteil der AVE an allen Tarifverträgen ist seit Beginn der 90er Jahre deutlich gesunken: von 5,4% auf 1,5% im Jahre 2008.

Diagramm: Tarifbindung in produzierendem Gewerbe und Dienstleistungssektor(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tarifbindung in produzierendem Gewerbe und Dienstleistungssektor



Quelle: Statistisches Bundesamt: Tarifbindung in Deutschland 2010. Wiesbaden 2013

Literaturhinweise:

- GAMILLSCHEG, F. (1997), *Kollektives Arbeitsrecht*, Band I, München;
- WIEDEMANN, H. (2007), *Tarifvertragsgesetz*, 7. Aufl., München;
- HALBACH, G./PALAND, N./SCHWEDES, R./WLOTZKE, O. (1998), *Übersicht über das Recht der Arbeit*, 7. Aufl., Bonn;
- *Europäische Staaten stützen das Tarifgefüge*, Böcklerimpuls 6/2009.

Gernot Fritz

Mindestlohn / Mindesteinkommen / Kombilohn

In verschiedener Form fordern mittlerweile alle führenden Parteien in Deutschland einen national geltenden Mindestlohn oder zumindest in bisher tariffreien Bereichen verbindliche Lohnuntergrenzen, wobei eine „Lohnsetzungskommission“ für Einzelheiten und Differenzierungen zuständig sein soll (vgl. SVR 2012, S. 318). Die Hauptgründe hierfür sind eine starke Auffächerung der Lohnstruktur und die dauerhafte Etablierung eines Niedriglohnsektors in Deutschland im Laufe des letzten Jahrzehnts, nicht selten mit Löhnen, mit denen ein auskömmlicher Lebensunterhalt nicht mehr finanziert werden kann. Mindestlohnfestsetzungen sollen die verringerte Tarifbindung und daraus resultierende tariffreie Zonen kompensieren und die gestiegene Lohnspreizung nach unten eindämmen.

Die Auswirkungen eines allgemeinen Mindestlohnes auf Einkommen, Beschäftigung und Wachstum werden auch in der Wissenschaft kontrovers eingeschätzt. Während die

eine Seite betont, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in moderater Höhe keine Arbeitsplätze kosten würde, befürchten Verfechter der Gegenposition gravierende Folgen bei der Einführung eines nationalen Mindestlohns in der aktuell diskutierten Höhe von 8,50 Euro oder darüber. Die Folgen wären nicht nur unfreiwillige [Arbeitslosigkeit](#) bei Geringqualifizierten und jungen Menschen, deren Produktivität noch unterdurchschnittlich ist, sondern zudem hohe Belastungen bei der Arbeitslosenversicherung sowie niedrigere Steuereinnahmen mit entsprechend negativen Auswirkungen auch auf das künftige Wirtschaftswachstum.

Was aber sagen die gängigen Theorien zu dieser Frage? Welche *Alternativen* existieren zu einem einheitlichen Mindestlohn, um ein bestimmtes politisch definiertes Mindesteinkommen bei gering qualifizierten Menschen zu ermöglichen?

Hintergrund der Mindestlohndebatte in Deutschland

Die Erosion des Flächentarifvertrags hat zu einem zunehmenden Anteil von Niedriglohnbeziehern geführt und den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB – Dachverband der überwiegenden Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in Deutschland) bewogen, einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn zu fordern, den der Vorsitzende der IG Metall und damalige Vizevorsitzende des DGB, Berthold Huber, noch im Jahr 2004 für eine Gefahr für die Tarifautonomie hielt. Tatsächlich gilt die eigenständige Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite als ein Grundpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft (Tarifautonomie). Die Einzelgewerkschaften im Gewerkschaftsbund waren vor dem DGB-Bundeskongress im Mai 2006 in dieser Frage noch zerstritten. Dennoch wurde dann als gemeinsamer neuer Kurs die Aufforderung an den Gesetzgeber

beschlossen, einen einheitlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro je Stunde in Deutschland einzuführen, obwohl dies dem Prinzip der Tarifautonomie widerspricht.

Die Höhe von 7,50 Euro wurde als Einstieg gewählt, um so für Vollzeitbeschäftigte durch Arbeit ein Existenz sicherndes Markteinkommen zu ermöglichen. Mittlerweile hat sich diese Forderung auf einen Stundenlohn von 8,50 Euro erhöht. Darüber hinaus haben die Gewerkschaften darauf gedrängt, tarifliche Mindestlöhne auch auf nicht tarifgebundene Betriebe ausdehnen zu können.

Tatsächlich existierten jedoch bereits Mechanismen zur Festsetzung branchenbezogener Mindestlöhne. So konnten und können in Branchen mit einer Tarifbindung von über 50 Prozent Mindestlöhne auf Basis des Entsendegesetzes festgelegt werden. Seit 1999 kann sogar die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Mindestlohn-Tarifvertrages über eine Rechtsverordnung durch den Arbeitsminister erfolgen – also auch dann, wenn sich im paritätisch mit Arbeitgebern und Gewerkschaften besetzten Tarifausschuss keine Mehrheit dafür findet. Bei geringerer Tarifbindung erlaubt das Mindestarbeitsbedingungsgesetz, dass eine Kommission beim Arbeitsministerium einen branchenbezogenen Mindestlohnbedarf feststellen kann. Über die Höhe wird von den beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern entschieden.

Stand 2013 ist, dass in Deutschland für annähernd 4 Millionen Beschäftigte allgemeinverbindliche tarifliche Branchenmindestlöhne existieren, deren Höhe je nach Region und Branche zwischen 7,00 und 13,70 Euro je Stunde beträgt. Sie wurden vom Bundesarbeitsministerium für allgemeinverbindlich erklärt und gelten für alle Unternehmen der Branche, unabhängig davon, ob sie tarifgebunden sind oder nicht.

Vorrangiges Ziel eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes ist, ein [Armut](#) vermeidendes Einkommen – also ein Mindesteinkommen – für einen Vollzeit Arbeitnehmer sicherzustellen. Dabei wird in der Regel als einkommensarm angesehen, wer weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens verdient. Hierbei wird von einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen ausgegangen, und mit dem Durchschnitts-ist das Medianeinkommen gemeint – also das Einkommen, das genau von der einen Hälfte der Bevölkerung über- und von der anderen Hälfte unterschritten wird. Mit dem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen wird berücksichtigt, dass Personen, die in einem Haushalt zusammenleben, bestimmte Güter wie Küchengeräte oder Waschmaschine gemeinsam nutzen und daher einen geringeren Pro-Kopf-Bedarf haben als ein Einpersonenhaushalt.

Theoretische Begründung eines allgemeinen Mindestlohnes

Die Standardargumentation in der ökonomischen Debatte verwendete lange Zeit die Ergebnisse des neoklassischen Lehrbuchmodells der vollkommenen Konkurrenz am Arbeitsmarkt; sie begründete eine wirtschaftspolitische Ablehnung von bindenden Mindestlöhnen. Der Ansatz unterstellt vereinfachend eine hohe Marktkenntnis, hohe Mobilität der Beschäftigten und funktionierende starke Konkurrenz zwischen den Arbeitgebern. In diesem Modell ist ein gesetzlicher Mindestlohn nicht bedeutsam, wenn er unter dem Markt räumenden Gleichgewichtslohn liegt, der sich bei freien Verhandlungen zwischen Arbeitnehmerseite (ökonomisch die Arbeitsanbieter) und Arbeitgeberseite (ökonomisch die Arbeitsnachfrager) einstellt. Er verursacht allerdings negative Beschäftigungswirkungen, sobald er

über dem Gleichgewichtslohn liegt, da dann die angebotene Menge an Arbeit höher und das nachgefragte Volumen an Arbeit niedriger liegt. Das Risiko eines negativen Arbeitsmarkteffektes ist demnach dort am größten, wo die eingesetzte Arbeit eine vergleichsweise niedrige Wertschöpfung erzielt, also bei den Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes in Deutschland, den Gering- oder den De- bzw. Fehlqualifizierten.

Befürworter eines Mindestlohns halten dem Ergebnis aus dieser Standardbetrachtung Befunde entgegen, dass negative Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen weder aus theoretischer noch aus empirischer Sicht so eindeutig sind, wie sie im ökonomischen Standardansatz vollständiger Konkurrenz behauptet werden.

Bereits kleinere Modifizierungen dieses Modells – selbst bei Aufrechterhaltung der Annahme vollständiger Konkurrenz – zeigen, dass steigende Arbeitslosigkeit als Folge eines verbindlich eingeführten Mindestlohns, der höher als die bisher gezahlten Löhne liegt, nicht so häufig sein muss, wie lange Zeit vermutet worden ist. Dies ist etwa der Fall, wenn leicht steigende Lohnkosten infolge eines verbindlichen Mindestlohns beispielsweise in einer Branche von den Arbeitgebern auf höhere Verbraucherpreise abgewälzt werden und die Konsumenten wegen fehlender Ausweichmöglichkeiten ihre nachgefragte Menge allenfalls wenig einschränken. Vor allem die Nutzung solcher Überwälzungs- und Rückwälzungsmöglichkeiten bei der Einführung eines Mindestlohnes, aber ebenso Kürzungen bei zuvor geleisteten freiwilligen Arbeitgeberleistungen (beispielsweise kostenloses Essen während der Schicht), Ausnahmeregelungen für produktivitätsschwache Gruppen oder fehlender Kündigungsschutz sowie eine geringere soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit helfen zu erklären,

wieso nationale Mindestlöhne im Ausland recht weit verbreitet sind, etwa in der Mehrzahl der Länder der Europäischen Union oder in den USA, ohne zwingend negative Wirkungen auszulösen.

Erweiterte theoretische Ansätze

Nimmt man zusätzliche theoretische Verfeinerungen der Analyse vor, so lässt sich neben dem altbekannten, aber zumindest aus klassischer Lesart relativ wenig relevanten Monopsonargument vor allem auf such- und effizienzlohntheoretische bzw. humankapitaltheoretische Aspekte verweisen, die dem zuerst vorgestellten neoklassischen Standardmodell widersprechen.

- Hat ein Arbeitgeber eine *Monopsonstellung*, so ist er alleiniger Nachfrager nach Arbeit auf einem lokalen Arbeitsmarkt (klassischer Fall) oder kann auf segmentierten und intransparenten „ausgedünnten“ Teilarbeitsmärkten eine gewisse Marktmacht entwickeln (auch heute noch relevante moderne Interpretation). Ein Beispiel hierfür ist etwa, wenn eine Arbeitnehmerin mit Kindern einen geringeren Lohn in Kauf nimmt, weil sie dann nicht so lange pendeln muss oder weil ein Kindergarten in der Nähe ihres schlecht bezahlten Arbeitsplatzes liegt. Das Unternehmen kann dann bei freier Lohnbildung die betroffenen Arbeitnehmer geringer entlohnen, als es ihrem Wertschöpfungsbeitrag – gemessen am Referenzfall vollständiger Konkurrenz – entspricht. Ein Mindestlohn in Höhe des Lohnes bei vollständiger Konkurrenz, der über dem tatsächlich gezahlten Lohn liegt, bewirkt dann nicht nur steigende Löhne der Arbeitnehmer, sondern auch eine Zunahme der Beschäftigung. Anders ausgedrückt: Eine Monopolisierung der

Arbeitsnachfrage führt im Vergleich zur vollkommenen Konkurrenz sowohl zu einem stabil verringerten Lohnsatz als auch zu einer niedrigeren Beschäftigung, wenn sich das Unternehmen gewinnmaximierend verhält. Denn ausgehend von diesem Gleichgewicht wäre die Einstellung zusätzlicher Arbeitnehmer aus Perspektive des Monopsons mit höheren Kosten als Erlösen verbunden, soweit es im Wettbewerbsprozess nicht nur dem neu Eingestellten, sondern auch den bisher Beschäftigten den gleichen höheren Lohnsatz zahlen muss. Ein etwas darüber festgelegter Mindestlohn bis in Höhe des hypothetischen Gleichgewichts bei vollständiger Konkurrenz kann dann sowohl lohnsteigernd als auch beschäftigungsfördernd wirken, denn er beseitigt theoretisch genau die bisherige Marktmacht des Unternehmens am Arbeitsmarkt. Nimmt das Unternehmen analog zur vollständigen Konkurrenz den höher festgelegten Lohnsatz als nicht von ihm beeinflussbares Datum hin, so maximiert es seinen Gewinn nun mit einem größeren Arbeitseinsatz als zuvor. Übersteigt der verbindliche Mindestlohn allerdings das Niveau des theoretischen Lohnsatzes bei vollständiger Konkurrenz, so sinkt die gewinnmaximale Beschäftigung wieder. Es besteht die Gefahr, dass ein verbindlicher Mindestlohn das nur theoretisch bekannte Niveau bei vollständiger Konkurrenz deutlich überschreitet. Dies kann mittel- und längerfristig mit erheblichen schädlichen Wirkungen verbunden sein (vgl. formal genauer Funk 2002, S. IV f.).

- Die *Arbeitsmarktbeteiligung* und die *Suchintensität der Arbeitskräfte* werden nicht nur durch die Lohnhöhe, sondern auch durch die Lohnstruktur bestimmt. Eine mindestlohnbedingt geringere Spreizung der Lohnstruktur nach unten erhöht aus Sicht der Arbeitsanbieter, die zuvor unterhalb des Mindestlohnes vergütet wurden, den Wert der Suche. Suchintensität und Annahmewahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzangebotes sowie die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung steigen tendenziell, was Kosten aus Sicht der Unternehmen verringern kann. Zwar vermindert sich die Zahl von Arbeitsplätzen im vom Mindestlohn betroffenen Sektor. Per Saldo können jedoch die positiven Wirkungen einer intensiveren Arbeitsplatzsuche die negativen Effekte überwiegen, wenn der Mindestlohn bzw. dessen Anhebung gering sind.
- Als Folge der Einführung oder des Anstiegs eines bindenden Mindestlohnes kann die *Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer* zunehmen und die *Fluktuationsrate* abnehmen, weil sich die Arbeitnehmer nunmehr „fair“ bezahlt fühlen. Als Folge können die Anreize zur Qualifizierung sowohl bei bestimmten Gruppen als auch bei Arbeitgebern steigen. Wenn die Produktivität der Arbeitnehmer in der Folge genügend steigt, kann der resultierende positive Beschäftigungseffekt den negativen Einfluss der gestiegenen Arbeitskosten überkompensieren.

Grundsätzlich gilt daher aus theoretischer Perspektive, dass die positiven Beschäftigungswirkungen einer Einführung bzw. der Steigerung eines gesetzlichen Mindestlohnes bei

moderater Ausgestaltung die negativen Effekte übertreffen können. Ein sehr hoch angesetzter Mindestlohn oder eine starke Steigerung des zuvor am Markt gezahlten Lohnsatzes infolge eines verbindlichen Mindestlohns werden sich jedoch sehr wahrscheinlich negativ auf die Beschäftigung des relevanten Beschäftigungsbereiches auswirken, z.B. weil dann die Produktion rationalisiert oder in das Ausland verlagert wird und die Schwarzarbeit zunimmt. Zudem steigt infolge eines erhöhten Mindestlohnes unter sonst gleichen Bedingungen auch die angebotene Menge an Arbeit (Zustrom an Angebot aus der so genannten Stillen Reserve), was zu erhöhter Arbeitslosigkeit im ökonomischen Sinne beiträgt. Derartige Effekte können allenfalls vorübergehend durch andere Einflüsse (z.B. ein positiver Konjunkturreffekt auf die Beschäftigung) überlagert werden. Solche konjunkturellen Überlagerungseffekte infolge einer insbesondere für die Südländer des Euro seit Anbeginn zu expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank und fehlender, gegensteuernder nationaler Fiskalpolitik, dürften miterklären, warum die Peripherieländer im Euroraum mit immensen Verschuldungsproblemen zu kämpfen haben sowie sich allzu generöse verbindliche Mindestlohnsysteme leisteten (vgl. Funk und Lesch 2006). Sie können auch den immensen Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesen Ländern miterklären, die durch die Krisenschocks der letzten Jahre ausgelöst wurden.

Ineffizienz des diskutierten einheitlichen Mindestlohns

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit und der sozialpolitischen Treffgenauigkeit von Mindestlöhnen ist zu prüfen, ob sie ein geeignetes Verteilungsinstrument sind oder ob überlegene Alternativen existieren, um das Ziel

eines Armut vermeidenden Einkommens zu realisieren. Vorab ist festzustellen, dass die Einführung des vorgeschlagenen gesetzlichen Mindestlohnes Kernelemente der durch die 2003 angekündigten Agenda 2010 und der sich anschließenden Hartz-Gesetze faktisch außer Kraft setzt. Denn die durch die Reformen bewirkte Absenkung der Generosität des Arbeitslosengeldes im Hinblick auf Bezugsdauer und Leistungshöhe vor allem für längerfristig Arbeitslose sollte ja gerade die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Dies wurde auch nachweislich erreicht, und der trendmäßige Anstieg der Arbeitslosigkeit in (West-)Deutschland konnte erstmals seit 30 Jahren wieder nachhaltig abgesenkt werden.

Zurückführen lassen sich die früheren Probleme einer dauerhaft hohen und steigenden Massenarbeitslosigkeit nicht zuletzt darauf, dass vor den Reformen die hohen Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit einen so hohen Anspruchslohn (Lohnsatz, ab dem Menschen freiwillig bereit sind zu arbeiten) zur Folge hatten, dass er die Suchbemühungen und die Bereitschaft, einen neuen Arbeitsplatz anzunehmen, massiv gehemmt hat. Staatliche Unterstützungsleistungen wirken folglich wie ein informeller Mindestlohn und legen gleichsam den unteren Eckpunkt der Lohnstruktur fest. Die Arbeitsmarktreformen der letzten Dekade waren deshalb erfolgreich, weil sie per Saldo den Anspruchslohn senkten und die Lohnstruktur nach unten ausfächern halfen, so dass in der Folge auch Menschen mit geringer Produktivität wieder Arbeit finden können. Wird nun aber der abgesenkte informelle durch einen gesetzlich festgelegten höheren Mindestlohn ersetzt, so ist die Wiederkehr früherer Probleme wahrscheinlich.

Darüber hinaus fällt auf: Soll der Mindestlohn tatsächlich ein Armut vermeidendes Einkommen sicherstellen, so

müsste er eigentlich mit der Haushaltsstruktur und der Beteiligung der Haushaltsmitglieder am Arbeitsmarkt variieren. Die vom DGB gewählte Fokussierung auf einen Vollzeit Arbeitnehmer ist ohne Klärung der Haushalts- und Familiensituation aus sozialen und verteilungspolitischen Gründen zu ungenau. Ein Vollzeit Arbeitnehmer hat einen unterschiedlichen Bedarf, je nachdem ob er alleinstehend oder in einer Familie unterschiedlicher Größe lebt. Wie sollen darüber hinaus mehrere Einkommensbezieher in einer Familie geregelt werden?

Das Institut der deutschen Wirtschaft kommt aufgrund dieser schwerwiegenden Ungereimtheiten zu folgender Schlussfolgerung: Der verbindliche Mindestlohn ist als Instrument der Armutsbekämpfung ungeeignet (vgl. hierzu und zur weiteren Empirie: Heumer, Lesch und Schröder 2013, S. 19 ff.). Die Begründung: Im Jahre 2011 waren nur 18 Prozent der Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unter 8,50 Euro einkommensarm, vor allem da sie mit Partnern zusammen leben, die ein höheres Einkommen beziehen. Die verteilungspolitische Treffgenauigkeit und Effizienz des allgemeinen Mindestlohns ist daher als niedrig einzustufen. Denn er würde zu vielen Personen helfen, die in ihrem konkreten Lebenszusammenhang gar nicht als bedürftig einzustufen sind, während gleichzeitig Alleinverdienerfamilien zusätzliche staatliche Transfers benötigen würden. Da in Deutschland zudem rund 19 Prozent aller Beschäftigten (6.1 Millionen) von der Einführung eines Mindestlohnes in Höhe der häufig geforderten 8,50 Euro (7,50 Euro: 14 Prozent) betroffen wären, dürfte die Wirkung auf die Preise im Falle einer Überwälzung der gestiegenen Kosten oder auf die Unternehmensgewinne deutlich fühlbar sein – vor allem in Ostdeutschland, wo 32 Prozent der Arbeitnehmer hiervon erfasst würden (Westdeutschland: 16 Prozent).

Problematisch ist jedoch vor allem die *erhebliche Steigerung* der Löhne für viele Betroffene durch die Einführung eines nationalen Mindestlohns in geplanter Höhe. Bei schockartigen Lohnsteigerungen in diesem Ausmaß werden die oben genannten theoretischen Argumente zugunsten eines Mindestlohnes ohne negative Beschäftigungseffekte kaum Bestand haben. Vielmehr ist aus Sicht des Instituts der deutschen Wirtschaft und anderer führender Ökonomen in Deutschland mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten bei einem einheitlichen Mindestlohn in vorgeschlagener Höhe zu rechnen, da sich die betroffenen Arbeitsplätze für die Unternehmen trotz der Ausschöpfung von beschäftigungsfreundlichen unternehmerischen Anpassungsmaßnahmen nicht mehr rechnen. Denn 8,50 Euro sind immerhin 53 Prozent des durchschnittlichen Bruttostundenlohns eines Beschäftigten mit Vollzeitarbeit, während die Vergleichszahlen in Frankreich (48 Prozent des Durchschnittslohnes, wobei jedoch die Regierung die Lohnkosten der Betriebe subventioniert, um Beschäftigungsverluste gering zu halten) und insbesondere in Großbritannien (38 Prozent des Durchschnittslohnes) deutlich darunter liegen. Das zeigt, dass der vorgeschlagene Mindestlohn in Deutschland viel näher am durchschnittlichen Bruttostundenlohn eines in Vollzeit Beschäftigten liegt als in Frankreich und Großbritannien. Damit ist davon auszugehen, dass der Effekt der Freisetzung von Arbeitskräften durch einen flächendeckenden und branchenübergreifenden verbindlichen Mindestlohn in Deutschland größer ist als in den genannten Ländern.

Zu berücksichtigen sind ebenfalls mögliche kontraproduktive Effekte eines allgemeinen Mindestlohns von 8,50 Euro im Zusammenspiel mit der bereits vorhandenen Grundsicherung in Deutschland. Einerseits

liegt ein Arbeitnehmer in Vollzeit und einem Stundenlohn von 5 Euro im Jahr 2013 bereits oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle, wenn er Anspruch auf eine Grundsicherung in Form von Arbeitslosengeld II hat. Andererseits fällt er unter die Armutsgefährdungsgrenze, falls er seinen Arbeitsplatz durch die Einführung eines verbindlichen Mindestlohns von 8,50 Euro verliert. Das gemessene Armutsrisiko für Niedrigverdiener steigt folglich, je mehr ein gesetzlicher Mindestlohn zum Abbau regulärer Niedriglohnarbeitsplätze führt. Die häufig angeführten Entlastungswirkungen eines allgemeinen Mindestlohnes für den Staatshaushalt sind ebenfalls um so unsicherer, je mehr seine Einführung Niedriglohnarbeitsplätze beseitigt, da dem Staat nun aufgrund größerer Transferleistungen an die hiervon Betroffenen auch Kosten entstehen, die größer als seine Ersparnisse sein können.

Tariflich festgelegte Branchenmindestlöhne, die auf den ersten Blick gut in das System der Sozialen Marktwirtschaft passen, lösen die oben genannten verteilungspolitischen Probleme letztlich ebenfalls nicht, und eine nach Haushaltseinkommen differenzierende Mindestlohnpolitik ist ein ordnungspolitisches Monstrum, das zu Missbrauch geradezu einlädt.

Auch die bisweilen behauptete Stimulierung des privaten Konsums und damit des Wirtschaftswachstums durch höhere Löhne im Niedriglohnbereich ist aus mehreren Gründen problematisch. Positive Wirkungen entstehen nur bei fehlenden negativen Beschäftigungswirkungen. Dies setzt eine gemäßigte Festsetzung des Mindestlohns voraus, der zu keinen Über- und Rückwälzungen der Kosten Anlass gibt. Wird diese Bedingung verfehlt, sind negative Wirkungen auf Einkommen, Konsum, Wachstum, Gewinne und Staatseinnahmen und -ausgaben wahrscheinlich.

Zudem könnte es sich als schädlich für die Beschäftigung erweisen, falls im Laufe der Zeit erforderliche Lohnsteigerungen eines einmal eingeführten gesetzlichen Mindestlohns in Kommissionen festgelegt würden, die Umverteilungsziele höher gewichten als eine niedrige Arbeitslosigkeit. Letzteres hängt jedoch, wie die Erfahrung des Auslands zeigt, stark davon ab, wie solche Kommissionen besetzt werden.

Ein Mindesteinkommen durch einen Kombilohn?

Zu prüfen ist noch, ob alternative Maßnahmen das angestrebte Ziel eines politisch definierten Mindesteinkommens kostengünstiger bzw. mit weniger unerwünschten Nebenwirkungen erreichen können. Aus dieser Perspektive besteht das eigentlich relevante Problem gar nicht darin, dass die Marktlöhne unter gegebenen Bedingungen zu niedrig sind, sondern dass beschäftigte Menschen kein Einkommen erzielen, das einer politisch gesetzten Mindesthöhe entspricht. Hier können prinzipiell Kombilöhne als Alternative zu Mindestlöhnen Abhilfe schaffen. Sie können arbeitgeberseitig als Arbeitskostensubvention ansetzen oder auf Arbeitnehmerseite zu einer Aufstockung des Nettoverdienstes über einen staatlichen Transfer führen. In beiden Fällen erhält der einzelne Arbeitnehmer einen staatlich finanzierten Zuschuss in Höhe des Unterschieds zwischen erzieltm Lohneinkommen und der Höhe des Mindesteinkommens.

Das Ziel eines Mindesteinkommens lässt sich für jeden bedürftigen Beschäftigten volkswirtschaftlich effizienter und mit weniger unerwünschten Nebenwirkungen durch staatlich finanzierte Zuschüsse besser erreichen als mit Hilfe eines deutlich über das bisherige Lohnniveau im Niedriglohnbereich angesetzten einheitlichen Mindestlohns.

Ein gravierender Nachteil bisheriger Kombilohnregelungen besteht darin, dass sie erhebliche Anreize geben, Transferbezug und Hinzuverdienst zu kombinieren, statt über Arbeitsstundenausweitung bzw. höhere Produktivität über bessere Ausbildung der Betroffenen Probleme zu geringer Mindesteinkommen zu lösen. Nicht selten werden daher bei der jetzigen Regelung bei Addition des Beschäftigungs- und Transfereinkommens Nettolöhne erzielt, die für die betroffenen Personen allein bei Einkommen aus Erwerbstätigkeit nicht erzielbar wären. Pointiert formuliert: „Die ... beobachteten niedrigen Verdienste sind ... kein Indiz für eine nicht existenzsichernde Entlohnung, sondern Resultat gezielter Anpassung an die Anreizstrukturen des Transfersystems: Kombilöhne schaffen Anreize, genau so viel in Teilzeit zum Transferbezug hinzuzuverdienen, dass die Summe aus staatlicher Leistung und Erwerbstätigkeit bei möglichst geringem Arbeitseinsatz maximiert wird“ (Eichhorst 2008, S. 560).

Folglich sind weder arbeitnehmerseitige noch arbeitgeberseitige Kombilöhne in jetziger Form aus ordnungspolitischer Perspektive letztlich zufrieden stellend. Es gilt, mittel- und langfristig Alternativen zu finden, die Anreize für eine Ausweitung des Arbeitsangebots der betroffenen Gruppen setzen und eine die Produktivität steigernde Qualifikation ermöglichen. Kürzerfristig könnte aber schon die bisherige Ausgestaltung von Kombilöhnen anreizförderlicher gestaltet werden, indem die vorhandenen Anreize für eine dauerhafte Kombination von Transferbezug und Hinzuverdienst in Teilzeitarbeit eingeschränkt werden.

Fazit

Das erwünschte beschäftigungs- und verteilungspolitische Ziel, etwa ein Mindesteinkommen im unteren Einkommensbereich, kann in aller Regel weder

kostengünstig noch treffsicher durch einen nationalen Mindestlohn erreicht werden, insbesondere wenn er deutlich über dem Gleichgewichtslohn bei Vollbeschäftigung angesetzt wird. Vor allem gilt, dass das Ziel eines politisch gesetzten Mindesteinkommens bereits bei Beziehern von niedrigeren Löhnen als dem geplanten allgemeinen Mindestlohn durch das in Deutschland geltende System der Grundsicherung im Falle von Bedürftigkeit erreicht wird. Die Einführung von Kombilöhnen hat auch zu den Arbeitsmarkterfolgen der letzten Jahre beigetragen. Vorhandene Fehlanreize könnten jedoch durch eine beschäftigungsfreundlichere Ausgestaltung beseitigt werden. Letztlich bleibt eine langfristige Strategie: Die Hebung der Produktivität der jetzigen und zukünftigen Geringqualifizierten durch Ausbildung.

Literaturhinweise

- Eichhorst, W. (2008), Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen, in: Funk, L. (Hrsg.), Anwendungsorientierte Marktwirtschaftslehre und Neue Politische Ökonomie – Eckhard Knappe zum 65. Geburtstag, Marburg, S. 547 – 577;
- Funk, L. (2002), Arbeitsmarkttheorie und –politik, WISU-Lexikon, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), 31. Jg. H. 6, S. I-XV;
- Funk, L./Lesch, H. (2006), Mindestlohnbestimmungen in ausgewählten EU-Ländern, in: Sozialer Fortschritt, 55. Jg., H. 4, S. 83-94;
- Heumer, M./Lesch, H./Schröder, C. (2013), Mindestlöhne, Einkommensverteilung und

Armutrisiko, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 40. Jg., H.1/2013, S. 19-36;

- Rindfleisch, E. (2012), Ein Mindestlohn für Deutschland – Aber wie? Analysen & Argumente, Ausgabe 101, Konrad Adenauer Stiftung, Februar;
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/2013, Wiesbaden 2012.

Lothar Funk

Arbeitsrecht

Im Arbeitsrecht werden die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geregelt. Man unterscheidet Individualarbeitsrecht (Rechtsbeziehungen des einzelnen Arbeitnehmers zu seinem Arbeitgeber), kollektives Arbeitsrecht (Rechtsbeziehungen durch Betriebsvereinbarungen, Tarifverträge oder Dienstvereinbarungen) und Arbeitsschutzrecht (Gefahren- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer).

Grundlagen des Arbeitsrechts sind einerseits staatliche Vorschriften (Gesetze und Verordnungen), andererseits autonome Regelungen der Beteiligten mit Verbindlichkeit für die Betroffenen (Einzelverträge, Betriebsvereinbarungen, Tarifverträge, Vorschriften der Berufsgenossenschaften). Daneben ist das Arbeitsrecht stärker als andere Rechtsgebiete durch die Rechtsprechung (Richterrecht) geprägt. Dies gilt insbesondere für das

kollektive Arbeitsrecht und für den [Arbeitskampf](#), für den es keine gesetzliche Regelung gibt.

Für Streitigkeiten zwischen den Beteiligten sind die Arbeitsgerichte zuständig. Bei kollektivrechtlichen Vereinbarungen besteht darüber hinaus die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens. Für rund 2/3 aller Tarifverträge sind zwischen den [Sozialpartnern](#) Schlichtungsverfahren vereinbart, die zur vorgerichtlichen Beilegung von Interessenkonflikten beitragen sollen. Einigungsvorschläge von Schlichtungsstellen sind allerdings nicht verpflichtend. In einzelnen Bundesländern gibt es ein subsidiäres staatliches Schlichtungsverfahren, das gleichfalls die Tarifvertragsparteien nicht binden kann.

Ursprünglich sollte das Arbeitsrecht vorrangig die Arbeitnehmer vor Beeinträchtigungen, wirtschaftlichen Nachteilen und gesundheitlichen Gefahren schützen. Heute ist es – umfassender – auf die Ordnung des gesamten Arbeitslebens ausgerichtet. Der Staat sichert durch seine Rechtsetzung nur Mindeststandards – etwa zulässige Höchstarbeitszeiten, bezahlten Mindesturlaub, Kündigungsfristen oder Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. Im Übrigen ist es Sache der Betroffenen, die Arbeitsbedingungen interessengerecht auszugestalten, vor allem Art und Umfang der Arbeitsleistung, Höhe der Bezahlung, des Urlaubsanspruches oder möglicher Zusatzleistungen festzulegen.

Für die meisten Branchen werden die Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge geregelt, die jedoch grundsätzlich nur die [Unternehmen](#) binden, die einem vertragsbeteiligten Arbeitgeberverband angehören. Von Rechts wegen gilt ein Tarifvertrag auch auf der Arbeitnehmerseite nur für die Mitglieder der tarifgebundenen Gewerkschaften; faktisch finden die Regelungen jedoch auf alle Arbeitnehmer

Anwendung. Neben Lohn- und Gehaltstarifverträgen gibt es eine Vielzahl tariflicher Vereinbarungen über Zusatzleistungen (z.B. Urlaubsgeld, Lohnfortzahlung, vermögenswirksame Leistungen etc.).

Auf der Ebene eines einzelnen Unternehmens können sowohl Tarifverträge (zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften) als auch Betriebsvereinbarungen (zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat) abgeschlossen werden. Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen gelten unmittelbar und bedürfen keiner individuellen vertraglichen Umsetzung. Sie können zwingendes staatliches Recht allerdings nicht außer Kraft setzen. Im Übrigen gilt für die Arbeitnehmer das Günstigkeitsprinzip: Für sie dürfen nur über den Tarifvertrag oder die Betriebsvereinbarung hinausgehende günstigere Regelungen getroffen werden.

Der schnelle Wandel im Arbeitsleben – Entstehen neuer Branchen, wachsender Dienstleistungssektor, Rückgang der klassischen Produktionsbereiche, geringerer Organisationsgrad bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern – hält das Arbeitsrecht ständig in Fluss. Sowohl die autonomen Regelungen der Beteiligten als auch das Richterrecht sorgen für zeitnahe und praxisgerechte Anpassungen.

Immer wichtiger werden auch internationale Rechtsquellen. Übereinkommen der [Internationalen Arbeitsorganisation \(ILO\)](#) erlangen erst nach ihrer Ratifizierung und Umsetzung in nationales Recht Verbindlichkeit; meist entspricht das deutsche Recht aber bereits zum Zeitpunkt der Ratifizierung dem jeweiligen Übereinkommen. Das Recht der EU greift demgegenüber unmittelbar in das nationale Arbeitsrecht ein. Insbesondere den Richtlinien über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen (bei Entgelt, beruflicher Bildung, Berufszugang und Arbeitsbedingungen)

, über Arbeitszeitgestaltung und Mindesturlaub, über europäische Betriebsräte oder für den grenzüberschreitenden Einsatz von Arbeitnehmern (Entsenderichtlinie) kommt große Bedeutung zu. Auch die 1989 beschlossene Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer sowie das dem Maastrichter Vertrag beigefügte Protokoll und das Abkommen über die [Sozialpolitik](#) führen zu einer stetigen Angleichung der arbeitsrechtlichen Mindeststandards in den Mitgliedstaaten. Infolge der hohen europarechtlichen Regelungsdichte ist die Harmonisierung inzwischen im technischen Arbeitsschutz besonders weit vorangeschritten.

Nicht dem Arbeitsrecht unterworfen sind Beamte, die sich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis befinden. Für sie gelten keine Tarifverträge, sondern die Beamtengesetze des Bundes bzw. der Länder. Zuständig für beamtenrechtliche Rechtsstreitigkeiten sind nicht die Arbeitsgerichte, sondern die Verwaltungsgerichte.

Literaturhinweise

- Dietrich, Th./Hanau, P./Schaub, G. (2011), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 11. Auflage, München;
- Willemsen, H.-J./Kalb, H.-J./Henssler, M. (2010), Arbeitsrecht Kommentar, 4. Auflage, Köln;
- Schaub, G. (2011), Arbeitsrechts-Handbuch, 14. Auflage, München.

Gernot Fritz

Arbeitsschutz

Arbeitsschutzregelungen haben in der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte eine lange Tradition. Indem der Staat

oder Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern durch die Arbeitsschutzgesetzgebung Mindeststandards für Arbeitsbedingungen setzen, versuchen sie, *drei Ziele* zu verwirklichen: Schutz der Arbeitnehmer vor ungerechtfertigten Ansprüchen des Arbeitgebers, Schutz der Erwerbstätigen vor eigener Selbstausbeutung und schließlich Schutz vor den objektiv-technischen Risiken der modernen Arbeitswelt. Die Arbeitsschutzregelungen sollen verhindern, dass unter den Bedingungen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sich die *individuellen Optionen der Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt zu kollektiven Zwängen unerwünschter Arbeitsbedingungen* wandeln. Mit den Arbeitsschutzgesetzen drückt der Staat aus, dass Arbeit(-leistungen) in der Sozialen Marktwirtschaft eine Ware besonderer Art ist, deren Markt daher einer besonderen Regulierung und insbesondere gesetzlicher Mindeststandards bedarf. Durch die Arbeitsschutzgesetzgebung wird zwar einerseits die Arbeitsleistung verteuert, langfristig aber kann eine Wohlstandssteigerung erwartet werden, da ein verstärkter Anreiz zur Investition in das Humankapital besteht.

Rechtsgrundlage der Arbeitsschutzgesetze in der [Sozialen Marktwirtschaft](#) ist das *Grundgesetz*, insbesondere Artikel 1 (Schutz der Menschenwürde), 2 (Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit), 3 (Diskriminierungsverbot), 12 (Freiheit der Arbeitsplatz- und Berufswahl) sowie 20 und 28 ([Sozialstaatsgebot](#)). Bei der Interpretation und Fortentwicklung der Arbeitsschutzgesetze gehen wesentliche Impulse von der *Arbeitsgerichtsbarkeit* aus. Das Arbeitsgericht ist eine institutionelle Besonderheit der Sozialen Marktwirtschaft. Sie urteilt regelmäßig in erster Instanz im eigenständigen, von der Zivilgerichtsbarkeit unabhängigen Rechtsweg der Arbeitsgerichtsbarkeit.

Das *Arbeitszeitgesetz* soll die zeitlichen Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Arbeitnehmers gewährleisten. Höchstarbeitszeiten und Arbeitsverbote, gestuft für Erwachsene, schwangere Frauen und Kinder, standen schon am Beginn der Arbeitsschutzgesetzgebung Mitte des 19. Jahrhunderts und haben heute noch Gültigkeit. Besonders sei hierbei auf das Verbot von Kinderarbeit hingewiesen. In der Sozialen Marktwirtschaft sind aufgrund weitergehender tarifvertraglicher Regelungen nicht alle Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes für alle Arbeitnehmer spürbar. Beträgt z.B. die wöchentliche Höchstarbeitszeit gemäß § 3 Arbeitszeitgesetz 48 Stunden (8 Std. a 6 Arbeitstage), so gelten in den meisten Tarifbereichen Wochenarbeitszeiten von 35 bis maximal 40 Stunden je Woche. Gleichwohl hat die Reform des Arbeitszeitgesetzes 1994 die Arbeitsbedingungen spürbar neu gefasst, indem z.B. der bisherige besondere Frauenarbeitsschutz aus Gründen der Gleichbehandlung weitgehend aufgehoben und die Ausgleichszeiträume für Mehrarbeit oder Ruhezeiten ausgeweitet wurden. Es ist daher insgesamt eine Tendenz zur Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes festzustellen.

Im Bereich des *Kündigungsschutzes* hat die Zulassung befristeter Arbeitsverträge durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 eine neue Situation geschaffen. Das Vorliegen eines die Befristung rechtfertigenden, sachlichen Grundes ist nun nicht mehr erforderlich. In der Praxis hat sich gezeigt, dass befristete Arbeitsverträge heute als ein normales Instrument der Personalpolitik regelmäßig eingesetzt werden. Ein Schwerpunkt ist dabei im öffentlichen Dienst zu erkennen. In der Privatwirtschaft hingegen werden Befristungen entweder zum Abfangen von Auftragspitzen vereinbart oder aber das befristete Arbeitsverhältnis wird vom

Arbeitgeber als ‚verlängerte Probezeit‘ genutzt. Da jedoch über 90 Prozent aller Arbeitsverträge unbefristet abgeschlossen werden, stehen für den Großteil der Arbeitnehmer die Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes (zuletzt geändert 2008) im Vordergrund. Es regelt sowohl die außerordentliche, fristlose Kündigung, als auch die gesetzlichen Kündigungsfristen in Abhängigkeit von der Betriebszugehörigkeit.

Zudem sind im Kündigungsschutzgesetz Anzeigepflichten des Arbeitgebers gegenüber der Bundesagentur für Arbeit und dem Betriebsrat geregelt, wenn er in einem kurzen Zeitraum und in größerem Umfang Entlassungen vornehmen will. Im Sonderfall dieser ‚Massenentlassungen‘ gelten besondere Vorschriften bezüglich des Kündigungsschutzes für einzelne Mitarbeitergruppen nach Betriebszugehörigkeit, Alter und privaten Lebensumständen. Kommt es zu einem Prozess vor dem Arbeitsgericht, in dem ein Arbeitnehmer gegen eine ausgesprochene Kündigung klagt und hierbei sachliche oder formale Gründe geltend macht, so hat das Gericht über eine Fortführung des Arbeitsverhältnisses zu entscheiden. Nicht selten wird das Arbeitsverhältnis dann gegen Zahlung einer Abfindung beendet, da das Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber als zerrüttet eingestuft wird. Diese Praxis hat die Arbeitsgerichtsbarkeit einer kritischen Diskussion ausgesetzt und Forderungen aufkommen lassen, entsprechende Abfindungsregelungen zu kodifizieren und regelhaft auszugestalten, so dass am Ende das Verfahren wesentlich vereinfacht und verbilligt würde, da dann kein aufwendiger Prozess vor dem Arbeitsgericht nötig wäre. Nach intensiver Diskussion geht der politische Wille heute jedoch deutlich dahin, eine entsprechende Reform abzulehnen und die heutige Praxis fortzuführen. Dabei

spielt aus Arbeitgebersicht auch eine Rolle, dass nur ein vergleichsweise geringer Teil der Kündigungen von den Arbeitnehmern gerichtlich angefochten wird.

Eine zentrale Funktion bei der Fortentwicklung der objektiv-technischen Risiken der Arbeitswelt nimmt in der Sozialen Marktwirtschaft die *gesetzliche Unfallversicherung* ein, die bereits 1884 unmittelbar nach der gesetzlichen Krankenversicherung im Zuge der Bismarckschen Sozialgesetzgebung eingeführt wurde. Ihre drei Hauptaufgaben sind gemäß § 1 SGB VII: erstens die Unfallverhütung, zweitens die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit nach Eintritt eines Unfalls sowie drittens die Entschädigung der Versicherten bzw. der Hinterbliebenen durch Geldleistungen. In ihrer Anlage ist die gesetzliche Unfallversicherung eine Haftpflichtversicherung, durch die Arbeitnehmer u.a. gegen Schäden aus Unfällen versichert sind und deren Beiträge vom Arbeitgeber entrichtet werden. Analog der Praxis in der privaten Haftpflichtversicherung und im Gegensatz zu den anderen Sozialversicherungen wird in der gesetzlichen Unfallversicherung die Beitragshöhe tendenziell risikoäquivalent ermittelt und nur als Arbeitgeberbeitrag entrichtet, woraus sich für den Arbeitgeber auch finanzielle Anreize zur Unfallverhütung ergeben. Die gesetzliche Unfallversicherung gilt als sehr erfolgreiche Sozialversicherung, da sie über ein differenziertes Beitragssystem für die Unternehmen deutliche Anreize zur Prävention setzt und die Unternehmen bei der Unfallverhütung umfassend berät. Diese ausgeprägte Präventionsorientierung ist aus Sicht des Arbeitsschutzes als sehr positiv hervorzuheben und an der vergleichsweise geringen Zahl von Betriebsunfällen abzulesen.

Eine Bewertung der Rolle des Arbeitsschutzes in der Sozialen Marktwirtschaft sollte nicht pauschal - etwa „Deregulierung: Ausweg oder Irrweg?“ - erfolgen, sondern es sollte die Wirkung einzelner Vorschriften auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung diskutiert werden. Ein wichtiger Anhaltspunkt bei einer differenzierten Beurteilung des Arbeitsschutzes ist, den *Interessenkonflikt* zwischen den 90 Prozent erwerbstätigen Insidern und den 10 Prozent arbeitslosen Outsidern offen zu legen. Einerseits sollen jene vor Ausbeutung und unzumutbaren Arbeitsbedingungen geschützt werden, die sich in Arbeitsverhältnissen befinden, andererseits darf das Niveau des Arbeitsschutzes nicht einen hohen Beschäftigungsstand und die Möglichkeit von Neueintritten in Arbeitsverhältnisse blockieren. Letztlich dürfen die Interessen keiner der beiden Gruppen grundsätzlich übergangen werden.

Literaturverzeichnis

- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (2010): [Gesetze im Internet. Arbeitszeitgesetz](#)
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (2010): [Gesetze im Internet. Kündigungsschutzgesetz.](#)
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (2010): [Gesetze im Internet. Siebtes Sozialgesetzbuch. Gesetzliche Unfallversicherung](#)
- LAMPERT, H.; ENGLBERGER, J.; SCHÜLE, U. (1991): Ordnungs-und prozesspolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker und Humblot.
- ZERCHE, J.; SCHÖNIG, W.; KLINGENBERGER, D. (2000): Arbeitsmarktpolitik und -theorie. Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik. München/Wien: Oldenbourg.

Werner Schönig

Betriebsverfassung

Das Betriebsverfassungsrecht regelt die Zusammenarbeit zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern eines Betriebes. Die Belegschaft wird dabei durch den Betriebsrat vertreten, der institutionalisierte Beteiligungsrechte besitzt.

Das Betriebsverfassungsrecht findet auf Betriebe mit mindestens fünf ständig beschäftigten Arbeitnehmern Anwendung. Die Größe des Betriebsrates ist nach der Zahl der Arbeitnehmer gestaffelt, wobei Teilzeitarbeitnehmer mitzählen, nicht jedoch leitende Angestellte.

Betriebsräte mit mehr als neun Mitgliedern bilden einen Betriebsausschuss, der die laufenden Geschäfte führt. In [Unternehmen](#) mit mehreren Betrieben oder selbständigen Betriebsteilen ist ein Gesamtbetriebsrat zu bilden; innerhalb eines Konzerns mit rechtlich selbständigen Unternehmen kann ein Konzernbetriebsrat errichtet werden.

Besondere Vertretungen für Jugendliche und Auszubildende gibt es in Betrieben mit mindestens fünf Lehrlingen oder Arbeitnehmern unter 18 Jahren. In Betrieben mit wenigstens fünf schwerbehinderten Beschäftigten wählt diese Gruppe eine Vertrauensperson (Schwerbehindertenvertretung); Rechtsgrundlage hierfür ist nicht das Betriebsverfassungsgesetz, sondern das Sozialgesetzbuch (SGB IX).

Das Betriebsverfassungsgesetz gilt nur für privatrechtlich organisierte Betriebe; für den öffentlichen Dienst findet das Personalvertretungsrecht Anwendung. In Tendenzbetrieben mit beispielsweise politischer, karitativer, konfessioneller

oder erzieherischer Ausrichtung sind die Rechte der Belegschaftsvertreter beschränkt.

Das Betriebsverfassungsrecht gibt den Beschäftigten keine Rechte bezüglich der wirtschaftlichen und unternehmerischen Entscheidungen. Die Befugnisse der Betriebsräte beschränken sich auf die gesetzlich vorgesehenen Bereiche: Neben Informationsrechten bestehen besondere Vorschlags-, Anhörungs- und Beratungsrechte. Vorschlagsrechte betreffen beispielsweise die Personalplanung und die Förderung der Berufsausbildung. Anhörungsrechte gibt es vor allem bei einer Kündigung durch den Arbeitgeber. Beratungsrechte existieren hinsichtlich der Arbeitsplatzgestaltung, der Personalplanung, der Berufsausbildung und vor geplanten Betriebsänderungen. In einigen gesetzlich benannten sozialen Angelegenheiten hat der Betriebsrat echte Mitbestimmungsrechte. Sie betreffen vor allem die Arbeitszeitregelung, die Art der Auszahlung der Arbeitsentgelte, die Urlaubsplanung, die Nutzung technischer Einrichtungen und den Gesundheitsschutz. Außerdem bestehen in Betrieben ab 20 wahlberechtigten Beschäftigten Mitbestimmungsrechte bei personellen Einzelmaßnahmen.

Betriebsräte und Arbeitgeber können neben formlosen Regelungsabreden auch schriftliche Betriebsvereinbarungen treffen. Ähnlich wie Tarifverträge gelten Betriebsvereinbarungen unmittelbar für alle Arbeitnehmer; einzelvertragliche Abweichungen sind nur zugunsten des Arbeitnehmers zulässig. Betriebsvereinbarungen können sämtliche betriebliche Angelegenheiten regeln, sofern nicht gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen. Auch Tarifverträge gehen den Betriebsvereinbarungen vor. Die Tarifvertragsparteien können allerdings durch

Öffnungsklauseln abweichende Betriebsvereinbarungen ausdrücklich gestatten.

In wirtschaftlichen Angelegenheiten dürfen Betriebsräte nicht mitentscheiden; lediglich bei geplanten Betriebsänderungen mit wesentlichen Nachteilen für die Belegschaft gibt es eine Erörterungspflicht. Durchsetzen kann der Betriebsrat in diesem Fall aber einen Sozialplan zur Milderung oder zum Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile für die Arbeitnehmer.

Keine besonderen Mitwirkungsrechte stehen der Betriebsversammlung zu, die der Betriebsrat in regelmäßigen Abständen durchzuführen hat; sie dient lediglich der Information und Aussprache. Gleiches gilt für die Jugend- und Auszubildendenversammlung, die – im Gegensatz zur Betriebsversammlung – nicht obligatorisch ist.

Für Unternehmen, die in mehreren Mitgliedsstaaten der europäischen Union tätig sind, sieht eine EU-Richtlinie die Einrichtung eines europäischen Betriebsrates (EBR) vor. Die Einsetzung eines EBR erfolgt auf dem Verhandlungsweg zwischen Arbeitnehmervetretern und Unternehmensleitung. Für den EBR vorgesehen sind Informations- und Konsultationsrechte, jedoch keine Mitbestimmungsrechte.

Literaturhinweise:

- Fitting, K./Engels, G./Schmidt, I./Trebinger, Y./Linsenmaier, W. (2010): Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung, 25. Auflage, München;
- Schaub, G./Kreft, B. (2006): Der Betriebsrat, 8. Auflage, München;

- Wiese, G./Kreutz, P./Oetker, H./Raab, Th./Weber, Ch./Franzen, M. (2009): Gemeinschaftskommentar zum Betriebsverfassungsgesetz, 9. Auflage, Neuwied;

Gernot Fritz

Mitbestimmung

Mitbestimmung ist die Mitwirkung der Arbeitnehmer an den Entscheidungen ihres Betriebs oder Unternehmens. Die betriebliche Mitbestimmung ist im Betriebsverfassungsgesetz geregelt (Betriebsverfassung).

In den verschiedenen Unternehmensformen und -größen haben die Beschäftigten unterschiedliche Mitwirkungsrechte. Am weitest gehenden ist die Mitbestimmung im Bergbau und in der eisen- und stahlerzeugenden Industrie (Montan-Mitbestimmung): Hier sind die Aufsichtsräte durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter gleichgewichtig (paritätisch) besetzt; außerdem ist die Bestimmung des Arbeitsdirektors von der Zustimmung der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat abhängig.

Für andere Großunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Kapitalgesellschaften wie Aktiengesellschaft, Kommanditgesellschaft auf Aktien, GmbH, Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit und Genossenschaft) gilt bei mindestens 2.000 Arbeitnehmern ebenfalls die gleichgewichtige Vertretung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Aufsichtsgremien nach dem Mitbestimmungsgesetz. Allerdings hat hier die Arbeitgeberseite, die den Vorsitzenden stellt, im Falle eines Patts die entscheidende konfliktauflösende Stimme. Außerdem sind die leitenden Angestellten auf der

Arbeitnehmerbank vertreten. Für mittlere Unternehmen mit 500 bis 2.000 Arbeitnehmern gilt die 1/3-Beteiligung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat. Seit 2004 ist dies im Drittelbeteiligungsgesetz geregelt.

Keiner Unternehmensmitbestimmung durch die Arbeitnehmer unterliegen Personengesellschaften (Einzelfirma, Offene Handelsgesellschaft, Kommanditgesellschaft). Gleiches gilt für Unternehmen der öffentlichen Hand, wo spezialgesetzliche Regelungen für die Vertretung der Arbeitnehmer im Verwaltungsrat Anwendung finden.

Die Unternehmensmitbestimmung bezieht sich auf alle Entscheidungen, die im Aufsichtsrat eines Unternehmens zu treffen sind. Sie ist von der Mitwirkung des Betriebsrates nach dem Betriebsverfassungsgesetz zu unterscheiden, die neben die Unternehmensmitbestimmung tritt. Der Umfang der Mitwirkungsmöglichkeit der Arbeitnehmer hängt von der Rechtsform des Unternehmens ab. Am ausgeprägtesten ist sie bei der Aktiengesellschaft, wo der Aufsichtsrat die Kontrollbefugnisse gegenüber der Unternehmensleitung ausübt: Die Bestellung des Vorstands obliegt dem Aufsichtsrat und nicht der Hauptversammlung der Anteilseigner. Dadurch ist ein ständiger Einfluss auf die Unternehmensleitung garantiert, die ihrerseits ausschließlich dem Aufsichtsrat verantwortlich ist. Bei der GmbH wird in Betrieben der mitbestimmungspflichtigen Größenordnung die Geschäftsführung zwar ebenfalls vom Aufsichtsrat bestellt, der seinerseits aber auch den Gesellschaftern – also den Anteilseignern – verantwortlich ist. Auf diese Weise ist bei der GmbH der Einfluss der mitbestimmenden Gremien beschränkt.

Das deutsche Mitbestimmungsrecht ist im internationalen Vergleich sehr weitgehend. Entstehungsgeschichtlich stellte

die Mitbestimmung – vor allem die Montan-Mitbestimmung – eine Alternative zu der nach dem Zweiten Weltkrieg intensiv diskutierten Vergesellschaftung dar. Kapital und Arbeit sollten institutionell verzahnt und zur Kooperation gezwungen werden.

Tatsächlich hat sich in Deutschland eine Kultur des partnerschaftlichen Miteinanders von Arbeitgebern und Arbeitnehmern herausgebildet. Interessengegensätze werden seit vielen Jahren ganz überwiegend in einem Klima des sozialen Friedens ausgetragen: Arbeitskämpfe sind seltener, kürzer und in der Regel weniger unversöhnlich als in vergleichbaren Industriestaaten. Das trägt dazu bei, die Arbeitnehmer an der Wohlstandsentwicklung teilhaben zu lassen.

Das Konzept der [Sozialen Marktwirtschaft](#) hat entscheidend zur frühen Akzeptanz des Wirtschaftssystems beigetragen. Inzwischen verwischen sich allerdings die traditionellen Grenzen zwischen Kapital und Arbeit zunehmend: Immer mehr Arbeitnehmer sind zugleich Teilhaber ihres Betriebes oder Aktionäre anderer Unternehmen.

Angesichts einer zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaft ([Globalisierung](#)) wird immer wieder der Vorwurf erhoben, das deutsche Mitbestimmungsrecht erweise sich als Standortnachteil; es kompliziere Entscheidungsprozesse und vermindere die Rentabilität. Hiergegen wird eingewandt, dass die Mitbestimmung die Identifikation der Beschäftigten mit den Unternehmenszielen stärke und zum Erfolg der Wirtschaft wesentlich beitrage. Vielfach zielt die Kritik weniger auf die Grundidee der Arbeitnehmerpartizipation als vielmehr auf bestimmte Ausprägungen der Mitbestimmung durch gesetzliche Regelungen oder Richterrecht.

Literaturhinweise:

- Wlotzke, O./Wißmann, H./Koberski, W./Kleinsorge, G. (2011), Mitbestimmungsrecht, 4. Auflage, München;
- Niedenhoff, H.-U. (2005), Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland, 14. Auflage, Köln;
- Ulmer, P./Habersack, M./Henssler, P. (2006), Mitbestimmungsrecht, 2. Auflage, München;
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2010), Mitbestimmung/Eine gute Sache, Berlin.

Gernot Fritz

Arbeitskampf

Die aus der verfassungsrechtlich geschützten Koalitionsfreiheit abgeleitete Tarifautonomie kann nur funktionieren, wenn zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden als Tarifvertragsparteien ein wenigstens ungefähres Machtgleichgewicht besteht (*Gegenmachtprinzip*). Da es in den Tarifverhandlungen neben gemeinsamen Zielen, wie zum Beispiel dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere hinsichtlich der Aufteilung von Gewinn auf die Faktoren Arbeit und Kapital auch um divergierenden Interessen geht, müssen die Durchsetzungschancen so verteilt sein, dass nicht die eine Seite der anderen ihre Bedingungen diktieren kann. Streik und Aussperrung sind die dabei jeweils einsetzbaren Instrumente, wenn ein akzeptabler Kompromiss auch durch Schlichtungsversuche nicht zustande kommt.

Unter einem Streik versteht man die geplant eingesetzte, kollektive Arbeitsniederlegung eines Teils oder aller beschäftigten Arbeitnehmer, um so Arbeitgeber durch die

Kosten von Produktionsausfällen dazu zu zwingen, gewerkschaftlichen Tarifforderungen nachzugeben. Der oder die betroffenen Arbeitgeber können auf diese Kampfmaßnahme mit einer Aussperrung reagieren, indem sie den Betrieb schließen und die Zahlung von Löhnen oder Gehältern vorübergehend einstellen. Das Drohpotential besteht auf Seiten der Gewerkschaften somit im Entzug der Arbeitsleistung, auf Seiten der Arbeitgeber in der verweigerten Lohnzahlung. Das Beschäftigungsverhältnis ruht während des Arbeitskampfes und besteht danach weiter (suspendierende Wirkung).

In der Praxis sind es zunächst und vor allem die Gewerkschaften, die auf das Streikrecht angewiesen sind, da sie regelmäßig als Fordernde auftreten und das Zustandekommen angemessener tarifvertraglicher Vereinbarungen sonst nicht gewährleistet wäre. Beim Einsatz ihrer Arbeitskampfinstrumente haben die Gewerkschaftsführungen zum einen die Bereitschaft ihrer Mitglieder zum Streik durch das Abhalten einer sog. Urabstimmung zu berücksichtigen, zum anderen die wirtschaftlichen Folgen, da sie für den ausfallenden Lohn sog. Streikgelder an ihre Mitglieder zahlen. Um ihre Streikziele mit geringstmöglichem Einsatz zu erreichen, sind sie deshalb darum bemüht, den Arbeitskampf zeitlich und regional auf die neuralgischen Punkte im Produktionsprozess zu begrenzen. Die zunehmende Produktionsverflechtung sowie die Abhängigkeit von Zulieferprodukten haben ihre Möglichkeiten hierfür beträchtlich erweitert, so dass die früher häufigeren weitflächigen Erzwingungsstreiks, - denen von Arbeitgeberseite dann oftmals mit Flächenaussperrungen begegnet worden ist - heute weitgehend von relativ kurzen und örtlich begrenzten Punktstreiks abgelöst worden sind. Überhaupt gehört die Bundesrepublik Deutschland,

zusammen mit Österreich und der Schweiz, zu den Ländern mit der niedrigsten Streikhäufigkeit.

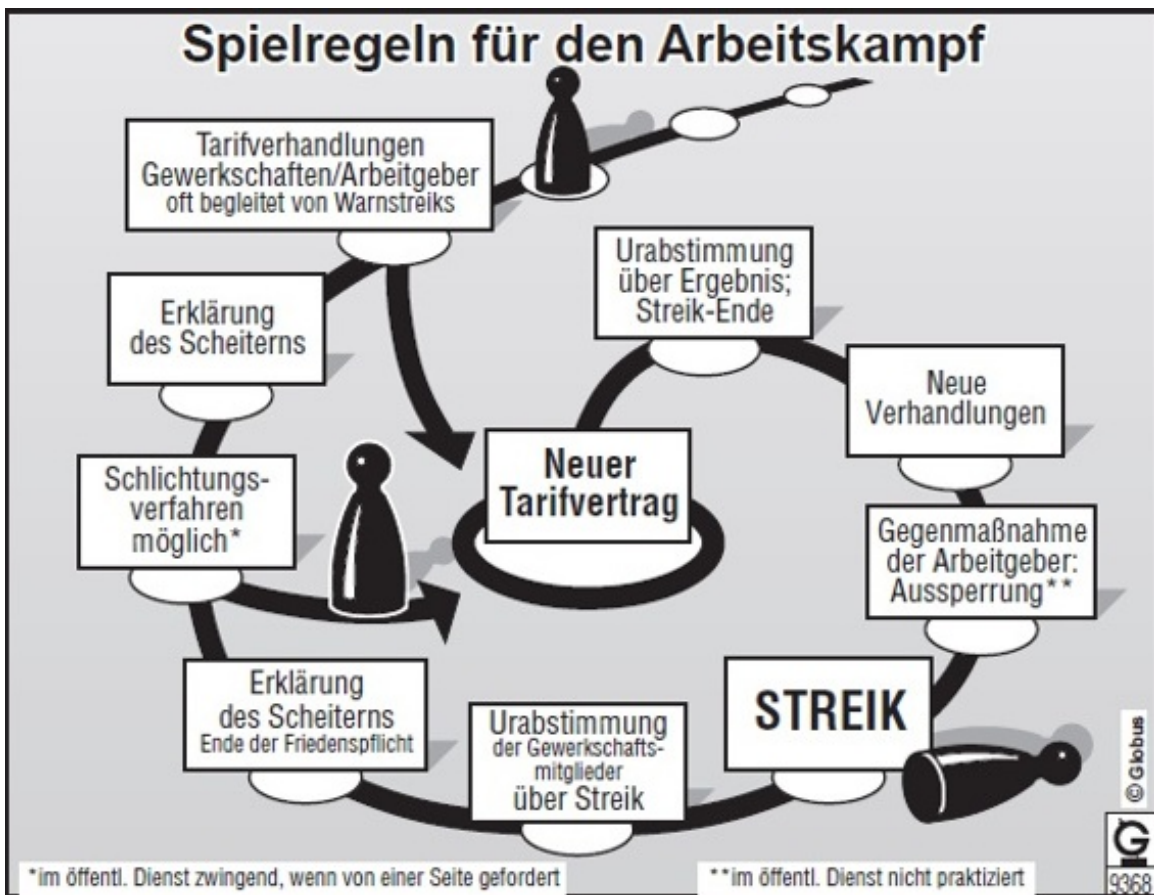
Da Arbeitskämpfe hohe volkswirtschaftliche Verluste verursachen und dazu führen können, dass Lieferzusagen nicht eingehalten werden, hat die Kompromissbereitschaft der Sozialpartner wesentliche Bedeutung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Trotzdem ist das Arbeitskampfrecht in Deutschland im Gegensatz zu den meisten anderen Industrieländern nicht gesetzlich geregelt. Der rechtliche Rahmen für die Durchführung von Arbeitskämpfen orientiert sich stattdessen an oftmals eher vagen Handlungsrichtlinien, die aus fallweise getroffenen Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts sowie des Bundesverfassungsgerichts resultieren. Diese Rechtsfortschreibung durch sog. Richterrecht hat im Zeitablauf häufiger Richtungsänderungen erfahren.

Während zum Beispiel in den 50er und 60er Jahren Arbeitskampfmaßnahmen nach höchstrichterlicher Auffassung nur das letzte Mittel nach Ausschöpfung aller Verhandlungsmöglichkeiten sein durften (*Ultima-Ratio-Prinzip*), hat sich die heutige Rechtsprechung dahin gewandelt, dass zeitlich und personell begrenzte Warnstreiks während laufender Verhandlungen dazu geeignet sein können, den Abschluss eines neuen Tarifvertrags zu beschleunigen. Nur wenn noch oder bereits wieder ein gültiger Tarifvertrag besteht, dürfen keine Arbeitskampfmaßnahmen ergriffen werden (*Friedenspflicht*), aber auch hier ist die richterliche Beurteilung von sog. wilden Streikaktionen bei noch gültigen Tarifverträgen häufig ambivalent gewesen.

Nach wie vor scheint allerdings die Rechtsauffassung zu überwiegen, dass Streiks als Bestandteil der Tarifautonomie

nicht um allgemeine politische sondern nur um bestimmte tarifvertragliche Ziele geführt werden dürfen. Des Weiteren müssen Arbeitsk Kampfmaßnahmen fair durchgeführt werden und dürfen sich nur gegen direkt Beteiligte richten. Solidaritätsstreiks sind deshalb grundsätzlich verboten, ebenso müssen Ausmaß und Intensität der jeweiligen Arbeitsk Kampfmaßnahmen angemessen sein (*Prinzip der Sozialädaquanz*).

Schaubild: Spielregeln für den Arbeitsk Kampf (Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Literaturhinweise:

- Rieble, V. (1996), Arbeitsmarkt und Wettbewerb. Der Schutz von Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit im Arbeitsrecht, Berlin, Heidelberg;

- Keller, B. (1997), Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive. München, Wien.

Hans Jürgen Rösner

Arbeitslosigkeit: Soziale Sicherung

1. Eine Aufgabe mit Verfassungsrang
2. Entwicklung und Prinzipien der Arbeitsförderung in Deutschland
3. Soziale Sicherung im Arbeitsförderungsrecht bis 2004 und die Debatte über Reformmaßnahmen
4. Ein Kernproblemfeld der Arbeitsmarktpolitik: das Nebeneinander von Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende
5. Hartz IV-Fälle oder Erfolgsgeschichte ?
6. Arbeitslosigkeit - Die individuelle, familiäre und gesellschaftliche Perspektive
7. Ausblick

1. Eine Aufgabe mit Verfassungsrang

Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 will nach den nahezu die gesamte Welt erschütternden Ereignissen des Zweiten Weltkriegs einen Anfang setzen für eine dauerhafte Neuordnung. Sie sieht das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal in der Schaffung einer Welt, die sich befreien kann von Furcht und Not. So bemüht sie sich um eine Auflistung der Gesamtheit der Voraussetzungen, deren Erfüllung solches zu gewährleisten vermag.

Als entscheidende Voraussetzungen gelten hier neben anderen - zentral und exakt in dieser Reihenfolge – das „Recht auf soziale Sicherheit“ (Artikel 22) sowie das „Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit“ (Artikel 23) - und zwar für jeden Menschen „als Mitglied der Gesellschaft“. Im Artikel 25 wird unter dem Stichwort „soziale Betreuung“ noch einmal ausdrücklich auf „Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit“ verwiesen.

Am 23. Mai 1949 hat der Parlamentarische Rat das Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland beschlossen, „von dem Willen beseelt,...dem Frieden der Welt zu dienen“. Artikel I GG lautet: „(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar“. In Absatz (2) dieses Artikels bekennt sich „das deutsche Volk ... zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“.

Welche Bedeutung diesem Verfassungsartikel von der unantastbaren Würde des Menschen im Politikfeld der Sozialen Sicherung zukommt, wird in Politik und Öffentlichkeit wohl oft unterschätzt. Unter Berufung auf Art. 1 und das Sozialprinzip des Artikel 20 GG hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach gesetzlichen Regelungen des Sozialgesetzbuchs ihre Unvereinbarkeit mit der Verfassung attestiert. Noch in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 erklärte das Gericht zwei Paragraphen des Sozialgesetzbuchs II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – für unvereinbar mit der Verfassung. Eigentlich hatte das Bundesverfassungsgericht lediglich die Berechnungsgrundsätze für die Hartz IV-Leistungen als verfassungswidrig beanstandet: Es forderte ein

transparenteres Verfahren als bisher, das sich am tatsächlichen Bedarf orientiere. Insbesondere bei (Schul-)Kindern seien deren spezielle Bedürfnisse zu beachten, nicht zuletzt die Ausgaben für Bildung und das gesellschaftliche Leben.

In den Leitsätzen zu diesem Urteil wurde allerdings deutlich, dass jede Einzelmaßnahme den Verfassungsgeboten unentrinnbar unterworfen ist, und das oberste Gebot lautet: Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums besitzt für alle Bürger „eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden“. Bezüglich der „Konkretisierung und stetigen Aktualisierung“ durch den Gesetzgeber wird dieser daran erinnert, dass er „die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat“ (BVG-Urteil vom 9. Februar 2010).

Aus Regierungskreisen wurde zu diesem Monitum des Gerichts gesagt, dass es wichtig und richtig sei, in Sachen Existenzsicherung die Kinderperspektive stärker in Rechnung zu stellen, aber man habe gleichzeitig die Aufgabe zu lösen, Langzeitarbeitslose wieder in Arbeit zu bringen. Hier klingt die Verlegenheit der Behörden an, die registrieren, dass nach weit verbreiteter Ansicht schon heute in Folge der Ausgestaltung der staatlichen Grundsicherungsleistungen für Hartz IV-Empfänger nahezu vollständig die Anreize verspielt worden seien, durch Suche nach entlohnter Erwerbsarbeit der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu entrinnen. Verbessere man weiterhin die Grundversorgung für Kinder, verstärke sich diese Tendenz nur noch.

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch keine Wahl, Artikel 1 und das damit verbundene Recht ist unverfügbar. Sichtbar wird nur in diesem Fall erneut, dass hier der wohl alle Verfassungen beschäftigende Normenkonflikt zwischen dem Recht auf Soziale Sicherung und dem Recht auf Arbeit in Deutschland bislang keine institutionell tragfähige Lösung gefunden hat. Diese Aufgabe anzugehen, ist jedoch nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts, sondern des Gesetzgebers, der sich offensichtlich seiner Ordnungsprinzipien nicht (mehr) sicher ist und wohl nicht weiß, wie er mit dem Phänomen der gesellschaftlichen [Arbeit](#) in einer Welt, die sich nicht mehr als Industriegesellschaft verstehen kann, ohne rigorose Bürokratien umgehen kann.

2. Entwicklung und Prinzipien der Arbeitsförderung in Deutschland

In Deutschland entstand nach der Bismarckschen Sozialgesetzgebung (1883 [Krankenversicherung](#), 1884 [Unfallversicherung](#), 1889 Invaliden- und [Alterssicherung](#)) erst 1927 die Arbeitslosenversicherung. Allerdings hatte die erste Regierung nach dem Ersten Weltkrieg bereits am 16. 11. 1918 eine Verordnung über Erwerbslosenfürsorge erlassen. Nach einigen Umbenennungen wurde dann das Konzept der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe für das Arbeitsförderungsgesetz verbindlich (Krüsselberg 1981). Das in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 25. Juni 1969 geltende, inzwischen mehrfach novellierte Arbeitsförderungsgesetz ist seit dem 1.1.1998 als Buch III in das Sozialgesetzbuch eingegliedert worden. Es gilt als Kernstück der staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen der von der jeweiligen Bundesregierung zu verantwortenden Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik sollen seine Regelungen

umfassend dazu beitragen, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu unterstützen (§ 1).

2005 erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland im Jahresdurchschnitt mit mehr als 4,8 Millionen einen Höchststand. Dieser hatte sich bis 2009 wiederum auf 3,4 reduziert (BMAS 2010, 50). Für 2011 wurden von den Experten weniger als 3 Millionen Arbeitslose erwartet, was auch eintrat.

Konkrete Erfahrungen am Arbeitsmarkt hatten Wirtschaftswissenschaftler, Politiker und den Gesetzgeber in den Jahrzehnten vor 2000 erkennen lassen, dass Arbeitslosigkeit deutlich anders zu erklären und zu bekämpfen war, als man bislang annahm. Vor allem die durch die Euphorie postkeynesianischen Beschäftigungsdenkens ([Keynesianismus](#)) getragene Idee, staatliches Handeln könne nicht nur Vollbeschäftigung ([Beschäftigung](#)) garantieren, sondern zugleich auch das wirtschaftliche ([Wachstum](#)) fördern, galt nunmehr als eine fragwürdig gewordene Überschätzung der Möglichkeiten von Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt sei in diesem Kontext die Bedeutung flexibler Märkten zu wenig beachtet geblieben. Reformen am Arbeitsmarkt erschienen deshalb als dringend notwendig.

Dort sollte hinfert stärker als bisher - das war das Reformziel - das Verantwortungsbewusstsein der Marktteilnehmer, von Arbeitgebern und Arbeitsnehmern, geschärft, insbesondere die jeweilige [Eigenverantwortlichkeit](#) betont werden. Zudem galt es, die Unterstützungsfunktion der Arbeitsförderung zu vertiefen; sie sollte weitere Brücken zum regulären Arbeitsmarkt

schlagen und auf eine Gestaltungsaufgabe, insbesondere die der aktiven Arbeitsvermittlung, ausgerichtet werden. Leistungen bei bereits bestehender Arbeitslosigkeit seien so zu dimensionieren, dass sie die Eingliederung oder auch Wiedereingliederung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen in das Arbeitsleben so rasch wie möglich herbeiführten. Unverändert bleiben sollte das Prinzip des Vorrangs der Sicherung vor Arbeitslosigkeit durch die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit vor der Sicherung bei Arbeitslosigkeit durch die Gewährung von Entgeltersatzleistungen an potenziell Erwerbsfähige in Zeiten unfreiwilliger Beschäftigungslosigkeit. Gleichwohl sei ein gesetzlich fundierter Anspruch zu bewahren, der Geldleistungen denjenigen zufließen lässt, deren Lebensunterhalt infolge Arbeitslosigkeit als nicht gesichert erscheint.

Generell sollte die Grundüberzeugung, von der die Gesetzgebung bislang getragen war, nicht angetastet werden: Die Dynamik einer Wettbewerbswirtschaft ist Garant einer Stabilisierung und Steigerung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstands, nach Ludwig Erhard eines „Wohlstands für Alle“. Wenn diese Dynamik allerdings für Einzelne zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führt, schuldet die Gesellschaft ihnen einen Entgeltersatz und zudem Hilfeleistungen bei der Suche nach einem neuen gleich-oder gar höherwertigen Arbeitsplatz. Ihren konkreten Niederschlag finden diese Prinzipien inzwischen in den einschlägigen Titeln der zwei aktuellen Bücher des deutschen Sozialgesetzbuches: „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ in Buch II und „Arbeitsförderung“ in Buch III (s.o. Abschnitt 4).

3. Soziale Sicherung im Arbeitsförderungsrecht bis 2004 und die Debatte über Reformmaßnahmen

Bis zum 31. 12. 2004 regelte das in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 25. Juni 1969 geltende, mehrfach novellierte Arbeitsförderungsgesetz die Arbeitsmarktpolitik einschließlich des Arbeitslosengeldes. Daneben galten zwei bedürfnisorientierte Fürsorgesysteme zur sozialen Sicherung erwerbsfähiger hilfebedürftiger Arbeitsloser. „Arbeitslos im Sinne des Gesetzes ist ein Arbeitnehmer, der vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht, eine versicherungspflichtige Beschäftigung sucht, dabei den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes in eine zumutbare Beschäftigung zur Verfügung steht und sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet hat.“ In diesem Fall haben die Betroffenen, wenn sie die Anwartschaftszeit erfüllt haben, einen nach der Dauer ihrer versicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Lebensalter zeitlich gestaffelten Anspruch auf Arbeitslosengeld. Der Höchstanspruch für jüngere Arbeitnehmer liegt bei einem Jahr.

Arbeitslosenhilfe wird geleistet, wenn kein Anspruch auf Arbeitslosengeld (mehr) besteht, besondere Anspruchsvoraussetzungen aus einem Dienstverhältnis erfüllt sind und Bedürftigkeit im Sinne von Mittellosigkeit vorliegt. Arbeitslosenhilfe wird grundsätzlich unbefristet gewährt, längstens bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres.

Wenn Arbeitslosenhilfe nicht ausreichte, den Mindestbedarf für die Befriedigung des Lebensunterhalts zu decken, trat die Sozialhilfe als aufstockende Maßnahme ein. Grundsätzlich sollte in der sozialen Sicherung die öffentliche Sozialhilfe die Lücken schließen, die andere Sozialleistungssysteme hinterließen. Ihre Aufgabe wurde darin gesehen, den Empfängern eine menschenwürdige Lebensführung auf dem sozialkulturellen Mindestniveau der

Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen. Für Menschen, die in Not geraten, d. h. nicht in der Lage sind, aus eigenen Kräften ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, fungierte diese Einrichtung, die allen Bürgern des Landes bei Bedürftigkeit per Rechtsanspruch zustand, als allgemeines Auffangnetz. Wiederum galt: Jeder Hilfeempfänger sollte durch diese staatliche Hilfsleistung ermutigt und befähigt werden, sich erstmalig oder erneut in das allgemeine Arbeitsleben der Gemeinschaft einzugliedern. Dazu nach eigenen Kräften mitzuwirken war explizit gefordert.

Es zeigte sich nun, dass im Vergleich zum Jahr 1980, in dem nur etwa 10 v. H. der damals knapp 1,3 Mio. Hilfeempfänger arbeitslos waren, deren Anteil im Jahr 1998 - bei 2,9 Mio. Sozialhilfeempfängern - auf 40 v.H. angestiegen war (nicht zuletzt auch im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung). Als eine der Hauptursachen für die nahezu explosive Erhöhung des Volumens der Sozialhilfeleistungen in der Bundesrepublik Deutschland erschien das beachtliche Ausmaß an Langzeitarbeitslosigkeit. Durch den gesetzlichen Anspruch eines jeden Bürgers auf Unterstützungsleistungen in Höhe des Sozialhilferegelbedarfs ist in allen Fällen, in denen die Arbeitslosenhilfe oder das Arbeitslosengeld dieses Niveau nicht erreicht, die Differenz durch Sozialhilfemittel zu decken. Konkrete Fallstudien für das Jahr 1997 kamen nun zu dem Ergebnis, dass insbesondere geringqualifizierte Arbeitslose mit Familie über die Leistungen aus der ergänzenden Sozialhilfe Bezüge erhielten, die in ihrer Gesamtheit bis zu 93 v. H. ihres früheren verfügbaren (Arbeits-) Einkommens erreichten. Damit ergab sich ein Problem, verkörpert in einer breiten Debatte über die Existenz oder auch Bedeutungslosigkeit eines vermeintlichen Lohnabstandsgebots. Grundthese war, dass

ohne eine bestimmte Differenz zwischen Lohn und Lohnersatzleistungen Arbeitsanreize fehlten.

Wie auch immer dies interpretiert werden mag, wirtschafts- und sozialpolitisch gesehen zeigt sich, dass das deutsche Sozialhilfesystem in ein Spannungsfeld geraten ist zwischen einer sozial orientierten Versorgung und der konkreten Motivation für die Arbeitslosen, sich um eine neue Beschäftigung oder auch um eine bessere berufliche Qualifizierung zu bemühen. Wissenschaft und Praxis sprechen hier von einer durch die Politik geschaffenen „Abhängigkeitsfalle“ und raten zu einer Reform, die die Bemühungen von Arbeitslosen, sich aus der Arbeitslosigkeit zu lösen, auch finanziell belohnt. Gesucht wird eine Kombination von Geldleistungen und Dienstleistungen, die der Anbahnung von Erwerbsarbeit dient, zugleich aber soziale Härten vermeidet.

4. Ein Kernproblemfeld der Arbeitsmarktpolitik: das Nebeneinander von Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende

Hier hat der Gesetzgeber bereits mehrfach reagiert. Was die Öffentlichkeit in Deutschland als „Hartz-Gesetze“ bezeichnet, heißt in der Sprache des Sozialrechts „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Mit dem Ersten, Zweiten (2003) und Dritten Gesetz (2004) wurden die neuen Strukturen der Arbeitsförderung bestimmt. Unverändert heißt es: „Arbeitslose sind Personen, die - wie beim Anspruch auf Arbeitslosengeld - 1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, 2. eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und 3. sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben“ (SGB III, § 16). In § 119 wird noch einmal die Bedeutung der Eigenbemühungen des

Arbeitslosen und seiner Verfügbarkeit betont. Dann haben die Betroffenen, wenn sie die Anwartschaftszeit erfüllt haben, einen nach der Dauer ihrer versicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Lebensalter zeitlich gestaffelten Anspruch auf Arbeitslosengeld. Der Höchstanspruch liegt für Arbeitnehmer über 58 Jahre bei 24 Monaten.

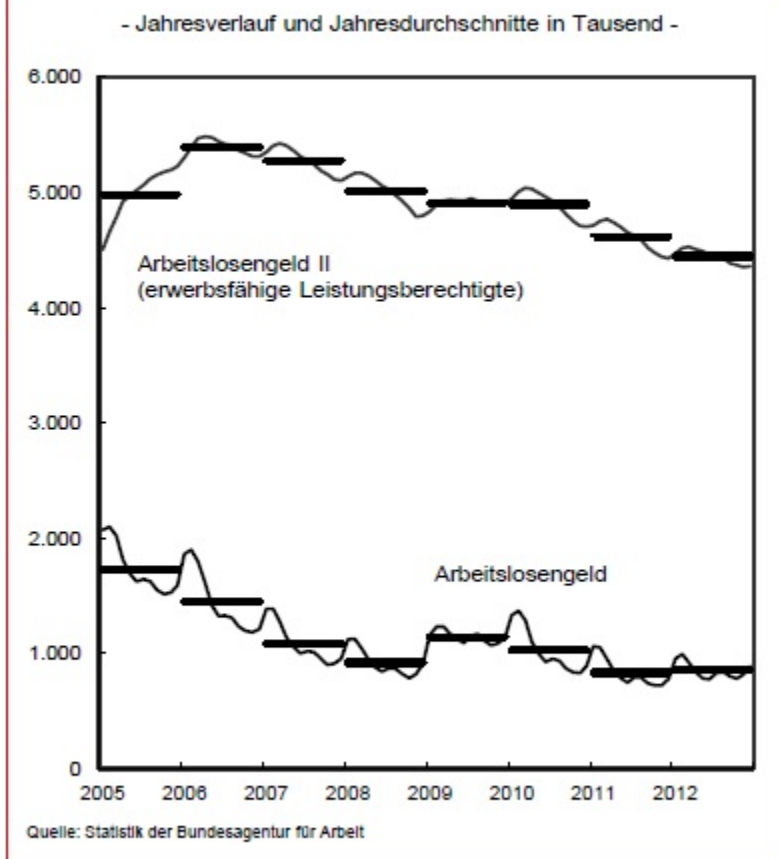
Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe nach SGB III und Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz wurde dann mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vollzogen, gültig ab 1. Januar 2005; sie zielt auf eine „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Weithin ist dieses Gesetz bekannt und umstritten als „Hartz IV“. Zwar thematisiert es einleitend die neuen Leitideen der Arbeitsmarktpolitik „Fördern und Fordern“. Fördern und Fordern soll Hand in Hand gehen, das klingt nach plausibler Strategie. Grundsätzlich jedoch beschäftigt sich „Hartz IV“ derzeit nahezu ausschließlich mit Maßnahmen und weniger mit Hilfskonzepten. Im Gesetz dominiert die Regelung der Fragen, die sich aus der Zusammenlegung der bislang getrennten Institutionen der Sozialhilfe („Hilfe zum Lebensunterhalt“) nach dem Bundessozialgesetz und der Arbeitslosenhilfe nach dem alten SGB III zum neuen „Arbeitslosengeld II“ ergeben. Arbeitslosengeld II wird nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes als Grundsicherung für Arbeitslose (SGB II) gezahlt.

Es sollte sehr genau bedacht werden, in welchem Verhältnis diese beiden Gesetze zueinander stehen, inwieweit sie und welche Lebensfelder sie abdecken, auf welche gesellschaftliche Problembereiche sie abzielen, inwieweit es hier noch um Hinführung zu Arbeit geht oder um die Abdeckung von Bedarfsbereichen. Deshalb soll es noch einmal deutlich angesprochen werden: Im Prinzip steht SGB II für Geldleistungen bei Bedürftigkeit von

Bedarfsgemeinschaften mit Arbeitslosen. SGB III regelt die Maßnahmen der Prävention gegen Arbeitslosigkeit, die Auszahlung von Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederungsbemühungen in Arbeit. Das sind sehr unterschiedliche Aufgabenstellungen; sie zielen auf sehr heterogene Gruppen von Personen. Auch weichen die Größenordnungen in den Teilnehmerzahlen stark voneinander ab. Recht eindrucksvoll hebt sich der Block der Empfänger von Arbeitslosengeld II von dem der Arbeitslosengeld-Empfänger ab. Zudem macht die offenkundig hohe Unbeweglichkeit des oberen Sockels nachdenklich.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

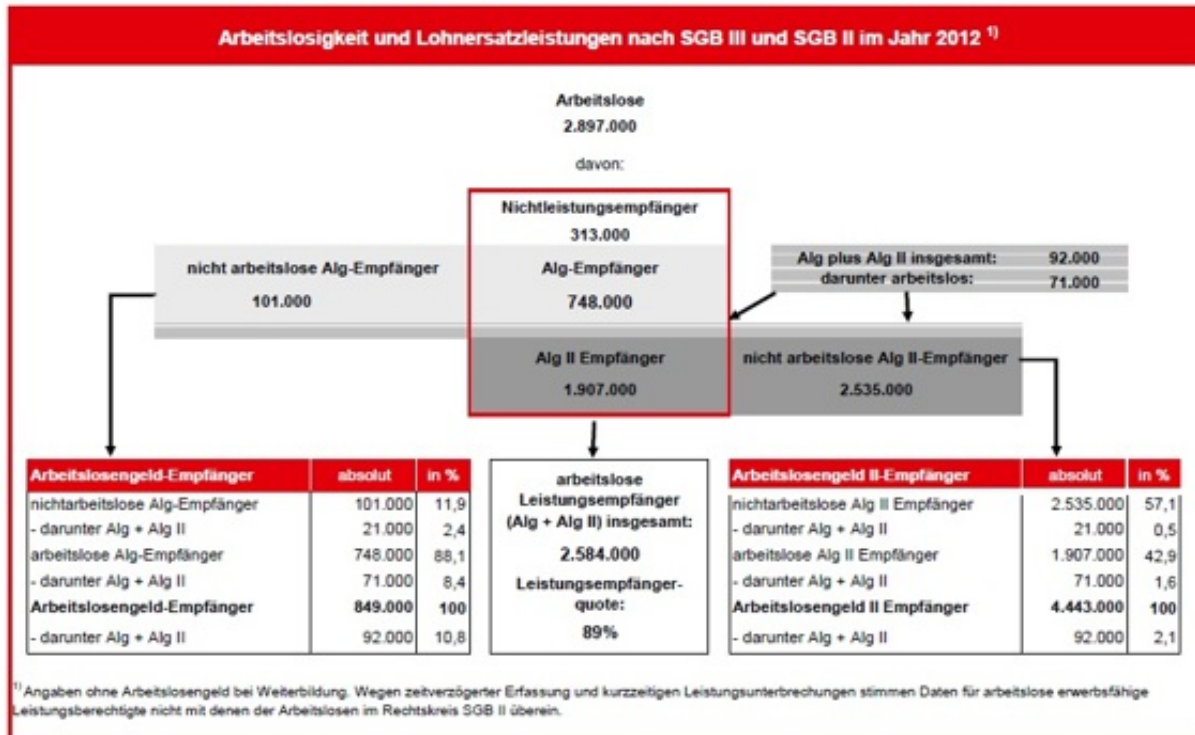
Leistungsempfänger in Deutschland



aus: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Jg.60:
Arbeitsmarkt 2012. Nürnberg 07.2013, Abb. I.16

Weiterhin gibt es eine hohe Vielfältigkeit, mit der sich in der konkreten Praxis Arbeitslosigkeit und der Empfang von Lohnersatzleistungen verknüpft. Welche große Zahl von Varianten die Praxis aufweist, zeigt die folgende Abbildung 2.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



aus: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Jg.60: Arbeitsmarkt 2012. Nürnberg 07.2013, Abb. I.15

Ob die gegenwärtig wirksamen Abgrenzungen von Geld- und Sachleistungen geeignet sind, eine Arbeitsaufnahme zu fördern, wird vielfach und heftig diskutiert. Dazu zwingen bereits Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wie die oben bereits erwähnte vom 9.2.2010, in der es um die Grundsicherung für Kinder bei Hartz IV geht, womit arbeitslosen Eltern kein Motivationsschub geliefert wird. Arbeitsförderung rangiert eben nachrangig zu dem in diesem Fall absolut dominanten Recht auf Grundsicherung. Auch die Ermessungsspielräume der Behörden, die Pflichten, vor dem Anspruch auf Leistungsentgegennahme vorhandene Einkommen und Vermögen aufzuzehren u.a. verdienen ein kritisches Interesse. Einzuräumen ist, dass es in den Feldern von SGB II und III viel Bewegung gibt, engagiert experimentiert wird, was zu begrüßen ist, unter Umständen aber auch verhindert, vollzogene Weichenstellungen grundsätzlich in Frage zu stellen.

5. Hartz IV-Fälle oder Erfolgsgeschichte?

Trotz allem hat sich mit der Hartz-Gesetzgebung die Situation am Arbeitsmarkt in Deutschland erheblich verändert. In der Literatur besteht Übereinstimmung dahingehend, dass sich die Änderung der Rechtslage bewährt hat, dass das neue Motto „Fördern und Fordern“ im Prinzip stimmig ist. Es sei gelungen, den deutschen Arbeitsmarkt, der als verkrustet und wenig anpassungsfähig eingeschätzt wurde, so umzugestalten, dass es sich eher lohne, Beschäftigungsverhältnisse aufzubauen und zu erhalten, z.B. durch Maßnahmen wie die Liberalisierung der Zeitarbeit, die Abschaffung der Frühverrentung und Straffung der Arbeitsverwaltung, aber auch durch die Verstärkung des Drucks auf Arbeitslose, sich möglichst rasch eine neue Stelle zu suchen. So ist es zumindest bei den Beziehern von Arbeitslosengeld gelungen, das Volumen der Arbeitslosigkeit auf die Hälfte zu reduzieren. Das sind die Arbeitslosen im Sinne von SGB III, § 16, die Beschäftigungslosen. Diese Erfolgsmeldung gilt jedoch nicht für die Langzeitarbeitslosen. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen ist sogar gestiegen und lag 2009/2010 immer noch über 50 Prozent (Schneider/Zimmermann 2010, 10).

Konkret gelang es, die Arbeitslosigkeit von 2005 mit durchschnittlich fast 4,9 Mio. auf weniger als 3,3 Mio. in 2008 zu senken. Trotz einiger Schwankungen nähert sie sich 2011 der 3 Mio. Grenze. Zum Hauptproblem des Kampfes gegen Arbeitslosigkeit wird damit die wachsende Dominanz der „Hartz IV-Arbeitslosigkeit“ mit Anteilen im Westen von „mittlerweile 68 Prozent, im Osten sogar 71 Prozent“ (Boss, Christensen, Schrader 2010, 4). Durchgängig wird moniert, dass sich im Zeichen von Hartz IV für weite Teile der Arbeitslosengeld II-Bezieher Arbeit offensichtlich nicht lohnt. Insbesondere scheint dies für Arbeit zu gelten, die auch von wenig Qualifizierten geleistet werden kann. Auf welche Weise aber die Arbeitsanreize im

Niedriglohnsektor verbessert werden könnten, ist Gegenstand einer immer breiter werdenden Diskussion. Zusammenfassende Beurteilungen all der in diesem Zusammenhang bislang erörterten Modelle kommen zu dem Ergebnis, dass weitere sozialpolitische Experimente in Fortentwicklung des bereits gestarteten Reformkonzepts dringend angegangen werden müssen.

Über eine Ausweitung des Niedriglohnsektors wird nun in den letzten Jahren nicht nur von Teilen der Öffentlichkeit und der Parteien, sondern auch von bestimmten Wirtschaftsforschungsinstituten, z.B. vom Deutschen Institut für Wirtschaft (DIW), Berlin, heftig geklagt. Damit sei vor allem ein überaus starkes Absinken der Einkommen in den unteren Lohngruppen verbunden. Dafür sei die Politik verantwortlich, nicht zuletzt durch die Hartz-Reformen.

Gegen diese Sichtweise, die immer auch das Armutsförderungsargument bedient, ist Gravierendes einzuwenden. Bereits seit den 1990iger Jahren ist es in der deutschen Statistik üblich geworden, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach der „Querverteilung der Einkommen“ zu fragen, konkreter: nach der Verteilung der Quellen, der Vermögensarten, aus der letztlich eine Gesamtheit von Einkommen der Wirtschaftssubjekte resultiert. Ihre Ergebnisse waren eindeutig: In Deutschland stieg für die praktische Analyse der Einkommensverteilung die Bedeutung der Querverteilung stetig, da auch immer mehr Arbeitnehmer Vermögenseinkünfte vielfältiger Art bezogen. Neben der Ansammlung von Ersparnissen gehörte dazu in immer gewichtigerem Ausmaß deren Anspruch auf die Partizipation am Sozialvermögen im Sinne von politischen Umverteilungsleistungen, das durch die in der Verfassung

verankerte Sozialrechtsgarantie praktisch für jeden Bürger Vermögenscharakter erhalten hat. Genau dies hat – wie wir oben in 1. sahen – das Bundesverfassungsgericht aktuell bekräftigt. Die gesellschaftliche Bedeutung dieses Sozialvermögens manifestiert sich in dem gewaltigen Anteil an „Übertragungen“, jenen Zahlungen und Einnahmen „ohne spezielle Gegenleistung“, in dem ganzen Volumen so genannter „Transfereinkommen“, z.B. Renten, Pensionen, Unterstützungen, Beihilfen, Versicherungsleistungen (siehe etwa Brümmerhoff, Lützel 1994, 300, 372, oder Stobbe 1994, 331 ff.).

Gerade dieses für die Soziale Sicherung in Deutschland zentrale Element wird in der Argumentation der Kritiker dieser Gesetzgebung zu Hartz IV total ausgeblendet. Es wird nicht erfasst, in welchem Umfang gerade den in den Niedriglohn-Gruppen Tätigen Transfereinkommen zufließen. Bereits 2009 sprachen Sinn, Geis und Holzner über „falsche Hiobsbotschaften“ und davon, dass mit der Entwicklung des Niedriglohnsektor insofern „eine bemerkenswerte Erfolgsgeschichte der jüngeren deutschen Politik“ eingeleitet worden sei, weil damit „Menschen, die sonst arbeitslos gewesen wären, in die Arbeitswelt integriert wurden“ (2009, 23-27).

Im März 2010 berichtet die Bundesagentur für Arbeit (Bericht der Statistik der BA) über Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher; diese seien „erwerbstätige Leistungsempfänger in der Grundsicherung für Arbeitssuchende“, also Lohnempfänger, die zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen. In der Öffentlichkeit würden sie gemeinhin als „Aufstocker“ bezeichnet. Hier sieht sich die BA jedoch veranlasst zu vermerken, dass „Aufstockung“ viel zu häufig gleichgesetzt werde mit „Vollzeitbeschäftigten, deren Lohn nicht ausreicht, um auf

dem sozialen Existenzminimum zu leben“. Es lege die Bezeichnung „Aufstocker“ vielleicht auch zu nahe zu vermuten, etwas Größeres, das Lohneinkommen als Einkommen aus Erwerbstätigkeit, werde durch etwas Kleineres, das Arbeitslosengeld II, „aufgestockt“. In der deutschen Wirklichkeit sei das aber „nur eine mögliche Variante“. Dort gelte eher der Satz: „In der Mehrzahl der Fälle wird eher das Arbeitslosengeld II durch Erwerbseinkommen ergänzt und die Hilfebedürftigkeit verringert“ (ebd., 5).

Es muss nun festgestellt werden, dass die BA selbst zu solchen Missverständnissen beigetragen hat. In ihrem Glossar „Statistik“ zur Grundsicherung für Arbeitsuchende wird unter „Aufstocker“ bis heute nur eine weitere Variante von Aufstockung als Definition angeboten: Wenn das Arbeitslosengeld von Personen nicht ausreicht, den Bedarf der Bedarfsgemeinschaft zu decken, wird dieses mit Arbeitslosengeld II aufgestockt.

Entscheidend bleibt jedoch das Ergebnis der Situationsanalyse der BA: „Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher mit höheren Erwerbseinkommen beenden ihre Hilfsbedürftigkeit schneller als Arbeitslosengeld II-Bezieher mit niedrigen oder ohne Erwerbseinkommen“... „Bedarfsgemeinschaften können mit ihrem Erwerbseinkommen ihr Haushaltsbudget deutlich erhöhen“ (ebd., 4).

All das kann nun nicht bedeuten, dass die Welt in Ordnung ist: Selbst wenn es Absenkungen im Sockel auch der Klientel von SGB II gab, er bleibt zu hoch und ist zu teuer. Permanenter Gesprächsstoff bleibt die Geringfügigkeit des gesetzlich möglichen Zuverdiensts bei Arbeitsaufnahme unter den Bedingungen von SGB II. Zu fragen ist weiterhin hier, ob es nicht an der Zeit ist, das bisher Geschehene

umfassend kritisch zu bilanzieren. Zu beginnen wäre mit einer Erfolgskontrolle eingeleiteter Maßnahmen. Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass nach Ermittlungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft die Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosengeld II-Empfängern, die immerhin jährlich 5.1 Mrd. Euro kosten, wenig erfolgreich sind. Lediglich Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber, die schwer zu vermittelnde Arbeitslose einstellen, schufen in 64% der Fälle Zugänge zu regulären Jobs. Magere Ergebnisse teuer erkaufte, titeln zu Recht die Wissenschaftler (iwd 2011, Nr. 14).

Ganz grundsätzlich zu prüfen ist vor allem das Förderungskonzept. Zu oft scheint es dem Gesetzgeber vornehmlich um die Suche nach kurzfristig einsetzbaren Maßnahmen zu gehen, ohne sich vorweg um eine klare langfristig orientierte ordnungstheoretische oder –politische Fundierung zu bemühen. So greift es zu kurz, wenn sich die Debatte über eine Verbesserung der Ausstiegchance eines Arbeitslosen aus dem ALG II-Kontext dann doch wiederum allein auf die Frage der Erleichterung der Zuverdienstmöglichkeiten zu ALG II beschränkt.

Zu Recht wird Förderung zunehmend mit der Frage des Kompetenzerwerbs verknüpft. Welche Kompetenzen Voraussetzung sind für die heute verlangte Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmer am Arbeitsmarkt und wo sie erworben werden können, also die Frage, wo dieser Erwerb dann auch gefördert werden könnte, wurde bislang allein von der Berichtskommission des 5. Familienberichts (1994) systematisch erörtert, ohne politisch oder auch medienwirksam mehr als verbale Anerkennung gefunden zu haben. Dort wurde die grundlegende Rolle und Bedeutung der Familien gewürdigt, Kompetenzen aufzubauen, die in Notlagen beispielhaft die

Fähigkeit ihrer Mitglieder stützt, einer Arbeitslosigkeit zu entgehen oder ihr auch zu entrinnen, wenn sie trotz allem auftritt. Es wird der Öffentlichkeit viel zu selten überzeugend vermittelt, dass die Fähigkeiten, die Ansprüche des Arbeitsmarktes so zu erfüllen, dass dem Einzelnen lebenslang die Eingliederung gelingt, vor allem in Familien erworben werden. Familien leisten damit nicht nur eine besondere Variante von Arbeit, sie übernehmen damit zudem die Verantwortung für die Bereitstellung jener volkswirtschaftlich unentbehrlichen Investitionen, die eine ebenfalls unentbehrliche Variante von Vermögen, die des menschlichen Handlungsvermögens, des Humanvermögens schaffen. Dessen einzigartige Komponente, die Befähigung zu sinnvoller Arbeit, sollte Anlass genug sein, die relative Bedeutung dieser Leistung immer wieder zu bedenken (Fünfter Familienbericht, Krüsselberg, 1997, 205-226).

Wo aber wird in der Politikdebatte dieser direkte Zusammenhang von Familienpolitik und Arbeitsmarktpolitik systematisch thematisiert? Jegliche Reformdiskussion bleibt defizitär, wenn nicht vor der Entwicklung eines Reformansatzes zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sehr sorgfältig über deren gesellschaftliche Verknüpfung nachgedacht wurde. Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein ökonomisches Phänomen. Sie ist ein Element in einem umfassenden System gesellschaftlicher Verknüpfungen.

6. Arbeitslosigkeit - Die individuelle, familiäre und gesellschaftliche Perspektive

Inwieweit Arbeitslosigkeit für die Lage der Individuen und Familien von Belang ist, wird komprimiert im 5. Teil des V. Familienberichts aus dem Jahr 1994 erörtert. Dort wurde – wie schon vielfach zuvor – auf die gravierenden Folgen von Arbeitslosigkeit für das individuelle und familiäre Schicksal aufmerksam gemacht, zugleich aber auch vor übereilten

und unzulässigen Verallgemeinerungen gewarnt. Speziell für die Langzeitarbeitslosigkeit werden die psychosozialen Folgen für die Betroffenen benannt, wie es in der Arbeitslosenberichterstattung erstmalig mit den Untersuchungen über die Arbeitslosen von Marienthal durch Jahoda, Lazarsfeld und Zeisel (1975/1933) geschah: Dort wurde über Tendenzen zu einer sozialen Isolation und Desintegration, von Identitätskrisen bis hin zu Selbstmordgefährdungen, vom Verlust der Arbeitsorientierung und Arbeitsmotivation sowie des Zeitgefühls und von psychosomatischen Erkrankungen berichtet. Zugleich entdeckte bereits die damalige Forschung „Ungebrochene, Resignierte, Verzweifelte und Apathische“ nebeneinander, Befunde, die weiterhin von Bedeutung sind (siehe dazu Schlegel, 2010). Verwiesen wird schon damit darauf, dass jeder Einzelfall im Kontext eines Sozialraums, nicht zuletzt einer Familie, zu betrachten ist, an die hohe Herausforderungen gestellt werden, aus denen jedoch für jeden Einzelnen aus der gemeinsamen Verarbeitung dieser Krise Stabilisierungspotentiale erwachsen können. Nicht ausgespart wird der Blick auf familiäre Gefährdungen in Gestalt etwa einer drohenden „Erziehungsnot“ der Kinder, der Zunahme von Schwererziehbarkeit, eines Verzichts auf Ausbildung aus Gleichgültigkeit gegenüber der eigenen Zukunft.

In der Fachliteratur wird durchgängig betont, dass Arbeitslosigkeit ein durch und durch historisches Phänomen sei - insbesondere durch die Art der Verarbeitung durch Betroffene innerhalb ihres sozialen Bezugfeldes. Einfache Schlussfolgerungen sind daher nicht vertretbar. Nach neueren Forschungsergebnissen hängt der Umgang mit Erwerbslosigkeit zudem sehr stark von der Art der Einstellung gegenüber sozialen Sicherungssystemen und

ihrer Inanspruchnahme sowie von grundlegenden Orientierungen gegenüber den Wertmustern der Arbeitswelt ab. So ist denn auch aufgrund empirischer Forschung die These entwickelt worden, dass Erwerbstätige in der „alten“ Bundesrepublik gelernt hätten, Unterbrechungen im Erwerbsverlauf biographisch zu normalisieren. Unterbrechungen der Erwerbsarbeit würden unter diesen Voraussetzungen von vielen Kurzzeit-Arbeitslosen nicht mehr als schicksalhafte Ereignisse empfunden, die mit dem Stigma der materiellen und psychischen Verelendung behaftet sind. Sollte diese Einschätzung zutreffen, könnte tatsächlich die vom Gesetzgeber beabsichtigte „Entdramatisierung“ zumindest von Übergangsarbeitslosigkeit bewirken, dass Einzelne in ihrer konkreten Erfahrung diese Arbeitslosigkeit akzeptieren. Zentrale Bedingungen für die Verwirklichung derartiger sozialer Stabilisierungsprozesse müsste - das ist eine notwendige Schlussfolgerung - eine Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik sein, deren Verlässlichkeit jedem Einzelnen erkennbar ist.

In jedem Fall aber setzt der Weg aus der Arbeitslosigkeit für jeden Einzelnen voraus, dass sie/ er über Ressourcen als Hilfsmittel verfügt und über ein menschliches Handlungspotenzial, das zur vollwertigen Teilnahme an allen gesellschaftlichen Prozessen befähigt und deshalb zu Recht heute als Humanvermögen bezeichnet wird. Diese Befähigung, gekoppelt mit Zugangsmöglichkeiten zur aktiven Nutzung anderer Varianten von Vermögen, was vor allem durch die (Förderung der) Bildung von Vermögen in Arbeitnehmerhand zu erreichen ist, muss deshalb mit aller Kraft und deutlich mehr Kreativität als bisher unter Einsatz aller denkbaren Mittel gestärkt werden. Nicht zuletzt muss das Gefühl aller Betroffenen so angesprochen werden, dass sie selbst glauben, in der Lage zu sein, etwas zu schaffen,

dass sie sich befähigt fühlen, sich aus der Fremdbestimmung von Administrationen lösen zu können.

Folgt man hier der Einschätzung einer Forschergruppe des IAB, die 2009 im Bereich des SGB II, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Frage nachgingen, warum trotz Hinzuverdienstmöglichkeiten Bedürftigkeit bestehen blieb, zeigt sich ein Ergebnis, das zum Nachdenken zwingt: Nicht jeder Mensch verfügt über alle Potenziale, die der Arbeitsmarkt verlangt. Nur zum Teil lassen sie sich zudem durch Politik beschaffen, wie Gesundheit. Dass dies nicht gelingt, mag individuelle Resignation auslösen, auch jene, die auf eine hohe intrinsische Arbeitsmotivation folgt, die sich nicht in konkrete Erwerbs-Arbeit einlösen lässt. Dass diese intrinsische Arbeitsmotivation gleichwohl durchgängig hoch sei, sollte ebenfalls sorgfältig bedacht werden (M. Dietz, G. Müller, M. Trappmann, IAB-Kurzbericht 2/2009, 1-10).

7. Ausblick

In der Gegenwart (2011) glauben nicht wenige Wissenschaftler und Politiker davon ausgehen zu können, dass Vollbeschäftigung in naher Zukunft möglich ist. Sie verweisen auf eine sehr gute Wirtschaftslage und die starke Alterung der Bevölkerung, obwohl diese Alterung weit mehr die Wirtschaft und Gesellschaft verändert als das Angebot am Arbeitsmarkt. Sie sind zuversichtlich, selbst die hohe Langzeitarbeitslosigkeit bewältigen zu können, obwohl sich empirisch dort bislang keine echten Anhaltspunkte bieten, auch nur etwa das zentrale Motivationsproblem beseitigen zu können. Soziale Sicherung und das Recht auf Arbeit - in welcher Interpretation auch immer - stehen jedoch wegen ihrer Interdependenz in der Menschenrechtserklärung unaufhebbar nebeneinander.

Gleichzeitig ergeht weiterhin der Ruf nach neuen Agenden, in denen Grundsatzregelungen so getroffen werden, dass die Arbeit der Zukunft zugleich die Soziale Sicherung der Bevölkerung gewährleistet. Dabei wird im Allgemeinen weder die Frage aufgeworfen, von welchem Arbeitsbegriff angesichts tief greifender Veränderungen der Wirtschaft und Gesellschaft auszugehen sei, noch welche Beschäftigungsstrukturen in Zukunft zu erwarten sind. Und geprüft wird schon gar nicht, ob nicht in den dominierenden Denk- und Administrationsstrukturen der Gegenwart immer noch die Denkmuster einer Industriegesellschaft statt der einer Dienstleistungsgesellschaft überwiegen.

Hier sollte erkannt werden, dass der Debatte um die →Zukunft der Arbeit weiterhin Verfassungsrang gebührt, dass mit der Ausprägung der vermutlich vielgestaltigen Formen von Arbeit in der Zukunft auch über die Zukunftschancen einer Sozialen Marktwirtschaft entschieden wird. Hier bedarf es sehr viel häufiger als bisher der Beobachtung empirischer Entwicklungen auf den zahlreichen unterschiedlich strukturierten Teil-Arbeitsmärkten, die nicht primär industriell geprägt sind. Dort sollten wohl am ehesten jene Varianten von Handlungs- und Gestaltungspotenzialen der Zukunft zu entdecken sein, die Freiheit mit sozialer Sicherung verbinden. Hier ist weiterhin Wissenschaft und Politik in hohem Maße gefordert, soll es zu zeitgerechten Antworten kommen.

Literaturhinweise:

- Boss A., Christensen B., Schrader K. (2010), Die Hartz IV-Falle, Wenn Arbeit nicht mehr lohnt, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 474/475;

- Brümmerhoff, D., Lützel, H. (1994), Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, München, Wien;
- Bundesministerium für Familie und Senioren, BMFS, (1994), Fünfter Familienbericht, Bonn;
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS (2010), Übersicht über das Sozialrecht, Bonn;
- Bundesagentur für Arbeit (2011), Arbeitsmarkt 2010, Nürnberg;
- Dietz, M.; Müller, G.; Trappmann, M. (2009), Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht 2/ 1-10);
- iwd (2011), Magere Ergebnisse teuer erkaufte, Nr. 14;
- IZA, Institut zur Zukunft der Arbeit Compact Dezember 2008, Vollbeschäftigung ist keine Utopie/August 2010 Krisenfester deutscher Arbeitsmarkt;
- Jahoda, M.; Lazarsfeld, P.F.; Zeisel H.(1975/1933), Die Arbeitslosen von Marienthal;
- Klös, H.-P. (1998), Arbeit plus Transfers, Köln;
- Krüsselberg, H.-G. (1981), Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 6, Stuttgart, S. 603-611;
- Krüsselberg, H.-G. (1997) Humanvermögen in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Krüsselberg, H.-G., Ethik, Vermögen und Familie, Stuttgart, S. 205-226;

- Krüsselberg, H.-G. (2009), Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft – Zukunft der Arbeit, in: ABländer, M.S., Ulrich, P. (Hrsg.), 60 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Bern;
- Mutz, G. (1993), Biographische Normalisierung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe, München;
- Schlegel, M.(2010), Marie Jahoda, in: Nave-Herz. R., Die Geschichte der Familiensoziologie in Portraits, S. 100-128;
- Schneider H., Zimmermann K.F. (2010), Agenda 2020: Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung, Bonn;
- Stobbe, A.(1994), Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, Heidelberg.

Hans-Günter Krüsselberg

Arbeitslosigkeit: Wirkungszusammenhänge

Arbeitslosigkeit ist kein individuell verschuldetes Schicksal. Arbeitslosigkeit ist sachgerecht nur zu verstehen und gesellschaftlich zu bewältigen, wenn man die Einflussfaktoren in ihrer Breite berücksichtigt: Sie ist das Ergebnis eines äußerst komplexen Wirkungszusammenhangs, der von Personen über das institutionelle Rahmenwerk des Staates, der Märkte und der Gesellschaft bis zu gesellschaftlichen Verfassungen reicht. Historisch gesehen hat die Entwicklung dieses Wirkungszusammenhangs zu einem bislang in der Welt unvorstellbaren Wohlstandsniveau geführt. Arbeitslosigkeit, insbesondere Arbeitslosigkeit in großen Umfang, signalisiert Mängel im Arrangement der wesentlichen Einflussfaktoren und Prozesse. Eine Lösung des Problems Arbeitslosigkeit

erfordert deshalb eine Schwachstellenanalyse. Einige Schritte dazu sollen im Folgenden unternommen werden.

1. Arbeitsmärkte und Beschäftigung Wie alle fortgeschrittenen Industriegesellschaften der Welt vertraut die Bundesrepublik Deutschland auf die Garantie der individuellen Grundrechte (Art. 1-19) durch ihre Verfassung, das „Grundgesetz“. Nach allgemeiner Auffassung ist mit den dort kodifizierten Grundsätzen zudem nur eine Wirtschaftsverfassung prinzipiell marktwirtschaftlicher Prägung vereinbar, eine Wettbewerbsordnung, ein System dezentraler Planung. Gleichwohl hat sie ein ihr eigenes System der „organisierten“ Arbeit entwickelt, das gleichwohl verfassungsgemäß dem Prinzip sozialer Gerechtigkeit verpflichtet ist und dessen wirtschaftliche Effizienz – wohl deshalb - alle bisherigen Produktionsformen weit übertrifft.

Dieses System der organisierten Arbeit bleibt marktwirtschaftlich strukturiert: Das geltende Arbeitsrecht zielt auf eine freiheitliche Regelung der Arbeitsbedingungen. Es gesteht deshalb allen Arbeitnehmern bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen Vertragsfreiheit zu. Es räumt ihnen darüber hinaus Koalitionsfreiheit ein, das Recht, sich in Gewerkschaften zu organisieren. Das Recht, sich zu Arbeitgeberverbänden zusammenzuschließen zu können, ist auf der Marktgegenseite der Arbeitgeber, der Unternehmen ebenfalls garantiert. Diese Besonderheit, für Arbeitsvertragsverhandlungen bilaterale Monopole zuzulassen, unterscheidet das Arbeitsmarktrecht von dem Wettbewerbsrecht auf den Gütermärkten ([Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen](#)). Die Arbeitsmarktverfassung der Bundesrepublik Deutschland ist somit durch besondere organisatorische Elemente gekennzeichnet: eine

Sonderregelung des Koalitionsrechts, ein [Tarifvertragsrecht](#), verbunden mit einem [Arbeitskampfrecht](#); sie wird ergänzt durch weitere Institutionen der Sozialpartnerschaft im [Betriebsverfassungs-](#) und im [Mitbestimmungsrecht](#).

Die Leitidee dieser gegenüber dem Gütermarkt deutlich anderen Regeln ist die Sicherung wichtiger Elemente von sozialer Gerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt und damit in einem System von Märkten. Gerade auf dem Arbeitsmarkt soll angesichts vieler historischer Erkenntnisse die Übermacht einer Marktseite grundsätzlich ausgeschlossen sein. So setzt der Staat die Rahmenbedingungen für möglichst freiheitliche Entscheidungen der Tarifpartner auf den Arbeitsmärkten.

Das Charakteristikum eines marktwirtschaftlichen Systems ist die dezentrale Planung. Sie besteht darin, dass eine Vielfalt von Produktionseinheiten ([Unternehmen](#)) selbständig und selbstverantwortlich Pläne zur Befriedigung der Bedürfnisse der Nachfrager (Kunden) durch spezielle Produkt- und Dienstleistungsangebote entwirft und dabei die zur Erstellung dieser Angebote notwendigen Produktionsfaktoren durch Verträge an sich bindet. Unternehmen bieten regelmäßige Arbeit auf der Grundlage dieses Systems ausgeprägter Arbeitsteilung an. Durch die Annahme des Arbeitsplatzangebots durch Arbeitnehmer, konkret durch die tatsächliche Aufnahme der Beschäftigung, entstehen Beschäftigungsverhältnisse, deren Bedingungen durch Arbeitsverträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer verbindlich geregelt sind.

Zu den Leistungsanforderungen an die Beschäftigten zählen neben ihrer speziellen beruflichen Qualifikation ein ausgebildeter Sinn für Pünktlichkeit, Genauigkeit und Präzision im Arbeitsvollzug, Verantwortungsgefühl für Material und Menschen und zudem die soziale Fähigkeit zur

Anpassung ihrer Aktivitäten an die anderer Menschen also zu einem kooperativen Arbeitsstil. Solche Kompetenzen sind Voraussetzungen für die auf Markteffizienz ausgerichtete Organisation von Arbeitsabläufen in [Unternehmen](#). Diese Organisation ist ihrerseits die Basis für die an die Belegschaft zu entrichtenden Arbeitsentgelte. Die auf den Arbeitsmärkten vereinbarten Entgelte werden auf der Grundlage von Arbeitsplatz- und Leistungsbewertungen ermittelt. Sie sind die weitaus größte Quelle der in der Volkswirtschaft erzielten [Einkommen](#).

2. Dynamik des Wettbewerbs als Quelle der Wohlstandssteigerung und Ursache der stetigen Umsetzung von Arbeit In marktwirtschaftlichen Systemen vertraut man bezüglich der Wohlfahrtssteigerung auf die Dynamik des [Wettbewerbs](#).(siehe zur allgemeinen Fragestellung dieses gesamten Beitrags auch Krüsselberg in *Fünfter Familienbericht*:, 1994, 146-187). Neue Produkte, neue Verfahren, neue Märkte und neue Organisationsstrukturen bewirken, dass die permanenten Veränderungen der Produktionsstruktur zugleich Veränderungen in der Struktur der Erwerbsarbeit bedeuten. In Zeiten, in denen das damit verbundene Volumen an Freisetzung und Wiedereinstellung von Arbeitskräften deckungsgleich bleibt - das sind im Allgemeinen nur solche Perioden mit hohen Steigerungsraten des Sozialprodukts -, verkümmert rasch das Bewusstsein dafür, dass äußerst sensible und komplizierte Prozesse der Marktsteuerung am Werk sind.

Die Dynamik dieser Prozesse zeigt sich auf den Arbeitsmärkten vor allem in den Zahlen der jährlichen Beschäftigungswechsel. Nach der Beschäftigungsstatistik der →Bundesagentur für Arbeit veränderte sich 1998 das Beschäftigungsverhältnis für fast ein Drittel aller Erwerbstätigen. Das bedeutet, dass sich die

Wirtschaftsstruktur in einer 3-Jahres-Frist nahezu komplett wandelt. Wie das im Einzelnen zu Stande kommt, lässt sich exemplarisch anhand von Angaben veranschaulichen, die aus Arbeitsmarkt-Untersuchungen während der siebziger und achtziger Jahren in der „alten“ Bundesrepublik Deutschland stammen: Bei einem Gesamtvolumen an Arbeitsplätzen von ca. 26-27 Mio. erfolgten jährliche Neubesetzungen in Höhe von 10-12 Mio. Diese rekrutierten sich aus Zugangs- und Abgangsmobilität in Höhe von 3-4 Mio. (das sind 12-15 v. H. aller Arbeitsplätze), durch zwischenbetriebliche Wanderungen in Höhe von ca. 2,5 Mio. (das ist ungefähr ein Fünftel aller Arbeitsplatzwechsel); innerbetriebliche Umsetzungen erreichten ein Gesamtvolumen von ca. 4-5 Mio.

Im Jahr 2010 wird aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - IAB (Thomas Rothe) wieder daran erinnert, dass der Schumpetersche Prozess der „schöpferischen Zerstörung“ natürlich auch für den Arbeitsmarkt gilt. Nur wenn beachtet werde, dass „sowohl im Aufschwung wie in der Krise jeden Tag tausende neue Arbeitsplätze entstehen und tausende Beschäftigungsverhältnisse begonnen werden“, könne sich die Öffentlichkeit ein konkretes Bild machen von der „täglichen Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt“. So wurden zwischen 2000 und 2006 jährlich im Durchschnitt etwa 3,1 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen, allerdings auch 3,2 Mio. zerstört. Bedeutend höher seien noch die Zahlen für die begonnenen und beendeten Beschäftigungsverhältnisse: Zwischen dem 1. Quartal 1998 und dem 1. Quartal 2009 wurden im Durchschnitt an jedem Arbeitstag 30660 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse begonnen und 30 480 beendet. Das entsprach 7,67 Mio. Einstellungen und 7,62 Mio. Trennungen pro Jahr. Auch die Fluktuation unter den

Arbeitslosen sei sehr hoch. So gab es 2009 insgesamt 9,25 Mio. Zugänge in die Arbeitslosigkeit bei 9,03 Mio. Abgängen (Rothe 2010, 64-68).

Nur unter Berücksichtigung solcher Tatbestände kann erfasst werden, was Arbeitsmärkte konkret leisten. Zugleich wird verständlich, dass angesichts dieser Dynamik und ihrer konkret nicht vorhersehbaren Details grundsätzlich davon ausgegangen werden muss, dass es zu allen Zeiten ein gewisses Ausmaß unfreiwilliger Arbeitslosigkeit geben wird. Es ist ein Gebot der Verfassung, dass der Staat für die soziale Sicherung der Menschen einzustehen hat, die davon betroffen sind ([Arbeitslosigkeit: Soziale Sicherung](#)).

In den Jahren um 2010 zeichnet sich ab, dass sich das Forschungsinteresse bezüglich der Mobilität auf den Arbeitsmärkten auf die Wirtschaftssoziologie ausgedehnt hat. Hier konstatieren z.B. die Arbeiten von Johannes Giesecke zwar einen Abbau, jedoch kein Verschwinden der (betriebs-) internen Arbeitsmärkte. Es sei auch nicht über eine umfassende Destabilisierungstendenz in der Arbeitsplatzmobilität und den Erwerbsverläufen zu berichten, obwohl diese gruppenspezifisch für Geringqualifizierte klar nachweisbar sei. Bemerkenswert sei ferner „eine gewisse Annäherung der Mobilitätsmuster für Männer und Frauen“ bei weiterhin erheblichen Unterschieden zwischen den Geschlechtern (Giesecke 2010a, Giesecke, Heisig 2010b).

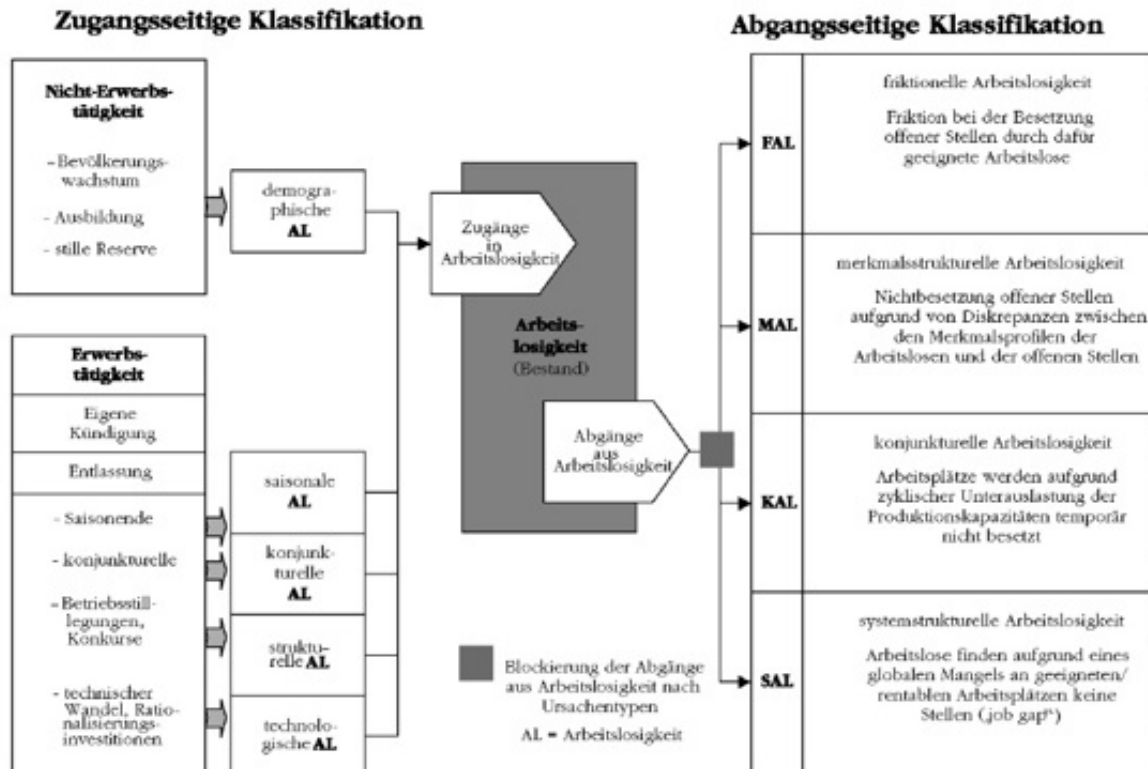
3. Zur Typologie der Arbeitslosigkeit Die Bezugnahme auf diese ständige Bewegung in den Marktprozessen trägt am ehesten zum Verständnis der Ursachen der Entstehung von Arbeitslosigkeit bei. Sie öffnet den Blick auf eine Typologie der Arbeitslosigkeit. Die wichtigste Fragestellung lautet hier: Wodurch wird ein für alle unfreiwillig Arbeitslosen wünschbarer rascher Abgang aus der Arbeitslosigkeit in ein

Beschäftigungsverhältnis blockiert? Gefragt werden muss also vor allem nach den Tatbeständen, die nach einem Ausscheiden eine zügige Wiedereingliederung in die Erwerbstätigkeit behindern können.

Die folgende Abbildung: Zur Typologie der Arbeitslosigkeit zeigt alle Tatbestände an, aus denen Arbeitslosigkeit (AL) resultieren kann: 1) denkmögliche Zugangssperren zu Beschäftigungsverhältnissen, die a) auf eher gesellschaftliche Gründe zurückzuführen sind wie Bevölkerungsentwicklungen, Wanderungsbewegungen, Bildungs- und Integrationsprobleme ebenso wie b) solche, die aus Einflüssen stammen, welche direkt das Volumen der Erwerbstätigkeit einschränken. Beide vermehren sie das Ausmaß von Arbeitslosigkeit. 2) gibt es Tatbestände, die den möglichen Abgang aus der Arbeitslosigkeit blockieren, den Einzelnen also in seiner Arbeitslosigkeit halten. Einmal kann a) die Nachfrage nach Arbeitskräften aktuell im Hinblick auf das Angebot unzureichend sein. Allerdings mag es auch b) so sein, dass offene Stellen nicht besetzt werden können, weil mangelnde Eignung, gesundheitliche Behinderungen oder Qualifikationsdefizite der Bewerber im Spiel sind. Dieses Besetzungsdilemma forciert sich, wenn einige dieser Faktoren kumulativ auftreten.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Zur Typologie der Arbeitslosigkeit



Quelle: Willke 1990, S.63

In Auswertung dieses Schemas lässt sich erstens sagen, dass es in gewissen Zeiten deshalb nicht zu einer befriedigenden Annäherung an das Vollbeschäftigungsniveau (Beschäftigung) kommen mag, weil die Höhe der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage zu gering ist; diese wird wesentlich bestimmt durch die Zukunftserwartungen der Konsumenten und Investoren sowie durch die Budgetverwalter der privaten und öffentlichen Haushalte im In- und Ausland.

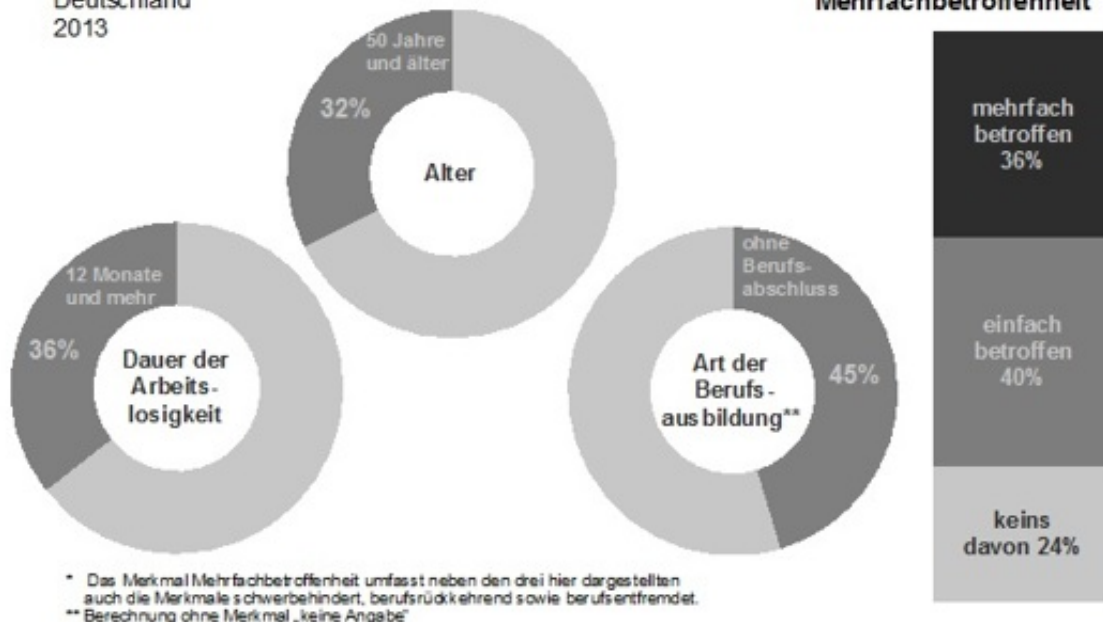
Hier ist zweitens weiter zwischen saisonalen, konjunkturellen und durch Strukturveränderungen bedingten Schwankungen der Nachfrage zu unterscheiden. Zu den systemtypischen Merkmalen von Arbeitslosigkeit zählen drittens jene Elemente, die auf *Inflexibilitäten* bei der Entwicklung von Löhnen und Lohnstrukturen als Folge

von Tarifverträgen zurückzuführen sind, ferner solche staatlichen Entscheidungen im Sektor der Steuer-, Abgaben- und Wettbewerbspolitik, die beschäftigungsmindernd wirken. Schätzungen für die Bundesrepublik Deutschland bis 1998 gehen dahin, dass Fehlentwicklungen in diesem dritten Bereich zu einer Arbeitslosenquote von bis zu etwas mehr als 8 v. H. beigetragen haben mögen. Die empirische Forschung hat sich viertens mit der darüber hinausgehenden Frage auseinandergesetzt, inwieweit individuelle, d. h. *personenabhängige* Merkmale Vermittlungsengpässe für Erwerbsarbeitsuchende begründen können. Was an Vermittlungshürden auf Arbeitsmärkten zu beachten ist, zeigt die folgende Abbildung:

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Strukturen der Arbeitslosigkeit

Arbeitslose nach Personenmerkmalen, Anteile
Deutschland
2013



aus: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Strukturen der Arbeitslosigkeit. Nürnberg 01.2014, S.4

Eine bestehende längere Dauer von Arbeitslosigkeit ist bereits ein gravierendes Vermittlungshemmnis. Rund ein Drittel der in den Jahren 1998 bis 2010 durchschnittlich 3,9 Mio. Arbeitslosen war davon betroffen. Allerdings sank zwischen 2006 und 2008 im Vergleich zum Höchststand im Winter 2004/2005 mit mehr als 1,7 Mio. Langzeitarbeitslosen dieser Wert um ca. 40%. Bis Ende 2009 halbierte er sich nahezu. Doch bewahrte sich auch während der dann einbrechenden Krise eine erstaunliche Stabilität der Arbeitsmärkte. Experten sehen hier positive Auswirkungen der Hartz-Reformen und meinen, dass dieser „Prozess der Dynamisierung des Arbeitsmarktes“ noch nicht abgeschlossen sei und wohl auch in Zukunft der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt dienlich sein werde (Klinger, Rothe, 2010).

4. Wirkungszusammenhänge – Deutschland nach der Finanzkrise Die sich im Rahmen politischer und gesellschaftlicher Prozesse entfaltende wirtschaftliche Dynamik spiegelt die Berichterstattung der Bundesagentur für Arbeit (2014) wider: Die Erwerbstätigkeit erreichte 2013 ihren in der Bundesrepublik Deutschland bisher absoluten Höchststand von 42,8 Mio. Beschäftigten, 70,5 % davon waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Der Strukturwandel hat sich fortgesetzt hin zum Dienstleistungssektor mit 69,4 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 29,8 % beschäftigte das Produzierende Gewerbe. Bei den Arbeitsplätzen verstärkte sich die Dynamik: Der Bundesagentur wurden 2011 mit 466Tsd. 29,8% mehr, 2012 mit 478Tsd. noch einmal 2,4% mehr, 2013 mit 434Tsd. allerdings 9,0% weniger offene Stellen gemeldet als im Vorjahr.

Die Arbeitslosenzahl hat abgenommen. Dabei gibt es viel Bewegung: Im Jahresverlauf 2012 gab es 7,77 Millionen neue Arbeitslosigkeits-Meldungen, 7,71 Millionen Abmeldungen. Berufliche und schulische Qualifikationsmerkmale wirkten sich deutlich auf die Arbeitslosigkeit aus: Von den Arbeitslosen konnten 2012 42 % keine, 46 % eine betriebliche oder schulische und 6 % eine akademische Berufsausbildung vorweisen.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Zugang, Abgang und Dauer der Arbeitslosigkeit im Jahr 2012

Zugang		Bestand		Abgang und abgeschlossene Dauer	
Insgesamt	7.773.000	Insgesamt	2.897.000	Insgesamt	7.716.000 nach 36,6 Wochen
davon aus:		davon		→	davon in:
Erwerbstätigkeit	40% →			→	34% Erwerbstätigkeit nach 23,9 Wochen
Qualifizierung	21% →	Nicht-Langzeitarbeitslose:	64%	→	20% Qualifizierung nach 33,7 Wochen
sonstige Nicht- erwerbstätigkeit	32% →	Langzeitarbeitslose:	36%	→	36% sonstige Nicht- erwerbstätigkeit nach 49,6 Wochen
ohne Angabe	6% →			→	10% ohne Angabe nach 42,4 Wochen

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

aus: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Jg.60: Arbeitsmarkt 2012. Nürnberg 07.2013, Abb. I.11

So kann festgestellt werden: „Robuster Arbeitsmarkt profitiert von einer starken wirtschaftlichen Entwicklung“. Um hinreichend robust zu sein, bedarf es flexibler Märkte und aktiver Marktteilnehmer. Es scheint derzeit gute Rahmenbedingungen zu geben. Gleichwohl mahnt der nach wie vor hohe Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit weitere Reformanstrengungen an. Wer auch immer solche Bemühungen unternimmt, sollte sich bewusst sein, dass für alle zukünftigen Gestaltungen der Arbeitsmarktordnung die von [Eucken](#) geforderten Prinzipien der [Eigenverantwortung](#) und [Haftung](#) von höchster Bedeutung sein werden.

Literaturhinweise:

- Bundesagentur für Arbeit (2011), Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitreihen bis 2010, Nürnberg;
- Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.) (1994), Fünfter Familienbericht: Familien

und Familienpolitik im geeinten Deutschland -
Zukunft des Humanvermögens, Bonn;

- Gieseke (2010a), Veränderte Muster - Die Entwicklung der beruflichen Mobilität seit 1984, WZB Mitteilungen Heft 128,28-30;
- Gieseke, J., Heisig, J.P. (2010b), Destabilisierung und Destandardisierung, aber für wen? Die Entwicklung der westdeutschen Arbeitsplatzmobilität seit 1984, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie,62, 403-435;
- IWD - Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (1985), Das Qualifikationsdefizit Jg. 11, Nr. 42, 5;
- Klinger S., Rothe TH.,(2010) Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise, Wirtschaftsdienst, 632-634;
- Krüsselberg H.G., Fünfter Familienbericht, 146-187;
- Rothe, TH. (2010), Tägliche Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Wirtschaftsdienst , 66-68;
- Willke, G. (1990), Arbeitslosigkeit - Diagnosen und Therapien, Hannover.

Hans-Günter Krüsselberg

Bevölkerungsbedingte Arbeitslosigkeit: das Günther-Paradoxon

Man kennt *bevölkerungsbedingte Arbeitslosigkeit*, die sich ganz unabhängig von den vorhandenen Arbeitsplätzen und deren langfristiger Entwicklung (und damit evtl.

wirtschaftsbedingter Arbeitslosigkeit, z. B. als Folge arbeitsplatzsparenden technischen Fortschritts) einstellt. Sie wird entweder unmittelbar (durch die Veränderung des Arbeitskräftepotenzials, z. B. starker Zuwachs der Erwerbsbevölkerung) oder mittelbar (über eine veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung und die damit verbundenen Nachfrageverschiebungen) in einer Volkswirtschaft ausgelöst. Ein lange schon bekannter wichtiger Spezialfall bevölkerungsbedingter Arbeitslosigkeit hat mit einer divergierenden demographischen Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials einerseits und der Zahl alter und junger Nur-Konsumenten andererseits in einer Volkswirtschaft zu tun. Eine *bevölkerungsbedingte Steigerung der Arbeitslosenquote* entsteht (komparativ-statisch betrachtet) durch einen Anstieg der Erwerbsbevölkerung und/oder einen Rückgang der Nur-Konsumenten.

Eigentlich dachte man, ein Rückgang der jugendlichen Jahrgänge und des Nachwuchses würde auf den Arbeitsmarkt entspannend wirken. Dabei hat man die gegenläufigen Nachfragewirkungen nicht bedacht. Aufgrund empirischer Befunde erst erschien es Ernst Günther sodann 1931 „paradox, dass eine Verringerung des Arbeitskräftenachwachses über Nachfrageausfälle zunächst einmal mehr Arbeitslosigkeit schafft“. Man kann dies auch anhand von Multiplikatoren in makroökonomischen Ländermodellen illustrieren. Mit umgekehrtem Vorzeichen zum ursprünglichen Günther-Paradoxon erschließt sich das *inverse Günther-Paradoxon*: Ein „Babyboom“ und Anstieg der Jugendaltersklasse wirkt – ungeachtet eines zugeordneten Einkommens und einer hinreichenden Konsumsumme – tendenziell auf eine Senkung der Arbeitslosigkeit hin.

In den weltoffenen, globalisierten kleinen und mittelgroßen Volkswirtschaften scheint die inländische Bevölkerungsentwicklung heutzutage für die Nachfrageentwicklung weniger bestimmend zu sein als früher. Die *Konsumenten-Arbeitskräfte-Relation* der inländischen Bevölkerung ist nur noch lose mit der *Nachfrage-Angebots-Relation* im Inland verknüpft. Gleichwohl existiert in entwickelten und weniger entwickelten Volkswirtschaften prinzipiell auch *bevölkerungsbedingte Arbeitslosigkeit* (nicht nur wirtschafts-oder fortschrittsbedingte Arbeitslosigkeit). Für Entwicklungsländer hat man lange von einem „Teufelskreis“ gesprochen, wenn die Bevölkerungsentwicklung die Wirtschaftsentwicklung übertraf.

Literaturhinweise

- Mankiw, N. G., Taylor, M. P. (2008), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- Wagner, A. (2009), Makroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen II, 3. Aufl., Marburg;
- Wagner, A. (2009), Volkswirtschaft für jedermann. Die marktwirtschaftliche Demokratie in Finanzkrisen und Globalisierung, 3. Aufl., München;
- Wagner, A. (2010), Orthodoxe und heterodoxe Bevölkerungsökonomik, in: Heilemann, U. (Hrsg.): Demografischer Wandel in Deutschland. Befunde und Reaktionen, Berlin, S. 39 – 54.

Adolf Wagner

Arbeitsmarktpolitik

Definition

Der Arbeitsmarkt ist ein sehr unvollkommener Markt. Die Heterogenität von Arbeitskräften und Jobs führt zu aufwendigen Suchprozessen, denn die Arbeitssuchenden wissen nicht, wo der für sie beste Arbeitsplatz ist, und die Unternehmen wissen nicht, welches die beste Person für eine zu besetzende Stelle ist. Neben den Informationsdefiziten auf beiden Marktseiten spielen auch Marktmacht bei der Lohnsetzung sowie eine hohe Regulierungsdichte eine Rolle. Da die Marktmechanismen als Folge dieser Besonderheiten nur sehr eingeschränkt wirksam sind, kommt es zu längerdauernden Marktungleichgewichten wie Massenarbeitslosigkeit oder Fachkräftemangel, zum gleichzeitigen Auftreten von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen sowie zur Fehlallokation von Arbeitskräften.

Hier liegt der Ansatzpunkt der Arbeitsmarktpolitik. Unter Arbeitsmarktpolitik kann man die Gesamtheit der reaktiven und präventiven Maßnahmen zur Verringerung der Fehlfunktionen des Arbeitsmarktes verstehen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik. *Passive* Arbeitsmarktpolitik ist in erster Linie auf die Abmilderung der materiellen Folgen von Erwerbslosigkeit ausgerichtet. Sie umfasst Maßnahmen der Einkommenssicherung bzw. der Sicherung eines Grundeinkommens der von Arbeitslosigkeit betroffenen Erwerbsfähigen sowie ihrer Angehörigen.

Demgegenüber zielt die aktive Arbeitsmarktpolitik darauf ab, den Ausgleich von Arbeitsnachfrage der Unternehmen und dem Arbeitsangebot der Haushalte zu fördern und damit zu einem verbesserten Einsatz der Ressource Arbeitskraft beizutragen. Angestrebt wird, die Arbeitskräfte in einer ihren Fähigkeiten entsprechenden möglichst

produktiven Verwendung einzusetzen, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu minimieren und Engpässe bei Fachkräften vorausschauend zu verhindern. Auf der individuellen Ebene erfordert dies, arbeitslose Personen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und die Phase der Arbeitslosigkeit möglichst so kurz zu halten, wie es die effiziente Suche nach einem Arbeitsplatz erfordert. Darüber hinaus muss aktive Arbeitsmarktpolitik darauf ausgerichtet sein, das Zusammenfinden („Matching“) von Arbeitssuchenden und Stellenangeboten nachhaltig zu begünstigen.

Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik verändern die Anreizstrukturen und Handlungsspielräume der Akteure auf dem Arbeitsmarkt. Dies ist bei der Gestaltung der Instrumente zu bedenken, um zu verhindern, dass sich unerwünschte Nebeneffekte einstellen, die die Marktergebnisse verschlechtern. Hier ist oft eine Abwägung zwischen sozialpolitischen und wirtschaftlichen Zielen erforderlich.

Die wesentlichen Elemente der Arbeitsmarktpolitik sind im Zweiten und Dritten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II und III) verankert. Die operative Umsetzung ist im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit (BA) und bei der Grundsicherung für Hilfebedürftige (SGB II) Aufgabe der Jobcenter. Jobcenter sind Einrichtungen, die entweder gemeinsam von Kommune und Agentur für Arbeit oder – im Fall der Optionskommunen – allein von einer Kommune betrieben werden. Die Bundesagentur für Arbeit hat in der Arbeitsmarktpolitik außerdem die Aufgaben der Berufsberatung und der Vermittlung von Ausbildungsplätzen inne.

Die zentralen Instrumente der passiven Arbeitsmarktpolitik sind: Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Insolvenzgeld und Kurzarbeitergeld.

Das Arbeitslosengeld I ist eine Leistung der Arbeitslosenversicherung, die für eine bestimmte Zeit gezahlt wird, wenn man arbeitslos gemeldet ist und die Anwartschaftszeit erfüllt hat, also einen Arbeitsplatz gehabt hat und Arbeitslosenversicherung gezahlt worden ist. Die Höhe des Arbeitslosengeldes richtet sich nach der letzten Beschäftigung, dem Vorhandensein von Kindern und der Lohnsteuerklasse. Das Arbeitslosengeld II ist dagegen die Grundsicherungsleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige. Es kann bezogen werden in einem Alter von 15-65 Jahren bei vorliegender Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit.

Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Sozialgeld, wenn in ihrer Bedarfsgemeinschaft mindestens ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger lebt. Leistungsberechtigt sind Kinder bis 15 Jahre, dauerhaft erwerbsunfähige Minderjährige und volljährige Hilfebedürftige in einer Bedarfsgemeinschaft.

Ist ein Arbeitgeber zahlungsunfähig und haben Arbeitnehmer deshalb ihre Löhne nur noch teilweise oder gar nicht mehr erhalten, zahlt die Agentur für Arbeit unter bestimmten Voraussetzungen die ausstehenden Entgeltansprüche an die betroffenen Arbeitnehmer in Form von Insolvenzgeld. Kurzarbeitergeld dagegen wird gewährt, wenn in Betrieben die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit infolge wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses vorübergehend verkürzt wird. Dabei wird zwischen konjunkturellem und saisonalem Kurzarbeitergeld unterschieden.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich gliedern in Maßnahmen zur Verbesserung von Eingliederungschancen, Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sowie in beschäftigungsschaffende Maßnahmen.

Instrumente zur Verbesserung von Eingliederungschancen sind Maßnahmen zur Eignungsfeststellung, kurze Trainings bei Bildungsträgern oder Betrieben, der bei einem privaten Arbeitsvermittler einzulösende Vermittlungsgutschein und die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch berufsbezogene Maßnahmen oder Umschulungen. Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt umfassen den Eingliederungszuschuss, die Gründungsförderung und das Einstiegsgeld. Unter einem Eingliederungszuschuss versteht man einen temporär gezahlten Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber, während die Gründungsförderung (SGB III) und das Einstiegsgeld (SGB II) einen temporären Zuschuss für den Arbeitsuchenden vorsieht, um den Aufbau einer selbständigen Existenz zu fördern. Beschäftigungsschaffende Maßnahmen sind geförderte Beschäftigungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Darunter fallen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Jobs“) sowie der Beschäftigungszuschuss.

Die Hartz-Reformen und die Agenda 2010

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bestand über viele Jahrzehnte hinweg vor allem aus Sozial- und Wirtschaftspolitik. Es ging in großen Teilen um die Absicherung erreichter Lebensstandards und nach der Wiedervereinigung um die Heranführung an die Standards von Westdeutschland. Die Beschäftigung wurde in der Regel als abhängige Variable der Förderung des institutionellen

Rahmens der Wirtschaft und der Wachstumskräfte angesehen oder der Preisstabilitätspolitik untergeordnet. Letzterer war großer Erfolg beschieden, wie die niedrige Inflationsrate in der Bundesrepublik zeigt. Dieser Erfolg wurde in den 90er Jahren allerdings mit Defiziten beim Beschäftigungswachstum und der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit erkauft. Angesichts der anhaltenden Wachstumskrise, von Krise zu Krise steigender Sockelarbeitslosigkeit und - insbesondere nach der deutschen Wiedervereinigung - immer größerer Finanzbelastungen wurde ein Umdenken unvermeidlich. Anstelle der Alimentierung der Erwerbslosen wurde die Aufnahme von Arbeit in den Mittelpunkt der Überlegungen gerückt. Bereits mit dem 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz (AQTIV = Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) ging die deutsche Arbeitsmarktpolitik einen ersten Schritt in diese Richtung.

Mit der Einsetzung der Hartz-Kommission wurde im Frühjahr 2002 der Grundstein für tiefgreifende Arbeitsmarktreformen gelegt. In der Folge entstand ein Gesamtpaket, zu dem die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I-IV“) und die Agenda 2010 („Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt“) gehören.

Die Reformen folgten dabei zwei Hauptlinien: Zum einen sollten die Rahmenbedingungen für Beschäftigung verbessert werden. Eine stärkere Deregulierung des Arbeitsrechts sollte den Arbeitsmarkt flexibler machen. So wurden mit „Hartz I“ die Beschränkungen für Leiharbeit weitestgehend aufgehoben und die Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung Älterer ausgeweitet. Durch die Agenda 2010 wurde auch der Kündigungsschutz etwas gelockert. Außerdem sollen die Bedingungen für die

Schaffung neuer Arbeitsplätze verbessert werden. Mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz II“) wurde deshalb die Verdienstgrenze bei den geringfügig Beschäftigten (Mini-Jobs) von 325 auf 400 EUR erhöht. Mit „Hartz III“ wurde der Umbau der damaligen Bundesanstalt für Arbeit in einen leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister vorangetrieben.

Zum anderen leiteten die Reformen eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 2005 („Hartz IV“) war dabei das letzte und wohl wichtigste Element. Die Einführung der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige durch das Sozialgesetzbuch II (SGB II) wird mit Fug und Recht als eine große Zäsur in die Geschichte der deutschen Sozialpolitik eingehen. Gemeint ist damit nicht nur die neuartige Konzeption der Leistungen an bedürftige Personen, sondern auch deren Administration durch teilweise neu geschaffene Träger. Die Reform ist mit einem deutlichen Paradigmenwechsel verbunden. Die Arbeitsmarktpolitik steht seitdem im Zeichen der konsequenten Aktivierung der Arbeitssuchenden. Dabei geht es im Wesentlichen darum, dass *aktive* und *passive* Arbeitsmarktpolitik - im Sinne eines Förderns und Forderns - miteinander verknüpft werden. Ziel ist es, Arbeitslose wieder schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Mit der Kombination von Reformelementen, die den Arbeitsmarkt flexibler machen sollen, und solchen, die die Arbeitssuchenden aktivieren, lag Deutschland im internationalen Trend. Gerade die kontinentaleuropäischen Staaten, die wie Deutschland ein hohes Maß an struktureller Arbeitslosigkeit aufweisen, haben in den letzten Jahren mit der Flexibilisierung ihrer ebenfalls stark

regulierten Arbeitsmärkte begonnen und auf aktivierende Elemente in der Arbeitsmarktpolitik gesetzt. In Deutschland wurden erste positive Wirkungen der Reformen im starken Wirtschaftsaufschwung der Jahre 2006 bis 2008 sichtbar. Die Sockelarbeitslosigkeit war erstmalig seit den 1960er Jahren rückläufig, die Langzeitarbeitslosigkeit ging zurück und die Erwerbstätigkeit stieg auf Rekordniveau.

Auch die schnelle Überwindung des massiven Einbruchs im Gefolge der Weltrezession nach der in Amerika ausgelösten internationalen Finanzkrise ist teilweise auf den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie dem Kurzarbeitergeld sowie der durch die Reformen erreichten höheren Arbeitsmarktflexibilität zurückzuführen.

Wissenschaftliche Begleitforschung zur Arbeitsmarktpolitik

Um das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik richtig zu gestalten, benötigt es Aussagen zur Qualität und Wirkung der einzelnen Bausteine. Beschäftigungseffekte und sozialpolitische Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik müssen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene im Auge behalten werden.

Bei den *aktiven* arbeitsmarktpolitischen Instrumenten etwa ist entscheidend, ob sie sich positiv auf die Vermittlungsaussichten und Beschäftigungsfähigkeit der Maßnahmeteilnehmer auswirken. Aber auch gesamtwirtschaftliche Folgen des Einsatzes von Maßnahmen wie Verdrängung von regulärer Erwerbsarbeit oder Mitnahmeeffekte müssen bedacht werden.

Bei den *passiven* arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie Lohnersatz und Grundsicherung stellt sich dagegen das Problem der Abstandswahrung: Die Leistungen müssen den Betroffenen trotz Arbeitslosigkeit eine soziale Teilhabe

ermöglichen, dürfen aber nicht so gestaltet sein, dass sie der Bereitschaft und Motivation zur Arbeit entgegenwirken.

In all diesen komplexen Sachverhalten kommt der Arbeitsmarktforschung eine wichtige Rolle zu. Sie soll das wissenschaftliche Fundament für den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente legen und zu deren Optimierung beitragen. Nicht zuletzt aufgrund der in den Reformpaketen vorgesehen umfangreichen wissenschaftlichen Begleitforschung kann die Arbeitsmarktpolitik heute als ein Politikbereich gesehen werden, der – trotz noch bestehender Lücken – vergleichsweise gründlich wissenschaftlich evaluiert worden ist. Diese Erkenntnisse führen zur Neu- und Umgestaltung von Instrumenten und sind auch für die operative Umsetzung von Maßnahmen von Bedeutung.

Im SGB III ist gesetzlich festgelegt, dass die Bundesagentur für Arbeit Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betreibt: „Die Bundesagentur hat Lage und Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes im allgemeinen und nach Berufen, Wirtschaftszweigen und Regionen sowie die Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung zu beobachten, zu untersuchen und auszuwerten, indem sie erstens Statistiken erstellt, zweitens Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betreibt und drittens Bericht erstattet.“ Mit dieser Aufgabe der Forschung wird explizit auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) betraut, die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Im IAB werden unter anderem Wirkungsanalysen zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten durchgeführt, die Problemlagen spezifischer Personengruppen – etwa von Jugendlichen, Älteren oder Rehabilitanden – erforscht sowie regionale und gesamtwirtschaftliche Effekte der Arbeitsmarktpolitik analysiert.

Das IAB bescheinigt den Hartz-Reformen eine insgesamt positive Bilanz. Als Folge der Reformen habe sich die Dynamik am Arbeitsmarkt erhöht, das Zueinanderkommen von offenen Stellen und Arbeitssuchenden sei leichter geworden. Der Teufelskreis einer stetig anwachsenden strukturellen Arbeitslosigkeit sei durchbrochen worden. Allerdings seien nach wie vor Defizite im Betreuungsprozess feststellbar, und teilweise hapere es noch beim Eingehen auf den Einzelfall. Der Ausstieg aus der Grundsicherung gelinge den Betroffenen immer noch relativ selten: 2009 bezogen rund drei Viertel der Betroffenen Arbeitslosengeld II mindestens 12 Monate durchgängig (Vgl. IAB-Kurzbericht 29/2009).

Nach Untersuchungen des IAB bieten betriebsnahe Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf direkte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzen, die größten Chancen für Arbeitssuchende, wieder in Erwerbsarbeit zu kommen. Dazu gehören etwa Lohnkostenzuschüsse, Gründungsförderung oder betriebliche Trainingsmaßnahmen. Die Förderung der beruflichen Bildung und nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen (wie beispielsweise Bewerbungstrainings) bewertet das IAB kritischer. Auch die geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt (zum Beispiel die Ein-Euro-Jobs) weist eher geringe Integrationserfolge in den ersten Arbeitsmarkt auf. Allerdings gilt hier, dass diese Art von Beschäftigung nicht nur zur Verbesserung der unmittelbaren Jobchancen dient. Sie wird vielmehr ebenso genutzt, um die soziale Integration zu fördern oder die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen zu prüfen. Quasi-marktlich organisierte Vermittlungsdienstleistungen (z.B. private Arbeitsvermittlung) schließlich verbessern die Chancen der Geförderten auf eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht

generell, sondern nur für bestimmte Gruppen von Arbeitssuchenden (Vgl. Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe * vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende. (IAB-Bibliothek, 315)).

Fazit

Die Reformen der deutschen Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren waren Schritte auf einem richtigen Weg. Doch in den nächsten Jahren werden sich zahlreiche weitere Herausforderungen stellen. Dazu gehört die wachsende soziale Ungleichheit, die sich vor allem in einer Spreizung der Lohneinkommen zeigt. Gleichzeitig verzeichnet Deutschland eine Zunahme bei den atypischen Arbeitsverhältnissen. Die Zahl der Leiharbeiter und befristet Beschäftigten steigt ebenso wie die Zahl der Teilzeitkräfte und Niedrigverdiener. Im Zuge des technischen Fortschritts und der Beschleunigung der Arbeitswelt sind die Beschäftigten sowohl einem erhöhten Qualifikationsdruck als auch rasanten Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen ausgesetzt. In einer zusammenwachsenden Europäischen Union verschärft sich der Standortwettbewerb zwischen den Unternehmen, und die grenzübergreifende Konkurrenz zwischen Arbeitnehmern steigt. Der demografisch bedingte Rückgang an Arbeitskräften sorgt in Deutschlands Unternehmen für Nachwuchssorgen und Angst vor einem drohenden Fachkräftemangel. All diese Entwicklungen gilt es politisch zu flankieren, sowohl um soziale Härten bei den Betroffenen zu vermeiden als auch den Standort Deutschland weiterhin für Arbeitgeber und Arbeitnehmer attraktiv zu gestalten. Denkbar wäre ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, dessen Höhe mit vernünftigem Augenmaß festgelegt sein müsste. Unabdingbar sind eine

nach Qualifikation gesteuerte Zuwanderung, eine stärkere Förderung von alters- und familiengerechtem Arbeiten und mehr Investitionen in Aus- und Weiterbildung.

Literaturhinweise

- Möller, J. und Walwei, U. (Hrsg.) (2009), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, Bielefeld;
- Kluge, Jochen und Jacobi, Lena (2006), Before and after the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 40;
- Koch, Susanne, Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009) Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende, Bielefeld;
- Franz, Wolfgang (2009), Arbeitsmarktökonomik, 7. Aufl., Berlin;
- Lampert, Heinz und Althammer, Jörg (2007), Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., Berlin;
- [Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente](#). Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011;
- Sachverständigenrat (jährlich): Jahresgutachten, Wiesbaden

Joachim Möller Christiane Spies

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist eine (rechtsfähige bundesunmittelbare) Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie ist Träger der „Arbeitsförderung“ nach dem Dritten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III vom 16. Dezember 1997) und öffentlichrechtlicher

Dienstleister für alle Fragen des Berufs, der *Aus-und Weiterbildung*, der Mobilität, der *Beschäftigung* und für Wege zur Gründung einer selbstständigen Existenz.. Trotz der Aufhebung des früheren Monopols der Vermittlung von Arbeitskräften (Vermittlungsmonopol) ist die BA - mit ihrer Zentrale in Nürnberg und ihren 10 Regionaldirektionen, 178 Agenturen für Arbeit und gut 660 Dienststellen - auch in der Zeit von privaten Internet-Jobbörsen - die einzige umfassend kompetente, neutrale und ortsnah-dezentral verfügbare beschäftigungspolitische Institution des Bundes. Organe der Selbstverwaltung (durch die Arbeitnehmer, die Arbeitgeber und die öffentlichen Körperschaften) sind der Verwaltungsrat sowie die Verwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit, die die Arbeit des Vorstands und der Geschäftsführung überwachen und diese beraten.

Schon im 19. Jahrhundert waren vor allem in Großstädten kommunale Arbeitsvermittlungsstellen entstanden. Nach der kriegswirtschaftlichen Arbeitskräfte lenkung und dem Aufkommen einer Vielfalt von Einrichtungen für Arbeitsnachweise und Erwerbslosenfürsorge wurde mit der wachsenden Massenarbeitslosigkeit in der Weimarer Zeit die Notwendigkeit einer umfassenden, neutralen und effizienten Arbeitsmarktorganisation deutlich. Diese Lücke der Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetzgebung wurde am 1. Oktober 1927 mit der Einrichtung der „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ auf der Grundlage des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 geschlossen. Nach der nationalsozialistischen ‚Gleichschaltung‘ folgte historisch die am 1. Mai 1952 gegründete ‚Bundesanstalt für Arbeit‘. Anfang 2002 setzte die Bundesregierung die Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘, die sog.

‚Hartz-Kommission‘, ein. Ihre Aufgabe war es, den Arbeitsmarkt in Deutschland effektiver und die Arbeitsverwaltung effizienter zu machen. Auf der Grundlage der Vorschläge der ‚Hartz-Kommission‘ wurden vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (‚Hartz I-IV‘) verabschiedet. Insbesondere das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) brachte umfassende organisatorische Reformen für die Bundesanstalt für Arbeit mit sich. Im Zuge dieses Reformprozesses wurde die ‚Bundesanstalt für Arbeit‘ am 1. Januar 2004 auch in ‚Bundesagentur für Arbeit‘ umbenannt.

Angesichts der besonderen Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes können solche institutionellen Arrangements für die Erwerbsarbeit (‚Institutionalisierter Arbeitsmarkt‘) in der ökonomischen Theorie als Möglichkeit zur Wohlfahrtssteigerung begründet werden. Die Gründerväter der [Sozialen Marktwirtschaft](#) hatten in dem Bestreben, die historischen Probleme der ‚Arbeiterfrage‘ zu überwinden, insbes. die Vermeidung von Arbeitslosigkeit zum zentralen Anliegen der Wirtschaftsordnungspolitik gemacht ([Ludwig Erhard](#), [Alfred Müller-Armack](#) und [Walter Eucken](#)). Die Bundesagentur für Arbeit kann daher als unverzichtbares Element der regulierenden Ordnungsprinzipien für den Arbeitsmarkt in der Sozialen Marktwirtschaft angesehen werden ([Arbeitsmarktordnung](#)).

Die Verknüpfung eines öffentlichen Beschäftigungsservice mit der Einkommenssicherung bei [Arbeitslosigkeit](#) kann als ein erster Schritt einer vorbeugenden (prophylaktischen) [Sozialpolitik](#) gegenüber dem Risiko der Arbeitslosigkeit angesehen werden. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 und seine Reform 1997 (AFRG/SGB III) hatten diesen Vorrang von Vermittlung, Erhaltung der

Beschäftigungsfähigkeit und der Eingliederung in reguläre Erwerbstätigkeit durch die Ausweitung und systematische Ausgestaltung eines differenzierten, dezentral einsetzbaren Instrumentariums der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ verstärkt.

Auch angesichts der in fünf Jahrzehnten erreichten Verbesserungen der Lebenslage der Arbeitnehmer in Deutschland bleibt das Arbeitseinkommen für die Mehrzahl der Erwerbstätigen für die Existenzsicherung entscheidend. Eine private Versicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit ist wegen der kollektiven Interdependenz des Eintritts von Schadensfällen bei Konjunktur-, Struktur- und Wachstumskrisen nicht zu erwarten. Zudem macht die Beeinflussbarkeit des Risikos durch den Betroffenen („moral hazard“) Arbeitslosigkeit zu einem privatwirtschaftlich nicht versicherbaren Risiko. Es gibt keinen einheitlichen Gesamtarbeitsmarkt, vielmehr eine ‚Spaltung‘ in fachberufliche, qualifikatorische, sektorale und räumliche Teilarbeitsmärkte. Der Arbeitsmarkt ist gekennzeichnet durch eine besonders hohe Intransparenz der Angebots- und Nachfrageseite. Die Arbeitsverträge sind unvollständig und die Mobilität der Arbeitskräfte ist beschränkt. Diese Bedingungen erschweren auf dem Arbeitsmarkt die reibungslose Zusammenführung von Angebot und Nachfrage sowie die einzel- und gesamtwirtschaftlich optimale Lenkung der Ressource ‚Arbeit‘ in die Verwendungen, bei denen ein hoher ökonomischer Ertrag durch den Einsatz des Faktors nach Menge und Qualität erzielt wird.

Die BA kann durch Information über Lage und Entwicklung der Arbeitsmärkte, durch Berufsberatung und Vermittlung sowie durch zügige Besetzung offener Stellen den Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützen (§ 1 SGB III). Mit diesem

Dienstleistungsangebot schafft die BA eine wichtige Voraussetzung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ihre besondere Verantwortung für die Entwicklung und Erhaltung beruflicher Leistungsfähigkeit und für die Beschäftigung (§ 2 SGB III) wahrzunehmen.

Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld I) werden gewährt, wenn sich eine Person im Erwerbsalter bei der Agentur für Arbeit als arbeitslos gemeldet hat und eine Anwartschaftszeit in der gesetzlichen Arbeitslosenpflichtversicherung erfüllt wurde. Die Höhe des Arbeitslosengelds I orientiert sich grundsätzlich am vorherigen Erwerbseinkommen, während die maximale Bezugsdauer mit dem Alter des Arbeitslosen und der Dauer der Pflichtversicherungsverhältnisse innerhalb der vergangenen zwei Jahre variiert. Höhe und Dauer der Ansprüche werden im internationalen Vergleich vielfach als mit ursächlich für die Hartnäckigkeit hoher Arbeitslosigkeit eingeschätzt. Insbesondere zeigt sich, dass sich eine erhöhte Bezugsdauer für Ältere negativ auf deren Wiederbeschäftigungschancen auswirken kann.

Um erfolgreiche Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber und für die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit durch vorbeugende Arbeitsförderung anbieten zu können, benötigt die Bundesagentur wissenschaftliche Analysen von Arbeitsmarkt und Beschäftigung, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA (IAB) angefertigt werden (§ 282 SGB III). Neben dem laufenden Controlling für die Umsetzung der geschäftspolitischen Ziele wird der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums einer ständigen Wirkungsanalyse unterzogen. Die Überprüfung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat wiederholt zu Anpassungen und zur Verbesserung von Effektivität und

Effizienz der Arbeitsförderung geführt. Sie hat zudem verdeutlicht, dass die Arbeitsmarktpolitik der BA nur ergänzend zu einer gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und *Beschäftigungspolitik* wirksam sein kann (vgl. § 1 AFG; weniger deutlich: § 1 SGB III). Bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit im Transformations- und Anpassungsprozess Ostdeutschlands wurden diese Einschränkungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vielfach besonders deutlich. Aktuelle Forschungsergebnisse legen nahe, dass Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik zwar kurzfristig negative Effekte auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben können, mittel- bis langfristig zeigen sich jedoch eindeutig positive Effekte.

Literaturhinweise:

- Fitzenberger, B./ Osikominu, A./ Paul, M. (2010), The Heterogeneous Effects of Training Incidence and Duration on Labor Market Transitions, IZA Discussion Paper, Nr. 5269;
- Kleinhenz, G. (1979), Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: Lampert, H. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart, New York, S. 8 ff;
- Lampert, H. (1997), Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., München/ Landsberg a. Lech;
- Lee, S./ Wilke, R. (2009), Reform of Unemployment Compensation in Germany: A Nonparametric Bounds Analysis Using Register

Date, Journal of Business and Economic Statistics, 27(2), S.193-205;

- Müller, E./ Wilke, R./ Zahn, P. (2007), Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 227 (1), S.65–86;
- Rottenecker, H./ Schneider, J. (1996), Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, in: Siebrecht/ Kohl/ Streich, Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, Bd. 9.

Stefan Bauernschuster Gerhard D. Kleinhenz

Beschäftigungspolitik

Bereiche der Beschäftigungspolitik

In der wirtschaftspolitischen Debatte wird die Beschäftigungspolitik häufig mit Begriffen gleichgesetzt, die nur deren Teilbereiche betreffen (z. B. [Arbeitsmarktpolitik](#)). Als Beschäftigungspolitik werden alle wirtschaftspolitischen Aktivitäten zusammengefasst, die der Beeinflussung der Beschäftigungslage des Produktionsfaktors Arbeit dienen. Dabei wird grundsätzlich auf die abhängigen Erwerbspersonen abgestellt. Unter Arbeitsmarktpolitik hingegen werden Maßnahmen verstanden, die Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und die Beziehungen zwischen ihnen direkt zu beeinflussen versuchen. Folglich umfasst die Beschäftigungspolitik ein größeres Feld als nur die Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus beinhaltet die Beschäftigungspolitik beschäftigungsfördernde Maßnahmen, die der [Konjunktur-](#), Wachstums- und [Strukturpolitik](#) zugeordnet werden können. Der größte Teil der Lohnpolitik

ist ebenfalls der Beschäftigungspolitik zuzurechnen. Über die genannten (Teil-) Bereiche hinaus hat die Beschäftigungspolitik als ein Oberbegriff enge Beziehungen zu anderen Politikfeldern, wie z. B. zur [Sozialpolitik](#). Das quantitative Ziel der Beschäftigungspolitik liegt im Erreichen eines hohen Beschäftigungsstands.

Beschäftigungspolitische Strategien

Beschäftigungspolitische Strategien und Instrumente haben die Aufgabe, das Ungleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage zu verringern und dadurch [Arbeitslosigkeit](#) abzubauen. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Ansatzmöglichkeiten: die Angebotsseite oder die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. In der Praxis liegt das Schwergewicht beschäftigungspolitischer Strategien bei den Maßnahmen, die an der Nachfrageseite ansetzen.

An der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzende Strategien Verringerung des angebotenen Arbeitsvolumens durch eine Verkleinerung des Erwerbspersonenpotenzials (demographische Komponente, Verringerung der Erwerbsneigung, Induzieren eines Wanderungssaldos) oder durch eine Reduzierung der Arbeitszeit (kollektive standardisierte Vereinbarungen wie z. B. Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit oder Verlängerung des tariflichen Urlaubs oder individuelle Regelungen).

An der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzende Strategien Beabsichtigt wird eine Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage, da der Arbeitsmarkt vom Gütermarkt abgeleitet wird und die Nachfrage nach Arbeit von der geplanten Güterproduktion abhängt. Strategien zur Beeinflussung der Beschäftigung setzen daher am Produktionsvolumen an: 1) konjunkturpolitische Maßnahmen (Erhöhung der Gesamtnachfrage durch

expansive Geld- und Fiskalpolitik, Konjunkturpolitik); 2) strukturpolitische Maßnahmen (Förderung des Strukturwandels, [Strukturpolitik](#)); 3) wachstumspolitische Maßnahmen (bei anhaltender Wachstumsschwäche). In welchem Umfang hierdurch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, hängt allerdings entscheidend davon ab, wie sich das Wirtschaftswachstum und die gesamtwirtschaftliche Produktivität entwickeln, d. h. ab welcher Wachstumsrate die Gesamtbeschäftigung steigt (Beschäftigungsschwelle, z. B. in Westdeutschland 1987-1993 bei 0,7 v. H.).

Lohnpolitik und Arbeitsmarkt

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt ergibt sich die Lohnfindung nicht durch das freie Spiel von [Angebot und Nachfrage](#), sondern durch Nominallohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Rahmen der Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz). Den Tarifvertragsparteien wird durch die Arbeitsmarktverfassung entscheidende beschäftigungspolitische Verantwortung zugewiesen (beschäftigungspolitisches Assignment). Daher muss die Tarifpolitik zur Erhaltung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen, indem sie genügend Raum für Differenzierungen nach Regionen, Branchen, Qualifikationen und der besonderen Lage einzelner Betriebe lässt ([Tarifrecht](#)). Der Versuch, durch höhere Lohnforderungen die Lohnquote (Anteil der [Einkommen](#) aus unselbstständiger Beschäftigung am Volkseinkommen) zu maximieren, hilft wegen des hierdurch ausgelösten Ersatzes des Faktors Arbeit durch den Faktor Kapital (Rationalisierung) nicht weiter.

Lohnniveau und Beschäftigung In der aktuellen Diskussion über die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit spielen das

Argument, das reale Lohnniveau sei zu hoch, sowie die abgeleitete Empfehlung, die Entwicklung des Lohnniveaus abzubremsen, um die Beschäftigung zu erhöhen, eine große Rolle. Die Nachfrage nach Arbeit sei umso geringer, je höher die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit seien. Nicht nur werde der teurer werdende Faktor Arbeit durch den sich relativ verbilligenden Faktor Kapital ersetzt, sondern sinkende Gewinne führen zu weniger Investitionen. Die Ursache für Arbeitslosigkeit sieht die neoklassische Arbeitsmarkttheorie folglich primär im Lohnkartell der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände. Die von ihnen ausgehandelten Tariflöhne haben in der Regel den Effekt eines über dem Gleichgewichtsniveau liegenden Mindestpreises (Mindestlohn) ([Arbeitsmarktordnung](#)).

Lohnstruktur und Beschäftigung Darüber hinaus wird eine falsche Lohnstruktur für die Beschäftigungsprobleme mitverantwortlich gemacht. Die Löhne entsprechen in branchenmäßiger, qualifikatorischer und regionaler Hinsicht nicht den spezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen (Mismatch). Hieraus resultieren eine Fehlsteuerung der Produktions- und Beschäftigtenstruktur und eine Verringerung des möglichen Beschäftigungsvolumens. Die keynesianischen Gegner dieser Position interpretieren den Lohn hingegen als Nachfrage schaffendes Einkommen und folgern, wenn wegen steigender Löhne die Nachfrage wachse, können die Produktion und Beschäftigung ausgeweitet werden (Kaufkraftargument, [Keynesianismus](#)).

Lohnfindung im Rahmen der Tarifautonomie Es lassen sich vier „lohnpolitische Konzepte“ unterscheiden: 1. produktivitätsorientierte Lohnpolitik i. e. S. (Zuwachs der Nominallohne = Steigerungsrate der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität) ; 2. kostenniveauneutrale Lohnpolitik (Erhöhung der Löhne = Steigerungsrate der

Arbeitsproduktivität +/- Änderung der Nichtlohnkosten); 3. reallohnorientierte, kostenniveauneutrale Lohnpolitik (wie 2 + Aufschlag für voraussichtliche „unvermeidbare Preisniveausteigerung“); 4. umverteilende Lohnpolitik (+ Umverteilungszuschlag gemäß Kaufkraftargument) .

Arbeitsmarktpolitik

Eine besondere Stellung im Rahmen der Beschäftigungspolitik nimmt die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne, also der Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt mit folgenden Instrumenten ein:

- *Arbeitsvermittlung*, z. B. Maßnahmen zur Beschleunigung des Arbeitsmarktausgleichs sowie zur qualitativen Verbesserung des Vermittlungserfolges, Kooperation von privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung, Arbeitsvermittlung unter dem Dach des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, Förderung der internationalen Berufs- und Arbeitsberatung sowie der Arbeitsvermittlung.
- *Qualifizierungspolitik*, z. B. Förderung der allgemeinen und der beruflichen Ausbildung sowie der beruflichen Weiterbildung mit dem Ziel des Erwerbs von Schlüsselqualifikationen.
- *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, z. B. Verwirklichung struktur- und umweltpolitischer Ziele, Verbesserung der Vermittlungschancen für Langzeitarbeitslose.

Nicht unerwähnt bleiben sollte hierbei der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zu den wirtschaftlichen Kosten, die durch das hohe Maß an arbeits- und sozialrechtlicher

Regulierung der Wirtschaft und die weit ausgebauten Arbeitnehmerschutzrechte entstehen.

Literaturhinweise:

- Quellen zur Darstellung und Bewertung von Maßnahmen der Beschäftigungspolitik im Internet: www.iab.de/iab/publikationen/publikationen.htm; www.zew.de; www.ilo.org.

Ansgar Belke Frank Baumgärtner

Schattenwirtschaft

Eine Volkswirtschaft lässt sich in zwei Bereiche aufteilen: Die offizielle (reguläre) Wirtschaft und die Schattenwirtschaft (inoffizielle, irreguläre Wirtschaft). Die Schattenwirtschaft umfasst alle wirtschaftlichen Aktivitäten, die eine Wertschöpfung darstellen, aber nicht in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) – also auch nicht im offiziell ausgewiesenen National- bzw. Inlandsprodukt – direkt erfasst werden. Die VGR behilft sich, indem sie den offiziell erfassten Aktivitäten einen geschätzten Schattenwirtschafts-Aufschlag zuordnet ([Wirtschaftskreislauf](#), [Volkseinkommen](#), [Sozialprodukt](#)).

Die nicht direkt erfassbare Wertschöpfung der Schattenwirtschaft kann man wiederum in zwei Bereiche aufteilen: in eine Wertschöpfung, die nach den Kriterien der VGR gar nicht erfasst werden soll, und in eine Wertschöpfung, die zwar erfasst werden müsste, aber aus verschiedenen Gründen (z. B. Verheimlichung) nicht erfasst wird. Der erste Bereich kennzeichnet die sog. *Selbstversorgungswirtschaft*, beim zweiten Bereich handelt es sich um die sog. *Untergrundwirtschaft*. Selbstversorgungsaktivitäten sind z. B. Nachbarschaftshilfe, Haus- und Gartenarbeit, freiwillige unentgeltliche Mitarbeit

in privaten Hilfsorganisationen (wie Feuerwehr und Unfallhilfe), persönliche soziale Dienste u. ä. Bei den Aktivitäten im Untergrundbereich handelt es sich u. a. um Schwarzarbeit, Schmuggel, Verlagerung von Einkommen in Steueroasen u. ä. Aus dieser Aufzählung wird bereits deutlich, dass Selbstversorgungsaktivitäten überwiegend legal, Untergrundaktivitäten dagegen überwiegend illegal sind.

Da die Definitionen dessen, was unter Schattenwirtschaft subsumiert wird, national und international nicht einheitlich sind, findet man auch die Abgrenzung, dass die Selbstversorgungswirtschaft (Haushaltsproduktion) sowie gewisse kriminelle Aktivitäten, denen man keine die Wohlfahrt fördernde Wertschöpfung zuerkennt (z. B. Rauschgifthandel, raub- und mordbezogene Aktivitäten) nicht als Schattenwirtschaft behandelt werden. Letztlich hängt die Abgrenzung der Schattenwirtschaft von dem Ziel ab, mit dem man die Erfassung der Schattenwirtschaft begründet.

Die *Ursachen* der Schattenwirtschaft sind vielfältig. Man kann sie in drei Kategorien einteilen: 1. Ursachen, die in der (wachsenden) Staatstätigkeit begründet sind; 2. Ursachen, die im Strukturwandel von Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem liegen; 3. Ursachen, die vom Wertewandel der Privaten ausgehen.

Was die schattenwirtschaftsrelevanten (wachsenden) Staatsaktivitäten angeht, so stehen hier vor allem das Steuer- und Abgabensystem, das Sozialsystem sowie das staatliche Regulierungssystem im Fokus. Prinzipiell kann man sagen, dass private Wirtschaftssubjekte Transaktionen in die weitgehend abgabe- und regulierungsfreie Schattenwirtschaft verlagern, wenn sie dies in ihrem Arbitragekalkül (Belastungsarbitrage) als vorteilhaft

befinden. Sie weichen dann durch Exit-Optionen aus den vom Staat gesetzten institutionellen Arrangements aus.

In Bezug auf die schattenwirtschaftsrelevanten Ursachen des Strukturwandels von Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem ist zu konstatieren, dass hier das Netz von staatlichen und nichtstaatlichen Regulierungen die Hauptrolle spielt. So erzeugt z. B. eine weitgehende Entkoppelung von Lohn und Produktivität durch Flächentarifverträge, die eine genügend große Lohndifferenzierung verhindern, (unfreiwillige) Arbeitslosigkeit, die dann ein Angebotspotenzial für die Schwarzarbeit darstellt. Schattenwirtschaftsfördernd ist zudem eine Reihe von kollektivvertraglichen Regulierungen in Bezug auf Arbeitszeit(verkürzung), Arbeitsschutz, Kündigungsschutz und Sozialplanpflicht bis hin zu manchen Vorschriften in der Gewerbe- und Handwerksordnung, die den Arbeitsmarktzugang bzw. -austritt erschweren. Letztlich ist auch der Ausbau des Sozialsystems prinzipiell schattenwirtschaftsfördernd, wenn z. B. aus dem Bereich von Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit ein Angebotspotenzial für die Nebenbeschäftigung in der Schwarzarbeit entsteht.

Hinsichtlich des angesprochenen Wertewandels der Privaten ist vor allem anzumerken, dass die Schattenwirtschaft durch sinkende Steuermentalität (Einstellung der Bürger zur Besteuerung generell) und sinkende Steuermoral (Einstellung gegenüber Steuersündern) ausgeweitet wird. Es gilt dann zu untersuchen, welches die Determinanten des Wandels von Steuermentalität und Steuermoral der Bürger sind.

Wenn man die vielfältigen Ursachen der Schattenwirtschaft im Detail diagnostiziert hat, kann man auch die wirtschaftspolitischen Therapien ableiten. Aus der Ursachenanalyse ist zu schließen, dass es dabei weniger um

schärfere Strafen und Verbote gehen kann, sondern um eine stärkere Hinwendung der Wirtschaftspolitik zu markt- und wettbewerbsadäquaten institutionellen Arrangements, die für die Bürger und Unternehmen die Abgaben- und Regulierungslasten legalen Wirtschaftens reduzieren und damit den Anreiz zum Ausweichen in die Schattenwirtschaft möglichst minimieren.

Über die notwendige Intensität und Größenordnung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen zum Abbau der Schattenwirtschaft ist zu streiten. Das liegt vor allem daran, dass der Umfang der Schattenwirtschaft z. B. in Deutschland in einer Vielzahl von empirischen Untersuchungen sehr unterschiedlich hoch eingeschätzt wird: Er reicht, mit zeitlichen Schwankungen, von etwa 14 bis 18 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den höchsten Werten bis zu 3 bis 6 % des BIP in den niedrigsten.

Dieser Unterschied ist erheblich, er basiert vor allem auf völlig unterschiedlichen theoretischen Ansätzen zur empirischen Erfassung der Schattenwirtschaft, die alle mehr oder weniger umstritten sind. Neuere Studien, die vornehmlich auf Befragungen basieren – und nicht auf ökonometrischen Schätzverfahren von z. B. (Bar-)Geldnachfragefunktionen, die für die monetäre Abwicklung von Schattenwirtschaftstransaktionen als dominant bedeutsam angesehen werden –, deuten darauf hin, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland wohl eher bei 5% als bei 15% des BIP liegt. Daraus folgt, dass die wirtschaftspolitische Brisanz des Phänomens Schattenwirtschaft vermutlich gar nicht so groß ist, wie sie verschiedentlich in Literatur und politischer Öffentlichkeit bisher dargestellt wurde.

Will der Staat mithin die Schattenwirtschaft eindämmen, so ist es weniger sinnvoll, dies durch allzu strenge Verbote,

Kontrollen und Bestrafungen von Schattenaktivitäten zu versuchen. Vielmehr sollte der Staat die Ursachen des Ausweichens in die Schattenwirtschaft – nämlich die zu hohen Kosten (auch Zeitkosten) legalen Wirtschaftens, bedingt durch zu hohe Abgaben und zu strikte Regulierungen –, beseitigen. Letzten Endes bedeutet dies, dass der Staat seine Ansprüche an die Bürger zurücknimmt. Dies würde dann dazu führen, dass die Wirtschaftsbürger einen Anreiz haben, ihre schattenwirtschaftlichen Aktivitäten – wenigstens zum Teil – freiwillig in den offiziellen Bereich zurückzuverlagern. Schrumpft auf diese Weise die Schattenwirtschaft, so stärkt dies die Funktionsfähigkeit der [Sozialen Marktwirtschaft](#).

Literaturhinweise

- Enste, D. H., F. Schneider (2006), Umfang und Entwicklung der Schattenwirtschaft in 145 Ländern, in: Enste, D. H., F. Schneider (Hrsg.): Jahrbuch Schattenwirtschaft 2006/2007, Wien, Berlin, S. 55-80;
- Petersen, H.-G., U. Thießen, P. Wohlleben (2010), Shadow Economy, Tax Evasion, and Transfer Fraud – Definition, Measurement, and Data Problems, International Economic Journal, Vol. 24, No. 4, S. 421-441;
- Petersen, H.-G. (1984), Ursachen und Konsequenzen einer wachsenden Schattenwirtschaft, in: Koch, W. A. S., H.-G. Petersen (Hrsg.): Staat, Steuern und Finanzausgleich. Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel, Berlin, S. 111-153;

- Schäfer, W. (2008), Schattenwirtschaft und Korruption, in: Petersen, H.-G., S. Gelaschwilli (Hrsg.): Nachhaltige Finanz-und Sozialpolitik in Georgien, Potsdam, S. 273-289;
- Schäfer, W. (2006), Schattenwirtschaft, Äquivalenzprinzip und Wirtschaftspolitik, in: Enste, D. H., F. Schneider (Hrsg.): Jahrbuch Schattenwirtschaft 2006/2007, Wien, Berlin, S. 165-182;
- Schneider, F. (2007), The Economics of the Hidden Economy, Vol. I and II, Cheltenham.

Wolf Schäfer

Internationale Arbeitsorganisation

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) wurde 1919 als dreigliedrige Organisation gegründet. Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern arbeiten gleichberechtigt mit Regierungen zusammen. Ziel ist die Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit und zur Verbesserung der Lebensbedingungen in aller Welt.

Dieses Ziel gründet sich auf die Feststellung in der Präambel der IAO-Verfassung, dass der Weltfrieden auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann. Dies ist die nach wie vor richtige und aktuelle Grundorientierung für alle Tätigkeiten der IAO. Die Erklärung von Philadelphia (1944 als Anhang zur Verfassung der IAO beschlossen) konkretisiert diese Grundorientierung. Sie verkündet das Recht aller Menschen, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben. Ferner

heißt es in der Erklärung: „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller.“

Im Jahre 1946 wurde die IAO die erste Sonderorganisation der Vereinten Nationen. 1969 wurde ihr der Friedensnobelpreis verliehen. Der IAO gehören 183 Mitgliedstaaten an (Stand 2010). Ihr Sekretariat, das Internationale Arbeitsamt (IAA), hat seinen Hauptsitz in Genf.

Höchstes Exekutivorgan ist die jährlich für einige Wochen tagende Internationale Arbeitskonferenz. Der Verwaltungsrat arbeitet gemeinsam mit dem IAA im Wesentlichen dieser Konferenz zu. Daneben wirkt die IAO durch weitere Gremien wie Regionalkonferenzen, Industriausschüsse und Sachverständigenausschüsse. Das Internationale Arbeitsamt wird von einem durch den Verwaltungsrat gewählten Generaldirektor geleitet.

Von Anfang an bestand die Hauptaufgabe der IAO darin, die Arbeits- und Lebensbedingungen durch die Ausarbeitung von Übereinkommen und Empfehlungen zu verbessern. Diese Aufgabe der Normensetzung steht weiterhin im Zentrum der Aktivitäten der IAO. Bis heute (Stand 2010) hat die Internationale Arbeitskonferenz insgesamt 388 internationale Arbeitsurkunden (188 Übereinkommen und 200 Empfehlungen) angenommen. Ferner wurden rund 7700 Ratifikationen von Übereinkommen eingetragen.

Die Übereinkommen erfassen einen weiten Bereich sozialer Probleme, einschließlich zentraler Grundrechte (wie Vereinigungsfreiheit, Abschaffung der Zwangsarbeit und Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf), Mindestlöhne, Arbeitsverwaltung, Arbeitsbeziehungen, [Beschäftigungspolitik](#), Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und [Arbeitsschutz](#).

Die Übereinkommen und Empfehlungen bilden das Internationale Arbeitsgesetzbuch (International Labour Code). Die Bedeutung der darin enthaltenen Normen geht weit über die geregelten Gegenstände hinaus. Diese Normen setzen eine große Anzahl von Grundsätzen in die konkrete Praxis um, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den Internationalen Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen zum Ausdruck gebracht werden. Sie stellen ferner einen Erfahrungsschatz dar, der Ländern aller Entwicklungsstufen zur Verfügung steht. Das Internationale Arbeitsgesetzbuch beeinflusst in hohem Maße die Entwicklung der Sozialgesetzgebung in der ganzen Welt.

Durch die Ratifikation eines Übereinkommens gehen die Mitgliedstaaten eine doppelte Verpflichtung ein: Zum einen wird die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens für sie verbindlich; zum anderen unterwerfen sie sich in gewissem Umfang einer internationalen ‚Kontrolle‘. Diese hat aber weniger den Charakter gerichtlicher Entscheidungen als den eines ständigen Dialogs, über den politischer Druck ausgeübt wird, wenn die Einhaltung der Vorschriften zu wünschen übrig lässt.

Seit 1964 konnte auf Grund der von den Überwachungsorganen der IAO unterbreiteten Bemerkungen in rund 2.300 Fällen die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis mit den Bestimmungen ratifizierter Übereinkommen in Einklang gebracht werden. Ferner hat die Organisation auf diesem Gebiet ihre Tätigkeiten zur Unterstützung von Mitgliedstaaten verstärkt, insbesondere durch eine immer häufigere Anwendung des Verfahrens der direkten Kontakte mit Regierungen, durch ihre Regionalberater für internationale

Arbeitsnormen, durch die Veranstaltung von Seminaren und Lehrgängen sowie durch die Verbreitung von Informationen über Normen und Grundsätze der IAO.

Die Programme der so genannten technischen Zusammenarbeit konzentrieren sich heute auf folgende Hauptbereiche:

- Beschäftigung und Entwicklung: Definition nationaler Politik und Strategien; Arbeitskräfteplanung; besondere arbeitsintensive Programme für öffentliche Arbeiten; Linderung der Armut in ländlichen Gebieten; Technologiewahl und Entwicklung des Kleingewerbes;
- Ausbildung: Unterstützung bei der Ausarbeitung von Ausbildungspolitik und -systemen; Ausbildung von Führungskräften und Unternehmensentwicklung; Berufsbildung in der Industrie, in ländlichen Gebieten und im Gewerbe sowie Ausarbeitung von Lehrmethodologien und -material. Der Berufsbildung Behinderter und der Ausbildung von Frauen und Jugendlichen, die keine Schule besuchten, wird besondere Aufmerksamkeit zuteil;
- Tätigkeiten nach Wirtschaftszweigen, insbesondere zugunsten der Entwicklung von Genossenschaften, und Programme für die Schifffahrtsindustrie;
- Arbeitsbedingungen und Arbeitsumwelt: Arbeitsschutz, Arbeits- und Lebensbedingungen;
- Arbeitsbeziehungen (einschließlich Arbeitsverwaltung), soziale Sicherheit, Arbeiterbildung und Unterstützung von Arbeitgeberverbänden;

- die Organisation hilft schwerpunktmäßig vielen Staaten bei der Beseitigung der Kinderarbeit.

Die Forschungstätigkeiten des IAA sollen zu neuen Erkenntnissen über Arbeitsprobleme führen und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Derartige Forschungsarbeiten werden z. B. bei der Ausarbeitung von Berichten für die Internationale Arbeitskonferenz und für andere Tagungen geleistet.

Normsetzung, technische Zusammenarbeit, Forschung: Diese drei Arbeitsansätze der IAO stützen sich gegenseitig und sind interdependent. In aktiver Partnerschaft mit Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern geht es um die Schaffung von sozialer Gerechtigkeit auf der ganzen Welt.

Literaturhinweise

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994), Weltfrieden durch Soziale Gerechtigkeit, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Gewerkschaftsbund, Baden-Baden;
- Honecker, M. (Hrsg.) (2001), Evangelisches Soziallexikon Stichwort: Internationale Arbeitsorganisation, Stuttgart;
- International Labour Office (2000), World Labour Report 2000, Genf;
- Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der ILO; ILO (2004) Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: Eine faire Globalisierung. Chancen für Alle schaffen;

Peter Clever

Internationale Wanderungen

Fakten

Die Geschichte der Menschheit ist auch eine Geschichte der Wanderungen. Seit es den „homo sapiens“ gibt, finden wir auch den „homo migrans“, denn bekanntlich steht am Anfang der Bibel die Geschichte einer Vertreibung, und das Neue Testament beginnt mit der Geschichte einer Flucht. In vielen weiteren Episoden zieht sich die Geschichte der Wanderung durch die Weltgeschichte, sei es in Form der Eroberung, der Zerstörung, der Unterdrückung, der Ausgrenzung oder der Abschottung. Wanderungen sind nach Geburt und Tod der dritte Faktor, der Umfang und Entwicklung der Bevölkerung bestimmt ([Demographische Entwicklung](#)).

Die vergessene historische Dimension Die Geschichte der Menschheit kannte immer schon starke Wanderungsbewegungen. Erinnerung sei an die Völkerwanderungen der Antike und des Mittelalters oder die interkontinentalen Auswanderungswellen aus Europa in die Neue Welt und in die fernen Kolonien. Die Wanderungsströme des 19. Jahrhunderts waren vor allem eine interkontinentale *permanente* Aussiedlung aus relativ reichen europäischen Ländern nach den relativ armen traditionellen Aufnahmeländern USA, Kanada, Australien und Neuseeland sowie Lateinamerika. Damals interessierten vor allem die Folgen der Emigration. Nach dem Zweiten Weltkrieg änderten die Wanderungsströme die Richtung. Dominierend wurde zunächst die Arbeitsmigration aus ärmeren Ländern des Südens nach reicheren Industriestaaten des Nordens, die in der Regel lediglich *temporär* geplant war – so etwa die Gastarbeiterprogramme in Europa oder das Bracero-Programm zwischen Mexiko und den USA. Bald erwies sich jedoch, dass nichts permanenter

war als die temporär gedachte Migration. Die Gastarbeiter brachten früher oder später ihre Familien mit, die soziale Kontakte knüpften und politische Mitsprache suchten. Neben den ökonomischen Konsequenzen der Einwanderung traten damit die sozialen und (verteilungs-) politischen Folgen in den Vordergrund. Letztere wurden umso augenfälliger, je mehr gegen Ende des 20. Jahrhunderts Asylsuchende und (Gewalt-) Flüchtlinge die europäischen Migrationsstatistiken zu prägen begannen.

Und die überschätzte aktuelle Dimension! Weltweit leben heute etwa 200 Millionen Menschen außerhalb ihres Heimatlandes. Das entspricht zwar etwa der Bevölkerung Brasiliens, das bezogen auf seine Einwohnerzahl auf Platz 5 der Weltrangliste steht. Wenn aber die Weltbevölkerung von insgesamt etwas unter 7 Milliarden als Vergleichsmaßstab gewählt wird, schrumpft der Anteil der Aussiedler auf 2-3 Prozent! 97 v. H. der Menschen leben demnach in dem Land, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen. Natürlich ließe sich hier argumentieren, dass viele „Inländer“ als „Ausländer“ geboren wurden, im Laufe ihres Lebens die Staatsbürgerschaft gewechselt haben und somit aus den Ausländerstatistiken gefallen sind. Tatsächlich dürften die Wanderungszahlen demnach höher als bei den angegebenen 200 Millionen Menschen liegen.

Selbst innerhalb kulturell und sprachlich sehr ähnlichen „natürlichen“ Lebensräumen bleibt die grenzüberschreitende, internationale Migration schwach – so auch innerhalb der Europäischen Union. Obwohl innerhalb der EU Freizügigkeit für alle Arbeitskräfte und ihre Angehörigen gilt, ist es bis zur Erweiterungsrunde des Jahres 2004 kaum zu starken InnerEU-Wanderungsbewegungen gekommen. Seit den Ost-Erweiterungen 2004 und 2007 hat es durchaus einen

nennenswerten Migrationsstrom in diejenigen EU-Länder gegeben, die ihre Arbeitsmärkte gegenüber Bürgern aus den damaligen Beitrittsländern nicht abgeschlossen haben, besonders nach Großbritannien und Irland: So betrug der Anteil der EU-Ausländer in Irland im Jahre 2008 knapp 9% der Gesamtbevölkerung. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat allerdings ab 2008 aufgrund der zunehmend schwierigen Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten in den Zielländern zu wesentlichen Rückwanderungen in die Heimatländer geführt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die vertraglich notwendige Öffnung der Arbeitsmärkte aller EU-Länder für die Beitrittsländer aus dem Jahre 2004 ab Mai 2011 auswirken wird, besonders im Falle Deutschlands und Österreichs, wenn diese Länder die volle Freizügigkeit gewähren müssen.

Alles in allem bleibt der „homo migrans“ auch im Zeitalter der [Globalisierung](#) noch immer eine Minderheit. Dabei darf aus einer eurozentrierten Sicht nicht vergessen werden, dass die Süd-Süd-Wanderungen in Afrika oder Asien noch immer quantitativ bedeutender sind als die Süd-Nord- oder Ost-West-Wanderungen. Dramatischer wurden sie vor allem dadurch, dass im vergangenen 20. Jahrhundert die von (europäischen) Kolonialisten und deren Nachfahren künstlich gezeichneten Staatsgrenzen dazu führten, dass in Afrika, Asien und Lateinamerika oft innerhalb desselben Kulturkreises starke Wanderungsbewegungen entstanden. Weltkriege und politische Reißbrettentscheidungen taten ein Übriges dafür, dass im 20. Jahrhundert nicht nur Menschen auf der Flucht waren, sondern in Europa ebenso wie in Afrika und Asien wohl weit mehr *Grenzen über Menschen* verschoben wurden als *Menschen über Grenzen* gewandert sind.

Ursachen

Wanderungsströme sind durch eine Kombination mehrerer verschiedener Ursachen gekennzeichnet. In der Regel sind ökonomische Faktoren nur ein notwendiges, längst aber nicht hinreichendes Migrationsmotiv.

Mikroökonomische Faktoren Aus ökonomischer Sicht ist der *Wanderungsentscheid* das Ergebnis eines individuellen Such- und Optimierungsprozesses. Angenommen wird, dass Menschen Vor- und Nachteile des Wanderns bzw. des Verharrens rational abwägen und anstreben, mit ihrem Verhalten den persönlichen Nutzen (die Lebensqualität) zu maximieren. Folgerichtig sind Menschen dann bereit zu wandern, wenn die Migration im Vergleich zum Verbleiben einen höheren persönlichen Nutzen erwarten lässt.

Die Migrationsentscheidung ist aus Sicht des Einzelnen also das wohlüberlegte Ergebnis eines Bewertungsprozesses. Einflüsse des persönlichen Lebenszyklus (Alter, Geschlecht, Gesundheit, Familienstand, Kinderzahl, Investitionen in das eigene Humankapital) prägen das individuelle Migrationsverhalten. Das Kalkül macht verständlich, weshalb jüngere, ledige Männer mit guter Gesundheit allgemein eine höhere Mobilitätsbereitschaft aufweisen als ältere Verheiratete mit Kindern.

Anstatt Migration als wohldurchdachtes Ergebnis eines individuellen Entscheides zu betrachten, kann die Auswanderung eines Einzelnen als strategisches Verhalten einer Familie oder Kleingruppe verstanden werden. Die Familie oder Gruppe beschließt im Sinne einer Risikoverteilung, einzelne ihrer Mitglieder „auf Wanderung zu schicken“ (mit der Risikostreuungsstrategie innerhalb des Portfolios eines Kapitalanlegers zu vergleichen). Erfolgreiche Zuwanderer ziehen andere Familien- oder Gruppenmitglieder nach und erleichtern diesen den Einstieg im Zielland („Schneeballeffekt“, der zu Netzwerkmigration

führen kann). Weniger erfolgreiche wandern entweder zurück oder versuchen ihr „Glück“ in einem anderen Zielland. Für die *Familie* oder die *Gruppe* ergibt sich aus diesem kollektiven Verhalten eine *Risikominderung* („einer kommt durch“) und längerfristig eine *Kostensenkung* („schlechte“ Zielländer können durch „erfolgversprechende“ ersetzt werden).

Makroökonomische Faktoren Aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht sind unterschiedliche Lebensbedingungen zwischen verschiedenen Weltregionen eine wesentliche Voraussetzung für das Auslösen von Wanderungsprozessen. Die Unterschiede können wirtschaftliche Gründe (unterschiedliche Pro-Kopf-Einkommen), aber auch politische Ursachen haben (z.B. Krieg, unterschiedliche Stabilität, mangelnde Rechtssicherheit, unzureichender Minderheitenschutz oder fehlende Freiheitsrechte u. a. m.). Ebenso kann Auswanderung eine Reaktion sein auf fehlende lokale Perspektiven eines Strukturwandels von der Agrar-zur Industriegesellschaft. Schließlich dürften ökologische Kollapse auch immer wieder zu sog. Umweltflüchtlingen führen.

Folgen

Die Effekte der Migration sind komplex und vielfältig. Vor allem die zeitliche Dimension und die Wechselwirkungen sind wichtig. Kurzfristige Niveaueffekte werden von langfristigen Wachstumseffekten überlagert. Zuwanderung verändert das verfügbare Arbeitsangebot und die relativen Knappheiten der Produktionsfaktoren.

Makroökonomische Folgen der Zuwanderung Arbeitskräftewanderungen sind zunächst einmal positiv zu bewerten. Sie sind ein

Ausgleichsverfahren. Zuwanderung erlaubt, einen Mangel auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und Köpfe oder Hände, die im Inland fehlen, im Ausland zu suchen und zu finden. Damit ist Migration eine Art Arbitragephänomen. Sie trägt dazu bei, Preis- (= Lohn-) Unterschiede auf den Arbeitsmärkten auszugleichen. Messlatte aus der Sicht der Ökonomie ist das „Gesetz des einheitlichen Preises“ als „Benchmark“ für Effizienz. Diese Regel besagt, dass (handelbare) Güter überall in der Welt mehr oder weniger gleich viel kosten müssten und die reale Kaufkraft der Stundenlöhne für identische Arbeit weltweit ähnlich sein sollte. Zuwanderung ist also für das Gastland makroökonomisch positiv, weil sie zur Stabilität oder gar Senkung des Lohnniveaus beiträgt, zugleich aber Beschäftigung und Nachfrage erhöht. Wie Freihandel auf Gütermärkten ist eine freie Wanderung der Produktionsfaktoren eine unabdingbare Notwendigkeit für das Wachstum des Sozialprodukts.

Migration kann allerdings auch kritischer beurteilt werden. Wenn nämlich nicht nur überzählige Hände, sondern kluge Köpfe wandern, können die Folgen ganz anders sein. Dieses Phänomen wird als „Braindrain“ bezeichnet und konnte beispielsweise im Falle der Süd-Nord-Wanderung in Italien beobachtet werden. Migration ist dann nicht ein ausgleichendes Regulativ oder ein kurzfristiges Arbitragephänomen, sondern eine selbstverstärkende Ursache für ein beschleunigtes Auseinanderklaffen der wirtschaftlichen Entwicklung von faktorexportierenden armen und faktorimportierenden reichen Ländern. Sie vergrößern dann die *Wohlfahrtsdifferenzen* zwischen unterentwickelten (peripheren) Herkunfts- und industrialisierten Zielregionen.

Die Verteilungsproblematik Das Problem der Migration liegt darin, dass Zuwanderung für die Volkswirtschaft zwar insgesamt positiv ist, dass aber nicht alle Einheimischen zu den Gewinnern gehören. Durch die Zuwanderung wird ein Strukturwandel ausgelöst, der langfristig zwar dringend notwendig ist und der erlaubt, die durchschnittliche Produktivität zu erhöhen. Kurzfristig kommt es aber zu Verdrängungseffekten für einzelne. Insbesondere verlieren jene Einheimischen, die im Produktionsprozess Aufgaben erfüllen, bei denen sie durch die Zuwandernden ersetzt werden. Werden beispielsweise wie im Falle der von Wirtschaftsverbänden immer wieder geforderten Absenkung der Zuwanderungshürden für Hochqualifizierte fehlende Informatiker oder Ingenieure im Ausland angeworben, werden in der Tendenz die Löhne jener einheimischen Spezialisten sinken, die mehr oder weniger denselben Job erfüllen. Hingegen profitieren komplementäre deutsche Produktionsfaktoren (etwa der arbeitgebende Unternehmer selbst oder auch andere, besonders haushaltsnahe Dienstleistungsbetriebe vor Ort): Dank der zuwandernden Spezialisten steigen deren eigene Arbeitsproduktivität bzw. Umsatzchancen. Schließlich konkurrieren Einwanderer mit Einheimischen um:

- *Sozialleistungen*, die direkt über Beiträge oder indirekt über Steuergelder finanziert werden und um
- die *Nutzung öffentlicher Güter* (Rechtsrahmen, Justizwesen, innere und äußere Sicherheit), Infrastrukturanlagen (Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze) und Dienstleistungen (Gesundheits- und Bildungswesen), die allen zur Verfügung stehen

und die direkt über Abgaben und Gebühren oder indirekt über Steuern finanziert werden.

In welchem Ausmaß Einwanderer mit zur Finanzierung der von ihnen beanspruchten Sozial- und Fürsorgeleistungen sowie der von ihnen mitgenutzten öffentlichen Güter beitragen, hängt eng mit den Möglichkeiten zusammen, die den Zuwandernden auf dem Arbeitsmarkt sowohl konjunkturell als auch einwanderungsrechtlich offen stehen. Nicht zuletzt sind Aufenthaltsdauer und der Prozess der Integration wichtig. Zum Urteil über die Effekte der Zuwanderung tragen ebenso *Agglomerations- oder Ballungseffekte* sowie *Verdrängungseffekte* bei. Dabei geht es weniger um objektive gesamtwirtschaftliche Belastungen als weit stärker um subjektive individuelle Betroffenheiten.

Im Europa der Zukunft werden Arbeitskräfte knapper werden. Der Rückgang der Geburten in den letzten Dekaden wird in den kommenden Jahren ein Nachwuchsproblem verursachen – gerade auch in jenen Bereichen des Sozialstaates, in denen künftige Generationen alte Lasten abzutragen haben. Je stärker Westeuropa demographisch altert, weil immer mehr älteren Menschen immer weniger Junge gegenüberstehen, desto notwendiger wird der Zugriff auf ausländische Arbeitsmärkte werden (Demographische Entwicklung). Dazu kommt, dass in einer hoch arbeitsteiligen „globalisierten“ Welt eine nationale Abschottung der Arbeitsmärkte zunehmend zum Anachronismus wird (Globalisierung). Sie ist wirtschaftlich teuer, bedarf eines kostspieligen Kontrollapparates und provoziert illegale (Umgehungs-) Geschäfte. Das eigentliche Migrationsproblem Europas im 21. Jahrhunderts dürfte somit nicht durch zu viel, sondern durch zu wenig Mobilität verursacht werden.

Literaturhinweise

- Bade, K. (2000), Europa in Bewegung, München;
- Eurostat (2009), Statistics in Focus: Population and social conditions (Heft 94/2009), Luxemburg;
- International Organization For Migration (2008): World Migration Report 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy, Genf;
- OECD (2009), International Migration Outlook (Sopemi 2009), Paris;
- OECD (2010), International Migration Outlook (Sopemi 2010), Paris;
- Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen Für Integration Und Migration (2010), Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin;
- Straubhaar, T. (2001), Migration im 21. Jahrhundert – Von der Bedrohung zur Rettung der sozialen Marktwirtschaft, Tübingen

Stefan Kolev Thomas Straubhaar

8. Internationale Wirtschaftsordnung und –politik

Außenwirtschaft

Die rasante Entwicklung der Transport-, Informations -und Kommunikationstechnologien hat in den vergangenen Jahrzehnten den Grad an internationaler Verflechtung – und zwar sowohl im Bereich des Außenhandels (*reale* Außenwirtschaft) als auch bei den internationalen Kapitaltransaktionen – ständig zunehmen lassen, was zumeist mit dem Schlagwort „[Globalisierung](#)“ gekennzeichnet wird. Die Außenhandelstheorie beschäftigt sich dabei insbesondere mit den Bestimmungsgründen (Ursachen) und den Wirkungen des internationalen Handels. Bei den Wirkungen geht es wiederum primär um die strukturellen Veränderungen und Anpassungen der Güterproduktion und –nachfrage, um die Veränderung der Faktorpreise (hier insbesondere der Lohnsätze), der Beschäftigung und insgesamt um die Wohlfahrtsentwicklung. Die Analysen der internationalen Tauschwirtschaft sind überwiegend mikroökonomisch, indem einzelne Güter, die importiert oder exportiert werden, auf der Angebots- und Nachfrageseite untersucht werden.

Demgegenüber beschäftigt sich die Außenhandelspolitik mit den staatlichen und supranationalen Maßnahmen und Beziehungen (z.B. der EU, der WTO), die Einfluss auf die Gestaltung des internationalen Güteraustauschs haben. Supranationale Institutionen wie die WTO verfolgen dabei in der Regel das Ziel, die Prinzipien offener Märkte international durchzusetzen. Nationale Regierungen und vielfach auch die EU beschränken hingegen eher den

internationalen (Frei-)Handel mit Maßnahmen wie Zöllen und Subventionen, um so indirekt Ziele der „nationalen“ Wirtschaftspolitik zu realisieren (z.B. Schutz der heimischen Produktion und Beschäftigung).

Im Gegensatz dazu werden im Rahmen der internationalen Währungsbeziehungen (*monetäre* Außenwirtschaft) Geld und in Geld ausgedrückte Preise berücksichtigt. Dadurch kann der Schwerpunkt der Analyse von einzelnen Gütern und Faktoren sowie deren Preisen auf Aggregate erweitert werden. Hierzu zählen etwa die gesamtwirtschaftliche Produktion, die Nachfrage, das Preisniveau, das Export- und Importvolumen sowie das Beschäftigungsniveau und das Volkseinkommen. Zugleich entstehen damit aber auch neue Probleme:

- Dem realen Strom von Waren und Dienstleistungen steht nun ein finanzieller Strom entgegen, der zum Teil aus Geld und zum Teil aus Krediten besteht.
- Reine Finanztransaktionen sind möglich, und sie machen mittlerweile den weit überwiegenden Teil der internationalen Transaktionen aus.
- Da die Länder in der Regel (Ausnahme etwa Euro-Länder) eine eigene Währung haben, muss bei internationalen Transaktionen ein Austausch erfolgen. Diese Funktion übernehmen Devisenmärkte, an denen sich Wechselkurse als das Tauschverhältnis nationaler Zahlungsmittel zueinander bilden.

Der internationale (Waren-)Handel hat nach dem 2. Weltkrieg einen ungeahnten Aufschwung erlebt. So sind die Weltexporte zwischen 1948 und 2011 von 59 Mrd. US-\$ auf 17.816 Mrd. US-\$ gestiegen. Dabei ist es zu einer hohen

intraregionalen wirtschaftlichen Verflechtung in Nordamerika, Europa und Asien gekommen, die in der Regel um ein Vielfaches größer ist als der Handel zwischen diesen Regionen (siehe Übersicht 1). Ein Teil dieser Entwicklung ist zweifelsfrei auf (formale) regionale Handelszusammenschlüsse zurückzuführen. So entsprechen die Länder Nordamerikas zugleich den Mitgliedern der North American Free Trade Association (NAFTA). Die 27 Mitgliedsländer der EU als Teil Europas betreiben 64,7 Prozent ihres gesamten Handels untereinander, der MERCOSUR Südamerikas kommt auf einen Intra-Block-Handel von 15,3 Prozent und der ASEAN-Zusammenschluss in Asien auf 25,4 Prozent. Diese Zahlen zeigen ferner, dass neben formalen handelspolitischen Zusammenschlüssen insbesondere auch die räumliche Nähe eine bedeutende Rolle für die internationalen Handelsbeziehungen zu spielen scheint. 2011 wickelte Deutschland etwa 60 Prozent seiner Exporte und 55 Prozent seiner Importe mit den anderen Mitgliedsländern der EU ab.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Übersicht 1: Intra- und interregionale Exporte 2011

Von \ Nach	Nordamerika	Süd- und Zentralamerika	Europa	GUS	Afrika	Mittlerer Osten	Asien
Nordamerika	48,3%	8,8%	16,7%	0,7%	1,6%	2,8%	20,9%
Süd- und Zentralamerika	24,2%	26,7%	18,3%	1,1%	2,8%	2,4%	22,5%
Europa	7,3%	1,8%	70,6%	3,5%	3,0%	2,9%	9,7%
Gemeinschaft unabh. Staaten (GUS)	5,5%	1,4%	51,8%	19,5%	1,6%	3,0%	14,8%
Afrika	17,1%	3,3%	34,5%	0,3%	13,0%	3,6%	24,5%
Mittlerer Osten	8,6%	0,8%	12,6%	0,5%	3,0%	8,8%	52,8%
Asien	16,4%	3,4%	16,7%	2,0%	2,8%	4,4%	52,8%

Quelle: International Trade Statistics 2012, WTO

Betrachtet man die *Warenstruktur*, so entfallen von den Weltexporten des Jahres 2011 nur 9,3 Prozent auf landwirtschaftliche Produkte, 22,5 Prozent auf Brennstoffe sowie Bergbauprodukte und 64,6 Prozent auf Industrieprodukte. Der internationale Handel hat sich dabei zunehmend von dem traditionellen Muster des vertikalen Tauschs (Rohstoffe gegen Fertigprodukte = *inter-industrieller* Handel) entfernt. Stattdessen ist es zunehmend zum wechselseitigen Tausch von Industrieerzeugnissen (Tausch von Produkten derselben Industrie = *intra-industrieller* Handel) gekommen.

Grundsätzlich lebt der Außenhandel von den (relativen) Unterschieden zwischen den Ländern. Unterschiede können dabei im Bereich des *inter-industriellen* Handels, der von homogenen Produkten (vollkommene Märkte) ausgeht, insbesondere auftreten als:

- 1. Kostenunterschiede:** Dasjenige Land, das ein Produkt mit komparativ (relativ) niedrigeren Kosten produzieren kann, wird zum Exportland für das betreffende Gut. Als Ursache für die Kostensituation in den beteiligten Ländern hat David Ricardo (1777-1823) die Produktivität der Faktoren (insbesondere die Arbeitsproduktivität) betont, während Eli Heckscher (1879-1952), Bertil Ohlin (1899-1979) und Paul Samuelson (1915-2009) die mengenmäßige Ausstattung mit Produktionsfaktoren in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen. Bei Ricardo wird ein Land in einem Produktionsbereich dann zum Exportland, wenn es – im Vergleich zum Ausland – die höhere Arbeitsproduktivität aufweist. Aufgrund der höheren Produktivität können mehr Produkte erstellt werden, die den (Autarkie-) Preis sinken lassen. Heckscher, Ohlin und Samuelson gehen hingegen davon aus, dass ein Land in denjenigen Produktionsbereichen Preisvorteile haben wird und damit zum Exportland wird, in die der reichlich vorhandene und damit billigere Produktionsfaktor in überwiegendem Maße einfließt.
- 2. Nachfrageunterschiede:** Fragen die Wirtschaftssubjekte eines Landes ein Gut stärker nach als das Ausland, so liegt der Autarkiepreis im Inland höher als im Ausland und das Inland wird zum Importland, weil es einen Teil der höheren Nachfrage aus dem Ausland befriedigt.
- 3. Unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse:** Besteht im Inland – unter sonst gleichen Bedingungen – in der Autarkiesituation eine Monopolstellung, während im Ausland

wettbewerbliche Verhältnisse herrschen, so wird der Monopolpreis im Inland höher ausfallen als der entsprechende Auslandspreis bei Konkurrenz. Kommt es zum internationalen Handel, kann die Monopolstellung im Inland aufgebrochen werden und durch Importe ein Konkurrenzgleichgewicht bei internationalem Handel zustande kommen.

4. **Nichtverfügbarkeit:** Nichtverfügbarkeit in einem Land lässt sich als unendlich großer Kostennachteil interpretieren und kann somit als ein Sonderfall unter Punkt 1 aufgefasst werden. Sie kann kurzfristig z.B. aufgrund von Missernten zustande kommen. Längerfristige Nichtverfügbarkeit hat häufig fehlende natürliche Ressourcen zur Ursache. Mittelfristige Nichtverfügbarkeit lässt sich durch den auf Joseph Schumpeter (1883-1946) zurückgehenden dynamischen Wettbewerbsprozess (technology-gap) begründen. Solange nämlich ein Unternehmen eine temporäre Monopolstellung aufgrund von technischen Innovationen besitzt, kann in anderen Ländern Nichtverfügbarkeit entsprechender Güter auftreten. Erst durch nachziehende Unternehmer (Imitatoren) im In- oder Ausland kann diese Situation überwunden werden.

Im Bereich des intra-industriellen Handels steht die **Produktdifferenzierung** und damit der Handel mit heterogenen Produkten (unvollkommene Märkte) als primärer Erklärungsansatz für die nationalen Differenzen im Vordergrund. Dabei unterscheidet man zwischen horizontaler (unterschiedliche Merkmalsausprägungen von Produkten) und vertikaler Differenzierung (unterschiedliche Qualität von Produkten). Der internationale Austausch in

Form des (horizontalen) intra-industriellen Handels kommt zustande, weil die Konsumenten (mit steigendem Einkommen) eine immer größere Produktvielfalt wünschen, die sich durch den Konsum unterschiedlicher Produktvarianten des In-oder Auslands befriedigen lässt.

Bei dem Übergang von einer Autarkiesituation zum internationalen Freihandel treten verschiedene Anpassungsprozesse und Wirkungen in den beteiligten Volkswirtschaften auf. So geht – bei inter-industriellem Handel – im Bereich der Importgüter die Inlandsproduktion aufgrund der erhöhten Auslandskonkurrenz zurück. Zugleich ermöglicht aber der internationale Handel, dass die Tauschmöglichkeiten erhöht werden, weil ein Konsum über die inländischen Produktionsgrenzen hinaus möglich wird (*Tauschgewinne*). Verbesserte Absatzchancen eröffnen sich dem Inland hingegen im Bereich der Exportgüter durch die Öffnung der Auslandsmärkte. Hierin kommt zunächst einmal zum Ausdruck, dass der internationale Handel zu einer Spezialisierung in diejenigen Bereiche führt, in denen ein Land über Preisvorteile verfügt (*Spezialisierungsgewinne*). Zu analogen Wirkungen kommt es auch bei (horizontalem) intra-industriellen Handel. Auf der Nachfrageseite führt der internationale Austausch zu einer größeren Produktvielfalt, die zugleich eine bessere Befriedigung der Nachfragepräferenzen gewährleistet (*Tauschgewinne*). Führt der internationale Handel ferner zu Anpassungsprozessen, weil Produzenten durch Importkonkurrenz aus dem Markt verdrängt werden, dann wird sich die Zahl der in jedem Land produzierten Produktvarianten vermindern. Dies eröffnet dann aber auch die Möglichkeit, dass die verbliebenen Anbieter – aufgrund der auf sie entfallenden größeren Nachfrage – economies of scale (Größenvorteile bei der Produktion) erwirtschaften

können, die zu Preissenkungen genutzt werden können (*Spezialisierungsgewinne*).

Das Problem der zuvor beschriebenen Anpassungsprozesse besteht nun darin, die im Bereich der Importgüter nicht mehr benötigten Produktionsfaktoren möglichst schnell und friktionslos in diejenigen Exportbereiche zu integrieren, in denen eine erhöhte Nachfrage nach Produktionsfaktoren auftritt. Die beiden Hauptprobleme in diesem Zusammenhang bilden die räumliche und sachliche (Im-)Mobilität der Produktionsfaktoren. Je weniger die vorhandenen und gewünschten Anforderungsprofile hinsichtlich Ausbildung, Einsatzort, usw. zusammenfallen, desto schwieriger wird die Reallokation der Produktionsfaktoren. Bei intra-sektorialem Handel erwartet man oftmals geringere Anpassungsprobleme, da Import- und Exportbereich ähnliche Produktgruppen umfassen. Demgegenüber erwartet man bei inter-sektorialem Handel aufgrund sehr unterschiedlicher Import- und Exportbereiche (z. B. Schuhe und Computer) wesentlich größere Probleme bei der Reallokation der Produktionsfaktoren. Bereits eine unilaterale (einseitige) Liberalisierung im Importbereich führt zu einer Wohlfahrtssteigerung im Inland wie im Ausland. Noch größer sind die Wohlfahrtsgewinne für alle Beteiligten allerdings bei einer multilateralen Liberalisierung, weil sich die Reallokation dann nicht nur auf den Bereich der Importgüter-konzentriert, sondern auch die Exportgüterproduktion einbezieht. Die Spezialisierungsgewinne erhöhen die Realeinkommen und vergrößern die Nachfrage nach Dienstleistungen und anderen Binnengütern; deren Produktion wächst und fragt Produktionsfaktoren nach.

Internationaler Freihandel, der auf den zuvor erläuterten Prinzipien beruht, ist – auf uni- wie auf multilateraler Ebene

– protektionistischen Handelspraktiken eindeutig überlegen. Gleichwohl werden immer wieder Argumente gegen Freihandel und damit für Protektionismus vorgebracht. Dabei kann man zwischen ökonomischen Argumenten – zum Beispiel: Schutz der inländischen Produktion und Beschäftigung; Schutz vor zu niedrigen Lohnsätzen im Ausland (Lohndumping); vor falschen Wechselkursen (Valutadumping) – und politisch-strategischen Argumenten unterscheiden. Hierzu gehört die Gewährleistung einer bestimmten (Mindest-) Versorgung – zum Beispiel in der Landwirtschaft. Bestandsaufnahmen protektionistischer Maßnahmen zeigen daher, dass der internationale Handel immer noch deutlich vom Ideal des weltweiten Freihandels entfernt ist.

Protektionistische Instrumente lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten klassifizieren. Eine Möglichkeit besteht darin, zwischen den „klassischen“ oder „traditionellen“ Instrumenten und dem „neuen Protektionismus“ zu unterscheiden. Zu den klassischen Instrumenten gehören Zölle (tarifäre Handelshemmnisse) und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen (Kontingente). Alle übrigen Maßnahmen zur Beschränkung des internationalen Handels lassen sich im Kern auf diese beiden Instrumente zurückführen.

Daneben gibt es zahlreiche Formen des so genannten neuen Protektionismus, auch als nichttarifäre Handelshemmnisse bezeichnet, zu denen insbesondere folgende Maßnahmen gehören:

- Subventionen,
- diskriminierende Zollwertermittlung,
- technische Vorschriften (Normen und Standards),

- Exportselbstbeschränkungsabkommen,
- administrative Hemmnisse durch die Importverwaltung.

Nahezu alle Ökonomen sind sich einig, dass internationaler Freihandel zu einer effizienten Ressourcenallokation führt und die Wohlfahrt der beteiligten Länder optimiert. Die Vorteile des internationalen Handels lassen sich dabei insbesondere zurückführen auf:

- Spezialisierungs- und Tauschgewinne gemäß komparativer Kostenvorteile,
- Skalenvorteile aufgrund größerer Märkte,
- zunehmende Produktvielfalt und bessere Befriedigung der Nachfragepräferenzen,
- Ideenaustausch durch Kommunikation und Wanderung,
- Technologietransfer durch Investitionen und Gütertausch sowie
- erhöhte Innovationsanreize.

An dieser grundsätzlichen Einschätzung haben auch die neuere Forschungsergebnisse im Bereich der Handelspolitik bei unvollkommenen (oligopolistischen) Märkten nichts geändert. Der amerikanische Nobelpreisträger Paul Krugman begründet allerdings das Freihandelsprinzip nicht mehr mit der Markteffizienz allgemein, sondern damit, dass die Wirtschaftspolitik – insbesondere aufgrund von Informationsmängeln – genau so unvollkommen ist wie die Märkte, in die sie eingreifen will. Da man die Wirkungen folglich nicht hinreichend abzuschätzen vermag, bildet das Freihandelsprinzip auch für ihn als „Daumenregel“ immer noch das überlegene Konzept der Handelspolitik. Diese

theoretischen Erkenntnisse werden ferner durch zahlreiche empirische Studien eindrucksvoll gestützt.

Staaten können dabei die Verwirklichung des Freihandelsziels auf weltwirtschaftlicher Ebene unter Beteiligung möglichst aller Welthandelsländer (Multilateralismus) oder auf regionaler Ebene unter Beteiligung einer begrenzten Gruppe von Beitrittsstaaten (Freihandelsabkommen/Zollunion) wie etwa der EU (Regionalismus) anstreben. Der Multilateralismus findet seinen Niederschlag insbesondere in der internationalen Handelsordnung, deren Bestimmungen von der Welthandelsorganisation (WTO) geschaffen und beaufsichtigt werden.

Die Grundlage der monetären Außenwirtschaftsbeziehungen bilden die Zahlungsbilanz und der Wechselkurs. In der Zahlungsbilanz werden die Transaktionen des Inlands mit dem Ausland – geordnet nach bestimmten Kriterien – zusammengestellt. Als Inländer gelten Wirtschaftseinheiten, die ihren ständigen Wohnsitz oder Aufenthaltsort in dem betreffenden Land haben. Nicht zu den Inländern zählen u.a. Mitarbeiter im diplomatischen Dienst, ausländische Studierende und Angehörige ausländischer Streitkräfte. Ausländische Unternehmen und Gastarbeiter werden demgegenüber als Inländer angesehen. Die Verbuchung der Transaktionen geschieht nach dem Prinzip der doppelten Buchführung. Hierbei werden auf der Aktivseite alle Vorgänge verbucht, die zu *Zahlungseingängen* führen, wie der Export von Waren und Dienstleistungen, unentgeltliche Übertragungen aus dem Ausland, der Import von Kapital und Devisenverkäufe durch die Zentralbank. Auf der Passivseite werden alle Vorgänge erfasst, die *Zahlungsausgänge* auslösen. Hierzu gehören etwa der Import von Waren und

Dienstleistungen, unentgeltliche Übertragungen an das Ausland, der Export von Kapital und Devisenkäufe durch die Zentralbank. Im Gegensatz zur üblichen Terminologie bei Unternehmensbilanzen werden in dieser Bilanz keine Bestands-, sondern nur Stromgrößen (Zahlungsein- und Zahlungsausgänge) erfasst. Übersicht 2 zeigt die Zahlungsbilanz des Euro-Währungsgebiets für das Jahr 2012.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Übersicht 2: Zahlungsbilanz Eurozone 2012 (in Mrd. €)

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Leistungsbilanz	3128,2	3017,4	110,8
- Warenhandel	1912,2	1807,9	104,2
- Dienstleistungen	615,2	525,6	89,6
- Erwerbs- und Vermögenseinkommen	506,5	478,2	28,2
- Lfd. Übertragungen	94,4	205,6	-111,2
Vermögensübertragungen	25,5	14,3	11,2
	Forderungen	Verbindlichk.	Saldo
Kapitalbilanz			-153,5
- Währungsreserven			-13,9
Restposten			31,5

Warenhandel: Einnahmen = aus Exporten; Ausgaben = für Importe.

Dienstleistungen: Einnahmen = aus Exporten; Ausgaben = für Importe.

Erwerbs- und Vermögenseinkommen: Einnahmen = Transfers in Eurozone;
Ausgaben = Transfers aus Eurozone.

Laufende Übertragungen: Einnahmen = Transfers in Eurozone;
Ausgaben = Transfers aus Eurozone.

Vermögensübertragungen: Einnahmen = Transfers in Eurozone;
Ausgaben = Transfers aus Eurozone.

Kapitalbilanz: Zuflüsse (+); Abflüsse (-).

Währungsreserven: Zunahme (-); Abnahme (+).

Quelle: Deutsche Bundesbank (2013)

Da die Zahlungsbilanz nach dem Prinzip der doppelten Buchführung erstellt wird, muss sie im periodischen Sinne stets ausgeglichen sein. Obwohl es im alltäglichen Sprachgebrauch ständig geschieht, ist es deshalb streng

genommen nicht statthaft, von einem Defizit oder einem Überschuss der Zahlungsbilanz zu sprechen. Gemeint sind dann gewöhnlich Salden in Teilbilanzen (Handels-, Leistungs-Kapitalbilanz), und zwar oft, ohne sie hinreichend genau abzugrenzen und zu benennen. Um Anpassungsprozesse an veränderte außenwirtschaftliche Situationen untersuchen zu können, benötigt man daher ein anderes Zahlungsbilanzkonzept. Dies bildet die *Marktzahlungsbilanz*, in der alle auf privaten Transaktionen beruhende Angebote und Nachfragen nach Devisen zum jeweiligen Wechselkurs gegenübergestellt werden. Ein Zahlungsbilanzgleichgewicht liegt demnach dann vor, wenn sich die (privaten) Zahlungseingänge und -ausgänge eines Landes ohne direkte Einflussnahme der Währungsbehörden (Zentralbanken) die Waage halten. Die so abgegrenzten Zahlungseingänge und -ausgänge bezeichnet man auch als autonome Transaktionen.

Beim Wechselkurs unterscheidet man zwei Notierungen:

- **Mengennotierung:** Sie gibt an, welche Menge an ausländischen Währungseinheiten mit einer Einheit der heimischen Währung erworben werden kann (z.B.: 1,25 \$/1 €). Die Mengennotierung gilt seit Jahresbeginn 1999 für alle EUR-Wechselkurse gegenüber anderen Währungen.
- **Preisnotierung:** Sie gibt den Preis in heimischer Währung für eine Einheit der ausländischen Währung an (z.B.: 0,80 €/1 \$). Dabei entspricht der Wechselkurs in der Preisnotierung dem reziproken Wert des Wechselkurses in der Mengennotierung und umgekehrt.

Im Rahmen der monetären Außenwirtschaftstheorie wird vor diesem Hintergrund untersucht, wie volkswirtschaftliche

Datenänderungen auf den Devisenmarkt wirken, dort ein Ungleichgewicht im Sinne der Marktzahlungsbilanz entstehen lassen, und wie sich der Devisenmarkt an die veränderte Situation anpasst – und zwar entweder bei festen oder bei flexiblen Wechselkursen. Diese Anpassung ist gewöhnlich gemeint, wenn man von einem Zahlungsbilanzausgleich spricht. Dabei ist von Bedeutung, ob dieser Zahlungsbilanzausgleich gegenüber jedem anderen Land einzeln zu erfolgen hat (Bilateralismus), ob der Zahlungsbilanzausgleich gegenüber verschiedenen Ländern oder Ländergruppen zu erzielen ist (regionaler Ausgleich) oder ob schließlich die Zahlungsbilanz gegenüber allen Ländern zusammen ausgeglichen sein muss (Multilateralismus).

Aufgabe der internationalen Währungsordnung ist es, die aus dem internationalen Handels- und Kapitalverkehr resultierenden Zahlungsströme zu sichern. Hierzu ist es erforderlich, dass kein Land längerfristig mehr Zahlungen an das Ausland leisten muss, als es Zahlungen vom Ausland empfängt. Die Grundelemente der internationalen Währungsordnung umfassen dabei das Wechselkurssystem, die Reserveversorgung, die Konvertibilitätsregeln sowie die Anpassungsregeln bzw. -wirkungen. Zugleich gilt es aber auch, die währungspolitischen Möglichkeiten und Grenzen der beteiligten Länder aufzuzeigen.

Das Leitbild des internationalen Freihandels sowie freier Kapital- und Devisenmärkte stellt somit auf weltwirtschaftlicher Ebene das Organisationsprinzip dar, das dem binnenwirtschaftlichen Leitbild eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens entspricht.

Tabelle: Zahlungsbilanz Deutschland 2012 (in Mio. EUR)
(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Zahlungsbilanz Deutschland 2012 (in Mio.EUR)

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
LEISTUNGSBILANZ			
Warenverkehr Export	1.172.753		
Import		994.989	177.764
Dienstleistungsverkehr	210.582	230.474	-19.892
(darin Reiseverkehr)	29.666	65.239	-35.573
Erwerbs- und Vermögenseinkommen	197.533	133.160	64.373
Laufende Übertragungen	18.799	55.602	-36.803
(darin Europäische Union)	6.011	27.109	-21.098
SALDO DER LEISTUNGSBILANZ	1.599.667	1.414.225	185.442
Vermögensübertragungen	4.044	4.004	40
KAPITALBILANZ			
Direktinvestitionen	5.109	52.088	-46.979
Wertpapiere	42.250	125.840	-83.590
Übriger Kapitalverkehr	74.584	177.591	-103.007
Veränderung der Währungsreserven			-1.297
SALDO DER KAPITALBILANZ			-234.873
Nicht zuzuordnende Transaktionen			-49.409
Veränderung Netto-Auslandsposition			228

Quelle: Statistisches Bundesamt: Zahlungsbilanz 2012. Wiesbaden 2013

Literaturhinweise:

- KRUGMAN, P./OBSTFELD, M. (2004), Internationale Wirtschaft, 6. Aufl., München;
- SIEBERT, H. (1997), Weltwirtschaft, Stuttgart;
- WILLMS, M. (1995), Internationale Währungspolitik, München;
- WTO (2012), International Trade Statistics, Genf.

Heinz-Dieter Smeets

Internationale Handelsordnung

Die internationale Handelsordnung umfasst die auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruhenden Handelsregeln und Institutionen, die den internationalen Austausch von Sachgütern und Dienstleistungen zum Vorteil aller beteiligten Länder fördern sollen. Ob und wie dies erreicht werden kann, hängt von dem weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen ab. Dessen Ausgestaltung hat erhebliche Auswirkungen auf die sektoralen Produktions- und Beschäftigungsstrukturen (Exportsektoren und der Importkonkurrenz ausgesetzte Branchen), auf Einkommensniveaus und Wachstumsdynamik der Welthandelsländer.

Internationale Handelsregeln, die einen Ordnungsrahmen für den freien weltwirtschaftlichen Austausch von Gütern und für den internationalen [Wettbewerb](#) bilden, fördern eine Intensivierung des internationalen Wettbewerbs und ein weltweites Zusammenwachsen der Gütermärkte. Die Öffnung der nationalen Gütermärkte und internationale Handelsregeln sind ein bedeutsamer Teil der aktuellen Globalisierungsprozesse. Diese können auch in den Formen zunehmender Internationalisierung von Produktionsprozessen (Herstellung von Komponenten und Endfertigung eines Produktes erfolgen in verschiedenen Ländern) , gestiegener internationaler Mobilität des Produktionsfaktors Kapital (Globalisierung der Kapitalmärkte: weltweite Zunahme ausländischer Direktinvestitionen) und zunehmender internationaler Verflechtungen der Finanzmärkte (Globalisierung der Finanzmärkte: überdurchschnittliches Wachstum der internationalen Finanzkapitalströme) beobachtet werden ([Globalisierung](#)).

Die politische Ausformung von Welthandelsregeln in rechtlich bindenden internationalen Verträgen vollzieht sich allerdings im Spannungsfeld zwischen globalen Freihandelsinteressen und nationalen Partikularinteressen am Schutz heimischer Wirtschaftsbereiche vor dem internationalen Wettbewerb, der Arbeitsplätze und Gewinnpositionen in den Branchen gefährdet, die einem zunehmenden Importdruck ausgesetzt sind. Der Widerstreit zwischen Freihandelsorientierung und protektionistischer Orientierung der Außenwirtschaftspolitik findet seine Entsprechung in der heutigen Diskussion um Chancen und Risiken der Gütermarktglobalisierung.

Die durch eine Freihandelsordnung geförderte Gütermarktglobalisierung führt in allen beteiligten Ländern zu wachsenden Arbeitsproduktivitäten, steigenden Löhnen und Realeinkommen. Die Quellen dieses Wohlstandswachstums werden durch multilaterale Handelsliberalisierung erschlossen, weil in den Ländern, die ihre Märkte gegenseitig öffnen, Exporte und Importe gleichzeitig wachsen. Wachsende Exporte schaffen zusätzliche, relativ hoch entlohnte Arbeitsplätze und höhere Unternehmensgewinne. Wachsende Importe schaffen indirekte Realeinkommenszuwächse, weil hierdurch Kosten eingespart werden und Preise sinken, wenn zu relativ hohen Kosten hergestellte Inlandsprodukte durch Importe ersetzt werden, für die deutlich weniger ausgegeben werden muss. Diese Effekte *statischer* Effizienzgewinne aus Freihandel werden durch *dynamische* Effizienzgewinne noch verstärkt, weil in einer offenen Weltwirtschaft nicht nur der Preis-, sondern auch der Innovationswettbewerb verstärkt wird.

Das hierdurch vermehrt geschaffene neue technische Wissen verbreitet sich weltweit schneller und

kostengünstiger, es senkt die Kosten und Preise und verbessert die Versorgung der Konsumenten. Globalisierung bietet somit Chancen zukünftigen Wohlstandswachstums in entwickelten Industrieländern und in aufholenden Entwicklungsländern. Allerdings sind damit nachhaltige Änderungen der Strukturen von Produktion, Beschäftigung und Einkommensverteilung verbunden. Durch diese Anpassungsprozesse wird es Gewinner und Verlierer geben. Die Chancen der Gütermarktglobalisierung bestehen aber gerade darin, dass der gesamte Wohlstandsgewinn aus einer Welthandelsliberalisierung größer ist als die Summe einzelner Wohlstandseinbußen. Deshalb sind Kompensationslösungen für Verlierer grundsätzlich finanzierbar, um die Anpassungen an veränderte Beschäftigungs- und Verteilungsstrukturen sozial verträglicher zu gestalten und auf dieser Basis zukunftsweisende Lösungen (Auf- und Ausbau zukunftsfähiger Arbeitsqualifikationen, flexiblere Arbeitsmärkte) so vorbereiten zu können, dass eine überwiegende Mehrheit an den Globalisierungsgewinnen beteiligt wird. Umfangreiches statistisches Erfahrungsmaterial belegt für Industrie- und Entwicklungsländer positive Zusammenhänge zwischen Handelsliberalisierung, Globalisierung, Wohlstandswachstum und Armutsminderung. Empirische Belege stützen somit die Vermutung überwiegender Chancen und beherrschbarer Risiken der Globalisierung.

Die aktuelle internationale Handelsordnung wird durch das Abkommen über die neue Welthandelsordnung (WTO-Abkommen) bestimmt, das am 01. Januar 1995 in der Rechtsnachfolge des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT-1947) in Kraft getreten ist ([Internationale Organisationen](#)). Seitdem hat die Welthandelsorganisation (WTO) mit Sitz in Genf ihre Arbeit

aufgenommen, deren Rechtsgrundlagen das revidierte Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT-1994), das neue Dienstleistungsabkommen (General Agreement on Trade in Services: GATS) und das TRIPS-Abkommen über den Schutz handelsbezogener geistiger Eigentumsrechte bilden. Im GATT-1994 und seinen Zusatzabkommen (plurilaterale Abkommen zu Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung, Subventionen u.a.) sind die Regeln für den internationalen Warenhandel kodifiziert, die auch im GATS-1994 gelten, das auf Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels ausgerichtet ist. Die drei Säulen unter dem WTO-Dach bilden ein multilaterales Abkommen, dem mittlerweile 153 (Stand Juli 2008) Mitgliedstaaten angehören. Mit dem Beitritt übernimmt der neue Mitgliedstaat die Rechte und Verpflichtungen aus allen drei Teilabkommen. In den Entscheidungsgremien hat jedes Mitglied eine Stimme, die EU (vertreten durch die Europäische Kommission) der Zahl ihrer Mitglieder entsprechend 27 Stimmen (Stand November 2010). Entscheidungen werden grundsätzlich (mit wenigen Ausnahmen) nach dem Einstimmigkeitsprinzip getroffen.

Für alle im WTO-Abkommen geregelten Handelsbereiche (Waren, Dienstleistungen, geistiges Eigentum) gilt bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedsländern ein Streitbeilegungsmechanismus, der von einem WTO-Streitbeilegungsorgan (Dispute Settlement Body: DSB) umgesetzt wird. Dieses Organ, in dem alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt vertreten sind, entscheidet in Streitfällen, ob ein beklagter Mitgliedstaat WTO-Verpflichtungen verletzt hat. Dieser Entscheidungsprozess wird durch die Klage eines Mitglieds ausgelöst, wenn vorhergehende bilaterale Konsultationen gescheitert sind, und durch den Bericht eines mit dem Fall beauftragten Expertenteams (Panel) vorbereitet. Der Panel-Bericht gilt als angenommen, wenn

der DSB ihn nicht einstimmig ablehnt (das beklagte Land hat somit kein Vetorecht wie im GATT-1974). Das beklagte Land hat somit kein Vetorecht wie im GATT-1947.

Die Verpflichtungen der WTO-Mitglieder, Protektionismus abzubauen und den Welthandel schrittweise zu liberalisieren, sind in den folgenden Handelsregeln ausgeformt :

1. Reziprozität (GATT Präambel) : Vereinbarungen über den Abbau von Handelsbeschränkungen sollen als Austausch gleichwertiger Zugeständnisse erfolgen.
2. Inländerbehandlung (GATT Art.3) : Im Inlandsmarkt konkurrierende in-und ausländische Anbieter gleichartiger Güter sind gleich zu behandeln, um Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil ausländischer Anbieter zu vermeiden.
3. Meistbegünstigung (GATT Art.1) : Alle ausländischen Anbieter gleichartiger Importgüter müssen handelspolitisch gleich behandelt werden. Diskriminierende Handelspolitik (z.B. Einfuhrzoll 20% für Importe aus Herkunftsland A und 100% für die gleichen Importe aus Herkunftsland B) muss in der Form aufgehoben werden, dass die am meisten begünstigende Handelspolitik (also 20% Einfuhrzoll) für alle ausländischen Anbieter aus Mitgliedstaaten gilt.
4. Zollbindungen : Nach Zolllenkungen sollen die ermäßigten Zollsätze in dem Sinne gebunden werden, dass damit eine Zollobergrenze geschaffen wird.
5. Verbot von quantitativen Handelsbeschränkungen wie Importquoten und

Exportbeschränkungsabkommen (GATT-1994 Art. 11-14) und handelsverzerrenden Subventionen, insbesondere Exportsubventionen (Subventionsabkommen zu GATT-1994).

Entsprechend öffnet GATS den freien Marktzugang unter Anwendung der Meistbegünstigung und Inländerbehandlung für alle ausländischen Anbieter von Dienstleistungen, während das TRIPS-Abkommen beiden Prinzipien folgende, weltweit einheitliche Mindestnormen für den Schutz geistiger Eigentumsrechte anstrebt.

Die Liberalisierungsverpflichtungen werden allerdings durch Schutzklauseln und andere Einschränkungen abgeschwächt. Die Schutzklauseln des GATT regeln die Voraussetzungen, unter denen Vertragsstaaten Handelsbeschränkungen vornehmen dürfen. Dazu gehören Anti-Dumping- und Subventionsausgleichszölle (Art. 6), handelspolitische Interventionen zum Schutz der Zahlungsbilanz (Art.12), Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch Schutz junger heimischer Industrien (infant industry protection, Art.18) und die Ermächtigung zu zeitlich befristeten Schutzmaßnahmen bei unvorhergesehenem und schnell zunehmendem Anstieg der Einfuhr bestimmter Güter (Art.19). Damit wird die Möglichkeit geöffnet, sich von Liberalisierungsverpflichtungen mit dem Nachweis zu lösen, dass die Voraussetzungen einer der Schutzklauseln erfüllt seien. Industrieländer haben diese Möglichkeiten oftmals unter Berufung auf die Art. 6 oder 19 genutzt, Entwicklungsländer haben sich bei Handelsbeschränkungen auf Art. 12 oder 18 gestützt.

Freihandelszonen und Zollunionen ([EU: Handelspolitik, Integration](#)), die gegen die Prinzipien der Meistbegünstigung und Inländerbehandlung verstoßen, sind unter bestimmten Bedingungen zulässig (GATT Art. 24). Die

große und zunehmende Anzahl derartiger regionaler Integrationsabkommen bedeutet auch, dass diese Handelsregeln fortschreitend unterhöhlt werden.

Die Erosion der Handelsregeln setzt sich fort in der den Entwicklungsländern 1965 mit einer Ergänzung des GATT-Vertrages (Art. 36-38) eingeräumten Sonderstellung (Special and Differential Treatment). Sie werden bei Marktzugangsverhandlungen mit Industrieländern von der Reziprozitätsregel befreit. Bei Handelspräferenzen von Industrieländern für Entwicklungsländer wird die Meistbegünstigungsverpflichtung aufgehoben. Entwicklungsländer dürfen selber protektionistische Maßnahmen ergreifen, wenn es der Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung dient.

Zollbindungen werden wirkungslos, wenn die angewandten Zölle unter den gebundenen Zöllen liegen, da die Spanne zwischen beiden Zollsätzen einen Zollerhöhungsspielraum schafft. Weil diese Spannen in vielen Entwicklungsländern relativ hoch und in Industrieländern niedrig sind, müssten Entwicklungsländer ihre (gebundenen) Zölle wesentlich stärker als die Industrieländer senken, um Liberalisierungswirkungen auszulösen.

Entsprechende Einschränkungen enthalten das GATS und TRIPS-Abkommen. Die Verpflichtung, ausländischen Dienstleistungsanbietern freien Marktzugang und Inländerbehandlung zu gewährleisten, gilt nur für die Dienstleistungsbereiche, die ein Mitgliedstaat auf einer Positivliste aufgeführt hat. Meistbegünstigung gilt nur für jene Bereiche, die nicht auf einer Negativliste stehen. Auch die im TRIPS-Abkommen spezifizierten Bestimmungen zum Schutz von Urheberrechten, Handelsmarken, geographischen Herkunftsbezeichnungen und Patenten können nur dort wirksam werden, wo sie in nationales

Recht umgesetzt worden sind und gewährleistet ist, dass sie im jeweiligen Geltungsbereich dieser Gesetzgebung auch durchgesetzt werden können.

Insgesamt bietet das WTO-Abkommen die vom Vorgänger GATT-1947 übernommenen „Türöffner“ zu protektionistischen Eingriffen in den Handel, die damit WTO-kompatibel gemacht werden können. Darin zeigt sich, dass das WTO-Abkommen, dessen Abschluss die Uruguay-Verhandlungsrunde (Sept. 1986-Dez. 1993) beendete, das Ergebnis eines konfliktreichen Verhandlungsprozesses war, mit dem ein für alle Mitglieder letztlich akzeptabler Ausgleich zwischen globalen Freihandelsinteressen, intranationalem Druck und partikularen Protektionsinteressen gefunden wurde. Die WTO-Regelungen bleiben ambivalent, weil Liberalisierungsfortschritte in Richtung einer Weltmarktwirtschaft zwar gefördert werden, aber auch blockiert oder sogar zurück gedreht werden können. Es besteht „Unordnung in der internationalen Handelsordnung“.

Dennoch ist WTO-1994 gegenüber GATT-1947 aus weltordnungspolitischer Sicht als Fortschritt zu werten, weil

- Industrie- und Entwicklungsländer erhebliche Zollsenkungen vornahmen, die zum größten Teil durch Zollbindungen nicht mehr oder nur begrenzt reversibel gemacht worden sind,
- der internationale Handel von Textilien und Bekleidungswaren und von Agrarprodukten unter das Dach der GATT Regeln zurück geholt und diese Regeln auf den internationalen Dienstleistungshandel ausgeweitet wurden,

- Exportbeschränkungsabkommen und andere Grauzonenmaßnahmen nicht mehr zulässig sind, die unter GATT-1947 zur Umgehung des Verbots mengenmäßiger Importbeschränkungen genutzt wurden,
- das Streitschlichtungsverfahren, bei dem früher der Panel-Entscheid nur bei einstimmiger Annahme in Kraft trat, dadurch wesentlich verbessert wurde, dass nunmehr ein nicht einstimmig abgelehnter Panel-Entscheid automatisch in Kraft gesetzt wird.

Noch nicht ausgeschöpfte Liberalisierungspotenziale bestehen im Handel von Dienstleistungen, landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Textilien, Bekleidungswaren und anderen relativ arbeitsintensiv hergestellten Industriegütern, wo Industrieländer inländische Anbieter mit überdurchschnittlich hohen effektiven Protektionsraten gegen die Konkurrenz kostengünstigerer Anbieter aus Entwicklungsländern abschirmen. Der überwiegende Teil dieser protektionistischen Handelspolitik ist gegen die Entwicklungsländer gerichtet, die ihrerseits trotz beachtlicher Reformen ihrer Handelspolitik durchschnittliche Importzölle aufweisen, die deutlich über dem Zollniveau der Industriestaaten liegen.

Diese handelspolitischen Fragen sind Gegenstand der mit dem Ziel „Entwicklung durch Handel“ angetretenen Doha-Verhandlungsrunde (sogenannte Millenniums-oder Entwicklungsrunde). Diese neunte Welthandelsrunde wurde November 2001 eröffnet und nach dem Scheitern der Verhandlungen Mitte 2008 unterbrochen. Alle Mitglieder wollen die Verhandlungen zwar fortsetzen, Fristen und Daten wurden aber lange nicht genannt.

Grund sind die ungelösten Konflikte zwischen Industrieländern und durch Koalitionsbildungen gestärkten Entwicklungsländern. Konfliktfelder sind die Reform der Agrarpolitik der Industrieländer (insbesondere EU, USA und Japan), die Reichweite der Öffnung des Marktzugangs für Industriegüter, die Einführung formelgesteuerter Zollsenkungen (dazu s. u. "Schweizer Formel") und die Reziprozität der Handelsliberalisierung. Die Entwicklungsländer fordern von den Industrieländern die vollständige Beseitigung landwirtschaftlicher Exportsubventionen und der übrigen agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen, eine nicht-reziproke Öffnung der Nicht-Agrarmärkte (NAMA: non-agricultural market access) und für sich selber mehr Flexibilität in der Zollpolitik. Die Industrieländer zeigen Bereitschaft, Exportsubventionen und Stützungsmaßnahmen für ihre Landwirtschaft zu beseitigen und ihre Märkte für Industriegüterexporte der Entwicklungsländer zu öffnen, wenn dies im Austausch gegen entsprechende Marktöffnungsverpflichtungen der Entwicklungsländer (mit Ausnahme der am wenigsten entwickelten Länder) und die Annahme einer Zollsenkungsformel geschieht, die zur Angleichung der sinkenden Zollsätze führt (Schweizer Formel: je höher die Zölle, desto stärker müssen sie gesenkt werden).

Im Zentrum der Verhandlungen steht aber die Reichweite der Agrarhandelsliberalisierung. Hier sind es nicht nur die Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern auch zwischen den Entwicklungsländern bestehende Interessenkonflikte, die die Verhandlungen erschweren. Die großen Agrarexport-Länder, die sich (unter Führung von Brasilien, Argentinien, Indien) als G20+ zusammengeschlossen haben, würden von den höheren Preisen profitieren, die ein Abbau der Agrarsubventionen und Importrestriktionen herbeiführen würde. Die in der

G90 zusammengeschlossenen Länder der AKP-Region (Staaten in Afrika, der Karibik und im Pazifik, mit denen die EU seit 1975 eine Entwicklungszusammenarbeit vereinbart hat - Entwicklungshilfe, Zollpräferenzen und Maßnahmen zur Stabilisierung von Exporterlösen) wären als Nettoimporteure landwirtschaftlicher Erzeugnisse Verlierer der Agrarhandelsliberalisierung. Ob die Erweiterung und Vertiefung internationaler Handelsbeziehungen als eine der Quellen des Wohlstandswachstums auch in Zukunft sprudeln oder versiegen wird, hängt aber vom erfolgreichen Abschluss oder Scheitern der Agrarverhandlungen ab: „Agriculture will make or break the round“.

Während der Vorbereitung der regelmäßigen Ministerkonferenz der WTO, die alle zwei Jahre stattfinden, wurde Ende November überraschend ein Durchbruch für die strittigen Verhandlungsthemen der Doha-Runde erreicht. Er führte auf der Ministerkonferenz auf Bali zu einer gemeinsamen „Bali Ministerial Declaration and Decisions“, die am 7. Dezember 2013 angenommen worden sind. Damit ist die Doha-Runde erfolgreich abgeschlossen worden. Die Einigung umfasst institutionelle Veränderungen der WTO, Verbesserungen der administrativen Abwicklung des internationalen Handels, nennenswerte Veränderungen im Handel mit Agrargütern und bei Dienstleistungen im internationalen Agrarhandel sowie größere Vergünstigungen und Flexibilisierungsregeln für die am wenigsten entwickelten Länder.

Literaturhinweise:

- Bender, D.(2000), Anforderungen an eine wohlstands-und entwicklungsfördernde Welt-Wirtschaftsordnung im Zeitalter der Globalisierung, in: Jochimsen, R. (Hrsg.), Globaler Wettbewerb

und weltwirtschaftliche Ordnungspolitik, Bonn, S. 156-181;

- Frenkel, M./ Bender, D. (Hrsg.) (1996), GATT und neue Welthandelsordnung, Wiesbaden;
- Langhammer, R. J. (2010), Unordnung in der internationalen Handelsordnung: Befunde, Gründe, Auswirkungen und Therapien, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 11, S.75-98;
- Luckenbach, H. (2010), Grundlagen der internationalen Wirtschaftspolitik. Internationale Handelspolitik, München;
- Sautter, H.(2004), Weltwirtschaftsordnung, München;
- Senti, R.(2000), WTO-System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich.

Dieter Bender

Reform des internationalen Währungssystems

I. Neuordnung der internationalen Währungsordnung

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007 ff. und deren Auswirkungen – insbesondere auf die nationalen Leistungs- und Zahlungsbilanzen – haben international den Ruf nach einer Neuordnung der Weltwährungsordnung ausgelöst. Obwohl die Ursache der Krise nicht primär in einem Versagen des internationalen Wechselkursregimes zu finden ist, sondern zuvorderst in einem weitgehenden Funktionsversagen der Finanzinstitutionen auf den nationalen und internationalen Geld- und Kapitalmärkten, steht die Reform des internationalen Währungssystems ganz oben auf der internationalen Tagesordnung zum

Beispiel der G 20 seit dem Vorsitz von Frankreich (2011/12).

Im besonderen Fokus stehen die Währungs-und Handelsauseinandersetzungen zwischen den USA und China. Der Vorwurf an China lautet, dass es den Yuan künstlich unterbewerte, um daraus Exportvorteile vor allem gegenüber den USA zu gewinnen. China dagegen beklagt die extrem expansive Geldpolitik der US-Zentralbank (Federal Reserve Bank – US-Fed), die den US-Dollar (USD) künstlich abwerte und mithin den Wert der in US-Staatsanleihen angelegten Währungsreserven der chinesischen Zentralbank gefährde. Aber auch anderswo in der Welt gibt es zunehmende Eingriffe in die internationalen Wechselkursrelationen durch Devisenmarktinterventionen, zum Beispiel seitens der Zentralbanken Japans und der Schweiz (temporär auch in Kooperation mit der Europäischen Zentralbank (EZB), der US-Fed und anderer Zentralbanken), die die Aufwertungen ihrer Währungen abzubremsen versuchen. Ähnliches gilt u. a. für die Schwellenländer Brasilien, Südafrika, Türkei und Indonesien. Es wird – in bewusster Analogie zur Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts (1918 - 1939) – von „Währungskriegen“ und „Abwertungswettläufen“ gesprochen, ebenso von „Handelskriegen“ in Gestalt zunehmender national-protektionistischer Eingriffe in den internationalen Handel.

Diese Auseinandersetzungen haben ihre Ursache vor allem in den sich unterschiedlich entwickelnden nationalen Außenhandels-und Kapitalverkehrssalden. Dabei wird allgemein von „Ungleichgewichten“ im internationalen Handel und Kapitalverkehr gesprochen. Diese Terminologie ist analytisch unscharf und verführt zu falschen Schlüssen, denn auch ein Nullsaldo einer Leistungsbilanz kann ein

außenwirtschaftliches Ungleichgewicht anzeigen, ebenso wie deren Überschuss-oder Defizit-Saldo ein Gleichgewicht sein kann. Entscheidend ist, ob ein Saldo ohne direkte interventionistische Eingriffe zustande kommt, also zum Beispiel ohne Wechselkursmanipulationen der Zentralbanken und/oder staatliche Handels- und Kapitalverkehrsbeschränkungen. Aus theoretischer Sicht stellen deshalb nicht die Salden schlechthin ein Problem dar, sondern allein die *Ungleichgewichts*-Salden, weil diese durch Vertragsvereinbarungen zwischen Anbietern und Nachfragern auf *manipulierten Märkten* entstehen. Ein Ungleichgewichts-Saldo kann also durch Protektionsabbau in einen Gleichgewichts-Saldo überführt werden.

Neben den Forderungen nach einer Reform des internationalen Währungssystems resultieren hieraus neuerdings weitere – z. B. französische und US-amerikanische – Vorschläge zur administrativen Begrenzung von Außenhandelssalden, etwa auf maximal etwa 4 % des jeweiligen BIP eines Landes. Dieser Vorschlag zielt vor allem auf die Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands und Chinas und die ihnen entsprechenden Nettokapitalexporte ab. Hier sei nicht der Ort für eine breitere Kritik an derartigen Vorschlägen, die über folgende Feststellung hinausgeht: Will man „Ungleichgewichte“ in den Leistungsbilanzen beseitigen oder begrenzen, dann gelingt dies nicht durch noch stärkere administrative Eingriffe in den ihnen zugrunde liegenden Außenhandel, die die Ungleichgewichte interventionsbedingt verstärken oder erst entstehen lassen, sondern durch das genaue Gegenteil, nämlich durch Interventions- und Protektionsabbau: Aus administrierten Ungleichgewichten werden dann Gleichgewichtssalden, die die internationalen Wettbewerbsrelationen zwischen den Staaten protektionsfrei besser widerspiegeln und deshalb

grundsätzlich keinen Anlass zu Politikinterventionen geben. Inzwischen sind die USA von ihrem Vorschlag im Wesentlichen wieder abgerückt. Die G 20 haben sich im April 2011 darauf verständigt, zunächst sieben für die Weltwirtschaft als systemisch klassifizierte Länder, die mehr als 5 % der Wirtschaftsleistung der gesamten G 20 erbringen, auf „Ungleichgewichte“ hin zu überprüfen. Das Prüfraster bezieht sich im Kern auf Indikatoren öffentliche Schuld und Defizit, private Schuld und Ersparnis sowie Handelsbilanzsaldo. Bisher sind allerdings keine bindenden Empfehlungen oder gar Sanktionsbeschlüsse vorgesehen.

Auf die internationale Währungsordnung bezogen, die hier im Vordergrund steht, heißt dies, dass eine Reform des Wechselkursregimes zum Abbau von „Ungleichgewichten“ in der Weltwirtschaft prinzipiell nicht auf eine stärkere zentrale administrative Manipulation der Wechselkurse hinauslaufen kann. Allerdings ist hier der Anfang 2010 erfolgte Schwenk des Internationalen Währungsfonds (IWF) in seiner Einstellung zu Kapitalverkehrskontrollen beachtlich: In bestimmten Fällen dürfen Staaten vom Prinzip des freien internationalen Kapitalverkehrs abweichen, zum Beispiel dann, wenn Kapitalzuflüsse bzw. -abflüsse zu „unerwünschten“ Auf- bzw. Abwertungen führen. Eine solche – über den Artikel VI des IWF-Statuts hinausgehende – scheinbar einsichtige pragmatische Abkehr vom Prinzip des freien Kapitalverkehrs birgt Gefahren des Missbrauchs: Kapitalverkehrskontrollen werden hoffähig, wenn die Regierung eines Landes einen bestimmten Wechselkurs zum „erwünschten“ Datum erhebt und alle Kapitalbewegungen unterbindet, die dieses Wechselkursniveau „stören“. So ist es ökonomisch begründet, wenn zum Beispiel Währungen von Schwellenländern durch wachstumsgetriebene Kapitalzuflüsse aufwerten. Aufwertungsabwehrende

Kapitalverkehrskontrollen transformieren dann die Kapitalverkehrsbilanzen aus Gleichgewichten heraus in Ungleichgewichte, deren Auftreten man ja eigentlich international bekämpfen möchte. Der IWF spricht hier im Übrigen nicht mehr von „Kapitalverkehrskontrollen“, sondern – in positiver Assoziationsabsicht – von „Maßnahmen zur Steuerung der Kapitalströme“.

II. Reformvorschläge

Die in der G 20 laufenden Verhandlungen über eine Reform der internationalen Währungsordnung konzentrieren sich auf eine „bessere Koordinierung“, um „ungeordnete Wechselkursschwankungen“ oder „dauerhafte falsch bewertete Wechselkurse“ zu verhindern, sowie auf die „globale Liquidität“. Das sind alles keine neuen Themenbereiche, vielmehr haben sie von Anfang an seit der Konzipierung des Bretton Woods-Systems (BW) im Jahre 1944 und nach seinem Scheitern im Jahre 1973 vor allem in den Neukonzeptionen des Europäischen Währungssystems (EWS) mit allen Modifikationen eine bedeutsame Rolle gespielt.

Die Quintessenz aus der Währungshistorie lautet: „Politische“ Wechselkurse, also Wechselkurse, die von der Politik als „richtig“ oder „falsch“ bewertet und gegen den Markt entsprechend manipuliert werden, haben keine Aussicht auf längeren Bestand. Sie werden über Kurz oder Lang durch die Markttendenzen korrigiert – zumeist nach Perioden kostenträchtiger staatlicher Abwehrinterventionen.

Die konkrete Diskussion um die Reform der internationalen Währungsordnung fokussiert sich zunächst auf den USD: Seine ökonomische Bedeutung als weltweit dominierende Transaktions- und Anlagewährung schwindet. So ist zum Beispiel der USD-Anteil an den Währungsreserven der Welt

seit 1999 von 71 % auf knapp 62 % gesunken. Zudem gibt es machtpolitisch orientierte Strategien zur Schwächung des USD als bedeutendste Weltwährung, wie sie vor allem von China und anderen asiatischen sowie südamerikanischen Schwellenländern, aber auch von Frankreich betrieben werden. Die wichtigsten Vorschläge zur Reform des internationalen Währungssystems lassen sich wie folgt auflisten:

- zurück zu einem (modifizierten) BW,- zurück zum Goldstandard,- Etablierung eines Rohstoffstandards,- Ausbau der Sonderziehungsrechte (SZR) zur Weltwährungsfazität,- Schaffung einer singulären Weltwährung.

Diese Vorschläge sind verbunden mit der Forderung nach einer Reform des IWF vor allem im Hinblick auf eine Neugewichtung der Stimmrechte zugunsten der Schwellen- und Entwicklungsländer, die in Ansätzen schon vollzogen worden ist. Eine eingehende Würdigung aller Vorschläge würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Folgendes lässt sich aber konstatieren:

Das BW-System war eine Währungsordnung stufenflexibler Wechselkurse: Die Mitglieder fixierten ihre Wechselkurse gegenüber der singulären Weltankerwährung USD durch Verpflichtung zu Interventionen innerhalb eines Korridors um die Parität (+ - 1%; ab1971 + - 2,25%) . Der USD wiederum war durch eine irreversibel feste Parität zum Gold definiert mit einer Goldeinlösungsverpflichtung der USA gegenüber anderen Mitgliedszentralbanken. Auf- und Abwertungen der Mitgliedswährungen waren nur unter der Bedingung des Vorliegens eines „fundamentalen Zahlungsbilanzungleichgewichts“ gestattet. Der IWF war gegenüber den BW-Mitgliedern die Überwachungsinstitution zur Einhaltung der IWF-Regeln.

Das BW-System war mithin ein Gold-Devisen-Standard, der die Philosophie absolut fester Austauschrelationen, wie sie im Goldstandard (1860 – 1914) bestanden, mit einer eingeschränkten Flexibilisierung der Wechselkurse verband. Dieses System kollabierte 1973 vor allem aus drei Gründen. Erstens: Die USA als das Weltwährungsankerland konnten ihre eigene Währung unbeschränkt schöpfen, denn überall in der Welt wurde der USD als Zahlungsmittel im Außenhandel und Kapitalverkehr akzeptiert. So vermehrte sich die USD-Weltgeldmenge aufgrund steigender US-Zahlungsbilanzdefizite und amerikanischer Auslandsinvestitionen in stärkerem Ausmaß als der US-Goldbestand stieg, mit der Folge nicht nur einer steigenden Weltinflationsrate, sondern auch eines zunehmenden Vertrauensverlusts in die Fähigkeit des Landes zur Einhaltung der Goldeinlösungsverpflichtung, die dann auch 1971 aufgrund massiver Spekulation gegen den USD suspendiert wurde. Die USA spielten ihre Rolle als Hegemon einer stabilen Weltankerwährung also nur unzureichend.

Der zweite Grund lag in der steigenden quantitativen Bedeutung internationaler autonomer Kapitalbewegungen, die sich von der reinen Finanzierung des internationalen Handels abkoppelten. Länderunterschiedlich dominierten damit die Kapitalverkehrssalden die Handelsbilanzsalden, Kapitalbewegungen und weniger der Güteraußenhandel determinierten die Wechselkurse, was eine Umkehrung der für die BW-Philosophie grundlegenden Wechselkurstheorie bedeutete. Dadurch kam es zu ineffektiven und zum Teil kontraproduktiven Devisenmarktinterventionen.

Drittens ist hervorzuheben, dass die Wechselkurse im BW-System in hohem Maße politisiert wurden, so dass Auf- und Abwertungen fast immer zu spät erfolgten, die zudem mehr denn weniger durch risikolose *one-way*-Spekulation

erzwungen wurden. Zu späte Wechselkursänderungen implizieren aufgrund von temporärer Unteroder Überbewertung stets entsprechende Verzerrungen in den länderspezifischen Produktionsstrukturen, die dann durch jeweils abrupte und große Wechselkursänderungen („Sprungflexibilität“) schockartig korrigiert werden, was hohe Anpassungskosten nach sich zieht.

Seit dem Zusammenbruch des BW-Systems kann man die internationale Währungsszene als ein System mit prinzipiell flexiblen Wechselkursen bezeichnen, d. h. es gibt keine alleinige Weltankerwährung mehr und keine verbindlichen Interventionsverpflichtungen der Zentralbanken auf den Devisenmärkten, die vom IWF überwacht werden. Jedes Land ist prinzipiell frei, sein eigenes Wechselkursregime zu wählen: Fester Wechselkurs gegenüber einzelnen oder mehreren Währungen, flexibler Wechselkurs oder alle modifizierenden institutionellen Varianten. Interventionen finden also zwar statt, aber sie sind eben nicht mehr obligatorisch.

Mit der Kurzanalyse des BW-Systems sind zugleich seine wesentlichen Nachteile aufgezeigt: Der USD ist keine alleinige Hegemonialwährung mehr, aber es gibt auch keine andere Ankerwährung als hegemoniales Substitut. Zudem sind die im BW-System der Stufenflexibilität aufgezeigten Regeln nicht dauerhaft anreizeffizient und führen dementsprechend zu hohen systembedingten Anpassungskosten.

III. Theoretische Alternativen

Für die Evaluation der weiteren aufgezeigten Reformvorschläge bedarf es einiger grundsätzlicher Überlegungen, die sich in drei Optionen in Bezug auf die Konzeption einer Währungsordnung für ein einzelnes Land niederschlagen. Die erste Option besteht in der politischen

Wahl zwischen dem Preisniveau und dem Wechselkurs als nominalem Anker. Wenn das Land das Preisniveau wählt, dann ist der Wechselkurs eine resultierende Variable. Eine autonome Geldpolitik ist möglich. Fixiert das Land den nominalen Wechselkurs als Anker, dann ist eine autonome Geldpolitik nicht möglich, und das Preisniveau ist die resultierende Variable. Evident ist, dass man nicht zwei Ankervariable gleichzeitig haben kann.

Die zweite Option besteht in der politischen Wahl zwischen einem nominalen Anker und einer realen Zielvariablen (nominale Variable minus Inflationsrate). Der nominale Anker erfordert, dass reale Preisvariablen internes und externes Gleichgewicht herstellen sollen: reale Wechselkurse, Reallöhne, Realzinsen. Der Ansatz der Fixierung einer realen Zielvariablen bedeutet, dass der nominale Wechselkurs eine instrumentelle Politikvariable ist, um internes makroökonomisches Gleichgewicht herzustellen; der nominale Wechselkurs muss (sollte) nationale Inflationsdifferenzen durch Auf- und Abwertungen wie ein Synchrongetriebe ausgleichen.

Die dritte Option enthält die Wahl zwischen einem unilateralen und multilateralen Wechselkurssystem. Der unilaterale Ansatz wird charakterisiert durch ein Land, das die internationalen institutionellen Umfeldbedingungen als gegeben betrachtet. Dies trifft meist für kleine Länder zu. Der multilaterale Ansatz impliziert, dass Länder einem System von obligatorisch bindenden Regeln beitreten. Beispiele sind das BW-System oder auch die Europäische Währungsunion.

IV. Evaluierung der Reformoptionen

Diese grundsätzlichen theoretischen Überlegungen erklären, woran das stufenflexible BW-System letztlich gescheitert ist: an der Inkonsistenz der von den Mitgliedern

praktizierten Politik der jeweiligen Wahl zwischen Ankervariablen und resultierenden Variablen. Deshalb ist der Vorschlag eines „Zurück zu BW“ nicht sinnvoll und realistisch. In Bezug auf die anderen oben genannten Reformvorschläge lässt sich Folgendes konstatieren:

Zurück zum *Goldstandard*? Im System der Goldwährung wird als nominaler Anker die Goldparität einer nationalen Währung gewählt. Das heißt, dass die nationalen Geldeinheiten in Mengeneinheiten Gold ausgedrückt werden, wodurch zugleich alle Wechselkurse zwischen den Währungen fixiert sind. Damit ist eine autonome nationale Geldpolitik nicht mehr möglich, sie muss sich vielmehr dem Diktat der Zahlungsbilanz des Landes unterwerfen, was einerseits eine stabilitätsorientierte disziplinierte Wirkung auf die heimische Geldpolitik auslöst, die heute andererseits für die meisten insbesondere großen Länder nicht mehr akzeptabel ist. Hinzukommt, dass Gold als internationaler Währungsanker Stabilität nur gewährleisten kann, wenn der Goldpreis stabil ist. Das ist heutzutage in gar keiner Weise der Fall. Schließlich profitieren im Goldwährungssystem vor allem die Goldproduktionsländer, es existieren mithin weltwirtschaftlich naturzufällig verteilte Währungsgewinne (seigniorage), was international wohl keine Akzeptanz finden würde. „Zurück zum Goldstandard“ ist deshalb keine realistische Reformoption.

Die Etablierung eines *Rohstoffstandards* enthält prinzipiell dieselben Probleme wie beim Goldstandard, nur dass die Rohstoffbasis breiter als die Basis Gold ist. Die Preisschwankungen eines Rohstoffkorbes als Währungsanker mögen – müssen aber nicht – wegen Schwankungskompensationen kleiner ausfallen als die des Goldpreises, aber es bleibt die naturzufällig-asymmetrische internationale Währungsgewinnverteilung. Das ist der

Grund, weshalb vor allem einige mit Rohstoffen ausgestattete Schwellenländer – an der Spitze: China – für einen Rohstoffstandard plädieren. Aber in Analogie zur Goldwährung ist auch dieser Reformvorschlag nicht realistisch.

China macht sich, wie die meisten Schwellen- und Entwicklungsländer, zudem stark für einen Ausbau der Sonderziehungsrecht-SZR des IWF zur internationalen Währungsfazität und einer damit verbundenen Erweiterung des SZR-Währungskorbs um die Währungen großer Schwellenländer, zum Beispiel des Yuan. Bei den 1970 – aufgrund eines angeblich existierenden Mangels an internationaler Liquidität – ins Leben gerufenen SZR handelt es sich um eine der Kontrolle des IWF unterliegende Kreditfazilität, die einen Anspruch gegenüber der Gesamtheit der IWF-Mitglieder auf Überlassung von Währungsbeträgen darstellt. SZR werden vom IWF *gratis* durch Gutschriften auf einem SZR-Konto zugeteilt, die Mitglieder müssen also keine vorherigen Einzahlungen geleistet haben. Das impliziert, wie die Erfahrung zeigt, die Tendenz zur politisch erzeugten Überdosierung der SZR-Zuteilungen – auf Druck vor allem der Entwicklungs- und Schwellenländer – mit dem Effekt der Erhöhung der Weltinflationrate. Zudem tragen SZR zur Verstärkung weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte bei, weil sie unabhängig von der Zahlungsbilanzsituation eines Landes zugeteilt werden und damit für die Defizitländer der Zwang zur Zahlungsbilanzdisziplin durch die Möglichkeit der SZR-Defizitfinanzierung gemildert wird. Ein Ausbau der SZR zur Weltwährungsfazität würde für die Weltwirtschaft deshalb inflationär und ungleichgewichtsfördernd wirken, also desaströs sein.

Was schließlich die Schaffung einer *singulären Weltwährung* anbelangt, wie sie vor allem – und ausgerechnet – vom Schöpfer der Theorie des optimalen Währungsraumes Robert Mundell vorgeschlagen wird, so kann man die Kritik kurz halten: Die heterogenen Staaten dieser Welt stellen alles andere als einen optimalen Währungsraum dar (statischer Ansatz) und werden es durch eine einheitliche Währung auch nicht werden (dynamischer Ansatz). Eine einheitliche Weltgeldpolitik durch eine Weltzentralbank ist weder geldpolitisch adäquat noch institutionell wünschenswert, weil jeglicher Währungswettbewerb auf der Welt ausgeschaltet wäre. Der Verweis auf die schweren Fehlentwicklungen innerhalb der Europäischen Währungsunion, deren Heterogenitäten zwischen den Mitgliedern sich im Vergleich zur gesamten Welt ja noch signifikant geringer ausprägen, mag hier genügen. Der Vorschlag gehört deshalb ins Land der nicht wünschenswerten Utopie.

V. Randlösungen

Aus den Erfahrungen mit der Goldwährung, dem BW-System und den nachfolgenden BW-ähnlichen regionalen Währungsregimen zum Beispiel in der EG zwischen Anfang der Siebziger und Ende der Achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts hat die Wechselkursstheorie einige grundlegende Schlussfolgerungen gezogen. So zeigt zum Beispiel die währungspolitische Empirie, dass unter bestimmten Bedingungen sogenannte Randlösungen für die Wechselkursgestaltung optimal sind, weil sie erwartungsstabilisierend wirken und damit die destabilisierende Spekulation reduzieren. Zudem werden Randlösungen empfohlen bei Kosten-Nutzen-Analysen für Wechselkursanpassungen. Randlösungen repräsentieren Wechselkursoptionen, die sich auf „reine“ Lösungen

beziehen: entweder irreversibel feste oder völlig flexible Wechselkurse. Die Wahl zwischen der einen oder anderen Lösung hängt zumeist primär von der Größe des Landes ab: Cum grano salis kann man sagen, dass große Länder eher flexible und kleine eher feste Wechselkurse präferieren. Dies lässt sich begründen:

- Es sind die realen Wechselkurse, die die Hauptanpassungslast zur Realisierung des internen und externen Gleichgewichts eines Landes tragen,
- für große Länder (relativ kleiner Außenhandelssektor) sind die Anpassungskosten bei Preisänderungen von Export- und Importgütern über eine Änderung des Wechselkurses, also nur eines Preises, geringer als die Änderungen der Preise von Millionen von Export- und Importgütern,
- für kleine Länder ist die Situation umgekehrt: Es ist kostengünstiger, den Wechselkurs zu fixieren und dann eine relativ kleine Anzahl von internen Güterpreisen anzupassen.

Darüber hinaus resultiert die Nachfrage nach Randlösungen aus dem bekannten Vertrauensproblem: Nur glaubhafte Wechselkursfixierungen bzw. -flexibilitäten stabilisieren die Erwartungen von internationalen Kapitaldisponenten und Außenhändlern. Zudem verstärken irreversible Wechselkurspegs, insbesondere Currency Boards, die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik eines Landes durch den mittels der Wechselkursbindung ermöglichten Import der Zentralbankreputation des Ankerwährungslandes. Dies erscheint wichtig, insbesondere für kleinere Länder, zur Bekämpfung hoher Inflationsraten durch eine nicht-graduale Strategie (Schock-Therapie), wie dies einige

ehemalige sozialistische Staaten Mittel-und Osteuropas im Transformationsprozess vorführen.

VI. Wettbewerb der Ankerwährungen

Alle aufgezeigten Reformoptionen für das internationale Währungssystem sind mithin aus den in aller Kürze skizzierten unterschiedlichen Gründen nicht realistisch. Aber es gibt einen weiteren entscheidenden Grund für die Realitätsferne, der für alle gemeinsam zutrifft: Sämtlichen Vorschlägen liegt nämlich die traditionelle Vorstellung von der Notwendigkeit und Realisierbarkeit eines (neuen) Weltmonopolwährungsankers zugrunde. Diese Vorstellung entspricht jedoch in keiner Weise der heutigen kompetitiven Welt der Globalisierung. Globalisierung heißt Wettbewerb im Weltmaßstab, sie erzeugt die Anti-Welt zu derjenigen wettbewerbsloser Monopole, auch und besonders der Währungsmonopole. Deshalb ist der Währungswettbewerb im Weltmaßstab schon jetzt und erst recht zukünftig das prägende Muster der Weltwährungsordnung.

Das gegenwärtige Weltwährungsszenario ist – grob gesprochen – dreipolar: US-Dollar, Euro und Yen bilden ein enges Welt-Oligopol von Ankerwährungen (mit allerdings ungleichen Gewichten). Ihre Wechselkurse untereinander sind grundsätzlich flexibel. Ganz im Sinne der Theorie der Randlösungen - entweder frei flexible oder strikt fixierte Wechselkurse - bezieht sich die Wechselkursflexibilität also auf große Länder untereinander, die festen Wechselkurse auf kleinere, die sich fest an die großen Ankerwährungen „andocken“ und damit die Souveränität über ihre Geldpolitik – mehr oder weniger – an die großen Länder abgeben, zum Beispiel durch fixierte Kurse, Currency Boards, Wechselkursmechanismen mit (freiwilligen) Interventionsverpflichtungen oder auch durch Beitritte zu

Währungsunionen. So wird das Weltwährungssystem charakterisiert durch Wettbewerb zwischen großen Ankerwährungen mit angedockten Währungen kleinerer Länder und Integrationsräume. Indirekt stehen dann auch diese untereinander im Währungswettbewerb.

Aus dem engen Oligopol des dreipolarigen Systems wird sich wohl ein weites multipolares Oligopol-Währungssystem entwickeln, mindestens ein vierpolares, wenn man vor allem China in Betracht zieht: Der Yuan hat nicht kurzfristig, aber wohl auf längere Sicht das Potenzial zu einer vierten regionalen Ankerwährung, an die sich vor allem die Währungen asiatischer Staaten andocken. China betreibt diesbezüglich bereits eine aktive Politik, indem es in Asien heftig dafür wirbt, den innerasiatischen Handel zunehmend in Yuan zu fakturieren. So haben China, Japan und Südkorea Ende 2011 diesbezüglich eine enge Fakturierungs-Zusammenarbeit beschlossen. Auch in Deutschland gibt es Bestrebungen der im Chinahandel engagierten Industrie zur Außenhandelsfakturierung in Yuan. Ein Erfolg der chinesischen Strategie bedingt allerdings eine ökonomische (und politische) Öffnung Chinas, eine Liberalisierung des Handels und Kapitalverkehrs sowie eine nachhaltige Stabilitätsorientierung seiner Geld- und Wirtschaftspolitik. In der arabischen Welt, in Südamerika und auch in Afrika gibt es im Übrigen ähnliche Bestrebungen zur Bildung regionaler währungspolitischer Cluster.

Eine offene Frage bleibt, ob und wie der Euro sich in diesem Kontext des globalen Ankerwährungswettbewerbs zukünftig behaupten kann. Man wird diesbezüglich skeptisch sein müssen, wenn – zum Beispiel mithilfe des ab 2013 geplanten Europäischen Stabilisierungsmechanismus ESM – die institutionellen Konstruktionselemente der

Europäischen Währungsunion (EWU) immer stärker in die anreizineffiziente Richtung einer Transfer- und Haftungsunion ausgebaut werden, die die Wettbewerbsfähigkeit der Eurozone sowie der EU insgesamt schwächt.

Da die USA keine der Eurozone vergleichbare Transferunion – etwa „zur Rettung des USD“ – etabliert haben, weil die USD-Währungsunion grundsätzlich der Philosophie des *no bail out* folgt, erscheint es nicht realistisch, dass der Euro trotz seines großen Währungsraumes den USD für absehbare Zeit als dominante Ankerwährung ablösen wird. Vielmehr ist wohl angesagt, dass die Eurozone wegen ihrer zunehmend eingebauten Umverteilungsmechanismen und der damit verbundenen perversen Stabilitätsanreize für Zahler und Empfänger eher erodiert.

Literaturhinweise:

- Andersen, T. M., Chiriaeva, J. (2007), Exchange Rate Pegs, Fiscal Policy and Credibility, *Open Economies Review*, 18, S. 73-76;
- Bordo, M. D., Eichengreen, B. (2008), *Bretton Woods and the Great Inflation*, NBER Working Paper, Cambridge, Mass;
- Eichengreen, B. (2011), *Exorbitant Privilege*, New York;
- Obstfeld, M., Rogoff, K. (1996), *Foundations of International Macroeconomics*, Cambridge, Mass.;
- Schäfer, W. (2005), *The Future of Exchange Rate Systems: Back to Bretton Woods, forward to a New Bretton Woods?*, in: R. Caesar u. a. (Eds): *Governing the Eurozone*, Berlin, S. 105-109;

- Schäfer, W. (1981), Währungen und Wechselkurse, Würzburg;
- Zhou Xiaochuan (2009), Reform of the International Monetary System, <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178>, 13. August.

Wolf Schäfer

Globalisierung

Der Begriff Globalisierung erfährt derzeit als Modewort vielfältige Interpretationen und wird in unterschiedlichen Disziplinen der Wissenschaft diskutiert. So z. B. von Politikwissenschaftlern, Soziologen, Theologen, Juristen und Kulturwissenschaftlern. Die Globalisierung kann daher als ein originär interdisziplinäres Phänomen verstanden werden. Damit erklären sich auch die Komplexität und die Schwierigkeiten, die im wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Diskurs zu dieser Thematik auftreten. In der vorherrschenden ökonomischen Definition umschreibt Globalisierung das Phänomen der modernen internationalen Arbeitsteilung, wie sie sich seit den 70er Jahren herausgebildet hat. Dieser Aspekt steht auch im Mittelpunkt des folgenden Beitrags. Die aktuelle internationale Arbeitsteilung ist durch vier unterschiedliche, gleichwohl miteinander verbundene Aspekte zu charakterisieren:

1. hohe Offenheitsgrade der Güter- und Dienstleistungsmärkte,
2. Internationalisierung der Produktion (Multinationale Unternehmen),
3. weltweite Verflechtung der Finanzmärkte,

4. zunehmende internationale Migration.

Die Zuwachsraten der internationalen Leistungs- und Kapitaltransaktionen lagen in den letzten drei Jahrzehnten regelmäßig über den Zuwachsraten der nationalen Sozialprodukte. Dadurch hat sich eine immer größere Bedeutung internationaler im Vergleich zu nationalen wirtschaftlichen Aktivitäten ergeben. Hinzu treten insbesondere in den letzten Jahren vermehrt ökonomisch und politisch motivierte Wanderungen von Menschen in andere Staaten. Derartige Migrationsbewegungen sind zwar historisch gesehen nicht ungewöhnlich. Noch im 19. Jahrhundert sind über 30 Millionen Menschen aus Europa ausgewandert, vornehmlich in die Überseeischen Gebiete. Auch waren damals bereits sehr intensive internationale Kapitalverflechtungen zu beobachten, so dass von einer frühen Welle der Globalisierung gesprochen wird. Zusammen begründen diese Entwicklungen damals wie heute das Kernphänomen der Globalisierung. Als wesentliche Ursachen der aktuellen Globalisierungswelle können die folgenden Faktoren genannt werden:

1. (Erneute) Liberalisierung des Handels- und des Kapitalverkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen – GATT – WTO).
2. Die technologische Entwicklung. Durch sie sind die Informations- und Transportkosten über Jahrzehnte hinweg auf einen Bruchteil der Ausgangswerte gesunken. Gleichzeitig machten es präzisere Produktions- und Organisationsmethoden möglich, komplexe Produktionsprozesse und Dienstleistungen in immer stärkerem Maße aufzuteilen (Fragmentierung der

Produktionsprozesse) und international zu diversifizieren.

Es sind insbesondere die *Internationalisierung der Produktion* und das damit verwandte Phänomen der neuen *Formen der Internationalisierung* sowie die weltweit nahezu zeitgleiche Verfügbarkeit von Informationen, die die heutige Globalisierung von früheren Entwicklungen unterscheidet.

Die Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung sind beträchtlich und reichen weit in andere Themenbereiche hinein. So bestehen die unmittelbaren Auswirkungen für die Konsumenten vor allem in einer zunehmend differenzierten Verfügbarkeit international produzierter Güter und Dienstleistungen zu vergleichsweise geringen Preisen. Für die Produzenten bietet der globale Markt einerseits neue Absatzchancen, er setzt sie andererseits aber auch einer intensiven internationalen Konkurrenz aus. Die laufende Entstehung neuer Chancen am Markt (Erschließung neuer Märkte mit neuen Produkten) und die sich dadurch ebenfalls immer wieder neu formierenden Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs werden als eine wichtige Triebfeder des internationalen Wirtschaftswachstums angesehen. Besonders weit hat die technologische Entwicklung der letzten Jahrzehnte in den Kommunikationstechniken und der Datenverarbeitung den Globalisierungsprozess der Finanzmärkte vorangetrieben. Derzeit wird das Volumen des weltweiten Devisenumsatzes auf etwa das 50-fache des Handels mit Waren und Dienstleistungen geschätzt.

Die Globalisierung geht im realwirtschaftlichen wie im monetären Bereich mit einer Zunahme der internationalen Interdependenzen einher, die auch politisch relevant ist. So verringert sich für die nationale Wirtschaftspolitik insoweit

der Handlungsspielraum, als Entscheidungen, die die Standortbedingungen und/oder die makroökonomischen Daten verändern, rasch und fühlbar ökonomische Rückwirkungen wie Änderungen der Kapital- und Handelsströme und/oder der Standortentscheidungen international operierender Unternehmen hervorrufen ([Systemwettbewerb](#)). Die Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der nationalen Wirtschaftspolitik wird je nach Standpunkt als eine Gefahr für den Wohlfahrtsstaat (race to the bottom) oder als wirksames Mittel gegen unsolide Wirtschaftspolitik in den Nationalstaaten (Eindämmung eines überbordenden [Wohlfahrtsstaates](#)) interpretiert ([Staatsverschuldung](#)). Gefahren für den Nationalstaat werden auch in den Unwägbarkeiten der weitgehend unregulierten internationalen Finanzmärkte ([Spekulation](#)) und im zunehmenden Konkurrenzdruck aus dem Ausland (Billiglohnländer) gesehen.

Bei der Beurteilung dieser Sachverhalte ist zunächst zu beachten, dass die Globalisierung die Folge einer zunehmend offenen Weltwirtschaft ist. Diese erlaubt es, Güter und Leistungen über die Grenzen hinweg zu tauschen und die Leistungserstellung zu optimieren (internationale Allokation der Ressourcen), so dass alle Beteiligten daraus Vorteile ziehen können. Diese Vorteile werden von den meisten Fachleuten als so bedeutend angesehen, dass sie als wichtiger Beitrag zu der ökonomisch einzigartigen wirtschaftlichen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg gewertet werden (Wachstumswirkung der Außenwirtschaft). Aus politischer Sicht schließlich ist der positive Beitrag offener ökonomischer Systeme zur Entwicklung und Stabilisierung offener (demokratisch legitimierter) Gesellschaftssysteme hervorzuheben.

Populäre Behauptungen, die Globalisierung sei verantwortlich für die sich öffnende Schere zwischen armen und reichen Staaten, halten indes einer genaueren Überprüfung nicht stand. Allerdings ist zu erwarten, dass diejenigen Staaten, die sich der Globalisierung verweigern, auch an ihren Erfolgen nicht teilhaben und daher auf der weltweiten Einkommensskala zurückfallen werden.

Um eine sinnvolle Aussage über die Wirkung der Globalisierung auf die internationale Einkommensverteilung (gemessen an unterschiedlichen Raten des wirtschaftlichen Wachstums) treffen zu können, ist es daher erforderlich, die Entwicklung sog. „offener“ (Globalisierer) und „geschlossener“ Volkswirtschaften (Globalisierungsverweigerer) getrennt zu untersuchen. Solche Studien zeigen in eindrucksvoller Weise, dass sich die viel diskutierte Schere zwischen „arm und reich“ nicht etwa zwischen armen und reichen Staaten geöffnet hat, sondern zwischen solchen Staaten, die an der Globalisierung teilhaben und solchen, die sich ihr verweigern. Dies können jeweils arme, aber auch reiche Staaten sein. In der Tat zeigen empirische Studien, die diese Unterscheidung nutzen, dass die globalisierenden Entwicklungsländer in den letzten Jahrzehnten etwa viermal so schnell wuchsen wie die nicht globalisierenden und doppelt so schnell wie die reichen Industriestaaten. Globalisierung, das wird aus diesem Blickwinkel deutlich, ist nicht ein Problem für die Entwicklung der armen Staaten, sondern ein Teil der Lösung des Problems der Unterentwicklung!

Dennoch bringt die Globalisierung besonders in den hochentwickelten Staaten häufig Irritationen und Ängste hervor, die nicht immer unbegründet sind. Zum einen liegt dies an der hohen Volatilität der internationalen

Finanzmärkte, die auf Veränderungen ökonomischer und politischer Daten und deren Einschätzung (Erwartungsbildung) mit raschen und oft unerwartet heftigen Veränderungen der Kapitalströme (over shooting) reagieren.

Dies hat sich mit Nachdruck in der großen Banken- und Finanzkrise gezeigt, die die Weltwirtschaft Ende 2008 nahe an den Zusammenbruch getrieben hat. Diese Krise, deren vielfältige Ursachen hier nicht diskutiert werden können (Stichworte sind u. a. Fehlentwicklungen auf wichtigen Immobilienmärkten, eine zu sorglose Geldpolitik in den USA, zunehmende makroökonomische Ungleichgewichte zwischen den großen Handelsblöcken und eklatante Defizite bei den internationalen Institutionen zur Regelung der Finanzströme), ist insofern zumindest mittelbar auch im Zusammenhang mit der Globalisierung zu sehen, als diese die Entwicklung der Finanzmärkte mit ihren vielfältigen Interdependenzen und Wirkungskanälen erst ermöglicht hat. Starke Interdependenzen zwischen den Staaten und zwischen Realwirtschaft und monetärem Sektor wiederum fördern bei dem gegebenen Stand der Kommunikationstechnologien die rasche Übertragung ökonomischer Impulse und erhöhen im Krisenfall die Systemrisiken.

Die aktuellen Reformen der Finanzmärkte (und des Internationalen Währungsfonds) zielen darauf ab, die Transparenz des Systems sowie die Verlässlichkeit der Daten und der Teilnehmer zu erhöhen, ohne die Vorteile des freien Kapitalverkehrs zu opfern. Dies sind wichtige Ansätze zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des monetären Systems. Es ist aber zweifelhaft, ob sie ausreichen werden, um die kommenden Aufgaben zu bewältigen.

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass eine funktionierende internationale Finanzordnung (anders als im realwirtschaftlichen Bereich die Welthandelsorganisation „WTO“) bislang nicht geschaffen werden konnte. In der Schließung dieses institutionellen schwarzen Lochs ist eine der großen internationalen politischen Aufgaben der Zukunft zu sehen. Eine weitere zeichnet sich vor dem Hintergrund anhaltender makroökonomischer Ungleichgewichte und drohender Währungskriege mit der Notwendigkeit einer engeren Verzahnung realwirtschaftlicher und monetärer Politikfelder ab. Dabei muss wieder stärker ins Bewusstsein gerückt werden, dass handelspolitische Instrumente und die Manipulation von Wechselkursen weitgehend als Substitute der Protektion fungieren und auch in dieser Weise strategisch genutzt werden (Merkantilistische Handelspolitik).

Irritationen mit Blick auf die Globalisierung werden in den reichen Ländern auch durch die raschen und zum Teil einschneidenden strukturellen Veränderungen hervorgerufen, denen die modernen Volkswirtschaften zwar generell unterliegen, die durch die forcierte internationale Arbeitsteilung aber noch verstärkt werden. Konkret bedeutet dies, dass wachsende Volkswirtschaften unter dem Einfluss des technischen Fortschritts systematischen (und darüber hinaus auch zufälligen) Veränderungen unterliegen, die zu laufenden Anpassungen der Angebots- und Nachfragestrukturen führen (müssen). Die Folge ist, dass auch die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit immer wieder neu ausgerichtet werden müssen. Während die Umwidmung des Kapitals im Zuge des laufenden Investitionsgeschehens in einem Marktsystem weitgehend problemlos erfolgt, ist dies bei der Anpassung der Arbeitsmarktstrukturen häufig schwieriger, da hier die

Lebensentwürfe der Menschen tangiert und im Einzelfall auch nachhaltig negativ beeinflusst werden können.

Auf ein grobes Raster reduziert kann gesagt werden, dass sich der Prozess der wachstumsbedingten ökonomischen Veränderungen sektoral von der Landwirtschaft zur Industrie und schließlich hin zu den Dienstleistungen vollzieht. Mit Blick auf die Beschäftigung geht damit zusätzlich zu den sektoralen und geographischen Veränderungen (Verstädterung) eine laufende Zunahme der Ausbildungs- und Spezialisierungsanforderungen einher - und damit *uno actu* eine relativ abnehmende Nachfrage nach nicht oder gering ausgebildeten Arbeitskräften. Diese zwangsläufigen Begleiterscheinungen wirtschaftlichen Wachstums (und gesellschaftlicher Entwicklung) werden dann zu einem Problem, wenn die Mobilitätsanforderungen der sich entwickelnden Gesellschaft den Lebensentwürfen der Menschen zuwider laufen und Mobilität zur Last werden lassen. Die Globalisierung mit ihrem Versprechen, zunehmenden Wohlstand zu ermöglichen, verschärft diese Problematik insofern, als sie die Mobilitätsanforderungen an den Einzelnen erhöht, indem sie die strukturellen Veränderungen forciert und insbesondere den Anpassungsdruck auf weniger ausgebildete Arbeitskräfte verstärkt (Billiglohnkonkurrenz).

Man kann daher sagen, dass die Globalisierung zwar eine Option bietet, höheren Wohlstand zu generieren, jedoch um den Preis, dass die Menschen eine höhere „Mobilitätslast“ auf sich nehmen müssen. Dem steht entgegen, dass die Menschen in den hochentwickelten Ländern eher weniger bereit zu sein scheinen, einschneidende Veränderungen ihrer persönlichen und ökonomischen Lebensbedingungen in Kauf zu nehmen. Anpassungsbereitschaft und Anpassungserfordernisse entwickeln sich mithin im Zuge

der Erwirtschaftung höheren Wohlstands tendenziell gegenläufig und untergraben damit die Voraussetzungen für eine weitere erfolgreiche Teilnahme an der Globalisierung. Wird dem nicht rechtzeitig gegengesteuert, weil es bequemer ist, dem (plausiblen) Verlangen nach einer Aufrechterhaltung des Status quo für einzelne Interessengruppen nachzukommen, statt für die Akzeptanz von Veränderungen zu werben, politisch geschaffene Mobilitätshindernisse abzubauen und die Bildungssysteme zu stärken, droht auf Dauer der ökonomische und gesellschaftliche Niedergang. Eine Abkehr von der freien internationalen Arbeitsteilung wird dann in Verkennung der Zusammenhänge schnell gefordert – freilich um den Preis eines umso rascher schwindenden Wohlstands, zunehmender Beschäftigungsprobleme und schließlich des Kollaps der sozialen Systeme.

In diesem Zusammenhang sind auch die Konsequenzen der internationalen Migration von Bedeutung. Aus ökonomischer Sicht führt die Migration von Arbeitskräften tendenziell zu einer Angleichung der internationalen Lohnrelationen und lässt daher einen aus der globalen Sicht wünschenswerten Effekt erwarten. Darüber hinaus kann die Migration von ausgebildeten Arbeitskräften die Knappheit spezifischer Kenntnisse auf den Arbeitsmärkten der Zuwanderungsländer mindern. Dies ist insbesondere in solchen Staaten der Fall, in denen die Ausbildungssysteme nicht den neuen Herausforderungen entsprechend angemessen entwickelt wurden, und in denen ein Bevölkerungsschwund zu erwarten ist (zumindest eine dieser beiden Bedingungen ist in vielen Industriestaaten anzutreffen). Die Auswirkungen der Abwanderung von Leistungsträgern aus den Entwicklungsländern (brain drain) sind indes weitaus schwieriger abzuschätzen. Die frühe Literatur zu diesem Thema kam zu eindeutig negativen

Ergebnissen. Unter dem Eindruck neuerer Untersuchungen zur sog. reverse migration scheint sich derzeit eine Neubewertung abzuzeichnen. Dabei spielen positive Rückkopplungseffekte und die spezifischen Bedingungen im Abwanderungsland eine wichtige Rolle.

Umgekehrt wird in den Hochlohnländern eine massive Zuwanderung von wenig ausgebildeten Arbeitskräften als Bedrohung angesehen, weil sie zu weiteren Belastungen der (oft bereits überbesetzten) unteren Lohngruppen führen kann.

Schließlich ist festzuhalten, dass sich die Migrationsproblematik insbesondere in den Industriestaaten nicht auf die schlichte Diskussion ökonomischer Effekte beschränken kann. Vielmehr werden in diesem Kontext immer dann Fragen der gesellschaftlichen Akzeptanz von Zuwanderung bedeutsam, wenn quantitativ bedeutsame (d. h. die gesellschaftlichen Strukturen im Zuwanderungsland nachhaltig verändernde) Wanderungsbewegungen anstehen. Es liegt auf der Hand, dass der Umgang mit fremden kulturellen Vorstellungen und die Fragen der angemessenen Integration von Zuwanderern eine zunehmende Bedeutung erlangen werden. Man muss nicht Huntingtons These vom Zusammenstoß der Kulturen folgen, um sich der Behauptung anzuschließen, dass durch die in der globalisierten Welt künftig zu erwartenden massiven Wanderungsbewegungen zwischen den Kulturkreisen weiterer gesellschaftlicher Zündstoff in den Zuwanderungsländern (aber nicht nur dort) entstehen dürfte.

Die marktwirtschaftliche Antwort auf diese Herausforderungen der Globalisierung liegt erstens in der Entwicklung einer verstärkten Anpassungsbereitschaft der einzelnen Menschen. Dazu muss das Verständnis der

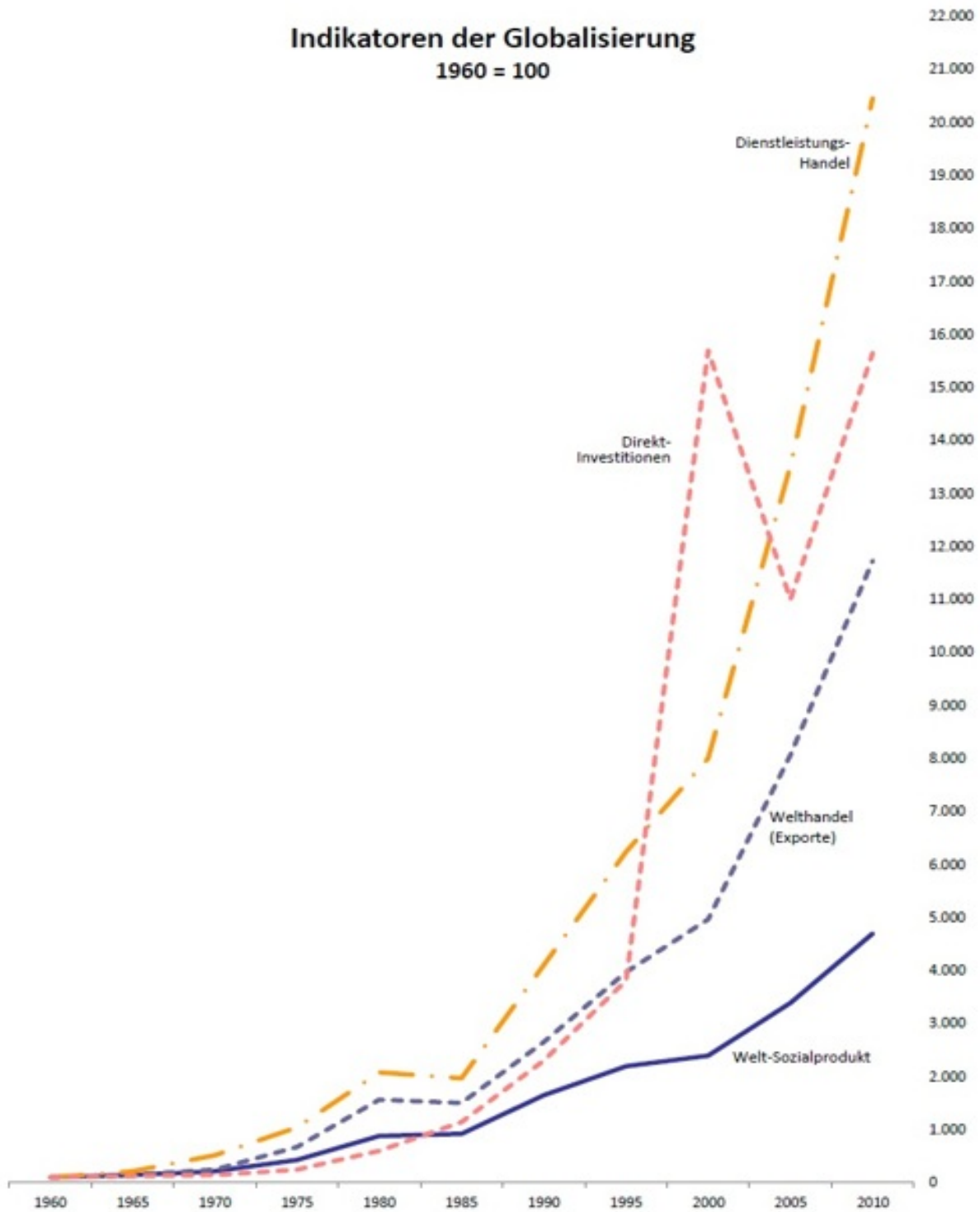
komplexen Abläufe der sich permanent ändernden modernen Gesellschaften ebenso gefördert werden wie ein allgemeines Klima der Akzeptanz neuer Entwicklungen und der Tolerierung des (der) Fremden. Darüber hinaus sind die Schaffung qualifizierter Ausbildungs- und Erziehungssysteme und die Optimierung der Bedingungen für Forschung und Entwicklung zentrale Aufgaben der im globalen Innovationswettbewerb stehenden hoch entwickelten Volkswirtschaften. Zweitens wird auch die Schaffung mobilitätsfreundlicher internationaler politischer Rahmenbedingungen an Bedeutung gewinnen ([Internationale Organisationen](#)).

Eine mögliche Antwort auf die globalen Herausforderungen wird seit Anfang der 90er Jahre in der Schaffung regionaler Integrationsabkommen gesehen. Dies hat dazu geführt, dass die globale Weltwirtschaft inzwischen von einem engen Netz regionaler Wirtschaftszonen überlagert wird, das in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Multilateralismus des globalen Ansatzes steht (Spaghetti Bowl Syndrom) und diesen auf Dauer gar verdrängen könnte ([Integration](#)). Ob die Regionalisierung der Weltwirtschaft eine erfolgsversprechende Weiterentwicklung der bislang vorwiegend multilateral angelegten Globalisierung darstellt, ist umstritten.

Kaum strittig, zumindest unter Ökonomen, dürfte indes die Feststellung sein, dass eine Abkehr von offenen Märkten keine zukunftsfähige Strategie darstellt. ([Außenwirtschaft](#))

Diagramm: Indikatoren der Globalisierung (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Indikatoren der Globalisierung 1960 = 100



nachrichtlich: durchschnittliche börsentägliche Umsätze Devisen-Handel in Mio. US-\$

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
500	1.100	3.000	29.000	60.000	116.000	250.000	1.190.000	1.230.000	1.300.000	3.961.000

Daten: UN : 2012 International Trade Statistics Yearbook, 2013*. WTO : World Trade Report 2013. UNCTAD : World Investment Report 2013.
Bank for International Settlements : Annual Report 2013*. *einschließl. früherer Jahrgänge. Eigene Berechnungen W.Reeder 12.2013

Literaturhinweise:

- Berg, H. (Hrsg.) (1999), Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 263, Berlin;
- Siebert, H. (ed.) (2003), Global Governance: An Architecture for the World Economy, Berlin et al.;
- World Bank (2002), Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy, Washington, D.C.

Heinz G. Preuße

Integration

Wirtschaftliche Integration wird definiert als die Öffnung nationaler Volkswirtschaften für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Ländern, zumeist in der Nachbarschaft. Die zwischenstaatliche Vereinbarung ist dadurch gekennzeichnet, dass der Handel zwischen den Staaten gestärkt wird (Handelsschaffung) und der Austausch von Gütern und Dienstleistungen mit Drittstaaten (Staaten, die an der Integration nicht teilnehmen) zugunsten des Austauschs zwischen den Teilnehmern umgelenkt wird (Handelsumlenkung). Integration von Volkswirtschaften wird auch daran deutlich, dass das Netz gegenseitiger Beziehungen im kurz- und langfristigen Kapitalverkehr engmaschig wird. Sofern die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen bestehen, wird Integration auch durch andauernde Wandermöglichkeiten von Arbeitskräften und durch den Austausch von kommerziell geschütztem und wirtschaftlich verwendbarem Wissen geprägt. Ebenso zählt

dazu, den Unternehmen das Recht einzuräumen, ihren Produktionsstandort im In-oder Ausland frei zu wählen.

Die Unternehmen in den beteiligten Staaten werden als Folge des verschärften Wettbewerbs und der veränderten Marktgröße ermuntert, den technischen Fortschritt zu beschleunigen, die Fähigkeiten des Managements zu verbessern und zusätzliche Kenntnis für die Belieferung weiterer Auslandsmärkte zu gewinnen. Kritiker von derartigen Zusammenschlüssen sehen indes die Gefahr, dass sich die beteiligten Staaten gegenüber dritten Staaten abschotten und die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung behindern. Wenn dies eintritt, wird die Lenkungsfunktion der Weltmarktpreise für die Produktionsfaktoren behindert; für den Schutz von international nicht mehr wettbewerbsfähigen Erzeugnissen zahlen die Konsumenten dann Preise, die über denen auf den vergleichbaren internationalen Märkten liegen. Gefordert wird deshalb, dass regionale Wirtschaftsräume eine liberale Handelspolitik (Marktöffnung für Drittstaaten) und damit eine gleichzeitige Integration in die Weltwirtschaft betreiben.

Zwischen Integration und Sozialer Marktwirtschaft gibt es einander ergänzende Beziehungen. Dem Wesen der Sozialen Marktwirtschaft entspricht es, wenn die Märkte geöffnet werden und der Wettbewerb die Funktionsfähigkeit von Preisen und Märkten stärkt (Offene Märkte: Markteintritt und Marktaustritt). Integration kann – wie es auch in der Sozialen Marktwirtschaft gefordert wird – die Produktionsfaktoren in die beste Verwendung lenken, den Wohlstand erhöhen und Vollbeschäftigung sichern. Es dient der Fortentwicklung von Sozialen Marktwirtschaften, wenn Unternehmen durch die regionale Integration veranlasst werden, Innovationen im Zuge der Ausbreitung des

technischen Fortschritts vorzunehmen. Die Soziale Marktwirtschaft verpflichtet Arbeitnehmer und Unternehmen, unrentable Arbeitsplätze und nicht mehr wettbewerbsfähige Produktionsstätten aufzugeben. Es gehört aber auch zur Sozialen Marktwirtschaft, solche Anpassungsprozesse dadurch zu unterstützen, dass die Arbeitnehmer und Unternehmen im Rahmen zeitlich und sachlich begrenzter Fördermaßnahmen befähigt werden, die Produktivität zu steigern und Leistungen auf den Märkten erfolgreich anzubieten ([Strukturpolitik](#)).

Derartige Überlegungen haben ihren Niederschlag in den Regeln für wirtschaftliche Zusammenschlüsse in der Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) gefunden. Artikel XXIV des GATT gestattet die Bildung von Zollunionen oder Freihandelszonen, wenn dadurch die Zölle gegenüber Drittstaaten nicht höher sind als die Zölle der Mitgliedsländer vor der Einrichtung der Zollunion oder der Freihandelszone. Darüber hinaus ist es erforderlich, einen Zeitplan festzulegen, der den Ablauf der Maßnahmen und die Inhalte zur Zollsenkung regelt (Gebot der Transparenz).

Seit der Verabschiedung des Marrakesh-Abkommens 1994 wird in Art. V GATT für den Austausch von Dienstleistungen innerhalb von Freihandelszonen oder von Zollunionen verlangt, dass gegenüber Drittstaaten Benachteiligungen unterbleiben und/ oder bestehende Hindernisse für den Marktzugang von Unternehmen in Drittstaaten aufgehoben werden. Jede Zollunion und jede Freihandelszone bedarf der Zustimmung durch die Welthandelsorganisation. Verletzen Zusammenschlüsse die Rechte von Drittstaaten, so besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines Streitschlichtungsverfahrens in der Welthandelsorganisation (WTO) die Benachteiligungen zu

beseitigen und ggf. Kompensationen für entstandene Verluste zu erzwingen.

Nach Angaben der WTO wurden zwischen 1958 und 2009 186 Freihandelsabkommen (englische Bezeichnung: RTA, regional trade agreements) registriert. Weitere 100 Abkommen sind beantragt, aber noch nicht notifiziert von der WTO. Weitere 100 Abkommen werden derzeit zwischen verschiedenen Ländern verhandelt. Nach Ansicht der WTO stellen diese Vereinbarungen einen wichtigen Baustein in der Architektur des freien Welthandels dar, und sie sind besonders verbreitet in Mittel- und Südamerika, weniger in Afrika und nur zu einem geringen Teil in Asien. Umfang, Form und Organisation der Integration werden unter anderem durch den ökonomischen Leistungsstand, durch die Ausstattung mit Produktionsfaktoren und durch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten geprägt. Präferenzräume oder Assoziationen sind dadurch gekennzeichnet, dass sich die Mitglieder gegenseitig Zollvergünstigungen gewähren. Man unterscheidet:

- Ist nur Zollfreiheit zwischen den Mitgliedstaaten vereinbart, wird eine Freihandelszone gebildet.
- Werden gemeinsame Außenzölle gegenüber Drittstaaten festgesetzt, so spricht man von einer Zollunion.
- Können sich Produktionsfaktoren zwischen den Staaten frei bewegen, entsteht ein (gemeinsamer) Binnenmarkt (Arbeit = Freizügigkeit; Kapital = Niederlassungsfreiheit, freier Kapitalverkehr).
- Verständigen sich die Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame/ harmonisierte Wirtschaftspolitik, handelt es sich um eine Wirtschaftsgemeinschaft oder um eine Wirtschaftsunion.

- Eine gemeinsame Währung lässt eine Währungsunion entstehen.
- Entschließen sich die Mitgliedstaaten, die nationalstaatlichen Organe und Regelwerke in gemeinschaftlichen Einrichtungen und Rechtsvorschriften zu vereinigen, ist die wirtschaftliche und die politische Integration abgeschlossen.

Das Beispiel der EU zeigt, dass eine Integration auf marktwirtschaftlicher Grundlage den Integrationsprozess vertiefen und die Mitgliederzahl ausweiten kann. Der rasche Zusammenbruch einer regionalen Zusammenarbeit auf der Grundlage zentralistischer Planwirtschaften – wie im Fall des Rates für gegenseitige wirtschaftliche Zusammenarbeit (RGW) – demonstriert umgekehrt die Schwäche derartiger Wirtschaftssysteme und die Risiken nicht-marktwirtschaftlicher Integration. Denn diese Integrationen sind rein politische Integrationen, da in Planwirtschaften die Wirtschaft zentralistisch und politisch organisiert ist ([Sozialismus-Planwirtschaft](#)).

Die wirtschaftstheoretische und außenwirtschaftspolitische Analyse hat den Begriff Integration um den Terminus Globalisierung erweitert und vertieft. Dieser Sachverhalt ist nicht eindeutig definiert. Gemeinsames Merkmal aller Kennzeichnungen ist, über den Abbau von Handelsbarrieren und einen stark wachsenden Handelsverkehr hinaus, die Verlagerung von Produktionsstandorten über nationale Grenzen und herkömmliche Wirtschaftszonen hinweg durch Anwendung neuer Management- und Kommunikationstechnologien sowie die Beschleunigung von technischem Fortschritt und Innovationen durch einen unternehmensinternen Forschungsverbund grenzüberschreitend handelnder Unternehmen. Ferner

bilden sich Dienstleistungs- und Finanzmärkte über die nationalen Grenzen hinweg. In der Globalisierung verbinden sich neue unternehmerische Strategien von nicht mehr allein national agierenden Unternehmen und Fortschritte bei der Liberalisierung des Handels-, des Kapital- und des Dienstleistungsaustauschs. Kennzeichnend für die Globalisierung ist schließlich die hohe Beschleunigung dieses Prozesses, der auch über kurzfristige konjunkturelle Schwankungen hinweg nicht zurückgehalten oder gebremst wird.

Die Wirkungen der Globalisierung werden uneinheitlich beurteilt: vor allem Schwellenländer und ehemalige osteuropäische nicht marktwirtschaftliche Industrieländer können sich schnell in den Welthandel und die internationalen Finanz- und Dienstleistungsmärkte integrieren. Der Strukturwandel vor allem in den herkömmlichen Industrieländern wird beschleunigt und erzwingt Spezialisierung und Arbeitsteilung. Als nachteilig wird angeführt steigender Wettbewerbsdruck in Verbindung mit dem Abbau von bislang geschützten Arbeitsplätzen, ohne dass neue Beschäftigungsmöglichkeiten binnen kurzer Zeit entstehen. Darüber hinaus wird der Gestaltungsraum der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik beschränkt, und der Handlungsbereich verlagert sich auf grenzüberschreitende Wirtschaftspolitiken. Umstritten ist, ob damit ein Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik verbunden ist.

Literaturhinweise:

- Frankel, J. A. (Hrsg.) (1998), *The Regionalization of the World Economy*, Chicago, London;
- International Bank for Reconstruction and Development (2000), *Trade Blocs*, Oxford u. a.;

- Panagariya, A. (2000) , Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments, in: Journal of Economic Literature, Vol. 38, Juni, S. 287-331;
- De Lomabaerde, Philipp (Hrsg.) (2007), Multilateralism, regionalism and bilaterlism in trade and investment: 2006 world report on regional integration, Dordrecht;
- O'Brian, Robert, Williams, Marc (2010), Global political economy, Basingstoke;
- Schelhase, Marc (2008), Globalization, regionalization and business: conflict, convergence and influence, Basingstoke.

Karl Wolfgang Menck

Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe

Der Begriff Entwicklungspolitik umfasst in seiner weiten Definition alle Maßnahmen, die zur Verbesserung des Entwicklungsstandes armer Staaten (Entwicklungsländer) ergriffen werden. In seiner engen Definition beschränkt er sich auf jene Maßnahmen, die durch Entwicklungshilfe (mit-)finanziert werden.

Als Entwicklungsländer bezeichnet man vom Grundsatz her alle Länder, deren Entwicklungsstand in einem als nicht tolerierbar angesehenen Ausmaß unter dem der als reich angesehenen Länder (früher meist als Industrieländer klassifiziert) liegt. Bei den meisten internationalen Klassifikationen bezieht sich der zugrunde gelegte Entwicklungsstand vor allem auf den Aspekt des materiellen Lebensstandards, d.h. auf die Möglichkeiten der Menschen, ihre materiellen Bedürfnisse zu befriedigen. Dieser materielle Lebensstandard ist in armen Ländern in einem

von vielen Personen und Organisationen als nicht mehr tolerierbar angesehenem Ausmaß geringer als in reichen Ländern. Viele Menschen in Entwicklungsländern leben in absoluter Armut und sind nicht in der Lage, mit ihrem verfügbaren Einkommen ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. Zu den Grundbedürfnissen gehören ausreichende Ernährung, Wohnung und Bekleidung sowie der Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, Trinkwasser sowie öffentlichen Verkehrsmitteln.

Als Indikator für den materiellen Lebensstandard wird häufig die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens (ermittelt als Quotient aus dem Bruttonationaleinkommen in US-Dollar und der Einwohnerzahl) gewählt. Auf seiner Grundlage differenziert bspw. die Weltbank zwischen Ländern mit niedrigem, mit mittlerem und mit hohem Einkommen. Gemäß dem Weltentwicklungsbericht 2010 umfasst die erste Gruppe der armen Länder (=Entwicklungsländer) alle Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von nicht mehr als 975 US- $\text{\$}$; zur Gruppe der reichen Länder (= Industrieländer) zählen alle Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mindestens 11.906 US- $\text{\$}$ (Pro-Kopf-Einkommen von 2008). Dazwischen liegen die Mitteleinkommensländer. An dieser Untergliederung, deren numerische Zuordnung jedes Jahr aktualisiert wird, orientieren sich die meisten international tätigen Organisationen.

Der Hauptkritikpunkt an der Verwendung des Pro-Kopf-Einkommens als Abgrenzungs- bzw. Zuordnungsmerkmal von Ländern entzündet sich an seiner einseitigen Betonung des materiellen Lebensstandards unter einseitigem Rückgriff auf monetär erfassbare Werte. Soziale, politische und kulturelle Aspekte des Lebensstandards werden dabei

vernachlässigt. Darüber hinaus werden beim Pro-Kopf-Einkommen keine Verteilungsaspekte berücksichtigt.

Erst durch eine gesamtheitliche Analyse können signifikante Aussagen zum Entwicklungsstand eines Landes getroffen werden. Einen solchen Ansatz bietet bspw. der von den Vereinten Nationen (genauer: von ihrem Entwicklungsprogramm UNDP) entwickelte Human Development Index (HDI), der als Wohlstandsindikator für Länder nicht nur das Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch die Lebenserwartung sowie den Bildungsgrad der Bevölkerung der jeweiligen Länder berücksichtigt. Der Faktor Lebenserwartung steht für Gesundheitsfürsorge, Ernährung und Hygiene; das Bildungsniveau steht, ebenso wie das Einkommen, für erworbene Kenntnisse und die Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben. All diese Faktoren gelten als unverzichtbarer Bestandteil eines angemessenen Lebensstandards.

In der internationalen Entwicklungsdebatte ist in den letzten Jahren vor allem der Aspekt der absoluten Armut in den Mittelpunkt getreten. Nach Weltbank-Vorgaben gelten Menschen, deren Einkommen unter 1,25 Dollar (gemessen in Kaufkraftparitäten, also nicht auf der Basis des offiziellen Wechselkurses) pro Tag liegt, als extrem arm; wem weniger als ein Betrag von 2 Dollar pro Tag zur Verfügung steht, gilt als arm. Auch zu dieser Armutsdefinition haben die Vereinten Nationen (genauer: ihr Entwicklungsprogramm UNDP) im Jahr 2010 mit dem „Multidimensional Poverty Index (MPI)“ einen „Gegenentwurf“ geliefert. Er setzt sich wie der HDI aus den Dimensionen Lebensstandard, Gesundheit und Bildung zusammen und fasst 10 verschiedene Teilindikatoren zusammen.

Oberstes Ziel der Entwicklungspolitik ist es, den Lebensstandard in Entwicklungsländern, insbesondere für

die armen Bevölkerungsgruppen, zu verbessern. Da der Lebensstandard eine politische, eine gesellschaftliche, eine kulturelle und eine wirtschaftliche Dimension aufweist, muss die Entwicklungspolitik sehr breit ausgerichtet sein. Im Vordergrund der meisten Maßnahmen stehen allerdings die von den betroffenen Menschen als besonders belastend empfundenen Probleme einer unzureichenden materiellen Güterversorgung. Bei dieser Sichtweise orientiert sich die Entwicklungspolitik an drei Zielvorgaben: Grundvoraussetzung für eine Verbesserung des Lebensstandards ist eine verbesserte Güterversorgung durch wirtschaftliches Wachstum (Wachstumsziel). Zweitens muss eine Verteilung der Güter angestrebt werden, welche der Gesellschaft eine maximale Bedürfnisbefriedigung ermöglicht. Das erfordert in fast allen Entwicklungsländern einen Abbau der absoluten Armut und eine Verringerung der Einkommenskonzentration (Verteilungsziel). Drittens sind dauerhafte Verbesserungen des Lebensstandards nur möglich, wenn auch die Umweltwirkungen berücksichtigt werden, die von menschlichen Tätigkeiten ausgehen (Umweltziel).

Zusätzlich können auf dieser Ebene Ziele in Bezug auf die politische, gesellschaftliche und/oder kulturelle Dimension der Entwicklung formuliert werden, wie bspw. Erhalt der kulturellen Vielfalt, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung oder Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter. Alle diese Ziele können als obere oder übergeordnete Entwicklungsziele verstanden werden, die Richtschnur jeglicher entwicklungs-politischen Tätigkeit sein sollten.

Für die inhaltliche Gestaltung konkreter Interventionen reichen diese Ziele allerdings nicht aus. Ihnen müssen vielmehr stärker operationalisierte Instrumentalziele

untergeordnet werden. Ein gutes Beispiel hierfür sind die von der internationalen Staatengemeinschaft im Jahr 2000 beschlossenen „Millenniums-Entwicklungsziele“ (Millennium Development Goals = MDGs). Es handelt sich hierbei um folgende acht Ziele:

- MDG 1: den Anteil der Weltbevölkerung, der unter extremer Armut und Hunger leidet, halbieren
- MDG 2: allen Kindern eine Grundschulausbildung ermöglichen
- MDG 3: die Gleichstellung der Geschlechter fördern und die Rechte von Frauen stärken
- MDG 4: die Kindersterblichkeit verringern
- MDG 5: die Gesundheit der Mütter verbessern
- MDG 6: HIV/AIDS, Malaria und andere übertragbare Krankheiten bekämpfen
- MDG 7: den Schutz der Umwelt verbessern
- MDG 8: eine weltweite Entwicklungspartnerschaft aufbauen

Mit vereinten Kräften will die internationale Gemeinschaft diese Ziele bis zum Jahr 2015 erreichen. Der aktuelle Erkenntnisstand hierzu macht aber deutlich, dass in vielen Ländern (vor allem in Sub-Sahara-Afrika) diese Ziele voraussichtlich nicht erreicht werden.

Stabile politische, gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen sind eine Grundvoraussetzung zur Verwirklichung der genannten Ziele. Ihr Fehlen ist in vielen Entwicklungsländern das größte Entwicklungshemmnis. Entsprechend wichtig sind deshalb Fortschritte gerade auf diesen Gebieten. Das setzt aber voraus, dass auch die Eliten der betreffenden Länder an solchen Verbesserungen

interessiert sind. Davon ist in vielen Fällen nicht auszugehen, nicht zuletzt deshalb, weil solche Veränderungen meist mit Machteinbußen der Eliten einhergehen.

Legt man die engere Definition von Entwicklungspolitik zugrunde, dann orientiert sie sich an jenen Maßnahmen, die durch Entwicklungshilfe (mit-)finanziert werden. Entwicklungshilfe wird oft auch als Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet, da mit dem Ausdruck „Entwicklungshilfe“ Erwartungen induziert werden, die von ihr nicht oder nur kaum zu erfüllen sind. Allein vom finanziellen Volumen her liegt die Entwicklungshilfe weit unter den selbst in sehr armen Ländern getätigten Eigeninvestitionen und kann somit Entwicklung nicht eigenständig forcieren. Sie kann aber in vielen Ländern die nötigen Voraussetzungen schaffen, um die Entwicklung eines Landes anzukurbeln. Der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit wird auch aus psychologischen Gründen immer populärer, da eine Kooperation auf Augenhöhe angestrebt und durch die Wortwahl untermauert werden soll.

Nach Art der Herkunft der Hilfe unterscheidet man zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit. Bei der bilateralen Zusammenarbeit kommen die Hilfsleistungen aus einem einzelnen Geberland. Bei der multilateralen Zusammenarbeit stammen die Hilfsmittel von einer Gruppe von Geberländern oder [internationalen Organisationen](#) (Weltbank, Internationaler Währungsfonds – IWF).

Auf funktionaler Ebene unterscheidet man zwischen der finanziellen, personellen und technischen Zusammenarbeit. Im Falle der finanziellen Zusammenarbeit wird den Entwicklungsländern Kapital zu besonderen Konditionen zur

Verfügung gestellt. Dies geschieht zumeist über günstige Kredite. Die personelle Zusammenarbeit will über die Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften den Bildungsstand in Entwicklungsländern erhöhen. Die technische Zusammenarbeit vermittelt Technologien sowie organisatorische als auch wirtschaftliche Kenntnisse und Fähigkeiten an Entwicklungsländer. Alle drei Formen der Zusammenarbeit ergänzen sich gegenseitig. Auch deshalb werden in Deutschland ab dem 01.01.2011 die personelle und technische Zusammenarbeit zusammengelegt; in vielen anderen Ländern, z.B. England, sind sogar alle drei Bereiche unter einem Dach zusammengefasst.

Oftmals wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch zwischen Programm- und Projekthilfe unterschieden. Ein Projekt ist eine einzelne entwicklungspolitische Intervention, die auf der Grundlage spezifizierter Ressourcen und Umsetzungsvorgaben genau festgelegte Ziele verfolgt, meist im Rahmen weiter konzipierter Programme. Ein Programm hingegen ist ein Bündel von zeitlich festgelegten und aufeinander abgestimmten Interventionen (also auch von Projekten), die sich über mehrere Sektoren, Themen und/oder geographische Gebiete erstrecken können und spezifisch zugewiesene gemeinsame Ziele verfolgen.

In den letzten Jahren ist vermehrt versucht worden, den Entwicklungsprozess einzelner Länder durch Sektor- und/oder Budgethilfe zu fördern. In beiden Fällen wird den Empfängerländern die konkrete Verwendungsentscheidung überlassen. Die Eignung dieser Hilfsformen ist jedoch umstritten, da sie von internen Kompetenzen der Empfängerländer ausgehen, die oftmals nicht gegeben sind. Die aktuelle politische und wissenschaftliche Diskussion

hierzu ist jedenfalls noch zu keinem abschließenden Ergebnis gekommen.

Unabhängig von der Vergabeform der Hilfe gilt, dass jeder einzelnen Hilfe konkrete Ziele vorgegeben sind, durch deren Erreichung die vorne angeführten oberen Entwicklungsziele besser verwirklicht werden sollen. Es geht also um Wirkungen; darunter versteht man die direkt oder indirekt aus einer Maßnahme resultierenden beabsichtigten oder unbeabsichtigten Veränderungen auf der Ebene der Entwicklungsziele.

In den internationalen Konferenzen von Paris (2005) und Accra (2008) wurde besonderer Wert auf diese Wirksamkeitsfrage gelegt und fünf Prinzipien einer besseren Erreichung der vorgegebenen Ziele abgeleitet:

- Die Eigenverantwortung der Partnerländer soll gestärkt werden ("Ownership").
- Die Geber sollen Institutionen der Partnerländer nutzen und ihre Programme an den Strategien und Verfahren der Partnerländer ausrichten ("Alignment").
- Die Geber sollen ihre Programme und Verfahren untereinander abstimmen und harmonisieren ("Harmonisation").
- Die Maßnahmen sollen auf Ergebnisse (d.h. in erster Linie Wirkungen) ausgerichtet sein ("Managing for Results").
- Geber- und Partnerländer sollen gemeinsam über ihr entwicklungspolitisches Handeln gegenüber der Öffentlichkeit und den Parlamenten Rechenschaft ablegen ("Accountability").

Auf weitere Aspekte dieser Wirksamkeitsbetrachtungen wird in einem separaten Beitrag dieses Lexikons eingegangen (Wirkungsorientiertes Monitoring & Evaluierung).

Literaturhinweise

- Hemmer, H.-R. (2003), Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer; Homepage des BMZ (www.bmz.de/de/was_wir_machen);
- UNDP, Human Development Report (jährliche Berichte);
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht (jährliche Berichte).

Hans-Rimbert Hemmer

Monitoring & Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit

A. Die neue Herausforderung: Stärkere Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf Wirkungen

Mit der Millenniumserklärung des Jahres 2000 und den daraus hervorgegangenen Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) haben sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen konkrete Ziele im Kampf gegen die weltweite Armut gesetzt und damit die Orientierung der Staatengemeinschaft auf die Wirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) forciert. Wirkungen beschreiben dabei die direkt oder indirekt aus einer Maßnahme resultierenden beabsichtigten oder unbeabsichtigten Veränderungen auf der Ebene der Entwicklungsziele.

Seit dem Ende des letzten Jahrhundert sind viele Studien veröffentlicht worden, welche auf der Basis mikro-und

makroökonomischer Daten einen negativen Eindruck bezüglich des Beitrags der EZ zur Entwicklung des Empfängerlandes (= Partnerlandes) vermitteln; ihre Wirksamkeit – also das Ausmaß, in dem die Ziele der EZ und damit entwicklungspolitische Wirkungen voraussichtlich erreicht werden bzw. bereits erreicht worden sind – wird noch nicht als ausreichend zur Realisierung der MDGs eingestuft. Daher hat die internationale Gebergemeinschaft (also die Gesamtheit der multi- und bilateralen Geber) zusammen mit den Partnerländern aufbauend auf den Konferenzen

- von Monterrey 2002 zur Finanzierung der MDGs,
- von Rom 2003 zu Harmonisierung und Alignment (Ausrichtung) sowie
- von Marrakesch 2004 zum ergebnisorientierten Entwicklungsmanagement (2007 untermauert in einem Roundtable in Vietnam)

in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* von März 2005 und der *Accra Agenda for Action* (AAA) von Oktober 2008 bekräftigt, dass die Erreichung der MDGs nicht nur eine Steigerung des Volumens, sondern auch eine signifikante Erhöhung der Wirksamkeit der EZ erfordert. Diese Entwicklung ist durch die Finanzkrise erheblich forciert worden: Die geringeren finanziellen Mittel sollen wirksamer eingesetzt werden. Um eine möglichst große Wirksamkeit der EZ zu erreichen, müssen – so die Botschaft der internationalen Konferenzen – wesentliche „Effektivitätsprinzipien“ bei der praktischen EZ beachtet werden, die als Grundvoraussetzung zur Erreichung der MDGs gesehen werden. Dazu zählen die Stärkung der Eigenverantwortung (*Ownership*) der Partnerländer, die Ausrichtung der Unterstützung an den Strukturen und

Prioritäten der Partnerländer (*Alignment*), die Harmonisierung der Geberaktivitäten (*Harmonisation*), die Fokussierung auf Wirkungen einschließlich der Anstrengungen, die Wirkungen zu messen (*Managing for Development Results*, MfDR) und schließlich die gegenseitige Rechenschaftspflicht auf Geber und Partnerseite (*Mutual Accountability*).

B. Das Zielsystem

Die Wirksamkeit einer Maßnahme wird dadurch bestimmt, welcher Zielerreichungsgrad erreicht ist. Damit stellt die Zielfunktion von entwicklungspolitischen Maßnahmen die Grundlage der Wirksamkeitsanalysen dar. In der Regel unterscheidet man in der EZ eine in der Planungsphase festgelegte Zielstruktur, die aus mindestens drei Sprossen besteht. Die unterste Sprosse bilden die der Entwicklungsmaßnahme direkt zugeordneten Ziele, die mittlere Sprosse die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele (zu deren Erfüllung die Entwicklungsmaßnahme nur indirekt beiträgt) und die oberste Sprosse die strategischen Ziele. Strategische Ziele weisen einen langfristigen Charakter auf und werden axiomatisch durch die Politik des betreffenden Landes und/oder der Geber vorgegeben (in Bhutan wird bspw. das Glück eines jeden Einzelnen in den Vordergrund gestellt und der Erfolg des Landes mit einem „Happinessindex“ gemessen). Strategische Ziele sind also nicht aus anderen Zielen abgeleitet. Unterhalb der Ebene der strategischen Ziele befinden sich die übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele, die in der Regel einen mittel- bis langfristigen Charakter aufweisen und nicht speziell nur für die betrachtete Maßnahme festgelegt sind. Diese Ziele sind häufig auf der makroökonomischen oder gesellschaftlichen Ebene platziert (in der

entwicklungspolitischen Praxis werden bspw. – neben Wachstums- und Umweltzielen – vor allem die Millennium Development Goals (MDGs) verwendet). Aus den übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen werden dann für die einzelnen Maßnahmen direkt zugeordnete Ziele abgeleitet. Sie bezeichnen den unmittelbaren Wirkungsansatz der jeweiligen Maßnahme.

Bei komplexeren Vorhaben kann es darüber hinaus eine größere Anzahl von Sprossen auf der Zielleiter geben. Sowohl auf der Ebene der direkt zugeordneten als auch der übergeordneten Ziele finden sich in den meisten Projekten und Programmen zahlreiche Verästelungen. Sind einzelne der den Maßnahmen zugeordneten Ziele einander kausal über- bzw. untergeordnet, handelt es sich um eine vertikale Struktur innerhalb der betreffenden Zielebene. Stehen die zugeordneten Ziele hingegen nebeneinander, d.h. spiegeln keine kausale Abhängigkeitsbeziehung wider, liegt eine horizontale Zielstruktur vor. In komplexen Entwicklungsmaßnahmen überlagert sich in der Regel die vertikale mit der horizontalen Struktur der direkt zugeordneten Ziele.

C. Die Bedeutung von Indikatoren für die Erfassung von Ergebnissen

Bei entwicklungspolitischen Zielen handelt es sich meist um Nutzenformulierungen für bestimmte Zielgruppen, die man nicht direkt messen kann. So muss bspw. die meist als übergeordnetes Ziel eingestufte Armutsreduzierung mit Hilfe von geeigneten Messgrößen so operationalisiert werden, dass Aussagen über den Grad der Armutsminderung getroffen werden können. Die Operationalisierung erfolgt in der Regel mit Hilfe von Indikatoren. Ein Indikator kann eine quantitative oder qualitative Variable sein, mit der man einfach und

zuverlässig die Veränderungen messen kann, die von Maßnahmen ausgelöst werden. Mit Hilfe der Indikatoren lassen sich dann die Veränderungen widerspiegeln, die durch die Entwicklungsmaßnahme induziert worden sind. Insofern sind Indikatoren operationalisierte Beschreibungen eines Ziels. Dazu müssen die jeweiligen Indikatoren mit Angaben zu ihrer angestrebten Erreichung (= Anspruchsniveaus bzw. Wertbestückung der Indikatoren) versehen werden. Diese Anspruchsniveaus beruhen häufig auf Vergleichswerten (*benchmarks*), die in ähnlich gelagerten Fällen bereits erreicht worden sind und jetzt als Referenzgröße (*best practices*) dienen.

Bei der Formulierung von Indikatoren sollten generell die sogen. „SMART-CCR“-Anforderungen erfüllt werden. Indikatoren sollten demnach spezifisch (*specific*), messbar (*measurable*), erreichbar (*achievable*), relevant (*relevant*) und zeitnah zur Verfügung stehen (*timely*). Darüber hinaus sollten sie klar formuliert (*clear*), vergleichbar (*comparable*) und realistisch (*realistic*) sein.

D. Die wirkungsorientierte Planung von Projekten: Projektplanungs- und Wirkungsketten-Analysen

Die oben beschriebene Zielstruktur einschließlich der dazugehörigen Indikatoren ist Bestandteil einer größeren Wirkungskette, in der es eine Reihe aufeinander aufbauender Kausalbeziehungen gibt. Es handelt sich dabei um die logische Verknüpfung von Ressourcen, Aktivitäten, Leistungen, deren Nutzung und die daraus resultierenden Wirkungen. In der EZ unterscheidet man den sog. Logical Framework- (Logframe-) und den Wirkungskettenansatz als Planungsverfahren. In beiden Ansätzen wird in strukturierter und systematischer Weise aufgeführt, was von dem Entwicklungsvorhaben erwartet wird. Gleichzeitig wird ein Projektdesign erstellt, das Angaben zu den hierbei

getroffenen Annahmen und den hiermit verbundenen Risiken enthält. Die faktisch geplante Ebene eines Vorhabens sind die Ressourcen, die Aktivitäten und die Leistungen, deren Einsatz zu der weiterführenden Ebene der (angestrebten) Erreichung von direkt zugeordneten Ziele und – über diese – von übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen beitragen soll.

Diese Grundstruktur gilt für alle Formen von Entwicklungsmaßnahmen, seien es Projekte, Programme, Strategien oder Politiken, und für alle Institutionen in der EZ (z.B. UN, Weltbank, IWF, EU, etc.). Erst durch die systematische und strukturierte Auflistung zeitlich unterschiedlich anfallender Schritte und Effekte kann Transparenz bei allen in die Entwicklungsmaßnahme involvierten Verantwortungsträgern (*stakeholder*) geschaffen und die Entwicklungsmaßnahme in der Praxis erfolgreich implementiert werden. Unterschiedlich ist lediglich, was von den einzelnen entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen zu den einzelnen Elementen der Wirkungskette gerechnet wird und welche Begriffe hierfür verwendet werden. Auf internationaler Ebene werden vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD bspw. die übergeordneten Ziele als *goals* und die direkt zugewiesenen Ziele als *objectives* definiert; die Europäische Kommission hingegen verwendet die Begriffe *overall objective* (anstelle von *goals*) und *purpose* (anstelle von *objectives*). Unabhängig von diesen begrifflichen Feinheiten muss die hier dargestellte Grundstruktur stets an die spezifischen entwicklungspolitischen Vorhaben, an die Sprachregelungen der Geber sowie an die Anforderungen der durchführenden Organisation der EZ-Maßnahme angepasst werden. Konfligierende Ziele, die z.B. das Resultat neuerer Entwicklungen sowohl in den betrachteten Geber-als auch Partnerländern sein können, können – bei

jeweils unabhängiger Planung - nicht ausgeschlossen werden. Sie müssen dann im Sinne der vorne angeführten fünf Effektivitätsprinzipien aufeinander abgestimmt werden.

E. Wirkungsorientiertes Monitoring

Um feststellen zu können, ob und in welchem Umfang die in der Planung aufgeführten Größen (konkretisiert durch ihre Indikatoren) auf den einzelnen Entscheidungsstufen eingetreten sind, sollte eine Maßnahme nicht erst nach ihrer Fertigstellung, sondern bereits während ihrer Umsetzung kontinuierlich überprüft werden. Selbst wenn die final angestrebten Resultate zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig erfasst werden können, sollte noch während der Laufzeit der betrachteten Maßnahme durch einen Soll-Ist-Vergleich überprüft werden, ob sich ein Vorhaben hinsichtlich seiner geplanten Ergebnisse auf dem richtigen Weg befindet. Einen solchen Soll-Ist-Vergleich nennt man Monitoring. Monitoring ist insofern ein *„kontinuierlicher Prozess der systematischen Datensammlung zu spezifischen Indikatoren, um Leitung und Hauptbeteiligte eines laufenden EZ-Projekts über die erzielten Fortschritte und die erreichten Ziele sowie über die Verwendung bereitgestellter Mittel zu informieren“* (OECD-DAC 2009:35-36).

Die benötigten Daten und Informationen für die Kategorien Ressourcen, Aktivitäten und Leistungen können dabei meist aus maßnahmeninternen Unterlagen, bspw. der betrieblichen Kostenrechnung oder der Produktionsstatistik, entnommen werden. Anders sieht es mit Wirkungsinformationen und Daten oberhalb der Leistungsebene aus: Sie müssen in der Regel außerhalb der intern verfügbaren Unterlagen ermittelt werden, und diese Ermittlung ist häufig mit enormen Schwierigkeiten verbunden. Zu den klassischen Methoden der

Datenerhebung, die beim Monitoring zum Zuge kommen können, gehören vor allem Fragebögen, Interviews, Dokumentenanalyse, Beobachtung, Tests zur Überprüfung fachlicher Qualifikationen sowie Feedback-Workshops. Die letztlich unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen gewählte Methode sollte auf jeden Fall sicherstellen, dass das vorhandene Potential für die Gewinnung „guter“ Daten maximal ausgeschöpft wird. Gleichzeitig sollte darauf geachtet werden, dass die Datengewinnung nicht mit Kosten belastet ist, die den vorgegebenen finanziellen Rahmen für das Monitoring im Rahmen des betrachteten Vorhabens sprengen.

Angesichts der Tatsache, dass Monitorer häufig mit Sekundärdaten oder Ergebnissen arbeiten müssen, die nicht von ihnen persönlich erhoben bzw. erstellt wurden, müssen sie diese zumindest einschätzen, einordnen und zuordnen können. Folgende Punkte sind dabei wichtig:

- Die Monitorer sollten die ihnen vorgelegten Daten/Ergebnisse kritisch hinterfragen (z.B. wurde die Zielpopulation richtig ausgewählt? Wurden die Daten in der Stadt oder auf dem Land erhoben? Wie viele Männer und Frauen wurden befragt? Wurden die richtigen Fragen gestellt? Konnten Suggestivfragen vermieden werden?). Erst dann können die Monitorer die Daten/Ergebnisse richtig interpretieren und den in der Planung formulierten Wirkungen gegenüberstellen.
- Den Monitorern muss die Größe der Stichprobe bekannt sein, damit sie Statistiken auswerten können (z.B. was sagt das Ergebnis „1/3 der befragten Personen benutzen Kondome“ aus oder „15% der Schulabgänger in Region A finden einen besseren Job?)

- Die Monitorer sollten Fehler aufdecken können. Dafür müssen sie die dargestellten Ergebnisse durch einfaches Beobachten, durch Nachrechnen und/oder durch Prüfung der Quellen verifizieren. Erfahrungen haben nämlich gezeigt, dass Daten ab und an von Datensammlern manipuliert werden, wenn die zu befragenden Personen in nur schwer erreichbaren Gebieten leben.

Falls die Ergebnisse aus der Datenauswertung Handlungsbedarf zur Korrektur nicht erwünschter oder zu geringer Wirkungen aufzeigen, gilt es, mit allen Programmbeteiligten die weitere Durchführung zu besprechen und erst danach anzupassen. Die regelmäßige Revision der Relevanz, Effizienz und Effektivität der Handlungen sollte also mit einer regelmäßigen Anpassung der Aktivitäten, Methoden und Verfahren der zugrundeliegenden Maßnahme einhergehen, um die gesetzten bzw. veränderten Ziele zu erreichen. Eine abschließende Bewertung der Ergebnisse ist in der Regel aber nicht Bestandteil des Monitorings. Dies erfolgt erst im Rahmen einer Evaluierung.

F. Die Evaluierung von Entwicklungsmaßnahmen

Die entwicklungspolitische Bewertung einer EZ-Maßnahme erfolgt in einer Evaluierung. Die Prüfungskriterien der Entwicklungshilfe-Institution der OECD, der DAC, haben sich in der entwicklungspolitischen Debatte weitgehend durchgesetzt und bilden mittlerweile international die Evaluierungsgrundlagen von Entwicklungsvorhaben. Jede Bewertung einer bestimmten entwicklungspolitischen Maßnahme sollte demzufolge die Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit einbeziehen. Vom BMZ

wurde zusätzlich noch das Kriterium Kohärenz, Komplementarität & Koordination eingeführt.

Die Inhalte dieser sechs Kriterien lassen sich wie folgt beschreiben:

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle F.1: Die DAC-Evaluierungskriterien

Prüfkriterium	Inhalt
Relevanz	Tun wir das Richtige? Das Kriterium bezieht sich auf das Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Kooperationslandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen.
Effektivität	Erreichen wir die Ziele der Entwicklungsmaßnahme? Das Kriterium bezieht sich auf das Ausmaß, in dem Maßnahmen dazu beitragen, dass die (direkten) Ziele der Entwicklungsmaßnahme (Soll-Ist-Vergleich) sowie weitere, nicht vorher festgelegte, aber als wichtig erachtete (direkte) Ziele erreicht werden.
Effizienz	Werden die Ziele durch die Entwicklungsmaßnahme wirtschaftlich erreicht? Das Kriterium bezieht sich auf das Verhältnis von Ressourcen zu Resultaten (Input : Leistungen = Produktionseffizienz, Input : Wirkungen = Allokationseffizienz)
Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen	Trägt die Entwicklungsmaßnahme zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Ziele bei? Im Rahmen dieses Kriteriums ist zu überprüfen, ob und wie die Entwicklungsmaßnahme dazu beiträgt, die angestrebten übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen. Außerdem wird untersucht, ob und welche anderen positiven und negativen übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (über die gesamte Wirkungskette) eingetreten sind.
Nachhaltigkeit	Sind die positiven Wirkungen von Dauer? Im Rahmen dieses Kriteriums wird abgeschätzt, inwieweit die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen.
Kohärenz, Kom-plementarität & Koordination	Sind die entwicklungspolitischen Aktivitäten der einzelnen Geber mit- und untereinander abgestimmt? Im Rahmen dieses Kriteriums wird abgeschätzt, inwieweit die entwicklungspolitischen Forderungen der einzelnen Geber an das Partnerland widersprüchlich oder miteinander kompatibel sind. Die Abstimmung dieser politischen Forderungen der Geber mit den Partnern wird hier nicht erfasst, da sie bereits bei den anderen Evaluierungskriterien, z.B. bei der Relevanz, berücksichtigt wird.

Quelle: BMZ (2006) sowie eigene Ergänzungen.

Das Kriterium Kohärenz, Komplementarität & Koordination ist vor allem bei Programm- und Länderevaluierungen, insbesondere bei Gemeinschaftsfinanzierungen, wichtig. Bei

Projektevaluierungen kann auf die Anwendung dieses Kriteriums hingegen in der Regel verzichtet werden.

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz und Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird in der deutschen EZ eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle F.2: Das sechsstufige Ratingsystem der deutschen EZ

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen, und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis; trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Quelle: BMZ (2006).

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung aller fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen im Prinzip ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben.

Darüber hinaus hat das DAC mehrere **Prinzipien** (*quality standards*) definiert, die für die Bewertung laufender und abgeschlossener Aktivitäten gelten und bei der Durchführung von Evaluierungen eingehalten werden sollten. Zu ihrer Begründung wird häufig angeführt, dass nur bei ihrer Einhaltung Evaluierungen auch wirklich in der Lage sind, die geforderte Rechenschaftspflicht zu erfüllen und dem angestrebten institutionellen Lernen gerecht zu

werden (so dass streng genommen auch nur bei ihrer Einhaltung von Evaluierung gesprochen werden darf). Nicht nur das DAC, sondern auch viele bi- und multilaterale Geber haben mehrere Prinzipien definiert, die für die Bewertung laufender und abgeschlossener Aktivitäten gelten und bei der Durchführung von Evaluierungen eingehalten werden sollten. In ihrem Mittelpunkt steht vor allem die Forderung nach Unabhängigkeit der Evaluierer, ohne die nach allgemein gültiger Auffassung keine objektive und damit letztlich auch verwertbare Evaluierung stattfinden kann.

G. Akzeptanz von Monitoring und Evaluierung

Der internationale Druck, die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen und mit geeigneten Verfahren von Monitoring und Evaluierung nachzuweisen, ist in den letzten Jahren rapide gestiegen. Dies trifft insbesondere auf die Geberländer zu, die gegenüber ihren Steuerzahlern eine Rechtfertigungspflicht haben. Bei den Partnerländern werden Monitoring und Evaluierung trotz der internationalen Konferenzen häufig noch als reine Kontrollinstrumente gesehen, die Auskunft über die Qualität einzelner Personen, Institutionen und Organisationen geben sollen, auf deren Basis über die weitere Unterstützung entschieden wird. Die eigentliche Idee von Monitoring und Evaluierung als Managementwerkzeug, mit dem Lernerfahrungen aus der Vergangenheit abgeleitet und auf zukünftige Vorhaben in der EZ übertragen werden können, haben bis dato noch nicht alle Akteure der EZ verinnerlicht. Pflicht der Geberländer ist es, die Akzeptanz von Monitoring und Evaluierung zu erhöhen. Dies hat mehrere Gründe: Da unter anderem der Nachweis von Wirkungen nur mit einer intensiven Datensammlung einhergeht, die ohne die starke Mithilfe der Partnerländer nicht zu bewerkstelligen ist, ist

es erforderlich, die Partner stark miteinzubeziehen. Durch die Mitwirkung an Monitoring und Evaluierung werden Kapazitäten entwickelt, die auch in zukünftigen Vorhaben von großem Nutzen sein können. Ob und in welchem Ausmaß Monitoring und Evaluierung akzeptiert werden, hängt allerdings davon ab, wie Monitoring und Evaluierung kommuniziert wird. Auch ist entscheidend, wie entwicklungspolitische Ziele formuliert sind. Schwere (teils unrealistische) Ziele, bei denen die Gefahr groß ist, dass sie nicht erreicht werden, können dazu führen, dass Daten nicht richtig gesammelt und analysiert werden. Eine fehlerhafte Datenerhebung und analyse kann allerdings auch auftreten, wenn die Fähigkeiten der involvierten Akteure nicht mit den für Monitoring und Evaluierung nötigen Fähigkeiten übereinstimmen.

Literaturhinweise:

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 120 (2006), Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale EZ: Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen, Bonn (Juli) 2006. URL: http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/evaluierungskriterien.pdf, download 10.3.2011;
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2008), Wirkungsorientiertes Monitoring - Leitfaden für die Technische Zusammenarbeit, Eschborn;
- Hemmer, H.-R. (2010), Wirksamkeit und Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit auf der Projektebene, in: Faust, J. / Neubert, S.

(Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik - Befunde, Reformen, Instrumente. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, Band 8, Baden-Baden;

- OECD-DAC Network on Development Evaluation (Hrsg.) (2009), *Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management*, Paris, OECD, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/7/43184177.pdf>, download 10.3.2011;
- The World Bank (2005), *The Logframe Handbook. A Logical Framework Approach to Project Cycle Management*, Washington D.C., World Bank.

Hans-Rimbert Hemmer Felipe Isidor Serrano Sarah Linde

Entwicklungsländer und Soziale Marktwirtschaft

Welche Wirtschafts- und Sozialordnung ist geeignet, in einem Entwicklungsland ein menschenwürdiges und ökonomisch erfolgreiches Leben entstehen zu lassen? Diese ordnungspolitische Kernfrage hat in der Entwicklungspolitik seit Ende des Zweiten Weltkrieges zu sehr unterschiedlichen, teilweise konkurrierenden Antworten geführt. Die Brauchbarkeit der Marktwirtschaft für die wettbewerbliche Planung und Steuerung des Wirtschaftsprozesses in den erst wenig entwickelten Ländern wurde zunächst abgelehnt oder doch zumindest skeptisch eingeschätzt. Im Folgenden soll der Wandel von der anti-liberalen Auffassung mit umfangreicher staatlicher Wirtschaftsplanung und fortwährenden Staatsinterventionen in der Entwicklungspolitik bis hin zu der heute erkannten Bedeutung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen als Voraussetzungen für eine

erfolgreiche Entwicklungsstrategie aufgezeigt werden. Es geht um die grundsätzliche ordnungspolitische Ausrichtung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik von Entwicklungsländern, also jener Länder in der Welt, die insbesondere in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung einen relativ niedrigen Stand aufweisen. Nach der Auflistung des Development Assistance Committee (DAC der OECD) für die Berichtsjahre 2011 - 2013 gibt es außerhalb Europas immer noch 138 Entwicklungsländer und -gebiete; die größte Gruppe dieser armen Länder – nämlich 50 – befindet sich in Afrika südlich der Sahara.

Die Ursachen für den Wandel in der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit in Bezug auf die ordnungspolitischen Prinzipien sowie die wirtschaftspolitischen Ziele und Maßnahmen waren vielfältig (Menzel, 1993, 131 – 178): neue Erkenntnisse der sozioökonomischen Entwicklungstheorien, Lerneffekte auf Grund von Erfolgen und Fehlern bei der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, eine veränderte politische Gewichtung der Entwicklungshilfe als vordringliche internationale Aufgabe, knappere Finanzmittel für die [Entwicklungspolitik](#) sowie weltweite Veränderungen in den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen nach dem Scheitern der sozialistischen Modelle und der fortschreitenden [Globalisierung](#). Hinzu kam, dass in den letzten Jahren in einigen wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklungsländern (beginnend mit Singapur, Südkorea, Taiwan) Veränderungen sowohl hinsichtlich der dominierenden ökonomischen Wachstumsstrategien als auch der gesellschaftspolitischen Auffassungen über die Rolle von Individuum und Kollektiv und damit von Privatwirtschaft

und Staat eingetreten sind. Man kann den grundsätzlichen Wandel in der vorherrschenden [Ordnungspolitik](#) in den Entwicklungsländern und in der Konzeption der Entwicklungspolitik vereinfachend in vier Phasen einteilen:

1. Staatliche Wirtschaftslenkung und Wirtschaftswachstum als dominante Entwicklungsstrategie Die Ablehnung der Marktwirtschaft als Ordnungsmodell für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den armen Ländern wurde im Wesentlichen mit den jeweils spezifischen Gegebenheiten und politisch-ideologisch begründet. Argumente waren die fehlende Reaktion der scheinbar passiven Armen auf ökonomische Anreize und Sanktionen, das Fehlen von privaten dynamischen Unternehmern vor allem im gewerblichen Sektor, die mangelnde Spar- und Investitionsfähigkeit einer armen Gesellschaft, die Schwächen der institutionellen Infrastruktur (insbesondere Rechtssystem, Staatsverwaltung, Bildungswesen) sowie das Vorhandensein struktureller Rigidität (z. B. dual economies, Dependenz der Entwicklungsländer als Peripherie).

In vielen asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern wurde der [Sozialismus](#) zum Entwicklungsmodell (Besters/Boesch, 1966, 1537 - 1545). Bei allen Unterschieden in den sozialistischen Bewegungen bestand Gemeinsamkeit in der Ansicht, gegen die Ausbeutung durch die ehemaligen Kolonialmächte und Industrieländer sowie durch ausländische Unternehmen kämpfen zu müssen. Das sozialistische Entwicklungsmodell beinhaltete vor allem staatliche Wirtschaftsplanung (mehrjährige volkswirtschaftliche Entwicklungspläne), umfangreiches Staatseigentum (Bodenschätze, Unternehmen) sowie Konsum-, Kredit- und Produktionsgenossenschaften unter staatlicher Beeinflussung.

Die Fixierung der Entwicklungspolitik auf die Erzielung von Wirtschaftswachstum ging von der Erwartung aus, dass die ökonomischen Erfolge auch unmittelbar bei den ärmsten Bevölkerungsschichten zu einer Verbesserung der Lebenssituation führen würden, die Wachstumseffekte würden „durchsickern“ (Trickle-down-Effekte). Die Entwicklungsstrategie war im Sinne einer nachholenden industriellen Entwicklung vorrangig auf die Förderung der Industrie – teilweise von Großprojekten – und der materiellen Infrastruktur (Verkehrswege, Energieversorgung) ausgerichtet. Die wachstumsorientierte sektorale Politik basierte auf umfangreicher staatlicher Planung und Staatsinterventionen als scheinbar unverzichtbare Voraussetzungen für die Industrialisierung (z. B. in Ägypten, Indien und Kolumbien). Die Auswahl der Entwicklungsprojekte, die Finanzierung über bilaterale und multilaterale internationale Hilfe und häufig auch die Durchführung der Projekte selbst lagen in staatlicher Hand, zumeist bei der Zentralregierung. Diese Politik wurde nicht von subsidiären und partizipativen Ansätzen begleitet, die Eigenverantwortung und Initiativen der Armen gefördert hätten. Es dominierte bis Anfang der 1970er Jahre eine auf das Wachstumsziel konzentrierte sektorale Entwicklungsstrategie, die verteilungspolitische Ziele weitgehend ausklammerte.

2. Staatliche Wirtschaftssteuerung und armutsorientierte Grundbedürfnisstrategie Vorrangiges Ziel der Entwicklungspolitik wurde in den 1970er Jahren die Bekämpfung der Massenarmut; zunächst ging es vor allem um die Befriedigung der Grundbedürfnisse. Es sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, die eine volle materielle und soziale Entfaltung der Menschen in einem Entwicklungsland gestatten. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse sollte mittelbar über die verbesserte

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Menschen und damit ihrer Arbeitsproduktivität zu einem Wirtschaftswachstum auf breiter Basis führen. Bei dieser Politik betonte man weiterhin die Rolle des Staates. Die Armen wurden vorrangig als Anspruchsberechtigte - als „Objekte“ - gesehen und die Daseinsvorsorge ausschließlich dem Staat zugewiesen. Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe waren als Leitbilder kaum vertreten.

Mit dem Millenniumsziel, beschlossen im Jahr 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die extreme Armut in der Weltbevölkerung bis 2015 zu halbieren, wurde eine Gewichtsverlagerung in der Entwicklungspolitik eingeleitet. Es soll die wirtschaftliche Dynamik und die aktive Teilnahme der Armen erhöht werden. Damit wird der entwicklungspolitische Ansatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ betont und komplementär zum Ansatz einer globalen Strukturpolitik gesehen.

Eine negative Auswirkung der bisherigen, auf staatlichen Entwicklungsplänen und Staatsinterventionen beruhenden Entwicklungsstrategien war, dass es seit den 1970er Jahren zu einem fortgesetzten Anstieg der Auslandsverschuldung und der Überschuldung vieler Länder kam. Die Verschuldungsquote, die das Verhältnis zwischen der Gesamtverschuldung eines Landes und dem Bruttosozialprodukt ausdrückt, ist für alle Entwicklungsländer zusammen von 21% (1980) auf 40% (1984) angestiegen und auf hohem Niveau geblieben. Die Ursachen für Umfang und Struktur der Auslandsverschuldung sind interner und externer Art. Interne Ursachen gehen auf spezifische Gegebenheiten und ordnungspolitische Probleme in den armen Ländern zurück. Dazu gehören insbesondere Import- und Exportabhängigkeiten aufgrund unzulänglicher

Produktionsstrukturen, verzögerte Anpassungen an weltwirtschaftliche Veränderungen, ineffiziente Verwendung privater und öffentlicher Auslandskredite, hohe öffentliche Budgetdefizite - oft Folgen von Bürgerkriegen, Rüstungsausgaben und industriellen Prestigeobjekten -, Kapitalflucht, Rechtsunsicherheit, politische Instabilität sowie generell das Versagen der politisch Verantwortlichen (bad governance). Zu den externen Ursachen der Auslandsverschuldung gehören sowohl entwicklungshemmende ordnungspolitische Rahmenbedingungen, wie Behinderungen der armen Länder bei dem Zugang zu Weltmärkten und insbesondere das Agrarmarktschutzsystem der Industrieländer (vor allem der USA und der EU), als auch Marktfaktoren, wie sinkende Weltmarktpreise für wichtige Rohstoffe, Verschlechterung der terms of trade und steigende Zinssätze auf internationalen Finanzmärkten. Zur Überwindung der Schuldenkrise vieler Entwicklungsländer war es zwar hilfreich, seit 1985 Umschuldungsverhandlungen seitens IWF und Weltbank mit den betroffenen Ländern, Strukturanpassungsprogramme, Entschuldungsinitiativen (1996 und 1999) für hochverschuldete Länder und die Streichung von Auslandsschulden (ab 2005 für zunächst 18 Staaten wie Ägypten, Äthiopien, Nicaragua und Sambia) zu nutzen. Aber letztlich entscheidend wird sein, in den überschuldeten Ländern marktwirtschaftlich orientierte Anpassungs- und Reformprozesse zu erreichen. Diese sollten in bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit gefördert und durch Partizipation breiter Bevölkerungskreise unterstützt werden. Ziel ist, die Entwicklungsländer fair und diskriminierungsfrei an der internationalen Arbeitsteilung zu beteiligen.

3. Schaffung freiheitlicher politischer und marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung Nachdem sowohl die wachstumspolitische Strategie als auch die Grundbedürfnisstrategie insgesamt Unterentwicklung und Armut weniger als erwartet überwinden konnten, kam es zu einem Politikwechsel. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung (sustainable development, auch als Nachhaltigkeit, Zukunftsfähigkeit bzw. Dauerhaftigkeit bezeichnet) erhielt seit Anfang der 1980er Jahre durch die Aktivitäten der UN-Sonderkommission für Umwelt und Entwicklung und deren Bericht „Our Common Future“ (Brundtland-Bericht, 1987) eine herausragende Bedeutung. Das Konzept bindet die früher isoliert gesehene Entwicklung armer Länder ein in eine globale Entwicklung und in das Bewusstsein gemeinsamer Überlebensinteressen, und es verknüpft zugleich Entwicklungs- und Umweltprobleme als globale Probleme.

Die neue Konzeption ist darauf gerichtet, die internen Rahmenbedingungen in den armen Ländern sowie die externen Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft so zu verändern, dass staatliche Entwicklungspolitik und Eigenanstrengungen der Armen zusammen zu einer erfolgreichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung führen. Dabei wird Entwicklungspolitik umfassender als früher verstanden: Zum einen ist sie langfristige Ordnungs- und Strukturpolitik in dem Sinne, dass der Staat die internen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer freiheitlichen Ordnung schafft. Konkret sind das: Beachtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, effiziente Institutionen und Regeln der Marktwirtschaft sowie Grundlagen von good governance. Auch die externen

Rahmenbedingungen – nämlich die internationale Handels- und Finanzordnung sowie in wichtiger Erweiterung die Umweltschutzregeln – müssen neu gestaltet werden. Leitideen sind das Prinzip der Nichtdiskriminierung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und das Haftungsprinzips bei allen ökonomischen Aktivitäten. Zum anderen ist Entwicklungspolitik auch Prozesspolitik in dem Sinne, dass sie als kurz- und mittelfristig angelegte Politik marktkonform in den Wirtschaftsprozess eingreift, z. B. durch Anpassungssubventionen oder um makroökonomische Ungleichgewichte zu überwinden. Für die ordnungspolitisch veränderte Entwicklungsstrategie sind Staat und Märkte komplementär in ihrem Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung. Der Rechtsstaat als Träger der Ordnungspolitik muss die Regeln bereitstellen und schützen, ohne die wettbewerbliche Märkte nicht funktionieren.

4. Gestaltung der nationalen Wirtschafts- und Sozialordnung in Orientierung am Referenzmodell der Sozialen Marktwirtschaft Seit einigen Jahren ist zunehmend erkannt worden, dass in einem Entwicklungsland sowohl ökonomische als auch gesellschaftliche Ziele unter den Bedingungen liberaler, verlässlicher Regeln in Wirtschaft und Politik erfolgreich realisiert werden können. Für die Brauchbarkeit der Marktwirtschaft in Entwicklungsländern und speziell für die Orientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft sprechen folgende Argumente (Erhard/Müller-Armack, 1972, 377 - 386):

a. Offenheit der Ordnungsentwicklung in Freiheit und Verantwortung: Als ein wesentliches Merkmal der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft gilt, dass sie eine evolutive Ordnung ist.

Die Offenheit liegt darin, die Institutionen und Regeln dieser Form der Marktwirtschaft auf neue und veränderte Bedingung in einem Land einstellen zu können, ohne das Grundprinzip der Erhaltung einer freiheitlichen Ordnung aufzugeben. Gerade für Entwicklungsländern, deren wirtschaftliche und soziale Lage sehr verschieden ist und sich stark verändern kann, hat man mit der Sozialen Marktwirtschaft ein Ordnungskonzept, das in der praktischen Ausgestaltung im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen offen ist.

b. Friedensstiftender Charakter der Sozialen Marktwirtschaft (soziale Irenik): Die Idee der [sozialen Irenik](#) betrifft die gesellschaftliche Dimension der Sozialen Marktwirtschaft. Es ist der Gedanke, dass für die Grundwerte Freiheit und soziale Gerechtigkeit ein gesellschaftlicher Konsens weitgehend erreichbar ist, auch in Entwicklungsländern. Auf der Grundlage dieser Wertvorstellungen kann die praktische Wirtschafts- und Sozialpolitik im Einzelnen gestaltet werden, wobei allerdings beide Wertorientierungen in Qualität und Quantität angemessen berücksichtigt werden müssen. Nach dieser Auffassung stellt sich die soziale Ausgestaltung der marktwirtschaftlich-wettbewerblichen Ordnung in einem Entwicklungsland als eine auf friedlichem Wege zu lösende Aufgabe. Der Ansatz öffnet die Chancen, alle gesellschaftlichen Gruppen in einem Land in die Ordnungsgestaltung einzubeziehen. Die Soziale Marktwirtschaft ist nach [Müller-Armack](#) als eine irenische Formel zu verstehen, „die versucht, die Ideale der Gerechtigkeit, der Freiheit und des wirtschaftlichen Wachstums in ein vernünftiges Gleichgewicht zu bringen“ (Müller-Armack, 1969, 131).

c. Staatliche Kompetenz und Verantwortung für die Schaffung der marktwirtschaftlichen

Rahmenbedingungen: Der demokratische Staat hat die Verantwortung dafür, die Regeln und Institutionen dieser modernen Form der Marktwirtschaft zu schaffen und zu sichern sowie die wirtschaftliche und soziale Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems zu fördern. Diese ordnungs- und prozesspolitischen Aufgaben sind umfangreich: Sie beinhalten zum einen den Aufbau und die Funktionssicherung der institutionellen und materiellen Infrastruktur eines Landes. Dazu zählen Rechtsstaatlichkeit, Marktinstitutionen, zivilgesellschaftliche Institutionen, Verkehrs-, Energie-, Bildungs- und Gesundheitswesen. Zum anderen gilt es, private Aktivitäten in allen Wirtschaftsbereichen des erst wenig entwickelten Landes zu ermöglichen.

d. Mobilisierungsfunktionen der Marktwirtschaft: Die Marktwirtschaft hat eine wirtschaftliche und soziale Mobilisierungsfunktion, von der erhebliche Wachstumsimpulse ausgehen. Wenn es gelingt, die Bedingungen, unter denen Produzenten und Konsumenten wirtschaften, im Sinne der Marktwirtschaft stabil und berechenbar zu gestalten, dann fördert das die individuelle Initiative. Marktwirtschaftliche Prozesse auf den Arbeits-, Kapital-, Güter- und Dienstleistungsmärkten bewirken, dass bestehende persönliche und gesellschaftliche Abhängigkeiten durch sachlich-funktionale Beziehungen abgelöst werden. Einführung und Stärkung des wirtschaftlichen Wettbewerbs sind Schritte zur Auflösung privilegierter Positionen und zur Machtkontrolle. Wettbewerb und funktionsfähige Märkte haben eine Entdeckungs- und Auswahlfunktion, die in Ländern mit erst wenig entwickelten Kommunikationswegen und mit einer Vielzahl von unsicheren Wirtschaftstätigkeiten sowohl im traditionellen als auch im modernen landwirtschaftlichen und gewerblichen Sektor armutsüberwindend wirken.

e. *Politische Effekte der Marktwirtschaft*: Die Orientierung der Entwicklungspolitik an der Sozialen Marktwirtschaft hat auch politische Wirkungen. Die Schaffung eines verlässlichen Rechtsrahmens für die Marktwirtschaft und den Wettbewerb gestattet einer großen Zahl von Menschen, wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen. Die Entscheidungsfreiheit für ökonomische und soziale Aktivitäten wird ausgeweitet. Damit werden zugleich politische Ziele, wie die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Selbstbestimmung erreichbar.

Literaturhinweise

- Acemoglu, D./ Robinson, J. (2012), *Why Nations Fail*, New York;
- Besters, H./ Boesch, E. E. (Hrsg.), (1966), *Entwicklungspolitik. Handbuch und Lexikon*, Stuttgart;
- Erhard, L./ Müller-Armack, A. (Hrsg.), (1972), *Soziale Marktwirtschaft Ordnung der Zukunft. Manifest '72*, Frankfurt/Main;
- Hemmer, H.-R. (2002), *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung*, 3., neubearb. und erw. Auflage, München;
- Menzel, U. (1993), *40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie*, in: *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1: *Grundprobleme - Theorien - Strategien*, hrsg. von Nohlen, D./Nuscheler, D., Bonn;
- Müller-Armack, A. (1969), *Der Moralist und der Ökonom. Zur Frage der Humanisierung der Wirtschaft*, in: *Ders., Genealogie der Sozialen*

Marktwirtschaft , 2., erw. Auflage 1981, Bern, S. 123 – 140;

- Sauter, H. (2004), Weltwirtschaftsordnung. Die Institutionen der globalen Ökonomie, München.

Ronald Clapham

Internationale Organisationen

Die politischen Diskussionen über die Organisation der politischen Zusammenarbeit, der Währungssysteme sowie des internationalen Austausches von Gütern und Dienstleistungen reichen weit in die Zeit vor dem 2. Weltkrieg zurück. Bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges regulierte sich die weltweite Wirtschaft weitgehend *ohne* völkerrechtliche Verträge und internationale Institutionen durch Freihandel und ein stabiles Währungssystem (sog. Goldstandard). Als dominierende politische und wirtschaftliche Macht dieser Zeit stellte Großbritannien den maßgeblichen Ordnungsfaktor dar (*pax britannica*). Diese Situation war vielfach eine Referenz für spätere Bemühungen, das durch den 1. Weltkrieg zusammengebrochene internationale Gefüge wieder herzustellen.

Nach dem 1. Weltkrieg sollte der Völkerbund als System der Staaten die politische Stabilität wieder herstellen, was mangels einer starken politischen und wirtschaftlichen Ordnungsmacht, wie es Großbritannien vor dem 1. Weltkrieg war, nicht gelang. Die USA war für diese Aufgabe noch nicht bereit. Auch im Bereich des internationalen Handels gelang es nicht, eine verlässliche Ordnung aufzubauen und den entstandenen Protektionismus wirksam einzudämmen. Die Struktur der Weltwirtschaft ist durch den Ersten Weltkrieg nachhaltig gestört worden. Die

1929 einsetzende Weltwirtschaftskrise brachte die instabile internationale Währungs- und Handelsordnung endgültig zum Einbruch. Dieses Resultat ist kennzeichnend für die mangelnde politische Bereitschaft der Regierungen dieser Ära, die internationalen wirtschaftlichen und politischen Folgen einer strikt nationalstaatlichen, also nicht-kooperativen und aggressiven Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Die wirtschaftlichen Wirkungen waren katastrophal: Währungszusammenbruch, Börsencrash, Produktionsrückgang, Halbierung des Welthandels, Preis- und Lohnabfall, hohe Arbeitslosenzahlen usw. Die wirtschaftliche Krise zog tiefgreifende politische Konsequenzen wie z.B. den Aufstieg des Nationalsozialismus nach sich.

Diese politische und wirtschaftliche Krise ist für die Ordnung der Weltwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg immer die warnende Bezugsbasis gewesen. So wurde noch vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Vision einer neuen Internationalen Gemeinschaft entwickelt, die sich nicht wie bisher nur auf die politische Zusammenarbeit stützt. Eine zwingende Einbindung aller wichtigen Nationen in den Bereichen *Währung, Handel und Entwicklung* entsprach dem Ziel der zukünftigen Verminderung des kriegerischen Konfliktpotenzials weltweit und sollte deshalb die Basis für ein neues System, eine so genannte *Friedensordnung* bilden. Die Gründung neuer Internationaler Organisationen stand zur Debatte. Die Konferenz von Bretton Woods (USA) 1944 besiegelte einen neuen Verbund der Währungen von 44 Staaten in einem Fixkurssystem ([Reform des internationalen Währungssystems](#)) mit dem Dollar als Leitwährung und damit indirekt den USA als Ordnungsmacht. Zur Überwachung und Stabilisierung des Systems wurde dafür der Internationale Währungsfonds (IWF) und zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung

weltweit die Weltbank gegründet. Als Basis einer weltweiten politischen Zusammenarbeit wurde 1945 die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) und später ihre einzelnen Unterorganisationen gegründet. Der Ausbau des weltweiten Handels ruhte auf dem 1947 unterzeichneten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das in seinen Funktionen 1995 von der Welthandelsorganisation (WTO) abgelöst wurde.

Verschiedene Internationale Organisationen wurden in der Zwischenzeit gegründet und stellen heute wesentliche Akteure in der politischen Landschaft dar. Deshalb werden sie auch im wissenschaftlichen Bereich umfassend untersucht. Als eine internationale Organisation wird allgemein ein Zusammenschluss von mehreren Mitgliedern *über nationale Grenzen hinweg* verstanden; multinationale Unternehmen werden hierbei ausgeklammert. 1995 wurde ihre Zahl auf 3.000 bis 4.000 geschätzt. Zu den Aufgaben zählen insbesondere die Koordination der Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Bereiche mit Hilfe eines meist vertraglich unterlegten Rechts- und Regelrahmens sowie die Schaffung einer Kommunikationsplattform zum regelmäßigen Dialog zwischen den Mitgliedern.

Eine weitergehende Differenzierung kann anhand vielfältiger Merkmale erfolgen. Insbesondere die *Trägerschaft* stellt ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal für internationale Organisationen dar. Es kommen *staatliche* Träger (z.B. bei der WTO) und *nichtstaatliche* Träger (z.B. bei Amnesty International) in Betracht. Das Verhältnis von staatlichen Organisationen zu nichtstaatlichen Organisationen beträgt ca. 1 zu 10. Die staatlichen internationalen Organisationen sind von besonderem Interesse, da die Mitgliedschaft, aber auch die Nicht-Mitgliedschaft eines Nationalstaates erhebliche

Auswirkungen auf seine Souveränität und damit auch auf die nationale (Wirtschafts-)Politik haben kann. Die zeitliche, sachliche, geographische und rechtliche *Reichweite* der Internationalen Organisation sowie die damit verbundene *Kompetenzstärke* bei den Mitgliedern sind hierfür ebenfalls ausschlaggebend. Wirtschaftspolitisch sind die Internationalen Organisationen im Bereich der Wirtschaft am bedeutendsten, insbesondere Bestimmungen zum Kapital- und Zahlungsverkehr sowie dem Handel sind relevant. *Geographisch* sind die verschiedensten Konstellationen möglich – von regionalen Zusammenschlüssen (z.B. EU) über kontinentale bzw. multiregionale (z.B. Amerikanische Freihandelszone – NAFTA) bis hin zu kontinentübergreifenden, globalen Organisationen (z.B. [Internationale Arbeitsorganisation – ILO](#)).

Die *rechtliche* Reichweite ist sehr facettenreich. Die vertragliche Bindung an Beschlüsse von Gremien der Organisation, Abstimmungs- und Delegationsrechte in den Gremien, die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Organisation, das Befolgen von Richtlinien und unzählige weitere Aspekte werden in jeder internationalen Organisation auf verschiedene Art und Weise vereinbart und durchgesetzt. Diese spezifische rechtliche Ausgestaltung entscheidet aber maßgeblich über ihre Kompetenzstärke und somit über den Einfluss auf die nationale Politik (also auch die Wirtschaftspolitik) der Mitgliedstaaten sowie über das Potenzial der Zielerreichung und der Fortführung der [Integration](#) einer Organisation. Im Laufe der Zeit kamen zu den *formellen* Organisationen (vertraglich fixiert) auch *informelle* hinzu, wobei auch letztere einen wesentlichen Einfluss auf die Abläufe in der Weltpolitik und in den einzelnen Staaten haben (z.B. der Weltwirtschaftsgipfel). Internationale Organisationen

leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Globalisierung.

Grundsätzlich haben die Internationalen Organisationen im wirtschaftlichen Bereich eine Stabilisierung der Weltwirtschaft bewirkt und damit zusammen mit der politischen Annäherung die Grundvoraussetzung für eine zukünftig stetigere Entwicklung der Menschheit geschaffen. Der Prozess der weltweiten Annäherung war und ist immer von Rückschlägen begleitet, aber das neue System hat sich als relativ krisenfest und stabil erwiesen. Ohne Zweifel kann die heutige internationale Ordnung als ein historisch einmaliges Resultat der Bemühungen um eine freiheitlich und demokratisch orientierte Welt bezeichnet werden.

Kurzdarstellung einiger Internationalen Organisationen:

Internationaler Währungsfond (IWF)

- Gegründet 1944 in Bretton Woods (USA); Sitz: Washington, D.C. (USA); Mitglieder: 182
- Ziel: Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik, insbes. die Stabilisierung der Wechselkurse.
- Instrumente: Überwachung und Beurteilung der Wechselkurspolitik der Mitglieder; Finanzhilfen (Kredite und Darlehen) zum Ausgleich von Zahlungsbilanzungleichgewichten, meist verbunden mit wirtschaftspolitischen Auflagen; Vermittlung von Fachkenntnissen in Bereichen der Geld- und Fiskalpolitik.
- Internet: www.imf.org

Weltbank (IBRD)

- Gegründet 1944 in Bretton Woods (USA); Sitz: Washington, D.C. (USA); Mitglieder: 183.
- Ziel: Entwicklungshilfe zur Bekämpfung von Armut und zur Schaffung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums in den armen und ärmsten Ländern der Welt, Unterstützung insbes. im Bereich der Bildung und Gesundheit.
- Instrumente: Finanzhilfen (Darlehen und Kredite); Analyse und Beratung; Vermittlung von Fachkenntnissen.
- Internet: www.worldbank.org

Organisation der Vereinten Nationen (UNO)

- Seit 1945 in Kraft; Sitz: New York; Mitglieder: 189.
- Ziel: Sicherung von Frieden und Sicherheit, Wahrung der Menschenrechte, friedliche Kooperation zwischen den Nationen, Schlichtung internationaler militärischer, wirtschaftlicher, sozialer, humanitärer und kultureller Konflikte.
- Instrumente: Die „Familie“ der Vereinten Nationen umfasst 15 Unterorganisationen sowie diverse Programme und Ausschüsse mit jeweils eigenen Agendas und Budgets.
- Internet: www.un.org

Allgemeines Zoll-und Handelsabkommen (GATT) bzw. Welthandelsorganisation (WTO)

- Multilateraler Vertrag, geschlossen 1948 in Genf (Schweiz); Sitz: Genf; Mitglieder: 142 (WTO).

- Ziel: Abbau von Handelshemmnissen und Zöllen, als Basis einer später nicht gegründeten Handelsorganisation unterzeichnet; nahm mit der Zeit den Charakter einer Internationalen Organisation an.
- Instrumente: offizielle Verhandlungsrunden zwischen allen Vertragsparteien; Anwendung vom Prinzip der *Meistbegünstigung* (Zollvorteile, die einem Mitgliedsland zugesprochen werden, gelten sofort und bedingungslos ebenso für alle anderen Mitglieder) und *Reziprozität* (gleichwertige Zugeständnisse für Vergünstigungen) unter den Vertragspartnern sowie das Verbot der Verschärfung alter und der Einführung neuer Handelshemmnisse; Möglichkeiten der Schlichtung von Konflikten, Überwachung und Analyse der nationalen Handelspolitik von Mitgliedern, Sonderstellung für Entwicklungsländer (sog. Enabling Clause).
- Resultat: Verhandlungsrunden führten zu einer Reduktion der Zölle weltweit und zum Verbot jeglicher mengenorientierter Handelshemmnisse; die letzte Verhandlungsrunde (Uruguay 1986–1994) resultierte in der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) am 01.01.1995 als Nachfolge-Organisation.
- [Internationale Handelsordnung](#)
- Internet: www.wto.org

Tabelle: Die Verhandlungs-und Zollsenkungsrunden des GATT(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Die Verhandlungs- und Zollsenkungsrunden des GATT

Verhandlungs- runde	Jahr	Ø gewich- tene Zoll- senkung (%)	Wert des von Zoll- senkungen erfassten Handels in		Ø Zollsätze von 19 Industrie- nationen (%)	Anteil der freien Importe an den Gesamt- importen (%)
			Mrd. US-\$	% des Welt- handels		
Genf	1947	19	10	ca. 20		
Ancey	1949	2	k.A.	k.A.		
Torquay	1950/ 1951	3	k.A.	k.A.		
Genf	1955/ 1956	2	2,5	2,7		
Genf (Dillon Runde)	1961/ 1962	7	4,9	3,5		
Genf (Kennedy-Runde)	1964 - 1967	35	400	18,6	6,2 - 8,1	
Genf (Tokio-Runde)	1973 - 1979	34	148	9	2,3 - 7,9	20
Genf (Uruguay-Runde)	1986 - 1993	38	464	25	2,9 - 4	43
Doha	2001 - Konferenz auf Bali 2013	Themenbereiche: Marktzugang, Handel und Dienstleistungen, Anti-Dumping, Investitionen, Wettbewerb, Handelserleichterungen, E-Commerce, Sonderstellung der Entwicklungsländer i. w. S.				

Quellen: Hasse, R./ Koch, T. (1987), *Das GATT*, in: *WiSU*, Nr. 12, S. 608-610; *Financial Times* vom 16.12.93

Literaturhinweise:

- ANDERSEN, U./ WOYKE, W. (Hrsg.) (1995), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2. Auflage, Opladen;
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1992), *Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft*, 4. Auflage, Frankfurt/Main;
- PLOETZ, C. (Hrsg.) (2001), *Der große Ploetz. Daten Enzyklopädie der Weltgeschichte*, 32. neu bearbeitete Auflage, Freiburg i.Br.

Marina Ignatjuk

Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise

Monetäre Kriseninterventionen als Risiko für die Weltwirtschaft

Am 15. September 2008 verkündete die viertgrößte amerikanische Investmentbank Lehman Brothers ihre Zahlungsunfähigkeit. Der Bankrott der Bank stellte einen Höhepunkt der Subprime-Krise dar, der durch die schlagartige Erosion des Vertrauens der Banken untereinander das internationale Finanzsystem paralyisierte. Der drohende Zusammenbruch des Finanzsystems veranlasste viele Regierungen zu Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen in bisher unbekanntem Ausmaß. Rettungsmaßnahmen in Form von staatlichen Milliardenbürgschaften, Teilübernahmen von Banken, staatlichen Beteiligungen an Unternehmen und gewaltigen Liquiditätsspritzen der Notenbanken sollten das Vertrauen in die Banken wiederherstellen und sie vor einem Zusammenbruch retten. Das Schlüsselwort war „systemische“ Krise.

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Ursachen der Krise vollzog sich auf unterschiedlichen Ebenen und warf grundsätzliche Fragen auf. Die Vergabepaxis der Kredite in den Vereinigten Staaten wurde ebenso thematisiert wie die mangelhafte Regulierung und Aufsicht der Finanzinstitute, das fragwürdige Anreizsystem der hohen Bonuszahlungen bei kurzfristigen Erfolgen, die unzureichende [Haftung](#) der maßgeblichen Entscheidungsträger, die inadäquate Geldpolitik der amerikanischen Zentralbank, das strittige Geschäftsgebaren der Rating-Agenturen bei der Verbriefung und Bewertung von Hypothekenforderungen (Sekurisation), die dann in großem Umfang international verkauft worden sind (FCIC-Studie, 2011).

In der Tat sind die gewonnenen Erkenntnisse ein wichtiger Beitrag zum Verständnis der Subprime-Krise. Allerdings zeigte sich schnell, dass die Subprimekrise nur ein Dominostein in einer Kette von weltwirtschaftlichen Risiken war, die sich über die Schwächen des Finanzsystems bis hin zu einer ausgemachten Weltwirtschaftskrise mit drohenden Staatsbankrotten und historischen Einbrüchen der Weltwirtschaftsleistung erstreckten. Die Beschränkung der Analyse auf das Fehlverhalten im Finanzsektor erwies sich schnell als unzureichend. Zum tieferen Verständnis der Weltwirtschaftskrise und ihrer Hintergründe war es notwendig, das Augenmerk auch auf makroökonomische Fehlentwicklungen im Vorfeld der Krise zu richten. Diese makroökonomische Analyse zeigte, dass vor allem geldpolitischen Entscheidungen der Zentralbanken eine maßgebliche Rolle bei den wirtschaftlichen Verwerfungen zuzurechnen war.

Wirkungen und Gefahren der Niedrigzinspolitik

Seit Mitte der neunziger Jahre ist ein sukzessiver Rückgang des weltweiten Zinsniveaus zu beobachten, der seinen Ausgang in der japanischen Billiggeldpolitik (Null-Zins-Politik) als Reaktion auf das Platzen der japanische Aktien- und Immobilienblase und die darauf folgende Rezession zu Beginn der neunziger Jahre fand. Die amerikanische Notenbank, die Federal Reserve (Fed), und die Europäische Zentralbank folgten ihrerseits im Jahr 2001 mit Zinssenkungen als Reaktion auf das Platzen der „New-Economy-Blase“ und den verheerenden Terroranschlägen des 11. September 2001 in New York.

Sowohl in Japan als auch in den USA und Europa hatten die Zinssenkungen das Ziel, einen wirtschaftlichen Abschwung zu verhindern. Ein niedriges Zinsniveau sollte einerseits eine geringere Sparneigung und damit höheren Konsum

bewirken. Andererseits sollten niedrige Zinsen zu einem Anstieg der Investitionen führen, da sich deren Kreditfinanzierung verbilligte. Sprünge die [Konjunktur](#) an, stiegen die Gewinne und stimulierten weitere Investitionen. Die Beschäftigung nähme zu und die Löhne zögen an, wodurch sich der Konsum zusätzlich erhöhte. Dies waren die Hoffnungen an die akkommodierende Geldpolitik.

Niedrige Zinsen bergen neben den kurzfristigen konjunkturellen Impulsen jedoch auf lange Sicht erhebliche wirtschaftliche Risiken. Für potenzielle Sparer schwinden die Anreize, ihr Vermögen in festverzinsliche Anlagen zu investieren, weshalb sie auf andere Sparmöglichkeiten ausweichen. Traditionell sind diese Alternativen Immobilien („Betongold“) und andere reale Vermögenswerte wie Aktien oder Rohstoffe (Gold). Bei zunehmender Nachfrage nach diesen Anlageformen steigen deren Preise, wodurch die Rentabilität der Anlage ganz im Sinne einer „selbsterfüllenden Prophezeiung“ ebenfalls steigt.

Doch nicht nur potenzielle Sparer verändern ihr Verhalten bei dauerhaft niedrigen Zinsen. Die günstige Verschuldung sowie die reichliche Verfügbarkeit von Liquidität vereinfachen die Möglichkeit kreditfinanzierter Investitionen, wobei ein wesentlicher Teil dieser Investitionen ebenfalls in den o.g. Anlagesegmenten getätigt werden kann und somit die Nachfrage verstärken. Weitere Preissteigerungen der Vermögenswerte sind die Folge, die die Rentabilität zusätzlich verbessern. Eine Spirale entsteht. Die Nachfrage nach zinsgünstigen Krediten nimmt weiter zu, und der Anstieg der Vermögenspreise wird beschleunigt.

Unter normalen Marktbedingungen führte die beschriebene Dynamik zu einem Anstieg der Zinsen. Steht einer sehr niedrigen Sparquote eine entsprechend höhere

Investitionsquote gegenüber, wie im Falle der USA nach Ende der Rezession 2001, existiert ein Nachfrageüberhang nach günstigen Krediten. Es wird mehr Kapital für Investitionen nachgefragt, als von den Haushalten in Form von Sparvermögen zur Verfügung gestellt wird (Sparlücke).
 (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

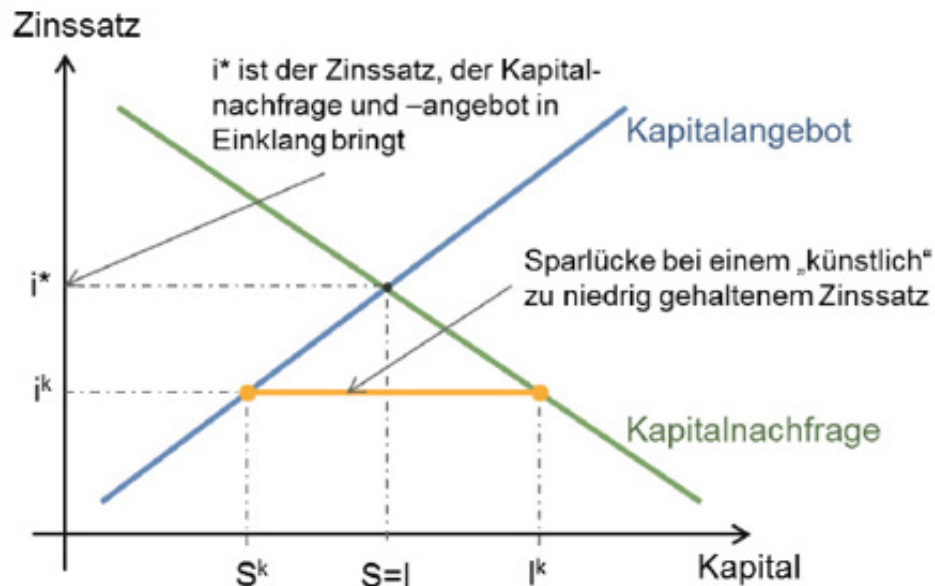


Abbildung 1: Sparlücke bei krisenbedingter Manipulation des Marktzinses.

Abbildung 1 modelliert diesen Fall in einem einfachen Nachfrage-Angebots-Modell. Theoretisch müsste der Zinssatz (=Preis für Kapital) bei Kapitalknappheit entsprechend ansteigen (i^*). Höhere Zinsen dämpfen wiederum die Investitionstätigkeit, während sie die Anreize für Sparen erhöhten. Diese natürliche Anpassung des Zinses kann durch zwei Phänomene unterbunden werden, wodurch die Sparlücke bestehen bleibt:

1. Finanzierung der Sparlücke durch das Ausland

Die erste Möglichkeit stellen Spar- bzw. Kapitalzuflüsse aus dem Ausland dar. Gelingt es der Volkswirtschaft, eine Wachstumsdynamik zu entwickeln, die ausländische

Kapitalgeber überzeugt, so können diese mit ihrem Kapital die Investitionen mitfinanzieren. Dieser Gesichtspunkt muss unter zwei Aspekten analysiert werden.

Zum einen spielen in den Investitionskalkülen der ausländischen Geldgeber die zu erwartenden Renditen bzw. Verzinsungen ihrer Anlagen eine bedeutende Rolle. Sind die Renditen höher als im Herkunftsland der Investoren, werden sie sich eher bereit zeigen, umfangreiche Mittel für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Mit Hilfe dieses Ansatzes erklärt sich beispielsweise der Zufluss an investivem Kapital in die Vereinigten Staaten, insbesondere aus Deutschland. Da an den Kapitalmärkten sowohl in Europa als auch in den USA geringe Zinsen vorherrschten, wurden von amerikanischen Investmentbanken neue Anlagesegmente geschaffen, die deutlich rentabler erschienen. Komplizierte Verbriefungen von amerikanischen Hypothekenkrediten wurden in Form von forderungsbesicherten Wertpapieren, den so genannten *Asset Backed Securities*, vertrieben und versprachen die gewünschten hohen Renditen. Diese hohen Renditen attrahierten viel ausländisches Kapital, das zur Finanzierung der Sparlücke herangezogen werden konnte. Die daraus resultierende internationale Verflechtung der Kreditvergabe im Hypothekenmarkt erklärt die globale Dimension der Finanzkrise, als sich im Sommer 2007 die mangelhafte Bonität dieser Wertpapiere offenbarte und die Bilanzen europäischer Kreditinstitute „vergiftete“.

Zum anderen kann der Zustrom von ausländischem Kapital zur Finanzierung der Sparlücke auch das Ergebnis internationaler Handelspolitik sein. So sind die USA der wichtigste Absatzmarkt für die Produkte aufstrebender Volkswirtschaften wie China. Für solche Länder besteht ein handfester Anreiz, ihre Handelsbeziehungen zu den

Vereinigten Staaten zu fördern, indem sie über eine Anbindung ihrer heimischen Währung an den US Dollar Wechselkursschwankungen eliminieren. Da nun Preisschwankungen aufgrund von Wechselkursänderungen entfallen, reduziert der stabilisierte Wechselkurs die mittelfristigen Risiken der Handelsgeschäfte und somit die Transaktionskosten der Exporteure.

Die Währungsanbindung allein führt nicht zwingend zur Bereitstellung von Kapital durch das Ausland, welches die Wechselkursfixierung zur Exportförderung nutzt. Erst wenn die Währung unterbewertet ist und Leistungsbilanzüberschüsse die heimische Zentralbank dazu zwingen, die Wechselkursrelation durch Interventionen am Devisenmarkt zu verteidigen, kommt es zum Transfer von Kapital. So wurde die chinesische Währung beispielsweise gegenüber dem US-Dollar lange Zeit nicht aufgewertet. Stattdessen kauft die chinesische Zentralbank US-Dollar, die sie in amerikanischen Wertpapieren, in der Regel Staatsanleihen, anlegt. Oder anders gesprochen: China exportiert Kapital nach Amerika. Mitte 2012 betragen die chinesischen Devisenreserven 3,2 Billionen US-Dollar.

Im Vorfeld der Finanzkrise ließen sich beide Aspekte des Kapitalflusses in die USA beobachten. Renditesuchendes Kapital kam vor allem aus Europa, während wechselkursmotivierte Ressourcen vorwiegend von Asien und den OPEC-Staaten bereitgestellt wurden. Beides diente zur Schließung der amerikanischen Sparlücke.

2. Finanzierung der Sparlücke durch Ausweitung der Geldmenge

Die zweite Möglichkeit zur Aufrechterhaltung und Schließung der beschriebenen Sparlücke besteht in der Ausweitung der heimischen Geldmenge. Wenn mehr Kredit/Geld für Investitionen nachgefragt wird, als von

Sparern - inländischen wie ausländischen – zur Verfügung gestellt wird, kann die Zentralbank einen Zinsanstieg verhindern, indem sie selbst Liquidität zur Verfügung stellt. Die Geldmengenwachstumsraten, die von 2000 bis 2007 mit 7 Prozent p.a. das amerikanische Potentialwachstum deutlich überstiegen, legen nahe, dass auch die Liquiditätsschaffung durch die Zentralbank zur Finanzierung der Sparlücke eingesetzt wurde.

Die erläuterten Finanzierungsformen der Sparlücke erklären, weshalb das niedrige Zinsniveau in den Vereinigten Staaten über einen langen Zeitraum aufrechterhalten werden konnte und die Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs, der schon ab 2002 einsetzte, Jahre anhielt.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

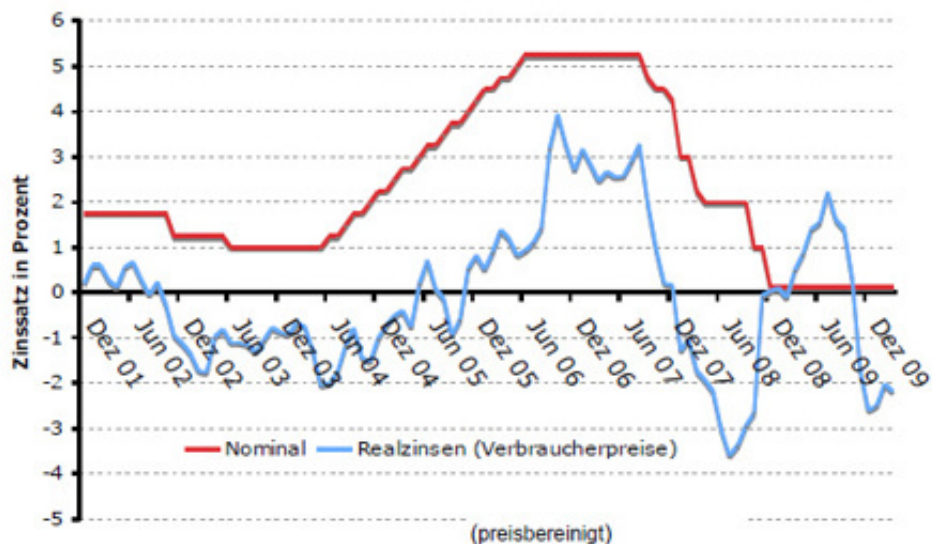


Abbildung 2: Entwicklung der Nominal- und Realzinsen ab 2002 in den USA. Quelle: BIZ (2010).

Die negativen Externalitäten der expansiven Geldpolitik gewannen an zusätzlicher Brisanz, als es durch den Konjunkturaufschwung zu einem Anstieg der Preise kam

und sich dadurch das reale Zinsniveau reduzierte. Die Realzinsen wurden ab Oktober 2002 negativ, wodurch jegliche Spartätigkeit mit realen Verlusten verbunden war. Analog erhöhten sich die Anreize zur Kreditaufnahme, da die Zinszahlungen allein durch die Wertsteigerungen der kreditfinanzierten Vermögenswerte, bspw. der Häuserpreise, (über)kompensiert wurden. Auf diesen Anstieg der Kreditnachfrage reagierte die amerikanische Notenbank nur zögerlich und straffte die Geldpolitik ab 2004 in kleinen Zinsschritten (vgl. Abbildung 2). Diese Vorgehensweise führte zum paradoxen Resultat, dass die Kreditnachfrage in Antizipation weiterer Zinsanstiege noch befeuert wurde, statt sie zu drosseln.

Zusammenfassend zeigte sich, dass die amerikanische Geldpolitik ein Umfeld bereitete, das starke Anreize zur Verschuldung der privaten Haushalte schuf (vgl. Abbildung 3). Auf diese Gefahr einer Kredit- und Vermögenspreisblase im Zusammenhang mit den o.g. Zinssenkungen wiesen zahlreiche Ökonomen, u. a. der ehemalige BIZ-Chefökonom William White (2004) und der frühere IWF-Chefökonom Raghuram G. Rajan (2005), schon vor Ausbruch der Subprimekrise hin, blieben aber weitgehend unbeachtet.

Erst ab 2006 wurde der Realzins aufgrund des angepassten Zinsniveaus wieder positiv und das Sparverhalten normalisierte sich. Dieser Zinsanstieg hatte jedoch die Konsequenz, dass nun die Überschuldung der privaten Haushalte offensichtlich wurde: Die Zinszahlungen auf den akkumulierten Bestand an Schulden konnten von den finanzschwachen Haushalten nicht mehr beglichen werden – die Subprime-Krise brach aus und entwickelte ihre internationalen Ansteckungseffekte.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

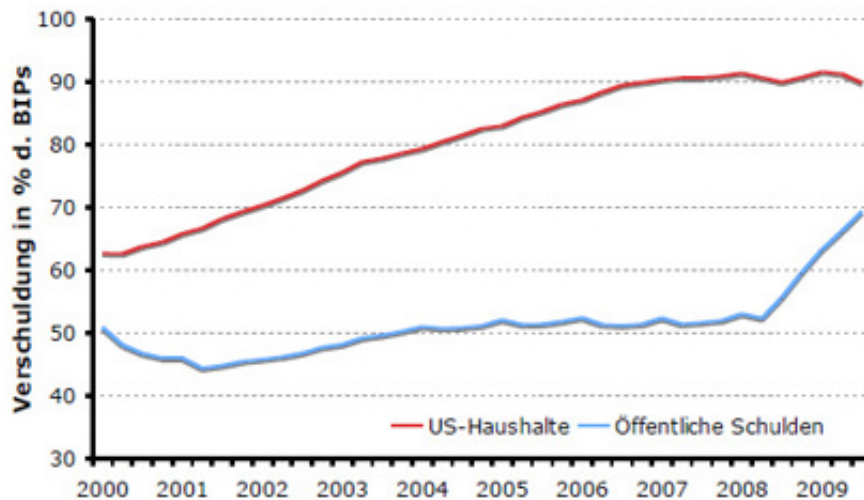


Abbildung 3: Entwicklung der privaten und öffentlichen Verschuldung (in % des US-BIP). Quelle: IWF, 2010; BIZ, 2010.

Die US-Immobilienkrise stellte jedoch nur den ersten Akt der Weltwirtschaftskrise dar. Die hohe Verschuldung bedeutete für die Zukunft, dass den amerikanischen Haushalten eine strukturelle Konsolidierung bevorstand (weniger Konsum, mehr Sparen), die von einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hätte gekennzeichnet sein müssen. Die negativen Implikationen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wurden jedoch nach einem kurzen Einbruch 2009 durch schuldenfinanzierte keynesianische Konjunkturprogrammetemporär verhindert ([Keynesianismus](#)).

Abbildung 4 zeigt die Leistungbilanzüberschüsse der vier größten Exportnationen. Es wird deutlich, wie die amerikanischen „Konsumwünsche“ der Vergangenheit von anderen Volkswirtschaften durch kreditfinanzierte Güterexporte bedient wurden. Dabei gibt die eingefärbte Fläche das akkumulierte amerikanische Leistungsbilanzdefizit und damit die (ungefähren) Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland wieder, die durch

Vorausleistungen in Form von Warenexporten geleistet wurden und eine zukünftige Begleichung erfordern.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

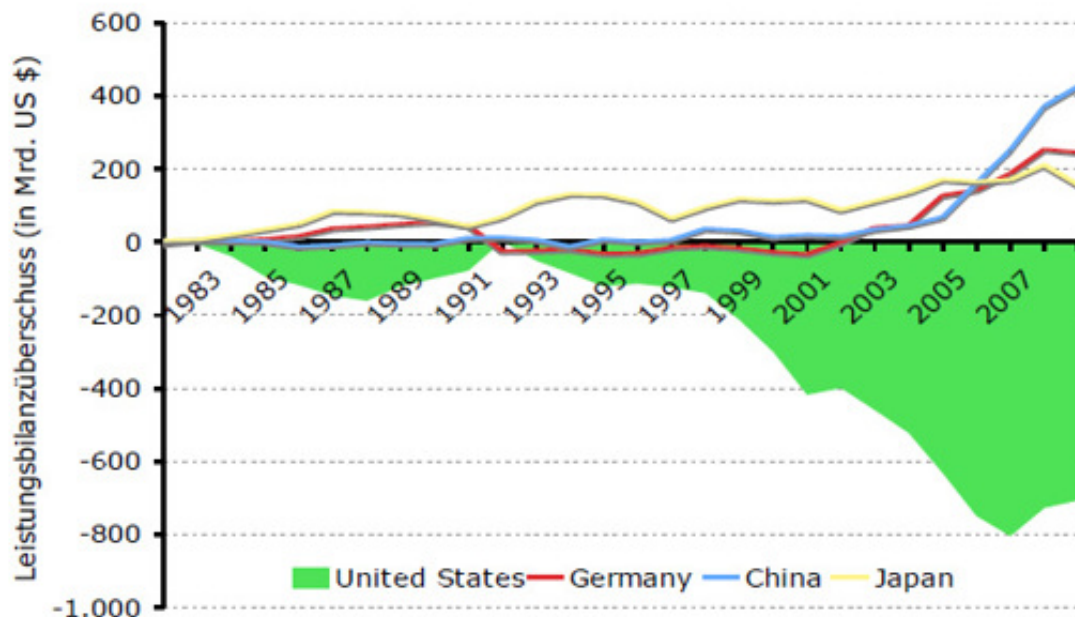


Abbildung 4: Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite ausgewählter Volkswirtschaften (in Mrd. US \$). Quelle: IWF, 2010.

Von 2001 bis 2009 betrug das kumulierte Leistungsbilanzdefizit der USA ca. 5 Billionen US Dollar. Angesichts der hohen amerikanischen Gesamtverschuldung muss mit einem Rückgang der amerikanischen Nachfrage gerechnet werden. Dieser Rückgang birgt erhebliche Gefahren für die weltwirtschaftliche Entwicklung, da dann die Produktionskapazitäten der Exportländer weniger ausgelastet sein werden und somit auch in diesen Ländern Einkommens- und Nachfragerückgänge eintreten.

Der zu erwartende Rückgang der Nachfrage sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in anderen Staaten mit Defiziten in der Leistungsbilanz konnte zwar zuletzt durch die Ausweitung der Staatstätigkeit substituiert werden. Da die Regierungen der verschuldeten Länder zunehmend

Schwierigkeiten haben, ausreichend Kapitalgeber zur Finanzierung ihrer Staatsausgaben zu finden, springen zunehmend die Notenbanken als Finanziere ein und erwerben direkt Staatspapiere. Dadurch lassen sich zwar die Zinsniveaus auf niedrigem Niveau stabilisieren, allerdings zum Preis ansteigender Inflationsgefahren.

Zusammenfassung

In Anbetracht der Erfahrungen mit den Notenbankinterventionen seit 2001 und den aufgezeigten Wirkungen der Niedrigzinspolitik stellt sich die Frage nach der Nachhaltigkeit einer solchen Politik. Die Gefahr der weiteren Verschuldung bzw. Überschuldung insbesondere der öffentlichen Haushalte zeigt sich in den aktuellen Refinanzierungsschwierigkeiten der EU-Mitgliedsländer Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Italien.

Hinzu kommt, dass die immense Liquidität, die von den Zentralbanken zur Krisenstabilisierung zur Verfügung gestellt wird, über die weltweiten Märkte schwappt und erneut ihre blasenbildende Sprengkraft entfalten kann. Es zeigte sich, dass die makroökonomischen Verzerrungen, die insbesondere durch die expansive Geldpolitik der amerikanischen Notenbank hervorgerufen wurden, die zentrale Ursache darstellten.

Die Finanzkrise 2007/2008 war folglich nur vordergründig eine Krise des Finanzsystems. Tatsächlich handelte es sich um eine Schuldenkrise mit globaler Dimension, die durch zu niedrige Zinsniveaus provoziert wurde. Die Herausforderungen der Zukunft liegen daher auch in der Konsolidierung der Verbindlichkeiten ([Haushaltskonsolidierung](#)) und weniger in der Stabilisierung der Nachfrage in den überschuldeten Volkswirtschaften.

Hierfür stehen drei Handlungsmöglichkeiten zur Auswahl. *Erstens* die Verfolgung einer schmerzhaften Anpassungspolitik, wie sie zurzeit in zahlreichen Staaten des Euro-Raums unternommen wird. *Zweitens* eine Neuverhandlung bzw. Restrukturierung von Schulden wie im Falle Griechenlands. Als *dritte Möglichkeit* kann eine inflationäre Abwertung des Schuldendstands erfolgen. Diese Option ist politisch am einfachsten realisierbar, ist jedoch mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Risiken verbunden.

Die Notenbanken und Regierungen weltweit scheinen sich weitgehend auf letztere Alternative verständigt zu haben. Sie verzichten auf eine Rückführung der Schulden und versuchen, die Schuldenlast durch expansive Geldpolitiken erträglicher zu gestalten ([Schuldenbremsen](#)). Dass aber genau diese Art der Krisenbekämpfung schon 2001 verfolgt wurde und dies maßgeblich zur aktuellen Situation beigetragen hat, wird dabei vernachlässigt.

Literaturhinweise:

- Blanchard, O./Dell’Ariccia/Paolo, M. (2010), Rethinking Macroeconomic Policy. *IMF Staff Position Note*, Februar, Internationaler Währungsfonds;
- BIZ (2010), *Jahresbericht 2010*, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich;
- IWF (2010), *World Economic Outlook 2010*. Internationaler Währungsfonds;
- Rajan, R. G. (2005), *Has Financial Development Made the World Riskier?*, Rede gehalten am 27. August 2005 in Jackson Hole, USA;

- White, W. (2006a), "Procyclicality in the financial system: do we need a new macrofinancial stabilisation framework?", BIS Working Paper, Nr. 193;
- White, W. (2006b), Is price stability enough?, BIS Working Paper, Nr. 205;
- National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States (January 2011), The Financial Crisis Inquiry Report. Final Report, Washington D.C;
- Deutsche Bundesbank (2012), Monatsbericht März 2012, S.34-52;
- Dies. (2010), Finanzstabilitätsbericht 2010;
- Dies. (2008ff.), Jahresbericht (seit 2008).

Mauricio Vargas

9. Europäische Union

EU: Geschichte

Der Grundstein für die EU wurde 1952 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gelegt. Das Besondere an dem in seiner Form klassischen völkerrechtlichen Vertrag zwischen sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und Niederlande) bestand in der Einrichtung gemeinsamer Organe (Hohe Behörde, später in Kommission umbenannt; Parlamentarische Versammlung, später: Europäisches Parlament; Ministerrat; Gerichtshof), die für die Gemeinschaft handeln konnten.

Nachdem im Rahmen der EGKS zunächst kriegswichtige Bereiche erfolgreich gemeinsam verwaltet wurden, war das nächste Ziel, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) einschließlich europäischer Armee zu schaffen. Dieses Vorhaben scheiterte 1954 zusammen mit dem Versuch, die bisherigen Integrationsschritte in einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) zu bündeln (Integration). Indirekte Folge war die 1955 in Kraft getretene Erweiterung des Brüsseler Paktes (von 1948) zur Westeuropäischen Union (WEU). Diese außerhalb des gemeinschaftlichen Vertragswerks geschaffene Organisation ist mittlerweile fast komplett in den Rechtsbestand der EU überführt (Ausnahme: Beistandsklausel nach Art. 5 WEU-Vertrag; Parlamentarische Versammlung).

Der erste umfassende politische Integrationsversuch konnte nicht realisiert werden. So beschlossen die Gründerstaaten, den Weg der wirtschaftlichen Integration weiter zu verfolgen. Nach Kohle und Stahl (EGKS) wurden weitere Teilbereiche integriert (1958 Europäische

Wirtschaftsgemeinschaft – EWG: Agrarwirtschaft und Zollwesen; 1958 EAG: Atomwirtschaft). Die Erwartung war, dass die in der engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit gesammelten Erfahrungen eine Sogwirkung auch auf die sensibleren politischen Sachbereiche entwickeln würden.

Die schnelle Verwirklichung wichtiger Etappen der Römischen Verträge (wie EWG- und EAG-Vertrag auch genannt werden) führte zu einem erneuten Versuch, das über die Wirtschaftsintegration hinausgehende Ziel einer Europäischen Politischen Union (EPU) zu verfolgen (Fouchet-Pläne 1960/62). Aber auch dieses Mal gelang es nicht, ein politisches Dach über die bisherigen Integrationsschritte zu spannen.

Dafür wurden kleinere Fortschritte erzielt: 1971 System der Eigenmittel (Anteil an der Mehrwertsteuer, Anteil am Bruttoinlandesinkommen) zur Finanzierung des Budgets der EWG; seit 1975 Entscheidung des Europäischen Parlaments zusammen mit dem Rat über den EG-Haushalt; 1979 erste Direktwahl des Europäischen Parlaments (EP). Trotzdem stagnierte die supranational ausgerichtete Integration. In den siebziger Jahren scheiterten Reformpläne am wachsenden Gewicht der Mitgliedstaaten innerhalb der EWG und an dem durch die Entspannungspolitik Richtung Osteuropa abnehmenden Außendruck auf die Westintegration, so z.B. der erste Anlauf zu einer Europäischen Währungsunion (1970/71) ([Europäische Wirtschafts- und Währungsunion](#)).

In dieser Situation konzentrierte sich die Dynamik der Integration auf Politikbereiche, die außerhalb des Rahmens der Römischen Verträge lagen und auf Methoden wie die klassisch intergouvernementale Regierungszusammenarbeit zurückgriffen: seit 1970 regelmäßige Abstimmung der außenpolitischen Positionen (Europäische Politische

Zusammenarbeit; EPZ); 1972 „Währungsschlange“ (Verengung der Schwankungsbreite zwischen Teilnehmerwährungen); 1974 regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten (Europäischer Rat); 1979 Europäisches Währungssystem (EWS).

1973 treten Großbritannien, Irland und Dänemark der EWG bei (Norderweiterung). 1981 tritt Griechenland der EWG bei, 1986 Spanien und Portugal (Süderweiterung). 1985 ist Grönland, seit 1979 weitgehend autonom von Dänemark, aus der EWG ausgeschieden.

Die „intergouvernementale Phase“ der europäischen Einigung wurde mit der ersten Reform der Römischen Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte (EUA) überwunden (1987). Wichtigste Elemente waren der „zweite Anlauf“, einen Europäischen Binnenmarkt bis zum 31. Dezember 1992 zu verwirklichen sowie die Integration von EPZ und Europäischem Rat in das gemeinschaftliche Vertragswerk.

In den neunziger Jahren folgte eine Vertragsreform auf die nächste: Mit dem Maastrichter Vertrag (1993) wurde die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) rechtlich im EG-Vertrag verankert und damit wichtige Elemente der Sozialen Marktwirtschaft in der EU, wie z.B. die Einrichtung einer unabhängigen Zentralbank, auf europäischer Ebene festgeschrieben. Der Vertrag enthält ferner den Zeitplan zur Vollendung der WWU (drei Stufen) sowie die Stabilitätskriterien. In der Präambel wurde als grundlegendes Ziel festgeschrieben, „den Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“. Außerdem erhielt das Vertragswerk seine seitdem typische Tempelkonstruktion, indem die unterschiedlichen Integrationsqualitäten der drei Säulen (Europäische

Gemeinschaft – EG, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Innenpolitik – ZJI) mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ (EU) überwölbt wurden. Der EWG-Vertrag wurde zum „Vertrag über die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft“ (EG) weiterentwickelt, was das gewachsene Gewicht des Politischen in der EU zum Ausdruck bringen soll. Das Subsidiaritätsprinzip wurde zur Ausbalancierung von Gemeinschaftstätigkeit und Politikhandeln der Mitgliedstaaten eingeführt.

1995 treten Finnland, Schweden und Österreich der EU bei.

Mit dem Amsterdamer Vertrag (1999) wurde u. a. der Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts als (innenpolitisches) Pendant zu (wirtschaftlichem) Binnenmarkt und (außenpolitischer) Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen. Das Instrument der „Verstärkten Zusammenarbeit“ wurde im Vertrag eingeführt. Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ sieht vor, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten für sich gemeinsame Regelungen festlegen kann, ohne dass sich die anderen Staaten daran beteiligen müssen. Damit wurde die grundsätzliche Möglichkeit einer abgestuften Integration in das Vertragswerk aufgenommen, bei der die Organe und Verfahren der EU in Anspruch genommen werden.

Ab dem 1.1.1999 wird die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion umgesetzt, indem zuerst die Wechselkurse der teilnehmenden Länder (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien) unwiderruflich fixiert, der Euro im bargeldlosen Zahlungsverkehr eingeführt sowie die Europäische Zentralbank errichtet wurden. Am 1. Januar 2002 stand der

Euro in diesen Ländern dann als Bargeld zur Verfügung, ab 1. Juli 2002 wurde er alleiniges Zahlungsmittel.

Auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Lissabon (März 2000) wird beschlossen, dass durch die Förderung der Informationstechnologie und neuer Methoden der wirtschaftlichen Zusammenarbeit (offene Koordinierung) die Europäische Union bis 2010 zum weltweit stärksten Wirtschaftsraum werden soll (Lissabon-Strategie).

Ende 2001 übergibt die WEU alle operativen Fähigkeiten der EU und bleibt nur als Verteidigungsgemeinschaft bestehen, da die Beistandspflicht der WEU mit Rücksicht auf die neutralen Länder in der EU nicht auf die EU übertragen wird. Am 1. Januar 2003 startet die EU in Bosnien-Herzegowina mit der Europäischen Polizeimission (EUPM) den ersten operativen Einsatz der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Mit dem Vertrag von Nizza (2003) sollte das institutionelle Gefüge der damals 15 Mitgliedstaaten umfassenden und vor der größten Erweiterungsrunde in ihrer Geschichte stehenden EU angepasst werden. Die gefundenen Kompromisse in den zentralen Fragen (Größe und Zusammensetzung der Kommission, Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und Stimmgewichtung im Ministerrat) waren nicht zufriedenstellend (kein Verzicht auf einen Kommissar pro Mitgliedsland, Erfordernis einer dreifachen Mehrheits-Regel im Ministerrat). Auch wurde auf dem Gipfel in Nizza (2000) von den Staats- und Regierungschefs der EU die unter dem Vorsitz von Bundespräsident a.D. Roman Herzog erarbeitete Charta der Grundrechte (u. a. mit einem Kapitel „Solidarität“) angenommen. Die ebenfalls verabschiedete Erklärung zur Zukunft der EU war Grundlage für die Einberufung eines Konventes zur Erarbeitung eines EU-Verfassungsvertrages,

in dem die Inhalte, Strukturen und Verfahren der EU grundlegend transparenter, demokratischer und effizienter gestaltet werden sollten.

Die bisherige Methode der Fortentwicklung der Europäischen Union durch Regierungskonferenzen, die Vertragsrevisionen vereinbaren, schien an ihre Grenzen gestoßen zu sein. Die hinter verschlossenen Türen von Regierungsvertretern ausgehandelten Kompromisse reichten nicht aus, den dringend notwendigen Reformbedarf abzudecken. Deshalb wurde ein Verfassungskonvent eingesetzt, der neben Regierungsvertretern Vertreter der Kommission, nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments umfasste. Ebenso nahmen Vertreter der Regierungen und Parlamente der damals zehn ost- und mitteleuropäischen Beitrittskandidaten sowie der Bewerberländer (u.a. Türkei) teil. Auch die Zivilgesellschaft wurde durch Anhörungen in die Beratungen einbezogen.

2004 treten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Malta und Zypern (griechischer Teil) der EU bei (1. Osterweiterung).

Der Europäische Konvent zur Zukunft Europas (Verfassungskonvent) arbeitet in 17 Monaten einen Verfassungsentwurf aus (Verabschiedung durch die Staats- und Regierungschefs im Juni 2004). Ergebnis u.a.: einheitlicher Grundagentext (d.h. Überwindung der Tempel-Konstruktion), Reduzierung der Anzahl von Verfahren und Abstimmungsregeln, Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, das Mitentscheidungsverfahren wird zum Regelverfahren, das Europäische Parlament wird neben dem Rat gleichberechtigter Akteur in der Gesetzgebung der Europäischen Union, Einführung einer Passerelle-Klausel (vereinfachter Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, bei dem der Europäische Rat

ohne Vertragsrevision einstimmig beschließen kann, dass die im Rat erforderliche Einstimmigkeit durch ein Mehrheitsvotum ersetzt wird; die nationalen Parlamente haben in diesen Fällen ein Veto-Recht) und Integration der Charta der Grundrechte in das Vertragswerk.

Der Vertragsentwurf wird von Frankreich und den Niederlanden nicht ratifiziert (Mai/Juni 2005) und tritt damit nicht in Kraft. Die EU beschließt eine „Denkpause“. Unter deutscher Ratspräsidentschaft einigt die die EU darauf, dass die gescheiterte Verfassung ohne Passagen zur Verfassungssymbolik und mit längeren Übergangsfristen Inhalt eines neuen Reformvertrages werden soll (Lissabonner Vertrag); dieser Einigung war die Berliner Erklärung zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge (März 2007) vorausgegangen.

2007 treten Bulgarien und Rumänien der EU bei (2. Osterweiterung).

Die Zweiteilung des Lissabonner Vertrages (2009) schafft mehr Transparenz für den Bürger: Im EUV sind die wesentlichen Grundsätze, die Bestimmungen über die Organe, die verstärkte Zusammenarbeit und allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Europäischen Union gebündelt. Der zweite Teil ist der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Er verkörpert im Wesentlichen den ‚alten‘, an die Neuerungen im Lissabonner Vertrag angepassten EG-Vertrag: Die Funktionsweise der Organe, die internen Politiken, das auswärtige Handeln der Europäischen Union, die Finanzvorschriften, das Gesetzgebungsverfahren werden in 357 Artikeln dargelegt.

Der Vertrag von Lissabon nennt und bekräftigt die Werte und Ziele, auf denen die Europäische Union aufbaut. Er

steht für ein Europa der Freiheit und Sicherheit und sieht neue Instrumente der Solidarität vor. Jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union muss die Grundwerte achten. Explizit genannt werden: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz von Minderheiten. Es werden die sozialen Belange der Bürger den wirtschaftlichen Zielen der Europäischen Union gleichgestellt. Damit ist ein weiterer Schritt zur Formierung einer politischen Union eingeleitet. Die Europäische Union erhält mehr Kompetenzen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht. Auch wird das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft das erste Mal explizit in einem europäischen Vertragswerk genannt, obwohl unterschiedliche inhaltliche Vorstellungen bestehen.

Das erste Mal wird im europäischen Vertragswerk der Grundsatz der „repräsentativen Demokratie“ festgeschrieben. Der Vertrag erkennt das Europäische Parlament wie die nationalen Parlamente als die beiden Quellen demokratischer Legitimation für das Handeln der Europäischen Union an. Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden das erste Mal im europäischen Vertragswerk als ‚Akteure des europapolitischen Entscheidungsganges‘ genannt. Sie tragen zum reibungslosen Funktionieren der Union bei und erhalten direkte Mitwirkungsrechte im europäischen Entscheidungsprozess – und zwar jede Kammer. Die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist klarer geregelt.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird erstmals ein Präsident des Europäischen Rates von eben den Mitgliedern dieses Organs gewählt. Seine Amtszeit beträgt zweieinhalb Jahre. Bei der Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament ist das Ergebnis der Europawahl zu berücksichtigen. Ein neuer Hoher Vertreter der Union für

die Außen-und Sicherheitspolitik, der gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission ist, kann den Einfluss, die Stimmigkeit und die Wahrnehmbarkeit der Außenpolitik der Europäischen Union erhöhen. Die Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament ist bei 750 gedeckelt; die nationalen Kontingente werden neu ermittelt, um die Repräsentativität zu verbessern. Das Mitentscheidungsverfahren wird ausgeweitet und damit das Europäische Parlament gestärkt. Die Kommission wird bis 2014 auf je einen Kommissar pro Mitgliedstaat verkleinert; ab 2014 soll die Anzahl der Kommissionsmitglieder zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entsprechen. Zu einem besseren Verständnis führt der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Haushaltsmitteln ([EU: Finanzverfassung](#)).

Das Instrument der „Verstärkten Zusammenarbeit“ wurde weiterentwickelt, u.a. indem das Veto-Recht gegen ein derartiges Vorgehen gestrichen wurde. Es kann jetzt für alle Politikbereiche der Europäischen Union angewandt werden (auch in der Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik), die nicht in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU liegen (Vgl. auch Titel VII EUV). Angewandt wurde dieser Mechanismus einer abgestuften Integration erstmals im Jahr 2010, als 14 Staaten sich auf eine gemeinsame Neuregelung des Scheidungsrechts einigten. Ein weiteres Beispiel ist die Einführung des Europäischen Patentrechts (2011). Die im Verfassungsentwurf vorgesehene Passerelle-Klausel wird in Art. 48, Abs. 7 EUV umgesetzt.

Der Vertrag von Lissabon verleiht den Bestimmungen der Charta der Grundrechte Rechtsverbindlichkeit, auch wenn sie nicht in das Vertragswerk aufgenommen wurde, sondern sich nur ein textlicher Verweis im Vertrag befindet.

Der Vertrag von Lissabon sieht erstmals explizit die Möglichkeit zum Austritt eines Mitgliedstaates aus der Union vor.

Neu vorgesehen ist auch die Möglichkeit der direkten Beteiligung von Bürgern an europäischer Politikgestaltung. Mittels eines Bürgerbegehrens werden eine Million Bürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Kommission aufzufordern, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.

Der Lissabonner Vertrag bedeutet nach der Phase der Stagnation und des „Nachdenkens“ einen Schritt in die Zukunft der EU, auch wenn er hinter den Zielen und Inhalten des Verfassungsvertrages zurückblieb. Das europäische Vertragswerk ist durch die vielen Reformen kompliziert geworden und weist eine hohe Detaildichte an Regelungen auf, die für einen Nichtfachmann nur schwer zu durchschauen sind. Von einem knappen, verständlichen Grundvertrag, der das institutionelle System EU mit seinen Zuständigkeiten und Rahmenbedingungen festlegt, ist der Lissabonner Vertrag weit entfernt.

Zeitachse: Institutionelle Entwicklung der europäischen Einigung(Zum Download bitte anklicken)

Jahr	Wichtiges Ereignis
1950	Schuman-Deklaration
1957	Gründung der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft)
1965	Vertrag von Rom (Gründung der EWG)
1972	Einigung über den Vertrag von Amsterdam
1977	Vertrag von Amsterdam (Gründung der EWG)
1987	Einigung über den Vertrag von Maastricht
1992	Vertrag von Maastricht (Gründung der EU)
1997	Vertrag von Amsterdam
2000	Vertrag von Nizza
2007	Vertrag von Lissabon

Schaubild: Die Entwicklung der Europäischen Union(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Die Entwicklung der Europäischen Union



Karten: Europäische Kommission

Schaubild: Die Euroländer (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Die Euroländer



Quelle: EU-Kommission

http://europa.eu/publications/resources-teachers/index_de.htm

Literaturhinweise:

- Schmidt, S./Schünemann, W. (2009), Europäische Union. Eine Einführung, Baden-Baden;
- Weidenfeld, W. (Hrsg.) (2008), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden;
- Wessels, W. (2008), Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden.

Melanie Piepenschneider

EU: Handlungsmaximen

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union (EU) umfasst – wie die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten – das

Setzen von Rechtsnormen für das Handeln der privaten und staatlichen Wirtschaftssubjekte ([Ordnungspolitik](#)) und die staatliche Einflussnahme auf die Wirtschaftsabläufe ([Prozesspolitik](#)). Die EU ist als „Mehrebenensystem“ mit den Ebenen der Europäischen Gemeinschaft (EG), der Mitgliedstaaten, der Länder oder Provinzen und der Kreise und Kommunen verfasst. Es geht deshalb erstens darum, von Fall zu Fall die Ebene zu bestimmen, die für einen bestimmten Regelungsbereich (Politikbereich) oder für bestimmte Vorhaben sachgerecht ist. Zweitens muss die Form und Intensität des Zusammenwirkens zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geklärt werden.

Hinsichtlich der ersten Frage hat der Maastricht-Vertrag von 1992 das sog. Subsidiaritätsprinzip im EG-Vertrag (EGV) verankert. Die Staats- und Regierungschefs reagierten damit unter anderem auf die von Kommissionspräsident Delors vor dem Europäischen Parlament (am 6. Juli 1988) geäußerte Erwartung, dass „in zehn Jahren ... 80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein (werden).“ Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Gemeinschaft in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, „nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 5 EGV-neu). M. a. W., Regelungen und Maßnahmen sollen vornehmlich dezentral, auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder Regionen, getroffen werden; nur in den Fällen, in denen sich eine zentrale (europäische) Regelung anbietet, oder in denen die EU ausdrücklich allein zuständig ist, soll die Gemeinschaft tätig werden.

Diese Aufgabenverteilung ist prinzipiell sachgerecht. Allerdings ist die Zuordnung im Einzelfall nicht eindeutig und liegt letztlich im Ermessen der Gemeinschaftsorgane. Dabei ist abzuwägen zwischen dem Nutzen einheitlicher oder harmonisierter Rechtsvorschriften und Politiken im europäischen Binnenmarkt (Senkung von Transaktionskosten für Unternehmen und Verbraucher), den ökonomischen Kosten, die sich aus einer gemeinschaftlichen Einigung auf zweit- oder drittbeste Lösungen ergeben, und den Vorteilen eines Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen nationalen Konzeptionen (Lerneffekte, Systemwettbewerb). Während einzelne Politiken ganz oder weitgehend „vergemeinschaftet“, d.h. der nationalen Entscheidung entzogen sind (z. B. EU: Handelspolitik, Agrarpolitik, Europäische Geld- und Währungspolitik, Marktzugang für EU-Bürger, Unternehmen, freier Verkehr von Waren und Dienstleistungen) und andere gemeinschaftlichen Mindeststandards und Beschränkungen unterliegen (z. B. Mehrwert- und Verbrauchsteuern, Beihilfen, technische Normen, Verbraucherschutz, Umweltstandards), sind die Mitgliedstaaten in der Gestaltung wichtiger Standortbedingungen (Arbeitsmarktordnung, direkte Steuern, Bildungssystem, Infrastrukturpolitik), ihrer Sozialsysteme (Renten-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung, Soziale Grundsicherung) und ihrer laufenden Finanzpolitik (Höhe und Struktur der Staatseinnahmen und -ausgaben) unverändert weitgehend frei.

Was die zweite Frage, das Zusammenwirken zwischen der EU und den Mitgliedstaaten betrifft, so bedürfen bestimmte grundsätzliche Entscheidungen über den Rechtsrahmen (Änderungen des EU- bzw. EG-Vertrages) und über die Mitgliedschaft in der EU der Ratifikation durch alle

nationalen Parlamente. Die konkrete Ausfüllung dieses rechtlichen Rahmens vollzieht sich auf sehr vielgestaltige Weise. Soweit es um die Setzung mittelfristig gültiger Rechtsnormen geht, verabschiedet der Ministerrat (Rat) auf Vorschlag der Kommission, bei unterschiedlich starker Einbeziehung des Europäischen Parlaments, einstimmig oder mit Mehrheit *Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen*. Dies gilt z. B. für die Realisierung der fünf Grundfreiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, Freizügigkeit von Personen, Niederlassungsfreiheit für Unternehmen) , den gesamten Bereich des Binnenmarktes (produkt- und marktbezogene Regulierungen) , aber auch für den EG-Haushalt. Über *Einzelmaßnahmen, Empfehlungen und Stellungnahmen* entscheidet der Rat (z. B. Interventionspreise in der Agrarpolitik, handelspolitische Schutzmaßnahmen, konjunkturpolitische Empfehlungen), die Kommission (z. B. Wettbewerbs- und Beihilfenaufsicht, Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, Forschungssubventionen) oder – für den Bereich der Geldpolitik – die Europäische Zentralbank.

Der Rat ist Legislativ- und Exekutivorgan zugleich, wobei er sich die Aufgabe der Gesetzgebung mit dem Europäischen Parlament, die Aufgabe der Regierung und Verwaltung mit der Kommission teilt. Als Interessenvertretung der Mitgliedstaaten ist seine Arbeitsweise durch die Suche nach möglichst weitgehendem Konsens gekennzeichnet. Dies führt zu mitunter langen Verzögerungen im Entscheidungsprozess, zu Einigungen auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ und zu Verknüpfungen unterschiedlicher Sachthemen in Verhandlungspaketen. Das „Gemeinschaftsinteresse“ wird von der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof verkörpert. Die Kommission verfügt über das

Vorschlagsmonopol, d. h. der Rat kann nur auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission tätig werden; allerdings ist dieser Vorschlag in der Regel bereits mit den nationalen Behörden abgeklärt, um seine Erfolgsaussichten zu erhöhen ([EU: Organe und Institutionen](#)).

Insgesamt stellt sich das Zusammenwirken der nationalen und europäischen politischen und administrativen Strukturen sowie die Verteilung der wirtschaftspolitischen Aufgaben und Kompetenzen im EU-System als höchst komplex und unübersichtlich dar; zugleich ist dieses System alles andere als festgefügt, sondern durch dynamischen Wandel geprägt.

Literaturhinweise:

- Klemmer, P. (Hrsg.) (1998), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München;
- Weidenfeld, W./ WESSELS, W. (Hrsg.) (1998), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 7. Aufl., Bonn;
- Dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn, laufende Jahrgänge.

Hans-Eckart Scharrer

EU: Organe und Institutionen

Mit dem Vertragswerk von Lissabon, das am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die rechtlichen und institutionellen Grundlagen der Europäischen Union erneut angepasst. Die völkerrechtliche Grundlage der EU bilden der Vertrag über die Europäische Union (EUV), der 1993 wirksam wurde, und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der auf den Fundamenten des EWG-Vertrags von

1958 basiert. Mit dem Ziel „der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 EUV) treffen die Institutionen der Europäischen Union mittlerweile in fast allen Gebieten öffentlicher Politik rechtswirksame Entscheidungen. Die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von Rechtsakten erfolgt jedoch in Abhängigkeit von Politikfeld und Vertragsartikel, so dass die EU-Institutionen über unterschiedliche Beteiligungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten verfügen. Der „institutionelle Rahmen“ der Europäischen Union (Art. 13 EUV) wird aus insgesamt sieben Organen gebildet: Europäische Kommission, Europäisches Parlament (EP), Rat, Europäischer Rat, Europäische Zentralbank (EZB), Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und Europäischer Rechnungshof (EuRH). Hinzu kommen die beratenden Institutionen Ausschuss der Regionen (AdR) und Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA). Weitere wichtige Einrichtungen sind die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Bürgerbeauftragte ([EU: Geschichte](#)).

Die *Europäische Kommission* (Art. 1-10, 13, 47-50 EUV und 1-6 AEUV) ist das Exekutiv- und Verwaltungsorgan der EU mit Sitz in Brüssel und repräsentiert das Fachwissen der EU. Das Kollegium der Kommissare an der Spitze setzt sich aus einem Kommissar pro Mitgliedstaat zusammen. Ernannt werden der Kommissionspräsident und die Kommissare für fünf Jahre auf der Grundlage eines mehrstufigen Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit vom Rat und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, dessen Wahlergebnis bei der Wahl des Kommissionspräsidenten zu berücksichtigen ist. Einen besonderen Status besitzt die Erste Vizepräsidentin der Kommission, die zugleich auch Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und damit zugleich Mitglied der Ratsarchitektur ist. Jeder

Kommissar wird von einem Kabinett von Mitarbeitern unterstützt. Den Verwaltungsunterbau der Kommission bilden ca. 23.000 Beamte in Generaldirektionen, Diensten, Ämtern und Agenturen. Die von den Weisungen der nationalen Regierungen unabhängig und als Kollegialorgan – mit einer gewissen Sonderstellung des Präsidenten – agierende Kommission spielt aufgrund ihres Initiativmonopols für zahlreiche Politikfelder in der Phase der Entscheidungsvorbereitung die zentrale Rolle. Sie identifiziert als ‚Motor der Integration‘ Probleme, setzt die Agenda und formuliert Entscheidungsvorlagen. Darüber hinaus trifft sie als ‚Exekutive‘ im Rahmen ihrer Befugnisse verbindliche Durchführungsbeschlüsse, gewährleistet das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, führt den Haushalt der Union aus und verhandelt internationale Abkommen. Als ‚Hüterin der Verträge‘ überwacht und kontrolliert die Kommission die Anwendung und Einhaltung des Gemeinschaftsrechts.

Das *Europäische Parlament* (Art. 10, 13, 14, 16, 48-50 EUV und Art. 223-234, 289, 294-297 AEUV) mit Sitz in Straßburg ist das einzige Organ der EU, dessen Mitglieder direkt von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählt werden. Das EP hat Kontrollrechte gegenüber Kommission und Rat, wirkt bei der Einsetzung der Europäischen Kommission mit, bemüht sich um die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern, teilt sich mit dem Rat die Haushaltsbefugnisse und ist als Arbeitsparlament – in Abhängigkeit vom Politikfeld und Vertragsartikel – zunehmend am Rechtsetzungsprozess der Union beteiligt. Mittlerweile ist das EP nur noch von etwa einem Drittel der Entscheidungsmöglichkeiten der Verträge ausgeschlossen. Über das größte Gestaltungspotenzial verfügen die bis zu 751 Parlamentarier beim Ordentlichen

Gesetzgebungsverfahren. Die für eine Legislaturperiode von fünf Jahren bestellten und in sieben multinationalen Fraktionen organisierten EP-Parlamentarier spiegeln die Vielfalt der europäischen Parteienlandschaft wider. In der siebten Wahlperiode des EP (2009-2013) verteilen sich knapp 2/3 aller Abgeordneten auf die christdemokratisch geprägte Europäische Volkspartei (EVP) und die Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D).

Der *Rat* (Art. 13,16, 18 EUV und Art. 237-243 AEUV) ist das wichtigste rechtsetzende Organ der EU, das seine legislative und budgetäre Rolle aber in zahlreichen Fällen mit dem Europäischen Parlament im Rahmen des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV) teilt. Der Rat repräsentiert die Mitgliedstaaten der EU und rekrutiert sich aus jeweils einem (Fach-) Minister pro Mitgliedstaat. Er tagt – dem Sachgebiet entsprechend – in zehn variierenden Zusammensetzungen unter dem Vorsitz der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft, die sich im Rahmen der sogenannten Triopräsidentschaft für einen Zeitraum von 18 Monaten eng mit einer Gruppe von zwei weiteren Mitgliedsländern abstimmt. Eine Ausnahme bildet der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, in dem die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik den Vorsitz führt. Die Arbeit des in Brüssel ansässigen Rats wird vom Generalsekretariat sowie dem wöchentlich tagenden Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) vorbereitet. Die internen Abstimmungsverfahren des Rats variieren in Abhängigkeit vom Politikfeld. Grundsätzlich ist zwischen einstimmigen Entscheidungen und solchen mit qualifizierter und einfacher Mehrheit zu unterscheiden, wobei letztere mittlerweile eine Ausnahme darstellen. Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit kommt ab 2014/17 das Prinzip der doppelten Mehrheit zum Tragen, das für eine Entscheidung eine Mehrheit von 55 Prozent der

Mitgliedstaaten vorsieht, die zumindest 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren.

Der *Europäische Rat* (Art. 13, 15 EUV und Art. 235 AEUV) setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, den Präsidenten des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission sowie der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik zusammen. Im Institutionengefüge der Union kommt ihm eine Sonderrolle zu. Als ‚konstitutioneller Architekt‘ hat der Europäische Rat seit 1974 die konkrete Weiterentwicklung und Ausgestaltung der europäischen Vertragstexte wesentlich geprägt. Als ‚Leitliniengeber‘, insbesondere in der Wirtschaftspolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie als ‚oberste Appellationsinstanz‘ bei strittigen Fragen in den Unionspolitiken, agiert der zumindest viermal jährlich – häufig aber auch außerordentlich tagende – Europäische Rat als oberstes und letztendlich richtungsweisendes Gremium der Europäischen Union. Die Entscheidungsfindung des Europäischen Rats basiert im Regelfall auf einem Konsens, in der Praxis werden vielfach mehrere Problembereiche zu Verhandlungspaketen zusammengeschürt.

Die *Europäische Zentralbank* (Art. 13 EUV und Art. 127-133, 282-284 AEUV) mit Sitz in Frankfurt am Main bildet in Verbindung mit den nationalen Zentralbanken das Europäische System der Zentralbanken. Die EZB setzt sich aus dem EZB-Direktorium, dem EZB-Rat und dem Erweiterten Rat zusammen ([Europäische Geld- und Währungspolitik: Akteure](#)). Die Hauptaufgabe der unabhängig agierenden EZB besteht in der Sicherung der Preisniveaustabilität durch die Gestaltung der Geldpolitik der Europäischen Union ([Europäische Geld- und Währungspolitik: Ziele und Aufgaben](#); [Europäische Geld-](#)

und Währungspolitik: Strategien). Von der EZB werden darüber hinaus Devisengeschäfte durchgeführt, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten verwaltet und die Ausgabe der Bankmünzen und -noten geregelt (Europäische Geld-und Währungspolitik: Instrumente).

Der *Gerichtshof der Europäischen Union* (Art. 19, 19 EUV und Art. 251-281 AEUV) mit Sitz in Luxemburg bildet zusammen mit dem Gericht und dem Gericht für den öffentlichen Dienst die Judikative der EU. Der EuGH rekrutiert sich aus einem Richter pro Mitgliedstaat und wird bei der Entscheidungsvorbereitung von acht Generalanwälten unterstützt. Ernannt werden die Richter einvernehmlich für sechs Jahre von den Regierungen der Mitgliedstaaten. Alle drei Jahre wird die Hälfte der Richter neu ernannt. Als letzte Instanz in allen Rechtsfragen der Union befasst sich der EuGH mit den Klagen von Mitgliedstaaten oder Organen, Streitfällen zwischen Regierungen der Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen sowie Konflikten innerhalb der EU. Die Gerichte der Mitgliedstaaten müssen Fälle, die EU-Recht betreffen, an den Europäischen Gerichtshof verweisen, der mit seinen Entscheidungen dann Präzedenzfälle für die Auslegung europäischen Rechts schafft und eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts gewährleistet.

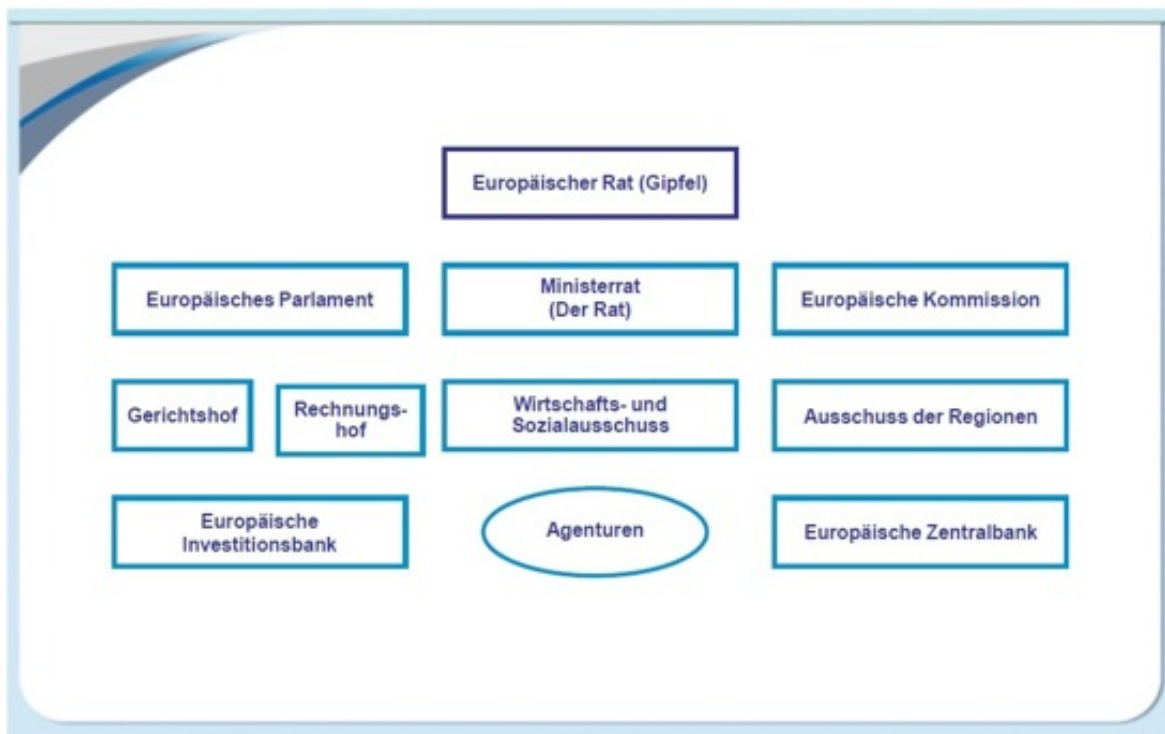
Der *Rechnungshof* (Art. 13 EUV und Art. 285-287 AEUV) mit Sitz in Luxemburg wacht über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union. Seine für sechs Jahre ernannten Mitglieder (ein Vertreter pro Mitgliedstaat) erarbeiten einen Jahresbericht, geben Stellungnahmen und Zuverlässigkeitserklärungen ab, mit denen sie das Finanzgebaren der EU überwachen und sich von der

Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Organe überzeugen.

Mit dem *Ausschuss der Regionen* (Art. 13 EUV, Art. 263, 300, 305-307 EUV) sowie dem *Wirtschafts- und Sozialausschuss* (Art. 300-304), die sich aus jeweils bis zu 353 Repräsentanten der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften bzw. aus bis zu 353 Vertretern wirtschaftlicher und sozialer Interessengruppen zusammensetzen, besitzt die Gemeinschaft zwei beratende Gremien, die in bestimmten Politikfeldern obligatorisch angehört werden müssen, deren Stellungnahmen aber keine verbindliche Wirkung für den Rechtssetzungsprozess entfalten. Beide Organe können auch Initiativstellungnahmen abgeben.

Schaubild: Die Institutionen der EU (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Die Institutionen der EU



Literaturhinweise:

- POLLAK, J. / SLOMINSKI, P. (2012), *Das politische System der EU*, 2. Aufl., Wien;
- WEIDENFELD, W./ WESSELS, W. (Hrsg.), (2011), *Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration*, 12. Auflage, Bonn;
- WESSELS, W. (2008), *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden.

Jürgen Mittag Wolfgang Wessels

EU: Finanzverfassung

1. Die derzeitige Finanzverfassung der EU im Überblick

1.1 Elemente der EU-Finanzverfassung Allgemein formuliert, lässt sich eine Finanzverfassung als „Inbegriff aller rechtlichen Normen, die für die öffentliche Finanzwirtschaft im Ganzen, in Einnahmen und Ausgaben, gelten“ ([G. Schmolders](#)), definieren. Im Mittelpunkt stehen die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung, das Haushaltsrecht, die Grundlagen der Besteuerung und die Bestimmungen für eine eventuelle Kreditaufnahme.

Nach diesem weiten Begriffsverständnis besitzt die Europäische Union bereits eine umfangreiche Finanzverfassung, die sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt. So sind die Aufgaben der Union vornehmlich in den europäischen Verträgen selbst – d.h. seit dem seit 2009 geltenden „Vertrag von Lissabon“ (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV) – aufgeführt. Der EU-Haushalt mit seiner Dominanz der Agrarausgaben und der strukturpolitischen Ausgaben ist

der finanzielle Spiegel dieser Aufgabenzuweisung an die EU-Ebene. Demgegenüber sind die Finanzquellen der Gemeinschaft primär in Form von gesonderten Rechtsakten des Rates konkretisiert worden. Hierzu gehören vor allem spezifische „Eigenmittel-Beschlüsse“ sowie die Beschlüsse zur „Finanziellen Vorausschau“. Aus diesen Beschlüssen ergibt sich, dass die EU bislang - abgesehen von den Zolleinnahmen (sowie der EGKS-Montanumlage und einer Abgabe auf die Einkünfte der EU-Bediensteten) nicht über ein eigenes Besteuerungsrecht verfügt. Auch die sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel stellen de facto nicht eigene Steuereinnahmen der EU dar, sondern Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Einen wichtigen Bereich der EU-Finanzverfassung bildet darüber hinaus das EU-Haushaltsrecht mit den für die Gemeinschaft geltenden Haushaltsgrundsätzen und dem Prozess der Haushaltsaufstellung, in dessen Mittelpunkt die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen EU-Organen (Kommission, Rat, EP) steht ([EU: Organe und Institutionen](#)). Aus den Haushaltsgrundsätzen ergibt sich implizit auch das Fehlen eines Verschuldungsrechts für die allgemeine Haushaltsfinanzierung.

Zur Finanzverfassung der EU im weiteren Sinne können schließlich verschiedene Rahmenvorschriften für die nationalen Finanzpolitiken gezählt werden, die auf der Ebene der EG geregelt sind. Dazu gehören zum einen steuerpolitische Bestimmungen, die der Harmonisierung der einzelstaatlichen Steuersysteme dienen sollen. Zum anderen ist die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten bereits seit 1993 der sog. Multilateralen Überwachung unterworfen, die der Einhaltung gemeinschaftlich festgelegter „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ dienen soll, an denen sich die Mitgliedstaaten zu orientieren haben. Neben diese

Vorschriften sind speziell für die Länder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages sowie der ergänzenden Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einschneidende Grenzen für die nationale Schuldenpolitik getreten, die ebenfalls der Finanzverfassung der EU i.w.S. zuzurechnen sind.

1.2 Aufgaben und Ausgaben der EU Die *Ausgabenseite des EU-Budgets* ist ein Spiegel der Aufgaben, die der Gemeinschaft im Laufe von fünf Jahrzehnten stufenweise zugewachsen sind. Dabei haben Kriterien der ökonomischen Zweckmäßigkeit bzw. Effizienz so gut wie keine Rolle gespielt. Vielmehr ist die permanente Ausweitung des Aufgabenspektrums der EU primär als Ausdruck politischer Tauschgeschäfte zu sehen, die eine Umverteilungs- bzw. „Kompensationsfunktion“ im historischen Verlauf des Integrationsprozesses erfüllen.

Tatsächlich dient das Budget der EU zum weitaus größten Teil Umverteilungszwecken, wobei freilich unterschiedliche Zielgruppen begünstigt werden. So entfällt noch immer über 40 Prozent (2011 = 41,3 v.H.) der *EU-Ausgaben* (Zahlungsermächtigungen-Soll) auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), d.h. auf Subventionen zugunsten des Agrarsektors; seit 2007 erscheinen diese unter der neuen Haushaltslinie „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“. Von den Agrarausgaben profitieren allerdings nicht nur agrarisch geprägte Mitgliedstaaten mit relativ niedrigem Entwicklungs- bzw. Einkommensniveau, sondern auch vergleichsweise wohlhabende Agrarländer wie vor allem Frankreich. Die gemeinschaftliche Strukturpolitik, auf die – seit 2007 unter einer ebenfalls neu benannten Haushaltslinie „Nachhaltiges Wachstum“ ausgewiesen – mehr als ein Drittel der EU-

Ausgaben entfallen (2011 = 36,0 v.H.), steht ebenfalls primär im Dienst der (interregionalen und zwischenstaatlichen) Umverteilung. Knapp 10 Prozent (2011 = 9,5 v.H.) der EU-Ausgaben entfallen auf eine Vielzahl von früher so genannten „Internen Politikbereichen“ (Binnenmarkt, Forschung und Technologie, Energie und Verkehr, Industrie, Beschäftigung und Soziales, Umweltschutz, Bildung und Kultur, Gesundheit und Verbraucherschutz); seit 2007 erscheinen auch diese Ausgaben mit dem Titel „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ im Rahmen der Haushaltslinie „Nachhaltiges Wachstum“. Gut sechs Prozent betreffen „externe Politikbereiche“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, humanitäre Hilfe, entwicklungspolitische Maßnahmen, soweit diese auf den EU-Haushalt entfallen), die seit 2007 unter der Rubrik „Die EU als globaler Partner“ firmieren (2011 = 6,2 v.H.). Die Ausgaben für Verwaltung machen schließlich rund 6 v.H. aus (2011 = 5,5 v.H.) .

2011 belief sich das Gesamtvolumen des EU-Haushalts (ZE-Soll) auf 126,5 Mrd. € bzw. 1,01 v.H. des EU-BNE (Brutto-Nationaleinkommen). Damit wird die seit 1999 geltende zulässige Obergrenze von 1,24 % des EU-BNE zwar weiterhin deutlich unterschritten. Gleichwohl liegen die Wachstumsraten des EU-Haushalts seit vielen Jahren deutlich über den Zuwachsraten der Haushalte der Mitgliedstaaten – eine Entwicklung, die sich in den Folgejahren der nächsten Finanzplanungsperiode 2014-2020 voraussichtlich fortsetzen wird.

1.3 Die Finanzierung der EU Die *Finanzierung des EU-Haushalts* erfolgt seit mehr als vier Jahrzehnten aus sogenannten „Eigenen Einnahmen“. Hierzu zählen neben den „traditionellen Eigenmitteln“ (d.h. Zöllen und

Agrarabgaben) vor allem die „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ sowie die „BSP-Eigenmittel“ (seit 2002 als „BNE-Eigenmittel“ bezeichnet). Durch verschiedene Richtlinien des Ministerrats wurden ab 1970 zunächst die MWSt-Eigenmittel zur hauptsächlichen Finanzierungsquelle ausgebaut. Seit den Beschlüssen von 1999 zur „Agenda 2000“ haben die BNE-Eigenmittel die dominierende Rolle bei der Finanzierung der Gemeinschaft übernommen. 2011 beliefen sich die Anteile der Zölle/Agrarabgaben bzw. der MWSt-Eigenmittel an den gesamten EU-Einnahmen auf lediglich 13 bzw. 11 v.H. Demgegenüber trugen die BNE-Eigenmittel 2011 75 v.H. zur EU-Finanzierung bei, und ihre Bedeutung wird in der nächsten Finanzplanungsperiode wohl noch weiter zunehmen.

2. Änderungen im Aufgaben-und Einnahmespektrum der EU?

2.1 Beurteilungskriterien Jede Finanzverfassung ist zwangsläufig ein "Spiegel der Staatsverfassung" (*G. Schmölders*). Infolgedessen ist die Frage nach der 'richtigen' Finanzverfassung der EU nicht davon zu trennen, welches politische (Selbst-)Verständnis für die Europäische Union zugrunde gelegt wird. Eine Antwort wird demnach zweifellos unterschiedlich ausfallen, wenn man etwa von der Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates ausgeht oder aber lediglich das Konzept eines lockeren Staatenbundes mit eng begrenzten Funktionen unterstellt. Aus ökonomischer Perspektive lassen sich einige allgemeine Anforderungen an eine zweckmäßige Finanzverfassung für die EU formulieren. Dabei ist allerdings das zugrunde gelegte Staatsbild von entscheidender Bedeutung.

Geht man vom Staatsbild der Wohlfahrtsökonomik aus, so verfolgen die politischen (und bürokratischen) Akteure lediglich das Ziel der gesamtwirtschaftlichen

Wohlfahrtsmaximierung, dagegen keine eigennützigen Ziele. Dieses optimistische Bild eines "Wohlwollenden Diktators" liegt den normativen Empfehlungen der Theorie des Fiskalföderalismus zugrunde, die rationale Kriterien für einen zweckmäßigen Staatsaufbau und eine entsprechende Durchführung staatlichen Handelns zu entwickeln versucht hat. Ausschlaggebendes Beurteilungskriterium ist die "allokative Effizienz". Für eine EU-Finanzverfassung wäre danach die Frage zu beantworten, welche "öffentlichen Aufgaben" zweckmäßigerweise auf die europäische Ebene zu übertragen wären bzw. welche effizienter auf der nationalstaatlichen (oder sogar subnationalen) Ebene erfüllt würden.

Leitlinie für die Zuweisung finanzpolitischer Kompetenzen an die 'richtige' Staatsebene ist aus fiskalföderalistischer Sicht das Prinzip der "fiskalischen Äquivalenz" (*Mancur Olson, Jr.*), demzufolge die Bereitstellungskompetenzen (d.h. die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen) für bestimmte öffentliche Aufgaben auf derjenigen gebietskörperschaftlichen Ebene angesiedelt werden sollen, auf der Entscheider, Nutzer und Kostenträger zusammenfallen. Nach dem "Dezentralisierungstheorem" (*W.E. Oates*) hat prinzipiell eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter Vorrang, da auf diese Weise die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger optimal berücksichtigt werden können. Wesentlich ist hierbei die Unterstellung von Informationsvorsprüngen der dezentralen Ebene. Auch die vermuteten positiven Wirkungen eines innovations- und leistungsfördernden fiskalischen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften sprechen für eine dezentrale Verantwortung. Eine Zentralisierung von Bereitstellungskompetenzen sollte erst dann erwogen werden, wenn erhebliche räumliche

Externalitäten vorliegen. Als zusätzliches Argument für eine Zentralisierung kommen Skaleneffekte im Konsum in Frage. Diese ökonomischen Kriterien der Wohlfahrtstheorie sind im Grundsatz auf alle föderativen Systeme und im EU-Fall auch auf unterschiedliche Integrationskonzepte anwendbar. Im konkreten Einzelfall allerdings werden die Schlussfolgerungen darüber, ob eine öffentliche Aufgabe der EU übertragen oder weiterhin auf nationaler Ebene erfüllt werden sollte, teilweise auch von der angestrebten Integrationsstufe mit bestimmt.

Grundlegend andere Anforderungen an eine Finanzverfassung ergeben sich, wenn das Staatsbild der Neuen Politischen Ökonomie zugrunde gelegt wird. Den politischen Akteuren wird hier keine Orientierung am Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung, sondern vielmehr ein Streben nach Eigennutzmaximierung als dominante Handlungsmaxime unterstellt. Danach sind Politiker primär an der Maximierung der Wählerstimmen, Bürokraten an der Maximierung ihres Budgets und Interessengruppen an der Erlangung funktionsloser Einkommen über den politischen Prozess (rent seeking) interessiert. Aus dieser Perspektive ist es die Hauptaufgabe einer Finanzverfassung, die Rechte der Bürger/Steuerzahler vor staatlicher Willkür und Ausbeutung durch konstitutionelle, d.h. in einer Verfassung verankerte Restriktionen zu schützen. Effizienz wird hier als "konstitutionelle Effizienz" verstanden, d.h. im Sinne möglichst wirksamer Beschränkungen für die politischen Akteure, um diese (als politische "Agenten") zu einem Handeln im Sinne der Bürger/Steuerzahler (als "Prinzipale") zu zwingen ([Institutionenökonomik](#)). Eine Finanzverfassung, die an diesen Gedanken ausgerichtet ist, hat einerseits die Spielräume auf der Einnahmeseite zu minimieren, d.h. vor allem durch Setzung enger Grenzen

für eventuelle steuerliche Diskriminierungen und scharfe Restriktionen für die öffentliche Verschuldung. Andererseits sind auf der Ausgabenseite des Budgets dauerhafte Vorkehrungen gegen eine Ausweitung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und gegen interessenbezogene Ausgaben im Besonderen zu treffen. Alle diese politökonomischen Kriterien gelten im Grundsatz für jedes politische Gemeinwesen und damit auch für die EU auf jeder denkbaren Integrationsstufe. Sie gewinnen freilich in dem Maße an konkreter Bedeutung, wie der europäischen Ebene zusätzliche Aufgaben übertragen werden und damit ein wachsender Finanzbedarf einhergeht.

2.2 Änderungen in der Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten? Die These, dass die derzeitige Struktur des Budgets der Europäischen Union nicht den „Herausforderungen von morgen“ entspreche, ist nicht neu. In besonders prägnanter Form kommt dies in einer vielzitierten Passage aus dem Bericht einer unabhängigen Expertengruppe aus dem Jahr 2003 zum Ausdruck: „As it stands today, the EU budget is a historical relic. Expenditures, revenues and procedures are all inconsistent with the present and future state of EU integration“ (*Sapir et al., 2003*).

Greift man auf die o.g. von der Theorie des Fiskalföderalismus entwickelten Kriterien zurück, so erscheint bereits der derzeitige Aufgabenkatalog der Gemeinschaft nur zum geringen Teil ökonomisch gerechtfertigt zu sein. In einem einheitlichen Binnenmarkt sind zwar alle Politikfelder, die zum reibungslosen Funktionieren dieses Marktes notwendig sind, als Kompetenzbereiche der zentralen Ebene (d.h. also der EU) zuzuordnen. Neben der Außenwirtschaftspolitik zählt dazu auch die Wettbewerbspolitik einschließlich der

Subventionskontrolle. Dagegen gibt es weder für eine EU-Agrarpolitik noch für die regionale Strukturpolitik der EU stichhaltige ökonomische Argumente. Ein europäischer „Mehrwert“ bzw. „Zusatznutzen“, wie er von der Europäischen Kommission bei einer Wahrnehmung von Aufgaben auf der europäischen Ebene gern unterstellt wird, ist in diesen Bereichen jedenfalls nicht erkennbar. Die hier bestehenden EU-Kompetenzen wären aus ökonomischer Perspektive sinnvoller an die nationale (oder sogar subnationale) Ebene zurück zu verweisen und sind eher integrationsgeschichtlich - als Kompensationsinstrumente zur 'Entschädigung' von Integrationsverlierern bzw. als Mittel zur Erzielung von Integrationsfortschritten - zu erklären. Eine 'Renationalisierung' wäre auch bei großen Teilen der [EU-Bildungspolitik](#), in der allenfalls die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen als Flankierung des Binnenmarktes einzustufen ist, bei der EU-Forschungspolitik und bei der [EU-Sozialpolitik](#) sinnvoll.

Darüber hinaus erscheinen verschiedentlich erhobene Vorschläge für Kompetenzerweiterungen der Gemeinschaft in anderen Politikbereichen, in denen die EU bereits in gewissem Umfang Verantwortung an sich gezogen hat, ökonomisch fragwürdig. Das gilt vor allem für die Umweltpolitik, wo nur wenige Probleme eine Lösung auf EU-Ebene nahe legen, vielmehr entweder Ansätze auf internationaler oder gar weltwirtschaftlicher Ebene (z.B. Klimaschutz) oder auf enger begrenzter zwischenstaatlicher Ebene (bei nur wenigen betroffenen Ländern, wie z.B. beim Gewässerschutz). Andere Aufgabenbereiche gelten zwar aus ökonomischer Sicht als typische vom Zentralstaat bereitzustellende öffentliche Güter und kommen insofern als neue Kompetenzbereiche für eine EU als weiter entwickelte "Politische Union" in Frage – so vor allem die Außen- und Sicherheitspolitik sowie Teilbereiche der Innen-

und Rechtspolitik. Eine umfassende Vergemeinschaftung dieser Politikbereiche dürfte freilich in absehbarer Zeit angesichts massiver politischer Widerstände verschiedener EU-Mitgliedstaaten scheitern und damit ebenfalls in einer neuen EU-Finanzverfassung kaum als EG-Kompetenz in Betracht kommen.

Ähnliches trifft auf die Frage zu, ob der EU die Aufgabe einer interpersonellen Umverteilungspolitik zugewiesen werden sollte. Aus fiskalföderalistischer Sicht lautet die Antwort regelmäßig, dass eine effiziente interpersonelle Umverteilungsfunktion am effizientesten von der zentralen Staatsebene wahrzunehmen ist. Voraussetzung ist allerdings, dass in dem betreffenden Gemeinwesen eine 'Umverteilungssolidarität' besteht, d.h. die Umverteilungsaufgabe als gesamtgesellschaftliches Problem dieses Gemeinwesens bejaht wird. Für den Fall der EU dürfte diese Voraussetzung nicht nur beim gegenwärtigen Integrationsstand, sondern auch für die absehbare Zukunft kaum gegeben sein. Auf längere Sicht freilich könnte man durchaus erwarten, dass sich in einer EU als "Politischer Union" auch eine europäische 'Umverteilungssolidarität' herausbilden könnte, die dann eine entsprechende verteilungspolitische Kompetenz der Union begründen würde. Lediglich am Rande erwähnt sei, dass die häufig erhobene Forderung, der EU auch eine weiterreichende stabilisierungspolitische Aufgabe (über die bereits vergemeinschaftete Geldpolitik hinaus) zuzuweisen, ökonomisch auf erhebliche Bedenken stößt.

Eine restriktive Interpretation des künftigen Aufgabenkatalogs der Gemeinschaft wird zusätzlich durch politökonomische Überlegungen gestützt. Hierbei sind es insbesondere die Eigeninteressen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des

Europäischen Gerichtshofes, die eine Zentralisierungstendenz begünstigen. Dass das Subsidiaritätsprinzip eine wirksame juristische Schranke hiergegen bilden kann, erscheint höchst fraglich (Subsidiarität). Zu denken wäre deshalb an zusätzliche verfahrensmäßige Restriktionen, wie sie etwa die European Constitutional Group unterbreitet hat. So sollte zum einen die Besitzstandsklausel des Acquis Communautaire beseitigt werden, um der ‚Einbahnstraßen-Interpretation‘ im europapolitischen Denken vorzubeugen. Noch größere Wirkung hätte vermutlich ein zweiter Vorschlag der *European Constitutional Group*. Danach sollten der europäischen Ebene sämtliche Kompetenzen nicht mehr unbefristet (und damit wegen des Einstimmigkeitserfordernisses de facto irreversibel) übertragen werden, sondern nur noch in befristeter Form als "Sunset"-Kompetenzen. Die Zuständigkeiten der EU müssten dann in bestimmten Zeitabständen durch die Mitgliedstaaten erneuert werden, was die europäischen Instanzen unter ständigen Bewährungsdruck setzen würde, weil bei unbefriedigender Wahrnehmung von Befugnissen die EU-Zuständigkeit verloren ginge.

2.3 Die Finanzierung der EU – ein Anachronismus? Im Zentrum der traditionellen Kritik am Finanzierungssystem der Gemeinschaft steht seit jeher die These, dass die *unzureichende Einnahmeautonomie* der europäischen Ebene sowohl politisch unerwünscht sei als auch eine ökonomisch effiziente Haushaltsführung behindere. Aus dieser Perspektive könnte es durchaus nahe liegen, eine erweiterte Einnahmekompetenz der Union und insbesondere eine eigene EU-Steuerhoheit zu befürworten. Entsprechende Vorstöße sind vor allem von Seiten des Europäischen Parlaments, aber auch von Vertretern der

Kommission immer wieder unternommen worden; vorgeschlagen werden dabei vor allem eine EU-Energiesteuer, eine EU-Körperschaftssteuer und eine modulierte EU-Mehrwertsteuer.

Die theoretische Basis der Forderungen nach einer eigenen EU-Steuer bildet das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Nutzern, Entscheidern und Kostenträgern von Kollektivgütern verlangt. Hierzu wird das derzeitige Finanzierungssystem der EU mit seiner *de-facto*-Beitragsfinanzierung als im Widerspruch stehend interpretiert, da die Entscheidungen über die Ausgabenseite (durch den Ministerrat und das EP) getrennt stattfinden von den grundsätzlichen Finanzierungsentscheidungen (in Form der Eigenmittel-Begrenzungen). Daraus ergäben sich Anreize für eine ineffiziente Ausweitung des EU-Budgets. Eine eigene Steuerkompetenz der EU könne dazu beitragen, solche Ineffizienzen zu verringern („*benefit pricing argument*“). Allerdings wäre eine äquivalenztheoretische Begründung einer EU-Steuer nur überzeugend, wenn damit EU-weite öffentliche Güter finanziert würden. Eine solche Bereitstellung EU-weiter öffentlicher Güter durch die Gemeinschaft findet jedoch bislang kaum statt. Zudem erscheint es bei realistischer Betrachtung höchst zweifelhaft, ob eine EU-Steuer dazu beitragen würde, die Budgetdisziplin auf der Ausgabenseite zu verstärken.

Auch andere wohlfahrtstheoretische Argumente vermögen eine EU-Steuer kaum zu begründen. Das *instrumental approach argument* fordert den Einsatz von Steuern zur Erreichung allokatons-, distributions-oder stabilisierungspolitischer Ziele. Dem *tax competition argument* zufolge soll eine Besteuerungskompetenz der EU

dazu beitragen, unerwünschte Effekte eines Steuerwettbewerbs zu verhindern; dabei geht es vor allem um die angebliche Gefahr eines „race to the bottom“ bei der Besteuerung mobiler Faktoren und einer daraus resultierenden Unterversorgung mit Kollektivgütern. Bei näherer Prüfung können jedoch beide Argumente im Fall der EU zumindest in ihrer gegenwärtigen Form nicht überzeugen. Stichhaltiger erscheint das *regional arbitrariness argument*, dem zufolge eine spezifische interregionale Verteilung der Bemessungsgrundlagen es nahe legen kann, Steuerkompetenzen einer höheren föderativen Ebene zuzuweisen. Das gilt vornehmlich für Zölle, deren regionales Aufkommen in einem gemeinsamen Markt überwiegend von Zufallsfaktoren bestimmt wird. Die derzeitige Kompetenzverteilung in der EU, die diese Hoheiten der Gemeinschaft zuordnet, ist insoweit durchaus angemessen. Eine Ausweitung auf andere Steuern lässt sich damit jedoch nicht begründen.

Neben den wohlfahrtsökonomischen Argumenten für eine eigene EU-Steuerkompetenz werden von Vertretern der europäischen Institutionen zusätzliche Begründungen angeführt, die eher *politischen Charakter* tragen. So wird immer wieder argumentiert, eine EU-Steuer werde zu mehr Transparenz für die Bürger beitragen und darüber hinaus die Diskussion um die sog. „Nettopositionen“ entschärfen. Um mehr Transparenz zu erreichen, ist es jedoch keineswegs nötig, der EU eine eigene Steuerkompetenz zuzuweisen. Die Unübersichtlichkeit der EU-Einnahmestruktur könnte ebenso durch eine Verringerung der Finanzierungsquellen – ohne Einführung einer EU-Steuer – erreicht werden. Dazu wäre lediglich die (bereits oft vorgeschlagene) Umstellung auf ausschließlich BNE-orientierte Finanzzuweisungen als einzige Einnahmequelle (neben den Zöllen) notwendig. Insgesamt besteht sicherlich

ein Bedarf an mehr Transparenz über das Budget der Union, doch hat die Frage einer EU-Steuer damit nichts zu tun.

Die These, dass eine EU-Steuer die *Debatte um die Nettositionen* beenden könnte, erscheint ebenfalls wenig stichhaltig. Im gegenwärtigen EU-Budget resultieren die Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten in erster Linie aus der Ausgabenstruktur, kaum dagegen aus der Einnahmestruktur. Eine Änderung auf der Einnahmeseite würde deshalb für sich genommen die Nettositionen nicht entscheidend verändern, sondern allenfalls die Transparenz über die Inzidenz der EU-Finanzierung verringern. In jedem Fall würde die politische Diskussion über die Nettositionen durch eine EU-Steuer nicht entschärft. Eine Beendigung der Debatte um die Nettositionen kann daher nur durch eine fundamentale Re-Orientierung der EU-Aufgaben und speziell durch eine (ausgabensparende) Reform der beiden Hauptausgabenblöcke GAP und EU-Strukturpolitik erreicht werden.

Aus *politökonomischer Sicht* entpuppen sich die beiden angeblichen politischen Vorzüge einer EU-Steuer als leicht durchschaubarer Versuch, der EU-Ebene erhöhte Einnahmespielräume zu verschaffen. Gerade diese Perspektive spricht jedoch dafür, der EU kein eigenes Besteuerungsrecht zuzugestehen. Dieses liefe nämlich auf eine wesentliche Lockerung der Budgetrestriktion für die verantwortlichen EU-Akteure – Kommission, Rat, Europäisches Parlament – hinaus. Damit würde die europäische Budgetdisziplin vermindert. Demgegenüber wirkt eine Finanzierung der Gemeinschaft durch Finanzausweisungen der Ausbeutungsgefahr der Bürger durch einen EU-Leviathan und der Möglichkeit der

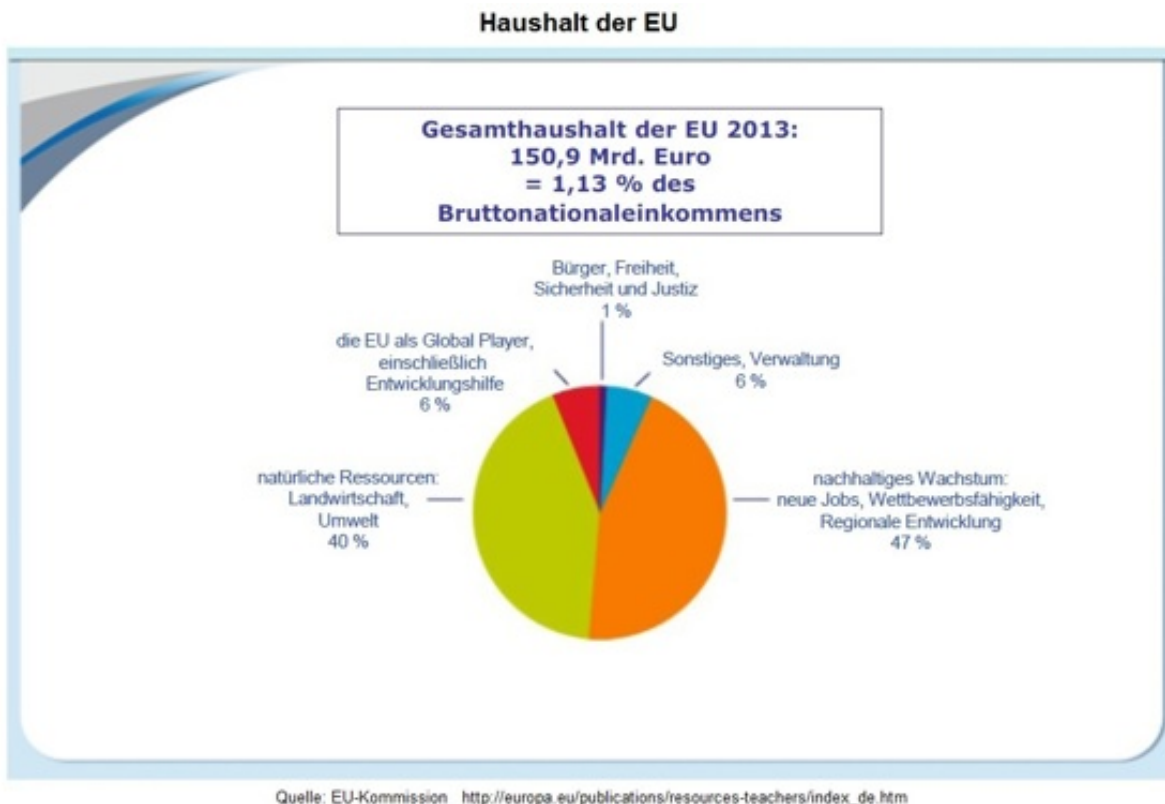
Entstehung eines institutionalisierten „Steuerkartells“ entgegen. Die wohlfahrtsökonomisch begründete Skepsis gegenüber einer EU-Steuerhoheit wird damit durch die politökonomischen Argumente zusätzlich gestützt. Das gilt natürlich umso mehr, je mehr der Gemeinschaft neue Aufgabenkompetenzen zuerkannt würden, die entsprechende zusätzliche Ausgabenbedarfe nach sich ziehen würden. Insgesamt würde sich – trotz aller wohlklingenden Beteuerungen, dass die Einführung einer EU-Steuer „natürlich“ aufkommensneutral geschehen müsse – die Belastung für den europäischen Steuerzahler voraussichtlich erhöhen. Aus diesen Gründen sind die Forderungen nach einer eigenen Steuerkompetenz für die Europäische Union abzulehnen. Die Beibehaltung des derzeit geltenden Systems der Beitragsfinanzierung erscheint daher nicht nur kurzfristig, sondern auch auf mittlere Sicht für die EU angemessen.

3. Zusammenfassung

Unter Ökonomen ist die Ansicht weit verbreitet, dass das Budget der Europäischen Union grundlegender Reformen bedarf. Andere, wie beispielsweise die Europäische Kommission, gestehen zwar einen gewissen Umstrukturierungsbedarf auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts zu, betonen aber vor allem die Notwendigkeit einer kräftigen Aufstockung der Finanzmittel, möglichst begleitet von der Einführung einer eigenen Steuerhoheit der Gemeinschaft. Die Antworten auf diese Fragestellungen hängen entscheidend von dem zugrunde gelegten Staatsbild ab. Während aus der Perspektive der Wohlfahrtsökonomik eine möglichst effiziente Zuordnung nach fiskalföderalistischen Maßstäben anzustreben ist, steht aus politökonomischer Sicht der Schutz der Bürger/Steuerzahler vor staatlicher Willkür und

Ausbeutung durch wirksame Beschränkungen für die politischen Akteure im Vordergrund. An diesen Kriterien gemessen, lassen sich die meisten gegenwärtigen EU-Aufgaben aus ökonomischer Sicht nicht rechtfertigen und sollten auf die nationale Ebene zurück verlagert werden. Stattdessen sollte sich die EU künftig strikter auf die Bereitstellung von „europaweiten öffentlichen Gütern“ konzentrieren. In Bezug auf die Finanzierung der EU sind die sich mehrenden Forderungen nach einer eigenen Steuerkompetenz für die Europäische Union abzulehnen. Die Beibehaltung des derzeit geltenden Systems der Beitragsfinanzierung erscheint nicht nur kurzfristig, sondern auch auf mittlere Sicht für die EU angemessen.

Schaubild: Haushalt der EU (Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Literaturhinweise:

- Caesar, Rolf (2009), Perspektiven der EU-Finanzverfassung, in: A. Belke u.a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Zeichen europäischer Integration, Festschrift für W. Kösters, Berlin, S. 69-95;
- Europäische Kommission, Hrsg. (2009), Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 4. Ausgabe, Luxemburg;
- Heinemann, Friedrich (2008), Die Haushaltspolitik der Europäischen Union, in: Finanzverfassung, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Die Europäische Union, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 689, Bonn, S. 254-267;
- Lienemeyer, M. (2002), Die Finanzverfassung der Europäischen Union. Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 284, Baden-Baden;
- Sapir, A. et al. (2003), An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels;
- Seifert, Jan/Funke, Ole (2011), Haushalt und Finanzen, in: W. Weidenfeld/W. Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden, S. 264-273.

Rolf Caesar

Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union

Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft war in der Europäischen Union anfänglich sehr umstritten. Im Vertrag von Rom ist dieser Begriff noch nicht enthalten. Bei den Debatten im Europäischen Parlament wurde den deutschen Abgeordneten immer wieder entgegengehalten, dieser Begriff sei auf eine ganz spezifisch deutsche Situation zugeschnitten und außerdem nicht in andere Sprachen übersetzbar. Dieses, obwohl die Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft wie Wettbewerb und Solidarität durchaus von Anfang an Grundlagen europäischer Politik gewesen sind.

Mittlerweile hat jedoch der Begriff Eingang in die Verträge gefunden. Der Vertrag von Lissabon (1.12.2009) spricht von einer „in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ (Artikel 3 (3) Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union). Allerdings muss man feststellen, dass dieser Begriff sehr unterschiedlich interpretiert wird. Insbesondere der Begriff der Ordnungspolitik führt nach wie vor häufig zu Missverständnissen. Dieser für das Ordnungskonzept der Sozialen Marktwirtschaft zentrale Begriff stellt darauf ab, dass sich die Wirtschaftspolitik primär auf die Gestaltung der allgemeinen Regeln für wirtschaftliches Handeln beschränken soll. Direkte Interventionen in den Marktprozess sowie jegliche Begünstigung von Sonderinteressen sollen unterbleiben.

Europäischer Heimatmarkt und Europäische Währung

Die Entwicklung hin zur Wirtschafts- und Währungsunion ist schrittweise vor sich gegangen. Nach dem Abschluss der „Römischen Verträge“ (1957) war der erste Schritt die Zollunion, geprägt durch einen gemeinsamen Zolltarif, vollendet am 30. Juni 1967. Dann kam der Binnenmarkt, geprägt durch die Abschaffung der Grenzkontrollen

zwischen den Mitgliedsländern und die Verwirklichung der so genannten Grundfreiheiten: Freiheit des Güter- und Dienstleistungsverkehrs, Freiheit des Zahlungs- und Kapitalverkehrs, Freizügigkeit für Arbeitskräfte, Niederlassungsfreiheit für Unternehmen. Am 1.1.2002 wurde der Euro in der Form von Scheinen und Münzen in 12 Mitgliedsländern (2011 – 17 Staaten) der Europäischen Union eingeführt. Das war ein historisches Ereignis. Zum ersten Mal seit 1500 Jahren haben die gleichen Münzen Geltung vom Mittelmeer bis zur Ostsee.

Durch die Einführung des Euro entsteht ein gemeinsamer Markt mit einer gemeinsamen Währung und einer gemeinsamen Zentralbank. Das ist wohl die stärkste Form der wirtschaftlichen Integration souveräner Staaten, welche die Wirtschaftsgeschichte kennt. Dadurch entsteht ein Markt kontinentaler Größenordnung, der an die Stelle der bisherigen nationalen Märkte tritt. Daher ist es gerechtfertigt, diesen als „Europäischen Heimatmarkt“ zu bezeichnen (Europäische Wirtschafts- und Währungsunion).

Eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik

Gleichzeitig erleben wir einen beschleunigten Prozess der Globalisierung und befinden uns auf dem Weg in die Wissensgesellschaft, die durch die neuen Formen der Kommunikation und Information möglich wird. In dieser Situation stehen die Europäer vor der Aufgabe, gemeinsame Grundsätze der Wirtschaftspolitik für ihre Mitgliedsländer zu formulieren. Die diesbezüglichen Traditionen unserer Nationen sind sehr unterschiedlich. Einerseits das französische System, das starke Elemente einer zentralistischen Staatswirtschaft aufweist. Daneben die anglo-amerikanische Variante einer freien Marktwirtschaft, die insbesondere in Großbritannien für Margaret Thatcher als Leitbild der Wirtschaftspolitik

diente. Schließlich die deutsche Tradition der „[Sozialen Marktwirtschaft](#)“ von [Ludwig Erhard](#) und [Alfred Müller-Armack](#), die auf dem ordnungspolitischen Konzept der [Freiburger Schule](#) aufbaut. Die Verbreitung dieser Ideen wird dadurch erschwert, dass die grundlegenden Werke von [Walter Eucken](#) und anderen Vertretern der deutschen [Ordnungspolitik](#) nicht ausreichend in anderen Sprachen verbreitet sind.

Die Brüsseler Initiative

Das Europäische Parlament hat sich frühzeitig bemüht, sachkundigen wirtschaftspolitischen Rat einzuholen. Dem diente die Gründung der „Brüsseler Initiative“ (1993). Sie ist eine Vereinigung von Professoren, Wirtschaftsleuten und Politikern, die sich zum Ziel gesetzt haben, eine geeignete makroökonomische Politik für die Europäische Union zu entwerfen. Sie hat im Oktober 2000 ihre grundlegenden Ideen in einer „Prager Erklärung“ zur Sozialen Marktwirtschaft niedergelegt. Dazu kam eine Initiative von deutschen und polnischen Bischöfen, die in der „Külzer Erklärung“ gefordert haben, den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft als Leitbild der Wirtschaftspolitik im Unionsvertrag zu verankern (K. v. Wogau - 1999).

Im Europäischen Parlament wird alljährlich über die „wirtschaftspolitischen Leitlinien“ beraten, die auf Vorschlag der Kommission und des Rates nach Stellungnahme des Europäischen Parlamentes im Juni verabschiedet werden. Bei den Beratungen zu diesem Thema habe ich im Jahr 2001 einen Bericht vorgelegt, der forderte, die Soziale Marktwirtschaft zur Leitlinie der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union zu machen. Dieser Bericht (Bericht über die Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Gemeinschaft im Jahr 2001) wurde vom Europäischen Parlament mit breiter Mehrheit

angenommen. Die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft wurden definiert als Freiheit und Demokratie, Wettbewerb, Geldwertstabilität, Subsidiarität, Privateigentum und Solidarität. Im Vertrag von Lissabon wurde der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft endgültig in den Verträgen verankert.

Rheinischer Kapitalismus?

In seinem Buch „Kapitalismus contra Kapitalismus“ beschreibt Michel Albert das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland, das allgemein mit dem Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ in Verbindung gebracht wird, als „rheinischen Kapitalismus“. Hier beginnt schon das erste Missverständnis. Zentrales Steuerungsinstrument einer Marktwirtschaft ist nicht das Kapital, sondern der Markt. Dazu gehören klare rechtliche, soziale, ökologische und wettbewerbliche Rahmenbedingungen.

Verbreitet ist auch die Meinung, Markt und Wettbewerb seien an sich schlecht, darum müsse das Soziale als Reparaturwagen hinter dem Markt herfahren, um die Opfer dieses „bösen“ Wettbewerbs aufzusammeln. Die Diskussion, die im Europäischen Parlament geführt wird, soll zur Erkenntnis führen, dass der Markt, wenn er sich im Rahmen von klaren Regeln abspielt, selbst soziale Ergebnisse hervorzubringen imstande ist. Ordnungspolitik, die in diesem Sinne für einen angemessenen Regelrahmen sorgt, bietet die Grundlage für eine ergänzende Sozialpolitik, die mit marktkompatiblen Mitteln zusätzliche Anliegen der solidarischen Absicherung wirksam verfolgen kann.

Wettbewerb

Wettbewerb in freien und offenen Märkten war eine der Grundlagen der Wirtschaftsordnung von Ludwig Erhard. Allerdings blieben in seiner Zeit als Wirtschaftsminister und

Bundeskanzler die Monopole im Bereich der Telekommunikation, der Energieversorgung und des Verkehrs bei uns in Deutschland bestehen. Ludwig Erhard hat jedoch die Grundregeln des Wettbewerbs in den entsprechenden Artikeln des Vertrages von Rom verankert. Sie waren seine Bedingungen für die Zustimmung zu diesem Vertrag.

Inzwischen stellen wir fest, dass die Ideen von Ludwig Erhard aus der Europäischen Union nach Deutschland reimportiert werden. Die Aufhebung des Monopols im Bereich der Telekommunikation ist auf Grund der Regeln der Europäischen Union erfolgt. Dabei gibt es eine große Gefahr: die Ersetzung der öffentlichen durch private Monopole. Dies würde bedeuten, dass der Staat lediglich einmalige Gewinne durch den Verkauf seiner Unternehmen hätte, dass aber für die Bürger die Vorteile des Wettbewerbes nicht entstehen.

Durch die offenen Grenzen und den Abbau von Handelshemmnissen zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union und die Einführung einer gemeinsamen Währung wurde der Wettbewerb der Unternehmen zugunsten der Verbraucher verstärkt und die Wettbewerbsfähigkeit der EU nach außen verbessert. Es handelt sich aber nicht nur um einen Wettbewerb zwischen Unternehmen. Gleichzeitig entsteht auch ein Wettbewerb der Mitgliedsländer und ihrer Regionen, wer seinen Bürgern die Leistungen des Staates besser und zu günstigeren Bedingungen anbietet ([Systemwettbewerb](#)).

Preisstabilität

Die Bedeutung der Preisstabilität war bei der Vorbereitung des Vertrages von Maastricht (1992) besonders umstritten. Bei den Sozialisten, den Sozialdemokraten und den Grünen herrschte die Meinung vor, die Zentralbank müsse

gleichberechtigt neben der Preisstabilität auch die Ziele [Wachstum](#) und [Beschäftigung](#) fördern. Dem gegenüber waren die Mitglieder der Europäischen Volkspartei und der Liberalen mehrheitlich der Meinung, die Preisstabilität müsste das primäre Ziel sein. Nur dann, wenn das ohne die Gefährdung der Preisstabilität möglich sei, könne die Zentralbank die genannten weiteren Ziele verfolgen.

Für diese starke Betonung der Bedeutung der [Preisniveaustabilität](#) gibt es zwei Gründe: Erstens trifft die Inflation in erster Linie diejenigen, die von kleinen Einkommen leben müssen. Sie verfügen über keine Möglichkeiten, sich der Wirkung der Inflation zu entziehen. Geldentwertung wirkt hier wie eine kalte Enteignung. Daher ist eine Politik der Preisstabilität der erste Schritt zu einer erfolgreichen [Sozialpolitik](#). Zweitens lenkt die Inflation Investitionen in die falsche Richtung. Die Steuerungssignale des Marktes werden verfälscht. Darum ist Preisstabilität eine der Grundbedingungen für eine funktionierende Marktwirtschaft.

Subsidiarität

Das Prinzip der Subsidiarität, das mittlerweile auch im Vertrag verankert ist, muss neben der institutionellen Anwendung auch für die Wirtschaftspolitik gelten. In der Wirtschaft kennt man dieses Prinzip. Fast alle großen Unternehmen haben in den vergangenen Jahrzehnten dezentralisiert und die internen Strukturen in überschaubare Verantwortungsbereiche aufgegliedert. Im Bereich der Wirtschaftspolitik muss die Anwendung dieses Prinzips dazu führen, dass Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten den verschiedenen Ebenen der Politik klar zugeordnet werden. Dabei wird es notwendig sein, die Gemeinschaft vom Kopf auf die Füße zu stellen. Aufgrund von Zufälligkeiten ihrer historischen Entwicklung hat sich

die Gemeinschaft in einigen Bereichen, wie insbesondere der Landwirtschaft, zu sehr in Richtung Zentralismus entwickelt, während in anderen Bereichen, insbesondere der Außen- und Verteidigungspolitik, die gemeinsame Handlungsfähigkeit unzureichend ist.

Schuldenkrise

Die Schuldenkrise Ende des ersten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert hat die Europäische Währung auf eine ernste Probe gestellt. Es hat sich gezeigt, dass Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht ausreichen, um die Haushalte der Mitgliedsländer nachhaltig zu stabilisieren. Dabei geht es in erster Linie um die konsequente Anwendung dieser Regeln. Es scheint vergessen worden zu sein, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ziel nicht eine Nettoneuverschuldung von drei Prozent fordert, sondern vielmehr ausgeglichene Haushalte beziehungsweise Überschüsse für die Länder, die heute schon überschuldet sind (Verordnung-EG-Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997). Hier gilt es, die Eigenverantwortung der Schuldner und der Gläubiger mehr als bisher zur Geltung zu bringen. Der sich abzeichnende Weg in eine Transferunion, in der Mitgliedsländer, die sich an die Regeln halten, für diejenigen Mitglieder aufkommen müssen, die diese Regeln massiv verletzen, kann zu einer schweren Belastung des Zusammenhalts der Union führen. Bei der Gestaltung des sogenannten Rettungsschirms muss außerdem deutlich werden, dass auch die privaten Gläubiger an den Risiken beteiligt werden. Die Europäische Union hat mit der Einführung der Prinzipien der Subsidiarität und der Sozialen Marktwirtschaft wesentliche Grundlagen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft gelegt. Es gilt allerdings, ständig auf die Einhaltung dieser Prinzipien zu achten, damit die Menschen

in der Europäischen Union auch die Früchte dieser Wirtschaftsordnung ernten können.

Literaturhinweise:

- Albert, M. (1992), Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt/ M.; Verordnung-EG-Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Amtsblatt Nr. L 209, S.1ff.;
- Amtsblatt der Europäischen Union vom 30.3.2010 – C 83/ 17;
- Bericht über die Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Gemeinschaft im Jahr 2001 – A5-0165/ 2001;
- Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L209 vom 2/8/1997, S. 6ff.;
- Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Amtsblatt Nr. L209, S. 1ff.;
- Wogau, K. v. (1999), Soziale Marktwirtschaft – Modell für Europa, Bonn (Europa Union Verlag).

Karl von Wogau

Europäische Wirtschaftsund Währungsunion

Die Europäische Währungsunion (EWU) hat am 1. Januar 1999 begonnen, und die Ausgabe der Münzen und Banknoten am 1. Januar 2002 schließt einen

Integrationsprozess ab, der im Dezember 1969 zum ersten Mal politisch beschlossen worden ist ([Integration](#)).

Eine Währungsunion ist gegenüber einer Freihandelszone und einer Zollunion ein viel tiefer reichendes Integrationsziel, weil es in das Zentrum der geld- und währungspolitischen Souveränität der Nationalstaaten greift. Eine Währungsunion gibt es in zwei Ausformungen: mit irreversibel starren Wechselkursen zwischen den Teilnehmerländern oder mit einer einheitlichen Währung. Die EU hat sich für die zweite Variante entschieden, die weitreichendere politisch-psychologische Konsequenzen hat und eine viel endgültigere Integrationsform ist. In beiden Fällen bedeutet dieser Schritt, dass die nationale Geldpolitik vollständig durch eine zentralisierte, gemeinschaftliche Geldpolitik ersetzt wird. Die nationale Zentralbank wird durch eine Europäische Zentralbank (EZB) abgelöst, in der z.B. die [Deutsche Bundesbank](#) bei geldpolitischen Entscheidungen nur eine (ungewichtete) Stimme hat – unter 12 Zentralbanken. Lediglich bei Entscheidungen über die Finanzen der EZB wird die Stimme der nationalen Zentralbanken gewichtet – mit dem Anteil am Eigenkapital der EZB. Darüber hinaus hat die deutsche Regierung endgültig ihre Kompetenz verloren, den Wechselkurs alleine zu verändern. Über den Wechselkurs des Euro wird von einem politischen Gremium auf der Gemeinschaftsebene entschieden.

Es hat sich eingebürgert, von der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zu sprechen, als ob es sich um siamesische Zwillinge handele. Dies trifft nicht zu, da sie Regelungen für ganz andere Bereiche der Wirtschaft umfassen und sich nur einseitig bedingen. Eine Wirtschaftsunion ist ohne Währungsunion gut machbar, eine Währungsunion wird nie ohne Wirtschaftsunion

funktionieren. Daraus folgt, dass eine Wirtschaftsunion einer Währungsunion vorangehen sollte. Eine Wirtschaftsunion ist dann erreicht, wenn im Integrationsgebiet zwischen den teilnehmenden Staaten binnenmarktähnliche Verhältnisse bestehen. Das heißt: Von den fünf konstitutiven Freiheiten einer EWWU müssen vier im Rahmen der Wirtschaftsunion und eine im Rahmen der Währungsunion hergestellt werden: Wirtschaftsunion: Freiheit des Handelsverkehrs, Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, Freizügigkeit für Arbeitskräfte, Niederlassungsfreiheit für Unternehmen. Währungsunion: Freiheit des Zahlungs- und Kapitalverkehrs.

Bezogen auf die zu liberalisierenden Bereiche der Volkswirtschaften sind folgende Integrationserfordernisse zu erfüllen: Herstellung eines Binnenmarktes für Güter- und Dienstleistungen sowie für die Standortwahl der Unternehmen *und* für einen Arbeitsmarkt, der in seiner Anpassungsflexibilität der zunehmenden Wettbewerbsintensität auf den genannten Märkten entspricht. Auf der Währungsseite muss ein gemeinsamer Finanzmarkt geschaffen sowie die freie Konvertierbarkeit der Gemeinschaftswährung gegenüber Drittwährungen hergestellt werden. Schließlich verlangt die gemeinschaftliche Geld- und Währungspolitik, dass die Wirtschaftspolitiken der Teilnehmerländer koordiniert werden, wenn sie – wie im AEUV geregelt – prinzipiell in nationaler Verantwortung verbleiben und sie „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachtet werden. Anderenfalls wird eine Geld- und Währungspolitik gestört bis unmöglich (vgl. Abbildungen).

Diese Erfordernisse für eine EWWU zeigen, wie tiefgreifend dieses Integrationsziel ist und wie groß der politische Gehalt einer EWWU ist. Dieser Umstand begründet Fragen

und Zweifel, ob eine EWWU ohne politische Union (vorab eingerichtet oder parallel zur EWWU geschaffen) notwendig ist, um sie dauerhaft zu stabilisieren.

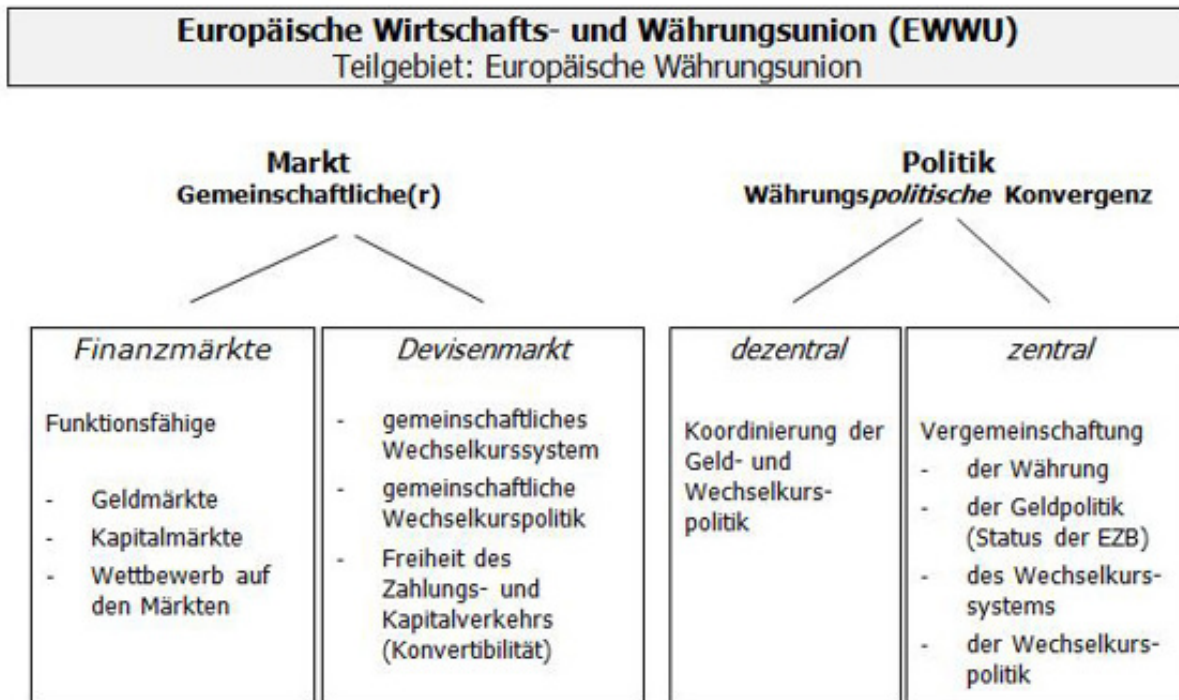
Die früheren Anläufe zu einer EWWU sind daran gescheitert, dass die wirtschafts- und währungspolitischen und die politischen Konsequenzen dieses Integrationsschrittes nicht akzeptiert worden sind. Hinzu kamen unüberbrückbare Auffassungsunterschiede darüber, wie die Geld- und Währungspolitik ausgestaltet werden soll: Geldwertstabilität als (alleiniges) Ziel, (Un-)Abhängigkeit für eine EZB, Konvertibilität am Anfang/ am Ende?

So scheiterte die Initiative von Den Haag (1./ 2. Dezember 1969) bereits 1971/72 (Willgerodt u.a., 1972). Die Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS) im März 1979 hatte die EWU nicht als unmittelbares Ziel, es gelang aber dennoch nicht, von der ersten in eine zweite, institutionelle Stufe der Integration vorzustoßen. Die „Erfolge“ des EWS beruhen auf einer Umkehr der Regeln und auf der positiven „Ankerrolle“ der D-Mark und der Deutschen Bundesbank. Der dritte Anlauf, der 1988 offiziell eingeleitet wurde, führte zu den Regierungskonferenzen über die Europäische Währungsunion sowie über die Politische Union, die im Dezember 1991 in Maastricht zu einem Abschluss führten, der eine weit reichende Änderung des EG-Vertrages und den EU-Vertrag brachte. Die Währungsunion wurde durch die Ratifizierungen politisch beschlossen und auch vollzogen. Die politische Union kam nicht entscheidend voran.

Warum hat dieser Anlauf dennoch zur EWWU geführt? Die wichtigste - häufig nicht genannte - Voraussetzung, die Existenz einer Wirtschaftsunion, war gegeben, weil sie vorab mit dem Programm „Binnenmarkt '92“ 1987 begonnen und weitgehend realisiert worden ist. Zweitens,

die deutsche [Wiedervereinigung](#) und der Wille der Bundesregierung, ihre Westverankerung zu beweisen, führten zum Angebot, die „Ankerwährung D-Mark“ im Rahmen einer EWWU zugunsten einer Gemeinschaftswährung aufzugeben. Damit wurde den politischen Ambitionen anderer EG-Staaten entsprochen, die u.a. die EWWU anstrebten, um die Dominanz der D-Mark und der Deutschen Bundesbank aufzuheben. Drittens, die Integration wurde mit dem Übergang zur Konvertibilität der Währungen am 1. Juli 1990 eingeleitet. Viertens, es gelang, als alleinige Aufgabe der EZB die Schaffung und Erhaltung der Preisstabilität zu kodifizieren; ferner wurden die EZB und alle nationalen Zentralbanken unabhängig, also weisungsungebunden gegenüber politischen Institutionen ([Europäische Geld- und Währungspolitik](#)). Fünftens, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik wurde verbessert: Um sich für den Eintritt in die Währungsunion zu qualifizieren, muss jedes Land Konvergenzkriterien (Preisstabilität, Wechselkursstabilität, Zinssatzstabilität, Solidität der öffentlichen Finanzen – Budgetdefizit, Verschuldung -) erfüllen. Die besonders prekären und politischen Kriterien über die öffentlichen Finanzen wurden in einem Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997 präzisiert und verschärft, und sie gelten für alle Teilnehmer auch in der Währungsunion. Sechstens, die Orientierung für die Wirtschaftspolitik wurde geklärt. Danach gilt nicht nur für die Geldpolitik die Preisstabilität als oberstes Ziel. Dies trifft auch zu für die Wechselkurspolitik und für die Wirtschaftspolitik. Darüber hinaus wird an mehreren Stellen im Vertrag von Maastricht hervorgehoben, dass die Wirtschaftspolitik im Einklang zu stehen habe „mit dem Grundsatz einer offenen [Marktwirtschaft](#) mit freiem [Wettbewerb](#)“ (Art. 4, 98, 105). Diese Ziele gelten trotz einiger Modifikationen durch den Konvent von Laeken

unverändert weiter und stehen im Vertrag von Lissabon (AEUV).



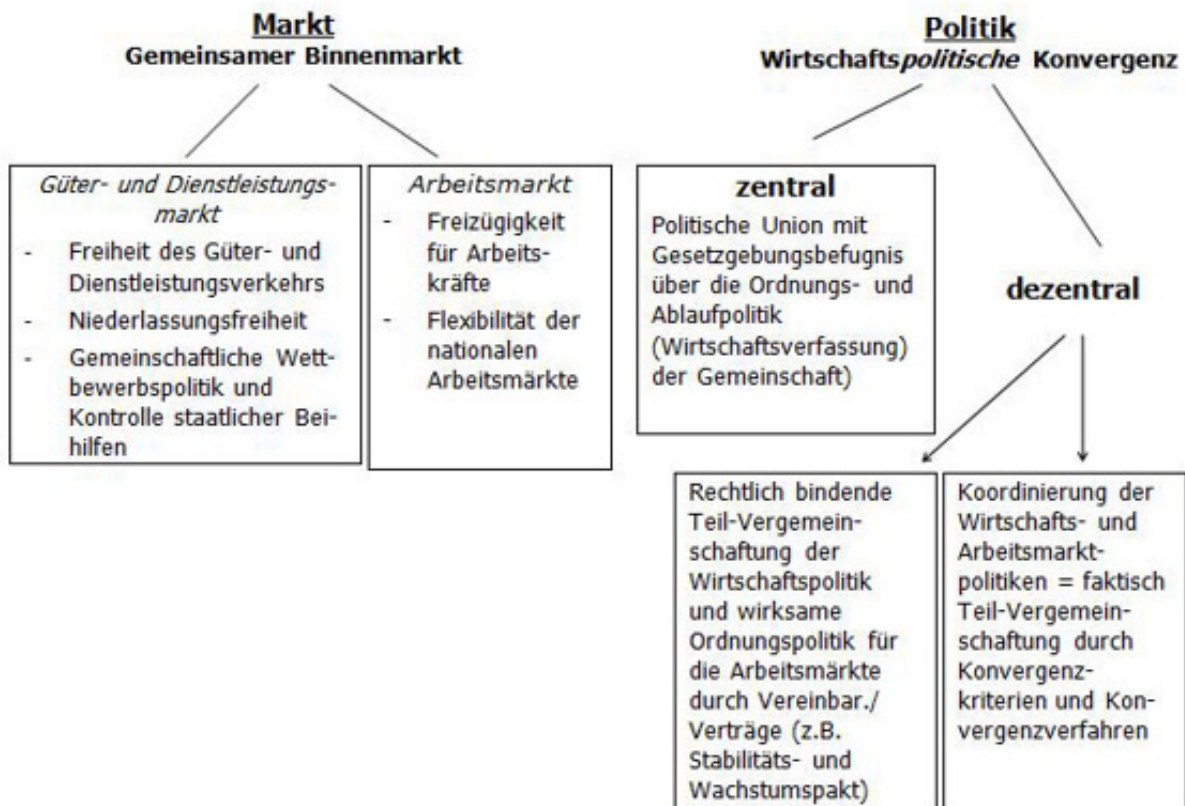
Was ist unvollständig? Neben der Kritik an vielen Einzelheiten ragen zwei Bereiche heraus, die Probleme aufwerfen konnten und aufgeworfen haben. Bereits in Maastricht ist es nicht gelungen, nachhaltige Fortschritte auf dem Weg zur Politischen Union zu erreichen. Dies gelang auch nicht auf den Regierungskonferenzen in Amsterdam (1997) und in Nizza (2000) und durch den Konvent. Zweitens, die Wirtschaftsunion ist in ihrer Dimension zu eng konzipiert worden. Politisch wurde die ökonomische Interdependenz zwischen dem Bereich des Gütermarktes (Handels- und Dienstleistungsverkehr, Niederlassungsfreiheit für Unternehmen) und dem Arbeitsmarkt übersehen. Die nationalen Arbeitsmärkte wurden aus der Systematik der marktwirtschaftlichen Integration ausgespart und können zu einem Stolperstein werden.

Der wohl entscheidende Mangel liegt in der Nicht-Beachtung der Konvergenzkriterien, darunter die genuin politischen Kriterien der öffentlichen Verschuldung (Schuldenhöhe, jährliches Defizit). Beim Beitritt zur Währungsunion 1999 haben Frankreich und Italien diese Kriterien nur durch „kreative“ Buchführung und (nicht eingehaltene) Versprechungen erfüllt. Und Griechenland trat der EWU bei, indem es die Statistiken den Kriterien wissentlich anpasste. Kritik an diesen Mogeleyen gab es innerhalb der europäischen Institutionen nicht/nur verhalten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 2003 mit Hilfe der deutschen Regierung so „reformiert“, dass er seine rudimentären Disziplinierungswirkungen auch noch verlor. Und mit der „Euro-Krise“ bzw. der Krise der öffentlichen Verschuldung in mehreren EU-Ländern, allen voran in Griechenland, wurden ab Mai 2010 von den Institutionen der EU (Europäischer Rat, Ministerrat, Kommission und auch der EZB) Maßnahmen ergriffen und Finanzfazilitäten geschaffen, die alle wirtschafts- und budgetpolitischen Disziplin-Regeln aufhoben. Dies muss vor dem historischen Hintergrund beurteilt werden, dass Währungsunionen immer an der mangelnden Haushaltsdisziplin der Teilnehmerstaaten sowie an der Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch die Zentralbank gescheitert sind (Th. Theurl).

Die Skepsis der EWWU gegenüber hat viele Gründe. Unumstritten ist, dass es sich um ein politisches Projekt handelt, das noch viel politischen Mut und Anpassungsbereitschaft fordern wird, wenn neben den wirtschaftlichen Zielen auch ihr politisches Ziel – Stabilisierung der europäischen Friedensordnung – erreicht werden soll.

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)
Teilgebiet: Europäische Wirtschaftsunion (EWU)



Literaturhinweise:

- WILLGERODT, H./ DOMSCH, A./ HASSE, ROLF H./ MERX, V. unter Mitwirkung von KELLENBENZ, P. (1972), *Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion*, Freiburg i. Br.;
- UNGERER, H. (1997), *A Concise History of European Monetary Integration. From EPU to EMU*, Westport-London;
- BRUSSELS' INITIATIVE (1998), *Convergence-Coherence-Adjustment. The need for the convergence in the area of economic policy coherence in terms of mentalities of the EU Member States with a view to future cooperation*

and adjustment in the EMU, Brüssel. Die Brussels' Initiative ist eine Gruppe europäischer Wirtschaftswissenschaftler, die die Wirtschafts- und Währungspolitik der EU analysieren und Stellungnahmen abgeben. Erhältlich: Konrad-Adenauer-Foundation, Ave. de l' Yser 11, B-1040 Brussels;

- KUNSTEIN, T./ WESSELS, W. (2011), *Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, in: *Integration*, 34. Jg., Heft 4/11, November 2011, S. 308 – 322;
- HANKEL, W./ NÖLLING, W./ SCHACHTSCHNEIDER, K. A./ STARBATTY, J. (1998), *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muss*, Reinbek bei Hamburg;
- THEURL, TH. (1992), *Eine gemeinsame Währung für Europa: 12 Lehren aus der Geschichte*, Innsbruck;
- SINN, H.-W. (2012), *Die Target-Falle. Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, München.

Rolf H. Hasse

EU-Reformen und Vertiefung

EU-Reformen und Vertiefung: Politische Aspekte

Angesichts der beachtlichen Dynamik des europäischen Integrationsprozesses unterlag der ursprünglich in den Jahren 1952 bzw. 1958 für sechs Gründerstaaten und eine eng begrenzte Anzahl von Politikbereichen entwickelte vertragsrechtliche Rahmen der heutigen Europäischen Union vielfachen Änderungen. Auf den

Regierungskonferenzen, die zur Einheitlichen Europäischen Akte (Inkrafttreten 1987), zum Maastrichter und Amsterdamer Vertragswerk (1993 und 1999) sowie zum Vertragswerk von Nizza (2003) führten, wurden die ursprünglichen Verträge umfassend ergänzt und differenziert. Zielte die Gemeinschaft ursprünglich auf einen Gemeinsamen Markt für den Montanbereich bzw. eine Zollunion, hat sie sich über die Stationen Binnenmarkt bzw. Wirtschafts- und Währungsunion zu einem Gebilde entwickelt, das mittlerweile fast alle originären Staatsaufgaben, wie z.B. die Bereiche innere und äußere Sicherheit, behandelt und dabei über eine beträchtliche Regelungsbreite und -dichte verfügt ([Integration](#)).

Die Verlagerung von immer mehr nationalen Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene sowie die Verkoppelung nationaler und europäischer Kompetenzen - unter Einbeziehung einer wachsenden Anzahl von Mitgliedstaaten - verlief weder gradlinig noch widerspruchsfrei. Die europäische Integration folgte keinem sorgfältig vorbereiteten, allseits akzeptierten Bauplan. Der Aufbau der Europäischen Union und ihrer Vorgängerorganisationen war und ist voller Brüche bzw. Widersprüche. Als „Herren der Verträge“ haben die Mitgliedstaaten die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit mehrfach geändert. Immer wieder wurden dabei auch die Institutionen und Verfahren überprüft und angesichts der Erfahrungen mit einer größer werdenden Union in den Verträgen ergänzt und revidiert. Bis heute ist der Ausbau der institutionellen Architektur nicht abgeschlossen, und es besteht kein Konsens über die Finalität der Europäischen Union.

Die Reformen der Institutionen, der verfahrensrechtlichen Grundlagen und der einzelnen Politikfelder sind dabei in

erster Linie Gegenstand von Verhandlungen zwischen den einzelnen Mitgliedern der Europäischen Union im Rahmen von Regierungskonferenzen, die in eine Änderung der europäischen Verträge münden und nach der Vertragsratifizierung durch die Mitgliedstaaten in Kraft treten. Unter Regierungskonferenzen sind in diesem Zusammenhang intergouvernementale Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten der Union zu verstehen, in denen über einen zunächst unbestimmten Zeitraum die Bestimmungen und Formulierungen der Vertragsreform verhandelt und erarbeitet werden. Beteiligt sind an den Regierungskonferenzen, die unter der politischen Gesamtverantwortung der Außenminister weitgehend im öffentlichkeitsfreien Raum stattfinden, zahlreiche höhere Beamte und Diplomaten. Eine zentrale Rolle bei den Regierungskonferenzen kommt der jeweiligen (Rats-)Präsidentschaft zu, die die Verhandlungen leitet. Obwohl in der Regel zahlreiche Vorentscheidungen und technische Details bereits im Verlauf der Regierungskonferenz geklärt werden, steht die Behandlung der offenen Fragen – und die Verständigung über das Gesamtpaket der Vertragsrevision – erst auf dem Abschlussgipfel der Staats- und Regierungschefs zur Debatte.

Das bis heute umfangreichste Unterfangen, die EU grundlegend auf ein neues Fundament zu stellen, fußte auf der im Mai 2000 initiierten Debatte über die Zukunft der europäischen Integration. Der Europäische Rat in Laeken berief im Dezember 2001 einen Konvent ein, der die Aufgabe erhielt, Reformvorschläge zu unterbreiten.

Der „Europäische Konvent“, der erstmals auch Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament sowie Repräsentanten der Beitrittskandidaten

enger in die Überlegungen zur Vertragsrevision einband, legte im Sommer 2003, nach 16-monatigen Beratungen, einen im Konsens vereinbarten Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE) vor, der eine weitgehend neugeordnete Vertragskonstruktion und erhebliche institutionelle Änderungen vorsah. Nach einigen Anpassungen wurde der Verfassungsvertrag auch vom Europäischen Rat verabschiedet, seine Ratifizierung scheiterte jedoch bei Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Sommer 2005.

Unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde im ersten Halbjahr 2007 der Versuch unternommen, wesentliche Inhalte des Verfassungsvertrags in eine modifizierte Version der bestehenden Verträge zu überführen. Auf dem Brüsseler Gipfel im Juni 2007 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen neuen rechtlichen Rahmen, der wesentliche Ergebnisse des Verfassungsvertrags übernahm: Vereinbart wurde, dass der EU-Vertrag seine Struktur im Kern beibehält, aber um Ausführungen zum „demokratischen Leben in der Union“ und um Bestimmungen zu den Organen erweitert wird. Die Substanz dieser beiden Bereiche entstammt ebenso wie die Mehrzahl der vorgesehenen Änderungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik dem Verfassungsvertrag. Dies hat zur Konsequenz, dass die Zusammensetzung von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission, der Organstatus des Europäischen Rats und die Bestellung seines Präsidenten, die Einführung einer Teampräsidentschaft, die Modalitäten der doppelten Mehrheit und die Einführung eines Außenministers, der aufgrund britischer Bedenken allerdings unter dem Titel „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ firmiert, sich nunmehr im EU-Vertrag wiederfinden.

Darüber hinaus wurde beschlossen, der Grundrechtecharta rechtsverbindlichen Charakter zu verleihen; sie bildet jedoch keinen unmittelbaren Bestandteil des Vertragswerks, sondern findet nur durch einen Verweis im EU-Vertrag Berücksichtigung.

Der bisherige EG-Vertrag wurde in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt und um die Elemente gekürzt, die Eingang in den EU-Vertrag gefunden haben.

Nicht aus dem Verfassungsvertrag übernommen wurden hingegen vor allem solche Elemente, die eine Analogie zu Nationalstaaten nahe legen. Hierzu zählen neben dem Begriff „Verfassung“ die Bezeichnung „europäisches Gesetz“ und die Symbole der Union. Aus dem Vertragsentwurf gestrichen wurden damit auch die Hymne, das Motto und die Flagge der EU.

Im Dezember 2007 wurde, nach einer kurzen Regierungskonferenz unter portugiesischer Präsidentschaft, der *Vertrag von Lissabon* unterzeichnet, der zwei Jahre später, nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten, am 1. Dezember 2009 in Kraft trat ([EU: Geschichte](#)).

Die Bilanz der jüngsten und zugleich langwierigsten Vertragsreform fiel zwiespältig aus. Während die institutionellen und prozeduralen Reformen des Verfassungsvertrags weitgehend übernommen wurden, blieben die komplexen Strukturen des alten Vertragswerks in neuer Form bestehen: Im Gegensatz zum Verfassungsvertrag ersetzt das Vertragswerk von Lissabon nicht den EU- und EG-Vertrag, sondern ändert die beiden Verträge ab. Zugleich scheint es, dass die Staats- und Regierungschefs mit Blick auf das Ziel der Vertragsrevision das Tempo zurückgeschraubt haben und darauf setzen, zu

alten Mustern zurückzukehren. Nachdem der ehrgeizige Kraftakt des Verfassungsvertrags nicht zum Ziel geführt hat, wurde die Weiterentwicklung der Union auf dem Wege der bisher erfolgreich erprobten zwischenstaatlichen Regierungskonferenzen mit parlamentarischen Ratifizierungsverfahren betrieben.

Angesichts der Schwierigkeiten mit der jüngsten Vertragsreform zeichnet sich ab, dass die Europäische Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein Ausmaß erreicht hat, bei dem erstmals auch die Grenzen der bisherigen Integrationsmuster und ihrer Weiterentwicklung deutlich werden. In politischen und wissenschaftlichen Debatten wird vielfach ein Fragezeichen gesetzt, ob sich die Spirale europäischer Vertragsrevisionen in gleichem Tempo wie bisher weiter drehen und ob die Europäische Union, die unverändert ein völkerrechtliches Gebilde darstellt, das nur durch einstimmige Entscheidungen ihrer Mitgliedstaaten in ihren Grundfesten geändert werden kann, in absehbarer Zukunft noch vergleichbare Vertiefungsschritte unternehmen wird. Vor diesem Hintergrund steht zu erwarten, dass künftig in erster Linie unterhalb primärrechtlicher Reformen Anpassungen vorgenommen werden. Dies kann u.a. durch interinstitutionelle Abkommen zwischen den Institutionen erfolgen, bei denen Vereinbarungen zwischen den EU-Organen ohne explizite Rechtsgrundlage in den Verträgen der Union getroffen werden; durch sogenannte Passerelle- oder Brückenklauseln, bei denen der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren möglich ist oder auch durch das Vereinfachte Änderungsverfahren, bei dem unter bestimmten Bedingungen Passagen des AEUV durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats geändert werden können. Die jüngsten Reformschritte durch Euro-Rettungsschirme und -fonds im Zuge der

Banken und Wirtschaftskrise haben zudem gezeigt, dass Lösungen, die eher exekutiv-technokratischen als parlamentarischen Charakter haben, auch jenseits der existenten EU-Architektur gesucht werden.

Die anhaltenden Reformen und Vertiefungsprozesse der EU zeigen, dass die 1993 etablierte Europäische Union auf eine Jahrzehnte währende „Vorgeschichte“ zurückblickt, zugleich verdeutlichen sie aber auch, dass die heutige EU nicht den Schlussstein des europäischen Einigungsprozesses darstellen wird.

Tabelle: Bevölkerung, Stimmverteilung im EU-Rat und im EU-Parlament(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Europäische Union

Bevölkerung, Stimmverteilung im EU-Rat und im EU-Parlament

	Bevölkerung 01.01.2013		EU-Rat Stimmen		EU-Parlament Sitze 2014	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Europäische Union	505.730.473		352		751	
Deutschland	80.523.746	15,92%	29	8,24%	96	12,79%
Frankreich	65.633.194	12,98%	29	8,24%	74	9,85%
Großbritannien	63.887.988	12,63%	29	8,24%	73	9,72%
Italien	59.685.227	11,80%	29	8,24%	73	9,72%
Spanien	46.704.308	9,24%	27	7,67%	54	7,19%
Polen	38.533.299	7,62%	27	7,67%	51	6,79%
Rumänien	20.057.458	3,97%	14	3,98%	32	4,26%
Niederlande	16.779.575	3,32%	13	3,69%	26	3,46%
Belgien	11.161.642	2,21%	12	3,41%	21	2,80%
Griechenland	11.062.508	2,19%	12	3,41%	21	2,80%
Tschechien	10.516.125	2,08%	12	3,41%	21	2,80%
Portugal	10.487.289	2,07%	12	3,41%	21	2,80%
Ungarn	9.908.798	1,96%	12	3,41%	21	2,80%
Schweden	9.555.893	1,89%	10	2,83%	20	2,66%
Österreich	8.451.860	1,67%	10	2,83%	18	2,39%
Bulgarien	7.284.552	1,44%	10	2,83%	17	2,26%
Dänemark	5.602.628	1,11%	7	1,99%	13	1,73%
Finnland	5.426.674	1,07%	7	1,99%	13	1,73%
Slowakei	5.410.836	1,06%	7	1,99%	13	1,73%
Irland	4.591.087	0,91%	7	1,99%	11	1,46%
Kroatien	4.262.140	0,84%	7	1,99%	11	1,46%
Litauen	2.971.905	0,59%	7	1,99%	11	1,46%
Slowenien	2.058.821	0,41%	4	1,14%	8	1,07%
Lettland	2.023.825	0,40%	4	1,14%	8	1,07%
Estland	1.324.814	0,26%	4	1,14%	6	0,80%
Zypern	865.878	0,17%	4	1,14%	6	0,80%
Luxemburg	537.039	0,11%	4	1,14%	6	0,80%
Malta	421.364	0,08%	3	0,85%	6	0,80%
Euro-Raum	333.149.687	65,87%	217	61,66%	461	64,06%

Quellen: Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Berechnungen W.R.

Literaturhinweise:

- MITTAG, J. (2010), Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart, 2. Aufl., Münster;
- WESSELS, W. (2008), Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden.

Jürgen Mittag Wolfgang Wessels

EUErweiterungen, EUReformen und EU-Vertiefung: Ökonomische Aspekte

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zog und zieht über die Jahrzehnte hinweg neue Mitglieder an. Gleichzeitig übertrugen die Mitgliedsländer mehr und mehr Aufgaben den gemeinsamen europäischen Institutionen. So entwickelte sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit sechs Gründungsmitgliedern zu einer 27 Länder (Stand 2010) umfassenden Europäischen Union mit einem gemeinsamen Binnenmarkt, einer gemeinsamen Währung und gemeinsamer Politikkoordination. Darüber hinaus haben vier weitere Länder einen Aufnahmeantrag gestellt. Bei dem Europäischen Ratstreffen in Helsinki 1999 wurde der Türkei ein spezieller Kandidatenstatus gewährt, und seit Oktober 2005 laufen Beitrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und der Türkei. Im Oktober 2005 wurden Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und im Juli 2010 mit Island aufgenommen. Mazedonien, das im März 2004 einen Aufnahmeantrag gestellt hatte, wurde 2005 der Kandidatenstatus zuerkannt. Gegenbeispiele für die Anziehungskraft der EU sind Norwegen, die 1972 und 1994 per Volksabstimmung die Beitrittsbedingungen ablehnten, sowie die Schweiz, die 1992 ihren Beitrittsantrag aussetzte.

Die große Anzahl an Beitrittsanträgen spiegelt die wirtschaftliche Attraktivität der Europäischen Union wider. Der gemeinsame Binnenmarkt, der die Freizügigkeit von Personen, die Freiheit für Kapital, Waren und Dienstleistungen gewährleistet, ermöglicht eine effiziente Allokation und einen erhöhten Wettbewerb innerhalb der EU, was zu Wohlfahrtssteigerung in allen beteiligten Staaten führt. Der damit verbundene Strukturwandel fordert jedoch Anpassungsbedarf in den betroffenen Sektoren und Regionen und kann in den nicht wettbewerbsfähigen Branchen zu einem Beschäftigungsrückgang führen, während die Beschäftigung in den wachsenden Branchen zunimmt.

Migration ist ein wichtiges Instrument, um die Nachfrage nach Arbeitnehmern in Einklang mit dem Angebot an Arbeitskräften zu bringen und somit die gesamteuropäischen Wirtschaftsleistungen zu erhöhen. Die von einigen Seiten befürchtete Massenwanderung von Arbeitnehmern nach den Süderweiterungen (Griechenland -1981, Spanien und Portugal -1986) und nach der Osterweiterung der EU (2004 und 2007) sind nicht eingetreten. Durch Transferzahlungen an die ärmeren Mitgliedsländer im Rahmen der Strukturfonds wird versucht, Wachstumsimpulse in diese Länder zu leiten und die Konvergenz der Lebensstandards innerhalb der EU zu beschleunigen.

Es wurde ein einheitliches Regelwerk geschaffen, das innerhalb aller Mitgliedstaaten gilt. Dieser so genannte "*Acquis Communautaire*" umfasst (1) den Inhalt, die Prinzipien und die politischen Ziele der Verträge (einschließlich die des Vertrags von Maastricht, Amsterdam und Lissabon); (2) die Gesetzgebung auf der Basis der Verträge und die Rechtsprechung des Europäischen

Gerichtshofs; (3) die angenommenen Stellungnahmen und Resolutionen des Ministerrates, des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments; (4) die Positionen, Erklärungen und Entscheidungen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; (5) die Positionen, Entscheidungen und angenommenen Konventionen im Rahmen der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik; (6) die internationalen Abkommen der EU und die Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten, die bezüglich der EU-Aktivitäten geschlossen worden sind.

Trotz des beträchtlichen Umfangs von mehr als 80 000 Seiten des "*Acquis Communautaire*" müssen alle Beitrittsländer das gesamte Regelwerk übernehmen, damit für alle Mitgliedsländer die gleichen Rechte und Verpflichtungen gelten. Im Allgemeinen sind keine Abweichungen erlaubt; jedoch können Beitrittsländern für Anpassungen Übergangsfristen für besonders schwierige Bereiche eingeräumt werden. Da jedoch einige Aspekte des "*Acquis Communautaire*" nicht dem Entwicklungsstand der Beitrittsländer und auch einiger ärmerer EU-Mitgliedsländern entsprechen, entstehen erhebliche Kosten und Verzerrungen durch die Umsetzung. Diese Problematik der Vereinbarkeit von EU-Erweiterung (mit zunehmend unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Länder bezüglich der Wirtschaftskraft) und EU-Vertiefung (da einige Länder weitergehende gemeinsam geltende Regelungen anstreben) verlangt nach Reformen, die über den Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, hinausgehen. So wird u.a. angestrebt, in einer erweiterten EU Untergruppen von Mitgliedsländern das Recht einzuräumen, die Integration zwischen den beteiligten Länder voranzutreiben, ohne dabei für einige Länder automatisch den "*Acquis Communautaire*" zu

erweitern. Der Vertrag von Lissabon ist für einige Länder das Maximum an Integration (Vertiefung), auf das sich die EU der 27 Länder (dank Erweiterung) einigen konnte. Für andere Länder stellt dieser Vertrag gerade das Minimum dar, um noch wirtschaftlich und politisch funktionstüchtig zu sein.

Die Entwicklungen während der globalen Finanzkrise und der sogenannten „Euro-Krise“ mit den Verwerfungen im Euroland Griechenland während des Jahres 2010 unterstreichen, dass eine Währungsunion der institutionellen Basis einer politischen Union bedarf, um substantielle Krisen überstehen zu können. So besteht vier Jahrzehnte nach der ersten Erweiterung die Notwendigkeit einer weiteren Vertiefung der Integration in Richtung einer Europäischen Union, die in einem größerem Maß auch einer Wirtschafts-, Fiskal-, Sozial-, - und Politischen Union entspricht.

Tabelle: Zeittafel der Erweiterungen und der Anträge auf Mitgliedschaft(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Tabelle — Zeittafel der Erweiterungen und der Anträge auf Mitgliedschaft

	Antrag	Stellungnahme der Kommission	Eröffnung der Verhandlung	Ende der Verhandlung	Beitritt
Großbritannien	09.09.1961		08.11.1961	29.01.1963	
	10.05.1967	29.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973
Dänemark	10.08.1961				
	11.05.1967	29.09.1967	20.06.1970	22.01.1972	01.01.1973
Irland	31.07.1961				
	11.05.1967	29.09.1967	20.06.1970	22.01.1972	01.01.1973
Norwegen	30.04.1962				
	21.07.1967	29.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	—
Griechenland	12.06.1975	29.01.1976	27.07.1976	28.05.1979	01.01.1981
Portugal	28.03.1977	19.05.1978	17.10.1978	12.06.1985	01.01.1986
Spanien	28.07.1977	29.11.1978	05.02.1979	12.06.1985	01.01.1986
Türkei	14.04.1987	14.12.1989			
		13.10.1999	03.10.2005		
Österreich	17.07.1989	01.08.1991	01.02.1993	12.04.1994	01.01.1995
Schweden	01.07.1991	31.07.1992	01.02.1993	12.04.1994	01.01.1995
Finnland	18.03.1992	01.11.1992	01.02.1993	12.04.1994	01.01.1995
Norwegen	25.11.1992	24.03.1993	05.04.1993	12.04.1994	—
Schweiz	26.05.1992				
Zypern	04.07.1990	30.06.1993	30.03.1998	13.12.2002	01.05.2004
Ungarn	31.03.1994	16.07.1997	30.03.1998	13.12.2002	01.05.2004
Polen	05.04.1994	16.07.1997	30.03.1998	13.12.2002	01.05.2004
Estland	24.11.1995	16.07.1997	30.03.1998	13.12.2002	01.05.2004
Tschech. Rep.	17.01.1996	16.07.1997	30.03.1998	13.12.2002	01.05.2004
Slowenien	10.06.1996	16.07.1997	30.03.1998	13.12.2002	01.05.2004
Malta	16.07.1990	30.06.1993	15.02.2000	13.12.2002	01.05.2004
Slowakei	22.06.1995	13.10.1999	15.02.2000	13.12.2002	01.05.2004
Lettland	13.10.1995	13.10.1999	15.02.2000	13.12.2002	01.05.2004
Litauen	08.12.1995	13.10.1999	15.02.2000	13.12.2002	01.05.2004
Rumänien	22.06.1995	13.10.1999	15.02.2000	22.12.2004	01.01.2007
Bulgarien	14.12.1995	13.10.1999	15.02.2000	15.06.2004	01.01.2007
Kroatien	21.02.2003	20.04.2004	04.10.2005	30.05.2011	01.07.2013
Mazedonien	22.03.2004	09.11.2005			
Albanien	28.04.2009				
Island	17.07.2009	24.02.2010	27.07.2010		
Montenegro	09.12.2009	09.11.2010			
Serbien	22.12.2009	12.10.2011	21.01.2014		

Quelle: Weitere Ergänzungen, basierend auf Piazzolo, Daniel (2001), The Integration Process between Eastern and Western Europe, Kieler Studie 310; Internet: Europäische Kommission.

Literaturhinweise:

- Keereman, F. / Szekely, I. (Hrsg) (2010), Five Years of an Enlargement EU – A Positive Sum of

Game, Springer Verlag, Berlin;

- Piazzolo, D. (2001), *The Integration Process between Eastern and Western Europe*. Kieler Studie 310, Springer Verlag, Berlin;
- Puetter, U. (2009), *Die Wirtschaftsund Sozialpolitik der EU*. UTB facultas wuv, Wien.

Daniel Piazzolo

EU: Erweiterung

Die Erweiterungsrounden der Europäischen Union haben Gestalt und Größe der ursprünglichen Sechsergemeinschaft grundlegend verändert und stellen – neben der Vertiefung – weiterhin einen zentralen Impuls für Veränderungen der heutigen Union mit 28 Mitgliedstaaten dar.

Die Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten – Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande – ist bis 1995 zunächst in drei Erweiterungsrounden auf 15 Mitgliedstaaten ausgedehnt worden. In einem *ersten* Beitrittsschub wurden 1973 Großbritannien, Dänemark und Irland aufgenommen. In einer *zweiten* Welle, der so genannten Süderweiterung, wurden 1981 Griechenland und 1986 Spanien und Portugal Mitglieder der Gemeinschaft. Schließlich kamen – nachdem 1990 mit dem Beitritt Ostdeutschlands zur Bundesrepublik auch die fünf neuen Bundesländer Bestandteil der Gemeinschaft wurden – mit der *dritten* Runde 1995 die EFTA-Staaten Schweden, Finnland und Österreich hinzu. Die Gründe für ein Beitrittsgesuch eines Landes variierten; grundsätzliche Gemeinsamkeiten sind bei der ersten Runde in wirtschaftlichen Zielsetzungen, bei der zweiten Runde in der zu bewältigenden politischen und ökonomischen

Systemtransformation und in der dritten Runde in der Überwindung der Blockbildung in Europa zu sehen.

Nach den fundamentalen Umbrüchen des internationalen Systems 1989/ 90 und dem Ende des Ost-West-Konflikts eröffnete sich für die bis dahin westeuropäisch ausgerichtete EU in den 1990er Jahren erstmals eine gesamteuropäische Perspektive, die in den Beitrittsgesuchen von 13 Ländern, darunter zehn Staaten Mittel-und Osteuropas, ihren Ausdruck fand. Hinzu kamen die schon 1990 hinterlegten Beitrittsgesuche der Mittelmeerinseln Zypern und Malta sowie der Türkei, die bereits 1987 einen Beitrittsantrag gestellt hatte. Die Schweiz, Liechtenstein und Norwegen haben hingegen aus unterschiedlichen Gründen ihren Beitritt nicht weiter verfolgt bzw. ihre Anträge ausgesetzt. Der Antrag Marokkos aus dem Jahr 1987 wurde von der damaligen Europäischen Gemeinschaft zurückgewiesen.

Angesichts der Fülle von Beitrittsanträgen sowie der erheblichen Unterschiede in der Struktur und Wirtschaftskraft der Beitrittsaspiranten zählte die sogenannte Osterweiterung der EU bzw. die hieraus erwachsende Debatte, welcher Staat zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen in die Union aufgenommen werden sollte, mehrere Jahre zu den Kernthemen europäischer Politik. Die *vierte* Erweiterungsrunde führte im Jahr 2004 acht mittel-und osteuropäische Staaten sowie die beiden Mittelmeerinseln Malta und Zypern in den Kreis der Europäischen Union. Im Einzelnen waren dies – von Norden nach Süden – Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien. Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens setzte im Jahr 2007 die Osterweiterung fort, die im Jahr 2013 mit dem Beitritt Kroatiens um einen weiteren Balkanstaat ergänzt wurde.

Mit der Aufnahme der mittel-und osteuropäischen Staaten ist die Bevölkerung der Europäischen Union auf über 500 Millionen Bürgerinnen und Bürger angestiegen. Auch die Heterogenität der Union hat zugenommen: das durchschnittliche Bruttoinlandseinkommen der EU in jeweiligen Preisen lag 2012 bei 25.600 Euro pro Kopf und schwankt zwischen 83.600 Euro im Fall von Luxemburg und 43.700 Euro in Dänemark sowie 5.800 Euro im Fall von Rumänien und 5.400 Euro in Bulgarien.

Grundlage der Entscheidung der EU über die Aufnahme neuer Kandidaten sind die 1993 vom Europäischen Rat definierten sogenannten Kopenhagener (Beitritts-) Kriterien: Aus politischer Perspektive wird vorausgesetzt, dass die Beitrittskandidaten über die institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung verfügen sowie die Wahrung der Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten garantieren. Aus wirtschaftlicher Sicht werden das Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit vorausgesetzt, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Darüber hinaus müssen die Beitrittskandidaten auch in der Lage sein, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen in Form des ‚acquis communautaire‘, der sämtliche gültigen Verträge und Rechtsakte umfasst, zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen. Selbst muss die Europäische Union jedoch auch in der Lage sein, neue Mitglieder aufzunehmen. Rechtlich geregelt ist der Beitritt eines neuen Staates in den Artikeln 6, 7 und vor allem 49 des Vertrags über die Europäische Union, der jedem europäischen Staat prinzipiell das Recht einräumt, einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU zu stellen. Der Rat entscheidet einstimmig nach Anhörung der Kommission

und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments über den Mitgliedsantrag. Die Beitrittsabkommen bedürfen der Ratifizierung sowohl durch die Mitgliedstaaten als auch durch den Beitrittskandidaten.

Zur Jahresmitte 2013 liegen der Europäische Union zahlreiche Beitrittsanträge mit unterschiedlichem Status vor. Offizielle Beitrittskandidaten sind die Türkei (seit 1999), Mazedonien (seit 2005), Island (seit 2010), Montenegro (seit 2010) und Serbien (seit 2012). Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei laufen seit 2005, aufgrund der Skepsis mehrerer Mitgliedstaaten sind die Verhandlungen aber kaum vorangekommen; bislang ist erst eines von 33 Verhandlungskapiteln abgeschlossen worden. Im Fall von Mazedonien ist der Namensstreit mit Griechenland ein wichtiger Grund, dass die Beitrittsverhandlungen bislang noch nicht eröffnet worden sind. Die Verhandlungen mit Island gehen hingegen vergleichsweise rasch voran; im Sommer 2013 waren 11 der 33 Verhandlungskapitel abgeschlossen. Mit Montenegro begannen die Verhandlungen im Sommer 2012, ein Jahr später waren zwei von 33 Verhandlungskapiteln abgeschlossen. Mit Serbien wurden bislang noch keine Verhandlungen begonnen.

Neben den offiziellen Beitrittskandidaten hat die EU unter den Bewerbern auch potenzielle Kandidaten benannt, hierzu gehören die Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie das unter UN-Verwaltung stehende Kosovo. Die Europäische Union hat diesen Staaten bedeutet, dass sie den Status eines offiziellen Beitrittskandidaten erreichen können, wenn sich ihre wirtschaftliche Lage verbessert hat bzw. ethnische Konflikte geklärt werden ([EU-Reformen und -Vertiefung: Wirtschaftliche Aspekte](#)).

Der Weg zur Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union ist durch ein dichtes Netz von Unterstützungs- und Anpassungshilfen gekennzeichnet. Hierzu zählen Assoziierungsabkommen, Stabilisierungsabkommen, Heranführungshilfen, Beitrittspartnerschaften, aber auch das umfassende Berichtswesen der Europäischen Union in Form von Stellungnahmen und Fortschrittsberichten, Screenings, Benchmarks und Beitrittskonferenzen. Mit der seit 2004 entwickelten europäischen Nachbarschaftspolitik hat die Union schließlich auch ein neues Instrument für die bisherige Erweiterungspolitik etabliert, das den östlichen und südlichen Nachbarstaaten jenseits der Mitgliedschaft eine Perspektive bieten soll, das aber auch die Frage nach den Grenzen Europas aufwirft. Mit dem Erweiterungsprozess und der Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union ist einerseits die Hoffnung auf eine gesamteuropäische Perspektive und die Stabilisierung des Kontinents, andererseits aber auch die Sorge vor einer Überforderung der Beitrittskandidaten bzw. einer Überdehnung der bestehenden Union verbunden, die letztlich zu einer Überlastung der Europäischen Union führen könnte. Angesichts der zahlreichen und schwierigen Beitritte der letzten Dekade ist absehbar mit einer Verlangsamung der Beitrittsdynamik zu rechnen ([EU-Reformen und -Vertiefung: Politische Aspekte](#)).

Schaubild: Die Europäische Union (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Die Europäische Union



Quelle: EU-Kommission http://europa.eu/publications/resources-teachers/index_de.htm

Literaturhinweise:

- LIPPERT, B. (2004), (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden;
- BÖTTGER, K. (2011), Erweiterung, in: W. Weidenfeld/W. Wessels (Hrsg.), (2011), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 12. Auflage, Bonn, S. 135-144.

Jürgen Mittag Wolfgang Wessels

EU: Ausgewählte Politikbereiche

EU: Wettbewerbspolitik

Ein wesentliches Ziel der wirtschaftlichen Integration Europas ist gemäß Artikel 3 Absatz 1 EU-Vertrag das „Wohlergehen“ der Völker der Union. Diesem Ziel dient insbesondere die Errichtung eines „Binnenmarkts“ (Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz I Satz 1 EU-Vertrag). Der Binnenmarkt umfasst nach dem „Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“ (Protokoll Nr. 27), das gemäß Artikel 51 EU-Vertrag Bestandteil der Unionsverträge ist, „ein System, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt“. Mit den Mitteln der Wettbewerbspolitik soll dafür gesorgt werden, dass sich der Güter- und Leistungsaustausch zwischen Anbietern und Nachfragern auf dem Binnenmarkt unter den Bedingungen des *Wettbewerbs* vollzieht (Angebot und Nachfrage). Dabei handelt es sich allerdings nicht bloß um ein politisches Programm der Union. Vielmehr findet die Wettbewerbspolitik konkreten Ausdruck in den rechtsverbindlichen Regelungen des AEU-Vertrags (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Die Herstellung eines solchen durch *Wettbewerb* gekennzeichneten Binnenmarkts in Europa setzt zweierlei voraus: Zum einen die *Öffnung der nationalen Märkte* durch die Beseitigung von staatlichen Beschränkungen des zwischenstaatlichen Handels; zum anderen den Schutz des Wettbewerbs vor Verzerrungen oder Beschränkungen, insbesondere durch die Marktteilnehmer selbst.

Das Konzept der Öffnung nationaler Märkte kommt darin zum Ausdruck, dass der Binnenmarkt ausdrücklich definiert ist als ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und

Kapital" gewährleistet ist (Artikel 26 Absatz 2 AEU-Vertrag). Die Mitgliedstaaten müssen also grundsätzlich auf Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs - etwa durch Import- oder Exportverbote, durch Zölle auf Einfuhren oder Ausfuhren oder durch beliebige sonstige Vorschriften, welche den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr behindern können - verzichten. Sie dürfen vor allem Personen oder Wirtschaftsgüter aus anderen Mitgliedstaaten nicht diskriminieren. Rechtlich gesichert wird dies durch an die Mitgliedstaaten gerichtete Verbote, welche die Aufrechterhaltung bestehender bzw. die Einführung neuer Beschränkungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs untersagen. Die Wirkung dieser Verbote besteht darin, dass die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten von Unternehmern, Arbeitnehmern und Verbrauchern nicht mehr auf ihren jeweiligen Heimatstaat begrenzt sind, sondern sich auf die gesamte Gemeinschaft erstrecken. Die Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote begründen für die Wirtschaftsteilnehmer entsprechende wirtschaftliche Freiheiten in der Form individueller (subjektiver) Rechte. Der EG-Vertrag differenziert insoweit zwischen einer Reihe spezieller Freiheiten, nämlich der Warenverkehrsfreiheit, der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, der Freizügigkeit für Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit für Unternehmer, der Kapitalverkehrsfreiheit und der Zahlungsverkehrsfreiheit. Diese Freiheiten zusammengenommen decken alle wirtschaftlichen Vorgänge ab, die grenzüberschreitend denkbar sind.

Der *Errichtung eines Wettbewerbssystems* innerhalb des Binnenmarkts dienen die „Wettbewerbsregeln“ der Union (Artikel 101 und 102 AEU-Vertrag sowie die

Fusionskontrollverordnung). Der Wettbewerb ist ein Prozess des Rivalisierens der Anbieter und Nachfrager um die Gunst der jeweiligen Marktgegenseite im Hinblick auf den Erwerb oder die Veräußerung von Gütern oder Leistungen. Die Mittel (Wettbewerbsparameter), die zu diesem Zweck eingesetzt werden, sind vielfältig (Preis, Qualität, Quantität, Service, Innovation etc.). Wettbewerb entsteht in diesem Sinne immer dann, wenn die Marktteilnehmer in ihrer wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit bezüglich des Einsatzes der verschiedenen Wettbewerbsparameter frei (autonom) sind, d.h. keinen Bindungen oder Einschränkungen unterliegen. Die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft richten sich daher gegen solche Bindungen oder Beschränkungen, welche die Unternehmen sich selbst oder anderen auferlegen können.

Für die Beschränkung des Wettbewerbs können die Unternehmen drei verschiedene Strategien einsetzen, die von den Wettbewerbsregeln jeweils gesondert erfasst werden: (1) Unternehmen können ihr Marktverhalten koordinieren, indem sie sich bezüglich des Einsatzes der Wettbewerbsparameter gegenseitig abstimmen (Beispiele: Preisabsprachen, Aufteilung der Märkte, Verzicht auf die Entwicklung innovativer Produkte). Solche Verhaltensabstimmungen sind gemäß Artikel 101 AEU-Vertrag grundsätzlich verboten. (2) Unternehmen, die eine marktbeherrschende Position innehaben, weil sie über einen sehr hohen Marktanteil verfügen (d. h. etwa als Anbieter einen sehr erheblichen Anteil der Nachfrage allein befriedigen), können andere Unternehmen gezielt in ihren Wettbewerbschancen behindern (Beispiele: Kampfpreisunterbietung („Dumping“) oder Kopplungsgeschäfte zur Verdrängung von Wettbewerbern, Anwendung unterschiedlicher Preise beim Verkauf an Handelsunternehmen, Lieferverweigerung). Solche

Praktiken sind gemäß Artikel 102 AEU-Vertrag als missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht verboten. (3) Unternehmen, die sich zu neuen wirtschaftlichen Einheiten zusammenschließen, können dadurch eine marktbeherrschende Stellung erlangen. Das ist grundsätzlich nach der Fusionskontrollverordnung der EU unzulässig.

Schließlich widmet sich der AEU-Vertrag auch den Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, die von staatlichen Beihilfen ausgehen. Der Markterfolg der Unternehmen soll von ihren Leistungen abhängen und nicht davon, wer die höchsten *Subventionen* erhält. Ein Subventionswettbewerb der Mitgliedstaaten wäre mit dem Binnenmarkt unvereinbar. Daher übt die Gemeinschaft eine strenge Beihilfenaufsicht über die Mitgliedstaaten aus. Staatliche Beihilfen sind gemäß Artikel 107 AEU-Vertrag grundsätzlich verboten. Nur ausnahmsweise können sie unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein bzw. genehmigt werden.

Die Durchsetzung sowohl der wirtschaftlichen Freiheiten als auch der Wettbewerbsregeln obliegt primär den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten. Es ist nämlich eine besondere Eigenart des Gemeinschaftsrechts, dass diese Regeln in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten, so dass auch die Bürger und Unternehmen selbst die Rechte, die sich für sie aus den Verboten von Beschränkungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs bzw. von Beschränkungen des Wettbewerbs ergeben, vor den mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten geltend machen können. Die gemeinschaftsrechtlich gesicherte individuelle wirtschaftliche Handlungsfreiheit ist somit Grundlage und Ziel der Wettbewerbspolitik.

Literaturhinweise:

- MESTMÄCKER, H.-J./SCHWEITZER, H. (2004), Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., München;
- EMMERICH, V. (2008), Kartellrecht, 11. Aufl., München;
- LETTL, T. (2007), Kartellrecht, 2. Aufl., München;
- MÄGER, T. (Hrsg.) (2006), Europäisches Kartellrecht, Baden-Baden;
- KLING, M./THOMAS, S. (2007), Kartellrecht, München;
- VON WALLEMBERG, G. (2007), Kartellrecht, 3. Aufl., Köln/Berlin/München.

Peter Behrens

- Europäische Geld-und Währungspolitik

Europäische Geld-und Währungspolitik: Ziele und Aufgaben

Das Eurosystem ([Akteure](#)) verfolgt gemäß Art. 2 ESZB-Satzung das vorrangige Ziel, „die Preisstabilität zu gewährleisten“. Hiermit soll das Eurosystem die Stabilität der Kaufkraft der gemeinsamen Währung (Euro) sicher stellen und eine Inflation verhindern.

Dieses Ziel sieht die EZB als erfüllt an, sofern der durchschnittliche jährliche Anstieg der Verbraucherpreise den Wert von zwei Prozent mittelfristig nicht übersteigt. Sinn dieser Vorgabe ist es, die Erwartungen der Haushalte und [Unternehmen](#) zu stabilisieren. Allerdings sieht die EZB keine Verpflichtung, kurzfristige Abweichungen von diesem Ziel in jedem Fall und unverzüglich zu korrigieren.

In Art. 2 ESZB-Satzung heißt es weiter: „Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen“. Dazu zählen u.a. ein

stetiges Wirtschaftswachstum sowie ein hohes Beschäftigungsniveau. Wissenschaft und EZB sind sich jedoch einig, dass diese ergänzenden Ziele mittel- und langfristig am besten durch die Gewährleistung der Preisstabilität ([Preisniveaustabilität](#)) erreicht werden können: Sie verbessert zum einen die Transparenz des Preissystems und somit die Effizienz der Verteilung von Ressourcen an den Ort des jeweils höchsten Ertrages (Allokationseffizienz). Geringe Inflationsrisiken führen des Weiteren zu einer Senkung des langfristigen Zinsniveaus und wirken stimulierend auf Investition und [Beschäftigung](#). Preisstabilität bedingt weiterhin, dass das Vermögen der Haushalte und Unternehmen nicht zur Absicherung gegen Inflationsrisiken eingesetzt, sondern produktiv genutzt wird. Sie vermeidet schließlich eine willkürliche Umverteilung von Vermögen und [Einkommen](#), wodurch der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft gefördert wird.

Das Ziel der Preisniveaustabilität wird somit in Harmonie zum Ziel der Konjunkturstabilisierung und Beschäftigungsförderung gesehen. In dem Versuch, durch eine nicht am Ziel der Preisniveaustabilität orientierten Geldpolitik die [Arbeitslosigkeit](#) kurzfristig zu senken, sieht die EZB ein sinnloses Bemühen, da eine derartige Politik zumindest mittelfristig die Voraussetzungen für ein stabiles Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum gefährdet ([Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik](#)). Auch sind die Möglichkeiten, mittels Geldpolitik die Arbeitslosigkeit zu senken und die [Konjunktur](#) zu stabilisieren, selbst kurzfristig nur sehr begrenzt, da die Beobachtung von konjunkturellen Störungen nicht fehlerfrei und lediglich zeitlich verzögert möglich ist und die Geldpolitik ihrerseits nicht mit klar vorhersehbarer Verzögerung auf Beschäftigung und Konjunktur wirkt.

Zu den Aufgaben des *Eurosystems* gehören neben Festlegung und Durchführung der Geldpolitik in der Gemeinschaft gemäß Art. 3 ESZB-Satzung auch die Durchführung der Devisengeschäfte und die Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten sowie die Förderung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs. Schließlich nimmt die EZB gemäß Art 4 ESZB-Satzung beratende Funktionen wahr, indem sie zu allen Vorschlägen für Rechtsakte der Gemeinschaft gehört werden muss und das Recht hat, Stellungnahmen gegenüber Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie gegenüber nationalen Behörden abzugeben, sofern ihr Zuständigkeitsbereich berührt ist.

Das Eurosystem soll überdies die *Stabilität des Finanzsystems* in der Europäischen Union wahren. Hierzu gehört zum einen die laufende Überwachung der Liquiditätslage der Banken. Zur Abwendung von Gefahren für die Finanzstabilität kann das Eurosystem über den Einsatz seiner geldpolitischen Instrumente die Liquiditätslage einzelner Banken oder des gesamten Bankensystems stützen. Zum zweiten kann das Eurosystem, insbesondere die EZB, zusammen mit der Europäischen Kommission und dem Internationalen Währungsfonds finanziellen Beistand an Mitgliedsländer gewähren, die aufgrund äußerer Einflüsse in eine bedrohliche finanzielle Schieflage geraten sind.

Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;

- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Diemo DietrichSebastian Giesen

Europäische Geld-und Währungspolitik: Akteure

Die Verantwortung für die Geldpolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die den Euro eingeführt haben, obliegt dem *Eurosystem*. Es umfasst die Europäische Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt/M. und die nationalen *Zentralbanken* (NZBen) der Mitgliedstaaten, die den Euro als gemeinsame Währung eingeführt haben (Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern). Das Eurosystem ist Bestandteil des *Europäischen Systems der Zentralbanken* (ESZB), welches auch die NZBen der Mitgliedstaaten einschließt, die den Euro nicht eingeführt haben (Bulgarien, Dänemark, Großbritannien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechien und Ungarn).

Das Eurosystem wird vom EZB-Rat und dem Direktorium der EZB geleitet. Im *EZB-Rat* sind die Mitglieder des *Direktoriums* sowie die Präsidenten der NZBen, die zum Eurosystem gehören, vertreten. Er legt gemäß Art. 12

ESZB-Satzung die Geldpolitik der Gemeinschaft fest, einschließlich der Entscheidungen über Zwischenziele, Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld. Der EZB-Rat fällt seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, wobei für den Fall der Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten entscheidet. Der EZB-Rat besteht aus maximal 15 Mitgliedern. Wenn die Anzahl der Mitgliedsländer 15 übersteigt, wird das Stimmrecht auf der Grundlage eines Rotationssystems ausgeübt. Das Rotationssystem soll sicherstellen, dass die Entscheidungen repräsentativ für die Volkswirtschaft des Eurosystems sind. Um dieses Ziel zu erreichen, werden die Mitgliedsländer des Eurosystems nach Maßgabe eines Indikators der relativen Größe der einzelnen Volkswirtschaften in zwei Gruppen unterteilt, ab 22 Mitgliedsstaaten in 3 Gruppen. Das *Direktorium* besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie vier weiteren Mitgliedern, die nach Anhörung des EZB-Rates sowie des Europäischen Parlamentes von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, ernannt werden. Das Direktorium führt die Entscheidungen des EZB-Rates aus und ist berechtigt, den NZBen hierfür Weisungen zu erteilen.

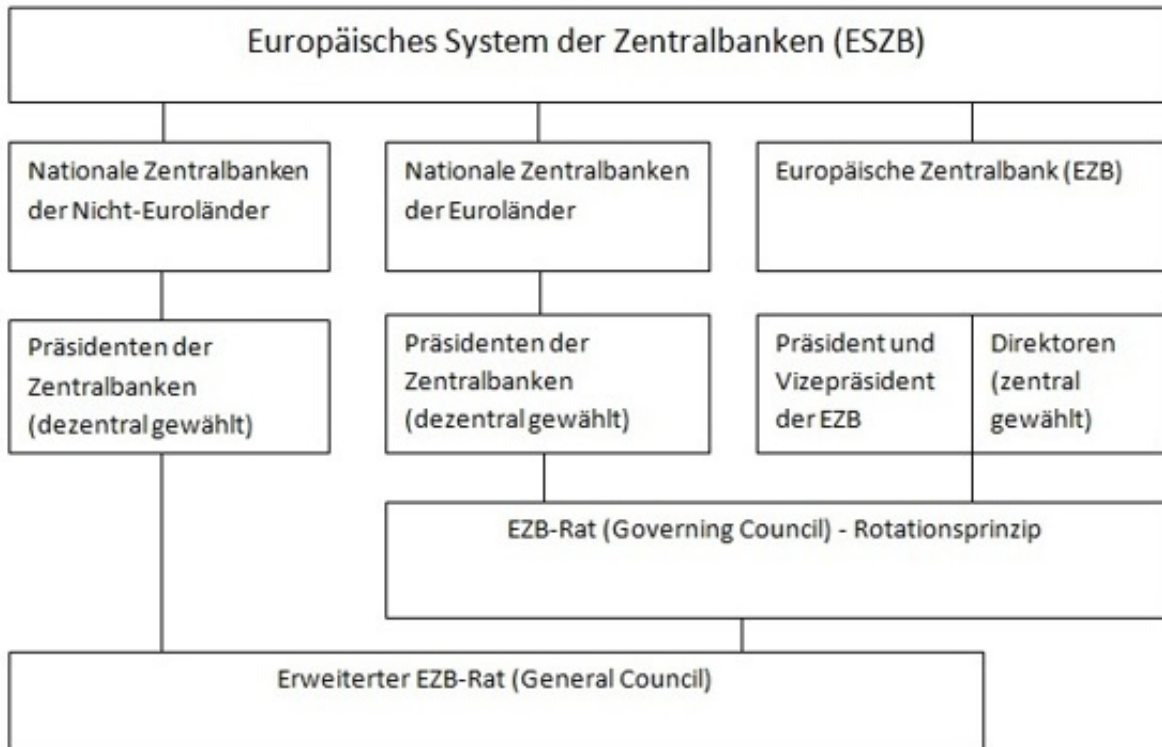
Das *ESZB* wird vom EZB-Rat, dem Direktorium und dem erweiterten Rat geführt, wobei sich der erweiterte Rat aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie den Präsidenten der NZBen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammensetzt. Der erweiterte Rat stimmt die Geldpolitiken des Eurosystems und der NZBen der Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, ab.

Die Beschlussorgane sind gemäß Art. 7 ESZB-Satzung unabhängig. So dürfen bei der „Wahrnehmung der ihnen

übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen“. Diese Unabhängigkeit betrifft vor allem die bei der Verfolgung der geldpolitischen Ziele und Aufgaben zu treffende Wahl der geldpolitischen Strategien und den Einsatz der geldpolitischen Instrumente sowie die personelle Unabhängigkeit. Letztere soll durch die lange Amtszeit der Direktoren (acht Jahre) und Präsidenten der NZBen (mindestens fünf Jahre) sicher gestellt werden; darüber hinaus können die Direktoren nicht wiedergewählt werden. Mit dem Wunsch nach einer unabhängigen Geldpolitik wird den Erkenntnissen der Wissenschaft gefolgt, wonach das Ziel der Preisniveaustabilität durch eine unabhängige Geldpolitik eher erreicht werden kann.

Um *Preisniveaustabilität* und *Finanzstabilität* zu gewährleisten, zielt die Politik des Eurosystems darauf ab, die im Euroraum von allen *Monetären Finanzinstituten* (MFI) insgesamt bereitgestellte Liquidität zu steuern; daher sind auch die anderen MFI geldpolitische Akteure im weiteren Sinn. Zu diesen zählen insbesondere die gebietsansässigen Kreditinstitute. Sie sind Unternehmen, deren Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegenzunehmen und Kredite auf eigene Rechnung zu gewähren, wie z.B. Banken.

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;
- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Europäische Geld-und Währungspolitik: Strategien

Eine geldpolitische Strategie beschreibt das langfristige Verfahren, wie die geldpolitischen Entscheidungen über den Einsatz der geldpolitischen Instrumente zu treffen sind, damit die geldpolitischen Ziele erreicht werden können. Die *geldpolitische Strategie* muss hierbei zwei zentrale Aufgaben erfüllen: Erstens strukturiert sie den geldpolitischen Entscheidungsprozess und stellt dem EZB-Rat (Akteure) die Informationen zur Verfügung, die er für den Entscheidungsprozess benötigt. Zweitens dient eine Strategie als Mittel zur Verständigung und Kommunikation mit der Öffentlichkeit und trägt so zur Glaubwürdigkeit der Geldpolitik bei.

Das Eurosystem verfolgt bei der Durchführung der Geldpolitik eine *stabilitätsorientierte Strategie*, die vor allem folgenden Kriterien genügen soll. Hauptkriterium ist die Effektivität; es soll also nur diejenige Strategie verfolgt werden, die das geldpolitische Ziel am besten erreichen kann. Gleichzeitig soll die geldpolitische Strategie der Öffentlichkeit eine realistische Verpflichtung auf dieses Ziel signalisieren. Hierzu ist erforderlich, dass sie klar und verständlich formuliert und transparent der Öffentlichkeit zugänglich gemacht ist; die Öffentlichkeit muss hierbei in die Lage versetzt werden, die geldpolitischen Maßnahmen und die am geldpolitischen Ziel zu messenden Erfolge zu überprüfen.

Die *stabilitätsorientierte* Strategie des Eurosystems besteht konkret aus zwei Elementen. Dies ist zum einen die quantitative Festlegung des vorrangigen Ziels der Preisniveaustabilität durch die Vorgabe eines Inflationsziels.

Der EZB-Rat sieht dieses Ziel als erreicht an, wenn mittelfristig eine Inflationsrate nahe zwei Prozent beibehalten wird. Zum anderen wird die Strategie auf zwei Säulen zur Bewertung der Risiken für die Preisniveaustabilität gestützt. Die erste Säule besteht aus einer *wirtschaftlichen Analyse* zur Beurteilung der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen und der damit verbundenen kurz- bis mittelfristigen Risiken für die Preisniveaustabilität. Als zweite Säule bezeichnet der EZB-Rat die *monetäre Analyse*, auf deren Grundlage mittel- bis langfristige Inflationstrends eingeschätzt werden. Wissenschaftlicher Hintergrund der zweiten Säule ist, dass Inflation langfristig ein monetäres Phänomen ist und aus einem im Vergleich zum realwirtschaftlichen Wachstum zu starkem Geldmengenwachstum resultiert. Die monetäre Analyse soll die kurz- bis mittelfristigen Inflationsprojektionen aus der wirtschaftlichen Analyse aus einer längerfristigen Perspektive heraus überprüfen. Die EZB gibt hierfür einen Referenzwert für das Geldmengenwachstum an, der mit dem Ziel Preisniveaustabilität (Ziele und Aufgaben) vereinbar ist. Hierbei wählte die EZB eine Geldmenge in einer vergleichsweise weiten Abgrenzung, die nicht nur den Bargeldumlauf und die traditionellen Einlagen bei den Kreditinstituten umfasst, sondern auch Geldmarktfondsanteile sowie von anderen monetären Finanzinstituten ausgegebene Schuldverschreibungen (sogenannte Geldmenge *M3*). Die EZB begründet die Wahl dieser Geldmenge mit deren vergleichsweise guten Eigenschaft als *Indikator* für die zukünftige Preisentwicklung und mit deren zuverlässigen Steuerbarkeit durch das Eurosystem.

Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;
- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Diemo Dietrich Sebastian Giesen

Europäische Geld-und Währungspolitik: Instrumente

Das Instrumentarium des ESZB ([Akteure](#)) besteht gemäß Art. 18 und 19 ESZB-Satzung aus Offenmarktgeschäften, ständigen Fazilitäten sowie Mindestreserven. Wichtigstes Instrument sind folgende vier *Offenmarktgeschäfte*, durch die das Eurosystem Kredite an die Kreditinstitute vergibt: Mit Hilfe der *Hauptrefinanzierungsgeschäfte* deckt das Eurosystem den Großteil des Liquiditätsbedarfs des Finanzsektors; gleichzeitig möchte es mit den Konditionen (Zinssatz, Menge der Zuteilung) Signale über den angestrebten geldpolitischen Kurs setzen. Die *längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte* dienen der Bereitstellung langfristiger Liquidität ohne Signalwirkung; hatten diese Geschäfte vor Ausbruch der Weltfinanzkrise eine Laufzeit von drei Monaten, wurden zuletzt jedoch auch

Laufzeiten von bis zu drei Jahren eingeräumt. Die *Feinsteuerungsoperationen* setzt das Eurosystem zum Ausgleich unerwarteter Liquiditätsschwankungen und zur Zinsstabilisierung ein; ferner soll über die *strukturellen Operationen* die Verteilung der Liquidität innerhalb des Finanzsektors gesteuert werden. Diese beiden Instrumenten wurden in der Krise häufiger eingesetzt mit dem Ziel, Spannungen auf dem Interbankengeldmarkt zu verringern; diese ergaben sich, weil der Liquiditätsausgleich zwischen den monetären Finanzinstituten wegen Vertrauensverlusten stark behindert bzw. sogar zum Erliegen gekommen war.

Zur Liquiditätsversorgung des Finanzsektors im Rahmen von Offenmarktgeschäften vereinbart das Eurosystem mit den Kreditinstituten vor allem *befristete Transaktionen* in Form von Pensionsgeschäften oder Pfandgeschäften. Bei den *Pensionsgeschäften* kauft das Eurosystem Wertpapiere von Kreditinstituten auf und schließt mit diesen gleichzeitig eine Rückkaufvereinbarung ab, in der sich die Kreditinstitute verpflichten, die Wertpapiere gegen Herausgabe von Zentralbankgeld zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückzukaufen. Bei *Pfandgeschäften* beleiht das Eurosystem Wertpapiere, die sich im Besitz von Kreditinstituten befinden; es findet im Gegensatz zu den Pensionsgeschäften keine Eigentumsübertragung statt. Weiterhin schließt das Eurosystem *definitive Geschäfte* ab, bei denen es Wertpapiere nicht zeitlich befristet, sondern endgültig kauft oder verkauft (*Outright Offenmarktgeschäfte*). Darüber hinaus führt das Eurosystem *Devisenswapgeschäfte* durch, bei denen es Euro gegen Fremdwährung kauft (oder verkauft) und gleichzeitig vereinbart, zu einem späteren, festen Zeitpunkt Euro wieder gegen Fremdwährung zu verkaufen (oder zu

kaufen). Um Liquidität vom Markt zu absorbieren, kann das Eurosystem auch eigene Schuldverschreibungen emittieren und verzinsliche Einlagen mit fester Laufzeit von den Kreditinstituten hereinnehmen.

Für alle Kreditgeschäfte des Eurosystems sind ausreichende Sicherheiten zu stellen. Diese sogenannten notenbankfähigen Sicherheiten umfassen *marktfähige* und *nicht marktfähige Sicherheiten*. Als marktfähige Sicherheiten gelten von der EZB emittierte Schuldverschreibungen sowie alle von den nationalen Zentralbanken des Eurosystems begebene Schuldverschreibungen, welche vor der Einführung des Euro in dem jeweiligen Mitgliedsland emittiert wurden. Darüber hinaus können marktfähige Sicherheiten auch solche Wertpapiere sein, die von internationalen und supranationalen Organisationen sowie der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor emittiert werden (z.B. Staatsschuldtitel, Asset-Backed Securities, etc.). Dabei müssen sie den Bonitätsanforderungen des Eurosystems (Eurosystem Credit Assessment Framework, ECAF) genügen und auf einem von der EZB zugelassenen Markt gehandelt werden. Der Emissionsort muss sich innerhalb des Eurowährungsgebiets befinden. Sie können bei allen mit Sicherheiten zu unterlegenden geldpolitischen Geschäften verwendet werden.

Als nicht marktfähige Sicherheiten sind sowohl Kreditforderungen als auch mit grundwertgesicherten Darlehen an Privatkunden besicherte Schuldtitel zugelassen. Nicht marktfähige Sicherheiten können bei allen geldpolitischen Geschäften mit Ausnahme von endgültigen Käufen oder Verkäufen eingesetzt werden. Sie müssen dabei ebenfalls den Bonitätsanforderungen des ECAF genügen. Staatsanleihen der Euroländer sind in

jedem Fall gültige Sicherheiten. Im Verlauf der Vertrauens- und Schuldenkrise wurden die Bonitätsanforderungen sukzessive aufgeweicht. Es sind nun nicht mehr ausschließlich erstklassige Sicherheiten erforderlich. Wenn keine erstklassigen Sicherheiten vorliegen, kommt es zum Haircut (Begriff aus der Finanzsprache: Von Haircut wird gesprochen, wenn Gläubiger auf einen Teil der Rückzahlung ihrer Forderungen verzichten (müssen), meist in Form von Staatsinsolvenz-Verfahren) mit Nachschusspflicht, d.h. wird bei einer Anleihe aufgrund einer neuen Marktbewertung ein Preisrückgang festgestellt, der höher ist als der Haircut, so ist der Herausgeber der Anleihe zu einem Ausgleich verpflichtet.

Alle *Offenmarktgeschäfte* werden im Zuge von Versteigerungsverfahren (*Tender*) mit den Kreditinstituten in Form von Mengentendern oder Zinstendern durchgeführt. Bei einem *Mengentender* müssen die Kreditinstitute ihren Bedarf an Zentralbankgeld als Gebote mitteilen, die sie zu dem vom Eurosystem geforderten Zins bereit sind zu geben. Übersteigt die Summe der Gebote aller Kreditinstitute den Betrag an Zentralbankgeld, den das Eurosystem bereitstellen will, so erfolgt die tatsächliche Zuteilung an die Kreditinstitute nach Maßgabe einer Quotierung. Beträgt bspw. die Summe der Gebote 800 Mrd. Euro und wünscht das Eurosystem lediglich 80 Mrd. Euro bereit zu stellen, so erhält jedes Kreditinstitut gerade ein Zehntel des von ihm abgegebenen Gebotes. Das Eurosystem kann die Gebote allerdings auch in voller Höhe zuteilen, so wie es im Rahmen der geldpolitischen Reaktion auf die Weltfinanzkrise geschehen ist.

Bei einem *Zinstender* dagegen müssen die Kreditinstitute nicht nur die Höhe ihrer Gebote angeben, sondern auch den Zins, zu dem sie bereit sind, ihr Gebot gerade noch

aufrecht zu halten. Die Zuteilung erfolgt dann nach Maßgabe der mit den Geboten abgegebenen Zinsen. Beträgt beispielsweise der Zuteilungsbetrag wieder 80 Mrd. Euro und haben die Bank A ein Gebot in Höhe von 30 Mrd. Euro zu fünf Prozent, die Bank B ein Gebot in Höhe von 50 Mrd. Euro zu vier Prozent und die Bank C ein Gebot in Höhe von 40 Mrd. Euro zu drei Prozent abgegeben, so erhalten als meistbietende Kreditinstitute die Bank A Zentralbankgeld in Höhe von 30 Mrd. Euro und die Bank B in Höhe von 50 Mrd. Euro; die Bank C erhält nichts. Erfolgt die Zuteilung zu einem einheitlichen Zins, so wird dies als *holländisches Verfahren* bezeichnet; erhalten die Kreditinstitute dagegen Zentralbankgeld zu dem von ihnen abgegebenen individuellen Zinssätzen, so erfolgt die Zuteilung nach dem *amerikanischen Verfahren*.

Hat das Eurosystem die Offenmarktoperationen in den ersten beiden Jahren seiner Existenz in Form von Mengentendern mit Repartierung (proportionale Zuteilung) durchgeführt, wechselte es im Sommer 2000 aufgrund strategischer Verzerrungen beim Bieterverhalten monetärer Finanzinstitute zum Zinstender nach dem amerikanischen Verfahren. Seit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Bros. im Oktober 2008 führt das Eurosystem die Offenmarktgeschäfte wieder als Mengentender durch, allerdings mit Vollzuteilung und nicht mit Repartierung.

Das Eurosystem unterscheidet die Tendersverfahren für Offenmarktgeschäfte noch nach *Standard-* und *Schnelltender*. Standardtender werden innerhalb von maximal 24 Stunden durchgeführt. Sie werden stets bei Hauptrefinanzierungsgeschäften, längerfristigen Refinanzierungsgeschäften und strukturellen Operationen verwendet. Feinsteuerungsoperationen werden hingegen

mit Hilfe des Schnelltenderverfahrens innerhalb von 90 Minuten nach Tenderankündigung durchgeführt.

Neben den Offenmarktgeschäften bietet das Eurosystem auch sogenannte *ständige Fazilitäten* an, die Kreditinstitute auf eigenen Wunsch wahrnehmen können; sie dienen der sehr kurzfristigen Liquiditätsbereitstellung und -absorption. Liquidität wird bereitgestellt durch die *Spitzenrefinanzierungsfazilität*, durch die Kreditinstitute Zentralbankgeld in beliebiger Höhe zu einem vom Eurosystem festgelegten Zins erhalten und so kurzfristige Liquiditätsbedarfe decken können. Liquidität wird absorbiert durch die *Einlagefazilität*, in deren Rahmen die Kreditinstitute zu einem vom Eurosystem vorgegebenen Zins überschüssige Liquidität bei den NZBen anlegen können. Dieses Instrument wurde von den monetären Finanzinstituten während der Weltfinanzkrise und der anschließenden europäischen Schulden- und Vertrauenskrise verstärkt genutzt, da wegen des Vertrauensverlustes innerhalb des Bankensektors die überschüssige Liquidität nicht mehr an andere Finanzinstitute ausgeliehen sondern statt dessen bei Eurosystem zwischengeparkt wurde.

Schließlich verfügt das Eurosystem über ein Mindestreserveinstrument, mit dem es die im Euro-Währungsraum ansässigen Kreditinstitute verpflichtet, verzinsliche Mindestreserven in Höhe eines festgelegten Prozentsatzes (Mindestreservesatz) ihrer Verbindlichkeiten bei den nationalen Zentralbanken zu hinterlegen. Ziel ist es, mit Hilfe dieses Instruments die Zinsen für Zentralbankgeld zu stabilisieren und den Bedarf an Zentralbankgeld zu erhöhen. Mindestreservepflichtige Verbindlichkeiten der Kreditinstitute sind grundsätzlich Einlagen, Schuldverschreibungen sowie ausgegebene

Geldmarktpapiere mit Ausnahme von Verbindlichkeiten gegenüber anderen mindestreservepflichtigen Kreditinstituten. Lag der reguläre Mindestreservesatz bis zum Jahresende 2011 bei 2 Prozent, so gilt ab dem Jahr 2012 ein Satz von lediglich 1 Prozent.

Als zulässige Geschäftspartner gelten ausschließlich Institute, die in das Mindestreservesystem des Eurosystems einbezogen sind. Darüber hinaus muss ein zulässiger Geschäftspartner finanziell solide sein. Das heißt, das Institut muss einer Aufsicht unterliegen, die einen mit der harmonisierten EU/EWR-Aufsicht vergleichbaren Standard aufweist.

Literaturhinweise:

- DIETRICH, D./VOLLMER, U. (1999), Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Zentralbankensystems, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Nr. 11, S. 595-598;
- GÖRGENS, E./RUCKRIEGEL, K./SEITZ, F. (2001), *Europäische Geldpolitik: Theorie, Empirie, Praxis*, 2. vollkommen überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Düsseldorf;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt/M.;
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2010), Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2000/7), Inoffiziell konsolidierte Fassung vom 1.3.2010.

Diemo Dietrich Sebastian Giesen

Target 2: Das Zahlungssystem in der Europäischen Wirtschaftsund Währungsunion

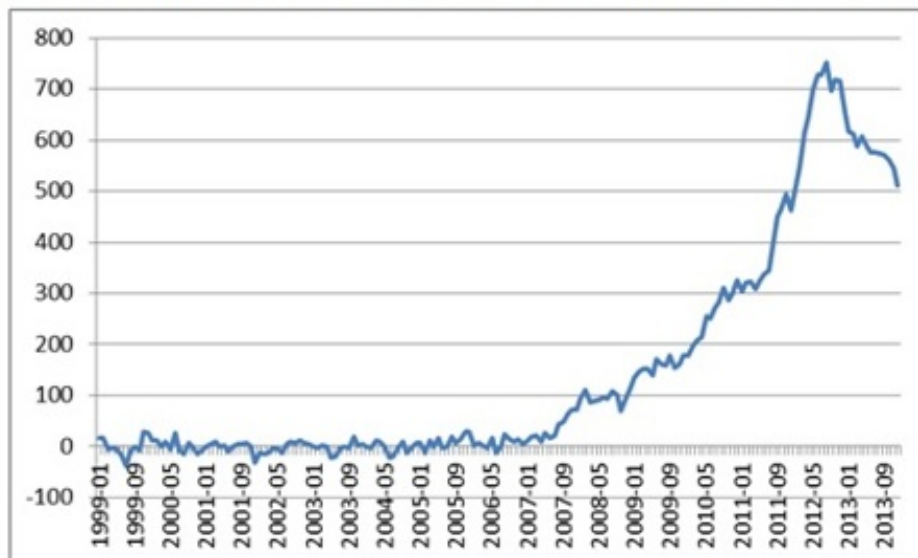
1 Einleitung

Das *Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System* (TARGET2) ist das am häufigsten genutzte grenzüberschreitende Zahlungsverkehrssystem in Europa. Die Reichweite von TARGET2 erstreckt sich auf grenzüberschreitenden Zahlungen zwischen den Mitgliedern im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB). Immer wenn eine in Euro denominierte, grenzüberschreitende Zahlung im Giralgeldverkehr veranlasst wird, werden TARGET2-Konten angesprochen. Dies gilt in erster Linie für die Verrechnungskonten der Geschäftsbanken bei den jeweiligen nationalen Zentralbanken (NZB), die die an TARGET2 teilnehmenden Geschäftsbanken dort unterhalten müssen. Sobald die Anordnung einer grenzüberschreitenden Zahlung durchgeführt wird (*Payment*), werden auch die TARGET2-Konten der NZB bei der Europäischen Zentralbank (EZB) berührt. Auf der Ebene der Zentralbanken im ESZB ([Europäische Geld-und Währungspolitik - Akteure](#)) werden dann etwaige Salden aus der Vielzahl durchgeführter grenzüberschreitender Zahlungen am Ende eines Handelstages festgestellt (*Clearing*). Zwischen ESZB-Mitgliedern, die den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt haben, findet jedoch kein Ausgleich (*Settlement*) negativer TARGET2-Salden statt. Der Anstieg der deutschen TARGET2-Positionen seit etwa Sommer 2007 (s. Abb. 1), der den Beginn der europäischen Zahlungsbilanzkrise markiert, war Auslöser der TARGET2-Debatte (Sinn 2011).

Abb. 1: Nettopositionen aus TARGET2 der Deutschen Bundesbank (Jan. 1999 – Dez. 2013), Mrd. Euro

(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Abb. 1: Nettopositionen aus TARGET2 der Deutschen Bundesbank (Jan. 1999 – Dez. 2013), Mrd. Euro



Quelle: Zeitreihe BBK01.EU8148B, Deutsche Bundesbank

Eine allgemeinere, umfassende Diskussion über die grundsätzliche Bedeutung von TARGET2 für einen gemeinschaftlichen Währungsraum ist in der bisherigen Debatte jedoch vergleichsweise wenig geführt worden. In diesem Beitrag werden daher in Abschnitt 2 zuerst einmal die Grundlagen und die Bedeutung von TARGET2 für den Euro als Gemeinschaftswährung erläutert. Die weiteren Ausführungen in Abschnitt 3 gehen auf die Ursachen und die besonderen Herausforderungen der seit Sommer 2007 beobachtbaren außergewöhnlichen Entwicklung der TARGET2-Salden ein. Einen Blick auf die Risiken aufgelaufener Forderungen und Verbindlichkeiten im TARGET2 wirft Abschnitt 4. Ein kurzer Ausblick auf offene Fragen in der TARGET2-Debatte in Abschnitt 5 schließt den Beitrag.

2 Grundlagen von TARGET2

Ein Zahlungsverkehrssystem, bei dem die Anordnungen für grenzüberschreitende Zahlungen ohne Einschränkung durchgeführt werden, ist eine Grundvoraussetzung für die Existenz einer Gemeinschaftswährung. Auf diese Weise ist

gewährleistet, dass jeder von einer NZB und/oder den jeweiligen nationalen Geschäftsbanken geschöpfter Euro im Giroverkehr in jedem anderen Mitgliedsland im Euroraum als wertmäßig äquivalentes Zahlungsmittel verwendet werden kann. Würde dies innerhalb des gemeinschaftlichen Währungsraums nicht gelten, dann müssten die Mitgliedsländer (bzw. die jeweiligen Marktteilnehmer) für Zahlungsmittel zur Durchführung grenzüberschreitender Transaktionen auf einem Markt bieten. Dabei würde sich ein Preis für die Euros des einen Mitgliedslandes in Euros des anderen Mitgliedslandes einstellen. Wäre das Austauschverhältnis der Zahlungsmittel für grenzüberschreitende Transaktionen zwischen den Mitgliedsländern im gemeinschaftlichen Währungsraum kein Eins-zu-eins-Verhältnis bzw. kein Parikurs, dann wäre der Euro nicht überall ein Euro und es läge der Fall gewöhnlicher Devisenmärkte mit Wechselkursen vor. Bei den Zahlungen bzw. Buchungen im TARGET2 handelt es sich daher quasi um einen Ersatz des früheren Devisenverkehrs. Der Parikurs im europäischen Zahlungsverkehr kann nur durchgesetzt werden, weil es im Zusammenhang mit TARGET2 keine Einschränkungen bei den Anordnungen und Durchführungen grenzüberschreitender Zahlungen im gemeinschaftlichen Währungsraum gibt.

Innerhalb des ESZB nehmen Mitte 2014 23 NZB sowie die EZB am TARGET2 teil, wobei davon nur 18 Mitgliedsländer den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt haben (inkl. Lettland). TARGET2-Salden zeigen anstelle der eigentlichen Zentralbankgeldschöpfung die Verbringung der Zahlungsmittel bzw. der Liquidität vornehmlich durch die Geschäftsbanken innerhalb des Euroraums an (vgl. Sievert 2012). Dabei hat das Mitgliedsland, in dem eine grenzüberschreitende Zahlung veranlasst wird, eine

TARGET2-Verbindlichkeit; das Mitgliedsland, das eine Zahlung empfängt, weist automatisch eine TARGET2-Forderung auf. Anhand positiver bzw. negativer TARGET2-Salden lassen sich Kern- und Peripherieländer des Euroraums unterscheiden. Zur Gruppe der Kernländer gehören im Herbst 2013 Deutschland, Finnland, Luxemburg und die Niederlande. Ferner können der Gruppe der Kernländer noch die Länder hinzugerechnet werden, deren NZB zwar dem ESZB angehören, aber nicht Teil des Eurosystems sind, da sie nicht den Euro als Währung eingeführt haben. Diese NZB können am TARGET2 teilnehmen unter der Bedingung, dass sie fortlaufend positive TARGET2-Salden aufweisen. Die Länder Bulgarien, Dänemark, Litauen, Polen und Rumänien nehmen dementsprechend auf Guthabenbasis am TARGET2 teil. Ähnliches gilt ebenfalls für weitere Länder (wie z.B. die Schweiz), die nicht dem ESZB angehören, aber dennoch mittels einer sog. Interlink-Vereinbarung am TARGET2 angeschlossen sind.

Die Existenz eines Zahlungsverkehrssystems mit uneingeschränkter Buchung angeordneter grenzüberschreitender Zahlungen ist eine Grundvoraussetzung für einen gemeinschaftlichen Währungsraum mit einem einheitlichen Parikurs. Im Mittelpunkt der TARGET2-Debatte steht insbesondere dieser Aspekt automatischer grenzüberschreitender Zahlungen, welche in den letzten Jahren zu außerordentlichen Salden geführt haben (s. Abb. 1) und für die es z.B. im Unterschied zum US-amerikanischen gemeinschaftlichen Währungsraum keinen Ausgleichsmechanismus gibt (s. Cour-Thimann, 2013, zu den systematischen Unterschieden der Währungsordnung zwischen Euroraum und Dollarraum). Das gemeinschaftliche Zahlungsverkehrssystem – das auf

der operativen Ebene von der deutschen, französischen und italienischen NZB betrieben wird – umfasst nur zwei von drei typischen Funktionen eines Zahlungsverkehrssystems, nämlich Durchführung und Verrechnung der Zahlungen ohne abschließenden Ausgleich möglicher Salden (s.o.). Falls ein Mitgliedsland aus TARGET2 ausscheiden sollte, dann kommt es im Rahmen eines außerordentlichen Ausgleichs zu einer Umverteilung des entsprechenden Verrechnungspostens im TARGET2. Die Umverteilung von TARGET2-Salden ausgeschiedener Mitglieder erfolgt gemäß dem Anteil, den die sonstigen NZB am Eigenkapital der EZB haben. Ein weiteres Merkmal der TARGET2-Salden ist zudem, dass diese Verrechnungsposten mit dem Hauptrefinanzierungssatz der EZB verzinst werden. Besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit TARGET2 treten allerdings im Zuge einer Zahlungsbilanzkrise auf.

3 Ursachen der außergewöhnlichen Entwicklung der TARGET2-Salden

Kurzfristige TARGET2-Salden aus Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem europäischen Zahlungsverkehr sind ein charakteristisches Merkmal eines gemeinschaftlichen Währungsraums. In diesem Zusammenhang lassen sich zahlungsbilanzrelevante Basistransaktionen identifizieren, die den Güter- und Dienstleistungshandel (Leistungsbilanz) und den Kapitalverkehr bzw. Portfoliodispositionen (Kapitalbilanz) betreffen.

Im Hinblick auf Basistransaktionen im Leistungsbilanzverkehr nützt ein Blick auf die Saldenmechanik. Unter den gewöhnlichen wirtschaftlichen Bedingungen bis Sommer 2007 sind die damit verbundenen TARGET2-Salden im Grunde genommen immer durch ein

gegenläufiges Geschäft im Kapitalverkehr nivelliert worden (s. Abb. 1). Die entsprechende Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits eines Peripherielandes wurde nämlich durch den Finanzsektor ermöglicht, der sich über den (privaten) Interbankenmarkt refinanziert hat. In diesem Zusammenhang hat das Kernland quasi im Gegenzug zum Verkauf eines realen Gutes (Zahlungszufluss im Rahmen des Leistungsbilanzverkehrs) ein Auslandsaktivum im Peripherieland (Zahlungsabfluss im Rahmen des Kapitalverkehrs) erworben. *Solange die grenzüberschreitenden Zahlungen einerseits im Leistungsbilanzverkehr und andererseits im Kapitalverkehr gleichsam ‚Zug um Zug‘ erfolgten, konnte es nicht zu einem außergewöhnlichen Anstieg der TARGET2-Salden kommen..*

Unter den wirtschaftlichen Bedingungen einer Zahlungsbilanzkrise treten jedoch insbesondere im Kapitalverkehr Basistransaktionen auf, die direkt die Portfoliodisposition der Wirtschaftssubjekte betreffen. Diese erklären insbesondere den Verlauf der TARGET2-Salden seit Sommer 2007. In diesem Zusammenhang lassen sich fünf Fälle unterscheiden. Diese beziehen sich auf die Motivation der Wirtschaftssubjekte, die grenzüberschreitende Zahlungen insbesondere unter den Bedingungen einer Zahlungsbilanzkrise veranlassen.

- *Fall 1 – Risikominimierung:* Wenn Wirtschaftssubjekte in den Kernländern ihre Auslandsaktiva in der Peripherie liquidieren und repatriieren, dann wird im Peripherieland eine Zahlung veranlasst, so dass es dort zu einer TARGET2-Verbindlichkeit und im Kernland zu einer TARGET2-Forderung kommt. Das Motiv der Wirtschaftssubjekte in den Kernländern ist dabei die Reduzierung ihrer Portfoliorisiken. Ähnliches

gilt für ESZB-Mitglieder, wie z.B. das Vereinigte Königreich, die weder den Euro eingeführt haben noch dem TARGET2 an sich angehören. Auch in solchen Fällen können sich TARGET2-Salden verändern, nämlich wenn einzelne, involvierte Geschäftsbanken TARGET2-Konten bei einer NZB im Eurosystem unterhalten.

- *Fall 2 – Kapitalflucht:* Ebenfalls kommt es im Kernland zu einer TARGET2-Forderung (und zu negativen TARGET2-Salden im Peripherieland), wenn Wirtschaftssubjekte der Peripherie Vermögenswerte, die sie bisher im Inland gehalten haben, in die Kernländer transferieren. Erklärend hierfür kann die Sorge vor einer öffentlichen Sonderabgabe auf Vermögenswerte oder einem sonstigen Vermögensverlust im Zuge einer Redenominierung nationaler Währungen (Ausscheiden aus dem Euro und Abwertung der nationalen Währung) sein. Es handelt sich insoweit um eine Form von Kapitalflucht aus der Peripherie, deren Bedeutung nach der Ankündigung einer ggf. unbegrenzten Finanzierung in Form von Staatsanleihenkäufen durch den EZB-Präsidenten Mario Draghi im Sommer 2012 augenscheinlich abgenommen hat.
- *Fall 3 – Konsolidierung:* Positive TARGET2-Salden im Peripherieland und TARGET2-Verbindlichkeiten eines Kernlandes treten hingegen auf, wenn Wirtschaftssubjekte der Peripherie Auslandspassiva (d.h. inländische Vermögenswerte des Kernlandes, die von ausländischen Wirtschaftssubjekten gehalten werden) liquidieren und repatriieren, wie dies im Falle einer Restrukturierung des

Finanzsektors eines Peripherielandes geschehen würde, wenn diese z.B. mit der Schließung von Zweigniederlassungen in Kernländern einhergeht.

- *Fall 4 – Bilanzstrukturmanagement:* Des Weiteren kann es auch geschehen, dass Wirtschaftssubjekte insbesondere in den Kernländern sogar weitere Vermögenswerte in der Peripherie erwerben, so dass das Kernland negative TARGET2-Salden verzeichnet. Dieses Motiv kommt dann zum Tragen, wenn private Wirtschaftssubjekte in den Kernländern die Risiken ihrer Portfolios kurzfristig nicht weiter minimieren können, gleichwohl aber der Verbleib einzelner ESZB-Mitglieder im gemeinschaftlichen Währungsraum nicht als hinreichend sicher erachtet wird (s.o.). In so einem Fall kann es eine angemessene Strategie beim Portfoliomanagement sein, Forderungen und Verbindlichkeiten eines bestehenden Portfolios an nationalen Grenzen auszurichten, indem z.B. auch weitere, riskante Vermögenswerte der Peripherie hinzugenommen werden.
- *Fall 5 – Bilanzausweitung:* Zudem können auch Entscheidungen ausschließlich innerhalb des öffentlichen Sektors die Entwicklung der TARGET2-Salden beeinflussen. Dies gilt insbesondere für geldpolitische Operationen wie z.B. Kapitalerhöhungen der EZB durch die angeschlossenen NZB oder auch Fremdwährungsgeschäfte der EZB mit den NZB, wie z.B. im Zuge von Euro-Dollar-Tauschgeschäften der EZB mit dem US-amerikanischen Federal Reserve System.

In einer Zahlungsbilanzkrise kommt folglich eine Vielzahl von weiteren Motiven und Entscheidungen zum Tragen, auf die sich grenzüberschreitende Zahlungen und entsprechende Buchungen im TARGET2 zurückführen lassen. Besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit TARGET2 treten vor allem im Zuge einer anhaltenden Zahlungsbilanzkrise auf. Denn jenseits der Basistransaktion im Leistungsbilanz- und Kapitalverkehr müssen die Wirtschaftssubjekte grundsätzlich zuerst einmal über hinreichend Liquidität für die Durchführung grenzüberschreitender Zahlungen verfügen. Wenn im Zuge einer vom Peripherieland anzuordnenden Zahlung Verrechnungskonten im TARGET2 angesprochen werden sollen, dann muss letztlich auf zuvor generierte Zahlungsströme bzw. weitere Ressourcen der Liquiditätsbeschaffung (d.h. der Zentralbankgeldschöpfung) zurückgegriffen werden. Dies könnte geschehen, indem

a) erwirtschaftete Erlöse aus dem internationalen Güter- und Dienstleistungshandel des Peripherielandes verwendet werden,

b) bestehende Sichteinlagen beansprucht bzw. die Haushalte im Peripherieland zur Bildung weiterer Depositen animiert werden,

c) neue private und öffentliche Gläubiger z.B. zur Rekapitalisierung des Finanzsektors innerhalb des Peripherielandes angesprochen werden,

d) im Zuge von Migrationsströmen vermehrt Transferzahlungen bzw. vollständige Zahlungen aus im Kernland erzielten Arbeitseinkünften in das Peripherieland getätigt werden,

e) Geschäftsbanken im Peripherieland ihre Niederlassungen in einem Kernland zur Beschaffung von Zentralbankgeld

anhalten, welches anschließend zur Hauptniederlassung im Peripherieland transferiert wird, oder indem

f) die EZB und die NZB die Geldbasis im Zuge von Bilanzausweitungen (s.o.) und/oder im Rahmen einer Anpassung bei den Anforderungen für Sicherheiten bei der Zentralbankgeldschöpfung erhöhen.

Um über mehr Liquidität verfügen zu können, scheiden für ein Peripherieland in der Zahlungsbilanzkrise die Optionen a) – d) kurzfristig mehr oder weniger aus. Die Option e) steht im Zusammenhang mit der Aktivierung von Auslandspassiva. Diese dürfte bei anhaltenden Zweifeln am Verbleib im gemeinschaftlichen Währungsraum (s.o.) von den Geschäftsbanken in den Peripherieländern kaum in nennenswertem Umfang als Mittel der Liquiditätsbeschaffung erwogen werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in der Zahlungsbilanzkrise wohl vornehmlich auf die Option f) in Form zusätzlicher Zentralbankgeldschöpfung für die Durchführung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs zurückgegriffen wird. *Der außergewöhnliche Anstieg der TARGET2-Salden seit Sommer 2007 ist vor allem ein Spiegelbild der Aktivitäten eines zentralbankfinanzierten Finanzsektors in den Peripherieländern.* TARGET2 stellt dementsprechend einen Ersatz für den weitgehend ausgefallenen Interbankenmarkt innerhalb des Euroraums dar. Die theoretische Obergrenze all dieser Aktivitäten und demensprechender TARGET2-Positionen liegt bei der Summe aller kumulierten Leistungsbilanzdefizite der Peripherieländer und aller sonstigen Vermögenswerte der Peripherieländer.

4 Risiken der außergewöhnlichen TARGET2-Salden

Die skizzierten zahlungsbilanzrelevanten Basistransaktionen und die Wege der Liquiditätsbeschaffung beeinflussen sowohl das Volumen als auch die Risikozusammensetzung der TARGET2-Positionen bzw. der Nettoauslandspositionen der ESZB-Mitglieder. Im Kontext der europäischen Zahlungsbilanzkrise sind die seit Sommer 2007 auflaufenden negativen TARGET2-Positionen ein Merkmal der Peripherieländer, während sich die Kernländer durch die Akkumulation von TARGET2-Forderungen auszeichnen (s. Abb. 1). Aus Sicht der Saldenmechanik sind diese TARGET2-Forderungen spiegelbildlich zu den Leistungsbilanzdefiziten der Peripherieländer und insoweit ein Teil des Nettokapitalexports der Kernländer. Dieser geht in deren Nettoauslandsvermögen ein und markiert einen Anspruch auf einen zukünftigen Ressourcentransfer von den Peripherieländern zu den Kernländern. Eine Bewertung der Risiken außergewöhnlicher TARGET2-Salden hat folglich im Hinblick auf die Möglichkeiten und Grenzen zu erfolgen, derartige Ansprüche in der Zukunft tatsächlich geltend machen zu können.

Offensichtlich erhalten die Peripherieländer durch die Kernländer nicht mehr in nennenswertem Umfang eine private Finanzierung der Nettokapitalimporte bzw. Leistungsbilanzdefizite. Die Konditionen solch einer Finanzierung würden einzig durch den Markt bestimmt werden, wenn die ESZB-Mitglieder noch ihre nationalen Währungen hätten. Diese würden im Falle der Peripherieländer in der aktuellen Situation einer Zahlungsbilanzkrise massiv abwerten. Allerdings ist eine marktkonforme Bewertung der Zahlungsfähigkeit der ESZB-Mitglieder innerhalb des gemeinschaftlichen Währungsraums in Verbindung mit TARGET2 systematisch ausgeschlossen worden, um den Parikurs des Euro überhaupt durchsetzen zu können (s.o.). Unter den

Bedingungen von TARGET2 wird daher eine eigentlich zahlungsbilanzmäßig gebotene Anpassung, wie sie im Falle nationaler Währungen automatisch erfolgen würde, mindestens vorübergehend unterbunden. Die Substitution von privaten Nettokapitalexporten durch positive TARGET2-Positionen der NZB der Kernländer stellt insofern eine nicht-marktkonforme Entwicklung und damit eine Allokationsverzerrung innerhalb des Euroraums dar.

Darüber hinaus findet im Zuge des Auftretens außergewöhnlicher TARGET2-Salden gleichzeitig eine Änderung der Risikozusammensetzung des Nettoauslandsvermögens statt. Im Allgemeinen wären Auslandsaktiva bzw. Vermögenswerte privater Wirtschaftssubjekte im Sinne von Forderungen an einen zukünftigen Ressourcentransfer der Peripherieländer im Falle nationaler Währungen nicht in dem gleichen Ausmaß entstanden, weil ein Wechselkurs-Preismechanismus dem präventiv entgegengewirkt hätte. Zudem wären sie im Falle einer Zahlungsbilanzkrise abzuschreiben gewesen. Die Existenz von TARGET2 sorgt hingegen dafür, dass solche Risiken statt bei privaten Wirtschaftssubjekten bei den NZB als Teil der Nettoauslandspositionen der NZB der Kernländer anfallen. Problematisch an dieser Veränderung der Risikozusammensetzung solcher Forderungen ist jedoch insbesondere, dass die NZB kein Verfügungsrecht über TARGET2-Forderungen haben, weil diese als Verrechnungsposten behandelt werden. Ein Merkmal solcher Verrechnungsposten ist, dass diesen auf der Gegenseite niemand gegenübersteht, der im schuldrechtlichen Sinne haftbar ist, d.h. demgegenüber eine solche Forderung geltend gemacht werden könnte. Wenn es also im Zeitablauf nicht irgendwann zu einer Nivellierung entsprechender TARGET2-Salden kommt, dann findet im Rahmen von TARGET2 die in der Debatte

angemahnte öffentliche, d.h. zentralbankfinanzierte, ‚Kreditersatzpolitik‘ statt. *Risiken aus TARGET2-Forderungen ergeben sich aus der anhaltenden, nicht-marktkonformen Finanzierung von Zahlungsbilanzsalden und der entsprechenden Veränderung der Risikozusammensetzung des Nettoauslandsvermögens der Kernländer.*

Anstelle einer privaten Forderung in Form eines Auslandsaktivums weisen die NZB mit positiven TARGET2-Positionen eine Forderung gegenüber dem gesamten Eurosystem auf. Der ‚Eigenanteil‘ dieser Art von Versicherungslösung würde sich auf den Anteil der jeweiligen NZB am Eigenkapital der EZB beschränken (s.o.). Diese Art der Umverteilung von Risiken kann als ein wünschenswertes Element eines institutionalisierten Risikoausgleichs innerhalb eines gemeinschaftlichen Währungsraums betrachtet werden (vgl. Dullien und Schieritz 2012). Dies gilt jedoch letztlich nur, wenn ein zukünftiger zahlungsbilanzmäßiger Ausgleich von TARGET2-Positionen als sicher erachtet werden kann, so dass es zu keiner dauerhaften Allokationsverzerrung kommt. Diese Problematik verschärft sich womöglich durch den Übergang der EZB zur ‚unkonventionellen‘ Geldpolitik weiter. Denn im Falle einer zusätzlichen Bereitstellung von Liquidität im europäischen Zahlungsverkehr könnte sich die Nettoauslandsverschuldung der Peripherieländer weiter erhöhen. Folglich nähme die Unsicherheit innerhalb des Finanzsektors hinsichtlich der zukünftigen Zahlungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte sehr wahrscheinlich sogar zu, so dass der Ausfall des Interbankenmarktes und damit die Zahlungsbilanzkrise womöglich perpetuiert werden.

5 Ausblick

Zuletzt ist im Rahmen der TARGET2-Debatte vor allem die Frage eingehender behandelt worden, ob und welche ökonomischen Risiken bzw. Verluste sich insbesondere im Falle eines Auseinanderbrechens des Euroraums manifestieren könnten (z.B. Sinn 2013; Whelan 2012). Nur in Ansätzen ist bisher der Frage nachgegangen worden, ob und auf welche Weise sich die Zentralbankfinanzierung und womöglich dauerhafte TARGET2-Salden zurückführen ließen (z.B. Bindseil und König 2012). Die weitere Diskussion wird sicherlich um einen ordentlichen Ausgleichsmechanismen (Settlement) im gemeinschaftlichen Zahlungsverkehrssystem kreisen. In der Zukunft wird es vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit TARGET2 auch darum gehen, das Zahlungsverkehrssystem als Teil der Währungsordnung des Euroraums konzeptionell so weiter zu entwickeln, dass nach Möglichkeit Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Mitglieder weder beschleunigt noch womöglich verstetigt werden.

Literaturhinweise:

- Bindseil, Ulrich und König, Philipp, (2012), *TARGET2 and the European Sovereign Debt Crisis*, Kredit und Kapital 45:2, S. 135-145;
- Cour-Thimann, Philippine (2013), *Target Balances and the Crisis in the Euro Area*. CESifo Forum 14, April 2013;
- Dullien, Sebastian und Schieritz, Mark (2012), *German savers should applaud the growing TARGET balances*, VoxEU, London, URL: <http://www.voxeu.org/article/german-savers-should-applaud-growing-target-balances>, 7. Mai 2012;

- Sievert, Olaf (2012), *Offener Brief an Hans-Werner Sinn*, Wirtschaftliche Freiheit, Würzburg, URL: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=8787>, 3. März 2012;
- Sinn, Hans-Werner (2013), *Die Target-Verluste im Fall des Auseinanderbrechens des Euro*, Ifo Schnelldienst 66:1, S. 14-24;
- Sinn, Hans-Werner (2011), *Deutschland drohen neue Belastungen*, WirtschaftsWoche, 21. Februar 2011, URL: <http://www.wiwo.de/politik/ausland/denkfabrik-deutschland-drohen-neue-belastungen/5245288.html>;
- Whelan, Karl (2012), *TARGET2: Not why Germans should fear a euro breakup*. VoxEU, London, URL: <http://www.voxeu.org/article/target2-germany-has-bigger-things-worry-about>, 29. April 2012;

Christian Fahrholz

EU: Handelspolitik

Handelspolitik i.e.S. wird definiert als „die gezielte wirtschaftspolitische Beeinflussung des internationalen Güterhandels durch tarifäre Handelshemmnisse sowie nicht tarifäre Handelshemmnisse. Darunter fällt auch die Reduktion oder Beseitigung derselben (Handelsliberalisierung)“

(<http://wirtschaftslexikon.gabler.de>). Mit der Verbreiterung der internationalen Arbeitsteilung hat sich das Spektrum der Handelspolitik erweitert; die politischen und rechtlichen Aspekte sind an diesen Rahmen angepasst worden.

Die Anfänge einer internationalen Handelspolitik machte das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), das am 1. Januar 1948 in Kraft trat. Zölle und andere Handelshemmnisse sollten danach schrittweise abgebaut werden. Das Abkommen stellte auch den Grundstein für die Gründung der World Trade Organisation (WTO) dar. Diese Dachorganisation der Verträge GATT, General Agreement on Trade in Services (GATS) und Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) wurde am 15. April 1994 gegründet und trat am 1.1.1995 in Kraft. Ziel ist es, alle Arten von Handelshemmnissen weiterhin abzubauen und eine weitgehende Liberalisierung des internationalen Handels herbeizuführen.

Zollunionen, wie die Europäische Union (EU), sind im Allgemeinen Zoll-und Handelsabkommen (GATT Art. XXIV) und in der Welthandelsorganisation (WTO, [Internationale Organisationen](#)) erlaubt worden, weil man annimmt, dass der vollständige Abbau der Handelsschranken zwischen den Teilnehmerländern ohne Anhebung der Zollschraken gegenüber Drittstaaten das weltweite Niveau der Öffnung der nationalen Märkte erhöht. Gleichzeitig erwartet das GATT/WTO, dass die Teilnehmerstaaten sich aktiv für weitere Liberalisierungen der Weltwirtschaft einsetzen.

Instrumente der Handelspolitik werden anhand ihrer Wirkungen in Handelskontraktion und Handelsexpansion unterteilt. Handel fördernde Instrumente sind der Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen. Das Instrument von Subventionen (Import-/Exportsubventionen) ist umstritten, weil es die marktlichen Wettbewerbsbedingungen verzerrt; deshalb darf dieses Instrument (Exportsubventionen) nach GATT-Regeln nur von Entwicklungsländern im Rahmen der „enabling clause“ eingesetzt werden. Importzölle und

Exportzölle, quantitative Exportquoten oder die so genannten „freiwilligen“ Exportbeschränkungen sowie andere, administrative, nichttarifäre – i.d.R. – Importerschwernisse behindern hingegen den Außenhandel.

Der Grad der regionalen, institutionalisierten Handelsliberalisierung lässt sich in verschiedene Abstufungen unterteilen:

Eine Freihandelszone ist die erste Stufe der Integration. Dabei erfolgt ein Zusammenschluss einiger Länder in eine Freihandelszone, wie das zum Beispiel bei der European Free Trade Association (EFTA), dem Mercado Común del Sur (Mercosur) oder dem North American Free Trade Agreement (NAFTA) der Fall ist. Kennzeichen sind der freie Handel innerhalb der Freihandelszone bei weiterhin nationaler Handelspolitik nach außen.

In einer Zollunion kommen zu dem freien Handel zwischen den Teilnehmerländern eine gemeinsame Festlegung der Außenzölle sowie aller nichttarifären Handelshemmnisse hinzu. Die Konsequenz ist eine gemeinsame Handelspolitik.

Die dritte Stufe ist ein Gemeinsamer Markt bzw. Binnenmarkt. Zu der Freiheit des Handelsverkehrs kommen, wie bei der EU mit dem Programm „Binnenmarkt 1992“, folgende Freiheiten hinzu: Dienstleistungsfreiheit, Freizügigkeit für Arbeitskräfte, Freiheit des Kapitalverkehrs und Niederlassungsfreiheit für Unternehmen.

Der vierte Schritt der Vertiefung der Integration – die Europäische Währungsunion – mit einheitlicher Währung wirkt indirekt auf den Handelsverkehr (Senkung der Transaktionskosten des Zahlungsverkehrs). Erkennbar ist dies an der Tatsache, dass der Binnenmarkt für alle 28 EU-Mitgliedsländer gilt, aber nur 17 EU-Mitgliedsländer den Euro als Währung eingeführt haben (2013).

Eine besondere Rolle kommt Präferenzabkommen zu. Diese regeln zwischenstaatliche Handelsbeziehungen durch die Gewährung von Vergünstigungen, wie zum Beispiel Zollbefreiungen bei Importen gegenüber ausländischen Partnern. Es wird unterschieden zwischen einseitigen und reziproken Abkommen und Vergünstigungen. Eine der wichtigsten Präferenzregelungen der EU ist zum einen das Allgemeine Präferenzsystem (APS). Es räumt insgesamt rund 167 Entwicklungsländern einseitige Zollpräferenzen ein. Hinzu kommt das Lomé-Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten (AKP-Staaten). Mit diesen Ländern in Afrika, in der Karibik und im Pazifik hat die EU Abkommen über eine handelspolitische sowie industrielle Zusammenarbeit ebenso wie über Finanzhilfe geschlossen. Ebenfalls zählen einseitige Präferenzabkommen dazu, wie das zum Beispiel mit den Maghreb-Staaten und der EU der Fall ist.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hat 1958 als Grundsatz für ihre Handelspolitik (Artikel 110 EWG Vertrag) formuliert: „Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.“ Diese Zielsetzung ist unverändert in den EU-Vertrag von Maastricht/ Amsterdam als Artikel 131 (nunmehr Art. 206 des Vertrags von Lissabon = AEU-Vertrag) übernommen und durch den Grundsatz verstärkt worden, dass die Gemeinschaft den Grundsatz „einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ beachtet (Artikel 4, 98, 105 EG Vertrag bzw. Art. 119, 120, 127 AEU-Vertrag).

Die Kompetenz für die EU-Handelspolitik ist 30 Monate nach Vollendung der Zollunion (1. 7. 1967) auf die Gemeinschaft (Kommission) übertragen worden. Die Kommission unterbreitet dem Ministerrat Empfehlungen für die Gestaltung und die Verhandlungen der gemeinsamen Handelspolitik, für die der Rat die Kommission ermächtigt (Artikel 207 AEU-Vertrag). Internationale Liberalisierungsrunden (GATT-Runden) werden von der Kommission verhandelt.

Die Handelspolitik der EU geht von der empirisch erhärteten Erkenntnis aus, dass Arbeitsteilung und offene Märkte die wirkungsvollsten Mittel zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung und damit zur Erhöhung des Lebensstandards sind. Durch Wettbewerb auf offenen Märkten werden Produktivitätsgewinne erzielt, die anderenfalls nicht eintreten würden. Dieser Zusammenhang ist nicht immer leicht einsehbar, weil die mit dem Konkurrenzkampf verbundene „schöpferische Zerstörung“, das heißt die Entwicklung zu anspruchsvolleren Produktionen und Tätigkeiten, Arbeitsplätze in den nicht mehr wettbewerbsfähigen Branchen kostet. Die richtige wirtschaftspolitische Antwort darauf besteht in einer breiten Förderung von Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten und notfalls in der vorübergehenden Unterstützung der „Opfer“ des Fortschritts ([Arbeitslosigkeit](#), [Beschäftigung](#)).

Durch die immer intensivere internationale Arbeitsteilung – unter anderem mit Schwellenländern – spielt der Handel eine zunehmend bedeutendere Rolle. Nach Statistiken der WTO hat sich der Warenhandel (Export, Import), gemessen an dem Warenwert in US-Dollar, von 1990 bis 2011 ungefähr verfünffacht.

Als weltgrößter Exporteur von Waren und Dienstleistungen hat die EU ein offensichtliches Interesse am Zugang zu

ausländischen Märkten. Zusätzlich setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass die Öffnung des eigenen Marktes höhere Wohlstands- und Beschäftigungsgewinne bringt als der Abbau von Handelsschranken seitens der Handelspartner. Für eigene wie für fremde Marktabschottungen (Protektionismus) gilt, dass sie den Wandel nicht verhindern, sondern unter hohen Kosten nur verzögern.

Die Regeln des Wettbewerbs auf offenen Märkten wurden in der EU besonders konsequent und erfolgreich mit dem Binnenmarktprogramm seit 1985 umgesetzt. Die Einführung der Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital (vier Freiheiten) hat den innereuropäischen Handel angeregt und nachhaltig positive Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung in allen EU-Mitgliedstaaten ausgeübt. Den Verbrauchern und Unternehmen steht ein vielfältigeres Produktangebot zu niedrigeren Preisen zur Verfügung, wodurch die Kaufkraft steigt. Die Kosten für das Reisen, den Warentransport, die Übertragung von Informationen und Nachrichten haben sich geradezu dramatisch verringert. Europäische und nicht-europäische Anbieter können ihre Waren heute in allen Ländern der EU zu einheitlichen rechtlichen Bedingungen vermarkten.

Während der freie Personenverkehr schon vollends durchgesetzt wurde, bedarf es de facto vor allem bei der Dienstleistungsverkehrsfreiheit noch vielfältigerer Bemühungen. Zwar erreichen die in der EU tätigen Unternehmen seit der Erweiterung 2004 nun 450 Millionen Verbraucher, jedoch sieht man an Beispielen wie der „Cassis-de-Dijon-Regelung“, dass weiterhin noch unterschiedliche nationale Barrieren bestehen. ([Die Grundfreiheiten des Gemeinsamen Europäischen Marktes](#))

Die Europäische Kommission hat zu Beginn des Jahres 2001 begonnen, ein Maßnahmenpaket zur Integration der europäischen Dienstleistungsmärkte umzusetzen, damit Dienstleister in der gesamten EU genau so tätig werden können wie in einem einzelnen Mitgliedstaat. Für Nutzer von Dienstleistungen, gleichgültig ob es sich um Unternehmen oder Konsumenten handelt, bedeutet das wie im Warenbereich eine größere Zahl von Anbietern, die miteinander nicht nur im Preiswettbewerb stehen, sondern auch mit Qualität und Innovationen zum Vorteil der Nachfrager miteinander konkurrieren. Mit der konsequenten Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheiten in Europa wird der Wandel von der Industrie-zur Dienstleistungs-und Wissensgesellschaft beschleunigt und damit ein großes Potenzial für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung erschlossen. Eine weitere Überlegung ist: Wäre in der EU derselbe Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig wie in den USA, könnten bis zu 36 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze in der EU entstehen.

Ergänzt und erweitert wird dieser Ansatz durch die „neue Handelspolitik“ seit 2008. Sie ist ein Kernbestandteil der EU-Strategie „Europa 2020“. Der Abbau aller Arten von nichttarifären Hemmnissen, besonders im Dienstleistungshandel, soll ausgeweitet werden. Dienstleistungen machen zwar ca. 70% der Weltwirtschaftsleistung aus, aber der internationale Handel mit Dienstleistungen liegt deutlich unter dem entsprechenden Anteil im Warenhandel. Dienstleistungen stehen vor ungleich größeren Handelsschranken, meist nichttarifärer Natur, die intransparent sind. Eine neue Gefährdung ist durch die Weltfinanz-und Weltwirtschaftskrise entstanden.

Auch die Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen sowie der Investitionsschutz sollen stärker in die neue Handelspolitik eingebunden werden. So werden von der Kommission neue Verhandlungsrichtlinien für die laufenden Verhandlungen mit Kanada, Singapur und Indien vorgeschlagen. Ebenfalls gilt es, Hemmnisse im Bereich der Verbreitung von Innovationen und neuen Technologien zu beseitigen. Auch Klimawandel, Menschenrechte sowie Arbeits- und Sozialnormen rücken stärker in den Fokus.

Wenn auf dem europäischen Binnenmarkt die Prinzipien Wettbewerb, Arbeitsteilung und ungehinderter Marktzugang vorteilhafte Wirkungen freisetzen, muss dies auch für den Weltmarkt gelten, der zu einem Sechstel aus den Ländern der EU besteht. Je weiter die EU ihre Außengrenzen gegenüber dritten Ländern öffnet, desto größer werden die Gewinne für Einkommen und Beschäftigung. Einem von der EU-Kommission erst kürzlich veröffentlichten Bericht zufolge könnte bei einer weit reichenden Liberalisierung des Handels mit den wichtigsten Partnerländern der EU das europäische BIP um 2 % p. a. bzw. um über 250 Milliarden Euro steigen. Diese Einsicht hat sich für die meisten Industriegüter in einer Offenheit des europäischen Marktes niedergeschlagen, die angesichts einer mittleren Zollbelastung von 4,2% im internationalen Vergleich als vorbildlich gelten kann.

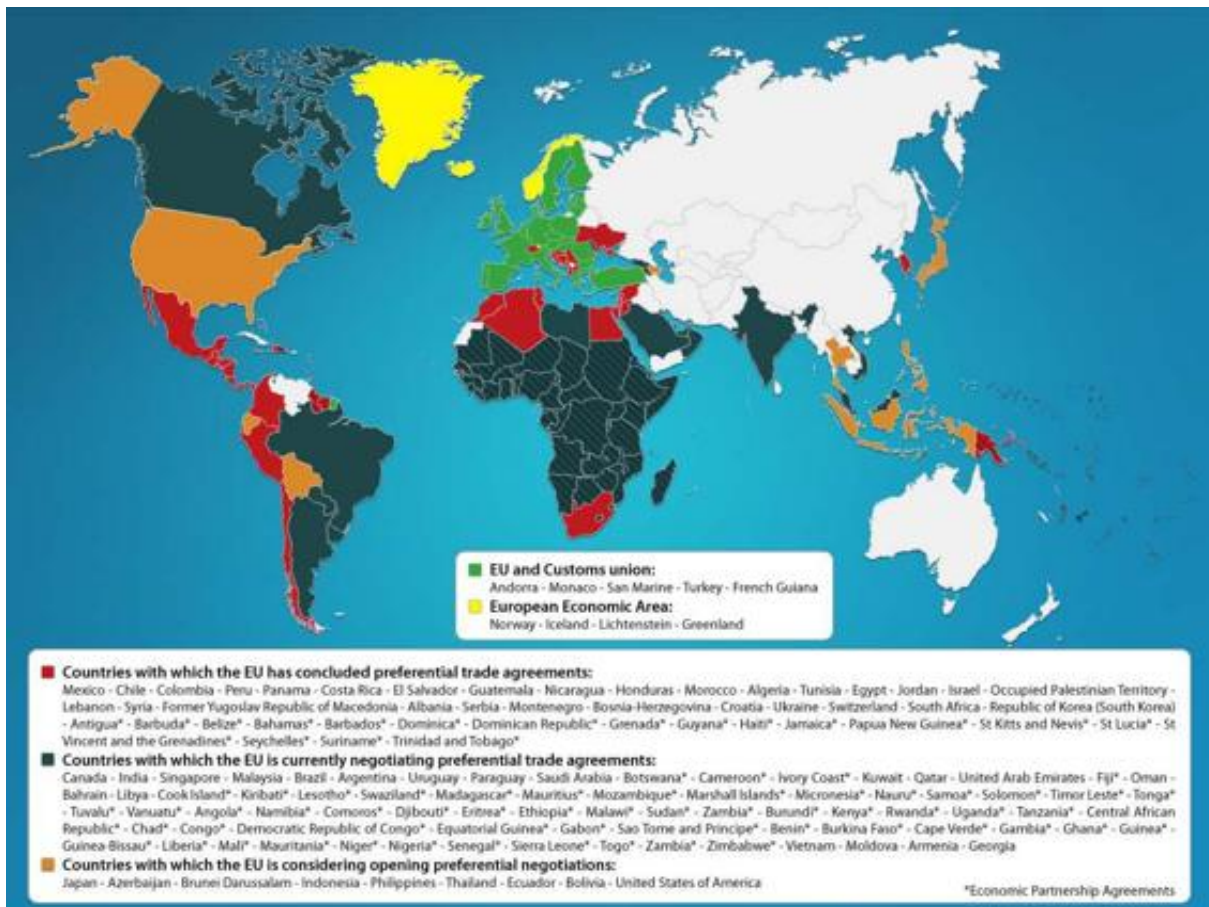
Politisch motivierte Rücksicht auf Partikularinteressen veranlasst die EU zu teilweise hartnäckigen Ausnahmen, die im Widerspruch zum Leitbild der offenen Märkte stehen. Die europäische Einfuhr von Textilien und Bekleidung ist auf Betreiben weniger EU-Mitgliedstaaten von Mengenbeschränkungen und hohen Zöllen gekennzeichnet, was nicht nur den europäischen Käufern, sondern auch vielen Entwicklungsländern, die auf den Export dieser

Produkte angewiesen sind, schadet. Diesen Entwicklungsländern wird die Möglichkeit genommen, im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung Absatzchancen zu nutzen und so aus eigener Kraft ihre Entwicklung zu beschleunigen.

Die europäische Landwirtschaftspolitik wurde und ist immer noch ein außen- (und binnen-)wirtschaftliches Ärgernis. Die einseitige Ausrichtung der Politik auf den Schutz der im internationalen Vergleich unrentablen europäischen Produktion belastet Konsumenten und Steuerzahler in der EU. Gleichzeitig werden, wie im Textilsektor, viele Entwicklungsländer des Marktzugangs zu den kaufkräftigen europäischen Verbrauchern beraubt. Deregulierung und Öffnung der landwirtschaftlichen Märkte werden in künftigen internationalen Verhandlungen unter dem Dach der Welthandelsorganisation ein schwieriges und brisantes Thema sein. Die EU wird sich dabei an ihren eigenen Grundsätzen für marktwirtschaftliches Verhalten messen lassen müssen.

Seit 2006 strebt die EU Freihandelsabkommen (FTA) mit wichtigen Handelspartnern an, um Impulse für ein stetiges Wirtschaftswachstum zu geben. Ein FTA mit Südkorea ist bisher Vorreiter und markiert als FTA einer neuen Generation („WTO-plus“) eine Benchmark für weitere bilaterale Verträge. So werden Abkommen mit Indien, Kanada, Mercosur, Ukraine, fast allen Mittelmeeranrainern und vielen ASEAN-Staaten angestrebt. Zudem stehen Verhandlungen über ein FTA mit Vietnam an. Am 31. Mai 2012 hat der Ministerrat der Europäischen Kommission das Mandat für die Aufnahme der neuen Verhandlungsrunden erteilt. Vietnam stellt für die EU einen der wichtigsten Handelspartner dar. Die folgende Grafik zeigt den aktuellen Stand der Verhandlungen:

Schaubild: Stand der Präferenzabkommen der EU (2012)
(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon als Nachfolger des Vertrags von Nizza in Kraft. Ziel war es, durch stetige EU-Erweiterungen den institutionellen Rahmen demokratischer zu gestalten, ohne dabei eine Verfassungsänderung herbeiführen zu müssen. Das Europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente erhalten fortan einen größeren Einfluss durch erweiterte Rechte der Mitentscheidung. Das europäische Parlament ist nun bei Entscheidungen bereits im Vorfeld involviert. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde auch das Amt des Hohen Vertreters mit dem des Kommissars für Außenbeziehungen zusammengelegt. Dieses Amt „Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik“ übt seit 2009 Catherine Ashton aus. Ihr untersteht der Europäische

Auswärtige Dienst (EAD), der seit dem Vertrag von Lissabon dazu beitragen soll, dass Positionen der Mitgliedstaaten besser abgestimmt, koordiniert und einheitlich kommuniziert werden. Es erfolgt sukzessiv eine Ergänzung der bereits existierenden EU-Delegationen mit Personal aus den nationalen diplomatischen Diensten und der Aufbau eines eigenen Auswärtigen Dienstes (EAD). Eine weitere Neuerung durch den Lissabonvertrag ist der Status der EU als Völkerrechtssubjekt. Die EU erhält Rechtspersönlichkeit und vergrößert dadurch ihre Verhandlungsmacht, was sich insbesondere bei den Verhandlungen der FTAs zeigt. Dies macht es ihr möglich, auf internationaler Ebene effizienter aufzutreten und für Drittländer als „greifbarer“ Partner zu agieren. Welche direkten Folgen dies für die EU-Handelspolitik haben wird, ist eine spannende Frage.

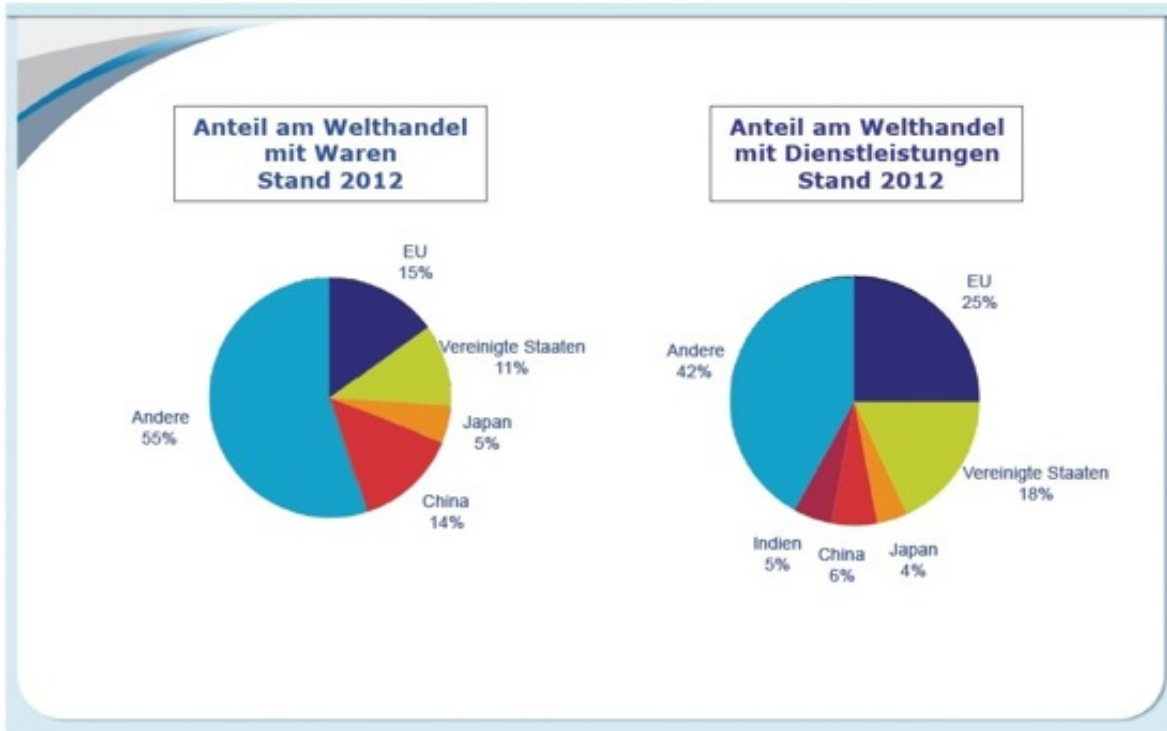
Die Europäische Kommission hat es sich zur Aufgabe gemacht, kleine und mittlere Unternehmen besonders in den Fokus der Unternehmenspolitik zu legen. Beispiele dafür sind die De-minimis-Regelung und der Small Business Act von 2008.

Die neue Rolle der EU in der auswärtigen Politik nach dem Lissabon-Vertrag erstreckt sich auch auf bislang rein nationale Kompetenzen in der Außenwirtschaftsförderung. Sie soll dabei unter anderem einen Nachteilsausgleich für europäische KMUs in weniger entwickelten Mitgliedstaaten schaffen. Dabei lässt sie jedoch die bestehenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der EU außer acht und trägt der Tatsache wenig Rechnung, dass die Unternehmen aus der EU Wettbewerb auf Drittlandsmärkten betreiben. Zudem konzentriert sie sich vor allem auf den Aufbau von neuen Strukturen auf Drittmarkten, ohne dabei die notwendigen ersten Schritte von KMUs im Internationalisierungsprozess in ihren

Heimatländern zu fördern. Eine solche Förderstrategie verkennt zudem, dass auch der Handel im Binnenmarkt für die meisten europäischen Unternehmen Auslandsgeschäft darstellt, das noch mit zahlreichen nichttarifären Barrieren behaftet ist. Für Deutschland besteht in Anbetracht der langjährigen, erprobten Außenwirtschaftsförderung (u.a. durch die AHK) die Gefahr von parallelen Förderstrukturen und Doppelarbeit. Gleichzeitig werden aus Sicht deutscher Unternehmer die Förderstrukturen immer undurchsichtiger und komplexer. Sichtbares Beispiel der Parallelstrukturen/Doppelarbeit sind die European Business Center, die die EU zunehmend in handelspolitisch interessanten Drittländern gründet. Darüber hinaus bestehen bereits umfangreiche Förderstrukturen innerhalb des Binnenmarktes (z.B. über das Enterprise Europe Network), die für die Internationalisierung von KMUs größere Bedeutung haben. So täte die EU gut daran, sich insgesamt stärker auf ihre politischen Aufgaben in Bereichen der Handelspolitik zu konzentrieren und sich nicht zu sehr im Aufbau von Förderstrukturen zu verlieren. Eine von Brüssel aus betriebene KMU-Förderung befindet sich meist weit weg von den wirklichen Bedürfnissen der KMUs und von deren notwendiger Betreuung vor Ort.

Schaubild: Handelsmacht EU (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Handelsmacht EU



Quelle: EU-Kommission http://europa.eu/publications/resources-teachers/index_de.htm

Literaturhinweise:

- Fischer, Klemens H. (2008), Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, Baden-Baden u. a.;
- Hauser, Heinz/Schanz, Kai-Uwe (1995), Das neue GATT. Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde, 2. Aufl., München, Wien;
- Homepage der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission (engl.): <http://ec.europa.eu/trade/>.
- Senti, Richard (2000), WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich und Wien;

- World Trade Organisation, Trade Policy Reviews, European Union: <http://www.wto.org>.

Alexander Lau

EU: Industrie-, Forschungs-und Technologiepolitik

Die *Europäische Union* (EU) hat seit der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (1987) und dem Maastricht-Vertrag (1992) eine deutlich höhere Kompetenz für die Forschungs- und Technologiepolitik (FuTp) erhalten. In Artikel 130 war auch erstmals ein Zielsystem für die Industriepolitik auf EU-Ebene festgelegt worden, das dann im Amsterdam-Vertrag erweitert wurde. So heißt es in Art.163 Abs.1:

„Die Gemeinschaft hat zum Ziel, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel dieses Vertrags für erforderlich gehalten werden.“

Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, muss die Gemeinschaft industrielle Schwerpunkte setzen. Damit betreibt sie „Gestaltungspolitik“ (W. A. Jöhr) im Bereich der Industriewirtschaft. Insofern lässt sich die FuTp der EU als am technischen Fortschritt orientierte oder auf die wirtschaftliche Modernisierung gerichtete Industriepolitik verstehen. Um ihre Ziele zu erreichen, fördert die EU die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen über die Ländergrenzen ihrer Mitgliedstaaten hinweg. Zusätzlich unterstützt sie den Transfer von Ergebnissen und die

Mobilität der Forscher. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt über vier Wege:

- Am wichtigsten sind die *Indirekten Aktionen*; auf sie entfallen ca. 75 Prozent der finanziellen Mittel. Dabei handelt es sich um Forschungsaufträge, die von Unternehmen und Forschungseinrichtungen durchgeführt werden, wobei die EU max. 50 Prozent der Forschungskosten trägt.
- Die *Direkten Aktionen* finden in Form der Eigenforschung in der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) und im Gemeinschaftsunternehmen „Joint European Torus“ ihren Niederschlag.
- Über *Konzertierte Aktionen* versucht die EU, die FuE-Aktivitäten zu koordinieren; die finanzielle Förderung beinhaltet aber nur die Übernahme der Verwaltungskosten.
- Einen in den letzten Jahren immer wichtigeren Auftrag nehmen die *Horizontalen Aktionen* wahr. Sie regen den Austausch und die Zusammenführung von Forschern und Forschungsergebnissen an und liefern die Basis für einen effizienten Einsatz der anderen Programmkategorien, vor allem der *Indirekten Aktionen*. Bei dieser Variante kann die Bezuschussung durch die EU bis zu 100 Prozent betragen.

Die Entwicklung der FuT_p in der EU lässt sich in vier Phasen einteilen:

1. Die erste Phase (1951-1973) beschäftigte sich hauptsächlich mit dem Aufbau der

Gemeinschaftspolitiken und der sektoralen Forschung auf dem Gebiet der Kernkrafttechnologie.

2. Mit der Erweiterung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet der FuTp war die zweite Phase (1974-1980) überschrieben. Sie markierte eine Weichenstellung in Richtung einer aktiveren Rolle der Gemeinschaft.
3. Merkmale der dritten Phase (1981-1987) waren die Entwicklung einer offensiven Industriepolitik und die Neuorientierung der FuTp.
4. 1987 begann die vierte Phase, die mit dem Titel „Europa auf dem Weg zur Technologiegemeinschaft“ überschrieben ist.

Kennzeichen sind dabei eine Konkretisierung und stärkere Akzentuierung der FuTp in den jeweiligen Rahmenprogrammen. Bereits das 4. Rahmenprogramm (1994-1998) basierte auf dieser neuen Ausrichtung. Den Schwerpunkt bildeten die Bereiche der Informations-, der Kommunikations- und der Industrietechnologien sowie die Energietechnik. Die Idee zum Aufbau einer globalen Informationsgesellschaft kam in der Errichtung von acht *Task Forces* (mit Spezialisten besetzte Arbeitseinheiten) zum Ausdruck. Sie dienen der Koordination und Bündelung der FuE-Aktivitäten in Europa bei wichtigen Zukunftsthemen, wie z.B. „Multimediale Lernprogramme“. Die *Task Forces* sollen Technologien zur Marktreife bringen. Diese Methode ist aber ordnungspolitisch umstritten; es stellt sich die Frage, wie ernst es die Kommission mit der Abgrenzung der „vorwettbewerblichen“ Forschung nimmt.

Mit dem 5. Rahmenprogramm (1998-2002) wurde ein neues Konzept eingeführt. Danach müssen sich die

Forschungsanstrengungen auf die Bereiche beschränken, die für die Bürger einen hohen Stellenwert haben, vor allem Beschäftigung, Lebensqualität und internationale technologische Wettbewerbsfähigkeit. Die Beschränkung auf eine begrenzte Anzahl von Themen, wie z.B. „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“ oder „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ steigert die Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen. Eine weitere Neuerung betrifft die Kriterien, die zur Auswahl der Projekte herangezogen werden. So stehen soziale Erfordernisse und wirtschaftliche Entwicklung sowie wissenschaftliche und technologische Perspektiven im Mittelpunkt des Kriterienkatalogs.

Die EU-Kommission stellte im Januar 2000 fest, dass trotz der gemeinschaftlichen Rahmenprogramme von einer einheitlichen europäischen FuTp nicht die Rede sein kann. Sie kritisiert, dass die Forschungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten und der EU oft parallel laufen und somit beide Träger auf dem selben Gebiet tätig sind. Sie spricht dabei das Phänomen der Doppelforschung an und sieht darin eine Ressourcenverschwendung. Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Doppelforschung aber nicht grundsätzlich abzulehnen. So setzt sich am Ende des Entwicklungsprozesses das reifere Konzept durch. Darüber hinaus ist die Zeitspanne der Entwicklung einer neuen Technologie deutlich geringer, da die jeweiligen Forscherteams den Anreiz haben, ihre Ergebnisse als erste zu präsentieren.

Mit dem 6. Rahmenprogramm (2002-2006) strebte die EU einen größeren Beitrag zur Förderung wissenschaftlicher und technischer Spitzenleistungen sowohl in den EU-Ländern als auch in den europäischen Drittstaaten an. Sie konzentriert ihre Aktivitäten auf wenige Forschungsgebiete,

die den größten europäischen Mehrwert versprechen. Die EU sieht die Notwendigkeit, eine kritische Masse an Finanz- und Humanressourcen zu schaffen sowie komplementäre Fähigkeiten in verschiedenen Ländern zusammenzubringen.

Wichtig ist ferner der Zusammenhang zwischen den Prioritäten und Interessen der EU und dem grenzüberschreitenden Charakter der Forschung. Durch Vereinfachung und Straffung der Durchführungsbestimmungen sollen auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine einfachere Zugangsmöglichkeit zu den Fördertöpfen der EU erhalten. Die KMU waren bisher durch die komplizierte und aufwendige Antragstellung weitestgehend ausgeschlossen. Zusätzlich stellt die EU für das neue Rahmenprogramm ihre Förderformen um. Fortan soll es drei große Instrumente geben: Exzellenznetze, integrierte Projekte und die Beteiligung der EU an Programmen, die auf der Grundlage von Art. 169 EGV gemeinsam mit anderen Staaten durchgeführt werden. Ziel ist die Stärkung der europäischen wissenschaftlichen und technologischen Spitzenleistungen. Eine dauerhafte Bündelung der in den verschiedenen europäischen Regionen vorhandenen Forschungskapazitäten soll dies gewährleisten.

Vor allem bei den integrierten Projekten verlässt die EU endgültig den Bereich der Grundlagenforschung, denn dieses Instrument ist ausdrücklich so konzipiert, dass es in der Praxis zu greifbaren Auswirkungen kommt. Dabei kann es sich sogar um konkrete Produkte oder Verfahren handeln. Die integrierten Projekte sollen von öffentlichen/privaten Partnerschaften umgesetzt werden. Das 6. Rahmenprogramm soll auch die internationale Zusammenarbeit vorantreiben, um den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen. Hierzu sind bspw.

die Mittel zur Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Forschern erhöht worden.

Diese Zielsetzung wurde im 7. Forschungsrahmen-Programm (FRP) verstärkt fortgesetzt. Gleichzeitig ist die ordnungspolitisch bedenkliche Nähe zur angewandten Forschung durch neue Vergabeprioritäten so modifiziert worden, dass auf diesem Wege interessante Wettbewerbselemente eingebaut wurden. Einmal sind die Finanzmittel gegenüber den 6. FRP für den Zeitraum von 2006 -2013 verdreifacht worden auf 53,3 Mrd. Euro. Die Forschungspartnerschaften zwischen Wissenschaft und Unternehmen wurden als bevorzugte Voraussetzung für Anträge beibehalten und mit der Priorität für von KMU auf eine dezentralere Ebene verlagert. Dieser Effekt wurde verstärkt, indem internationale Kooperationen verlangt wurden und als Erweiterung der EU-Nachbarschaftspolitik KMU und wissenschaftliche Institutionen aus diesen Ländern sich nicht nur an den Kooperationen beteiligen durften, sondern auch die Funktion des Antragstellers oder Konsortialführers übernehmen durften.

Ob die hohen Erwartungen und Beiträge zu dem Lissabon-Prozess erfüllt werden können, ist abzuwarten. Die Zwischenergebnisse signalisieren eine extrem weite Spannbreite zwischen den Ländern mit einem hohen Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und denen, die von der Zielmarke von 3 v. H./ BIP weit entfernt sind (2000: Finnland 3,87 v. H., Griechenland 0,60 v. H. und Zypern 0,50 v. H. – die Bundesrepublik Deutschland liegt mit 2,88 v. H. weit über dem Durchschnitt der EU von 2,06 v. H.). Alle EU-Länder mit akuten Verschuldungskrisen liegen in dieser Rangfolge unter dem EU-Durchschnitt (Irland 1,79 v.

H.; Portugal 1,59 v. H.; Spanien 1,39 v. H.; Italien 1,26 v. H.; Griechenland 0,60 v. H.).

Literaturhinweise:

- Beschluss Nr.1513/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 über das Sechste Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums und zur Innovation (2002 – 2006);
- BORRÁS, S. (2003), *The Innovation Policy of the European Union*, Cheltenham;
- EU-KOMMISSION, KOM (2002) 409, *Mehr Forschung für Europa*, Brüssel, den 11. September 2002;
- EU-KOMMISSION, KOM (2002) 565, *Der Europäische Forschungsraum: Ein neuer Schwung*, Brüssel, den 16. Oktober 2002;
- STARBATTY, J./VETTERLEIN, U. (1998), Forschungs-und Technologiepolitik, in: Klemmer, P. (Hrsg.) *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*, München, S. 665 – 733;
- STRECKER, D. (2000), *Forschungs-und Technologiepolitik im Europäischen Integrationsprozeß*, Frankfurt/M.;
- SZETTELE, D. (2000), *Auswirkungen der Industriepolitik in der EU auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft*, Freiburg i. Br.;

- VOGEL, C. (2000), *Deutschland im internationalen Technologiewettbewerb – Bedeutung der Forschungs-und Technologiepolitik für die technologische Wettbewerbsfähigkeit*, Berlin;
- HASSE, R. (2010), *Forschungskooperation, Technologietransfer und Wissenschaftler austausch*, in: Schäfer, W./Wass von Csege, A. (Hrsg.), *Dienstleistungsfreiheit in der EU. Deutsche und ungarische Perspektiven*, Baden-Baden, S. 105 – 115.

Andreas Schumm Joachim Starbatty

EU: Verkehrspolitik

Bereits der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahre 1957 enthält Aussagen über eine gemeinsame Verkehrspolitik: Artikel 3 in allgemeiner Form, Artikel 47-87 konkreter im Hinblick auf gemeinsame Regeln. Sie betreffen u. a. den grenzüberschreitenden Verkehr, die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr in einem Mitgliedstaat, in dem sie nicht ansässig sind, die Verkehrssicherheit, die Beseitigung von Diskriminierung. Betroffen davon sind die Gemeinschaftsorgane sowie der grenzüberschreitende Verkehr zwischen den Mitgliedsländern. Die Vorgaben sind wenig konkret und wenig präzise und beschränken sich auf die Verkehrsträger Schiene, Straße und Binnenwasserstraße.

Ursache für die mangelnde Präzision waren erhebliche Auffassungsunterschiede über die konzeptionelle Gestaltung der [Verkehrspolitik](#). Während die damalige EG-Kommission und einige kleinere Mitgliedsländer einen wettbewerblichen Ordnungsrahmen forderten, versuchten

vor allem Deutschland, Frankreich und Italien, einen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern (intermodal) und innerhalb der Verkehrsträger (intramodal) möglichst zu verhindern. Von Partialinteressen getrieben, verweisen sie dabei auf die sog. „Besonderheitenlehre des Verkehrs“. Danach bildet die Verkehrswirtschaft aufgrund einer Vielzahl von Besonderheiten einen marktwirtschaftlichen Ausnahmebereich, für den freie Marktkoordination mit Wettbewerbspreisen nicht gelten könne.

Auch wenn die Besonderheitenlehre keiner systematischen Überprüfung standhält und trotz vieler Initiativen der Europäischen Kommission zugunsten einer Liberalisierung des Marktzugangs, eines schrittweisen Abbaus staatlicher Eingriffe in die Verkehrstarife sowie eines aufeinander abgestimmten Rahmens für den Wettbewerb innerhalb und zwischen den Verkehrsträgern in Europa scheiterten jahrzehntelang nahezu alle Versuche, eine von überflüssigen staatlichen Eingriffen freie wettbewerblich strukturierte europäische Verkehrspolitik zu schaffen.

Erst die Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments gegen die Verzögerungspolitik des Ministerrats beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dessen Entscheidung vom 22. Mai 1985 für die Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit auch im Verkehr brachte eine verkehrspolitische Wende. Zwar verzichtete der EuGH auf eine klare ordnungspolitische Vorgabe. Überwiegend positive Erfahrungen mit bereits liberalisierten Verkehrsmärkten und massive wissenschaftliche Kritik an der Besonderheitenlehre veranlassten jedoch die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft noch im selben Jahr, die Schaffung eines freien europäischen Verkehrsmarktes ohne mengenmäßige Beschränkungen bis zum 1. Januar 1993 zu beschließen.

Von den nachfolgenden Liberalisierungsbestrebungen war zunächst vor allem der Straßengüterverkehr betroffen. Teils mit Unterstützung der Mitgliedstaaten, teils gegen ihren massiven Widerstand wurden die obligatorischen Margentarife für Transportleistungen abgeschafft und die freie Preisbildung zunächst im grenzüberschreitenden Verkehr, dann auch auf nationaler Ebene durchgesetzt. An die Stelle mengenmäßig festgelegter Transportgenehmigungen trat die Gemeinschaftslizenz, die ohne Einschränkung zu Transporten innerhalb der Europäischen Union berechtigt und den sog. Kabotagevorbehalt beseitigt, der es Unternehmen untersagte, innerhalb eines anderen Mitgliedstaates Transporte durchzuführen. Mit der Osterweiterung der EU im Jahre 2004 wurden allerdings die etablierten Mitgliedstaaten ermächtigt, mit den Beitrittsländern befristete Ausnahmereglungen von der Kabotagefreiheit zu vereinbaren. Damit sollte den heimischen Spediteuren Zeit für eine Anpassung an den stark zunehmenden Wettbewerb aus den neuen Mitgliedstaaten gegeben werden.

Nach und nach erfasste die Liberalisierung auch die anderen Bereiche der Verkehrswirtschaft, wenn auch in unterschiedlicher Stärke: So ist im Luftverkehr nach der weitgehenden Tariffreigabe und der Öffnung des Marktzugangs zwischen den Mitgliedstaaten für europäische Airlines nun auch der Marktzugang innerhalb der Mitgliedstaaten frei. D. h. Flugstrecken innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten bedürfen keiner behördlichen Genehmigung mehr, und jede europäische Airline darf von allen Flughäfen innerhalb der EU Passagiere und Fracht transportieren. Damit dies auch mit Drittstaaten erfolgen kann, wurden die traditionellen bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und Drittstaaten – konkret den USA

– durch entsprechende „open sky-Abkommen“ ersetzt. Mitte der 1990er Jahre wurden schließlich die Bodenverkehrsdienste liberalisiert, die bis dahin allein die Flughäfen erbringen durften.

Auch in der Binnenschifffahrt steht nun allen Unternehmen der Zugang zu den nationalen Transportmärkten offen. Im Schienenverkehr verlangt die EU seit 1991 zumindest die Trennung aller Eisenbahnverkehrsunternehmen vom Staat, die zumindest rechnerische Trennung zwischen dem natürlichen Monopol im Schienennetz und dem wettbewerblich organisierbaren Fahrbetrieb sowie den diskriminierungsfreien Zugang zu den nationalen Schienennetzen für alle Eisenbahnunternehmen, staatliche wie private. In vielen Ländern ist man diesen Vorgaben mittlerweile gefolgt. Vor allem Frankreich und Italien haben einen solchen diskriminierungsfreien Zugang bislang allerdings noch nicht ermöglicht.

Für die Zukunft strebt die EU-Kommission eine „nachhaltige Zukunft für den Verkehr“ an, der den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedürfnissen der Bürger gerecht wird. Damit soll den großen Herausforderungen begegnet werden, mit denen man sich im 21. Jahrhundert konfrontiert sieht: Alterung der Gesellschaften, Zuwanderung und Zunahme der innereuropäischen Mobilität, Klimawandel und weiterhin hohe Belastungen durch Lärm und Luftverschmutzung, Verknappung fossiler Brennstoffe, Verstädterung und Fortsetzung der Globalisierung.

Anknüpfend an die Erfolge, die von der europäischen Verkehrspolitik mit der Marktöffnung, der stärker koordinierten Planung von Infrastrukturprojekten sowie den Maßnahmen zur Unfallvermeidung, zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Verringerung von

Umweltbelastungen des Verkehrs erreicht wurden, wird ein umfangreiches Bündel von verkehrspolitischen Instrumenten vorgeschlagen. Dazu gehören in der Infrastrukturpolitik die vollständige Interoperabilität und stärkere Integration der vorhandenen Verkehrsnetze (Transeuropäische Netze), ein einheitlicher europäischer Luftraum, die Vereinheitlichung von Nutzen-Kosten-Analysen zur Bewertung von Infrastrukturprojekten, der vorrangige Abbau von Kapazitätsengpässen zur Vermeidung von Staus und Zeitverlusten und die effizientere Nutzung der vorhanden Kapazitäten durch auslastungsabhängige Gebühren. Neben Energiesteuern sollen Nutzergebühren auch vermehrt zur Infrastrukturfinanzierung (Wegekostendeckung) und zur Anlastung von verkehrsbedingten externen Kosten wie Umwelt- und Lärmbelastungen eingesetzt werden. Für PKW sind darüber hinaus CO₂-Grenzwerte vorgesehen, für den Luftverkehr die Einbeziehung der Airlines in den Handel mit Emissionsrechten.

Die erforderliche Technologie zur Erhebung von kostengerechten Nutzergebühren wird von der Weiterentwicklung satellitengestützter Ortungssysteme wie GPS oder den von der EU entwickelten Systemen Galileo und EGNOS erwartet. Neue und weiterentwickelte Technologien sollen auch für nutzerfreundliche Verkehrsleitsysteme, alternative Antriebstechniken und umweltfreundlichere Fahrzeuge sorgen.

Zentrales Element der zukünftigen europäischen Verkehrspolitik wird auch weiterhin die Förderung der Marktöffnung und des Wettbewerbs sein. Vor allem sie werden als wesentliche Ursachen für mehr Effizienz und geringere Preise im europäischen Verkehr angesehen, von dem Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in hohem

Maße abhängen. Gerade hier steht die europäische Verkehrspolitik allerdings auch noch vor erheblichen ordnungspolitischen Aufgaben. So verfügen die Mitgliedstaaten einerseits im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips über eine Vielzahl von Handlungsspielräumen, die es ihnen erlauben, den angestrebten Wettbewerb durch massive Markteingriffe zu unterlaufen. Andererseits findet dort, wo die Gemeinschaft über entsprechende Zuständigkeiten verfügt, häufig keine adäquate Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes statt. Schließlich gelingt es organisierten Gruppen immer wieder, ihre Partialinteressen zu Lasten des Wettbewerbs nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern selbst auf der supranationalen europäischen Ebene durchzusetzen. So gehört der Öffentliche Personennahverkehr noch immer zu einem stark regulierten Bereich, in dem Ausschreibungswettbewerb eher selten ist und zu dem private Anbieter kaum Zugang erhalten, oder es wird das generelle Verbot von wettbewerbsverfälschenden Subventionen von einzelnen Mitgliedstaaten mit zahlreichen Ausnahmegenehmigungen oder auch durch Verstöße unterlaufen.

Literaturhinweise

- Ewers, H.-J./ Stackelberg, F. v. (1998), Verkehrspolitik, in: Klemmer, P. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Wirtschaftspolitik, München, S. 1152-1192;
- Hartwig, K.-H. (1999), Marktwirtschaftliche Optionen der Verkehrspolitik in Europa, in: Apolte, Th./ Caspers, R./ Welfens, P. J. J. (Hrsg.), Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 89-112;

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009), Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System, Brüssel, KOM 279/4.

Karl-Hans Hartwig

EU: Umweltpolitik

Die EU-Umweltpolitik hat sich bis in die 80er Jahre weitgehend darauf beschränkt, die Entwicklung des Gemeinsamen Binnenmarktes zu begleiten. Inzwischen hat sie sich in den letzten 20 Jahren zu einem eigenständigen Politikbereich der EU entwickelt. In einer der [Sozialen Marktwirtschaft](#) verpflichteten Politik wirft dies die Frage auf, nach welchen Grundsätzen Kompetenzen auf die EU einerseits und die Mitgliedstaaten andererseits verteilt werden sollten. Will man staatliche Macht beschränken und Wettbewerb auch zwischen Mitgliedstaaten fördern, führt dies zu einer föderalistischen Politikkonzeption. Ein föderaler Ansatz teilt die Macht und Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der räumlichen Deckungsgleichheit von Nutzen und Kosten: Konzentrieren sich Kosten und Nutzen der Umweltpolitik auf den Mitgliedstaat, sind Kompetenzen zu dezentralisieren. Eine EU-Verantwortung wird hingegen als legitim und ökonomisch begründet angesehen, wenn Kosten und Nutzen der Umweltpolitik nicht an den Grenzen der Mitgliedstaaten enden, sondern eine ausgeprägte europäische Dimension besitzen (= europäisch öffentliche Umweltgüter).

Soziale Marktwirtschaft beruht auf Leistungswettbewerb auf den Gütermärkten. Im Zuge der politischen Integration Europas folgt daraus, dass der Schutz des

Leistungswettbewerbs nicht an den Grenzen der Mitgliedstaaten der EU endet, sondern auch für den Gemeinsamen Binnenmarkt gilt:

- Umweltrelevante Produktvorschriften der Mitgliedstaaten sollen deshalb nicht dazu führen, den Handel gewollt (Protektionismus) oder ungewollt zu behindern. In der Praxis werden deshalb harmonisierte Mindeststandards vereinbart. Entsprechend Art. 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) legen die Kommission und die übrigen europäischen Akteure in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz ein allgemein hohes Schutzniveau zugrunde.
- Im Umweltschutz gewähren Mitgliedstaaten der EU staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb auf dem EU-Binnenmarkt verzerren können. Auf der Basis von Art. 108 und 109 AEUV werden deshalb die nationalen Umweltschutzsubventionen der EU-Beihilfenkontrolle unterworfen.
- Das im EU-Vertrag hervorgehobene Prinzip des „Polluter-Pays-Principle“ stellt sicher, dass in den Mitgliedsländern Unternehmen keine versteckten Beihilfen eingeräumt werden, die ebenfalls den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt verzerren.

Beide Anliegen sind aus ordnungspolitischer Sicht begründet, weil sie dem unverzerrten Leistungs- und Standortwettbewerb in der EU dienen. Wettbewerbsfreiheit und Schutz des Wettbewerbs sind ein europaweit öffentliches Gut, das nicht von den Mitgliedstaaten, sondern von der EU gemeinsam bereitgestellt werden muss. Ansonsten wäre ein Subventionswettlauf zwischen den

Mitgliedstaaten zu erwarten, bei dem auch die Umweltpolitik instrumentalisiert würde.

Allerdings haben sich bereits in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts auch problematische Begründungen für eine EU-Umweltpolitik etabliert:

- Durch die EU-weite Harmonisierung von Umweltstandards sollte verhindert werden, dass die Güterpreise der Anbieter in der EU aufgrund unterschiedlicher Umweltkosten divergieren. Es gibt aber keinen Grund, warum sich Kostenunterschiede bei allen übrigen Kostenfaktoren, nicht jedoch beim Faktor Umwelt in den Preisen niederschlagen sollen. Außerdem können die Ausgangsbelastungen zwischen den Mitgliedstaaten differieren und somit beispielsweise in stärker belasteten Regionen strengere Produktionsstandards erfordern.
- Harmonisierung der Umweltstandards zwischen den Mitgliedstaaten soll Standortwettbewerb auf dem Feld der Umweltpolitik verhindern. Auch dies ist aus ökonomischer Sicht vor allem dann kritisch zu betrachten, wenn für die nationalen, regionalen und lokalen öffentlichen Umweltgüter unterschiedliche Präferenzen und Zahlungsbereitschaften in den Mitgliedstaaten bestehen. Einheitliche EU-Standards, die weder unter- noch überschritten werden dürfen, führen hier bei den Bürgern in den Mitgliedstaaten zu Wohlfahrtseinbußen. Diese beruhen auf Über- oder Unterversorgung mit Umweltqualität, es sei denn, die Präferenzen in den Nationalstaaten sind zufällig deckungsgleich mit den EU-Standards. Damit ist aber nicht zu rechnen, denn schließlich

ist Umweltschutz ein Gut, das aufgrund von Einkommensunterschieden in den Mitgliedstaaten unterschiedlich nachgefragt und mit unterschiedlichen Prioritäten angeboten wird. Diesen Vorteilen national verantworteter Herstellungsstandards wird die Gefahr des Unterbietungswettlaufs im Wettbewerb um Kapital und Unternehmen entgegengestellt. Dieser Wettbewerb geht nicht einseitig zu Lasten des Umweltschutzes, solange sich die Vor- und Nachteile der Umweltpolitik auf den jeweiligen Mitgliedstaat konzentrieren und dieser demokratisch verfasst ist. Insofern spiegelt die nationale Umweltpolitik und die in den Mitgliedstaaten herrschende Umweltqualität auch die Umweltpräferenzen der jeweiligen politischen Mehrheiten wider. Dies führt vor dem Hintergrund divergierender Präferenzen, Kosten, Einkommen etc. in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Umweltqualitäten in den Mitgliedstaaten.

Eine über die Flankierung des Binnenmarktes hinausgehende EU-Umweltpolitik ist ökonomisch und ordnungspolitisch begründet, weil Kosten und Nutzen einer Reihe von Umweltgütern europaweit streuen oder zahlreiche Mitgliedstaaten betreffen. In diesen Fällen grenzüberschreitender Umweltprobleme ist im Unterschied zu nationalen Umweltproblemen, unabhängig vom Grad des politischen Integrationsprozesses, eine koordinierte Umweltpolitik vorteilhaft. Bei grenzüberschreitenden Verschmutzungen, z.B. durch Luft- und Gewässeremissionen, konzentrieren sich die Kosten des Umweltschutzes auf den emittierenden Staat. Dieser hat zunächst kaum einen Anreiz, den außerhalb seiner Grenzen anfallenden Nutzen zu berücksichtigen. Da umgekehrt die

anderen Mitgliedstaaten von der verbesserten Umweltqualität profitieren können, ohne sich an den Kosten zu beteiligen, fällt Umweltschutz an der Emissionsquelle zu gering aus. Es ist somit ein Rahmen notwendig, der dieses Dilemma auflöst und die nationalen sowie gebietsexternen Vorteile (Kosten) von Umweltschutzinvestitionen widerspiegelt. Je größer dabei der Kreis betroffener Mitgliedstaaten ist (z.B. großräumliche Luftverschmutzung), desto eher ist eine EU-weite Koordination sinnvoll, ansonsten können sich die betroffenen Staaten untereinander abstimmen. Diese Verhandlungen können wiederum mit mehr Aussicht auf Erfolg geführt werden, wenn die ordnungspolitischen Weichen, die für die Lösung dieser Konflikte gelten sollen, beispielsweise im Sinne des „Polluter-Pays-Principle“ vereinheitlicht sind. Somit kommt es auch hier darauf an, die in einer Sozialen Marktwirtschaft geltenden Ordnungsregeln zum Schutz der Umwelt durchzusetzen.

Die über die Flankierung des Binnenmarktes hinausgehende EU-Umweltpolitik liegt nicht in der ausschließlichen, sondern in der mit den Mitgliedstaaten geteilten Kompetenz (Artikel 4 AEUV). Der Titel XX fixiert die Ziele der Umweltpolitik. Vor ihrem Hintergrund spielen in der praktischen Umweltpolitik dabei grenzüberschreitende Umweltprobleme eine besondere Rolle:

- Im Bereich des Klimaschutzes vertritt die EU neben den Mitgliedstaaten diese auf den internationalen Klimaschutzkonferenzen und trägt durch Koordination zwischen den Mitgliedstaaten dazu bei, die Verhandlungskosten zu reduzieren. Ebenfalls im Bereich des Klimaschutzes hat die EU 2005 ein Handelssystem für CO₂-

Verschmutzungsrechte eingeführt. Im Rahmen Nationaler Allokationspläne werden dabei die maximal zulässigen Emissionen auf und innerhalb der Mitgliedstaaten verteilt, die als exklusive Verschmutzungsrechte handelbar sind. Dies ist aus ökonomischer Sicht zu begrüßen, weil dies zumindest in der EU dazu führt, dass Klimaschutz dort betrieben wird, wo dies zu den geringsten Vermeidungskosten möglich ist.

- Auf dem Feld „Biologische Vielfalt“ soll ein Netz von Gebieten und Lebensräumen (Natura 2000) geschützt werden, wobei diese einerseits grenzüberschreitend sind. Andererseits besitzen viele EU-Schutzgebiete eine regionale und nicht grenzüberschreitende Dimension, bei denen die Kompetenzen sinnvollerweise bei den Mitgliedstaaten angesiedelt werden sollten.
- Im Rahmen der Gewässerschutzpolitik werden allgemeine Vorgaben für eine umweltschonende und nachhaltige Gewässernutzung (EU-Wasserrahmenrichtlinie) entwickelt, die innerhalb der Mitgliedstaaten dezentral umgesetzt werden.

Nicht nur beim Schutz von Biosphären ist eine ökonomisch nicht begründete und letztlich nachteilige Kompetenzzentralisierung bei der EU-Kommission beobachtbar. Dies ist etwa in der 2008 beschlossenen Richtlinie zur Luftqualität der Fall, die sich dezidiert mit lokalen Umweltproblemen, insbesondere in Ballungsräumen (z.B. Feinstaubbelastung) beschäftigt. Auch die Regulierung der lokalen Lärmschutzpolitik, die Vorgaben von Standards zur Badegewässerqualität und zahlreiche andere Maßnahmen sind politisch und ökonomisch nicht begründet und stellen eine Überzentralisierung dar.

Literaturhinweise:

- A. Jordan (Hrsg.) (2005): Environmental Policy in the European Union, Earthscan, sec. Ed., London, Sterling, VA.
- C. Knill, D. Liefferink (2007): Environmental Politics in the European Union: Policy Making, Implementation and Patterns of Multi-Level Governance, Manchester University Press

Gutachten, Reporte und zahlreiche weitere Materialien zur EU-Umweltpolitik finden Sie unter: ec.europa.eu/environment/pubs/studies.htm Insbesondere ökonomische Studien finden sich unter: ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/index.htm#_Toc240786965

Helmut Karl

EU: Sozialpolitik

Die Europäische Gemeinschaft ist ursprünglich als Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet worden und verstand sich als ein Projekt, mit dem die politische Integration Europas durch wirtschaftliche Mittel angestrebt werden sollte. Demgegenüber haben sozialpolitische Fragen, wie etwa nach einer europaweiten Angleichung der sozialen Sicherungssysteme, stets nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Die übereinstimmende Absage an eine umfassende soziale Harmonisierung hat dazu geführt, dass die „soziale Dimension“ der Gemeinschaft bislang nur in Einzelregelungen hervorgetreten ist. Das sozialpolitisch relevante Europäische Gemeinschaftsrecht stützt sich dabei vor allem auf die beiden bereits in den Gründungsverträgen von 1957 enthaltenen Prinzipien der Gleichbehandlung von Mann und Frau bei den Arbeitsentgelten (Art. 119 EWGV)

sowie der Herstellung der Voraussetzungen für Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Bereich der sozialen Sicherheit (Art. 51 EWGV).

Auch hier sind also wieder vorrangig wirtschaftliche Gründe maßgeblich gewesen. Während die Entgeltgleichheit vor allem Wettbewerbsverzerrungen entgegenwirken sollte, bildete die soziale Absicherung von Wanderarbeitnehmern eine wesentliche Voraussetzung für den freien Austausch von Gütern, Arbeit, Dienstleistungen und Kapital im Sinne der angestrebten „vier Grundfreiheiten“. Beiden Grundsätzen ist zudem die Absicht gemein, einer möglichen Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit bzw. nach dem Geschlecht entgegenzuwirken. Insbesondere durch zahlreiche Urteile des Europäischen Gerichtshofs hat das Nichtdiskriminierungsprinzip inzwischen eine breite Rechtsauslegung mit hoher Praxisrelevanz erfahren, zumal sich auch einzelne Angehörige eines EU-Mitgliedstaates unmittelbar darauf berufen können.

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 ist auch das [Arbeitsschutzrecht](#) (Art. 118a EGV) zu einer dritten Säule gemeinschaftlicher [Sozialpolitik](#) geworden. Zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer können seitdem gemeinschaftsweite Mindestvorschriften für die Gestaltung von Arbeitsbedingungen erlassen werden. Dagegen hat die in Art. 117 EGV postulierte Vorschrift über eine „Abstimmung der Sozialordnungen“ bislang nur wenige konkrete Auswirkungen gehabt. Sie drückt vielmehr die eher vage Erwartung aus, dass sich mit zunehmender wirtschaftlicher Integration auch die allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft einander annähern werden. Konkret dahingehend zu handeln, bleibt aber nach wie vor in einzelstaatlicher Kompetenz.

Erst mit der bevorstehenden Verwirklichung des Binnenmarktes zu Anfang der 90er Jahre kam die soziale Gemeinschaftsdimension erneut auf die Agenda, da die Staaten mit hohen Arbeits- und Sozialkosten eine Schwächung ihrer Wettbewerbsposition befürchteten. Nach der bereits 1989 verabschiedeten politischen Absichtserklärung über eine „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ erfuhr diese mit dem Inkrafttreten des „Vertrags über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) am 1. November 1993 und dem darin enthaltenen „Abkommen über die Sozialpolitik“ insofern eine rechtliche Aufwertung, wie nun in begrenztem Maße die Anwendung des Mehrheitsprinzips bei der arbeits- und sozialrechtlichen Gemeinschaftsgesetzgebung für 14 Unterzeichnerstaaten (ohne Großbritannien) zugelassen worden ist. Zugleich wurde damit im Sozialbereich ein Europa der „zwei Geschwindigkeiten“ geschaffen, indem etwaige Richtlinien nicht automatisch auch für Großbritannien galten. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass die schrittweise wirtschaftliche und soziale Konvergenz die ökonomisch weniger leistungsfähigen Staaten nicht überfordert, und dass die fortgeschritteneren Staaten ihr höheres soziales Leistungsniveau nicht abzusenken brauchten.

Als weitere Neuerung wurde durch den „Sozialen Dialog“ dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht der [Sozialpartner](#) gegenüber der Europäischen Kommission geschaffen. Einigen sich die Sozialpartner autonom auf gemeinschaftsübergreifende Regelungen, so werden diese in europäisches Recht umgesetzt. Dies ist aber mit wenigen Ausnahmen, wie zum Beispiel der Einrichtung europäischer Betriebsräte, bislang kaum der Fall gewesen.

Erst mit dem Beitritt Großbritanniens zum Sozialabkommen wurde 1997 schließlich die Grundlage für eine einheitliche, alle Mitgliedstaaten umfassende europäische Sozialpolitik geschaffen. Wie das Sozialpolitische Aktionsprogramm der Europäischen Kommission 1998-2000 bereits angedeutet hat, wird der Schwerpunkt angesichts der gemeinschaftsweit hohen [Arbeitslosigkeit](#) dabei auf der Beschäftigungspolitik (und nicht auf der sozialen Sicherungspolitik) liegen. Eine Vereinheitlichung in Richtung auf eine konzeptionell umfassende Europäische Sozialpolitik ist schon aus Gründen unterschiedlicher historischer Entwicklung sowie politischer und kultureller Gegebenheiten wohl in absehbarer Zukunft wenig wahrscheinlich, zumal institutionell wichtige Bereiche, wie zum Beispiel soziale Sicherheit, Kündigungsschutz, Tarifautonomie und [Mitbestimmung](#) sowie die aktive [Arbeitsmarktpolitik](#) nach wie vor dem Prinzip der Einstimmigkeit und damit einzelstaatlicher Kompetenz unterworfen bleiben. Vermutlich wird es auch künftig in der Europäischen Sozialpolitik vorrangig darum gehen, einzelne Maßnahmen innerhalb der Sicherungsbereiche Alter, Krankheit, Pflege und Arbeitslosigkeit durch Harmonisierung so weit kompatibel zu machen, dass sie der weiteren marktwirtschaftlichen Integration nicht zuwider laufen. Das Primat der Ökonomie über die Sozialpolitik bliebe somit erhalten.

Literaturhinweise:

- SCHMÄHL, W., RISCHE, H. (Hg.), (1997), Europäische Sozialpolitik. Baden-Baden: Nomos;
- THALACKER, P. (2006): Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung, Berlin: Logos;

- RIBHEGGE, H. (2007): Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin u.a.: Springer;
- VAHLPAHL, T. (2007): Europäische Sozialpolitik: Institutionalisierung, Leitideen und Organisationsprinzipien, 1. Aufl., Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.

Hans Jürgen Rösner

EU: Beschäftigungspolitik

Ziele

Zu den in den Verträgen zur Europäischen Union (EUV und AEUV) erwähnten wesentlichen Grundsätzen, Zielen und Aktivitäten gehört die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus in der Union durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie, insbesondere im Hinblick auf die Förderung qualifizierter, ausgebildeter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte für flexible Arbeitsmärkte, die auf den wirtschaftlichen Wandel reagieren. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden zwar koordinierte Maßnahmen, insbesondere die Festlegung von Leitlinien für die Beschäftigungspolitik, eingeführt; die allgemeine Zuständigkeit für Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit liegt jedoch weiterhin bei den Mitgliedstaaten.

Ergebnisse:

Die ersten Instrumente: 1. Die Arbeitnehmer haben seit den 50er Jahren von der Wiederaanpassungshilfe der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) profitiert. Arbeitnehmer im Kohle- und Stahlsektor, deren Arbeitsplätze durch industrielle Umstrukturierungsmaßnahmen bedroht sind, erhalten Beihilfen. 2. Der Europäische Sozialfonds, der Anfang der

60er Jahre eingerichtet wurde, ist das wichtigste Instrument der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Neue Initiativen in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre:

1. Aktionsprogramme für die Beschäftigung von besonderen Zielgruppen: Langzeitarbeitslose, örtliche Beschäftigungsentwicklung und Unterstützung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU).
2. System der gegenseitigen Unterrichtung über die Beschäftigungspolitiken in den Mitgliedstaaten und gemeinschaftliches Dokumentationssystem über die Beschäftigung.
3. Förderung der Freizügigkeit und Unterstützung der Arbeitnehmer bei der Stellensuche in einem anderen Mitgliedstaat.

Seit dem Anfang der 90er Jahre: umfassende Beschäftigungspolitik:

1. **Der Gipfel von Essen 1994:** In den 80er und 90er Jahren nahm der Rat einige Entschlüsse zur Beschäftigungslage an; aber erst 1993 eröffnete die EU ernsthafte Diskussionen über die Lösung des Beschäftigungsproblems auf europäischer Ebene. In diesem Zusammenhang ist das Weißbuch der Kommission aus dem Jahr 1993 „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (Delors-Bericht) zu sehen, in dem konkrete Lösungen für die Verbesserung der Beschäftigungslage vorgeschlagen werden. Auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1994 in Essen wurden ausgehend von diesem Weißbuch

die Grundlagen für eine gemeinsame europäische Beschäftigungsstrategie geschaffen, indem die Mitgliedstaaten dringend aufgefordert wurden, die Prioritäten von Essen in Mehrjahresprogramme umzusetzen, die jährlich von den Staats- und Regierungschefs im Rat geprüft werden. Die fünf Schlüsselbereiche lauteten: Erhöhung der Investitionen in die Berufsbildung, Steigerung der Beschäftigungsintensität des [Wachstums](#), Senkung der Lohnnebenkosten, Verstärkung der Wirksamkeit der [Arbeitsmarktpolitik](#) und Verbesserung der Maßnahmen zugunsten der von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Gruppen (Jugendliche, Langzeitarbeitslose). Die Wirksamkeit dieser Verfahren war jedoch beschränkt, weil sie im Gegensatz zu den Bestimmungen über die [Europäische Wirtschafts- und Währungsunion](#) (EWWU) keine Rechtsgrundlage im Vertrag hatten; daher trat das Europäische Parlament EP für die Aufnahme eines eigenen Beschäftigungskapitels in den revidierten Vertrag ein, worüber auf der Regierungskonferenz 1996/ 97 verhandelt wurde.

2. **Der Vertrag von Amsterdam:** Mit der Einigung über den Entwurf des Vertrags von Amsterdam im Juni 1997 und der Einführung eines neuen Beschäftigungskapitels schaffte die EU ein Rechtsinstrument zur Einführung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie. Die Mitgliedstaaten, die ihre ausschließliche Zuständigkeit in diesem Bereich behalten, müssen trotzdem ihre [Beschäftigungspolitiken](#) so gestalten, dass sie den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Union entsprechen, während die Förderung der

Beschäftigung als gemeinsames Anliegen betrachtet wird. Der Rat erstellt jährliche beschäftigungspolitische Leitlinien, die die Mitgliedstaaten in ihren Politiken berücksichtigen müssen. Der Europäische Rat von Amsterdam einigte sich auch darauf, bestimmte Artikel des neuen Vertrags über die Beschäftigung sofort umzusetzen, ohne dessen Inkrafttreten abzuwarten. Er erklärte, dass im November eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates zur Frage der Beschäftigung stattfinden sollte, der „Beschäftigungsgipfel“ in Luxemburg.

- 3. Der Gipfel von Luxemburg:** Die Minister erklärten ihre Unterstützung für die Leitlinien für 1998. Letztere sollten in die nationalen Aktionspläne (NAP) für Beschäftigung einbezogen werden und sehen vier Säulen vor: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen, Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit. Die Leitlinien für 1998 wurden am 15. Dezember 1997 offiziell angenommen. Ende Januar 1998 wurde eine gemeinsame Struktur der nationalen Aktionspläne vereinbart. Der Europäische Rat von Cardiff im Juni stellte im Hinblick auf die NAP fest, dass die Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen zur Stärkung aktiver Arbeitsmarktpolitiken unternommen haben. Der Luxemburger Gipfel unterstützte ferner die Finanzierung von KMU und von innovativen Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt sowie einen Aktionsplan für die Europäische Investitionsbank mit dem Ziel neuer Kredite für

KMU, neue Technologien und transeuropäische Netze.

4. **Der Gipfel von Köln:** Auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 wurde, anknüpfend an den Vertrag von Amsterdam, ein Beschäftigungspakt beschlossen. Der Beschäftigungspakt besteht aus drei aufeinander abzustimmenden Prozessen:
 - Weiterentwicklung und Umsetzung der auf dem Beschäftigungsgipfel in Luxemburg 1997 beschlossenen beschäftigungspolitischen Leitlinien (Luxemburg-Prozess),
 - Institutionalisierung eines kooperativen makroökonomischen Dialogs zwischen den Tarifparteien, der Europäischen Zentralbank (EZB) , dem Rat und der Europäischen Kommission (Köln-Prozess) sowie
 - Reformen zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit und zur Steigerung der Effizienz von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten (Cardiff-Prozess).
 - Alle drei Elemente sollen sich wechselseitig verstärken.
5. **Der Vertrag von Lissabon:** Mit dem Vertrag von Lissabon erhielt das beschäftigungspolitische Ziel mehr Gewicht. Zum einen werden Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt zum Ziel erklärt (Art. 3 EUV). Zum anderen hat die Charta der Grundrechte der Europäischen Union inklusive der Sozial- und Arbeitnehmerrechte des Titels IV rechtsverbindlichen Charakter erlangt. Die Bestimmungen der Charta gelten nicht nur für die Organe und Einrichtungen der EU, sondern auch

für die Mitgliedstaaten, wenn diese Unionsrecht durchführen. Schließlich trägt die Aufnahme der so genannten Sozialklausel in den AEU-Vertrag, derzufolge soziale Fragen (Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) bei der Festlegung und Durchführung aller politischen Maßnahmen zu berücksichtigen sind, dazu bei, dass beschäftigungspolitische Aspekte bei Entscheidungen an Bedeutung gewinnen.

Risiken: Unterschiedliche Entwicklungen und Ausprägungen der Arbeitslosigkeit in den EU-Ländern begrenzen die Möglichkeiten einer europäischen Beschäftigungspolitik, da sie auch unterschiedliche Ansätze zur Beseitigung der strukturell verhärteten Arbeitslosigkeit erfordern. Eine Koordinierung der Beschäftigungspolitik verhindert Systemwettbewerb. Fehlentwicklungen auf EU-Arbeitsmärkten sind daher nicht auszuschließen.

Literaturhinweise:

- Europäische Zentralbank (2000), Entwicklung und Strukturmerkmale der Arbeitsmärkte im Euro-Währungsgebiet, Monatsbericht Mai, S 61-79;
- European Economic Advisory Group At CESifo (2004), Report on the European Economy 2004 - Chapter 2: Labour Market Reform in Europe, München;
- Lesch, H. (2000), Brauchen wir eine europäische Bildungspolitik?, in: Politik und Zeitgeschichte, B 14-15, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bonn, S. 1 ff.;

- Rhein, T. (2003), Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie - neue Leitlinien der EU für 2003, IAB-Kurzbericht Nr. 14/ 2003, Nürnberg;
- Schatz, K.-W. (2001), Europäische Beschäftigungspolitik, in: Ohr, R./ Theurl, T. (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 537-575.

Ansgar BelkeFrank Baumgärtner

EU: Bildungspolitik

Die Bildungssysteme sind nach wie vor in der Regel nationale, geschlossene Systeme. Das gilt auch für das deutsche, in das europäische und andere ausländische Schul- und Hochschulträger so ohne weiteres nicht eindringen können. Auch können nur die Schüler und Studenten im Ausland studieren, die dort wohnhaft sind, sich das von Hause aus finanziell leisten können oder die im Tauschverfahren (Schüler-, Studentenaustausch) im Ausland für kurze Frist studieren. Die Europäisierung und vor allem die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft stellen die Bildungssysteme aber wie manche bis vor wenigen Jahren staatlich und monopolistisch organisierte Dienstleistungs- und Industriezweige (Telekommunikation, Energiewirtschaft) vor große Herausforderungen. Sie sind für den Bildungssektor besonders groß, weil die Kapitalmärkte weltweit verflochten sind, Investitionen und Arbeitsplätze dort entstehen, wo erfolgreich gewirtschaftet werden kann und entsprechend ausgebildete Kräfte jetzt und auch in Zukunft gefunden werden können. Entsprechend internationalisieren sich die Arbeitsmärkte.

Darüber hinaus aber kann die politische und gesellschaftliche Stabilität in Europa nur erreicht werden, wenn die Menschen sich gegenseitig verstehen, die Vielfalt der Kulturen genutzt und das Zusammenleben von gemeinsamen Werten, vor allem von dem Respekt vor dem Anderssein getragen wird. Das Bildungssystem der Vereinigten Staaten von Amerika hat in der Vergangenheit diesbezüglich Erstaunliches geleistet, nämlich Menschen verschiedenster Herkunft zu einer Gesellschaft geformt. In Europa wird es unter anderen Voraussetzungen Entsprechendes leisten müssen, wenn die Wirtschafts- und Währungsunion Bestand haben, die politische Einigung weiter Gestalt annehmen und die europäische Wirtschaft global ihre Konkurrenzfähigkeit ausbauen soll.

Die Frage stellt sich, wie denn die Europäische Bildungspolitik auszusehen hat, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Nach den Römischen Verträgen hatte die Europäische Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bildungs- und Wissenschaftspolitik keine eigenen Kompetenzen. Die Europäische Kommission konnte lediglich dem Europäischen Rat allgemeine Grundsätze für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung vorschlagen und Richtlinien zur Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen erlassen. Erst mit dem Vertrag zu Maastricht änderte sich dies (Artikel 126, 127). Die Europäische Gemeinschaft erhielt den Auftrag, die Entwicklung qualitativ hochstehender Bildung zu fördern. Sie soll die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung derselben für die Inhalte und Gestaltung des Bildungssystems unterstützen und ergänzen. Die Kommission hat seitdem vor allem die Förderung der Sprachen der Mitglieder, der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, die Zusammenarbeit und den

Informations- und Erfahrungsaustausch und in der beruflichen Bildung die Erleichterung von industriellen Wandlungsprozessen, Verbesserung der Erstausbildung und Weiterbildung sowie die Erleichterung der Aufnahme einer beruflichen Bildung zum Ziel. Der Vertrag von Amsterdam hat diesem Auftrag (Artikel 149,150) nichts hinzugefügt. Er betont lediglich in der Präambel die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, den Zugang zu Bildung und Weiterbildung offen zu halten und einen möglichst hohen Wissensstand ihrer Völker zu bewirken. Das gleiche gilt für den seit dem 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon, der allerdings Europa durch die Einrichtung eines europäischen Forschungsraumes stärkt, in dem Forscher, wissenschaftliche Kenntnisse und Technologien frei zirkulieren können.

Die EU hat diesen Auftrag durch eine Fülle von Maßnahmenprogrammen (Erasmus, Sokrates, Leonardo, etc. und Maßnahmengesetze) wahrgenommen, die erhebliche Mittel und einen entsprechenden Verwaltungsapparat beanspruchen. Ordnungspolitisch hat sie aus ihrem Auftrag bisher wenig gemacht und ist von einem offenen, über die nationalen, politisch-administrativen Grenzen hinweg freizügigen europäischen Bildungsmarkt trotz Austauschprogrammen weit entfernt. Das gilt für Studierende wie für Lehrer, Professoren und andere Wissenschaftler, wenn sie in anderen Ländern der EU studieren bzw. tätig werden wollen.

So besteht für Schüler/-innen etwa die Möglichkeit des Besuches einer Schule im europäischen wie sonstigen Ausland lediglich im Rahmen des Schüleraustauschs; es sei denn, es handelt sich um Privatschulen, für die Schulgeld zu zahlen ist. Öffentliche Schulen haben kaum einen Anreiz, Schüler aus dem europäischen oder sonstigen

Ausland aufzunehmen, da dies mehr Arbeit verursacht, aber keine zusätzlichen Mitteleinnahmen mit sich bringt. Ökonomisch ist das nichts anderes als Naturaltauschwirtschaft. Sie ist ineffizient und verhindert die Entstehung eines europäischen Bildungsmarktes, auf dem Schüler oder Studierende mit der Wahl ihrer Schule oder Universität zugleich auch die Mittel zur Finanzierung ihres Schul-oder Studienplatzes der Schule oder Universität zukommen lassen, etwa durch Bildungsgutscheine ([Bildungsfinanzierung](#)). Immerhin beanspruchen diejenigen, die im Ausland studieren, keinen Schul-oder Studienplatz im Inland. Sie entlasten also die inländischen Schulen und Universitäten.

Vor allem entsteht auf diese Weise ein gesunder Wettbewerb zwischen den Bildungssystemen und ihren Einrichtungen, der vor allem den jungen Menschen aber auch der Wirtschaft und Gesellschaft, und nicht zuletzt den Steuerzahlern zugute käme. Der Spezialisierungsgrad der Bildungseinrichtungen würde zunehmen, die Bildungs- und Ausbildungsproduktivitäten, also z. B. das, was ein Lehrer an Wissen pro Unterrichtsstunde vermitteln kann, würden ansteigen, neue Unterrichtskulturen würden miteinander wetteifern. Insbesondere in den Fremdsprachen, die im jeweiligen Land schneller und leichter zu erlernen sind und zugleich mit einem größeren Verständnis für die Kultur des Landes verbunden werden können, wären Vorteile zu erwarten. Doch auch die Kosten eines Schul- und Studienplatzes würden aus den genannten Gründen tendenziell rückläufig sein und Regulierungen abgebaut (z. B. Hemmnisse im Dienst- und Besoldungsrecht), die die Mobilität der Lehrer und Professoren behindern. Effizienzgewinne könnten erzielt werden, weil z. B. Deutschlehrer in Großbritannien eingesetzt werden könnten und umgekehrt. Ungleichgewichte zwischen den Ländern

(Überschüsse, Defizite an Lehrkräften und Dozenten) und die zum Teil erheblichen Differenzen, die zwischen der Besoldung von Lehrern, Professoren und anderen Wissenschaftlern in den verschiedenen Ländern bestehen, würden tendenziell abgebaut. Wie sehr die nationalen Bildungs"industrien" Europa geteilt haben, wird daran deutlich, dass die mittelalterliche Universität einen Lehrkörper besaß, der sich aus einer Vielzahl von Nationen zusammensetzte. Heute (2008) beträgt der Anteil ausländischer Professoren an deutschen Hochschulen immer noch nicht mehr als 5,6 %. Im Gegensatz dazu beschäftigt die deutsche Wirtschaft sozialversicherungspflichtig 6,9 % ausländische Arbeitnehmer.

Vieles spricht deshalb dafür, statt nur auf Maßnahmengesetze und auf Koordinierung der europäischen Bildungspolitiken zu setzen, zu dem Wettbewerb durch Abbau der Regulierungen und einer Umstellung der Finanzierung (Bildungsfinanzierung) langfristig einen europäischen Bildungsmarkt zu schaffen und die Grundlagen für eine politische Union zu legen. Die Bologna-Erklärung der EU, in der sich die Bildungsminister der Mitgliedsländer und Hochschulen zur europäischen Zusammenarbeit bekennen, würde dann mit mehr Dynamik, marktgerechter und weniger bürokratisch umgesetzt.

Literaturhinweise:

- Verband Bildung und Erziehung (1998): Bildung im globalen Dorf – neue Chancen für die Schule, VBE-Dokumentationen, Bonn.
- Philipp, Christine (2000): Auf dem Wege zum europäischen Bildungsmarkt, Lohmar-Köln.

- Lith, Ulrich van (1997): Falsches Vertrauen in den Bildungsprotektionismus, in: Handelsblatt v. 5./6.1997, S. 47.

Ulrich van Lith

10. Umweltschutz, Umweltpolitik

Nachhaltigkeit

Der Begriff hat seinen Ursprung in der Forstwirtschaft und wurde im 18./ 19. Jahrhundert im deutschsprachigen Raum entwickelt. Er bedeutete, dass nicht mehr Holz geschlagen werden sollte als nachwachsen. Im angelsächsischen Raum waren John Locke (1632-1704) und John Stuart Mill (1806-1873) Vorreiter der Nachhaltigkeitsdebatte. Locke mahnte an, bei der Nutzung der Ressourcen zukünftige Generationen zu berücksichtigen; Mill plädierte ähnlich für eine Mäßigung der Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation.

Das heutige Verständnis wurde durch den Perspektivbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen „Unsere gemeinsame Zukunft“ aus dem Jahre 1987 (Brundtland-Report) entscheidend geprägt. Nachhaltigkeit ist ein dreipoliges Konzept. Neben ökologischen sind gleichermaßen soziale und ökonomische Aspekte zu berücksichtigen: Sie bedingen sich gegenseitig, d. h., sie sind nicht austauschbar und isoliert zu betrachten. Die ökonomische Wirtschaftlichkeit ist die notwendige Grundlage für soziale und ökologische Nachhaltigkeit; sie ermöglicht erst die dauerhafte Finanzierung sozialer und ökologischer Ziele. Andererseits wird durch eine Wirtschaftsweise, die soziale und ökologische Ziele zu wenig beachtet, die dauerhafte Bedürfniswahrnehmung schon der gegenwärtigen, noch stärker aber zukünftiger Generationen gefährdet.

Eine Entwicklung ist danach nachhaltig, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, sowie die Möglichkeiten künftiger Generationen nicht gefährdet, ihre

eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.

Nachhaltigkeit ist heute ein weltweit anerkanntes Leitbild. Diese breite Zustimmung für einen Interessenausgleich zwischen heutiger und zukünftigen Generationen, Einzel- und Gemeinwohl, Nord und Süd trifft aber auf Schwierigkeiten, wenn konkrete Handlungsempfehlungen formuliert werden ([Ressourcenschutz](#), [Umweltschutzziele](#)) – auf nationaler und noch stärker auf internationaler Ebene. Die Einbettung von Umwelt- und Sozialklauseln in die Weltwirtschaftsordnung ist kontrovers und bisher nur teilweise gelungen. Die Umsetzung von Umweltzielen (z. B. Verringerung des CO₂-Ausstoßes) trifft auf mannigfaltige Hemmnisse. Dennoch sind – zwar langsam – wachsende Einsicht und konkrete Verbesserungen festzustellen. Nicht nur in der Politik, sondern verstärkt auch in Unternehmen ist ein Interesse zu entdecken, in dem sich verändernden wirtschaftlichen Umfeld für eine nachhaltige Wirtschaftsweise einzutreten. Wenn die Präferenzen der Politik und der Konsumenten sich deutlich für Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Umwelt entwickeln, wird nachhaltiges Wirtschaften ein Wettbewerbsfaktor. Da in einer Marktwirtschaft die Unternehmen bestrebt sein müssen, die Nachfragepräferenzen mit ihren Investitionsentscheidungen bestmöglich zu erfüllen, verlangt die langfristige Realisierung von Nachhaltigkeit eine dauerhafte Veränderung der Präferenzen von Politikern, Bürgern und Wirtschaftssubjekten. Nachhaltigkeit kann deshalb in einer Demokratie, einem Rechtsstaat und einer Marktwirtschaft nicht einfach verordnet werden. Dennoch ist es eine politische und wirtschaftspolitische Aufgabe, die Verhaltensweisen in diese Richtung zu bewegen – mit Mitteln, die konform sind mit Demokratie und

Marktwirtschaft. Dies kostet auch Zeit, aber Ungeduld kann ein falscher Ratgeber sein.

Literaturhinweise:

- Hauff, V. (Hrsg.) (1987), Brundtland Report: World Commission on Environment and Development: „Unsere gemeinsame Zukunft“, Greven;
- Hampicke, U. (1997), Aufgeklärtes Eigeninteresse und Natur – Normative Begründung des Konzepts Nachhaltigkeit, in: Held, M. (Hrsg.), Normative Grundfragen der Ökonomik, Frankfurt/ M., S. 128-149;
- Senti, R. (2000), WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich, S. 294 ff., S. 696 ff.

Rolf H. Hasse

Nachhaltigkeitsmanagement

Nachhaltigkeit

ist eine Form des Wirtschaftens und des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die vermittelt der Beachtung ökonomischer, ökologischer und sozialer Zielkriterien und eines ökologie-und sozialverträglichen Technikeinsatzes sowie mit dem Fokus auf inter-und intragenerative Gerechtigkeit die Zielstellung „Sicherung der Einheit von Überleben, gut, sinnvoll und frei für möglichst viele Menschen und Generationen“ verfolgt.

- ist der universelle Problemlösungspfad zur Bewältigung der aktuellen globalen Krisen/Probleme: Klimawandel, Ressourcenverknappung, Finanzkrise, Biodiversitätsverlust, Armut und Hunger, Ungerechtigkeiten, Terrorismus, Gewalt,

Wüstenausbreitung, Süßwasserverknappung, Wüstenausbreitung, Süßwasserverknappung, Umweltverschmutzung, Monokulturen, GAU-Gefahren etc.

„Nicht-Nachhaltigkeit“ führt zu den o.g. Problemen und Krisen. Haupttreiber dieser Krisen sind starke Geld-, Egoismus- und Wachstumsfixierung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Nachhaltigkeitsmanagement

- ist ein Managementteilsystem zur Schaffung und Sicherung positiver betrieblicher Nachhaltigkeitsbeiträge und zur Vermeidung ökologischer und/oder sozial schädigender Wirkungen betrieblicher Produkte, Prozesse sowie betriebsrelevanter Verhaltensweisen.

Nachhaltigkeitsmanagement strebt die Verbindung der betrieblichen Erfolgssicherung mit der Wahrnehmung ökologischer und sozialer Verantwortung an. Betriebe sind von Nachhaltigkeitsforderungen direkt und indirekt betroffen:

Die *direkte Betroffenheit* resultiert aus den für den Betrieb relevanten Erscheinungen von Nicht-Nachhaltigkeit (z. B. den Folgen des Klimawandels in Form von Schädigungen/Kostenbelastungen des Betriebs durch Hochwasser, Starkregen, Stürme, Dürren, Biodiversitätsverluste, Ernteaufschläge, Kostenerhöhungen aus Ressourcenverknappung, Mehrbelastungen aus zunehmender Krankheitshäufigkeit, Demoralisierungswirkungen aus zunehmenden Zukunftsängsten u. v. m.).

Die *indirekte Nachhaltigkeitsbetroffenheit* resultiert aus den Nachhaltigkeitsorientierungen bzw. -forderungen der betriebsrelevanten Stakeholder.

Solche nachhaltigkeitsorientierten Stakeholderaktivitäten bzw. -forderungen sind z. B.

- *Kunden*: Nachfrage nach ökologischen (geringe bzw. vertretbare Umweltinanspruchnahme und -belastung) und sozialen Produkten (fairer Handel, gerechte Entlohnung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Mitbestimmung etc.).

- *Endproduzenten*: Nachfrage nach nachhaltigen Zulieferungen bzw. Einsatzstoffen.

- *Staat*: Umwelt-und Sozialgesetzgebung.

- *Medien, Anwohner, Umweltschutzorganisationen/ONGs, Öffentlichkeit*: Forderungen nach ökologischer und sozialer Transparenz, Korrektheit und Gerechtigkeit.

- *Banken und Versicherungen*: Nachweis ökologischer und sozialer Unbedenklichkeit als Basis für gute Versicherungs- und Kreditkonditionen.

- *Wissenschaft, Ratingagenturen, Berater und sonstige Institutionen*: Forderungen nach Transparenz und ökologischer/sozialer Performance.

Inhaltliche Forderungen/Grundsätze der betrieblichen Nachhaltigkeitsorientierungen sind (vgl. auch Sachverständigenrat für Umweltfragen 2008):

- Nachhaltigkeitsorientierung aller Politikbereiche, Branchen und Produkte.
- Umstieg auf die Nutzung regenerativer Ressourcen und Energien; Begrenzung der Nutzung auf das Maß des Nachwachsens.
- Begrenzung der Emissionen in Boden, Wasser und Luft auf das Maß der Selbstreinigungskraft der Natur.

- Nutzung nichtregenerierbarer Ressourcen begrenzt auf das Maß der tolerierbaren Verbräuche und Schädigungswirkungen als Übergangspfad (bzw. im Maße ihrer Substituierbarkeit).
- Umfassende Gerechtigkeit bezogen auf Rassen, Geschlecht, Herkunft, Religion, sexuelle Neigungen etc..
- Betroffene sind zu Beteiligten zu machen (Dialog, Transparenz, Machtbeteiligung, Mitbestimmung, Absicherung).
- Rahmenbedingungen einer öko-sozialen Marktwirtschaft.
- Kreislaufwirtschaft (Versorgung durch Entsorgung, Recycling).
- Verhaltenslenkung in Richtung Nachhaltigkeit (Aufklärung, Dialog, gesetzte Normen/Werte, Folgenverantwortung, Anreize etc.).
- Ächtung und Bestrafung von Ausbeutung, Kinderarbeit, Gewalt, Täuschung, Manipulation, (Psycho-)Terror etc..

Daraus resultierende *generelle Aufgaben des Betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements* sind:

1. Schnittmengenmanagement Identifizierung und Realisierung von ökologischen/sozialen Maßnahmen, die sich rechnen (Ausnutzung der bestehenden Spielregeln der Wirtschaft in Bezug auf Märkte, Gesetze, Verhaltensweisen); Klärung der Schnittmenge zwischen ökonomischem Erfolg und Ökologie/Sozialem.

2. Normierungsverantwortung Beeinflussung der Stakeholder in Richtung eines sozial-und

umweltverträglichen Verhaltens. Änderung der Spielregeln des Wirtschaftens in Richtung Nachhaltigkeit in der Gesetzgebung, bei der Kapitalvergabe, bei der Kundennachfrage, in der öffentlichen Meinung, in den Denk- und Verhaltensweisen etc.. Dies ermöglicht eine (zukünftige) Vergrößerung der Schnittmenge. Der Stakeholderdialog ist hierfür das Hauptinstrument.

3. Nachhaltigkeitsverantwortung i. e. S.: Beiträge zur Versorgung und Sanierung: Verzicht auf stark ökologie- bzw. sozialschädigendes Verhalten, auch wenn das das betriebswirtschaftliche Ergebnis verbessern sollte. Dieser Verzicht ermöglicht eine höhere Glaubwürdigkeit des Stakeholderdialogs.

Zu den *speziellen Aufgaben* des *Nachhaltigkeitsmanagements* zählen (Auswahl):

- Aufbau/organisatorische Einbindung und Funktionssicherung eines Nachhaltigkeitsmanagements (einschließlich der materiellen, finanziellen, informationellen und mentalen Ressourcen);
- Organisation und Durchführung eines Stakeholderdialogs mit Transparenz, Permanenz, Verbindlichkeit und Kontrolle (auch über das Internet);
- Nachhaltigkeitsberichterstattung nach internationalem Standard (Global Reporting Initiative);
- Nachhaltigkeitsausrichtung
 - aller betrieblichen Funktionsbereiche;
 - aller Produkte, Prozesse und Verhaltensweisen sowie Projekte;

- aller Aufgabenfelder (auch Struktur, Strategie, Kultur, Information), Aufbau eines Betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements in aufwärtskompatiblen Ausbaustufen;
- Aufbau eines Treibhausgasmanagements;
- Umwandlung ökologischer bzw. sozialer Betroffenheit in betrieblichen Erfolg;
- Aufbau (normierter) Energie- (ISO 50001) und Umweltmanagementsysteme (ISO 14001 bzw. EMAS 3) und (ggf.) deren Integration untereinander und mit Qualitäts- (ISO 9001) und Sozialmanagementsystemen (OHSAS, 18001, SA 8000, AA 1000);
- Aktivierung von Industriesymbiosen bzw. Verwertungsnetzen.

Exemplarisch soll nachfolgend das *Treibhausgasmanagement (THGM)* als Aufgabe des Betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements kurz charakterisiert werden:

- Der Aufbau des THGM ist ratsam, wenn der Betrieb von Klimawandel bzw. von Treibhausgasemissionen direkt oder indirekt betroffen ist.
- Die *direkte* Betroffenheit bezieht sich z. B. auf
 - Klimawandelfolgen, wie Extremwetterereignisse und Ertragseinbußen;
 - den Europäischen Emissionshandel bzw. das Treibhausgasemissionshandelsgesetz, das Emissionen gesetzlich begrenzt bzw. diesen einen Preis gibt;
 - Haftungsregeln.

- Die *indirekte* Betroffenheit resultiert aus Stakeholderforderungen, wie beispielsweise
 - Kundenerwartungen;
 - Kapitalmarktforderungen, z. B. das Carbon Disclosure-Projekt, in dem institutionelle Anleger Forderungen bezüglich geringer bzw. reduzierter Treibhausgasemissionen aufstellen, die die Basis für Kapitalbereitstellungen sind;
 - Versicherungen;
 - Politik: Gesetzgebung in Richtung Emissionsobergrenzen, Reduktionspfade, Sanktionen, Subventionen etc.;
 - Forderungen von Lokalvertretern zur Standortansiedlung/-sicherung.
- Die Umwandlungen der Betroffenheiten in unternehmerischen Erfolg bzw. in Vermeidung/Abwehr/Milderung von Kostenbelastungen und Bedrohungen durch
 - eine transparente THG-Berichterstattung (Product Carbon Footprint u. a.);
 - den Einsatz grüner emissionsarmer Technologien;
 - klimafreundliche Produkte;
 - offensive Ausgestaltung des Emissionshandelssystems.

Erläuterungen zu Begriffen und Abkürzungen

Treibhausgasmanagement (THG): Das THG verkörpert als Bestandteil des Betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements

Managementaktivitäten zur betrieblichen Erfolgssicherung unter den Bedingungen von erfolgsrelevanten Treibhausgasemissionen (insbes. THG-Reduktionen und Klimaanpassung).

Stakeholder: Anspruchsgruppen, die von der Tätigkeit des Unternehmens betroffen sind bzw. Einfluss auf die Tätigkeit des Unternehmens und dessen Erfolg haben. Stakeholder sind u. a. Kunden, Anwohner, Umweltorganisationen/NGOs, Zulieferer, Kapitalgeber, Versicherungen, Medien, Öffentlichkeit, Politik/Gesetzgeber, Belegschaft und Management, Bildungseinrichtungen, Ratingagenturen, Unternehmen in der Wertschöpfungskette, Konkurrenten etc.. Der Stakeholderapproach wurde 1984 von Freeman eingeführt.

Ökologieverträglichkeit: Ökologieverträglichkeit ist die Verträglichkeit der Entstehung und Arbeitsweise eines Systems mit den ökologischen Kreisläufen der Systemumgebung.

Ökologische Unternehmenspolitik: Die ökologische Unternehmenspolitik ist als Bestandteil des betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagements auf die Ökologieverträglichkeit der betrieblichen Produkte, Prozesse und Verhaltensweisen gerichtet.

Carbon Disclosure Project (DCP):

- Das CDP ist eine 2000 in London gegründete Non-Profit-Organisation.
- Ziel: Lenkungswirkung der Kapitalmärkte in Richtung Klimafreundlichkeit (insbesondere CO₂-Reduktion).
- Mehr als 650 institutionelle Anleger mit einem Kapitalvermögen von ca. 80 Milliarden US-Dollar

(Stand 9/2012) unterstützen CDP.

- Das CDP ermittelt jährlich CO₂-relevante Daten von Unternehmen, auf deren Basis die Unterstötzer die Kapitalvergabe lenken (Kurzformel: kein Kapital für Klimasünder; umso bessere Konditionen, je besser das Klimaschutzengagement bzw. der gegenwärtige/ zukünftige Klimaschutz).

ISO 5001:

- ISO 5001 ist eine im Jahre 2011 veröffentlichte internationale Norm zum Aufbau von Energiemanagementsystemen.
- Ziel: Reduktion von Energiekosten und Emissionen (Klima, Umwelt).
- Titel: Energiemanagementsysteme – Anforderungen mit Anleitung zur Anwendung.
- Die Struktur der Norm ist analog zu der von Qualitätsmanagement– (ISO 9001) und Umweltmanagementsystemen (ISO 14001) und basiert auf dem Prozessablauf des PDCA-Zyklus (plan – do-check – act).
- Ein entsprechend dieser Norm aufgebautes Energiemanagementsystem ist zertifizierungsfähig. Eine derartige Zertifizierung ist zukünftig die Voraussetzung für bestimmte staatliche Leistungen (z. B. Fördergelder).

ISO 14001:

- ISO 14001 ist eine im Jahre 1996 erstmals veröffentlichte internationale Norm zu den Anforderungen an Umweltmanagementsysteme

UMS. (Es existiert parallel dazu eine „schärfere“ EU-Norm, die EMAS 3.)

- ISO 14001 ist Teil einer Normenfamilie mit gleichen Strukturen.
- Ziel der Norm ist es, durch den Aufbau von standardisierten UMS den Umweltzustand (kontinuierlich) zu verbessern.

EMAS:

- EMAS ist eine europäische Norm (erstmals 1993 veröffentlicht) zum Aufbau von Umweltmanagementsystemen.
- Die Abkürzung steht für „ECO-Management and Audit Scheme“ (bekannt auch als EU-Öko-Audit).
- Die Beteiligung ist freiwillig.
- Ziel der Norm ist die (kontinuierliche) Verbesserung des Umweltzustands (analog zur internationalen Norm ISO 14001, die aber weniger „scharf“ ist).
- Bestandteil ist eine Zertifizierung durch offizielle Umweltzertifizierer/Umweltgutachter (mit Bestandteilen wie Umweltpolitik, Umweltprogramm etc.), die in einer Umwelterklärung zu dokumentieren sind.
- Die aktuelle Normenphase ist EMAS 3.

ISO 9001:

- ISO 9001 beinhaltet eine internationale Norm (ISO: International Standard Organisation) zum Aufbau bzw. zu den Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem.

- Ziel ist die systematische Sicherung der Qualität der in der Verantwortung der Organisation befindlichen Produkte, Prozesse und Dienstleistungen sowie deren Dokumentation für Dritte einschließlich eines ständigen Verbesserungsprozesses).
- Struktur und Prozessabläufe sind kompatibel mit anderen international geregelten Managementsystemen (z. B. Energiemanagementsystem ISO 50001, Umweltmanagementsystem ISO 14001) und ermöglichen/unterstützen so den Aufbau integrierter Managementsysteme.
- Die Norm ist weit verbreitet; sie wird von Stakeholdern oft erwartet/gefordert.
- Zertifizierung des Systems.

OHSAS 18001:

- OHSAS 18001 (Occupational Health and Safety Assessment Series) ist eine internationale Norm zum Aufbau eines Arbeitsschutzmanagementsystems.
- Gegenstand ist die Sicherung/Verbesserung von Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz im Unternehmen/in der Institution.
- Die Struktur orientiert sich an internationalen Normen (Qualitätsmanagementsystem ISO 9001, Energiemanagementsystem ISO 50001, Umweltmanagementsystem ISO 14001).

SA 8000:

- SA 8000 ist ein internationaler Standard zur Sicherung/Verbesserung humaner Arbeitsbedingungen.
- Er wurde von der N60 (Nichtregierungsorganisation) Social Accountability International (SAI) New York ins Leben gerufen.
- Er dient vor allem internationalen Unternehmen als Mindestanforderung an Sozial- und Arbeitsstandards (z. B. keine Kinder- und Zwangsarbeit, keine Diskriminierung, keine physische und psychische Bestrafung, angemessene Löhne, Arbeitssicherheit, Beschränkung der Arbeitszeit, Gewährung von Interessenvertretungen).

AA 1000:

- AA 1000 ist ein Accountability-Standard zur Einhaltung von Nachhaltigkeitserfordernissen.
- Er wurde 1999 von der britischen gemeinnützigen Organisation Account Ability eingeführt.
- Er überprüft nachhaltigkeitsrelevante Unternehmensbereiche/-aktivitäten, insbesondere in Verbindung mit dem internationalen Standard „Global Reporting Initiative“ für Nachhaltigkeitsberichte.
- Er strebt Dialoge mit den Stakeholdern an.

Literaturhinweise:

- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2008), Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Berlin;

- Zabel, H.-U. (2012), Betriebliche Nachhaltigkeitsverantwortung – Beiträge zur Erfolgssicherung und Krisenbewältigung, in: Schrader, U./Muster, V. (Hrsg.), Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen – Wege zu mehr Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit, Marburg (im Erscheinen).

Hans-Ulrich Zabel

Ressourcenschutz

Ist die Nachfrage nach einem Produkt höher als das Angebot, so löst der Markt dieses Problem kurzfristig, indem er den Preis steigen lässt; das wiederum lockt zusätzliches Angebot an, und der Preis sinkt langfristig wieder. Für Umweltgüter gilt dies jedoch nicht: Einerseits ist das Angebot nicht vermehrbar, andererseits funktioniert der Preismechanismus für Umweltgüter nicht – was die Notwendigkeit einer *Politik zum Schutz der natürlichen Ressourcen* legitimiert.

Warum aber haben wir überhaupt ein Umweltproblem? Die Antwort – aus der Perspektive der Umwelt – liegt in den *Nutzungskonkurrenzen* der Umwelt, in ihren Funktionen als Konsumgut, Rohstofflieferant und Schadstoffaufnahme-medium. Die Nutzung von Umweltgütern ist immer mit Transformationen in Produktions- und Konsumprozessen verbunden, die unvermeidlich zu unerwünschten Kuppelprodukten in Form von Emissionen/ Abfällen und in der Folge dann auch zu Immissionen und Umweltbelastungen führen – unvermeidlicherweise, weil es trotz des individuellen Interesses an maximaler Transformationseffizienz niemals gelingen kann, Inputs vollständig in Outputs zu verwandeln. Umweltnutzung ist also ein *Allokationsproblem*

der natürlichen Ressource Umwelt hinsichtlich ihrer verschiedenen in Konflikt stehenden Funktionen. Demgemäß ist Umweltnutzung aber auch ein ökonomisches Problem, denn Umwelt ist heute zu einer *knappen Ressource* geworden und knappe Ressourcen haben einen Wert, sind also dementsprechend auch effizient zu bewirtschaften.

Warum aber führt die Knappheitseigenschaft – aus ökonomischer Perspektive – nun gerade bei der Umwelt zu Problemen, warum kann also der Markt die Umweltprobleme nicht selbst lösen? Weil die Umweltgüter ganz bestimmte ökonomische Eigenschaften aufweisen: Sie sind herrenlos, da *keine Eigentumsrechte* existieren; sie haben *keinen Preis* und Nutzung zum Nulltarif führt immer zu Übernutzung, und sie werden *gesellschaftlich ungeregelt* genutzt, gewissermaßen nach dem Recht des Stärkeren. Wer ist nun der Überlegene im Kampf um Umweltnutzungen – die Wirtschaft? So einfach ist das wohl nicht: Der Mensch ist durch eine *Vielfalt von Rollen* ausgezeichnet, also gibt es Konflikte zwischen Menschen in verschiedenen Rollen (Autofahrer vs. Naturfreund), damit aber auch innerhalb eines Individuums selbst. Und das heißt: Um Umweltprobleme zu erklären, braucht man als Buhmänner keine kapitalistischen Bösewichte; Umweltemissionen entstehen *ungewollt als Nebenprodukt einer legitimen, weil gesellschaftlich gewünschten Aktivität*. Warum ist das nicht nur unangenehm, sondern ein Problem?

Dazu sagen die Ökonomen: Die marktwirtschaftliche Koordination der Einzelpläne beruht darauf, dass *alle* ökonomisch bedeutsamen *Konsequenzen* in Preisen bewertet werden, denn Preise signalisieren Knappheit. Preise steuern so die knappen Güter dorthin, wo der

höchste Nutzen erzielt wird, und das bedeutet ein Höchstmaß an Bedürfnisbefriedigung für alle insgesamt. Wenn nun teilweise keine Preise vorhanden sind (oder fälschlicherweise Preise von null angesetzt werden) , führt dies nicht zur maximalen Wohlfahrt. Wer für ein Produkt keinen Preis erzielen kann, produziert es nicht und umgekehrt: Wer bei anderen Schäden verursacht, ohne dafür aufkommen zu müssen, vermindert seine Aktivitäten (in Menge und/ oder Zusammensetzung) nicht. Also: Wenn positive oder negative Konsequenzen von Aktivitäten nur unvollkommen dem Verursacher zugerechnet werden, wird kein Optimum an Produktion und Konsum erreicht – bei *negativen Konsequenzen* der Produktion gibt es dann offensichtlich *zu viele Aktivitäten*.

Genau dies gilt für Umweltgüter: Derartige negative externe Effekte können nicht zugerechnet und angelastet werden, weil für die Nutzung der Umwelt kein Preis existiert, und es existieren keine Preise, weil Umweltgüter niemandem gehören. Selbst wenn ein Emittent mit einem hohen Umweltbewusstsein freiwillig seine Emissionen reduzieren möchte: Er ist nur eine von sehr vielen Emissionsquellen und der Effekt wäre sehr klein – rationalerweise verhalten sich alle so, und die Umweltqualität verbessert sich nicht. Das Gleiche gilt auch, wenn einzelne Geschädigte Verursachern Geldzahlungen anbieten würden, damit die Emissionen vermindert würden – andere, die nicht zahlen, könnten vom Konsum der verbesserten Umweltqualität nicht ausgeschlossen werden. Deshalb ist es für alle rational zu warten und gegebenenfalls „schwarz zu fahren“, und genau deshalb passiert nichts.

Es gibt also kein „automatisches“ von Individuum und Markt ausgehendes Verfahren zur Korrektur der sich

verschlechternden Umweltqualität: In einer Welt egoistischer Menschen hat die Umwelt keine Chance – stimmt das? Muss dann nicht auch das ökonomische Regelungsprinzip, die Marktwirtschaft, in Frage gestellt werden? *Sind Umweltprobleme ein Phänomen des Marktversagens?*

Ja und Nein: Der Markt kann nur dann optimale oder befriedigende Ergebnisse erzielen, wenn er die richtigen Informations-Inputs bekommt. Offensichtlich wird aber im Fall des Nulltarifs der Umweltnutzung Überfluss dieses Gutes signalisiert, also ist Umweltverschmutzung die Folge. Zur Verhinderung dieser Konsequenz sind *institutionelle Vorkehrungen nötig*, denn der Markt kann diese Informationen aufgrund der besonderen Charakteristika der Umweltgüter nicht liefern. Hier sind also *der Staat und die Politik gefordert*. Diese haben aber nicht reagiert über eine lange Zeit, ein klassischer Fall von *Politikversagen*. Nicht die Abschaffung der Marktwirtschaft, sondern ihre Fütterung mit den gesamtwirtschaftlich richtigen Informationen und Daten muss die Devise heißen, und genau hieraus leitet sich die *Berechtigung und Aufgabe der Umweltpolitik* ab. Da nur der Staat und von ihm berechnigte Institutionen in der Lage sind, Normen (in Bezug auf anzustrebende Umweltqualität) festzulegen, muss *Umweltpolitik genuine Staatsaufgabe* sein (auf der Rechtsgrundlage von Art. 2 GG „Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ sowie dem Sozialstaatsprinzip).

Ökonomisch interpretiert lautet der *politische Auftrag*: Beseitigung des Nulltarifs der Umweltgüter, der zu falscher Ressourcenverwendung führt; Anlastung der negativen externen Effekte beim Verursacher (Internalisierung). Grundsätzlich ist das auch unbestritten –

Meinungsverschiedenheiten bestehen wegen des Anspruchsniveaus der umweltpolitischen Ziele ([Umweltpolitik: Zielkonflikte](#)), der geeigneten *Träger* der Politik und des umweltpolitischen *Instrumentariums* ([Umweltpolitik: Träger/ Instrumente](#)). Bezüglich des Letzteren betonen Ökonomen zu Recht das Kriterium der *Systemkonformität* mit der Marktwirtschaft: Wir brauchen eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik, die die richtigen Anreize setzt, [Umweltbelastungen](#) und -schäden zu vermeiden und nach umweltverträglichen Verfahren und Produkten zu suchen. Wenn dies rational und effizient geschieht, ist [Soziale Marktwirtschaft](#) auch *Ökologische Marktwirtschaft*.

Literaturhinweise:

- Endres, A. (2000), Umweltökonomie, 2. Aufl., Stuttgart;
- Feess, E. (1998), Umweltökonomie und Umweltpolitik, 2. Aufl., München;
- Siebert, H. (Hrsg.) (1996), Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung, Tübingen.

Klaus W. Zimmermann

Umweltbelastung

Umweltbelastung beschreibt den gemessenen Wert eines oder mehrerer Schadstoffe an einem Rezeptor, also i.d.R. einer Messstation. Im Unterschied zum Schadstoffausstoß an einer Schadstoffquelle (Emission), z.B. einem Schornstein, wird die Umweltbelastung (Immission) durch die Fähigkeit der Umwelt, Schadstoffe durch chemische oder biologische Prozesse abzubauen (auch: Selbstreinigungs-oder

Assimilationskapazität der Umwelt), beeinflusst. Die Umweltbelastung hängt somit von der Messung von Schadstoffkonzentrationen an einem bestimmten Ort und/oder zu einem bestimmten Zeitpunkt ab. Sie ist wesentlich für den Zustand der Ökosysteme und die Lebensqualität und die Gesundheit des Menschen.

Bei Umweltbelastungen unterscheidet man üblicherweise zwischen globalen und regionalen Umweltproblemen. Bei globalen Umweltbelastungen tritt die Belastung unabhängig vom Ort des Ausstoßes des Schadstoffes auf. Klimagase wie CO₂ oder Methan tragen beispielsweise unabhängig vom Ort ihres Ausstoßes zum globalen Klimawandel bei. Globale Umweltbelastungen verlangen gemeinsames Handeln möglichst vieler, wenn nicht sogar aller Staaten. Regionale Umweltprobleme hingegen ergeben sich in der Regel aus einem regional begrenzten Wirkungsbereich lokaler Nutzungen der Umwelt für Produktions-, Konsumtions- oder Deponierungszwecke. Handelt es sich um regionale Belastungserscheinungen innerhalb der Grenzen eines Staates, ist die nationale Umweltpolitik gefordert.

Unter globalen Belastungsaspekten spielen gegenwärtig vor allem die Anreicherung der Erdatmosphäre mit Treibhausgasen, der Abbau der als „Sonnenbrille der Erde“ fungierenden Ozonschicht in der Troposphäre, die quantitative und qualitative Verschlechterung des Süßwasserangebots, der Verlust an biologischer Vielfalt (Biodiversität), die Reduktion und Qualitätsverschlechterung der Böden (z.B. Desertifikation) sowie die Übernutzung der Weltmeere (durch Überfischung und zu hohen Eintrag von Schadstoffen) eine wichtige Rolle.

Unter den Treibhausgasen kommt dem Kohlendioxid (CO₂) besondere Bedeutung zu. Bis zur industriellen Revolution

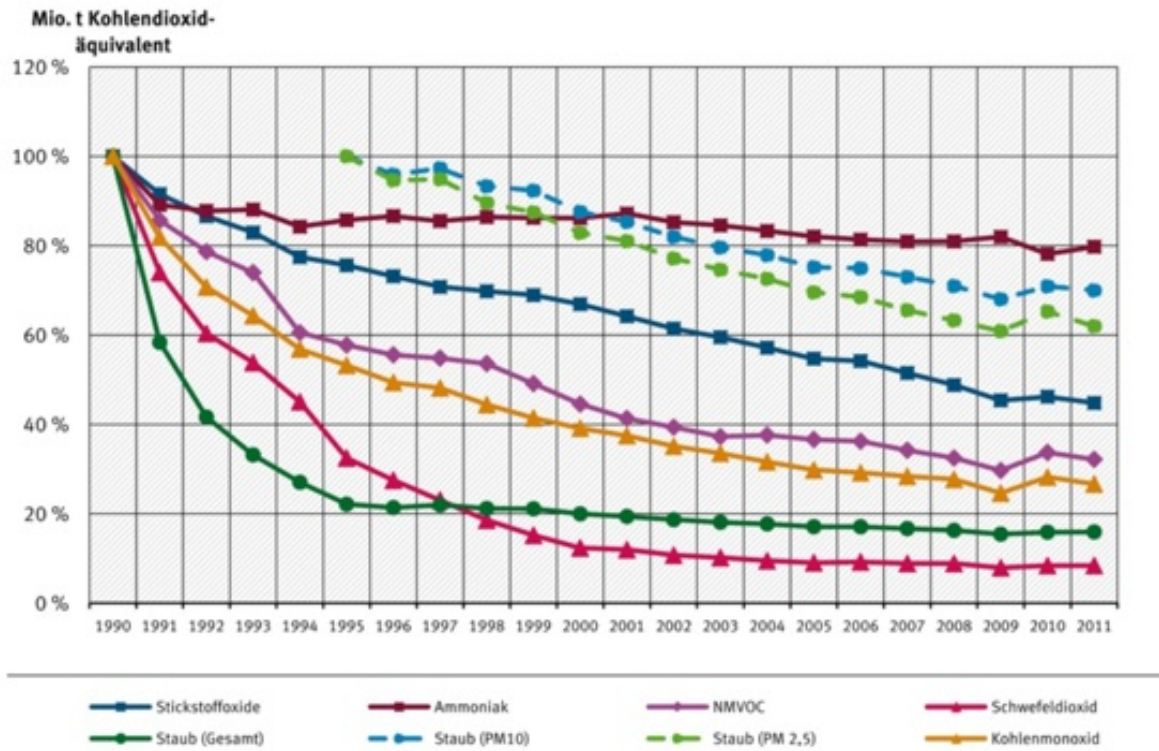
überstiegen die CO₂-Konzentrationswerte in der Erdatmosphäre kaum 280 parts per million by volume (ppm). Seitdem sind diese Konzentrationswerte kontinuierlich gestiegen. 1958 betragen sie 315 ppm, gegenwärtig (2012) belaufen sie sich auf ca. 390 ppm, mit jährlich steigenden Raten von 3-4 ppm. Man geht aufgrund der umfangreichen Untersuchungen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC) mit großer Wahrscheinlichkeit davon aus, dass dieser Anstieg sowie die mit ihm verbundene Erhöhung der mittleren Temperatur an der Erdoberfläche zwischen 0,4° C und 0,8° C primär vom Menschen verursacht wurde. Simulationsergebnisse kommen zu dem Ergebnis, dass bei Fortdauer der Trends bei der Nutzung fossiler Energieträger (insbesondere Stein- und Braunkohle sowie Mineralöl) und des hierdurch bedingten Anstiegs der CO₂-Emissionen bis 2100 mit einem Anwachsen der Konzentrationswerte auf über 700 ppm und damit mit einer weiteren Erhöhung der mittleren Temperatur an der Erdoberfläche in Höhe zwischen 1,4° C und 5,8° C gerechnet werden muss. Dies könnte gravierende Auswirkungen auf die globale Verteilung der Vegetationszonen, die Häufigkeit von Extremereignissen (Hochwasser, Dürren), die Höhe des Meeresspiegels sowie großräumige Systeme (etwa das räumliche Verlaufsbild des Golfstroms oder der nordatlantischer Meeresströmungen) haben.

Die Umweltpolitik kann mit ihren Instrumenten sowohl den Schadstoffausstoß an einer Quelle (Emission) als auch die Umweltbelastung (Immission) zu regulieren versuchen. Bei einem emissionsorientierten Ansatz werden etwa für eine Anlage mit Schadstoffausstoß bestimmte Grenzwerte festgelegt. Ein Belastungsansatz (immissionsorientierter Ansatz) zielt demgegenüber auf Grenzwerte in einer bestimmten Region ab. Oft beinhaltet Umweltpolitik beides.

In der Luftreinhaltepolitik gibt es z.B. sowohl Grenzwerte für einzelne Anlagen als auch Grenzwerte für regionale Belastungen (z.B. die Konzentration von Ozon in einer Stadt).

Diagramm: Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe



Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe
Quelle: Umweltbundesamt

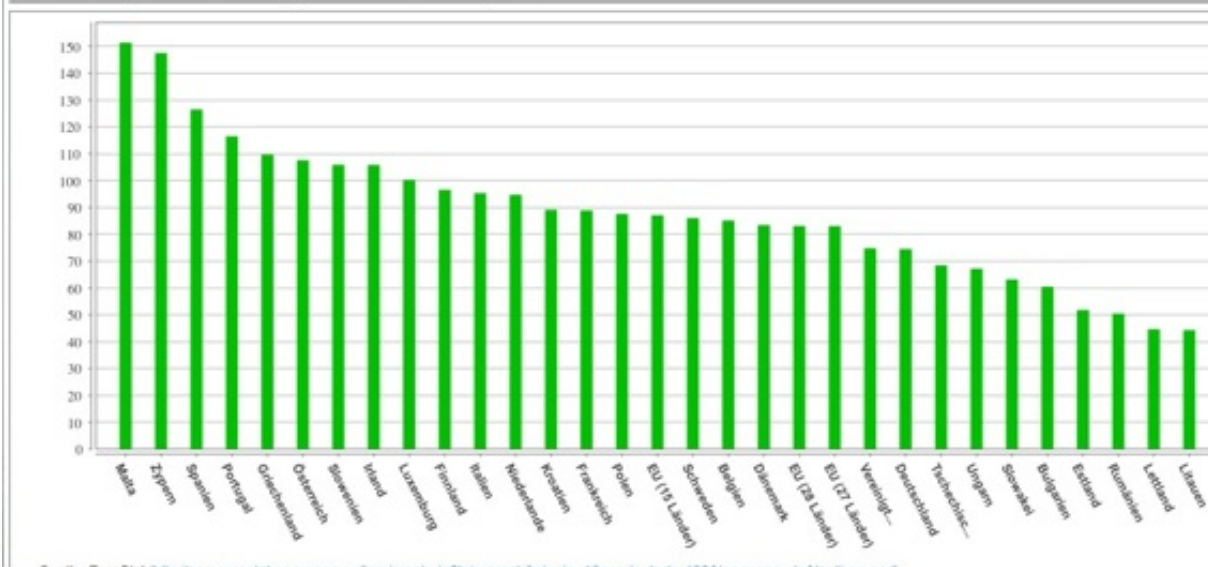
Quelle: Umweltbundesamt, Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen seit 1990, Emissionsentwicklung 1990 bis 2011 (Stand 15.04.2013)

Diagramm: Treibhausgasemissionen (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Treibhausgasemissionen

Index Basisjahr 1990 = 100

Dieser Indikator zeigt die Trends bei den anthropogenen Emissionen der Treibhausgase



Quelle: EuroStat (<http://ecp.eurostat.ec.europa.eu/atom/vranch.do?tab=graph&plusin=1&pcode=tdccc100&language=de&fontBox=sort>)

Literaturhinweise:

- ENDRES, A. (2007), *Umweltökonomie*, 3. Auflage, Stuttgart;
- FEESS, E. (2007), *Umweltökonomie und Umweltpolitik*, 3. Auflage, München.

Paul Klemmer Bernd Hansjürgens

Umweltpolitik

Umweltpolitik: Träger

Träger (oder Akteure) der Umweltpolitik sind zum einen die öffentlichen Gebietskörperschaften (EU, Bund, Länder, Gemeinden), die für die Verabschiedung und Umsetzung von umweltpolitischen Zielen und Maßnahmen direkt verantwortlich sind, zum anderen aber auch weitere gesellschaftliche Gruppierungen, die einen indirekten Einfluss auf die Umweltpolitik ausüben.

(1) Die Kompetenzabgrenzung in der Umweltpolitik erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland in der Weise, dass der Bund zumeist für die Verabschiedung der entsprechenden

Gesetze verantwortlich ist (Gesetzeskompetenz beim Bund). Dies führt im Allgemeinen dazu, dass einheitliche Gesetzesvorgaben bestehen, die den maximalen Ausstoß von Schadstoffen an der einzelnen Quelle in Form von Konzentrationswerten festlegen. Eine Berücksichtigung unterschiedlicher Belastungszustände der Umwelt (unterschiedliche Reinigungsfähigkeit der Umwelt; unterschiedliche ökologische Vorbelastungen) in den einzelnen Regionen erfolgt dabei zumeist nicht. Für die verwaltungstechnische Umsetzung der entsprechenden Gesetze sind demgegenüber in aller Regel die Bundesländer zuständig, die einen Teil der Aufgaben ihrerseits auf die Regierungspräsidien (als spezielle Verwaltungseinheiten der Länder) übertragen (Verwaltungs- oder Durchführungskompetenz bei den Ländern). Damit folgt die Umweltpolitik der in Deutschland üblichen Kompetenzaufteilung, wie sie durch das Grundgesetz vorgegeben ist.

Als ein Problem für die Umweltpolitik erweist sich jedoch insbesondere die Kompetenzabgrenzung zur Europäischen Union (EU). Der Einfluss der EU in der Umweltpolitik ist in den vergangenen Jahren ständig gestiegen. Die EU versucht, durch Richtlinien und Verordnungen Einfluss auf die Umweltpolitik der einzelnen Staaten zu nehmen. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist die Wasserrahmenrichtlinie der EU, in der eine Bewirtschaftung von Gewässern nach einheitlichen Vorgaben vorgeschrieben ist. Die Verordnungen und Richtlinien der EU stehen jedoch häufig im Gegensatz zum Subsidiaritätsgrundsatz, nach dem eine öffentliche Aufgabe von der jeweils unteren Ebene wahrgenommen werden soll. Nur wenn die jeweils untere Ebene dazu nicht in der Lage ist, sollen Kompetenzen an die nächsthöhere Ebene übertragen werden. Sofern ein Umweltproblem lediglich eine regionale Dimension aufweist,

weil z. B. die Belastungswirkungen räumlich eng begrenzt sind, wäre eine regionale oder nationale Aufgabenwahrnehmung einer europäischen vorzuziehen.

(2) Die Akteure, die auf die umweltpolitische Entscheidungsfindung einen Einfluss nehmen, sind je nach Umweltbereich und je nach Problemlage unterschiedlich. Im Bereich der Abfallentsorgung spielen bspw. andere Akteure eine Rolle als bei der Ausweisung eines Naturschutzgebietes. Auch kann die allgemeine Problemwahrnehmung in der Öffentlichkeit dazu führen, dass ein Umweltproblem zu einem bestimmten Zeitpunkt kaum beachtet wird, weil das öffentliche Problembewusstsein nicht sehr stark ausgeprägt ist, während es zu einem anderen Zeitpunkt aufgrund einer hohen Sensibilisierung der Öffentlichkeit eine sehr starke Betroffenheit hervorruft. Eine Sonderrolle nehmen zudem internationale und globale Umweltprobleme wie etwa der Klimaschutz ein, bei denen die einzelnen Nationalstaaten als Akteure auftreten.

Im nationalen Rahmen geht man üblicherweise davon aus, dass neben den politischen Akteuren und der Bürokratie Unternehmensverbände auf der einen Seite und Umweltverbände auf der anderen Seite als zwei wichtige Akteursgruppen die umweltpolitische Zielfestlegung ganz wesentlich mit beeinflussen. Dabei verfolgen beide Interessengruppen unterschiedliche Ziele: Während die Unternehmensverbände versuchen, umweltschutzbezogene Zielsetzungen möglichst niedrig anzusetzen, um Kostenbelastungen zu begrenzen und im internationalen Standortwettbewerb (→[Systemwettbewerb](#)) nicht zurückzufallen, plädieren die Umweltverbände für einen möglichst weitgehenden Umweltschutz. Wichtige Umweltverbände in Deutschland sind der Bund für Umwelt-

und Naturschutz (BUND), der Naturschutzbund (NABU) oder Greenpeace. Die Auseinandersetzungen um die Festlegung von Umweltzielen werden jedoch in den vergangenen Jahren nicht mehr so scharf geführt wie zuvor. Auf der Seite der Unternehmen wächst anscheinend die Einsicht, dass Umweltschutz ein wichtiger Imagefaktor ist, während auf Seiten der Umweltschutzinteressen zunehmend die ökonomischen Notwendigkeiten anerkannt werden.

Literaturhinweise:

- Jänicke, M. (1995), Akteure der Umweltpolitik, in: Junkernheinrich,
- M./ Klemmer, P./ Wagner, G. R. (Hrsg.), Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin, S. 11-15.

Bernd Hansjürgens

Umweltpolitik: Instrumente

Wer umweltpolitische Ziele verfolgt, muß sich überlegen, mit welchen Mitteln er sie erreichen will. "Was gibt es da schon zu überlegen?", so könnte man entgegenen: "Wenn die Gesellschaft keine Umweltverschmutzung will, dann muß sie diese eben verbieten!"

Eingedenk der Devise *Jeder Mensch ist ein Umweltverschmutzer* müßte bei dieser strengen Haltung natürlich die ganze Menschheit verboten werden. Angesichts gewisser Nachteile dieser "Lösung" könnte eine moderate Version der obigen Forderung lauten: "Es muß verboten werden, die Umwelt über bestimmte Grenzwerte hinaus zu belasten."

In der Tat verfährt die Umweltpolitik in Deutschland und anderswo überwiegend nach diesem schlichten und intuitiv

womöglich einleuchtenden Motto. Betreiber umweltrelevanter Anlagen erhalten *Auflagen*. Bei diesem umweltpolitischen Instrument werden z.B. Emissionsgrenzwerte spezifiziert oder der Einsatz bestimmter Techniken wird vorgeschrieben. In Deutschland geschieht dies mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz, der technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft, der Großfeuerungsanlagenverordnung, dem Wasserhaushaltsgesetz und vielen anderen Gesetzen und Verordnungen. Ihre Einhaltung soll von den Behörden kontrolliert, Übertretungen sollen bestraft werden.

Das Verfahren hat aber schwerwiegende Nachteile: Wer einen bestimmten Emissionsgrenzwert vorgeschrieben bekommt, macht sich wenig Gedanken darüber, wie er ihn *unterschreiten* könnte. Eine von der Behörde vorgeschriebene Technik kann außerdem ökonomisch (ja sogar ökologisch) ungünstiger sein, als ein anderes Verfahren. Diese und weitere Kritikpunkte sind ganz ähnlich wie die Kritikpunkte, die jemand zu hören bekäme, würde er fordern: "Weil Lebensmittel (Computer!?) für die Bevölkerung so wichtig sind, muß der Staat vorschreiben, wieviel und in welcher Qualität produziert werden soll!"

In *allen* Bereichen von Wirtschaft und Umwelt stellt sich eben die Frage, ob der Staat detaillierte Vorschriften erlassen oder mehr auf Eigeninitiative und Markt setzen sollte. Im Bereich von Nahrungsmitteln und Computern herrscht hier ein breiter gesellschaftlicher Konsens zugunsten der zuletzt genannten Alternative. Im Umweltbereich ist das aber ganz anders. Dies ist allerdings nicht einzusehen, denn auch bei der Umweltqualität handelt es sich doch um ein wichtiges knappes Gut.

Es gibt trotz der offensichtlichen Unterschiede zwischen einem Computer und sauberer Luft eine ganze Reihe von

guten Ideen, Marktkräfte in den Dienst der Versorgung mit Umweltgütern zu stellen. Hierfür bieten sich z.B. Emissionszertifikate, Emissionsabgaben oder das Umwelthaftungsrecht an.

Bei *Emissionszertifikaten* können Rechte auf die Verursachung bestimmter Emissionsmengen unter den Firmen frei gehandelt werden. Das umweltpolitische Ziel wird dadurch erreicht, daß nicht mehr Emissionsrechte ausgegeben werden, als gesellschaftlich toleriert wird. Der Vorteil gegenüber Auflagen besteht darin, daß Unternehmen, die Emissionen billig vermeiden können, ihre Rechte an teuer vermeidende Firmen verkaufen können. Das ist nicht nur für die Betreiber äußerst erfreulich sondern auch für die gesamte Volkswirtschaft: Schließlich wird der Umweltschutz durch die intelligente Verteilung der damit verbundenen Lasten zwischen Firmen mit verschiedenen Kostenstrukturen insgesamt billiger erreicht, als dies bei einer Auflagenpolitik möglich wäre. In der Europäischen Union ist im Januar 2005 ein System des Emissionshandels in Kraft getreten. Dieses soll die klimapolitischen Ziele der EU möglichst kostengünstig erreichen. Das System greift zahlreiche Elemente der Idee der Emissionszertifikate auf und setzt sie in die Praxis um.

Auch *Emissionsabgaben* haben Vorteile gegenüber Auflagen. Muß ein Unternehmen Emissionsabgaben zahlen, so wirkt dies, als ob das Emittieren seinen Preis hätte. Der Abgabesatz ist zwar kein frei gebildeter Marktpreis, sondern ein staatlich fixierter Preis, aber immerhin: Das Gewinnstreben mobilisiert die unternehmerische Kreativität, den kostenträchtigen Faktor "Emission" wegzurationalisieren. Damit kommt eine unternehmerische Dynamik in den Umweltschutz, von der man bei der Auflagenpolitik nur träumen kann. Mittlerweile haben viele

Industrielländer Abgabensysteme entwickelt, die ökologische Elemente enthalten.

In ähnlicher Weise in den Dienst des Umweltschutzes gestellt wird das unternehmerische Eigeninteresse durch das *Umwelthaftungsrecht*. Der beste Schutz vor einer Schadensersatzklage ist nämlich eine gute Umweltschutztechnologie. Ist der Unternehmer versichert, wird die Versicherung den Stand der Umwelttechnik bei ihrem Vertragspartner genau im Auge behalten. Mit dem 1991 in Kraft getretenen deutschen Umwelthaftungsgesetz werden Elemente dieser Idee praktisch angewendet.

Bei der Würdigung „marktwirtschaftlicher Instrumente“ in der Umweltpolitik sollte man allerdings Vorsicht walten lassen. Häufig werden Gesetze und andere Regelungen in der Praxis von den Politikern als marktwirtschaftlich etikettiert, enthalten aber tatsächlich überwiegend marktwirtschaftsferne Elemente. So ist z.B. das deutsche Abwasserabgabengesetz so gestaltet, daß von den von einer Umweltabgabe zu erwartenden Impulsen kaum etwas übrig bleibt. Auch das deutsche Umwelthaftungsgesetz ist von dieser Kritik betroffen.

Also: Gerade im Bereich der umweltpolitischen Instrumente besteht noch ein großer ordnungspolitischer Nachholbedarf. Auf dem Wege zur Vollendung der ökosensiblen Marktwirtschaft ist noch eine weite Strecke zurückzulegen.

Literaturhinweise:

- ENDRES, A. (2013), *Umweltökonomie*, 4. Aufl., Stuttgart (Kohlhammer);
- ENDRES, A. (2011), *Environmental Economics – Theory and Policy*, Cambridge and New York (Cambridge University Press);

- FEESS, E. (2007), *Umweltökonomie und Umweltpolitik*, 3. Aufl., München (Vahlen).

Alfred Endres

Umweltzertifikate

Umweltzertifikate (auch: handelbare Umweltverschmutzungsrechte; Umweltlizenzen) stellen – ähnlich wie Umweltabgaben – ein marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik dar. Während aber bei Umweltabgaben ein (Abgaben-) Preis für die Nutzung der Umweltressourcen (die Umweltverschmutzung) festgelegt wird und sich die Gesamtmenge an Schadstoffemissionen erst als Reaktion der Emittenten auf diesen Preis ergibt, stellen Umweltzertifikate ein Mengeninstrument dar, bei dem die Schadstoffmenge vorgegeben wird und sich ein Preis erst als Folge von Angebot und Nachfrage auf dem Markt für Umweltzertifikate einstellt.

Der Grundgedanke von Umweltzertifikaten geht auf Überlegungen von Herman Daly (1968) und Thomas Crocker (1966) zurück. Während Umweltzertifikate lange Zeit nur als theoretisches Instrument der Umweltpolitik erwogen wurden, haben sie mit dem Handel von Schwefeldioxid-Zertifikaten in der U.S.-amerikanischen Luftreinhaltepolitik seit 1990 und dem Handel mit Kohlendioxid-Zertifikaten in der europäischen Klimapolitik seit 2003 auch Eingang in die praktische Umweltpolitik gefunden. Seitdem werden Märkte für Umweltzertifikate nicht nur für den Bereich der Luftreinhaltung und der Klimapolitik, sondern auch für andere Umweltbereiche wie den Gewässerschutz und den Biodiversitätsschutz diskutiert (Hansjürgens, Antes, Strunz, Hrsg., 2011).

Der Grundgedanke für die Einführung von Umweltzertifikaten besteht, vereinfacht gesagt, in vier Schritten:

- In einem ersten Schritt ist die Gesamtmenge der zulässigen Umweltverschmutzung (Umweltbelastung) festzulegen und in Umweltzertifikate aufzuteilen, wobei jedes Umweltzertifikat einer bestimmten Menge an Umweltverschmutzung (z.B. einer Tonne CO₂) entspricht.
- In einem zweiten Schritt werden die Umweltzertifikate an die Emittenten über eine Versteigerung (Auktionierung), einen Verkauf zu einem Festpreis oder eine kostenlose Vergabe (sog. Grandfathering) verteilt.
- Der dritte Schritt beschreibt den eigentlichen Handel der Umweltzertifikate unter den Emittenten. Hierbei ergibt sich über Angebot und Nachfrage ein (Knappheits-)Preis.
- Ein vierter Schritt sind ein Monitoring der Schadstoffemissionen und der gehaltenen Umweltzertifikate sowie geeignete Sanktionen – es muss geprüft und sichergestellt werden, dass die Umweltzertifikate, die die Emittenten nutzen, mit ihren Schadstoffemissionen übereinstimmen, und es müssen Sanktionen greifen, wenn dies nicht der Fall ist.

Jeder einzelne Emittent wird, so die theoretische Überlegung zu Umweltzertifikaten, seine jeweiligen Kosten der Vermeidung eines zusätzlichen Schadstoffs (Grenzvermeidungskosten) mit dem Preis der Umweltzertifikate vergleichen. Sind die Vermeidungskosten

geringer als der Zertifikatepreis, wird er vermeiden und überschüssige Zertifikate am Markt verkaufen, um hierdurch Erlöse zu erzielen. Sind die Vermeidungskosten höher als der Zertifikatepreis, wird er es vorziehen, statt die (höheren) Vermeidungskosten aufzuwenden die erforderlichen Umweltzertifikate zu erwerben. Damit kommt es volkswirtschaftlich gesehen zu dem Effekt, dass Schadstoffvermeidung von denjenigen in der Volkswirtschaft vorgenommen wird, die die geringsten Vermeidungskosten aufweisen. Damit ist auch das Ziel eines Handels mit Umweltzertifikaten umschrieben: Es geht darum, Umweltschutz zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten zu betreiben. Das Umweltziel wird dennoch eingehalten, weil die Gesamtmenge an Umweltzertifikaten vorweg festgelegt ist – es gibt einen „Deckel“. Der Handel mit Umweltzertifikaten wird deshalb auch als „cap-and-trade-System“ bezeichnet.

Literaturhinweise:

- DALES, H. (1968), *Pollution, Property and Prices*, Toronto;
- CROCKER, T. (1966), The structuring of atmospheric pollution control systems, in: Wolozin, H. (Ed.), *The Economics of Air Pollution*, New York, S. 61-86;
- HANSJÜRGENS, B. (Hrsg.) (2005), *Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives*, Cambridge;
- HANSJÜRGENS, B./ ANTES, R./ STRUNZ, M. (Hrsg.) (2011), *Permit Trading in Different Applications*, New York;

- ENDRES, A. (2007), *Umweltökonomie*, 3. Aufl., Stuttgart;
- FEESS, E. (2007), *Umweltökonomie und Umweltpolitik*, 3. Aufl., München;
- SIEBERT, H. (Hrsg.) (1996), *Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung*, Tübingen.

Bernd Hansjürgens

Umweltpolitik: Zielkonflikte

Wie alle anderen nützlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten, so verursachen auch Umweltschutzmaßnahmen Kosten, d. h. es müssen Ressourcen dafür aufgewendet werden. Diese Tatsache führt zu einer Konkurrenz zu anderen Verwendungsmöglichkeiten, für die immer begrenzten Ressourcen. Ein Beispiel dafür ist eine aufkommensneutrale ökologische Steuerreform: Aufkommensneutralität bedeutet, dass die Unternehmen für die insgesamt entstehenden Steuerbelastungen einen Ausgleich erhalten bspw. durch Senkungen der Lohnnebenkosten. Dies heißt aber nicht, dass eine ökologische Steuerreform kostenlos ist – die betroffenen Unternehmen ergreifen Umweltschutzmaßnahmen, um die Steuerbelastung zu vermindern, und diese Maßnahmen stellen einen Verbrauch von Ressourcen dar, kosten also etwas. Ein analoger Zielkonflikt mit anderen potenziellen Verwendungsmöglichkeiten ergibt sich, wenn der öffentliche Sektor Umweltschutzmaßnahmen durchführt, obwohl mit dem gleichen Geld bspw. die Krankenversorgung oder das Bildungswesen verbessert werden könnten.

Allerdings verursachen Umweltschutzmaßnahmen nicht nur Kosten, sie stiften auch Nutzen. Diese Nutzen fallen zum

Teil direkt monetär an, wenn etwa Sanierungskosten für Gebäude gespart, Umweltkatastrophen verhindert werden oder wenn das Ausmaß umweltbedingter Krankheiten abnimmt. Daneben gibt es auch schwerer messbare Vorteile: So liegt bspw. der Nutzen einer verhinderten Krankheit nicht nur in gesparten Kosten eines nicht notwendigen Krankenhausaufenthaltes, sondern ganz einfach auch in dem Sachverhalt, dass sich gesunde Menschen wohler fühlen als kranke. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Nutzen von Umweltschutzmaßnahmen insgesamt deutlich über ihren Kosten liegen. Dies gilt vor allem (aber nicht nur) für Entwicklungsländer, in denen verseuchtes Trinkwasser und andere Umweltprobleme zu Krankheiten und erheblichen Produktivitätsverlusten führen.

Auf makroökonomischer Ebene stellt sich die Frage, ob eine relativ strenge Umweltpolitik wie in Deutschland über erhöhte Produktionskosten zu Nachteilen für die internationale Konkurrenzfähigkeit führt. Diese Befürchtung mag für einzelne Produktionszweige zutreffen, ist insgesamt aber weder theoretisch noch empirisch belegt. Im Gegenteil zeigen Untersuchungen, dass die strenge deutsche Umweltpolitik zu einer starken Stellung auf dem Weltmarkt für Umweltschutztechnologie geführt hat, weil deutsche Unternehmen frühzeitig in Forschung und Entwicklung investiert haben und daher Technologieführer sind ([Globalisierung](#)).

Literaturhinweise

- Endres, A. (1994), Umweltökonomie, Darmstadt;
- Feess, E. (1998), Umweltökonomie und Umweltpolitik, 2. Aufl., München.

Eberhard Feess

Umweltschutzziele

Das erste und bis heute wichtigste Ziel der Umweltpolitik besteht in der Verminderung der Belastung von Luft, Wasser und Boden durch Schadstoffe ([Umweltbelastung](#)). Dabei muss beachtet werden, dass Umweltschutz nicht nur Nutzen stiftet (etwa in Form sauberer Luft), sondern auch Kosten verursacht (z. B. die Kosten für den Einbau von Filteranlagen). Ziel der Umweltpolitik kann also *nicht* die vollständige Vermeidung jeglicher Umweltbelastung sein; dies wäre mit extrem hohen Kosten verbunden und deshalb *unwirtschaftlich*. Vielmehr geht es darum, Nutzen und Kosten des Umweltschutzes gegeneinander abzuwägen und ein „optimales“ Maß an Umweltqualität zu realisieren. Beispielsweise sollte die Belastung der Luft durch Schwefeldioxid nicht auf null, sondern nur soweit vermindert werden, bis die Kosten der Vermeidung einer zusätzlichen Tonne Schwefeldioxid dem Nutzen entsprechen, der durch diese zusätzliche Emissionsminderung gestiftet wird.

In der Realität ist es sehr schwierig, eine solche „optimale“ (oder „effiziente“) Umweltpolitik zu betreiben: Insbesondere kann der *Nutzen* des Umweltschutzes praktisch nicht gemessen und in Geldeinheiten ausgedrückt werden (was unabdingbar für den so genannten Kosten-Nutzen-Vergleich ist) . Deshalb kann die Umweltpolitik meist nur das bescheidenere Ziel der *Kostenminimierung* verfolgen: Es wird auf das Ziel einer optimalen Umweltqualität verzichtet und stattdessen ein bestimmter Grad von Umweltqualität auf politischem Wege vorgegeben, welcher dann mit den geringstmöglichen Kosten erreicht werden soll. Im Fall des Schwefeldioxidausstoßes wird zunächst politisch eine Emissionsobergrenze festgesetzt (die nicht „optimal“ sein wird) ; dann ist zu klären, mit

welchen Instrumenten (z. B. Auflagen, Abgaben oder Zertifikaten) die notwendige Verminderung der Schwefeldioxidemissionen am kostengünstigsten bewirkt werden kann. Hier, d. h. bei der Auswahl der Instrumente ([Umweltpolitik: Instrumente](#)), und nicht bei der Festlegung der Ziele, ist auch die Hauptaufgabe der Ökonomie im Bereich der Umweltpolitik zu sehen.

In den letzten Jahren und nach den großen Erfolgen bei der Verminderung der Umweltverschmutzung hat sich die Umweltpolitik zunehmend auch neuen Aufgaben zugewandt: Neben der Verbesserung der Luft-, Wasser- und Bodenqualität wird auch die Schonung der natürlichen Ressourcen angestrebt. Bei diesen unterscheidet man zwischen nicht erneuerbaren Ressourcen (wie die Öl- und Gasvorräte) und erneuerbaren Ressourcen (also Tiere und Pflanzen). In diesem Zusammenhang spielt das Ziel der *nachhaltigen* Entwicklung eine wichtige Rolle; hierunter versteht man allgemein eine wirtschaftliche Entwicklung, die den Bedürfnissen der gegenwärtigen *und* der zukünftigen Generationen gleichermaßen Rechnung trägt. Nachhaltigkeit kann deshalb nur dann gewährleistet werden, wenn nicht nur die Umwelt sauber (oder nicht allzu sehr verschmutzt) ist, sondern wenn auch die natürlichen Ressourcen für die Nachwelt erhalten werden. Folglich muss die Umweltpolitik einen verantwortlichen Umgang mit diesen Ressourcen sicherstellen, also den Raubbau an Bodenschätzen, die Ausrottung von Arten und die Zerstörung von Ökosystemen verhindern ([Ressourcenschutz](#)).

In der Bundesrepublik genießt der Umweltschutz zwar einen hohen Stellenwert; er ist im Grundgesetz (Art. 20a) als Staatsziel verankert. Doch existiert bislang keine konsequent am Nachhaltigkeitsziel ausgerichtete

Umweltpolitik, die den Zusammenhängen zwischen den verschiedenen umweltpolitischen Bereichen Rechnung trägt und auf konkreten, nachprüfbaren Zielen beruht. Stattdessen werden Naturschutz, Bodenschutz, Gewässerschutz, Klimaschutz und Luftreinhaltung sowie Gesundheitsschutz mehr oder weniger unabhängig voneinander betrieben; zudem sind die Ziele – bis auf wenige Ausnahmen (wie z. B. die Immissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe in der TA – Technische Anleitung – Luft) – meist nur sehr vage formuliert (z. B. sollen durch das Bundesbodenschutzgesetz „die Funktionen des Bodens nachhaltig geschützt werden“) . Solange ein konkretes und in sich schlüssiges umweltpolitisches Zielsystem aber fehlt, ist eine Umweltpolitik, die sowohl ökologisch effektiv als auch ökonomisch effizient ist, nicht möglich.

Literaturhinweise:

- Bartmann, H. (1996), Umweltökonomie – ökologische Ökonomie, Stuttgart, insb. S. 80-112;
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2000), Umweltgutachten 2000, Berlin;
- Söllner, F. (2000), Umweltökonomie und Umweltpolitik, in: Festel, G./ Söllner, F./ Bamelis, P. (Hrsg.) (2000), Ökonomie und chemische Industrie – eine praxisorientierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Berlin, S. 816-892.

Fritz Söllner

11. Wiedervereinigung

Wiedervereinigung: Währungs-, Wirtschaftsund Sozialunion

Im Jahre 1989 verstärkte sich eine Entwicklung in der DDR, die am 3. Oktober 1990 zur politischen Wiedervereinigung führte. Vorläufer dieses Schlusssteins ist die Währungs-, Wirtschaftsund Sozialunion gewesen, die am 1. Juli 1990 eingeführt wurde – zwischen seinerzeit formal noch unabhängigen Staaten.

Der Weg bis zur Währungsunion dauerte nur knapp fünf Monate, denn das erste Angebot hierzu äußerte Bundeskanzler Kohl am 6. Februar 1990. Danach wurde ein Prozess eingeleitet, der in atemberaubender Geschwindigkeit ablief und Politik, Wissenschaft und Administrationen zur Arbeit unter Hochstrom animierte und Ergebnisse hervorbrachte, die zumindest ein Beweis dafür sind, dass alle Institutionen über ein hohes Potenzial an Sachkunde verfügen.

Was geschah am 1. Juli 1990? Die Mark der DDR wurde durch die D-Mark ersetzt, das Währungsgebiet der D-Mark wurde offiziell um die DDR erweitert, und die [Deutsche Bundesbank](#) übernahm die volle Verantwortung für die Geldpolitik in der DDR. Diese *Währungsunion* war insofern staatsrechtlich bis zum 3. Oktober 1990 ein völkerrechtliches Unikum. Die *Wirtschaftsunion* wurde parallel errichtet, indem zentrale Elemente der [Wirtschaftsordnung](#) der Bundesrepublik auf die DDR übertragen wurden: die Bewertungsvorgaben für die [Unternehmen](#), die Umstellung der Löhne 1:1, die Festlegung des Wirtschaftsgebiets der DDR als wirtschaftlicher Teil des Binnenmarktes der BRD, die über

Brüssel erreichte Ausdehnung der EG auf die DDR ohne Beitritt. Die *Sozialunion* wurde gleichermaßen übertragen, ein Vorgang, der anders auch kaum denkbar gewesen wäre. Denn nach dem Recht der BRD war jeder Bürger der DDR immer auch ein Bürger der BRD, wenn er in den Bereich der BRD wechselte – mit allen Pflichten und Ansprüchen.

Die Wiedervereinigung vollzog sich faktisch in drei aufeinander folgenden Etappen:

- Wirtschaftlich am 1. Juli 1990,
- politisch durch den Beitritt der DDR zur BRD am 3. Oktober 1990,
- und definitiv durch die ersten gemeinsamen Wahlen am 2. Dezember 1990.

Im Mittelpunkt der wirtschaftlichen Wiedervereinigung stand der „Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ vom 18. Mai 1990 und seine Ausführungsverpflichtungen. Ordnungspolitisch bedeutsam ist, dass in ihm die [Soziale Marktwirtschaft](#) zum ersten Mal in einem Gesetz als die Wirtschaftsordnung der BRD fixiert worden ist. Wirtschaftlich von ausschlaggebender Bedeutung war die Frage, zu welchem Kurs die Mark der DDR in die D-Mark konvertiert werden sollte. Erschwert wurde diese Entscheidung, weil es zwischen einer Markt- und einer Planwirtschaft keinen marktorientierten Wechselkurs gibt. Hinzu kommt, dass die Fixierung der Konvertierungsrate nicht eine einfache Wechselkursentscheidung ist, sondern damit unmittelbar alle Preise, [Einkommen](#), Sparvermögen, alle Sachvermögen, die betriebliche Bewertung von Anlagen, die Bewertung von Rubelverbindlichkeiten und -guthaben u. a. m. in D-Mark fixiert wurden sowie die Erstausrüstung

(!) der Bürger, öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen mit D-Mark mitbestimmt wurde.

Die Bundesbank schlug in einem Gutachten eine Konversionsrate von 2 Mark Ost zu 1 D-Mark vor. Die Bundesregierung veränderte mehrere Positionen, so dass letztlich eine durchschnittliche Rate von 1,81:1 herauskam. Vor allem beim Umtausch der Sparguthaben „verbesserte“ sie die Rate nach sozialen Gesichtspunkten zugunsten der Bevölkerungsgruppen, die weniger Chancen haben würden, am wirtschaftlichen Ertrag in einem veränderten Umfeld aktiv teilhaben zu können. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit der Personen unter 60 Jahren und der Gleichstellung der Rentner Ost und West, ist die Gruppe der Rentner eindeutig „Gewinner“ der Wiedervereinigung.

Es handelte sich dabei nicht um eine Währungsreform, sondern um die Übernahme des Währungsgebietes der DDR in den DM-Raum. Deshalb wurde die Währung der DDR in die DM umgetauscht – konvertiert. Dafür wurden verschiedene Konversionsraten beschlossen, die grundsätzlich die wirtschaftliche Werthaftigkeit der jeweiligen Wirtschaftsgröße wiedergeben sollte; allerdings wurden die Konversionsraten auch durch politische Erwägungen beeinflusst (z.B. bei Löhnen, Sparvermögen).

Der Umtausch wurde wie folgt verfügt:

- Löhne, Renten und Mieten 1:1
- Kredite von Unternehmen und Privatpersonen 2:1
- Verbindlichkeiten von Unternehmen und Privatpersonen 2:1
- Sachguthaben gemäß Alter
 - geb. nach dem 1. Juli 1976: 2000 DM 1:1

- geb. zwischen 2. Juli 1931 und 1. Juli 1976: 4000 DM 1:1
- geb. vor dem 2. Juli 1931: 6000 DM 1:1
- alle Sparguthaben oberhalb der Grenzen und Bargeld 2:1
- Forderungen von Privatpersonen außerhalb der DDR 3:1

Ein weiteres Problemfeld bestand in der Berechnung der Erstausrüstung der DDR-Wirtschaft mit Zentralbankgeld. Einmal wusste man nicht, wie die Bargeldverhaltensweise der DDR-Bürger sein würde, um die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes zu bestimmen. Ferner war man unsicher, ob dieselben Methoden zur Ermittlung des Geldbedarfs (Potenzial-orientiert) gültig sein können und ob man das Produktionspotenzial (PP) richtig ermitteln könnte. Das PP gibt die größtmögliche Produktionskapazität einer Volkswirtschaft wieder. Sie wird ermittelt, indem man die Potenziale (Arbeitskräfte, Arbeitsstunden, Sachkapital, Produktivität) ermittelt unter der Annahme, es werden Güter/ Dienstleistungen erstellt, die wettbewerbsfähig sind und am Markt Käufer finden. Sichere Aussagen waren möglich über die Arbeitskräfte, das Sachkapital war veraltet und schwierig zu bewerten, die Produktivität war spekulativ, weil man sehr abweichende Angaben über die Leistungskraft der DDR-Wirtschaft hatte und weil vor allem unklar war, wie viele Produkte überhaupt wettbewerbsfähig waren. Für das PP bedeutsam sind nur marktfähige Produktionen.

Wenn man unterstellt, das reale Potenzial (Arbeit, Kapital) der DDR-Wirtschaft sei 30 Prozent der BRD Wirtschaft, dann erhält man bei einem Produktivitätsniveau (BRD = 100)

- von 50 % ein PP der DDR von 15 %
- von 30 % ein PP der DDR von 9 %

Wie gravierend die Konversionsraten dadurch beeinflusst werden, verdeutlicht die untenstehende Tabelle. Aufgrund dieser Unsicherheiten kam es zu einer Überversorgung mit D-Mark, die aber keine Inflation bewirkte, weil die DDR-Bürger sich vorsichtig verhielten: Es gab keinen „Konsumrausch“, sie sparten viel von diesem Geld.

Probleme erwuchsen unmittelbar, weil die Konversionsrate wie eine massive Aufwertung wirkte. Hinzu trat, dass viele DDR-Produkte auf westlichen Märkten nicht wettbewerbsfähig waren und die Ostmärkte aufgrund der dort stattfindenden Transformationen wegbrachen. Unternehmenszusammenbrüche häuften sich, die Arbeitslosigkeit stieg rasch an und führte dazu, dass am Anfang über zwei Drittel aller Transfers von West nach Ost Sozialtransfers gewesen sind ([Solidaritätszuschlag](#), [Erblastentilgungsfonds](#)).

Verschärft wurde die wirtschaftliche Lage durch eine verfehlte Lohnpolitik. Die Zielsetzung der raschen Angleichung der Lohnsätze berücksichtigte unzureichend das Produktivitätsniveau zu Beginn der Umstellung und nahezu gar nicht die Entwicklung der Produktivität. So kam es, dass die Lohnsätze wesentlich rasanter stiegen als die Produktivität. Die Folge war, dass die Lohnstückkosten diejenigen der BRD-Wirtschaft weit übertrafen. Viele Unternehmen verloren ihre Wettbewerbsfähigkeit, die Arbeitslosigkeit stieg und verfestigte sich. Alle Faktoren zusammen erzwangen riesige Sozialtransfers ([Aufbau Ost](#)); es entstand eine überdehnte Sozialunion.

Eine Folge davon ist, dass sich in den Jahren nach 1995 immer mehr Unternehmen in den neuen Bundesländern

entschieden, aus dem Tarifverband auszuscheiden und ihre Lohnsätze mit den Betriebsräten eigenständig nach dem wirtschaftlich Machbaren auszuhandeln ([Tarifrecht](#)).

Ein zentrales Element der Wirtschaftsunion ist die Auflösung der Kombinate der DDR gewesen sowie deren [Privatisierung](#) über die [Treuhandanstalt](#).

Literaturhinweise:

- Sinn, H.-W./ Sinn, G. (1992), Kaltstart, 2. Aufl., Tübingen;
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresberichte seit 1990;
- Willgerodt, H. (1990), Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Band 84, Köln.

Rolf H. Hasse

Wiedervereinigung: Währungsunion durch Währungsumstellung

Nach der Öffnung der Mauer im November 1989 wurde von der Bevölkerung in der DDR sehr bald die Einführung der D-Mark und damit die Abschaffung der Mark der DDR gefordert. Besonders deutlich kam dies im Slogan „Entweder die D-Mark kommt zu uns oder wir kommen zur D-Mark“ zum Ausdruck. Bundeskanzler Helmut Kohl beschloss daher – im Alleingang – am 7. Februar 1990 eine Währungsunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR, die am 1. Juli 1990, d. h. also noch vor der politischen Einheit (3. Oktober 1990), in Kraft treten sollte.

Diese Währungsunion unterscheidet sich in ganz wesentlichen Punkten von der Europäischen Währungsunion, die am 1. Januar 1999 verwirklicht wurde:

1. Mit der DDR und der damaligen Bundesrepublik wurden zwei Staaten währungspolitisch zusammengeführt, die über völlig unterschiedliche Wirtschaftsordnungen mit sehr divergierender Leistungskraft verfügten. Insbesondere fehlte es in der DDR an einem Banken- und Finanzsystem marktwirtschaftlicher Prägung. Dieses musste unmittelbar nach der Währungsunion völlig neu geschaffen werden.

2. In Anbetracht dieser enormen Unterschiede wurde daher für die deutsche Währungsunion keine neue Währung wie der Euro geschaffen. Vielmehr wurde einfach der Währungsraum der leistungsfähigeren Bundesrepublik mit der D-Mark auf das Gebiet der DDR ausgeweitet. Man kann die Währungsunion daher auch als eine Währungsumstellung in der DDR bezeichnen.

3. Da die Einführung der D-Mark mit einem abrupten Übergang zur Marktwirtschaft zusammenfiel, stellte sich das große Problem, die richtigen Umtauschrelationen zu finden. Dies war wiederum anders bei der Einführung des Euro in der EU. Zwischen der D-Mark und der Mark der DDR bestand zwar ein politischer Verrechnungskurs (1:1), aber kein Devisenmarkt, auf dem sich ein Wechselkurs bilden konnte. In der EU gab es seit langem einen intensiven Gütertausch und einen Devisenmarkt, so dass die bereits existierenden Wechselkursrelationen für die Umrechnung der nationalen Währungseinheiten in den Euro herangezogen werden konnten (Europäische Wirtschafts- und Währungsunion).

Im Ganzen lässt sich heute feststellen, dass die deutsche Währungsunion in technischer Hinsicht als ein sehr großer

Erfolg betrachtet werden kann. Die Einführung der D-Mark als Bargeld und die Umstellung des Zahlungsverkehrs verliefen nahezu reibungslos.

Unter volkswirtschaftlichen Aspekten ist das Urteil weniger positiv. Als unproblematisch erwies sich die Umstellung der volkswirtschaftlichen *Bestandsgrößen* (der Bargeldbestände und der finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten). Hierfür wurde grundsätzlich eine Umstellung im Verhältnis zwei Mark der DDR für eine D-Mark vorgenommen; ein persönlicher Festbetrag für Bargeld in Höhe von 4.000 Mark konnte im Verhältnis 1:1 umgetauscht werden. Obwohl die Geldmenge in der DDR nach der Umstellung um rund 50 Prozent höher lag, als von der Bundesbank in einer Studie vorgeschlagen worden war, ergaben sich davon in der Folgezeit keine inflatorischen Impulse für den Währungsraum der D-Mark, weil der größte Teil gespart, also nicht ausgegeben worden ist.

Der schwierigste Teil der D-Mark Einführung betraf die Umstellung der volkswirtschaftlichen *Stromgrößen*, insbesondere der Löhne. Dazu hätte man genaue Schätzungen über die Arbeitsproduktivität in der DDR benötigt, die aber in Anbetracht der generellen Überschätzung der Leistungsfähigkeit der DDR Wirtschaft und des enormen wirtschaftlichen Umbruchs kaum möglich waren. In der Debatte des Frühjahrs 1990 ging es vor allem darum, ob eine Umstellung der Löhne im Verhältnis 2:1 oder 1:1 vorgenommen werden sollte. Im ersten Fall hätten die Ostlöhne nach der Währungsunion bei einem Niveau von rund einem Sechstel der Westlöhne gelegen, im zweiten Fall bei rund einem Drittel. Nicht zuletzt unter politischem Druck wurde die 1:1 Umstellung gewählt.

Im Rückblick zeigt sich, dass die damalige Diskussion sich viel zu sehr auf den Umstellungssatz für die Löhne

konzentriert hatte, wobei völlig unbeachtet blieb, wie sich die Ostlöhne nach der Umstellung entwickeln würden. Besonders gefährlich war dabei, dass die ostdeutschen Unternehmen auch nach dem Juli 1990 noch überwiegend ohne private Eigentümer waren, womit es wenig Widerstand gegen überzogene Lohnforderungen gab. Sie wurden rechtlich in die [Treuhandanstalt](#) eingegliedert, die zwar für den Verlustausgleich zuständig war, aber als Quasi-Eigentümerin nie auf der Arbeitgeberseite an Tarifverhandlungen beteiligt worden ist. Es kam so sehr rasch zu Lohnabschlüssen, die eine deutliche Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau zum Ziel hatten und deutlich über dem Produktivitätszuwachs lagen. Dadurch stiegen die Lohnstückkosten ([Betriebliches Rechnungswesen](#)) deutlich über das Niveau in den alten Bundesländern. Damit verloren die Unternehmen jede Chance, im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Während sich die Industrie in den benachbarten Transformationsländern (Polen, Tschechische Republik, Ungarn) gut auf die marktwirtschaftlichen Verhältnisse umstellen konnte, war dies so nur wenigen ostdeutschen Unternehmen möglich, so dass es zu einem massiven und dauerhaften Beschäftigungseinbruch im verarbeitenden Gewerbe kam.

Schaubild: Konversionsraten auf der Basis einer nicht-inflationären D-Mark-Ausstattung der DDR (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

**Konversionsraten auf der Basis einer nicht-inflationären
D-Mark-Ausstattung der DDR (in Mrd. auf der Basis 1989)**

	Aktuelle Werte 1989		Nicht-inflationärer Geldbestand der DDR		Konversionsraten	
	DDR-Mark	D-Mark	in D-Mark		Mark zu D-Mark	
			A ¹	B ²	A	B
Zentralbankgeld	17,5	146,9	19,5	14,7	0,9:1	1,2:1
M1 ³	146,6	450,6	59,9	45,1	2,4:1	3,3:1
L ⁴	252,0	2.738,3	364,2	273,8	0,7:1	2,0:1

¹ Annahme: PP der DDR = 13,3 % des PP der BRD

² Annahme: PP der DDR = 10 % des PP der BRD

³ Zentralbankgeld plus Sichtguthaben von inländischen Nichtbanken bei Kreditinstituten

⁴ Sicht-, Termin-, Sparguthaben, langfristige Bankanlagen und andere Anlagen von Nichtbanken bei Kreditinstituten

Quellen: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte; Jahresbericht der Staatsbank der DDR für 1989.

Lesart der Tabelle (Beispiel Zeile M1): Variante A: 13,3 % von 450,6 = 59,9; 59,9 wäre die inflationsfreie Ausstattung; das vorhandene Geldvolumen ist aber 146,6; folglich wäre eine Rate von 2,4 Mark : 1 D-Mark zu wählen.

Literaturhinweise:

- Bofinger, P. (1997), The German Monetary Union of 1990 – A Critical Assessment: The Impact on Monetary Policy, in: Frowen, S./ Hölscher, J. (Hrsg.), The German Monetary Union of 1990 – A Critical Assessment, London;
- Deutsche Bundesbank (1990a), Modalitäten der Währungsumstellung in der Deutschen Demokratischen Republik zum 1. Juli 1990, Monatsbericht, Juni 1990;
- Deutsche Bundesbank (1990b), Technische und organisatorische Aspekte der Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik, Monatsbericht, Oktober 1990.

Peter Bofinger

Treuhandanstalt

Die „Treuhand“ war die staatliche Privatisierungsorganisation in der Transformation Ostdeutschlands von der Plan- zur Marktwirtschaft. Die „Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums (Treuhandanstalt)“ wurde Anfang 1990 gegründet, ab 1995 als verkleinerte „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS)“ fortgeführt und im Jahre 2000 weitestgehend aufgelöst.

Die Gründungsidee stammte von der damaligen Bürgerbewegung der DDR und der reformkommunistischen Modrow-Regierung. Ursprünglich sollte die Treuhand die ihr übertragenen Unternehmen nur verwalten, um eine spontane [Privatisierung](#) zu verhindern und die Möglichkeit eines [Dritten Weges](#) offen zu halten.

Mit der Wahl der demokratischen de Maizière-Regierung im März 1990 und der folgenden [Wiedervereinigung](#) unter der Kohl-Regierung erhielt die Treuhand einen neuen Auftrag: die Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft. Dabei handelte es sich um eine gewaltige Aufgabe, denn die Treuhand-Unternehmen beschäftigten 4,2 Mio. Arbeitnehmer. Die Treuhand war Eigentümerin von fast allen ostdeutschen Großunternehmen (Kombinaten) und von gut einem Viertel der Hotels, Gaststätten und Ladengeschäfte. Sie besaß knapp ein Drittel der Äcker und Felder und zwei Drittel der Wälder. Daneben hatte sie umfangreichen Immobilienbesitz. Bei der Privatisierung musste die Treuhand Ansprüche anderer Eigentümer berücksichtigen, so von staatlichen Einrichtungen (Kommunalisierung) und von früher in Ostdeutschland enteigneten privaten Personen (Reprivatisierung). Die Privatisierung der Banken und Versicherungen sowie der Monopole in der Energie-, Gas-, Verkehrs- und

Wasserwirtschaft waren Sonderfälle. Hier wirkte die Treuhand zwar formal mit, doch in Wirklichkeit wurden die Entscheidungen von den zuständigen Ministerien oder der Regierung gefällt.

Die Treuhand war eine „Anstalt öffentlichen Rechts“, d. h. eine etwas freier agierende Behörde, die dem Bundesministerium für Finanzen unterstellt war. Sie war wie eine Aktiengesellschaft aufgebaut. Im Verwaltungsrat (Aufsichtsrat) saßen Vertreter des Bundes und der ostdeutschen Länder sowie Mitglieder wichtiger Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. In den Vorstand wurden erfahrene Unternehmer und Wirtschaftspolitiker berufen. Die wichtigsten Präsidenten (Vorstandsvorsitzenden) der Treuhand waren Detlev Rohwedder (1990-91), der einem politischen Attentat zum Opfer fiel, und Birgit Breuel (1991-94). Große Unternehmen wurden von der Berliner Zentrale und kleine Unternehmen von den 15 Niederlassungen privatisiert. Immobilien wurden über die Treuhand Liegenschaftsgesellschaft (TLG) und Grund und Boden über die Boden-Verwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) verkauft. Anfangs hatte die Treuhand nur etwa 300 Mitarbeiter, in Spitzenzeiten bis zu 3.000.

Wie privatisierte die Treuhand? Sie wandelte staatliche Betriebe in privatrechtliche Unternehmen (AG, GmbH) um, zerlegte Großunternehmen in 14.000 kleinere Unternehmen und verkaufte diese anschließend. Allerdings waren das keine normalen Unternehmensverkäufe, denn viele Unternehmen waren konkursreif, und die Käufer sollten besondere Bedingungen erfüllen. Die Treuhand versteigerte ihre Unternehmen nicht einfach zum höchsten Preis, sondern forderte auch Zusagen für Arbeitsplätze und Investitionen, die durch detaillierte Geschäftspläne

unterlegt werden mussten. Diese Bedingungen schreckten viele, insbesondere ausländische Käufer ab. Im Gegenzug minderte die Treuhand den Kaufpreis, sanierte die Unternehmen teilweise oder bot [Subventionen](#). Ende 1994 waren die meisten Unternehmen verkauft bzw. stillgelegt. Der 1998 gewählten Schröder-Regierung verblieb nur noch die Aufgabe der Restprivatisierung von Immobilien, Grund und Boden sowie der Kontrolle von langfristigen Privatisierungsverträgen.

Die Treuhand war ein [Parafiskus](#). Sie hatte Ausgaben von über 155 Mrd. € und Einnahmen von knapp 40 Mrd. €. Die hohen Ausgaben resultierten v. a. aus der Übernahme alter Unternehmensschulden, der Beseitigung ökologischer Altlasten und der Sanierung von Unternehmen. Die geringen Einnahmen ergaben sich v. a. aus dem geringen Unternehmenswert und den Kaufpreisabschlägen für Arbeitsplatz- und Investitionszusagen. Knapp 107 Mrd. € Schulden wurden auf den [Erblastentilgungsfonds](#) übertragen. Die restlichen Schulden wurden aus den jährlichen Bundeshaushalten finanziert.

Die Treuhand stand unter ständiger Kritik. Ein Teil der Kritiker forderte, sie solle langsamer privatisieren, die Unternehmen zuerst sanieren, „industrielle Kerne“ erhalten und ein „Aufbauministerium Ost“ werden, um möglichst viele Arbeitsplätze zu erhalten. Ein anderer Teil der Kritiker forderte genau das Gegenteil mit der Begründung, dass eine langsamere Privatisierung noch teurer würde und die Treuhand kein besserer Unternehmer sei als die privaten Käufer. Es offenbarte sich, dass die Treuhand keine unabhängige Behörde war, die nur privatisieren sollte. Sie unterlag vielfältigem politischen Druck der Bundes- und Länderregierungen, der Interessengruppen und der Öffentlichkeit und geriet in wirtschaftspolitische

Zielkonflikte. Als Faustregel kann gelten, je größer und je maroder das Unternehmen war, desto größer war der politische Druck zur teuren Sanierung. Kritisiert wurde auch, dass die Treuhand nicht die Löhne für ihre Unternehmen verhandelte. Gerade 1990-91 hätte sie für eine langsamere Lohnangleichung in Ostdeutschland eintreten müssen ([Wiedervereinigung: Währungs-, Wirtschaftsund Sozialunion](#)).

Die Treuhand hat ihre Aufgabe der Massenprivatisierung in Ostdeutschland erfüllt. Das war kein automatisches Ergebnis, wie die Erfahrungen aus anderen Transformationsländern zeigen. So ist die Mehrheit der Unternehmen in Ostdeutschland heute privat und trägt das Potenzial für weiteres Wirtschaftswachstum in sich. Der Prozess der Privatisierung war aber nicht effizient.

Literaturhinweise:

- Fischer, W./ Hax, H./ Schneider, H.-K (Hrsg.) (1993), Treuhandanstalt: Das Unmögliche wagen, Berlin;
- Kemmler, M. (1994), Die Entstehung der Treuhandanstalt: Von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums, Frankfurt/ M.;
- Siegmund, U. (2001), Privatisierungspolitik in Ostdeutschland: Eine politökonomische Analyse der Treuhandanstalt, Wiesbaden.

Uwe Siegmund

Aufbau Ost

Unter dem Begriff „Aufbau Ost“ werden sowohl das Ziel, die wirtschaftlichen Lebensverhältnisse in den ostdeutschen

Bundesländern an den Westen der Bundesrepublik anzugleichen, als auch die dazu ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Anstrengungen zusammengefasst.

Ausgangslage

Die ostdeutschen Lebensbedingungen und -chancen sollten nach der deutschen Einigung durch den Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaft möglichst rasch den westdeutschen Verhältnissen angeglichen werden. Ostdeutschland erlebte indessen nach der Errichtung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ([Wiedervereinigung](#)) zum 1. Juli 1990 zunächst einen dramatischen wirtschaftlichen Niedergang: Die Industrieproduktion ging bis Anfang 1991 um 70 v.H. zurück. Der Aufbau Ost will deshalb mit einer Reihe von Maßnahmen in den neuen Ländern ein selbst tragendes Wirtschaftswachstum erreichen und durch die Stärkung der Einkommensangleichung die Abhängigkeit von Transferzahlungen reduzieren, die hohe [Arbeitslosigkeit](#) abbauen und die massive Abwanderung stoppen. Dabei knüpften die Maßnahmen an den Instrumenten der betrieblichen und regionalen Wirtschaftsförderung und den damit gemachten Erfahrungen in Westdeutschland an.

Maßnahmen

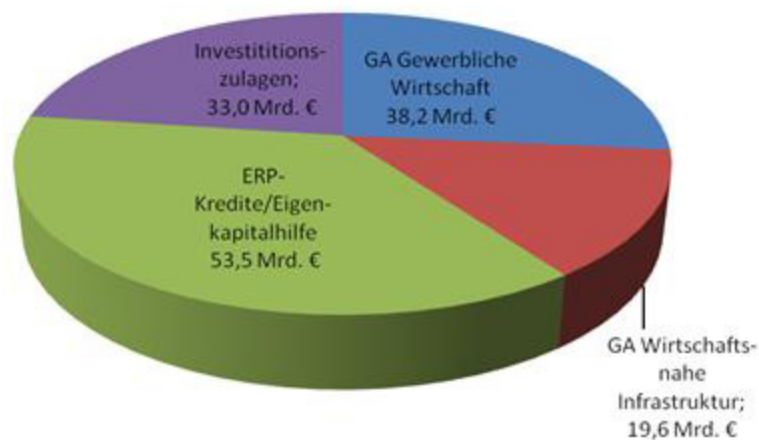
Der Aufbau Ost umfasst ein breites Bündel von Maßnahmen. Mit Finanzhilfen – z.B. Investitionszuschüssen, Bürgschaften, Zinsverbilligungen – und Steuervergünstigungen – z.B. Sonderabschreibungen ([Subventionen](#)) – soll die private Investitions- und Gründertätigkeit angeregt werden (Schaubild 1). Gleichzeitig sollte auch die [Privatisierung](#) ehemaliger Staatsbetriebe erleichtert werden ([Treuhandanstalt](#)). Ferner wird der Aufbau von Forschungs- und

Entwicklungskapazitäten gefördert, darunter auch außerbetriebliche/universitäre Forschungseinrichtungen (u.a. Max Planck Gesellschaft, Blaue Liste Institute, Fraunhofer Gesellschaft). Schließlich wurde der zügige Ausbau der mangelhaften Infrastruktur, insbesondere der wirtschaftsnahen (u.a. Verkehr, Telekommunikation, Gewerbegebiete) forciert, um den wirtschaftlichen Aufholprozess zu unterstützen. Dabei werden sog. Weiche Standortfaktoren einbezogen, wie der Wohnungs- und Städtebau sowie der Umweltschutz. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (u.a. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Sozialpläne, Frühverrentung), sollen die Anpassungsprozesse (z.B. erhöhte Arbeitslosigkeit) sozialverträglich gestalten.

Der Beginn des Aufbaus Ost wurde durch zwei Maßnahmen geprägt: das „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ und den Fonds Deutsche Einheit. Das Gemeinschaftswerk stellte Finanzhilfen im Umfange von ca. 12,3 Mrd. € für die Jahre 1991 und 1992 zur Verfügung. Sie dienten sowohl der privaten wie der öffentlichen Investitionsförderung, aber auch der Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zudem erhielten die neuen Bundesländer bis 1994 aus dem Fonds Deutsche Einheit Mittel in Höhe von 82,2 Mrd. €, die den bundesstaatlichen Finanzausgleich ersetzen sollten, in den Ostdeutschland erst ab 1995 einbezogen wurde. Die neuen Bundesländer wurden zudem im Rahmen des sog. Solidarpakts I u.a. durch zusätzliche Zuweisungen des Bundes, u.a. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begünstigt. Sie beliefen sich von 1995 bis 2001 auf 7,1 Mrd. € p.a., ab 2002 bis 2004 auf 10,5 Mrd. € p.a. Es war frühzeitig absehbar, dass die Ziele des Aufbaus Ost im angestrebten Zeitraum nicht

erreicht würden. So wurde bereits 2001 vereinbart, die Hilfen für den Zeitraum 2005 bis 2019 fortzusetzen. Dieser Solidarpakt II beinhaltet zwei Elemente bzw. „Körbe“. Die Sonderbedarfs Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) des „Korb I“ zielen auf den Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs Ostdeutschlands und den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft ostdeutscher Gemeinden. Die Mittel sind zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet und belaufen sich für den Zeitraum 2005 bis 2019 auf insgesamt 105 Mrd. €. Mit dem „Korb II“ sichert der Bund den ostdeutschen Ländern zu, dass sie im Vergleich mit den westdeutschen auch künftig überproportionale Hilfen für den Aufbau Ost erhalten. Dabei steht ein Betrag von insgesamt 51 Mrd. € in Rede, der aber nicht gesetzlich garantiert ist. Der Bund erbrachte in den Jahren 2005 bis 2010 bereits 31 Mrd. € oder knapp 61 vH der vereinbarten Leistungen. Zurzeit sind dem Korb II zuzuordnen: die überproportionalen Leistungen des Bundes für die Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen, Mittel aus den EU-Strukturfonds sowie der Bundesanteil an der Investitionszulage Ost.

Schaubild 1: Finanzhilfen für die Wirtschaft und die wirtschaftsnahe Infrastruktur 1990/91 bis 2011; in Mrd. €



Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen 2012 und des Bundesministeriums des Innern 2012.

Finanziert wurden diese Hilfen sowohl durch Bund, Länder und Gemeinden als auch durch Sondervermögen - ERP-Sondervermögen, Treuhandanstalt, Fonds Deutsche Einheit, [Erblastentilgungsfonds](#). Das Steueraufkommen des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen (Renten- und Arbeitslosenversicherung) in Ostdeutschland reichen und reichen noch immer nicht aus, um den Aufbau Ost und seine soziale Flankierung zu finanzieren. Bislang waren dazu Transferleistungen zwischen 70 und 100 Mrd. € im Jahr erforderlich, je nachdem, welche Leistungen man einbezieht und wie man sie ggf. quantifiziert. Der überwiegende Teil der Transferleistungen diente der sozialen Flankierung, insbesondere dem Ausgleich der ostdeutschen Defizite in den Arbeitslosen, Kranken und Rentenversicherungen sowie der Finanzierung der öffentlichen Leistungen in Ostdeutschland.

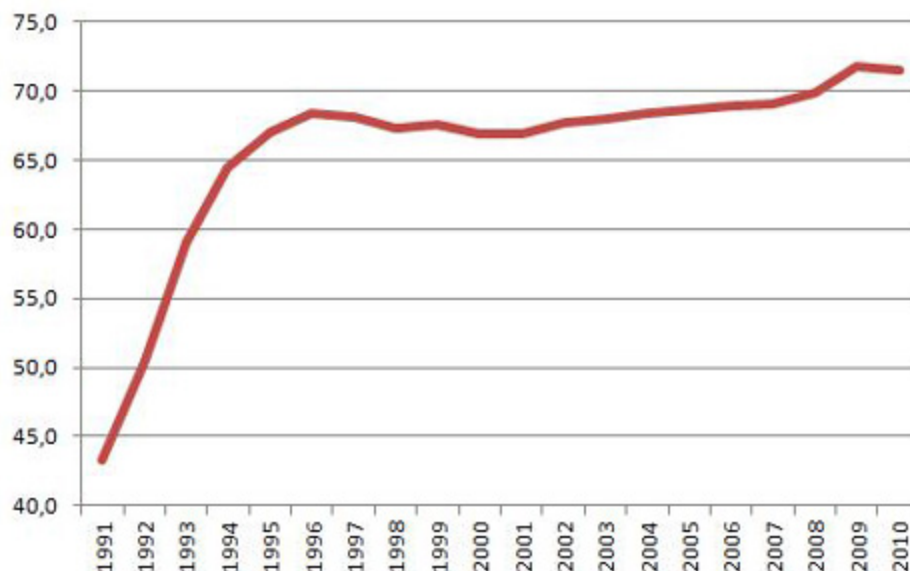
Ergebnisse

Der Aufbau Ost konnte die an ihn geknüpften Erwartungen einer raschen Angleichung bislang nur zum Teil erfüllen. Das reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (Ostdeutschland einschließlich Berlin) stieg von 1991 bis 1996 von 43,3 v.H. auf 68,4 v.H. des westdeutschen Niveaus. Seitdem stagniert der wirtschaftliche Aufholprozess nahezu: 2010 wurden erst 71,5 v.H. erreicht (Schaubild). Die „passive“ Sanierung setzte sich dagegen - zuletzt in geringerem Umfange - fort: Die Einwohnerzahl der neuen Bundesländer einschließlich Berlin sank von 1990 bis 2011 von 18 auf 16 Mio. Wegen der Abwanderung schrumpft die ostdeutsche Bevölkerung schneller als die westdeutsche: Die alten Bundesländer (ohne Berlin)

werden 2020 gegenüber 2008 1,6 v.H. ihrer Bevölkerung verloren haben, die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) aber 6,6 v.H.

Die Anpassung der Einkommensverhältnisse ist weiter fortgeschritten, stagniert aber seit 1999. Erreichte die Bruttolohn und Gehaltssumme je ostdeutscher Arbeitnehmer 1991 erst 58,2 v.H. des Westniveaus, so belief sie sich 1996 bereits auf 79,7 v.H. Danach verbesserte sich das relative Verdienstniveau nur noch allmählich und geringfügig (2011: 83,1 v.H. des Westniveaus). Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte stieg von 57,1 v.H. 1991 auf 83,1 v.H. 2011 des Niveaus der alten Bundesländer. Die Infrastrukturlücke gegenüber dem Westen ist dagegen zu einem erheblichen Teil abgebaut und soll spätestens 2020 geschlossen sein. Gleichwohl ist Ostdeutschland noch weit von einer sozioökonomischen Angleichung an Westdeutschland entfernt.

Schaubild 2: Der Aufholprozess 1991 bis 2010; BIP je EW der neuen in v. H. der alten Bundesländer



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Ämter der Länder.
Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2011.

Ausblick

Der „Aufbau Ost“ hat viel bewirkt. Dass diese Leistung oft zu gering geschätzt wird, hängt damit zusammen, dass die wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele vielfach ohne genaue Kenntnis oder Rücksicht auf die sozioökonomischen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten gesetzt wurden. Die ostdeutschen Länder wollten sich finanzpolitisch nicht auseinanderdividieren lassen, um ihre Verhandlungsposition beim Solidarpakt I und II gegenüber dem Bund und den alten Bundesländern zu stärken. Man ignorierte infolgedessen die Unterschiede zwischen den neuen Bundesländern und sah sich als Einheit. Auch mit Blick auf Westdeutschland hat dies zu einem falschen Maßstab geführt: Dem Durchschnitt der wirtschaftlichen Leistungskraft der neuen Bundesländer wurde der der alten Bundesländer als Zielgröße gegenübergestellt. Erst 2010 passte die Bundesregierung ihre Erwartungen dahingehend an, dass sie nun von einer weitgehenden Angleichung der Wirtschaftskraft je Einwohner in den neuen Bundesländern bis 2019 an die vergleichbarer alter Bundesländer ausgeht (Bundesminister des Innern 2010, S. 30). Auch diese Erwartung mag als sehr optimistisch erscheinen, aber auf jeden Fall ist es ein sachgerechteres Ziel, dem die neuen Länder schon sehr viel näher gekommen sind.

Der finanzielle Handlungsspielraum der ostdeutschen Länder wird geringer. Die [Schuldenbremse](#) erhöht bereits jetzt den Konsolidierungsdruck auf die Länder mit strukturellen Defiziten, wengleich es ihnen mit Ausnahme der sog. Konsolidierungshilfe-Länder (darunter Sachsen-Anhalt) überlassen bleibt, wie rasch sie diese Defizite bis

2020 abbauen. Die ostdeutschen Länder müssen zudem die degressiv gestalteten und 2019 auslaufenden Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen verkraften. Hinzu kommt der Anpassungsdruck als Folge des demographischen Wandels in Ostdeutschland. Es ist deshalb zu erwarten, dass die neuen Bundesländer auch nach 2019 noch Unterstützung erhalten müssen. Die anstehende Neuordnung des [bundesstaatlichen Finanzausgleichs](#) und der regionalen Wirtschaftsförderung wird sich gleichwohl nicht mehr an „Himmelsrichtungen“, sondern an gesamtdeutschen Maßstäben bezüglich Leistungskraft und Unterstützungsbedarf orientieren.

Literaturhinweise

- Bundesminister des Innern (Hrsg.) (1997 ff.), Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit. Berlin, Bonn;
- Heilemann, Ullrich (2010), „Nach 20 Jahren“, Wirtschaftsdienst: 365-368;
- Heilemann, Ullrich und Hermann Rappen (2000), „Aufbau Ost“- Zwischenbilanz und Perspektiven, Hamburger Jahrbuch für Wirtschaftsund Gesellschaftspolitik, 45: 9-33;
- Holtmann, Everhard, Ragnitz, Joachim und Völkl, Kerstin (2012), Ostdeutschland 2020. Die Zukunft des „Aufbaus Ost“. Einschätzungen künftiger Förderaktivitäten und Handlungsempfehlungen. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin;
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle u.a. (Hrsg.) (2010), Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesministers des Innern, Halle.

Solidaritatzuschlag

Steuersystematische Einordnung

Der „Solidaritatzuschlag“ („Soli“) ist ein erstmals 1991 eingeführter prozentualer Zuschlag zur Einkommenssteuer. Grundlage ist das mit der Finanzreform von 1955 dem Bund eingeräumte Recht, eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben (Art. 106 I Nr. 6 GG), wenn ein zusätzlicher Finanzbedarf nicht anderweitig gedeckt werden kann. Der Zuschlag ist aus verfassungsrechtlichen Gründen der Höhe nach begrenzt, nicht aber hinsichtlich der Erhebungsdauer. Als Bundessteuer bedarf seine Einführung nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Bislang wurde zweimal von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht: erstmals ab dem Kalenderjahr bzw. dem Veranlagungszeitraum 1968 auf der Grundlage des Erganzungsabgabengesetzes vom 21. Dezember 1967, um voraussehbare Deckungslücken des Bundeshaushaltes zu schließen. Der Steuersatz betrug 3 v.H. der zu zahlenden Einkommen- und Körperschaftsteuer. Dieser Zuschlag wurde mit der Einkommen- und der Korperschaftsteuerreform, die zum 1. Januar 1975 bzw. 1. Januar 1977 in Kraft traten, abgeschafft. Zum zweiten Male wurde das Instrument der Ergänzungsabgabe mit dem Solidaritatzuschlag genutzt. Seine Einführung wurde mit den besonderen Belastungen des Bundeshaushaltes durch die Deutsche Einigung ([Aufbau Ost](#)), den Kosten des 2. Golfkrieges (1990/91) und seinen Folgen sowie der Unterstützung der mittel-, ost- und südosteuropäischen Länder begründet.

Der „Solidaritätszuschlag“ ist nicht zu verwechseln mit dem „Konjunkturzuschlag“ und dem „Stabilitätzuschlag“, die keine Ergänzungsabgaben darstellen. Beide dienen der Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, nicht der Deckung eines zusätzlichen Finanzbedarfs des Bundes. Der Konjunkturzuschlag wurde als konjunkturdämpfende Maßnahme vom 1. August 1970 bis zum 30. Juni 1971 erhoben. Das Aufkommen wurde bei der Bundesbank zinslos stillgelegt und nach dem Stichtag 15. Juni 1972 wieder an die Steuerpflichtigen zurückgezahlt. Es handelte sich damit um keine Steuer im herkömmlichen Sinne. Der Stabilitätzuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld wurde als endgültige Abgabe vom 1. Juli 1973 bis zum 30. Juni 1974 erhoben. Er diente ebenfalls der Konjunkturdämpfung. Das Aufkommen wurde der Konjunkturausgleichsrücklage bei der Bundesbank zugeführt. Es wurde in der ersten Ölpreiskrise von 1974/75 zur Finanzierung konjunkturpolitischer Maßnahmen verwendet.

Steuertarif und Aufkommensentwicklung

Der Solidaritätszuschlag wurde zunächst befristet für den Zeitraum vom 1. Juli 1991 bis zum 30. Juni 1992 eingeführt (Solidaritätszuschlagsgesetz 1991 vom 24. Juni 1991). Er betrug 7,5 v.H. der zu zahlenden Einkommen- oder Körperschaftsteuer. Die tatsächliche Belastung belief sich indes nur auf 3,75 v.H. der Jahressteuerschuld, da er jeweils nur für ein Halbjahr eines Veranlagungszeitraumes erhoben wurde. Mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm (Solidarpakt) von 1993 wurde der Solidaritätszuschlag ab 1. Januar 1995 erneut eingeführt, nun aber zeitlich unbegrenzt. Der Zuschlag belief sich zunächst wiederum auf 7,5 v.H., seit 1998 auf 5,5 v.H. der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerschuld.

Dabei verringern im Gegensatz zur Einkommensteuer Kinderfreibeträge die Bemessungsgrundlage und zwar unabhängig davon, ob Kindergeld gezahlt wird. Er wird von einkommensteuerpflichtigen Personen indes nur erhoben, wenn die jährlich zu zahlende Einkommensteuer über 972 € (Lohnsteuer in den Steuerklassen I, II, IV bis VI: monatlich über 81 €) bzw. für gemeinsam veranlagte Ehepaare mehr als 1944 € (Lohnsteuer in der Steuerklasse III: monatlich über 162 €) beträgt.

Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag belief sich 2011 auf 11,7 Mrd. € und ist damit mehr als doppelt so hoch wie zu seiner erstmaligen Einführung 1991. Der Solidaritätszuschlag ist also von erheblich größerer fiskalischer Bedeutung als die Ergänzungsabgabe von 1968. Zum Vergleich: Das Aufkommen der Ergänzungsabgabe belief sich im Durchschnitt der Jahre 1968 bis 1976 auf 1,1 v.H., das des Solidaritätszuschlags seit 1995 dagegen auf jahresdurchschnittlich 5,7 v.H. der Steuereinnahmen des Bundes. Das höchste Aufkommen wurde in den Jahren 1995 (13,4 Mrd. €) bis 1997 (13,2 Mrd. €) erzielt. Danach bewirkten Steuerreformen sowie die wechselhafte wirtschaftliche Entwicklung, dass sich das Aufkommen des Zuschlags nach einem Einbruch auf 10,5 Mrd. € 1998 in den Jahren 1999 bis 2001 auf ca. 11 Mrd. € p.a. einpendelte. Zwischen 2002 und 2005 stagnierte das Aufkommen bei etwa 10 Mrd. €, u.a. wegen der geringen wirtschaftlichen Dynamik und den tariflichen Entlastungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Wirtschafts- und Finanzkrise bewirkte, dass das Aufkommen nach einem Hoch in 2008 mit 13,1 Mrd. € einbrach und erst 2011 mit 12,8 Mrd. € in etwa wieder das Niveau von 2008 erreichte.

Dem Solidaritätszuschlag kommt aber von Anfang an nicht nur fiskalische, sondern auch verteilungspolitische Bedeutung zu ([Verteilung](#)). Vor seiner erstmaligen Einführung 1991 war eine verteilungspolitische Schieflage zu Lasten der unteren und mittleren Einkommen („Gerechtigkeitslücke“) eingetreten, weil die Defizite der Renten- und Arbeitslosenversicherung in Ostdeutschland nicht von der Allgemeinheit der Steuerzahler, sondern von dem kleineren Kreis der Beitragszahler finanziert wurden. Der Solidaritätszuschlag ermöglichte als Ausgleich eine stärkere Beteiligung der höheren sowie der nicht sozialversicherungspflichtigen Einkommen (Beamte, Selbständige) an den Finanzierungslasten. Die verteilungspolitische Bedeutung des Solidaritätszuschlags wird von einer Auswertung der Bundesstatistik zur Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2007 belegt: Das 10. Einkommensdezil des zu versteuernden Einkommens, also die Gruppe der unbeschränkt Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen, hatte am zu versteuernden Einkommen einen Anteil von 39,8 vH, aber 62,4 vH am Aufkommen des Solidaritätszuschlags. Vielfach wird in diesem Zusammenhang übersehen, dass durch die Erhebung des Solidaritätszuschlags auch die Ostdeutschen einen zusätzlichen finanziellen Beitrag zum Aufbau Ost leisteten und leisten. So kamen von 1991 bis 2011 die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) immerhin für 9,5 vH des Solidaritätszuschlags auf (Tabelle).

Tabelle: Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag nach Bundesländern, 1991 bis 2011

Land	Aufkommen in Mio.	Anteile in vH
Baden-Württemberg	33 857	16,0
Bayern	37 917	17,9
Berlin	8 015	3,8
Brandenburg	2 396	1,1
Bremen	2 176	1,0
Hamburg	9 971	4,7
Hessen	24 638	11,6
Mecklenburg-Vorpommern	1 474	0,7
Niedersachsen	16 357	7,7
Nordrhein-Westfalen	50 497	23,8
Rheinland-Pfalz	8 349	3,9
Saarland	2 132	1,0
Sachsen	4 061	1,9
Schleswig-Holstein	5 850	2,8
Thüringen	2 043	1,0
Bundesgebiet	211 899	100,0
Frühere Bundesländer	193 218	90,5
Neue Bundesländer	20 156	9,5

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2012, S. 11).

Kritik und Zukunft des Solidaritätszuschlags

Mit dem zunehmenden zeitlichen Abstand von der Deutschen Einigung wird der Solidaritätszuschlag immer häufiger in Frage gestellt. Laut Umfragen von Forsa und Emnid plädierten in 2011 mehr als 60 vH der Befragten für seine Abschaffung. Selbst in Ostdeutschland waren es 46% (Emnid). Im Mittelpunkt der finanzpolitischen Diskussion der letzten Jahre stand dabei die Frage, inwieweit der Solidaritätszuschlag noch der Finanzierung der deutschen Einheit dient. Kritiker verneinen dies: Erstens, weil das Aufkommen der allgemeinen Finanzierung des Bundeshaushalts diene und nicht dem Aufbau Ost; zweitens, weil die ostdeutschen Länder die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Schuldentilgung und zur Finanzierung ihres Personals zweckentfremden würden, statt die Mittel, wie vorgesehen, für Infrastrukturinvestitionen und zum Ausgleich der kommunalen Finanzschwäche zu verwenden. Diese Kritik

übersieht jedoch, dass das Aufkommen der Ergänzungsabgabe rechtlich nicht zweckgebunden ist. Es gibt allerdings eine politische Bindung, da die Einführung des Solidaritätszuschlags mit den fiskalischen Lasten der Deutschen Einheit begründet wurde. Die finanziellen Lasten der Deutschen Einheit sind indessen noch keineswegs bewältigt. Es fließen noch bis 2019 Solidarpaktmittel (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, überproportionale Leistungen des Bundes für die Wirtschaftsförderung und die Infrastruktur) nach Ostdeutschland (Aufbau Ost). Auch eine nennenswerte Verringerung der Sozialleistungen aus dem Bundeshaushalt und der West-Ost-Transfers innerhalb der Sozialversicherungen ist vorläufig wegen des Fortbestehens der sozioökonomischen Disparitäten nicht abzusehen. Außerdem gilt es nach wie vor, die Zins- und Tilgungslasten der kreditfinanzierten Einheitslasten zu bewältigen, da mittlerweile ein erheblicher Teil der Schulden der deutschen Einheit in der allgemeinen Staatsschuld aufgegangen ist ([Erblastentilgungsfonds](#)).

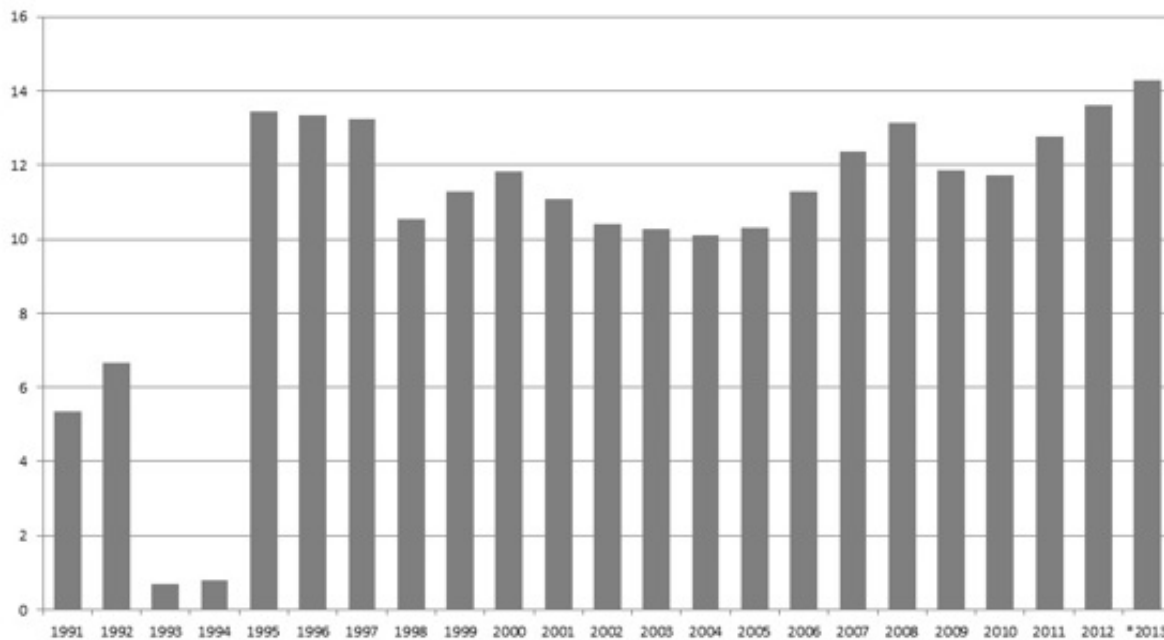
Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags wird ferner aus konjunktur- und aus wachstumspolitischen Gründen gefordert. Ersteres ist jedoch nicht überzeugend, denn der Bund könnte mit Zustimmung des Bundesrates auch per Rechtsverordnung die Lohn- und Einkommensteuer für ein Jahr sofort um 10 vH senken – mit mittelbaren Wirkungen auf das Aufkommen des Solidaritätsbeitrags. Aus wachstumspolitischen Gründen werden die negativen Anreizeffekte der verschärften Progression kritisiert, die sich aus dem Zuschlag zur Steuerzahllast ergeben würden. Die verschärfte Progression ist indessen gewollt, um die negativen Verteilungseffekte der Finanzierung der Deutschen Einheit über die Sozialversicherungsbeiträge zu kompensieren. Allein die West-Ost-Transfers innerhalb der

Arbeitslosen- und der Rentenversicherung beliefen sich 2008 auf schätzungsweise mehr als 18 Mrd. €.

Die Forderung nach einer ersatzlosen Streichung des Solidaritätszuschlags erscheint daher als verfrüht, nicht zuletzt auch aus fiskalischen Gründen. Der Bund müsste auf Basis des voraussichtlichen Kassenaufkommens 2011 auf 13 Mrd. € Einnahmen verzichten: 10,3 Mrd. bei der Lohn- und Einkommensteuer, knapp 1 Mrd. € bei der Körperschaftsteuer und 1,4 Mrd. € bei der Abgeltung der besteuerten Kapitalerträge. Angesichts des bestehenden Konsolidierungsdrucks, auch mit Blick auf die sog. [Schuldenbremse](#), erscheinen Steuersenkungen in diesem Umfang gegenwärtig als nicht vertretbar. Hinzu kämen verteilungspolitische Verwerfungen, da von der Abschaffung insbesondere die höheren Einkommen profitieren würden. Als Alternative zur Beibehaltung käme deshalb mit Blick auf den staatlichen Finanzbedarf und die Verteilungswirkungen nur in Frage, den Solidaritätszuschlag in den Einkommen- und den Körperschaftsteuertarif einzuarbeiten. Davon würden dann allerdings alle Gebietskörperschaftsebenen profitieren und damit auch die ostdeutschen Länder und Gemeinden.

Diagramm: Solidaritätszuschlag: Aufkommen in Mrd. €
(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Solidaritatzuschlag: Aufkommen in Mrd. €



Quelle: BMF (*Schätzung)

Literaturhinweise:

- Baumgarten, Jörg (2012), Senkung des Solidaritatzuschlags anstelle des Einkommensteuertarifs – Verteilungspolitische Konsequenzen des Vetos der Bundesländer, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre, Diskussionsbeitrag Nr. 30, Berlin;
- Bechara, Peggy/Beimann, Boris/Karste, Tanja (2012), Absenkung des Solidaritatzuschlags oder Abbau der kalten Progression?, Wirtschaftsdienst 92 (5), 326-331;
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011), Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Berichtsjahr 2010, Berlin;

- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2012), Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Axel Troost, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ausmaß der finanziellen Zusatzlasten durch die Wiedervereinigung Deutschlands, Drucksache 17/10933;
- Fuest, Clemens (2007), Solidaritätszuschlag abschaffen?, Wirtschaftsdienst 87 (8), 492.

Ullrich HeilemannHermann Rappen

Erblastentilgungsfonds

Der Erblastentilgungsfonds war ein Sondervermögen des Bundes, in dem ab 1995 die Schulden der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds sowie Teile der alten Schulden der kommunalen Wohnungswirtschaft zusammen geführt wurden. Er wurde 1999 in den Bundeshaushalt integriert, die letzte Tilgung erfolgte 2011.

Kreditfinanzierte Einigung

Die Finanzhilfen für Ostdeutschland wurden anfangs vor allem kreditfinanziert, in der Erwartung, dass die Einheit vor allem durch wachstumsinduzierte Steuer- und Beitragsmehreinnahmen finanziert werden könnte. Hinzu kam das politische Kalkül, dass Steuererhöhungen von den Wählern abgelehnt würden. Desweiteren mussten Altschulden der DDR übernommen und finanziert werden.

Der Bund schuf für die Über- und Neuaufnahme von Schulden eine Reihe von Sondervermögen. Es handelt sich dabei um nicht rechtsfähige Einrichtungen mit eigener Rechnungsführung, die nur über Zu- und Abführungen mit dem Bundeshaushalt verknüpft sind: Der sog. Kreditabwicklungsfonds übernahm die Schulden des DDR-

Haushalts aus der „Wendezeit“ 1989/1990; ostdeutschen Banken und Wirtschaftsunternehmen wurden Ausgleichsforderungen gegen den Fonds „Währungsumstellung“ eingeräumt, um ihre Bilanzen auszugleichen. Dies war erforderlich, da die Umstellung von Aktiva (Forderungen) und Passiva (Verbindlichkeiten) von Mark (der DDR) auf DM nicht im gleichen Verhältnis erfolgte. Desweiteren wurden den Banken Ausgleichsforderungen eingeräumt, um notwendige Abschreibungen auf Forderungen an nicht mehr sanierungsfähige Unternehmen auszugleichen und ihr Eigenkapital auf 4 v.H. der Bilanzsumme aufzustocken. Auch die Verbindlichkeiten des Ausgleichsfonds wurden in den Kreditabwicklungsfonds eingestellt.

Als weiteres Sondervermögen wurde die [Treuhandanstalt](#) gegründet, die das volkseigene Vermögen der DDR bewirtschaftete. Sie sollte u. a. marktfähige Unternehmen privatisieren und nichtmarktfähige abwickeln. Sie konnte indes die damit verbundenen Ausgaben (u.a. für die Übernahme von Altkrediten, Investitionshilfen und Sozialplänen) nicht durch Verkaufserlöse (Privatisierung von Unternehmen, Verkauf sonstigen Vermögens) decken, so dass ihre Schlussbilanz 1994 beträchtliche Verbindlichkeiten aufwies.

Konsolidierung der einigungsbedingten Verschuldung

Der Erblastentilgungsfonds (ELF) übernahm 1995 die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds (58,3 Mrd. €), der Treuhandanstalt (105 Mrd. €), aber auch die Altverbindlichkeiten ostdeutscher Wohnungsunternehmen und privater Vermieter von Wohnraum (14,2 Mrd. €). Ferner wurden die seit 1995 entstandenen und noch entstehenden Ausgleichsforderungen in den Fonds eingestellt. Zum 1. Januar 1997 wurden auch die

Altschulden gesellschaftlicher Einrichtungen vom ELF übernommen (4,3 Mrd. €). Die vom ELF übernommenen einigungsbedingten Schulden beliefen sich damit auf insgesamt 181,4 Mrd. €.

Somit wurde eine weitgehende Konsolidierung der im Gefolge der Deutschen Einigung entstandenen Sondervermögen erreicht. Ausgeklammert blieben letztlich nur Vermögen mit einer Sonderstellung: Das Bundeseisenbahnvermögen, dem die Altschulden von Reichsbahn (der DDR) und Bundesbahn im Zuge der Bahnreform Anfang 1994 übertragen wurden, sowie der „Fonds Deutsche Einheit“, dessen Zins- und Tilgungsverpflichtungen vom Bund, den westdeutschen Ländern und ihren Gemeinden getragen werden.

Der Bund trägt seit der letzten Neuordnung des Finanzausgleiches, die am 1. Januar 2005 in Kraft trat, alleine die Annuitäten des „Fonds Deutsche Einheit“ bis zu seiner Auflösung Ende 2019. Im Gegenzug erhält der Bund über seinen Anteil am Umsatzsteueraufkommen hinaus einen Umsatzsteuerfestbetrag in Höhe von 1,3 Mrd. €. Eine bestehende Restschuld bei seiner Auflösung von bis zu 6,5 Mrd. € übernimmt vollständig der Bund; an Beträgen, die darüber hinausgehen, beteiligen sich die westdeutschen Länder (einschließlich West-Berlin) mit bis zu 53,3 Prozent.

Während bis Ende 1994 Zins- und Tilgungsverpflichtungen der einigungsbedingten Schulden i.d.R. durch Neuverschuldung finanziert wurden, wurden die Schulden des ELF von 1995 bis 1998 planmäßig getilgt: Der Fonds erhielt in diesem Zeitraum insgesamt 46,7 Mrd. € an Zuführungen aus dem Bundeshaushalt (anfänglich jährlich 7,5 v.H. der Bruttoverbindlichkeiten des Fonds) sowie 12,8 Mrd. € aus Bundesbankgewinnen (Zweckbindung des Bundesbankgewinns, der den Betrag von 3,5 Mrd. € im

Geschäftsjahr übersteigt). Diese Mittel wurden eingesetzt, um die Zinsen zu begleichen und den Schuldenstand um etwa 25,1 Mrd. € zu verringern. Der Erblastentilgungsfonds übernahm 1997 auch noch die bestehenden kommunalen Verbindlichkeiten für den Bau gesellschaftlicher Einrichtungen. Als Gegenleistung zahlen die neuen Bundesländer dem Bund 143 Mio. € p.a., ab 2005 134 Mio. € bis zur Auflösung des ELF. Dies entspricht der Hälfte der jährlichen Annuität für diese kommunalen Altkredite.

Integration in den Bundeshaushalt

Mit dem Haushaltsjahr 1999 wurde der ELF (ebenso das Bundeseisenbahnvermögen) in den Bundeshaushalt integriert, d.h. Tilgung und Zinszahlungen wurden seitdem im Rahmen des allgemeinen Schuldendienstes des Bundes geleistet ([Staatsverschuldung](#)). Dies bedeutet auch, dass der Bund die Anschlussfinanzierung fälliger Verbindlichkeiten übernimmt. Die Bundesbankgewinne (s.o.) und die Zahlungen der ostdeutschen Länder wurden nunmehr ausschließlich zur Tilgung fälliger Verbindlichkeiten eingesetzt (sog. Tilgungsbeitrag des Fonds). Weitere Einnahmen fielen dem Fonds u.a. aus Privatisierungserlösen der Wohnungsunternehmen zu, die für die Ausgaben im Zusammenhang mit der Abwicklung von Außenhandelsbetrieben eingesetzt wurden. Liquiditätsüberschüsse des Fonds gingen an den Bundeshaushalt.

Ende 2007 beliefen sich die Schulden des ELF auf nur noch 7,6 Mrd. €, gegenüber dem zwischenzeitlichen Höchststand der Schulden ohne Tilgungen von 181,4 Mrd. € (2002). 2001 wurden außerplanmäßig 34,1 Mrd. € mit den Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen getilgt. Dabei handelte es sich um Verbindlichkeiten des Ausgleichsfonds "Währungsumstellung". Ende Januar 2009

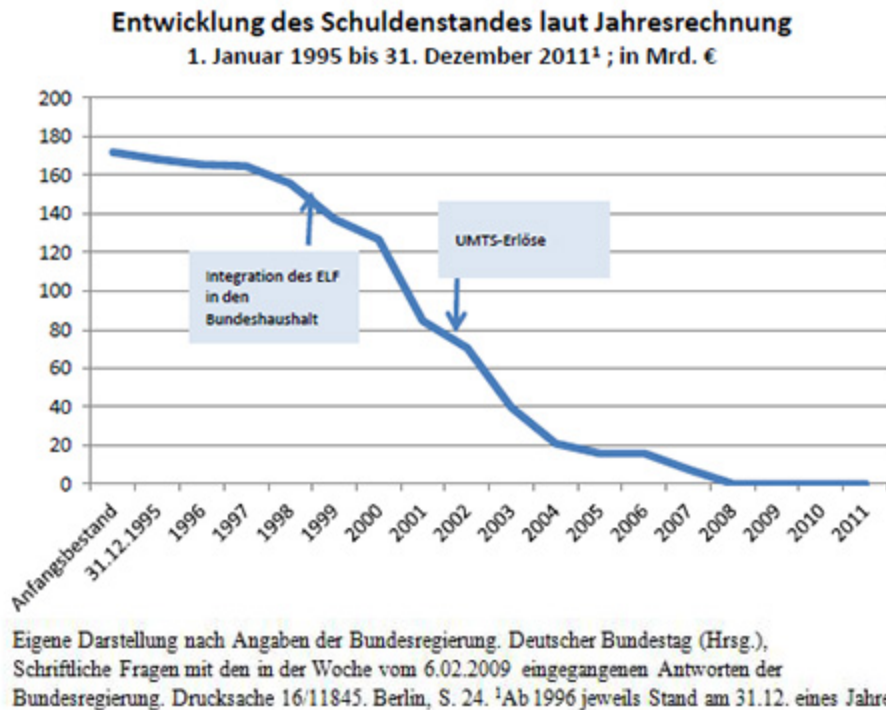
hatte die Bundesregierung verlautbart, der Erblastentilgungsfonds sei faktisch getilgt. Der ELF wies nach Angaben der Bundesregierung Anfang 2009 noch 55 Mio. € an Verbindlichkeiten auf, denen Forderungen an Wohnungsunternehmen in Höhe von etwa 40 Mio. € gegenüberstanden. Die letzten Verbindlichkeiten konnten erst 2011 getilgt werden.

Strittig ist allerdings, in welchem Umfange die Verbindlichkeiten tatsächlich getilgt wurden. Notwendige Umschuldungen gingen zu Lasten des Bundeshaushaltes: Schätzungen sprechen hier von 85 Mrd. €, die in der allgemeinen Staatsschuld „untergegangen“ sind. Im Sinne der finanzpolitischen Transparenz ist die Auflösung eines Sonderhaushaltes jeweils zu begrüßen, von einer genuinen Tilgung kann aber nicht die Rede sein.

Fiskalische Bilanz

Die fiskalische Bilanz des Erblastentilgungsfonds stellt sich folgendermaßen dar: Der Schuldenhöchststand des Fonds belief sich auf 181,4 Mrd. €, die zu tilgen waren. Hinzu kamen Zinszahlungen von 63,4 Mrd. €. Der Bundeshalt leistete seit 1995 etwa 107,7 Mrd. € oder 58 % der Tilgung. Dabei ist festzuhalten, dass die ELF-Schulden in Höhe der erfolgten Umschuldungen seit 1999 in der allgemeinen Bundesschuld untergegangen sind. Die übrigen Tilgungsleistungen wurden im Wesentlichen aus Gewinnen der Bundesbank (34,1 Mrd. €) und Erlösen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (2001: 33,7 Mrd. €) aufgebracht. Dies entspricht jeweils etwa knapp einem Fünftel der Tilgungsleistungen. Die ostdeutschen Länder brachten 1,5 Mrd. € auf. Hinzu kamen Rückflüsse in Höhe von 8,6 Mrd. € gemäß dem „Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die

Kapitalneufestsetzung“ (§43a ff und § 36 (4) DM-Bilanzgesetz).



Modellcharakter des Erblastentilgungsfonds

Die Integration des ELF in den Bundeshaushalt sollte wieder Transparenz und Klarheit über die öffentliche Verschuldung herstellen. Öffentliche Schulden sollten nicht mehr durch die Bildung von Sondervermögen verschleiert werden. Gleichwohl: Das Konzept des ELF – Einbringung von (Alt-)Schulden in ein Sondervermögen in Verbindung mit einem (verbindlichen) Tilgungsplan – erscheint nach wie vor attraktiv. Dies gilt insbesondere für den Investitions- und Tilgungsfonds, der zur Finanzierung des Konjunkturpakets II eingerichtet wurde. Er soll auch durch Bundesbankgewinne getilgt werden, die die veranschlagten Bundesbankgewinne übersteigen (2010: 3,5 Mrd. €, 2011: 3 Mrd. €, ab 2012: 2,5 Mrd. €). Auf Länderebene kam es zu ähnlichen Konstruktionen. Nordrhein-Westfalen bildete ein Sondervermögen, das den Finanzierungsanteil des Landes

und der Gemeinden an den vom Bund im Rahmen des Konjunkturpakets II geförderten Investitionen vorfinanzierte. Die Finanzierung der Zins- und Tilgungslasten erfolgt über Zuweisungen des Landes und pauschale Kürzungen finanzkraftunabhängiger Zuweisungen an die Kommunen.

Zuletzt (2011) schlug der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einen europäischen Schuldentilgungsfonds vor. Er soll die Schulden der Mitgliedsländer übernehmen, die 60% des Bruttoinlandsprodukts übersteigen. Die teilnehmenden Länder gehen Zahlungsverpflichtungen gegenüber diesem Fonds ein, die sicherstellen sollen, dass der Fonds innerhalb von 25 Jahren getilgt ist.

Literaturhinweise

- Bundesrechnungshof (Hrsg.) (2011), Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn;
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2009), Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 6.02.2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 16/11845, Berlin;
- Schäfers, Manfred (2009), Schuldenfalle Erblastentilgungsfonds. Wenig getilgt, viele neue Kredite, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.01.2009.

Ullrich Heilemann Hermann Rappen

12. Bildungs-und Wissenschaftspolitik

Bildungs-und Wissenschaftspolitik

Die Bildungs-und Wissenschaftspolitik rückt zu Beginn des 21. Jh. ins Zentrum der Wirtschaftspolitik. Der Grund dafür ist, dass mehr denn je die wirtschaftliche Existenz und der Erfolg des Einzelnen wie der Wirtschaft als Ganzes von Bildung und Wissenschaft abhängen (Wissensgesellschaft). Was heute an Wissen und Qualifikationen (Befähigungen) erworben wurde, kann in kurzer Zeit schon auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr nachgefragt werden. Das gilt für den Facharbeiter ebenso wie für den Ingenieur und für andere Hochschulabsolventen. Während früher eine solide Ausbildung i. d. R. für das gesamte aktive (Arbeits)Leben ausreichte, ist das seit einigen Jahren aufgrund des rapiden technischen Wandels und der strukturellen Veränderungen der Wirtschaft nicht mehr der Fall.

Die Funktionstüchtigkeit des Bildungs-und Wissenschaftssystems ist deshalb heute noch wichtiger geworden als der einmal erreichte Wissens-und Bildungsstand des Einzelnen und der Gesellschaft. Hauptaufgabe des Bildungssystems und seiner Elemente (Schulen, Universitäten und anderen Hochschulen, aus-und weiterbildende Betriebe) ist es,

- das an Werten, Haltungen, Wissen, Fertigkeiten und Kompetenzen zu vermitteln, was die Gesellschaft für ihr Zusammenleben, was Wirtschaft und Verwaltung benötigen, und
- die Begabungen und Neigungen der Schüler/-innen und Studierenden ausfindig zu machen und Letztere so zu

bilden, aus-und weiterzubilden, dass sie in die Lage versetzt werden, aus ihren natürlichen Anlagen Bestmögliches für sich und die Gesellschaft heraus zu holen.

Diese Aufgabe soll das Bildungs-und Wissenschaftssystem möglichst kostengünstig, das heißt unter Verwendung möglichst geringer Ressourcen leisten (Allokationsfunktion).

Soll ein Bildungs-und Wissenschaftssystem diese Aufgaben erfüllen, so muss es entsprechend geordnet und organisiert sein. Im Gegensatz zur staatlichen Verwaltung, die darauf angelegt ist, Gesetze einheitlich auszuführen und den einzelnen Bürger vor dem Gesetz gleich zu behandeln, kommt es hier darauf an, zum einen die verschiedenen Anlagen und Begabungen der Menschen möglichst gut zu erkennen, diese zu berücksichtigen und zu fördern. Zum anderen ist es wichtig, die vielfältigen Anforderungen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft richtig einzuschätzen und in Bildungsziele und -inhalte (Lehrpläne) umzusetzen und entsprechend die Menschen zu bilden.

Da die Gewinnung von Informationen über die Begabungen der einzelnen Menschen und die zukünftigen Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft nicht leicht ist und die gewonnenen Informationen zwangsläufig unsicher sind (unvollkommene Information, Entscheidungen unter Unsicherheit, Unternehmertum), ist das, was Schulen und Fakultäten (die Lehreinheiten von Universitäten) zu leisten haben, eine echte unternehmerische Aufgabe: nämlich Handeln unter Risiko der Fehlentscheidung. Die Aufgabe unterscheidet sich lediglich inhaltlich von dem, was der gewerbliche Unternehmer am Markt auf eigenes Risiko tut und die Schule und Fakultät bisher auf die Schüler/-innen und

Studierenden abzuwälzen vermögen. Es versteht sich, dass als Teil einer Verwaltung organisierte Schulen oder Fakultäten dies nicht leisten können. Sie sind darauf angelegt, die Inhalte einheitlich und gleich behandelnd auszuführen, die von oben angeordnet werden.

Die Bildungsverfassung der Bundesrepublik Deutschland trägt diesem Sachverhalt Rechnung, wird aber teilweise zu vergangenheitsorientiert interpretiert: Sie garantiert die Unverletzlichkeit der Person und freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Schulwahlfreiheit und die freie Wahl des Ausbildungsplatzes für den Einzelnen (bei Minderjährigen indirekt durch das elterliche Erziehungsrecht). Sie garantiert ferner die Privatschulfreiheit, also das Recht, private Schulen zu errichten, und gewährt Professoren der Universitäten Freiheit der Forschung und Lehre. Den Lehrern und Schulen wird Freiheit und damit Entscheidungsbefugnis lediglich im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Curricula und anderer Normen zugestanden. Allerdings wird ihnen seit einigen Jahren mehr pädagogische Freiheit und Eigenständigkeit (Schulautonomie) gewährt. Man hat erkannt, dass die Schulen für die beschriebene Aufgabe stärker selbst in die Verantwortung genommen werden und sie entsprechend auch eigenständiger reagieren können müssen.

Der entscheidende Punkt aber ist, dass den Schulen zwei Institutionen als Mitverantwortliche und Mitentscheidungsträger gegenüberstehen: Einmal sind sie wirtschaftlich nicht eigenständig, da sie Teil des kommunalen Haushalts sind – bezogen auf Schulgebäude – einrichtungen, Lernmaterial, das nichtpädagogische Personal (Hausmeister, Sekretärinnen). Die Lehrer dagegen sind Bedienstete des jeweiligen Bundeslandes. Für die Universitäten und die anderen Hochschulen ist die Situation

ähnlich: Sie sind als staatliche Einrichtungen haushaltsrechtlich Teil des Landeshaushaltes. Nur wenige Hochschulen sind von einigen Bundesländern inzwischen in selbstständige Einrichtungen, z. B. in Stiftungen oder selbstständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts überführt worden, so etwa die Universität Göttingen, die Tierärztliche Hochschule Hannover, oder die nordrhein-westfälischen Hochschulen.

Die Folge ist, dass Schulen und Hochschulen keine wirtschaftlichen Risiken tragen und für ihre pädagogischen, fachlichen und wissenschaftlichen Leistungen ökonomisch nicht geradezustehen haben. Zwar gewährt der Staat seit einiger Zeit den Schulen und vor allem den Hochschulen gewisse wirtschaftliche Entscheidungsbefugnisse durch weniger detaillierte Vorgaben, wozu welche Mittel aufzuwenden sind (Haushaltsflexibilisierung, Globalzuweisungen). Stattdessen trifft er Zielvereinbarungen mit einzelnen Hochschulen und finanziert sie auf dieser Grundlage. Doch vom Tragen eines wirtschaftlichen Risikos kann bisher nicht wirklich die Rede sein. Ein derartiges Risiko wird lediglich von privaten Hochschulen übernommen. Schließlich sind Lehrer und Professoren i. d. R. Beamte und werden für ihre pädagogischen Aufgaben und in der Lehre bisher kaum nach Leistung bezahlt.

Hinzu kommt, dass der Staat sich in Deutschland ökonomisch als Produzent von Bildung und Wissenschaft versteht und entsprechend verhält. Die Folge ist, dass die Schulen und Hochschulen einer Vielzahl von Regulierungen und Vorgaben unterworfen sind und sie sich mehr nach den Vorgaben des Staates richten als unmittelbar nach den Bildungs-, Aus und Weiterbildungserfordernissen ihrer Schüler/-innen und Studierenden. So entlassen die Schulen

und Universitäten ihre Absolventen, ohne sich intensiv und systematisch für deren berufliches Fortkommen zu interessieren und daraus Schlüsse für die eigene Arbeit zu ziehen, wie es das erwerbswirtschaftliche Unternehmen am Markt mit Selbstverständlichkeit und ausgefeilten Methoden tut.

All das sind die Gründe, weshalb in jüngster Zeit eine Reformdiskussion in Gang ist, ob der Staat die Hochschulen und Schulen nicht stärker in die Eigenverantwortung entlassen und lediglich die Rahmenbedingungen (Mindeststandards, Markt- und Leistungstransparenz, Schulpflicht), festlegen sollte, unter denen diese im Wettbewerb um Schüler/innen und Studierende konkurrieren. Öffentliche Schulen und Hochschulen wären unter diesen Bedingungen mit privaten (staatlich anerkannten) gleichgestellt, und der Staat würde dann sein Augenmerk nicht mehr auf die Produktion von Bildung richten und sich als Produzent verstehen, sondern als Schützer und Förderer der Bildungsinteressen seiner Bürger. Konflikte, die dadurch entstehen, dass der Staat selbst für das verantwortlich ist, was in Schule und Hochschule geschieht und er zugleich die Aufsicht (Schul-, Hochschulaufsicht) darüber hat, lassen sich dadurch vermeiden. Hauptaugenmerk des Staates wäre dann der gebildete Bürger, ganz gleich woher der Bürger seine schulische und sonstige Bildung, Aus- und Weiterbildung bezieht, ob im eigenen oder einem anderen Bundesland, ob im In- oder Ausland. Der Staat würde Wert darauf legen, dass die besten Schulen, Universitäten und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen auf seinem Territorium tätig werden und seine Bürger möglichst freien Zugang zu den für sie Besten im In- und Ausland haben. Er stände dann nicht mehr im Konflikt, die Aufsicht über das zu führen, für das er unmittelbar selbst verantwortlich ist.

Tabelle: Eckdaten des deutschen Bildungssystems (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Eckdaten des deutschen Bildungssystems

Anzahl der Schüler (2011)	11.291.000
Anzahl der Lehrer (2011)	732.000
Anzahl der Auszubildenden (2011)	1.461.000
Anzahl der Studierenden (2011)	2.381.000
Ausgaben je Schüler in öffentlichen Schulen (2009)	
- in Grundschulen	4.800 €
- in Hauptschulen	6.700 €
- in Integr.Gesamtschulen	6.300 €
- in Realschulen	5.100 €
- in Gymnasien	6.200 €
- in Berufsschulen	2.400 €
Kosten eines Ausbildungsplatzes brutto (2007)	15.300 €
- netto	3.600 €
Laufende Ausgaben je Studierenden (2009)	6.200 €
- Mathematik, Natur-, Ingenieurwissenschaften	8.800 €
- Sprach-, Kultur-, Sozial-, Rechtswissenschaften	5.300 €
Bildungsbudget insgesamt (2010)	172,3 Mrd.€ (7,0% des BIP)

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2012.
 Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung 2009

Literaturhinweise:

- Lith, Ulrich van (2010), Bildung, Ordnung und Wettbewerb. Ökonomische und sozialetische Bausteine, in: Christliche Gesellschaftslehre und Freiburger Schule. Zur Aktualität des Denkens von Joseph Kardinal Höffner, Tübingen (Mohr);
- Ders. (1998), Bildungsunternehmertum, seine institutionellen Bedingungen, Finanzierung, Kosten und Nutzen der Bildung, Mülheim a. d. R. (Rhein-Ruhr-Institut);
- Ders. (2005), Die Ordnung des Bildungswesens. Problemzonen seiner ordnungsökonomischen Gestaltung, Berlin.

Ulrich van Lith

Bildungsfinanzierung

Bildung (Schul-, Hochschulbildung, betriebliche Aus- und Weiterbildung) ist für den Einzelnen ökonomisch eine Investition in die eigenen Anlagen, Fähigkeiten und Fertigkeiten (Bildung von Humankapital) und gesamtwirtschaftlich eine Investition in das Volksvermögen. Letzteres setzt sich aus Humanvermögen (Humankapitalbestand) und dem Sachvermögen eines Landes zusammen. In einer Wissensgesellschaft ist das Humankapital langfristig von größerer Bedeutung als das Sachvermögen. Die Kosten der Investition in Humankapital fallen als Lernkosten (eigene Mühe, Verzicht auf andere Betätigungen wie Freizeitaktivitäten oder entgeltliche Arbeit, Kosten der Hilfsmittel wie Schulbücher, Notebook etc.) unmittelbar beim Schüler, Studierenden, Aus- oder Weiterzubildenden an. Als Unterrichtskosten (Kosten der Lehre) oder Kosten der Anleitung entstehen sie beim Bildungsanbieter, der Schule, Hochschule bzw. dem Betrieb.

Im Gegensatz zu den Kosten dieser Investition, fallen die Erträge in der Regel erst Jahre später nach Abschluss der Schule, des Studiums oder der Berufsausbildung an. Erst dann kann der Einzelne und die Wirtschaft insgesamt durch das Erlernte und die erworbenen Fertigkeiten Erträge (höheres Geldeinkommen, immaterielle Vorteile wie Zufriedenheit, soziales Prestige etc.) erzielen, die er oder sie ohne die Investition in Bildung und Ausbildung nicht erzielt hätte. Eine Investition lohnt sich dann, wenn die Gesamtheit der Erträge die Gesamtkosten, also Lern- und Lehrkosten übersteigen. Trägt der Staat die Unterrichtskosten, lohnt sich Bildung individuell schon dann, wenn die Gesamtheit der individuellen Erträge die Lernkosten übersteigen.

Aus der zeitlichen Differenz zwischen dem Anfall der Kosten (Preis) der Bildung und ihrer Erträge entsteht das Problem der Bildungsfinanzierung: Es sind zunächst Ausgaben zu tätigen für Lehre (Kosten des Unterricht bzw. eines Schul-, Hochschul-, Aus-oder Weiterbildungsplatzes) und fürs Lernen (Lebenshaltungskosten; eigene Mühe ist zwar ein subjektives Opfer, führt aber zu keiner Ausgabe oder Zahlung). Das Problem der Bildungsfinanzierung wird noch dadurch verstärkt, dass es sich bei der Finanzierung von Schul- und Hochschulbildung um lange Zeiträume, z. B. in Deutschland 10 bzw. 12/13 Jahre Schule und mindestens 3 bis 5 Jahre Hochschulbildung) handelt. Dabei fallen die Kosten der Bildung mit hoher Gewissheit an, während ihre zukünftigen Erträge, die vor allem aus einer qualifizierten Beschäftigung fließen, unsicher sind.

Hinzu kommt, dass es sich bei Schüler/-innen zum großen Teil um Minderjährige handelt, die selbst noch nicht geschäftsfähig und in der Lage sind, den Nutzen von Bildung überhaupt abzuschätzen. Zwar stehen in diesem Fall normalerweise die Eltern oder Erziehungsberechtigten zur Verfügung. Sie haben sogar im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht die Aufgabe, für die Erziehung und Bildung – folglich auch für die schulische – Sorge zu tragen, die Kosten zu übernehmen und ggf. vorzufinanzieren. Konsequenterweise würde daraus folgen, dass später, wenn die Erträge aus Bildungsinvestitionen fließen, ein Anspruch der Eltern auf Rückzahlung oder Versorgung im Alter entsteht, wie dies in zahlreichen Kulturen noch der Fall ist, in denen die Familie und die Generationen einer Familie noch einen hohen Zusammenhalt aufweisen und eine stärkere wirtschaftliche Einheit bilden (z. B. in einigen asiatischen, lateinamerikanischen, angelsächsischen Ländern, Israel).

In Deutschland hat der Staat die Finanzierungsfunktion für die gesamten Kosten des schulischen Unterrichts und für die Hochschulbildung (Nulltarif) übernommen; eine Restgröße sind die in wenigen Bundesländern verbliebenen Studiengebühren. Die Familie hat wirtschaftlich entsprechend weniger finanziell vorzusorgen, und die gesetzliche Rentenversicherung ([Rentenversicherung](#), [Parafiskus](#)) hat dazu beigetragen, die Ausbildung der Kinder als wesentlichen Teil der Altersvorsorge zu betrachten. Der Staat beteiligt sich außerdem familieneinkommensabhängig zum Teil an den Lernkosten durch verschiedene Sozialleistungen und Unterhaltszahlungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs (z. B. Fortzahlung des Kindergeldes nach Vollendung des 18. Lebensjahres bis zur Vollendung des 25., solange der Sohn bzw. die Tochter sich in der Ausbildung befindet) und des BAföG (Bundes-Ausbildungsförderungsgesetz).

Die Finanzierung von Investitionen in Bildung (Investitionen in Humankapital) wird dann zu einem Problem und erfordert eine subsidiäre Funktion des Staates (Subsidiaritätsprinzip), wenn der Einzelne oder seine Familie die Mittel nicht aufbringen können. Im Gegensatz zu Investitionen in Sachkapital, die es dem Investor ermöglichen, auf dem Kapitalmarkt die notwendigen Gelder aufzunehmen, ist dies bei Investitionen in Humankapital nicht oder nur schwer möglich. Der Grund liegt in den Sicherheiten, die der Kreditgeber verlangt, um das Risiko der Rückzahlungsunfähigkeit zu reduzieren. Im Fall von Sachkapitalbildung lässt sich dieses als Sicherheit übereignen, etwa ein Haus. Im Fall der Humankapitalbildung ist das nicht möglich, da ein Zugriff auf das Humanvermögen durch das Grundrecht (Unverletzlichkeit der Person, Unveräußerlichkeit, Verbot der Zwangsarbeit) ausgeschlossen ist.

Dem Darlehensgeber verbleibt deshalb als Sicherheit lediglich ein Zugriff auf den monetären Ertragsstrom (Geldeinkommen). Aber auch dieser ist beschränkt, soweit es unpfändbares Einkommen ist. Vor allem aber weiß der Darlehensgeber nicht, ob der Darlehensnehmer Jahre später, z. B. nach dem Studium, bereit ist, Arbeit anzunehmen (Familiengründung, Mutterschaft) oder er/sie arbeitslos wird oder ob sich er/sie sich nicht absichtlich der Rückzahlung entzieht (Wohnortswechsel, Wegzug ins Ausland, falsche Einkommensangaben). Aus diesen Gründen sind Banken nur dann bereit, einen Schulbesuch oder ein Studium vorzufinanzieren, wenn sie auf andere Sicherheiten zurückgreifen können (dingliche Sicherheiten, Bürgschaft der Eltern etc.). Es ist deshalb vorteilhaft, wenn der Staat als Vorfinanzierer in all den Fällen auftritt, in denen eine Vorfinanzierung (Darlehensfinanzierung) von ertragreichen Bildungsinvestitionen ansonsten unterbliebe. Täte er das nicht, wäre das ein Verlust für den Einzelnen wie für die Gesellschaft insgesamt.

In der Regel übernimmt der Staat aus Praktikabilitätsgründen die gesamte Finanzierung der Unterrichtskosten während der Schulpflichtzeit, in Deutschland sogar darüber hinaus, nämlich die Oberstufe des Gymnasiums und das Hochschulstudium. Außerdem beteiligt er sich über Kindergeld, BAföG und steuerliche Vergünstigungen an den Kosten der Lebenshaltung.

Während diese Finanzierungsschwierigkeiten für Schul- und Hochschulbildung zutreffen und den Staat herausfordern, ist die Situation im beruflichen Teil der Bildung (Aus- und Weiterbildung) anders: Zum einen ist die zeitliche Differenz zwischen Kosten und Erträgen der beruflichen Ausbildung deutlich geringer. In vielen Berufen decken außerdem die Erträge (produktive Beiträge der Auszubildenden zum

Produktionsergebnis des Unternehmens) die Kosten der Ausbildung schon während der Ausbildungszeit. Zum anderen sind die ausbildenden Unternehmen und Betriebe im Gegensatz zu Banken und anderen Kreditinstituten bereit, die Kosten der Ausbildung vorzufinanzieren. Sie tun dies, weil sie die Auszubildenden selbst ausgesucht haben, wissen, welche Qualifikationen sie in Zukunft im Betrieb benötigen, und sie können mit relativ hoher Sicherheit damit rechnen, dass sie später einen Teil der selbst Ausgebildeten nach Beendigung der Ausbildung im regulären Arbeitsverhältnis beschäftigen werden. Die vorläufige Übernahme der Ausbildungskosten und deren Vorfinanzierung sind für sie vorteilhafter, als am Markt fremde Fachkräfte zu höheren Löhnen zu beschaffen.

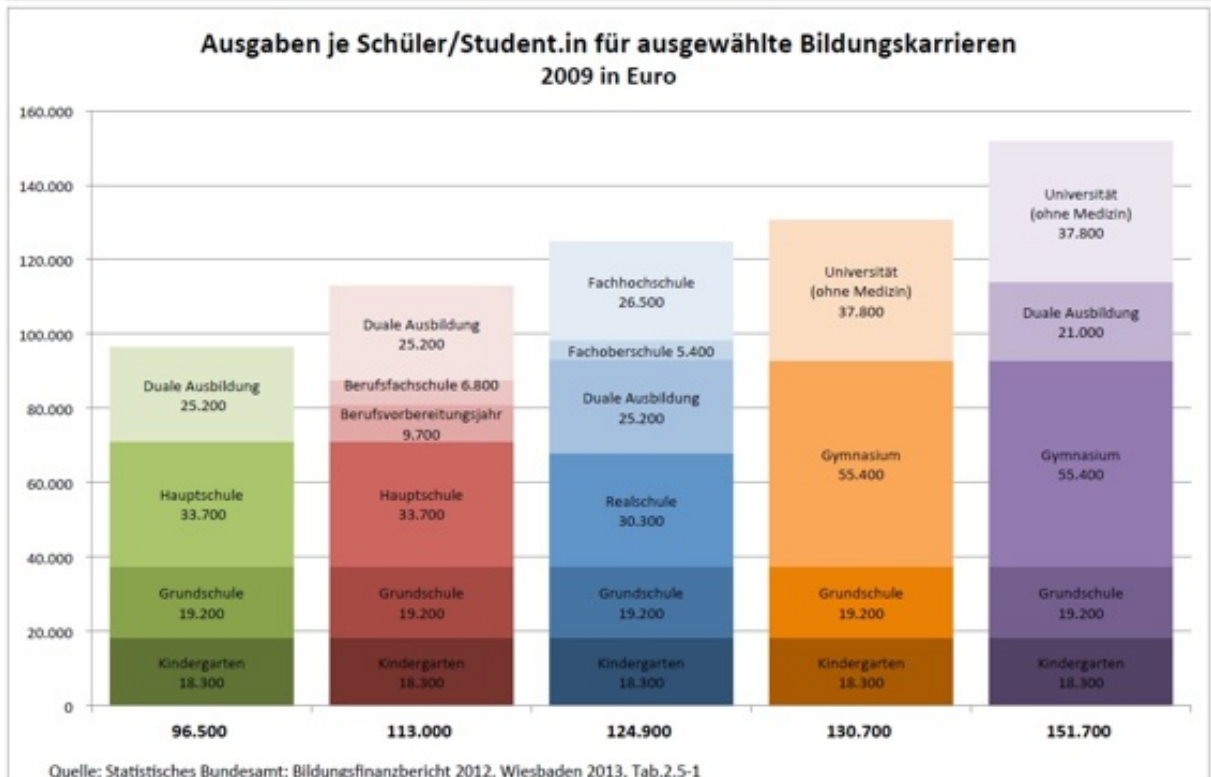
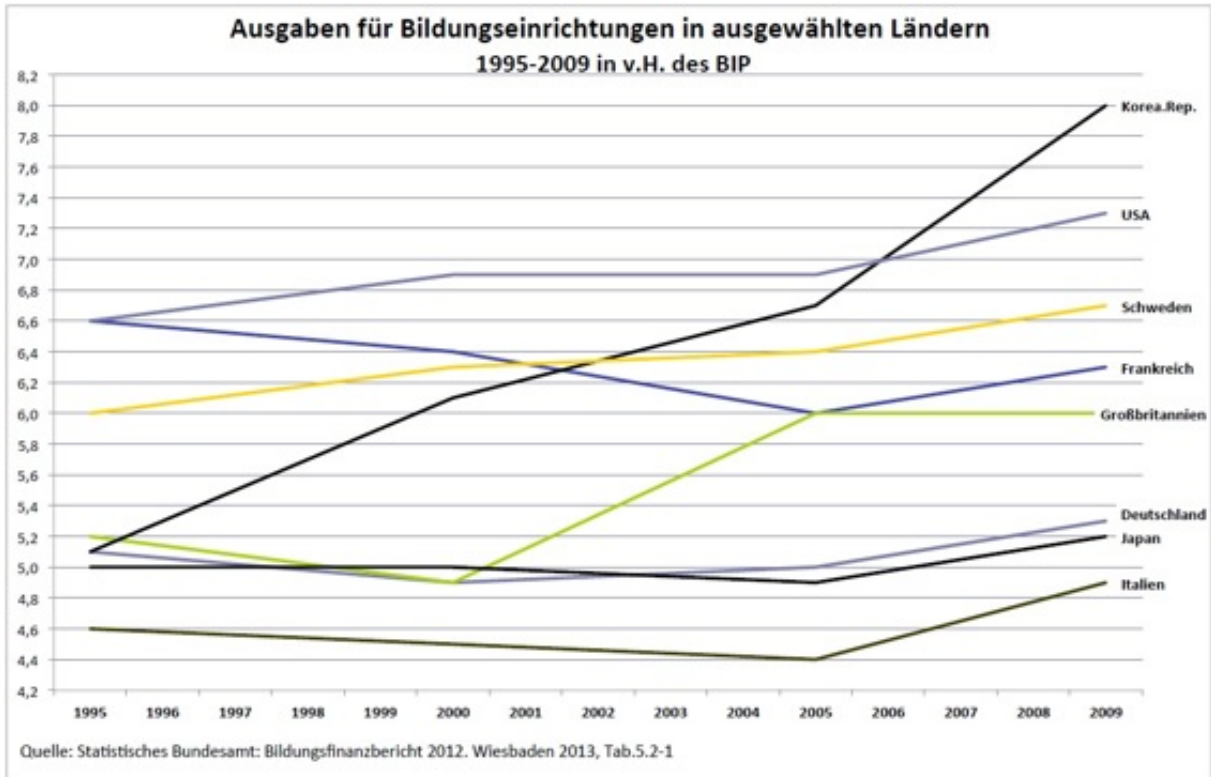
Dieses Verfahren der Finanzierung der beruflichen Ausbildung hat aber seine Grenze. Es greift nur in den Fällen, in denen Unternehmen und Betriebe bereit sind, Ausbildungsplätze anzubieten. Früher mussten Auszubildende Lehrgeld zahlen, um die Bereitschaft der Unternehmen zur Ausbildung zu erhöhen. Heute wird in diesen Fällen ebenfalls der Staat aktiv und zahlt Zulagen an die Unternehmen oder gibt ihnen steuerliche Anreize, was einer teilweisen Vorfinanzierung gleich kommt.

Unterscheidet man die Bildungsfinanzierung danach, wer die Mittel unmittelbar erhält, so lassen sich grundsätzlich zwei Verfahren der Bildungsfinanzierung unterscheiden: die Angebotsfinanzierung und die Nachfragefinanzierung. Bei der *Angebotsfinanzierung* finanziert der Staat den Schul-, Hochschul- oder Ausbildungsplatz unmittelbar. Die jeweilige Einrichtung erhält nach bestimmten Kriterien (Schüler-, Studenten-Absolventenzahlen, Kapazitätsverordnung) die Mittel. Von der Angebotsfinanzierung ist deutlich zu unterscheiden, wer Träger der Schulen, Hochschulen und

Ausbildungseinrichtungen ist und die Bildung bzw. Ausbildung durchführt (Bildungsproduktion). Dies muss keinesfalls der Staat sein, es können private Schulen oder auch eigenständige öffentliche Schulen sein.

Bei der *Nachfragefinanzierung* erhält der Schüler (Eltern) bzw. der Studierende die finanziellen Mittel, um mit diesen den Schul-, Hochschul-, Aus-oder Weiterbildungsplatz seiner Wahl zu finanzieren. Die Mittel können zweckgebunden in Form von Zuweisungen, etwa auch in Form eines Bildungsgutscheins oder in Form von Darlehen, die unter verschiedenen Bedingungen zurückzuzahlen sind, gewährt werden (s. Abb.). Diese Form der Bildungsfinanzierung macht deutlich, dass staatliche Bildungsproduktion und staatliche Bildungsfinanzierung zweierlei Dinge sind. Die Letztere würde konsequenterweise auch die Möglichkeit eröffnen, mit staatlichen Mitteln einen Schulplatz oder ein Studium im Ausland zu finanzieren. Voraussetzung wird dabei in der Regel sein, dass es sich um staatliche oder durch eine Akkreditierungseinrichtung anerkannte Schulen und Hochschulen (approved schools, chartered universities) handelt. Für die Entwicklung eines europäischen Bildungsmarktes ist diese Form der Finanzierung von besonderer Bedeutung ([EU: Bildungspolitik](#)). Sie macht deutlich, dass der Staat dem Bürger bei der Finanzierung seiner Bildung und Ausbildung behilflich sein und diesen weitestgehend frei entscheiden lassen muss, an welcher Schule oder Universität, ob einer staatlichen oder privaten, im In-oder Ausland er/sie sein Wissen erwerben möchte.

Schaubilder: Bildungsbudget(Zur Vergrößerung bitte anklicken)



Übersicht: Staatliche Bildungsfinanzierung(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Staatliche Bildungsfinanzierung

<p>Angebotsorientierte Finanzierung (Unmittelbarer Mittelempfänger ist die Schule bzw. Universität)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Finanzierung: strukturierter Haushalt (detaillierte Einzelvorgaben der Mittelverwendung durch die öffentliche Hand, kein unmittelbarer Zusammenhang zur erstellten Leistung); u. a. auch Defizitdeckungsverfahren für anerkannte Privatschulen • Flexibilisierter Haushalt (begrenzte zeitliche und sächliche Übertragbarkeit von Haushaltspositionen) • Globalhaushalt: nach Kennzahlen (Zielvorgaben) und diskretionär (leistungsbezogen) • Rechtlich selbständige Einrichtungen nach Kennzahlen, z. B. Anzahl der Schüler, Absolventen; pro-Kopf-Zuweisungen, pauschal etwa als Pauschale pro-Schüler, so z. B. Zuweisung an Privatschulen in einigen Bundesländern (Baden-Württemberg, Niedersachsen, ...) 	<p>Nachfrageorientierte Finanzierung der Lehr- als auch der Lernkosten zweckgebunden oder nicht</p> <p>a) vom Familieneinkommen unabhängig</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixbetrag pro Kopf/Jahr bzw. Semester als Voll- oder Teilkostenbetrag • Pro-Stück (z. B. Unterrichtseinheit, Vorlesung) als Vollstückkosten- oder Teilkostenzuschuss <p>b) einkommensabhängig pro Kopf gestaffelt als Bildungsgeld, -gutschein oder im Steuerabzugsverfahren nachträglich von der zu zahlenden Einkommensteuer in absoluten Beträgen bis zu einem Höchstbetrag abziehbar (Bürgergeld, negative Einkommensteuer, wenn der Abzugsbetrag die zu zahlende Einkommensteuer übertrifft: Nettoauszahlung)</p> <p>c) vom zu versteuernden Einkommen bis zu einem bestimmten Betrag absetzbar, z. B. als Sonderausgaben</p> <p>d) als Darlehen mit fester oder einkommensabhängiger Rückzahlung mit oder ohne Zinssubventionen, Staatsbürgerschaft speziellen Rückzahlungsfreistellungstatbeständen, wie z. B. Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Tod u. a.</p> <p>e) als Mischform von Zuschuss und Darlehen: z. B. BAföG, Meister-BAföG</p> <p>f) sonstige Vergünstigungen (Zuschüsse) zur Kranken- und Rentenversicherung (Anrechnungszeiten), Wohngeld, Zuschüsse zu Eintrittsgeldern öffentlicher Einrichtungen wie Museen, Theater u. a.</p>
--	--

Übersicht: Private Bildungsfinanzierung (Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Private Bildungsfinanzierung

Finanzierung der Lehrkosten (Kosten des Schul-, Studien-, Ausbildungsplatzes)	Finanzierung der Lernkosten (Lebenshaltungskosten, Lernmaterialien, Fahrkosten)
<ul style="list-style-type: none">• über Preise und Gebühren; Nutzer zahlt Unterrichts- und Studiengeld, früher auch Lehrgeld für die Berufsausbildung (bei staatlichen Einrichtungen: Schul- u. Studiengebühren bzw. -beiträge)• über freiwillige Leistungen von Spendern, Stiftern. Bei Spendern Zahlungen direkt oder indirekt über Schul-, Hochschulförder-, Ehemaligenvereine), als Barspenden oder auch Sachspenden und unentgeltliche Arbeitsleistungen von Eltern, Schülern, Studierenden oder anderen Förderern• über Nebenleistungen, z. B. durch Sponsoring, Werbung, Verkauf von Werbeartikeln wie T-Shirts u. ä., Vermietung von Räumlichkeiten, Verkauf von Dienstleistungen wie PC-Schulungen u. ä.	<ul style="list-style-type: none">• über Eigenmittel (Ersparnisse), Mittel der Eltern• über Stipendien u. a. private Zuwendungen Dritter (Verwandte, Freunde, private Stiftungen und Förderorganisationen, Unternehmen)• über Nebentätigkeit, Hilfskrafttätigkeit, z. B. an der Hochschule, Erwerbstätigkeit (eigenständig oder abhängig beschäftigt)

Literaturhinweise:

- BMBF: Bildungsfinanzbericht 2008;
- Lith, Ulrich van (1985), Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und die Finanzierung schulischer und akademischer Bildung, München (Oldenbourg);

- Ders. (1997), Finanzierung der beruflichen Bildung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr.7, S. 400 - 407.
- <http://www.schulfoerdervereine.de>.

Ulrich van Lith

Aus-und Weiterbildung, berufliche

Die berufliche Bildung ist im Gegensatz zur Allgemeinbildung (allgemeinbildende Schulen) auf das Aneignen von speziellen Kenntnissen und Fertigkeiten eines bestimmten Berufes (Ausbildung) oder auf den Erwerb von Zusatzqualifikationen (Weiterbildung) gerichtet. Im Gegensatz zu anderen Ländern, etwa bisher Großbritannien, ist die Berufsausbildung ganzheitlich, beruflich umfassend angelegt und nicht rein modulartig, ausschließlich fachbezogen. Sie findet als duale Ausbildung mit ihrem praktischen Teil im Betrieb und mit ihrem theoretischen Teil in der Berufsschule statt und dauert in der Regel 2,5 bis 3,5 Jahre. Die Definition der Berufe (Berufsbilder) erfolgt durch Berufsausbildungsordnungen, die zwischen den Tarifparteien unter Hinzuziehung von Experten auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (Bundesgesetz im Gegensatz zu den Schulgesetzen, die Landesgesetze sind) erarbeitet und dann vom Staat als rechtskräftig erklärt werden. In sie fließen unmittelbar die Arbeitsplatzanforderungen der Arbeitgeber ein, und zwar dergestalt, dass die Anforderungen eine allgemeine Gültigkeit haben, also nicht nur betriebsspezifisch sind, sondern auf dem nationalen und teils auch europäischen Arbeitsmarkt generell als Anforderungen anerkannt werden. 312 Berufe werden auf diese Art und Weise unterschieden.

Das deutsche Ausbildungssystem genießt, anders als das deutsche Schul- und Hochschulsystem, im Ausland hohes Ansehen. Die Erklärung dafür ist vor allem das starke Interesse der ausbildenden Betriebe und Unternehmen, sich möglichst guten qualifizierten Nachwuchs heranzuziehen: Da der größte Teil der Ausbildung im Betrieb stattfindet (betriebliche Ausbildung) und von den einzelnen Betrieben selbst zu finanzieren ist, ist das Interesse der Betriebe an einer guten und geeigneten Ausbildung sehr groß. Von der Ausbildung der Mitarbeiter hängt ganz wesentlich der langfristige Erfolg des Unternehmens ab. Das Interesse der Betriebe an einer guten Ausbildung ist daher deutlich größer als das einer öffentlichen Schule oder Hochschule, für die der Erfolg in der Ausbildung der Schüler und Studierenden keine oder kaum Konsequenzen hat.

Voraussetzung für eine berufliche Ausbildung ist ein Ausbildungsvertrag, der zwischen dem Auszubildenden und dem Betrieb abzuschließen ist. Das Problem ist, dass derartige Verträge auf freiwilliger Basis abgeschlossen werden und ein Unternehmen oder eine staatliche Verwaltung dazu nur bereit ist, wenn ein Bedarf besteht und die geeigneten Auszubildenden zu finden sind. Oft fallen die beruflichen Vorstellungen der Auszubildenden und der Ausbildungsbedarf der Wirtschaft auseinander. Auch halten sich Unternehmen in der Ausbildung dann zurück, wenn die geschäftlichen Aussichten auf längere Sicht nicht gut sind.

Hinzu kommt, dass es geburtenstarke und geburtenschwache Jahrgänge gibt und es dementsprechend zu einem Nachfrageüberhang oder einem Nachfragedefizit (Angebotsüberhang) an Ausbildungsplätzen kommen kann. So kommt es vor, dass nicht alle einen Ausbildungsplatz finden, die einen suchen, oder umgekehrt, nicht alle

Ausbildungsplätze besetzt werden können. Letzteres ist selbst dann möglich, wenn ein Teil der Ausbildungsplatzsuchenden keinen gefunden hat und arbeitslos wird, weil die Betroffenen die Anforderungen nicht erfüllen oder die von ihnen gesuchten Ausbildungsplätze (regional oder beruflich) nicht mit denen übereinstimmen, die verfügbar sind.

Um vor allen Dingen zu vermeiden, dass junge Menschen keinen Ausbildungsplatz finden und um die Auswahlfähigkeit zu erhöhen, wird deshalb immer wieder die Einführung einer Umlagefinanzierung von Ausbildungsplätzen erwogen. Eine solche Umlage soll von allen Betrieben erhoben werden, die ausgebildete Arbeitskräfte beschäftigen. Sie soll in einen Fonds eingezahlt werden, aus dem die Ausbildungsplätze finanziert werden. Die meisten dieser Vorschläge, die von Arbeitnehmerseite gemacht werden, sehen dabei vor, dass die Betriebe, die selbst ausbilden, in dem Maße wie sie ausbilden, von der Abgabe (Umlage) befreit werden. Das setzt allerdings voraus, dass die Kosten dieser Ausbildungsplätze erfasst werden, um die Umlage um diese zu kürzen. Es versteht sich, dass dies Verwaltungsaufwand verursacht und mit hoher Sicherheit dazu führt, dass die Fondsverwaltung präzise Vorschriften der Kostenerfassung sowie andere Vorschriften, die die Ausbildung regeln, den Betrieben auferlegt. Dies engt deren Handlungsspielraum ein und entlässt die Betriebe mehr und mehr aus der Verantwortung, selbst auszubilden. Die Steuerung der Ausbildung nach den Anforderungen des Beschäftigungssystems würde auf diese Weise aufgeweicht. U. a. aus diesen Gründen hat die Arbeitgeberseite einer solchen Regelung bisher nicht zugestimmt.

Tatsächlich beruht die Leistungsfähigkeit des deutschen dualen Systems der Berufsausbildung auf dem Prinzip der einzelbetrieblichen Finanzierung ([Bildungsfinanzierung](#)). Sie gibt den Anreiz, Ausbildungsbedarfe betrieblich sorgfältig abzuschätzen und qualitativ auszubilden. Um die Nachteile, die die einzelbetriebliche Finanzierung der Berufsausbildung mit sich bringt zu beseitigen, ist es deshalb zweckmäßiger, einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen durch Kostensenkung (Anpassung der Ausbildungsvergütung) bzw. Erhöhung der produktiven Beiträge der Auszubildenden als Kompensation für die vom Betrieb zu tragenden Ausbildungskosten zu erreichen. Außerdem kann und sollte der Staat in einer Sozialen Marktwirtschaft Ausbildungszulagen (Ausbildungssubventionen) und steuerliche Erleichterungen gewähren.

Die berufliche Weiterbildung ist im Gegensatz zur betrieblichen Ausbildung gesetzlich nicht geregelt, spielt aber im Zeitalter der Wissensgesellschaft und des lebenslangen Lernens eine immer größere Rolle ([Bildungs- und Wissenschaftspolitik](#)). Dabei wird der Einzelne mehr Verantwortung für seine Qualifizierung übernehmen müssen, um beruflich flexibel zu sein und das Risiko der Arbeitslosigkeit zu verringern. Das erfordert mehr Transparenz und Beratung durch zuständige Führungskräfte und Experten, wie es in einigen Betriebsvereinbarungen und inzwischen vereinzelt auch in Tarifverträgen ([Tarifrecht](#)) als vertraglicher Anspruch vorgesehen ist. Es setzt auch voraus, dass der Einzelne bereit ist, den in einer Reihe von Bundesländern bestehenden Rechtsanspruch auf Bildungsurlaub für die berufliche Weiterbildung zu nutzen und ggf. Freizeit zu opfern sowie sich an den Kosten der Weiterbildung zu beteiligen. Letzteres ist dann erforderlich, wenn die berufliche Weiterbildung zwar dem Einzelnen

nützt, nicht aber dem derzeitigen Arbeitgeber. Die [Bundesagentur für Arbeit](#) unterstützt außerdem im Rahmen der aktiven [Arbeitsmarktpolitik](#) Arbeitnehmer bei der Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung, um deren Arbeitslosigkeit von vornherein zu vermeiden. Fernunterricht, Internet und der Einsatz neuer Technologien eröffnen darüber hinaus kostengünstige Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung.

Literaturhinweise:

- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berufsbildungsbericht (jährlich) sowie Berichtssystem Weiterbildung VII (erscheint im 2-Jahresrhythmus);
- Lith, Ulrich van (1997), Finanzierung der beruflichen Bildung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr.7, S. 400 – 407.

Ulrich van Lith

EU: Bildungspolitik

Die Bildungssysteme sind nach wie vor in der Regel nationale, geschlossene Systeme. Das gilt auch für das deutsche, in das europäische und andere ausländische Schul- und Hochschulträger so ohne weiteres nicht eindringen können. Auch können nur die Schüler und Studenten im Ausland studieren, die dort wohnhaft sind, sich das von Hause aus finanziell leisten können oder die im Tauschverfahren (Schüler-, Studentenaustausch) im Ausland für kurze Frist studieren. Die Europäisierung und vor allem die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft stellen die Bildungssysteme aber wie manche bis vor wenigen Jahren staatlich und monopolistisch organisierte Dienstleistungs- und Industriezweige

(Telekommunikation, Energiewirtschaft) vor große Herausforderungen. Sie sind für den Bildungssektor besonders groß, weil die Kapitalmärkte weltweit verflochten sind, Investitionen und Arbeitsplätze dort entstehen, wo erfolgreich gewirtschaftet werden kann und entsprechend ausgebildete Kräfte jetzt und auch in Zukunft gefunden werden können. Entsprechend internationalisieren sich die Arbeitsmärkte.

Darüber hinaus aber kann die politische und gesellschaftliche Stabilität in Europa nur erreicht werden, wenn die Menschen sich gegenseitig verstehen, die Vielfalt der Kulturen genutzt und das Zusammenleben von gemeinsamen Werten, vor allem von dem Respekt vor dem Anderssein getragen wird. Das Bildungssystem der Vereinigten Staaten von Amerika hat in der Vergangenheit diesbezüglich Erstaunliches geleistet, nämlich Menschen verschiedenster Herkunft zu einer Gesellschaft geformt. In Europa wird es unter anderen Voraussetzungen Entsprechendes leisten müssen, wenn die Wirtschafts- und Währungsunion Bestand haben, die politische Einigung weiter Gestalt annehmen und die europäische Wirtschaft global ihre Konkurrenzfähigkeit ausbauen soll.

Die Frage stellt sich, wie denn die Europäische Bildungspolitik auszusehen hat, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Nach den Römischen Verträgen hatte die Europäische Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bildungs- und Wissenschaftspolitik keine eigenen Kompetenzen. Die Europäische Kommission konnte lediglich dem Europäischen Rat allgemeine Grundsätze für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung vorschlagen und Richtlinien zur Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen erlassen. Erst mit dem Vertrag zu Maastricht änderte sich dies (Artikel 126, 127). Die

Europäische Gemeinschaft erhielt den Auftrag, die Entwicklung qualitativ hochstehender Bildung zu fördern. Sie soll die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung derselben für die Inhalte und Gestaltung des Bildungssystems unterstützen und ergänzen. Die Kommission hat seitdem vor allem die Förderung der Sprachen der Mitglieder, der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, die Zusammenarbeit und den Informations- und Erfahrungsaustausch und in der beruflichen Bildung die Erleichterung von industriellen Wandlungsprozessen, Verbesserung der Erstausbildung und Weiterbildung sowie die Erleichterung der Aufnahme einer beruflichen Bildung zum Ziel. Der Vertrag von Amsterdam hat diesem Auftrag (Artikel 149,150) nichts hinzugefügt. Er betont lediglich in der Präambel die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, den Zugang zu Bildung und Weiterbildung offen zu halten und einen möglichst hohen Wissensstand ihrer Völker zu bewirken. Das gleiche gilt für den seit dem 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon, der allerdings Europa durch die Einrichtung eines europäischen Forschungsraumes stärkt, in dem Forscher, wissenschaftliche Kenntnisse und Technologien frei zirkulieren können.

Die EU hat diesen Auftrag durch eine Fülle von Maßnahmenprogrammen (Erasmus, Sokrates, Leonardo, etc. und Maßnahmengesetze) wahrgenommen, die erhebliche Mittel und einen entsprechenden Verwaltungsapparat beanspruchen. Ordnungspolitisch hat sie aus ihrem Auftrag bisher wenig gemacht und ist von einem offenen, über die nationalen, politisch-administrativen Grenzen hinweg freizügigen europäischen Bildungsmarkt trotz Austauschprogrammen weit entfernt. Das gilt für Studierende wie für Lehrer, Professoren und

andere Wissenschaftler, wenn sie in anderen Ländern der EU studieren bzw. tätig werden wollen.

So besteht für Schüler/-innen etwa die Möglichkeit des Besuches einer Schule im europäischen wie sonstigen Ausland lediglich im Rahmen des Schüleraustauschs; es sei denn, es handelt sich um Privatschulen, für die Schulgeld zu zahlen ist. Öffentliche Schulen haben kaum einen Anreiz, Schüler aus dem europäischen oder sonstigen Ausland aufzunehmen, da dies mehr Arbeit verursacht, aber keine zusätzlichen Mitteleinnahmen mit sich bringt. Ökonomisch ist das nichts anderes als Naturaltauschwirtschaft. Sie ist ineffizient und verhindert die Entstehung eines europäischen Bildungsmarktes, auf dem Schüler oder Studierende mit der Wahl ihrer Schule oder Universität zugleich auch die Mittel zur Finanzierung ihres Schul-oder Studienplatzes der Schule oder Universität zukommen lassen, etwa durch Bildungsgutscheine ([Bildungsfinanzierung](#)). Immerhin beanspruchen diejenigen, die im Ausland studieren, keinen Schul-oder Studienplatz im Inland. Sie entlasten also die inländischen Schulen und Universitäten.

Vor allem entsteht auf diese Weise ein gesunder Wettbewerb zwischen den Bildungssystemen und ihren Einrichtungen, der vor allem den jungen Menschen aber auch der Wirtschaft und Gesellschaft, und nicht zuletzt den Steuerzahlern zugute käme. Der Spezialisierungsgrad der Bildungseinrichtungen würde zunehmen, die Bildungs- und Ausbildungsproduktivitäten, also z. B. das, was ein Lehrer an Wissen pro Unterrichtsstunde vermitteln kann, würden ansteigen, neue Unterrichtskulturen würden miteinander wetteifern. Insbesondere in den Fremdsprachen, die im jeweiligen Land schneller und leichter zu erlernen sind und zugleich mit einem größeren Verständnis für die Kultur des

Landes verbunden werden können, wären Vorteile zu erwarten. Doch auch die Kosten eines Schul- und Studienplatzes würden aus den genannten Gründen tendenziell rückläufig sein und Regulierungen abgebaut (z. B. Hemmnisse im Dienst- und Besoldungsrecht), die die Mobilität der Lehrer und Professoren behindern. Effizienzgewinne könnten erzielt werden, weil z. B. Deutschlehrer in Großbritannien eingesetzt werden könnten und umgekehrt. Ungleichgewichte zwischen den Ländern (Überschüsse, Defizite an Lehrkräften und Dozenten) und die zum Teil erheblichen Differenzen, die zwischen der Besoldung von Lehrern, Professoren und anderen Wissenschaftlern in den verschiedenen Ländern bestehen, würden tendenziell abgebaut. Wie sehr die nationalen Bildungs"industrien" Europa geteilt haben, wird daran deutlich, dass die mittelalterliche Universität einen Lehrkörper besaß, der sich aus einer Vielzahl von Nationen zusammensetzte. Heute (2008) beträgt der Anteil ausländischer Professoren an deutschen Hochschulen immer noch nicht mehr als 5,6 %. Im Gegensatz dazu beschäftigt die deutsche Wirtschaft sozialversicherungspflichtig 6,9 % ausländische Arbeitnehmer.

Vieles spricht deshalb dafür, statt nur auf Maßnahmengesetze und auf Koordinierung der europäischen Bildungspolitiken zu setzen, zu dem Wettbewerb durch Abbau der Regulierungen und einer Umstellung der Finanzierung (Bildungsfinanzierung) langfristig einen europäischen Bildungsmarkt zu schaffen und die Grundlagen für eine politische Union zu legen. Die Bologna-Erklärung der EU, in der sich die Bildungsminister der Mitgliedsländer und Hochschulen zur europäischen Zusammenarbeit bekennen, würde dann mit mehr

Dynamik, marktgerechter und weniger bürokratisch umgesetzt.

Literaturhinweise:

- Verband Bildung und Erziehung (1998): Bildung im globalen Dorf – neue Chancen für die Schule, VBE-Dokumentationen, Bonn.
- Philipp, Christine (2000): Auf dem Wege zum europäischen Bildungsmarkt, Lohmar-Köln.
- Lith, Ulrich van (1997): Falsches Vertrauen in den Bildungsprotektionismus, in: Handelsblatt v. 5./6.1997, S. 47.

Ulrich van Lith

13. Spezielle Politikfelder

Agrarpolitik

Die Agrarpolitik nimmt in fast allen Ländern eine Sonderstellung in der Wirtschaftspolitik ein. Ausgeprägte Eingriffe des Staates in das Geschehen an den Agrarmärkten sind an der Tagesordnung. In Entwicklungsländern – die im Folgenden nicht weiter betrachtet werden – werden die Agrarpreise häufig unterhalb des Niveaus der Weltmarktpreise gehalten, um den armen Bevölkerungsschichten den Kauf von Nahrungsmitteln zu erleichtern. In den Industrieländern wird umgekehrt das Ziel verfolgt, den Landwirten ein ausreichendes Einkommen zu gewähren. Die Agrarpreise werden dort typischerweise – oft erheblich – über dem Niveau gestützt, das sich auf freien Märkten einstellen würde. Gleichzeitig werden in vielen Industrieländern erhebliche Subventionen an die Landwirtschaft gezahlt und vielfältige andere Eingriffe in die Agrarmärkte vorgenommen (Interventionismus).

Der Hintergrund für diese protektionistische Ausrichtung der Agrarpolitik in den meisten Industrieländern ist die Tatsache, dass die Einkommen der Landwirte eine Tendenz aufweisen, im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Wachstums hinter den Einkommen in anderen Wirtschaftsbereichen zurückzubleiben. Der Grund dafür liegt in einer besonderen Konstellation der Entwicklung von Nachfrage und Angebot an den Agrarmärkten. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und damit nach Agrarprodukten wächst langsamer als das gesamtwirtschaftliche Einkommen, weil Nahrungsmittel Sättigungsgüter sind: die „Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln“ ist gering, wie das in dem

(nach dem preußischen Statistiker Engel benannten) "Engelschen Gesetz" zum Ausdruck kommt. Wenn die Verbrauchereinkommen um ein Prozent steigen, nimmt die Nachfrage nach Agrarprodukten um deutlich weniger als ein Prozent zu. Gleichzeitig sind aber in der landwirtschaftlichen Erzeugung die Produktivitätsfortschritte (z.B. durch Ertragssteigerungen in der pflanzlichen und tierischen Produktion) besonders hoch, typischerweise sogar höher als im Durchschnitt der Volkswirtschaft. Das Angebotspotenzial bei Agrarprodukten wächst deshalb besonders schnell.

Das rasch steigende Angebot an den Agrarmärkten trifft also auf eine nur langsam wachsende Nachfrage. Die Folge ist, dass die Preise für Nahrungsmittel inflationsbereinigt tendenziell sinken (genauer: hinter der Preisentwicklung bei anderen Gütern zurückbleiben). Die Einkommen der Landwirte kommen auf diese Weise unter Druck. In Reaktion auf diesen Einkommensdruck nimmt die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft kontinuierlich ab. So waren z.B. in Deutschland (früheres Bundesgebiet) um 1950 noch etwa 5 Millionen Personen in der Landwirtschaft beschäftigt. Im Jahr 2007 waren es nur noch gut 1 Million (heutiges Bundesgebiet), wobei die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden noch stärker abgenommen hat. In anderen Industrieländern war der Verlauf ähnlich. Diese Abwanderung aus der Landwirtschaft und der sie auslösende Einkommensdruck gehen natürlich mit sozialen Problemen einher. Die umfangreichen Hilfen, welche die Landwirtschaft von der Agrarpolitik erhält, sind im Kern der Ausdruck des Bestrebens, diese sozialen Probleme mit Mitteln der Wirtschaftspolitik zu lindern.

So sehr dieses Bestreben politisch verständlich ist, so wenig kann aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht allerdings die

Wahl der Instrumente befriedigen, die traditionell von der Agrarpolitik eingesetzt wurden. Im Wesentlichen liefen diese Instrumente darauf hinaus, der Tendenz sinkender Agrarpreise entgegenzuwirken. Das wurde insbesondere dadurch angestrebt, dass Importe aus anderen Ländern durch Zölle und ähnliche Maßnahmen verteuert, Exporte mit Subventionen gefördert und im Inland Subventionen für Agrarprodukte gezahlt wurden. Die Marktsignale wurden dadurch außer Kraft gesetzt. In vielen Fällen entstand ein Überangebot an Agrarprodukten, das oft zunächst in staatliche Läger ("Interventionsläger") übernommen, schließlich aber mit Subventionen auf den Weltmarkt exportiert oder bisweilen sogar vernichtet wurde. Wenn die Weltmärkte nicht mehr aufnahmefähig waren oder die finanziellen Mittel für die Überschussbeseitigung nicht mehr ausreichten, wurde das Angebot in einigen Fällen durch Produktionskontingente beschränkt, die den einzelnen Landwirten auferlegt wurden, oder durch administrativ erzwungene Stilllegung von Flächen eingeschränkt.

Das wesentliche Bestreben der Agrarpolitik war es also, an den heimischen Märkten die Preise höher zu halten, als dies bei freiem Spiel der Marktkräfte der Fall gewesen wäre. Diese agrarpolitische Orientierung war aber aus zwei Gründen höchst problematisch. Erstens konnte das eigentliche Kernproblem der Landwirtschaft, nämlich das starke Angebotswachstum bei geringer Nachfragesteigerung, auf diese Weise nicht wirklich gelöst werden. Zwar konnte die jeweilige nationale Agrarpolitik den heimischen Landwirten durch die gestützten Agrarpreise den Eindruck vermitteln, die Nachfrage nach ihren Produkten sei hoch. Auf der weltweiten Ebene konnte auf diese Weise die Gesamtnachfrage aber natürlich nicht gesteigert werden. Letztlich lief die Agrarpolitik jedes einzelnen Landes deshalb darauf hinaus, den heimischen

Landwirten einen Absatzmarkt zu beschern, der Landwirten in anderen Ländern weggenommen wurde. Entsprechend führte diese Agrarpolitik, die von fast allen Industrieländern in ähnlicher Weise betrieben wurde, deshalb zu immer schärfer werdenden Handelskonflikten.

Zweitens setzte die Politik der Agrarpreisstützung nicht an der richtigen Stelle an, nämlich bei dem sozialen Problem, das sie beheben wollte. Direkte Einkommensübertragungen an Landwirte hätten dies leisten können, ohne die Marktsignale außer Kraft zu setzen. Die Agrarpolitik hat sich allerdings lange Zeit gegen diese Politikalternative gewehrt, weil sie gefürchtet hat, die staatliche Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen könnte auf diese Weise transparenter und damit politisch anfälliger werden.

Seit einigen Jahren hat allerdings weltweit ein Umdenken in der Agrarpolitik begonnen, und viele Länder haben angefangen, ihre Agrarpolitik zu reformieren. Auf der internationalen Ebene kam das in den neuen Regeln für den Agrarhandel zum Ausdruck, die in der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen (1986-94) beschlossen wurden ([Internationale Organisationen](#)). Die heftigen Konflikte im internationalen Agrarhandel sollen auf diese Weise abgebaut werden. Auf der nationalen Ebene haben immer mehr Länder begonnen, die Eingriffe in die Agrarmärkte zu reduzieren und stattdessen die landwirtschaftlichen Einkommen durch direkte Zahlungen zu stützen. Die Agrarpolitik ist also seit einiger Zeit weltweit auf dem Weg zu neuen Ufern, hat aber noch einen weiten Weg zu gehen, wenn sie durchgehend marktorientiert und zielgenau ausgestaltet werden soll.

Literaturhinweise:

- Henrichsmeyer, W. / Witzke, H. P. (1991), Agrarpolitik. Bd. 1, Agrarökonomische Grundlagen.

Stuttgart: UTB 1651;

- Henrichsmeyer, W. / Witzke, H. P. (1994), Agrarpolitik. Bd. 2, Bewertung und Willensbildung. Stuttgart: UTB 1718;
- OECD (2008), Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis. Paris: OECD.

Stefan Tangermann

Industriepolitik

Der Begriff Industriepolitik ist wissenschaftlich nicht eindeutig definiert und dadurch ständig einer kontroversen politischen und wissenschaftlichen Diskussion ausgesetzt. Eine Gemeinsamkeit aller Begriffsbestimmungen kann darin gesehen werden, dass Industriepolitik das Durchführen oder Unterlassen von staatlichen Eingriffen in die marktwirtschaftliche Allokation des industriellen Sektors bedeutet ([Interventionismus](#)). In diesem Sinne ist Industriepolitik die Summe aller staatlichen Maßnahmen, die eine politisch gewünschte Gestaltung industrieller Strukturen zur Folge haben.

Industriepolitisch motivierte Eingriffe in den Marktprozess stellen selbst in Marktwirtschaften ein wesentliches Handlungsfeld staatlicher Wirtschaftspolitik dar. Ist das Ziel einer Wirtschaftspolitik die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt, dann ist es Aufgabe der Industriepolitik, den Beitrag des industriellen Sektors zur Gesamtwohlfahrt zu optimieren. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Abgrenzung des Begriffs auch deshalb schwierig, weil die Definition des industriellen Sektors nicht ohne Probleme möglich ist. Dies hängt insbes. mit zunehmenden Überlappungen der drei Wirtschaftssektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistung zusammen.

Die verschiedenen Auffassungen bewegen sich daher zwischen einer auf den Industriebereich (sekundärer Sektor) bezogenen Strukturpolitik und der Einbeziehung aller staatlichen Maßnahmen (einschließlich primärer und tertiärer Sektor), welche darauf abzielen, die sich aus dem Marktgeschehen ergebende Entwicklung industrieller Strukturen zu beeinflussen. In der Praxis existiert eine Vielzahl von Maßnahmen, die hierfür ergriffen werden können. Beispielhaft seien Subventionen, Steuererleichterungen, staatliche Investitionen (Regierungsaufträge), materielle oder immaterielle Hilfe bei Unternehmensgründungen und auch die Gewährung von Bürgschaften erwähnt. Diese Instrumente werden von Wirtschaftswissenschaftlern in aller Regel als prozesspolitische Maßnahmen bezeichnet, die die Ergebnisse des freien Wettbewerbs verzerren. Sie stehen daher oft im Mittelpunkt der Kritik liberaler Ökonomen.

Unabhängig von einer möglichen Ausrichtung auf einzelne Branchen kann die Industrie-oder Strukturpolitik im Wesentlichen mit dem Ziel der *Erhaltung*, der *Anpassung* oder der *Gestaltung* industrieller Strukturen erfolgen. Diese Ziele unterscheiden sich hinsichtlich ihres Charakters. So werden Struktur-erhaltung und -anpassung als *passive* oder defensive, Struktur-gestaltung dagegen als *aktive* oder offensive Politik bezeichnet. Zumindest implizit werden vor dem Hintergrund zunehmender Erwerbslosigkeit die entsprechenden politischen Maßnahmen jedoch meist mit dem Ziel der Sicherung bestehender oder Schaffung neuer Arbeitsplätze betrieben. Unmittelbar deutlich wird dies bei dem Bestreben, rückläufige oder schrumpfende Branchen, beispielsweise aufgrund einer besonderen regionalen Bedeutung oder Autarkiebestrebungen (Landwirtschaft, Kohlebergbau), zu erhalten. Hingegen soll die Politik der Struktur-anpassung den notwendigen Wandel der

Produktionsstruktur im Wirtschaftsprozess erleichtern (z. B. Privatisierung in den Bereichen Telekommunikation und Strom). Eine gestaltende Industriepolitik soll darüber hinaus gezielt Wachstumsbranchen identifizieren und verfügbare Ressourcen eben diesen Sektoren zuführen (Raumfahrt, Transrapid, Biotechnologie).

Dabei ist jedoch zwingend zu beachten, dass die Erhaltung einer Branche, so wünschenswert dies gerade aus regionaler Sicht auch manchmal sein mag, Ressourcen dauerhaft in schrumpfenden Branchen bindet, die für aus dem Markt heraus entstandene Wachstumsbranchen nicht zur Verfügung stehen. Wachstumsverluste und Beschäftigungseinbußen sind die unmittelbare, aber meist nicht erkannte Folge. Diese Kritik richtet sich auch gegen Anpassungshilfen. Ursprünglich als zeitweilige Maßnahmen konzipiert, ist ihnen oft ein dauerhafter Charakter eigen. So ist es nur sehr schwer möglich, einmal gewährte Hilfen gegen den Widerstand der Betroffenen wieder abzusetzen (Subvention von Theatern oder Orchestern; Landwirtschaft).

Bestrebungen zur gezielten Förderung einzelner sog. Wachstumsbranchen sehen sich mit dem evolutorischem Charakter des Wirtschaftsprozesses konfrontiert. Grundsätzlich sind konkrete Ergebnisse des wettbewerblichen Marktes das Resultat einer Vielzahl individueller Entscheidungen und gerade nicht staatlicher Planung aufgrund einer politisch motivierten Zielvorgabe. Darum ist eine zuverlässige mittel-oder gar langfristige Prognose konkreter Ergebnisse des Wettbewerbs nicht möglich. Eine Politik der Strukturgestaltung ist somit grundsätzlich auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen und damit dem Risiko von Fehleinschätzungen und in der Folge der Verschwendung knapper Ressourcen ausgesetzt.

Darüber hinaus ist die gezielte Förderung einzelner Branchen mit der Diskriminierung nicht subventionierter Branchen und Unternehmen verbunden.

Industrie-und Strukturpolitik hat auch in einer Sozialen Marktwirtschaft dem evolutorischen Charakter wettbewerblicher Prozesse Rechnung zu tragen. Darum sollte sie sich darauf beschränken, wachstums-und beschäftigungsfördernde Rahmenbedingungen (Infrastruktur, Wettbewerbsordnung mit Rechtssicherheit, Eigentumsgarantie und Vertragsfreiheit) zu schaffen.

Wesentliches Merkmal einer Sozialen Marktwirtschaft ist neben anderen auch ein gewisses Maß an Solidarität. Es ist daher eine entscheidende Aufgabe, denjenigen zu helfen, die zeitweise oder dauerhaft noch nicht oder nicht mehr in der Lage sind, im Wettbewerb zu bestehen. Dies jedoch kann nicht Aufgabe der Industrie-oder Strukturpolitik sein, will die Soziale Marktwirtschaft nicht die Grundlage einer Umverteilung zu Gunsten dieses Personenkreises gefährden. Die Hilfe für ökonomisch schwache Personen ist Aufgabe der Sozialpolitik (Mindesteinkommen, staatliche Transfers in Form von Subjektförderung) und nicht einer Industriepolitik. Industriepolitik soll dementsprechend die Rahmenbedingungen schaffen, die eine optimale Allokation der Ressourcen über den Markt unter gleichen Bedingungen für alle Wirtschaftssubjekte gewährleisten, ohne dass der Staat prozesspolitisch eingreift.

Literaturhinweise:

- Brösse, U. (1999), Industriepolitik, 2. Aufl., München, Wien;
- Eichner, S. (2002), Wettbewerb, Industrieentwicklung und Industriepolitik, Berlin;

- Görgens, E./ Thuy, P. (1997),
Beschäftigungswirkungen industriepolitischer
Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland,
in: Behrends, S. (Hrsg.), Ordnungskonforme
Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin, S.
377-396;
- Hayek, F. A. von (1968), Der Wettbewerb als
Entdeckungsverfahren, Kiel;
- Oberender, P./ Daumann, F. (1995),
Industriepolitik, München.

Peter Oberender Stephan Ruckdäschel Thomas Rudolf

Energiepolitik

Ziele der Energiepolitik

Der Energieversorgung kommt eine Schlüsselfunktion für die Wirtschaft eines hochindustrialisierten Landes wie Deutschland zu. Ohne ausreichende Energie ist industrielle Produktion nicht vorstellbar. Ebenso sind Transportleistungen aller Art auf die Verfügbarkeit von Energie angewiesen. Aber auch private Haushalte benötigen in erheblichem Umfang Energie – für die Heizung, die Beleuchtung und alle denkbaren Arten von elektrisch betriebenen Geräten.

Ein angemessenes energiepolitisches Konzept muss sämtliche Anforderungen berücksichtigen, die an eine funktionsfähige und nachhaltige Energieversorgung gestellt werden. Dabei hat sich für die Energiepolitik das Leitbild des energiepolitischen Zieldreiecks etabliert. Die darin definierten und gleich gewichteten Ziele entsprechen in wesentlichen Teilen den Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung:

- **Wirtschaftlichkeit:** Die Energie soll zu angemessenen, das heißt unter Wettbewerbsbedingungen gebildeten Marktpreisen zur Verfügung stehen. Hierdurch sollen sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der energieverbrauchenden Wirtschaft am Standort Deutschland gesichert als auch soziale Gesichtspunkte der Versorgung der Bevölkerung berücksichtigt werden.
- **Versorgungssicherheit:** Eine kontinuierliche und stabile Energieversorgung soll zu jeder Zeit in Deutschland gewährleistet sein; unfreiwillige Energieversorgungsausfälle soll es nicht geben.
- **Umweltverträglichkeit:** Die Energieversorgung soll mit möglichst geringen negativen Umweltauswirkungen einhergehen. Insbesondere der Ausstoß von klimaschädlichen Gasen ist in den letzten Jahren zur größten umweltrelevanten Herausforderung der Energieversorgung geworden.

Die Ziele des energiepolitischen Zieldreiecks stehen nicht unabhängig nebeneinander. Teilweise gibt es komplementäre Beziehungen, teilweise aber auch klare Zielkonflikte. Bei der Gestaltung der energiepolitischen Rahmenbedingungen sind oftmals Trade-offs zwischen den verschiedenen Zielen des Dreiecks zu konstatieren. Eine höhere Umweltverträglichkeit oder eine gesteigerte Versorgungssicherheit ist in vielen Fällen mit höheren Preisen verbunden. Einige besonders umweltfreundliche Energieträger bringen zudem Probleme bei der Versorgungssicherheit mit sich. Auch die aktuelle Ausgangssituation der verschiedenen Zieldimensionen ist unterschiedlich: Während es – zumindest in Deutschland und Mitteleuropa – bei der Versorgungssicherheit darum geht, das erreichte hohe Niveau zu halten, müssen

Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit weiter gesteigert werden.

Die Energiepolitik steht im Spannungsfeld einer zukünftigen Austarierung von Marktkräften und Regulierungen. Dabei müssen Markt und Regulierung kein Widerspruch sein. Märkte wären ohne grundlegende Regelwerke nicht funktionsfähig. Schon die Möglichkeiten der Durchsetzung von Verträgen und des Schutzes des Eigentums basiert auf einer staatlichen Struktur. Der Strommarkt ist aus verschiedenen Gründen besonders auf Regeln für einen funktionierenden Wettbewerb angewiesen. Insbesondere kann diskriminierungsfreier Wettbewerb im Stromnetz nur sichergestellt werden, wenn der Netzzugang für alle Anbieter offen gehalten und die Preise entsprechend reguliert werden.

Auch die Integration der klimarelevanten Überlegungen in die Entscheidungen der Marktteilnehmer entsteht nicht spontan, sondern durch staatlichen Eingriff. Regulierung ist also in gewissem Maße Voraussetzung für Markthandeln. Regulierung kann aber marktliche Strukturen auch zerstören. Die Gefahr im Bereich der Stromerzeugung liegt darin, dass Regulierungen Marktmechanismen nicht nutzen oder ergänzen, sondern ersetzen. Marktprozesse sind jedoch erforderlich, um die Innovationen hervorzubringen und die Effizienzniveaus zu ermöglichen, die für die Energiewende unverzichtbar sind.

Regulierung für Wettbewerb und Umweltschutz

Die Stromwirtschaft ist wie wenige andere Branchen von Regulierungen geprägt, die mittelbar großen Einfluss auf die Gesamtwirtschaft haben. Dabei ist vor allem die Netzproblematik ein inhärentes Wettbewerbsproblem dieser Schlüsselbranche. Wettbewerb auf dem Strommarkt kann es ohne besondere regulatorische Maßnahmen nicht geben,

die insbesondere den Zugang zum Stromnetz für aktuelle und potenzielle Konkurrenten sicherstellen sollen. Die Liberalisierung des Strommarktes ist 1998 in Deutschland vollzogen worden. Die 2005 eingerichtete Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur) für Strom und Gas hat die Aufgabe, den Wettbewerb im Netz sicherzustellen. Von den Erfolgen bei der Sicherung des Wettbewerbs im Strommarkt gehen positive Wirkungen auf die gesamte Industrie und insbesondere auf energieintensive Branchen wie die Aluminiumherstellung aus. Für sie ist preisgünstiger Strom ein entscheidender Standortfaktor, aber auch für weniger energieintensive Unternehmen spielt der Strompreis als Teil der gesamten Kosten am Standort Deutschland eine wichtige Rolle.

Noch älter als die Öffnung des Strommarktes sind verschiedene Ansätze der Energiepolitik zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit der Energieversorgung. Die wichtigsten ökologisch motivierten Neuerungen der letzten 20 Jahre lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1991: Einführung des Stromeinspeisegesetzes
- 1998: Einführung der Stromsteuer
- 2000: Ersetzung des Stromeinspeisegesetzes durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- 2000: Ausstiegsbeschluss aus der Kernenergie
- 2002: Einführung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG)
- 2005: Start des europäischen Emissionshandels für Kohlendioxid
- 2010: Energiekonzept der Bundesregierung mit Ausbauzielen für die erneuerbaren Energien und einer Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke

- 2011: endgültige Stilllegung von acht Kernkraftwerken und Verkürzung der Restlaufzeiten für die verbleibenden Kernkraftwerke

Energiewende

Mitte März 2011 wurden unter dem Eindruck des Reaktorunglücks von Fukushima acht Kernkraftwerke in Deutschland vorläufig und später endgültig stillgelegt. Die verbleibenden Kernkraftwerke sollen in den nächsten Jahren vom Netz gehen. Damit wurde eine jahrzehntelange Debatte beendet und eine Technik zur Stromerzeugung in Deutschland aus dem Erzeugungsmix herausgenommen.

Es wäre jedoch falsch, die so genannte Energiewende auf die Verkürzung der Laufzeiten und das sofortige und endgültige Abschalten von acht Kernkraftwerken zu reduzieren. Die Energiewende ist deutlich umfassender und beinhaltet nicht zuletzt die durchgängige Umstellung der Stromerzeugungsstrukturen auf Erzeugungskapazitäten mit erneuerbarer Basis. Sie zielt darauf ab, die gesamte Versorgungsbasis über einen über mehrere Jahrzehnte laufenden Prozess neu zu gestalten und die hierfür notwendigen Infrastrukturen zu schaffen. Kernelement der Energiewende ist der Ausbau der erneuerbaren Energien wie Wind, Sonne und Biomasse, die bis zur Mitte des Jahrhunderts die Stromversorgung dominieren sollen. Hintergrund dieser Politik ist das Ziel der Bundesregierung und aller politischen Parteien, das Klima zu schützen und daher die Treibhausgasemissionen drastisch zu reduzieren – bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990. Mit dem europäischen Emissionshandel wurden zwar die gesamten Emissionen aus Kraftwerken und großen Industrieanlagen gedeckelt, mit der Förderung durch das Erneuerbare-

Energien-Gesetz werden aber zusätzlich einzelne klimafreundlichere Technologien differenziert gefördert.

Die Bundesregierung hat für den Ausbau erneuerbarer Energien ambitionierte Zielvorstellungen entwickelt. So soll der Anteil von Wind-, Solar- und Biomassestrom sowie anderer erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung bis 2050 auf 80 Prozent ansteigen. Für die Jahrzehnte auf dem Weg dahin sind Zwischenziele vorgesehen. Damit soll die Entwicklung der letzten Jahre fortgesetzt und verstärkt werden. Seit 1990 ist der Anteil der politisch favorisierten Stromquellen von 3,6 Prozent auf 19,9 Prozent im Jahr 2011 angestiegen. Nach einem Zuwachs um gut 16 Prozentpunkte innerhalb von zwei Jahrzehnten soll in dem verbleibenden doppelt so langen Zeitraum bis zur Jahrhundertmitte ein Anstieg um weitere rund 60 Prozentpunkte erreicht werden – allerdings auf einem verglichen mit heute niedrigeren Verbrauchs- und insbesondere Erzeugungsniveau zur Jahrhundertmitte. Auch die Europäische Union möchte, wie in ihrem Energiefahrplan 2050 beschrieben, die Energieerzeugung dekarbonisieren.

Das Kernelement der Energiewende ist in Deutschland die Förderung erneuerbarer Energien mit Hilfe des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Um den Ausbau erneuerbarer Energien anzureizen, wird den Anlagenbetreibern eine Mindestvergütung für regenerativ erzeugten Strom durch das EEG garantiert. Die Vergütungssätze unterscheiden sich nach Technologie und Anlagengröße. Sie werden in der Regel für 20 Jahre zugesichert und übersteigen den Marktpreis oft um ein Vielfaches.

Der nach dem EEG abgenommene und vergütete Strom wird von den Netzbetreibern an der Strombörse zu

Marktpreisen verkauft. Die Differenzkosten zwischen der durchschnittlich gezahlten Vergütung nach dem EEG und dem durchschnittlichen Marktpreis werden über ein Umlageverfahren auf die Stromverbraucher überwält (Ausgleichsmechanismus). Diese so genannte EEG-Umlage beträgt derzeit (2012) 3,6 Cent pro verbrauchter Kilowattstunde. Durch Ausnahmeregelungen ist eine teilweise Befreiung von der Zahlung der EEG-Umlage möglich (Ausgleichsregelung). Dies gilt insbesondere für stromintensiv produzierende Unternehmen.

Skalen- und Lerneffekte senken die Kosten für die Hersteller von Erneuerbare-Energien-Anlagen. Im aktuellen EEG werden diese Effekte durch regelmäßige Absenkungen der Vergütungssätze für neu installierte Anlagen berücksichtigt. Die Vergütung für Strom aus Wasserkraft sinkt zum Beispiel jährlich um 1 Prozent, die Vergütung für Strom aus Biomasse um 2 Prozent. Das heißt, der für 20 Jahre garantierte Vergütungssatz für jede Kilowattstunde eines Wasserkraftwerks, das 2012 ans Netz geht, ist 1 Prozent geringer als der für 20 Jahre garantierte Vergütungssatz eines Wasserkraftwerks, das bereits 2011 ans Netz ging. Nicht zuletzt um zu prüfen, ob die festgelegten Vergütungs- und Degressionssätze weiterhin angemessen sind, wird das EEG mit seinen Auswirkungen regelmäßig evaluiert. Die daraus resultierenden EEG-Erfahrungsberichte bilden die Grundlage für Gesetzesänderungen, insbesondere für die Anpassung der Vergütungssätze bzw. die regelmäßigen Absenkungen der Vergütungssätze.

Literaturhinweise:

- Erdmann, G./Zweifel, P. (2008), Energieökonomik. Theorie und Anwendungen, Heidelberg;
- Pollak, J./Schubert, S./Slominski, P. (2010), Die Energiepolitik der EU, Stuttgart;

- Schiffer, H.-W. (2010), Energiemarkt Deutschland, Köln.

Hubertus Bardt

Konjunkturpolitik

Konjunkturpolitik ist staatliche Prozesspolitik (vgl. [Ordnungspolitik-Prozesspolitik](#)), die auf eine Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (vgl. [Konjunktur](#)) zielt. Nach den vom Deutschen Bundestag bei verschiedenen Gelegenheiten formulierten Zielen geht es (a) um stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum (Vermeidung von Stagnation und Schwankungen), (b) um einen hohen Beschäftigungsstand (Vermeidung von [Arbeitslosigkeit](#)), (c) um Stabilität des Preisniveaus (Vermeidung von Inflation und Deflation), (d) um [außenwirtschaftliches Gleichgewicht](#) (Vermeidung von großem Verschuldungs- oder Forderungsaufbau zum Ausland hin). Ziel (a) liegt vorrangig im Interesse des Unternehmenssektors, Ziel (b) hebt primär auf Interessen des privaten Haushaltssektors ab. Weil die Ziele teilweise im Konflikt miteinander liegen, spricht man vom „magischen Viereck“ oder allgemeiner von „magischen Vielecken“. Ein wenig Hexerei sei mit dabei, wenn man die von der Sache her im Konflikt stehenden Ziele gleichzeitig und gleichermaßen verwirklichen wollte.

Zur Umsetzung müssen die Ziele mit bestimmten statistischen Indikatoren und Korridoren operationalisiert werden. Alle deutschen Bundesregierungen haben dabei die Ziele faktisch mit geringfügig unterschiedlicher Gewichtung verfolgt. Nach der Banken- und Finanzkrise nach 2007 vor allem vertraut kaum jemand mehr auf „Laisser-faire“, auf das Laufenlassen der Entwicklung nach dem Funktionieren freier Märkte (Hypothese effizienter Märkte). Man handelt

im Sinne der Regel Nr. 7 von Mankiw/Taylor: „Regierungen können manchmal die Marktergebnisse verbessern.“ Der geistige Vater der Sozialen Marktwirtschaft, [Alfred Müller-Armack](#), betrachtete aufgrund der Konjunkturschwankungen die Konjunkturpolitik als integralen Teil einer Sozialen Marktwirtschaft.

Kernfrage der Konjunkturpolitik war die Frage, ob man sich mehr auf Geldpolitik, mehr auf Fiskalpolitik oder auf beide Politikmaßnahmen stützen soll. Nach der Einführung des Euro, mit der Geldpolitik von der Europäischen Zentralbank nun nur noch für den gesamten Euro-Raum praktiziert werden kann, hat sich die Frage vorab vereinfacht: Weder Geldpolitik - noch etwa eine Wechselkurspolitik - stehen zur Erreichung nationaler Wirtschaftsziele zur Verfügung. Im Mittelpunkt steht die *antizyklische Fiskalpolitik*, wobei allerdings frühere empirische Erkenntnisse zu beachten sind.

Je nach empirischer Lage (nach latenten Entscheidungsneigungen von Investoren und Geldanlegern) in einem bestimmten Land und zu bestimmten Zeiten kann es für eine auf Konjunkturbelebung zielende makroökonomische Prozesspolitik dreierlei Ausgangslagen geben: (a) Sowohl Geldpolitik als auch Fiskalpolitik wirken, (b) nur Geldpolitik wirkt, (c) nur Fiskalpolitik wirkt. Durch empirische Wirtschaftsforschung, nicht durch akademischen Streit, waren und sind die Alternativen zu unterscheiden. Anhand empirisch gültiger makroökonomischer Modelle möglichst sind die Erfolgsaussichten bestimmter Maßnahmen (per Multiplikatoranalyse oder per Simulation) abzuklären. Praktisch bedeutsam sind dabei die bestehenden Verzögerungen (Erkenntnis-, Entscheidungs- und Wirkungs-Lag), damit man mit den Maßnahmen nicht in gegenläufige Konjunkturphasen hinein gerät.

Der *Wegfall nationaler Geldpolitik* durch den Euro, der 1999 als Buchgeld und 2002 als Bargeld eingeführt wurde, macht die nationale Konjunkturpolitik übersichtlicher. Zu erwähnen sind allerdings verbleibende spezielle „Liquiditätsfallen“ auch für die Eurogeldpolitik. Von der sog. Spekulations-oder Anlagekassenhaltung her ergeben sich Denkmodelle, die da und dort relevant werden können. Bei sehr niedrigem Zinsniveau kann es sein, dass alle Geldmengenerhöhungen der Zentralbank im Kassenbestand der Privaten gehalten werden (und weder zu Investitionen noch zu Konsum führen). Dies ist eine störende „*Liquiditätsfalle*“ für jegliche Geldpolitik mit Absichten einer Konjunkturbelebung; es funktioniert nur (c) Fiskalpolitik.

Ins Auge zu fassen bleiben Keynes' Idee des „deficit spending“ und die *Konzeption einer antizyklischen Fiskalpolitik*. John Maynard Keynes (1883 – 1946) war bei seinem 1936 veröffentlichten Buch „Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ u. a. von dem Gedanken bewegt, dass in einer Marktwirtschaft, wenn Arbeitskräfte und Produktionskapazitäten nicht ausgelastet sind, eine Erhöhung der Ausgaben für die Nachfrage den Ausstoß von Gütern und die Beschäftigung erhöht. Ausgaben steigern und sichern die Beschäftigung (ganz gleich, ob vom Staat, von Unternehmungen oder vom Publikum ausgehend). Der Staat könne – in Zeiten konjunktureller Flaute (vorübergehend) – durch eigene Ausgabensteigerung (evtl. bei Haushaltsdefizit) die unzulängliche private Nachfrage kompensieren und steigern. „Von dieser Anschauung ist es nur noch ein kleiner Schritt bis zur Annahme, dass die Regierung gezwungen wäre, Autos zu kaufen und zu stapeln“, warnte dagegen der amerikanische Soziologe David Riesman 1957. Dies kann nicht sein. Der „Motor“ der privatwirtschaftlichen

Konjunktur muss nach allen staatlichen Maßnahmen alsbald wieder „anspringen“.

Die antizyklische Fiskalpolitik hat allerdings auch *Schwächen*, auf die Politiker besonders achten müssen, wenn man nicht in eine überbordende staatliche Schuldenlast geraten will. Der Ablauf ist so gedacht: Staatliche Mehrausgaben für Konsum- und Investitionsgüter im Konjunkturabschwung (selbst mit Verschuldungssteigerung bei Haushaltsdefiziten), gefolgt von staatlichen Minderausgaben im Konjunkturaufschwung (mit Überschüssen zur Tilgung der vorangegangenen Schuldenerhöhung) usw. Probleme: Auf- und Abschwünge sind weder zeitlich noch nach Beträgen symmetrisch; Parlamentarier neigen dazu, sich kaum von Mehrausgaben und Mehrverschuldungen zurückziehen; Budgetausgleich über jeweils einen Zyklus hinweg gelingt praktisch kaum. Beim Europäischen Stabilitätspakt wurde die Idee antizyklischer Fiskalpolitik schlicht vergessen.

Literaturhinweise:

- KRUGMAN, P., WELLS, R. (2010), Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- MANKIW, N. G., TAYLOR, M. P. (2008), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg., 2000), Konjunkturforschung heute – Theorie, Messung, Empirie, Wiesbaden;
- WAGNER, A. (2009), Makroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen II, 3. Aufl., Marburg;
- WAGNER, A. (2009), Volkswirtschaft für jedermann. Die marktwirtschaftliche Demokratie in

Finanzkrisen und Globalisierung, 3. Aufl.,
München.

Adolf Wagner

Medienpolitik

Der Begriff der Medienpolitik bezeichnet sämtliche staatlichen Aktivitäten, die direkt oder indirekt auf die Ausgestaltung des gesellschaftlichen Kommunikations- bzw. Mediensystems gerichtet sind. In Abgrenzung zu den Medien für Individualkommunikation, wie insbesondere dem Telefon, konzentriert sich die *Medienpolitik* hauptsächlich auf das Gebiet der *Massenmedien*. Diese werden traditionell in drei Bereiche unterteilt: 1. *Presse* (insbesondere Zeitungen und Zeitschriften), 2. *Rundfunk* (Hörfunk und Fernsehen) sowie 3. (Kino-) *Film*. Die deutsche Medienpolitik steht in engem Zusammenhang mit der allgemeinen staatlichen Ordnung. Sie ist entscheidend geprägt worden durch mehrere Grundsatzurteile des Bundesverfassungsgerichts zur Interpretation der in Artikel 5 des Grundgesetzes verankerten Meinungsfreiheit und der darin genannten Pressefreiheit sowie der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film.

Oberstes *Ziel* der Medienpolitik ist die Garantie freier Meinungsbildung. Hierzu sind nach Ansicht des Gerichts ausgestaltende gesetzgeberische *Maßnahmen* erforderlich, da der Prozess der Meinungsbildung wesentlich durch die in den Massenmedien transportierten und dargestellten Meinungen beeinflusst wird. Ohne eine ausgestaltende Gesetzgebung, so die Argumentation, bestehe die Gefahr der freiheitsbeschränkenden Meinungsbeeinflussung bzw. -manipulation der Konsumenten durch die Medienanbieter. Aufgrund der suggestiven Kraft bewegter Bilder in Verbindung mit deren nahezu universeller Empfangbarkeit

wird diese Gefahr insbesondere im *Fernsehbereich* als hoch eingeschätzt. Entsprechend konzentriert sich die Medienpolitik vor allem auf diesen Bereich. Im Vordergrund steht dabei die Gewährleistung der gleichgewichtigen Darstellung des gesamtgesellschaftlichen Meinungsspektrums. Neben speziellen, publizistisch-inhaltlich motivierten Regelungen (Jugend- und Persönlichkeitsschutz, Gendarstellungsrecht, journalistische Sorgfaltspflicht usw.) schafft die Medienpolitik hierfür im Rundfunk einen ganz speziellen Ordnungsrahmen.

Anders als bei der weitgehend marktwirtschaftlich organisierten Presse- und Filmwirtschaft ist der Bereich der Fernseh- und Hörfunkveranstaltung durch eine sog. *duale Rundfunkordnung* gekennzeichnet. Gesetzliches Kernstück dieser Ordnung sind die Bestimmungen des von den Bundesländern geschlossenen Rundfunkstaatsvertrages (RfStV), welcher bundeseinheitliche Regelungen zu Programmgrundsätzen, Zulassungsvoraussetzungen, Konzentrations- und Werberegulungen sowie den Aufsichtsstrukturen des privaten Rundfunks enthält. Innerhalb der dualen Rundfunkordnung stehen sich sowohl privatwirtschaftlich als auch öffentlichrechtlich organisierte Anbieter gegenüber. Dabei finanzieren sich die *privaten* Anbieter vorwiegend durch Werbeeinnahmen oder direkte Abonnementgebühren (Pay-TV). Mit dieser Finanzierungsart verbindet das Bundesverfassungsgericht negative Auswirkungen auf das ausgestrahlte Programm. Die privaten Anbieter würden dementsprechend kein breit gefächertes Programm anbieten, sondern lediglich massenattraktive Angebote mit hohen Einschaltquoten ausstrahlen.

Im Gegensatz zu den privaten Veranstaltern erzielen die *öffentlich-rechtlichen* Anstalten den weitaus größten Teil ihrer Einnahmen durch die *Rundfunkgebühr*. Diese steht allein ihnen zu und ist unabhängig von der tatsächlichen Nutzung des Angebots von jedem Rundfunkteilnehmer zu entrichten. Dadurch soll ein frei von wirtschaftlichen Zwängen ausgerichtetes Angebot ermöglicht werden, welches auch Minderheiteninteressen berücksichtigt. Die Höhe der Rundfunkgebühr richtet sich nach den Bedarfsanmeldungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Diese werden von einem Sachverständigengremium, der *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF)*, auf ihre Plausibilität geprüft und von den Bundesländern im Rahmen des RfStV genehmigt. Darüber hinaus ist der öffentlichrechtliche Rundfunk mit einer umfassenden *Bestands- und Entwicklungsgarantie* ausgestattet. Dies bedeutet, dass der öffentlichrechtliche Rundfunk weder im Wettbewerbsprozess untergehen kann (Bestandsgarantie) noch auf einen bestimmten inhaltlichen und/oder technischen Umfang festgelegt ist, sondern im vollen Umfang offen für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen (Entwicklungsgarantie) bleiben muss.

Als Gegenleistung für das Gebührenprivileg obliegt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Aufgabe, die *Grundversorgung* der Bevölkerung mit Hörfunk und Fernsehen sicherzustellen. Dabei handelt es sich nicht um eine Mindestversorgung, sondern sie umfasst den gesamten klassischen Rundfunkauftrag und schließt gleichermaßen bildende, kulturelle und unterhaltende Elemente mit ein. Aufgrund der grundgesetzlich garantierten Staatsfreiheit des Rundfunks sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten frei, den Inhalt des Grundversorgungsauftrages selbst zu bestimmen. Um innerhalb des gesendeten Programms auch

tatsächlich ein breites Meinungsspektrum sicherzustellen, sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten in sich plural organisiert. Hierfür verfügt jede Anstalt über einen *Rundfunkrat* (ZDF: Fernsehrat). Dieser setzt sich aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen (Parteien, Verbände, Kirchen usw.) zusammen und bestimmt u.a. die Richtlinien der Programmpolitik.

Über die Einhaltung der inhaltlichen Bestimmungen des RfStV bei den privaten Veranstaltern wachen die von den Bundesländern gegründeten und ebenfalls binnenplural organisierten *Landesmedienanstalten*. Gleichzeitig lizenzieren sie die privaten Anbieter. Dieses beinhaltet die Auswahl aus den verschiedenen Bewerbern um eine Sendelizenz und die Vergabe der knappen Funk- bzw. Kabelübermittlungsfrequenzen. Weiterhin existiert für den privaten Rundfunk zur Verhinderung übermäßiger Meinungsmacht eine *rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle*. Hierfür haben die Bundesländer die *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)* als staatsfernes Organ mit Sitz in Potsdam geschaffen. Im Gegensatz zum allgemeinen Wettbewerbsrecht wird nicht allein das externe Unternehmenswachstum durch Fusionen und Firmenübernahmen überwacht, sondern auch das interne Wachstum auf maximal 30 Prozent Zuschauermarktanteil begrenzt.

In jüngerer Zeit ist die Ausgestaltung der deutschen Medienpolitik durch die umfassende Digitalisierung der Medien vor neue Herausforderungen gestellt worden. Das betrifft insbesondere die fortschreitende Entwicklung internetbasierter, interaktiver *neuer Medien*. Diese machen eine trennscharfe Abgrenzung zwischen dem auf den technischen Vorgang des Transportes von Signalen über

Telekommunikationsnetze zielenden Telekommunikationsbegriff und dem klassischen Rundfunkbegriff kaum noch möglich. Der Gesetzgeber hat hierauf mit dem Begriff der „*Telemedien*“ und dem *Telemediengesetz* reagiert, ohne allerdings den Telemedienbegriff inhaltlich eindeutig zu bestimmen. Die Definition ist vom Gesetzgeber nicht positiv vorgegeben, sondern ergibt sich aus der Negativabgrenzung. Danach gehören zu den Telemediendiensten alle elektronischen Kommunikations- und Informationsdienste, die weder Telekommunikationsdienste noch Rundfunk darstellen. Im Gegensatz zu Rundfunkangeboten sind Telemedien grundsätzlich anmelde- und zulassungsfrei.

Zentrales Kriterium zur Unterscheidung von Rundfunk und Telemediendiensten ist der meinungsbildende Einfluss des jeweiligen Angebots. Dieser ist auf Grund des an die Allgemeinheit gerichteten Merkmals der Darbietung redaktionell gestalteter Inhalte in Übereinstimmung mit der verfassungsrechtlichen Rundfunkrechtsprechung bei Rundfunkangeboten regelmäßig höher zu bewerten als bei weniger meinungsbeeinflussenden Telemediendiensten. Insofern sind auch weiterhin alle redaktionell geplanten Darbietungsformen, bei denen das Internet lediglich ein weiterer - oder auch der einzige - technische(r) Verbreitungsweg ist, wie zum Beispiel Fernsehen über das Internet (IPTV), Live Streaming oder Web Casting, als Rundfunk zu klassifizieren und durch die Landesmedienanstalten zu lizenzieren. Video-on-Demand-Abrufdienste sowie Teleshoppingangebote mit erkennbar im Vordergrund stehendem Verkaufszweck sind demgegenüber zulassungsfreie Telemediendienste, ebenso wie z.B. Onlineshops, elektronische Presse, Chat-Rooms oder Internetsuchmaschinen. Der technische Vorgang der

Zugangsvermittlung zum Internet (access providing) ist als Transportleistung hingegen auch weiterhin als reine Telekommunikationsleistung zu betrachten.

Neben der rechtlichen Einordnung neuer Medien stellt sich vor allem für den Bereich des gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Frage nach Art und Umfang des Angebots öffentlichrechtlicher Telemedien. Dabei geht es im Kern um die Frage, inwieweit die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die durch die Entwicklungsgarantie grundsätzlich gedeckte Freiheit, den Programmauftrag auch mit Hilfe neuer Medien auszuführen, mit dem europarechtlichen Verbot unzulässiger Beihilfen in Einklang zu bringen ist.

Mit der Einführung des *Drei-Stufen-Tests* konnte der Gesetzgeber schließlich einen Kompromiss zwischen dem EU-Beihilferecht und der Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herbeiführen. Demnach sind, in Analogie zum ähnlich gelagerten Public-Value-Test der britischen BBC, öffentlichrechtliche Telemedien dann zulässig, wenn das Angebot dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag entspricht und es einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet, d.h. vor allem einen publizistischen Mehrwert für den Nutzer bietet. Darüber hinaus muss der finanzielle Mehraufwand für die Erbringung des zusätzlichen Angebotes quantifiziert und als zusätzliches Abwägungskriterium herangezogen werden. Im Sinne des Prinzips der Staatsferne obliegt die Durchführung des Drei-Stufen-Tests den Rundfunkräten der jeweiligen Anstalten. Damit gewinnt das binnenplurale Instrument der Gremienkontrolle zukünftig deutlich an Gewicht.

Mit der zunehmenden Möglichkeit, Rundfunkinhalte auch mithilfe des Internets zu übertragen, und der daraus resultierenden starken Ausweitung der

Rundfunkgebührenpflicht auf PCs und Smartphones ist in jüngster Zeit verstärkt über eine *Reform der Rundfunkgebühr* diskutiert worden. Anstatt wie bisher auf das Kriterium des Bereithaltens eines potenziellen Rundfunkempfangsgerätes abzustellen, soll zukünftig, nicht zuletzt auf Grund der Ubiquität derartiger Geräte, auf dieses Kriterium vollständig verzichtet und die Gebühr geräteunabhängig direkt pro Haushalt bzw. Betriebsstätte entrichtet werden. Mit der Einführung dieser sog. *Haushaltsabgabe* versprechen sich die zuständigen Länderministerpräsidenten neben der Vereinheitlichung des Gebührensatzes vor allem einen geringeren administrativen Aufwand bei der Gebührenerhebung sowie eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung. Die neue *Haushaltsabgabe* soll mit dem 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag zum 1.1.2013 in Kraft treten.

Zukünftig ist auf Grund des technischen Fortschritts im Bereich der Übertragungstechniken mit einem weiteren deutlichen Wachstum neuer Medien zu rechnen. Durch den internationalen, grenzüberschreitenden Charakter neuer digitaler Medienangebote stößt die traditionelle, weitgehend national ausgerichtete Medienpolitik verstärkt an kompetenzrechtliche und gestalterische Grenzen. Anstatt weiterhin fast ausschließlich auf die Gestaltung der Angebotsseite zu fokussieren, wird die Medienpolitik zur Zielerreichung in Zukunft verstärkt auch die Nachfrageseite mit einbeziehen müssen. Zu denken ist hier insbesondere an die verstärkte Vermittlung von *Medienkompetenz* der Rezipienten, angefangen bereits im Kinder- und Jugendalter.

Literaturhinweise:

- Eickhof, N./ Never, H. (2000), Rundfunkfreiheit ohne traditionellen Anstaltsschutz?, Hamburger

Jahrbuch für Wirtschaftsund Gesellschaftspolitik,
45. S. 293-315;

- Heinrich, J. (1999), Medienökonomie, Band 2: Hörfunk und Fernsehen, Opladen;
- Never, H. (2002), Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, Baden-Baden.

Norbert EickhofHenning Never

Mittelstandspolitik

Mittelstandspolitik ist die besondere Wirtschaftspolitik für den selbstständigen Mittelstand, der in Deutschland 96 Prozent aller Unternehmenseinheiten ausmacht. Der Mittelstand stellt eine heterogene Gruppe dar; er setzt sich zusammen aus Handwerk, Einzelhandel, den freien Berufen, dem Dienstleistungsgewerbe sowie Klein- und Mittelbetrieben der Verarbeitenden Wirtschaft bis zu einer Betriebsgröße von 500 Mitarbeitern.

Jede Marktwirtschaft ist um so stärker, je besser ihr Wettbewerb funktioniert. Dieser aber hängt von der Zahl und der Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Unternehmen ab. Die Politik wird jedoch weitgehend von öffentlichen Unternehmen oder von großen Kapitalgesellschaften dominiert, mit der Folge, dass sich viele generelle Gesetze mittelstandsfeindlich auswirken:

- Absolut gleiche Bürokratieranforderungen an die Unternehmen wirken sich relativ um so belastender aus, je kleiner die Betriebe sind.
- Missbräuchliche Nutzung einer marktbeherrschenden Position wirkt sich oft mittelstandsdiskriminierend aus (z. B. Zuliefererdiskriminierung).

- Von allen wirtschaftlichen Führungspersonlichkeiten haften nur Unternehmer (nicht Manager) persönlich und mit ihrem gesamten Privatvermögen für Verluste ihres Unternehmens.
- Managergehälter gelten als Kosten des Unternehmens, Unternehmerlohn muss als Gewinn versteuert werden.
- Nur Personalunternehmen unterliegen pro Generation einmal der Erbschaftsteuer.
- Internationale Konzerne können Gewinne weltweit verlagern, mittelständische Unternehmen bleiben i. d. R. national für den Fiskus erreichbar und tragen deshalb mehr als zwei Drittel der öffentlichen Finanzlast.

Marktwirtschaft ist nur gerecht, wenn Chancengleichheit gegeben ist. Mittelstandspolitik soll deshalb die Chancengleichheit der kleinen und mittleren Personalunternehmen sichern. Dazu dienen

- Mittelstandsförderungsgesetze, welche z. B. in der öffentlichen Auftragsvergabe mittelstandsgerechte Auftragsvolumina fordern,
- Privatisierung öffentlicher Leistungsbereiche, um auf diesem Feld Wettbewerbsgleichheit zu erzielen,
- Kartell- und Monopolkontrolle ([Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen](#)), um unfaire Praktiken marktbeherrschender Konzerne zu verhindern,
- öffentliche Existenzgründungskredite, weil jungen und Kleinunternehmern ohne Eigenmittel der Kapitalmarkt verschlossen bleibt,

- verstärkte [Deregulierung](#), um die Belastung des Mittelstandes mit Bürokratie und Verwaltung zu mindern.

Die Mittelstandspolitik leidet darunter, dass sie politisch keine so starke Lobby hat wie die Gewerkschaften oder die Großunternehmen; aufgrund der Mitbestimmung besteht eine Koalition aus Arbeitgeber und Gewerkschaft gegenüber dem Staat als Träger der Wirtschaftspolitik. Zudem hat die Eigenständigkeit der mittelständischen Unternehmer zur Zersplitterung der mittelständischen Interessenvertretungen geführt. Da die mittelständischen Unternehmen aber 80 Prozent der Arbeitnehmer der Wirtschaft beschäftigen, könnten sie theoretisch allein politische Mehrheiten mobilisieren und eine mittelstandsorientierte Wirtschaftspolitik durchsetzen. Noch fehlt aber das Bewusstsein, dass sich die Interessen des Mittelstandes eher mit den Zielen der [Sozialen Marktwirtschaft](#) vereinbaren lassen. Die von mächtigen Lobbygruppen erstrittenen Sonderregelungen wenden sich oft gegen die Interessen des Mittelstandes. Mittelstandspolitik bleibt darum die ständige Forderung nach Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Gleichwertigkeit an die Politik in einer Sozialen Marktwirtschaft.

Literaturhinweise

- Hamer, E. (1987), Das mittelständische Unternehmen, Stuttgart;
- Ders. (2001), Was ist ein Unternehmer?, München;
- Ders. (1996), Mittelstand und Sozialpolitik, Schriftenreihe des Mittelstandsinstitutes Niedersachsen, Regensburg.

Eberhard Hamer

Strukturpolitik

Der Begriff Strukturpolitik wird in verschiedenartiger Weise verwendet. Häufig wird darunter allein die regionale und die sektorale Strukturpolitik verstanden. Auf diese beiden Politikfelder wird im Folgenden eingegangen. Der ökonomische Strukturbegriff wird jedoch in allen Politikbereichen, insbesondere auch in der Einkommens- und [Vermögenspolitik](#) sowie in der [Arbeitsmarktpolitik](#) benutzt. Immer dann, wenn es um das Gefüge ökonomischer Erscheinungen und deren staatliche Gestaltung geht, wird von Strukturpolitik gesprochen.

Verwirrend ist die Tatsache, dass unter dem Deckmantel Strukturpolitik die unterschiedlichsten ordnungspolitischen Vorstellungen verfolgt werden: einerseits die Schaffung eines unverzichtbaren staatlichen Ordnungsrahmens für eine möglichst erfolgreiche, gesamtgesellschaftlich zuträgliche Entfaltung der privaten Initiative (z. B. Geldwertstabilitätspolitik, Wettbewerbs-, Eigentums- und Umweltpolitik), andererseits die Ausschaltung oder Behinderung des Wirkens von Marktkräften (z. B. marktwidrige, wettbewerbsbeschränkende, protektionistische Maßnahmen für einzelne Branchen, Subventionspolitik, investitionslenkende staatliche Eingriffe, auch mit Geboten, Verboten oder massiven diskriminierenden finanziellen Anreizen und Strafen). Immer wenn von Strukturpolitik gesprochen wird, sollte daher im Einzelnen geprüft werden, welche (eventuell einseitig interessengefärbten) Ziele mit welchen (oftmals marktwidrigen) Maßnahmen verfolgt werden. Üblicherweise werden im politischen Meinungsstreit die eigentlichen Beweggründe staatlichen Handelns getarnt und bedenkliche wirtschaftspolitische Interventionen als harmlos hingestellt ([Interventionismus](#)).

Als unbedenklich gilt weithin die regionale Strukturpolitik. Die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ soll vor allem die standortpolitischen Nachteile ländlicher Gebiete und vieler Randzonen vermindern. Auch die EU hat mehrere Strukturfonds eingerichtet, die den Rückstand der am stärksten benachteiligten und der im Entwicklungsstand erheblich zurückgebliebenen Gebiete verringern sollen. Insbesondere geht es um den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Verkehrswege, Energie- und Wasserversorgung, Entwicklungsprogramme für Gewerbegebiete), aber auch um Investitionsanreize und -zuschüsse (EU: Regional- und Strukturpolitik). Vor allem für Ostdeutschland waren und sind zum Teil noch jetzt Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik von erheblicher Bedeutung. Zu beachten ist freilich, dass finanzielle Investitionsanreize als Dauermaßnahme eine schädliche Gewöhnung an staatliche Hilfen (Subventionsmentalität) erzeugen, zu Wettbewerbsverzerrungen führen und Ausgleichsmaßnahmen nicht geförderter Regionen auslösen können. Beim Ausbau der Verkehrswege ist die einseitige Förderung von öffentlichen Unternehmen (defizitäre Eisenbahnen) und die bewusste Hinnahme von Engpässen in anderen Wegenetzen aus ideologischen Gründen als Fehlentwicklung der regionalen Strukturpolitik zu kennzeichnen.

Die sektorale Strukturpolitik, die den ständigen strukturellen Wandel der Wirtschaft fördernd begleiten soll, hat widersinniger Weise weit überwiegend strukturkonservierenden Charakter. Der Druck von Interessentengruppen, einschließlich der Gewerkschaften, und die Sorge vor Arbeitsplatzverlusten veranlassen Politiker häufig dazu, Schutzmaßnahmen zugunsten tendenziell schrumpfender Wirtschaftszweige zu ergreifen.

Wie die Geschichte des Steinkohlenbergbaus und des Eisenbahnverkehrs zeigt, verzögern die für die Steuerzahler höchst kostspieligen Strukturkonservierungen jedoch lediglich die letztlich doch unaufhaltsamen Anpassungsschritte. Wer auf Strukturhaltung setzt, erweist sich als kurzfristig handelnder Akteur.

Ein anderer Bereich der sektoralen Strukturpolitik ist auf die Förderung des strukturellen Wandels gerichtet. Gelegentlich haben Politiker behauptet, sie wüssten besser als die angeblich meist kurzfristig denkenden Unternehmer, welche Wirtschaftsbereiche sich rasch entwickelten und deshalb mit produktorientierten Forschungssubventionen zu fördern seien („vorausschauende Strukturpolitik“). Solche Behauptungen haben sich regelmäßig als verfehlt und als Anmaßung von Wissen erwiesen. Andererseits werden aussichtsreiche Produktlinien, etwa die Gentechnik und die Kernkrafttechnik, in ihrer Entwicklung aus politischen Gründen massiv behindert.

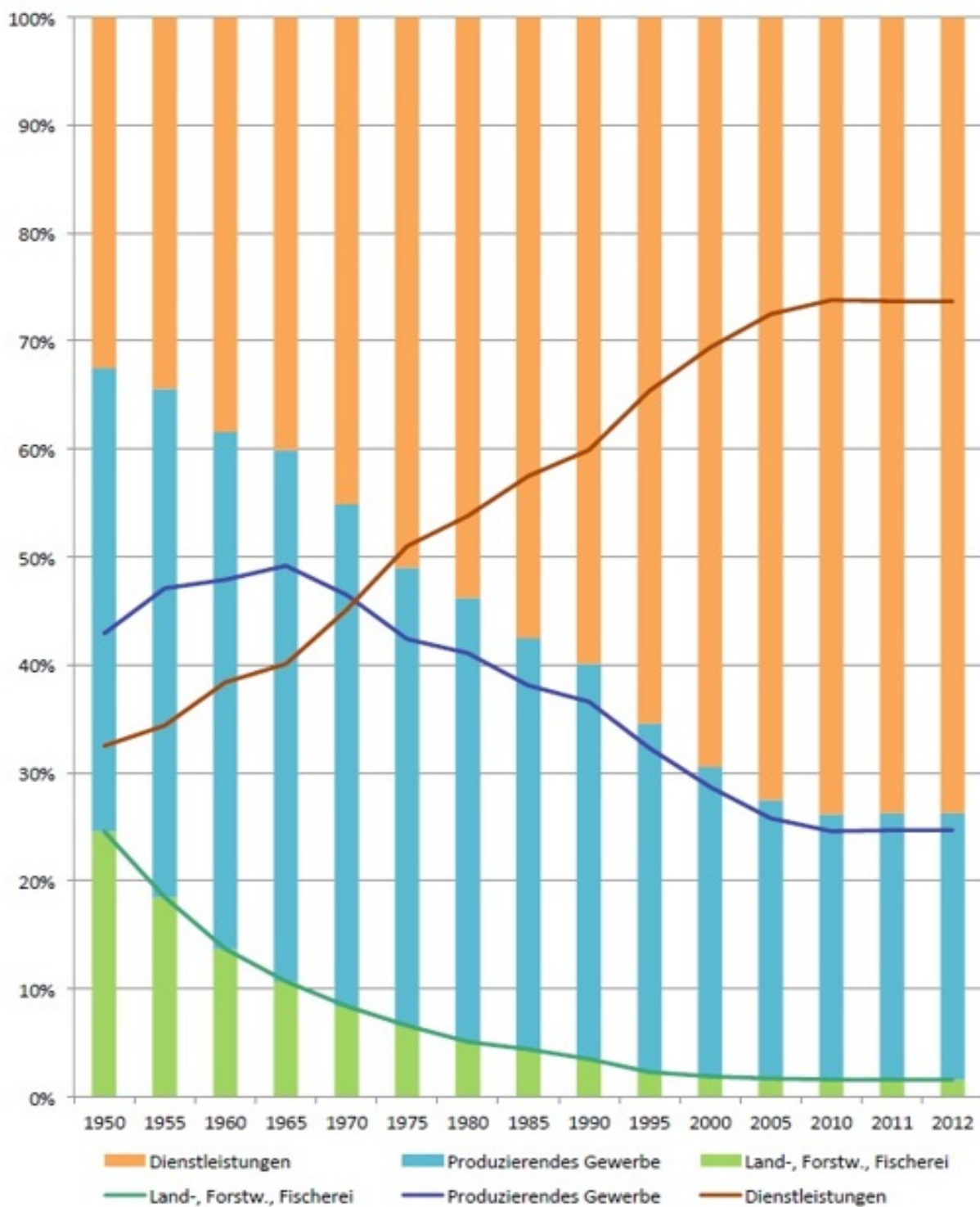
Nichts einzuwenden ist gegen die verstärkte Förderung der Grundlagenforschung und gegen eine bislang weithin fehlende vorausschauende Förderung der Ausbildung in Mangelberufen. Im Übrigen sollte sich die sektorale Strukturpolitik darauf konzentrieren, Entwicklungshemmnisse in aussichtsreichen Branchen (Marktzugangsbeschränkungen und staatliche Regulierung) zu beseitigen. Zur Förderung des strukturellen Wandels gehört auch der Abbau überzogener, langwieriger Genehmigungsverfahren bei Unternehmensgründungen und größeren Investitionsvorhaben. Zu beachten ist ferner, dass die ständige Ausweitung von Mitbestimmungsvorschriften, die zunehmende staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsverträge auf eine gesamtwirtschaftlich unerwünschte Einschränkung der privaten

Verfügungsrechte hinauslaufen. Eine sinkende Bereitschaft zur Unternehmensgründung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ist die unmittelbare Folge.

Es wäre verfehlt, aus vorstehender Kritik den Schluss abzuleiten, am besten werde auf die regionale und die sektorale Strukturpolitik verzichtet. Unzweifelhaft ist Strukturpolitik insoweit erwünscht, als sie die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig fördert. Auch gegen eine zeitlich befristete [Sozialpolitik](#), die die Folgen des Strukturwandels erträglich gestaltet, ist nichts einzuwenden. Im Übrigen sind die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln so zu setzen, dass wirksame Anreize für strukturelle Veränderungen entstehen.

Diagramm: Erwerbstätige nach Wirtschaftssectoren(Zur Vergrößerung bitte anklicken)

Erwerbstätige nach Wirtschaftssectoren



Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden Nov.2013

Literaturhinweise:

- Peters, H.-R. (1992/ 2000), Wirtschaftspolitik, München;
- Molitor, B. (1990), Wirtschaftspolitik, München;
- Hamm, W. (1979), Freiheitsbeschränkung durch staatliche Struktur- und Forschungspolitik, Ordo Jahrbuch, 30. Jg., S. 423-439.

Walter Hamm

Verbraucherpolitik

Konsumentensouveränität

Wettbewerb bindet Produktion und Dienstleistung an die Interessen der Verbraucher. Dieser These von der Konsumentensouveränität wird mit fünf Hauptargumenten widersprochen. Dabei dienen und dienen diese Gegenargumente oft als Begründung für staatliche Interventionen, für Gebote und Verbote, heute v.a. der Europäischen Kommission:

1. Bedingung für Konsumentensouveränität sei vollständige Information über das Angebot. Mit dem Internet ist diese Bedingung erfüllt.
2. Durch Marketing, v.a. Werbung, würden die Verbraucher manipuliert. Die Sozialpsychologie zeigt uns, dass Verbraucher nicht gegen ihren Willen zu Kaufakten veranlasst werden können, wenn die tatsächlichen Bedingungen von Vertragsfreiheit erfüllt sind.
3. Verbraucher würden bei Käufen nicht von rationalen Überlegungen geleitet. Damit bestimmen Beobachter, was für Konsumenten

rational ist und was nicht, und Beobachter wollen bestimmen, was richtige und was falsche Bedürfnisse sind.

4. Produzierende Unternehmen würden ihre Produkte von vorneherein auf frühzeitigen Verschleiß hin konstruieren.
5. Märkte berücksichtigten nur einen Teil von Konsumenteninteressen; für Leistungen der Daseinsvorsorge seien sie ungeeignet. Die Öffnung staatlich regulierter Märkte wie der Telekommunikation für den Wettbewerb zeigt, dass Märkte Konsumenteninteressen eher sichern als staatliche Regulierung.

Geplanter Verschleiß

Produzenten können angesichts des intensiven Preiswettbewerbs sich veranlasst sehen, geringwertige Vorprodukte zu verbauen. In allen diesen Fällen aber haben die Verbraucher die Möglichkeit, sich durch Medien und Fachhandelsberatung sowie über Internet-Bewertungen über Produktqualitäten zu informieren und auf konkurrierende Produkte auszuweichen.

Nicht-marktfähige Güter

Dennoch kann sich der Staat nicht auf Wettbewerbspolitik beschränken, um Verbraucherinteressen hinreichend wirksam werden zu lassen. Es gibt Güter, die wir brauchen, die aber nicht marktfähig sind. Für sie gilt das Ausschlussprinzip nicht oder nur begrenzt. Ausschlussprinzip bedeutet, dass wir ein Gut allein nutzen, dass wir andere von der Nutzung ausschließen können. Das ist bei PKW und Möbeln der Fall, bei innerer und äußerer Sicherheit und Hochwasserschutz nicht. Solche Güter bezeichnen wir als öffentliche Güter. Dieser Begriff ist

präziser als der schwammige Begriff der Daseinsvorsorge, der vielfach der Ermächtigung des Staates zu marktwidrigen Interventionen dient. Bei öffentlichen Gütern ist zu prüfen, welche Aufgaben der Staat tatsächlich übernehmen muss. Das kann die Sicherung des Angebotes, die Finanzierung oder - wie es am Beispiel der Bildungs-Finanzierung am klarsten zu zeigen ist - die Verteilung sein.

Vertragsfreiheit

Die juristische Umsetzung von Angebot und Nachfrage ist der Vertrag. Interessenausgleich durch Verträge setzt Gleichgewicht der Vertragsparteien voraus. Aufgabe des Staates ist es, die Bedingungen von Vertragsfreiheit zu sichern, insbesondere Symmetrie von Information und Aktion zwischen Nachfragern und Anbietern zu ermöglichen. Das bedeutet:

(a) Elektronische Kommunikation durch Telefon und Internet hat neue Vertriebssysteme entstehen lassen, die für die Verbraucher nützlich sind, aber auch für Kostenfallen missbraucht werden können. Gesetzgebung und Rechtsprechung müssen sichern, dass Kaufverträge tatsächlich nur durch freie, eindeutige Willenserklärungen zustande kommen.

(b) Die Entwicklung der Technik erschwert es bei vielen Produkten den Verbrauchern, rechtzeitig deren zugesicherte Eigenschaften zu erkennen. Die Konsumenten müssen durch Gewährleistungsansprüche die Gewissheit haben, dass die erworbenen Produkte tatsächlich die zugesicherten Eigenschaften haben.

Produktanforderungen

Der Staat muss durch Produkthanforderungen und Verbote vor Verletzungs- und Gesundheitsgefahren schützen, die die Verbraucher nicht erkennen können. Das gilt für gesundheitsgefährdende Stoffe in Lebensmitteln und Gebrauchsgütern und für Sicherheitsmängel von technischen Gütern. Bei langen Lieferketten reichen Produkthanforderungen wie die Festlegung von Grenzwerten potenziell belastender Stoffe allerdings nicht aus. Sie müssen ergänzt werden durch wirksame Kontrollen der einzelnen Stadien des Produktionsprozesses. Im Übrigen müssen die Konsumenten über die Inhaltsstoffe von Lebens- und Genussmitteln, über Materialzusammensetzung von Gütern und über den Ressourcenverbrauch von technischen Aggregaten informiert werden, damit sie tatsächlich Wahlfreiheit realisieren können. Aufgabe des Staates ist es, diese Produktinformationen als Bringschuld der Anbieter verpflichtend zu machen.

Verbraucherinformation

Allgemeine Verbraucherinformationen, Qualitätsinformationen durch vergleichende Warentests und Verbraucherberatung sind für den Verbraucher nützliche, geldwerte Leistungen, die auf Märkten nachgefragt und angeboten werden können und werden. Wesentlich für die Verfügbarkeit solcher Informationen sind Offenheit und wettbewerbliche Ordnung auf den Medienmärkten. Sie zu sichern, ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik. Für weitere staatliche Interventionen gibt es keinen Grund.

Verbraucherorganisation

Analysen der (Neuen) Politischen Ökonomie zeigen, warum sich Konsumenten-im Gegensatz zu Produzenteninteressen, also Einkommensverwendungs-im Gegensatz zu Einkommensentstehungs-Interessen kaum in

Interessenverbänden organisieren lassen. Formen der Selbstorganisation von Verbrauchern blieben i.d.R. beschränkt auf zeitlich begrenzte Einzelaktionen gegen umweltschädigende oder ausbeuterische Praktiken von Unternehmen. Eine wesentliche Stärkung hat die Verbraucherposition inzwischen aber durch das Internet erfahren. Jeder Verbraucher kann damit in Echtzeit Bewertungen von Produkten und Leistungen weltweit verbreiten. Besondere Bedeutung haben dabei soziale Netzwerke. Erste Portale zeigen, dass Nachfrager in bisher unbekannter Weise organisiert werden können. Eine schnell wachsende Zahl von Unternehmen bezieht gezielt Kritik und Anregungen von Konsumenten in ihre Produktions- und Vermarktungsprozesse ein, macht Konsumenten so zu Mit-Produzenten.

Verbraucherinstitutionen

Zu bedenken ist allerdings, dass Kommunikation im weltweiten Netz von Internet-Konzernen organisiert wird, die nach Marktbeherrschung streben. Im Zuge des exponentiellen Datenwachstums werden Internetkapazitäten zu einer knappen Ressource. Damit droht eine wettbewerbswidrige Kanalisierung von Informationen. Durch Netzneutralität Informationsfreiheit und Wettbewerb zu sichern, ist staatliche Aufgabe. Informationstechnik, Globalisierung und Privatisierung bedeuten also sowohl neue Einflussmöglichkeiten als auch neue Gefahrenquellen für die Verbraucher. Deshalb kann es in der Sozialen Marktwirtschaft geboten sein, Verbraucherpolitik in der Regierungsorganisation nicht als Teilbereich dem Wirtschaftsministerium zuzuordnen, sondern sie institutionell aufzuwerten. Dies ist 2001 mit der Bestimmung eines Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und mit

entsprechenden Ministerien in den Bundesländern geschehen. In der Europäischen Kommission wurde 2007 ein eigenes Ressort 'Verbraucherschutz' eingerichtet.

Verbraucherbildung

Die wirksamste Verbraucherpolitik neben den genannten gesetzlichen Schutz- und Informationsrechten ist ökonomische Bildung. Konsumenten, die Zusammenhänge und Funktionsweise einer Marktwirtschaft durchschauen, kennen damit auch ihre Einflussmöglichkeiten und die Ansatzpunkte für die Durchsetzung von Verbraucherinteressen. Ordnungspolitisch informierte Verbraucher

(a) nutzen ihren Einfluss aufgrund des Wettbewerbsprinzips - z.B. auf Energiemärkten durch Anbieterwechsel,

(b) prüfen jede Anbieterinformation auf ihren Interessenzusammenhang und holen Informationen mehrerer Anbieter ein - z.B. bei Vorsorgeentscheidungen,

(c), wissen, dass z.B. nur solche Finanzanlagen dauerhaft werthaltig sein können, die einen hinreichenden realwirtschaftlichen Bezug haben.

Literaturhinweise

- Steffens, H. (2009), Verbraucherpolitik, Oldenburg/Berlin;
- Hagen, K./ Wey, Ch. (Hrsg.)(2009), Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat, Berlin;
- Belz, F.M./ Karg, G./ Witt, D. (Hrsg.)(2007): Nachhaltiger Konsum und Verbraucherpolitik im 21.Jahrhundert, Marburg;

- Sinn, H.W. (2003): Verbraucherschutz als Staatsaufgabe, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg.04, S. 281-294.

Wolfgang Reeder

Verkehrspolitik

Zur Verkehrspolitik rechnen alle Maßnahmen, mit denen staatliche Einrichtungen das Verkehrssystem einer Volkswirtschaft beeinflussen. Das Verkehrssystem ermöglicht die Raumüberwindung bzw. Ortsveränderung von Personen, Gütern und Nachrichten und umfasst neben dem reinen Transport und seinen Akteuren auch die dazu erforderlichen Verkehrsmittel und die notwendige Infrastruktur. Verkehrsmittel sind u. a. Straßenfahrzeuge, Züge, Flugzeuge und Schiffe. Die Verkehrsinfrastruktur besteht aus den Verkehrswegen, also Straßen, Schienennetz, Wasserstraßen und Lufträumen, und Verkehrsstationen wie Bahnhöfen, Häfen, Flughäfen, Stellwerken oder den Einrichtungen der Flugsicherung.

Räumliche Mobilität besitzt eine herausragende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand von Gesellschaften sowie darüber hinaus für die Erschließung und Integration von Räumen und die Überwindung nationaler Grenzen. Daher sind der Verkehr und die Verkehrsinfrastruktur seit langem Gegenstand z. T. massiver und umfangreicher staatlicher Eingriffe ([Interventionismus](#)). Sie waren zunächst staatspolitisch motiviert und dienten der Befriedigung hoheitlicher Bedürfnisse und Machtansprüche. Mittlerweile bestimmen wachstumspolitische, sozialstaatliche und umweltpolitische Gesichtspunkte die Verkehrspolitik. Wachstumspolitisch geht es darum, den Mobilitätserfordernissen hochentwickelter und international immer stärker verflochtener

arbeitsteiliger Volkswirtschaften Rechnung zu tragen (Globalisierung), dabei aber immer mehr die gesellschaftlichen Kosten des Verkehrs zu berücksichtigen. Sozialstaatliche Aufgaben der Verkehrspolitik werden darin gesehen, eine möglichst flächendeckende Versorgung mit Verkehrsleistungen im Raum zu sichern (regionale Komponente) und allen Bürgern unabhängig von Einkommen und Vermögen den Zugang zu Verkehrsmitteln zu gewährleisten (personale Komponente). Bei dieser „Gemeinwohlorientierung“ und „Daseinsvorsorge“ spielen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen eine untergeordnete Rolle. Umweltpolitische Maßnahmen werden eingesetzt, um verkehrsbedingte Umweltbeeinträchtigungen zu mindern.

Wie jede Art von Politik bedarf auch die Verkehrspolitik einer systematischen Legitimation, die über politische Glaubensbekenntnisse hinausgeht. In marktwirtschaftlich-demokratischen Gesellschaften, die auf der Leistungsfähigkeit von Demokratie, Marktkoordination und Wettbewerb beruhen, können staatliche Eingriffe nur dann gerechtfertigt werden, wenn die Verkehrsmärkte

- systematische Funktionsmängel (Marktversagen) aufweisen und daher nicht zu einer effizienten und dauerhaften Versorgung der Bürger führen;
- trotz Funktionsfähigkeit Ergebnisse hervorbringen, die nicht den Vorstellungen der Gesellschaft entsprechen.

Solche Funktionsmängel treten zum einen bei der Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen auf. Hier bewirken Größenvorteile, dass oft ein Anbieter allein die gesamte Nachfrager günstiger versorgen kann als mehrere Anbieter, so dass sich parallele Einrichtungen etwa bei Straßen, Schienenwegen, Wasserstraßen oder Flughäfen

wirtschaftlich nicht rechnen und ein „natürliches Monopol“ entsteht. Muss der natürliche Monopolist nicht mit Konkurrenz rechnen, weil der Markteintritt sehr teuer ist und ein erheblicher Teil dieser Investitionen beim Marktaustritt verloren gehen (sunk costs), entsteht ein nichtbestreitbares Monopol, das für mindere Qualitäten hohe Monopolpreise verlangen und einzelne Nachfrager diskriminieren kann. Es entsteht Ausbeutungsmisbrauch. Da Verkehrsinfrastrukturen für Speditionen, Airlines, Reedereien sowie Bahn- und Busunternehmen eine „wesentliche Einrichtung“ (essential facility) sind, deren Zugang unabdingbar ist, um ihre jeweiligen nachgelagerten Transportmärkte bedienen zu können, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass der natürliche Monopolist solche Unternehmen beim Zugang zur Infrastruktur behindert. Die Gefahr eines solchen Behinderungsmisbrauchs ist besonders groß, wenn der Monopolist den nachgelagerten Markt selbst bedient. Um Ausbeutungsmisbrauch zu verhindern und den diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur zu gewährleisten, muss der natürliche Monopolist reguliert werden.

Trotz ihrer Eigenschaften als nichtbestreitbare natürliche Monopole besteht bei vielen Straßen, Schienenstrecken und Wasserstraßen sowie Flughäfen und Häfen für die Schifffahrt weder die Gefahr eines Ausbeutungs- noch eines Behinderungsmisbrauchs. Der Grund liegt darin, dass die jeweilige Infrastruktur politisch gewünscht ist, obwohl das Verkehrsaufkommen und die Zahlungsbereitschaft der Nutzer zu gering sind, um über Gebühren die Investitions- und Betriebskosten der Infrastruktur zu decken. Hier erfolgt eine staatliche Bereitstellung und Finanzierung zum einen, weil ein Marktversagen in Form von positiven externen Effekten vermutet wird, zum anderen aus Gründen des Gemeinwohls. Positive externe Effekte sind

Beschäftigungs-, Standort- und Wachstumsgewinne für die betreffenden Regionen, für die ein Infrastrukturanbieter von den Nutzern keine angemessene Bezahlung erhält. Gemeinwohlüberlegungen bestehen darin, dass auch schwach besiedelte Regionen eine angemessene Infrastrukturanbindung erhalten sollten.

Auch bei den Transportaktivitäten werden verkehrspolitische Eingriffe mit Funktionsmängeln des Marktes und Gemeinwohlargumenten begründet. Marktversagen entsteht vor allem durch negative externe Effekte, d.h. Kosten, die nicht von den Verursachern, sondern von unbeteiligten Dritten getragen werden. Dazu gehören Klimaschäden, Lärmbelastungen, Luftverschmutzung, nicht gedeckte Unfall- und Wegekosten sowie staubedingte Zeitverzögerungen. In besonderem Maße gilt der Straßenverkehr als Verursacher von externen Kosten.

Aus ökonomischer Sicht kann es hier allerdings nicht darum gehen, den Markt auszuschalten. Vielmehr ist zu erreichen, dass die Marktpreise die externen Kosten möglichst genau verrechnen und ihren Verursachern anlasten. Instrumente sind Auflagen, Steuern, Verhandlungen zwischen Verursachern und Betroffenen oder handelbare Emissionsrechte ([Umweltpolitik](#)). Alle Instrumente kommen mittlerweile zum Einsatz. Mit Hilfe von Auflagen werden umweltschonende Technologien wie Katalysatoren, Rußpartikelfilter verordnet; Geschwindigkeitsbeschränkungen oder die Pflicht zu Sicherheitsgurten und Motorradhelmen sollen Unfallkosten verringern; das Verbot von lärmintensiven Flugzeugen soll Flughafenanwohner vor Lärmschäden bewahren. Spezielle Umweltabgaben sowie Kfz-Steuern und Mineralölsteuern sollen die Fahrzeugnutzer veranlassen, ihre Schadstoffemissionen zu verringern; Staugebühren sollen

helfen, Überlastungen der Infrastrukturkapazitäten zu vermeiden. Vor allem bei Flughäfen werden mit staatlicher Unterstützung Verhandlungen zwischen Lärmverursachern (Flughäfen und Airlines) und Lärmgeschädigten (Anwohner) über Kompensationszahlungen initiiert. Ab 2012 wird zudem in der Europäischen Union der Luftverkehr in den Handel mit CO₂-Zertifikaten einbezogen. Danach gibt der Staat eine begrenzte Zahl an Schädigungsrechten aus, die auf Märkten gehandelt werden dürfen und in denen jeweils eine genaue Menge an Schadstoffen festgelegt ist. Nur Airlines, die über solche Zertifikate verfügen, dürfen innerhalb der EU starten und landen.

Da der Einsatz verkehrspolitischer Instrumente Kosten im weitesten Sinne verursacht - die Einführung einer Umweltsteuer auf Benzin verringert zwar das Verkehrsaufkommen und damit die Umweltbelastungen, verteuert aber gleichzeitig die Mobilität, der Bau einer Autobahn verbessert zwar die Erreichbarkeit von Regionen und senkt die Transportkosten, verursacht aber neben Investitions- und Betriebskosten Umweltbelastungen und Lärm - , ist genau zu prüfen, in welchem Umfang die Gesellschaft bereit ist, solche Kosten zu tragen. Dazu sind umfangreiche Nutzen-Kosten-Analysen erforderlich.

Jeder kann prinzipiell in die Lage geraten, dass ihm oder seinen Angehörigen die Mittel fehlen, um marktliche Verkehrsleistungen in Anspruch zu nehmen. Da Mobilität aber eine wichtige Voraussetzung ist, um am Wirtschafts- und Gesellschaftsleben teilzunehmen, dürfte ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber bestehen, auch solchen Personen die Möglichkeit zur Mobilität zu geben. Instrumente dazu sind die staatliche Herstellung von Verkehrsleistungen zu nicht-kostendeckenden Preisen etwa im Öffentlichen Personennahverkehr, die Beauftragung

privater Anbieter mit diesen Aufgaben und die Übernahme der Kosten durch den Staat oder direkte Unterstützungszahlungen an Bedürftige (staatliche Beihilfen, [Subventionen](#)) . Die bekannten Nachteile staatlicher Produktion - Überbürokratisierung, mangelndes Kostenbewusstsein, geringe Innovationsneigung - legen es nahe, Bedürftige direkt finanziell zu unterstützen und es ihnen zu überlassen, welche der privatwirtschaftlich angebotenen Verkehrsleistungen sie in Anspruch nehmen oder private Anbieter im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen zu beauftragen, Leistungen für diese Gruppen zu erbringen.

Die Berücksichtigung dieser Prinzipien hat - neben positiven internationalen Erfahrungen - dazu geführt, dass sich sowohl die supranationale Verkehrspolitik ([EU-Verkehrspolitik](#)) als auch die nationalen Verkehrspolitiken weltweit mittlerweile stärker an marktwirtschaftlichen Grundsätzen orientieren. In Deutschland etwa wurde die überzogene Mengen- und Tarifregulierung des Straßengüterverkehrs, des Luftverkehrs und der Binnenschifffahrt in den neunziger Jahren aufgehoben, eine stärker an ökonomischen Kriterien orientierte Reform des Staatsunternehmens Deutsche Bahn eingeleitet und die Privatisierung von Flughäfen und Teilen der Straßeninfrastruktur ermöglicht. Gleichwohl besteht noch immer erheblicher Deregulierungs- und Privatisierungsbedarf vor allem im Schienenverkehr und im Öffentlichen Personennahverkehr. Nur auf diese Weise ist eine von Partikularinteressen freie, dem Wohle aller Bürger dienende, effiziente Verkehrspolitik möglich.

Literaturhinweise:

- Aberle, G. (2009), Transportwirtschaft, 5. Aufl., München;

- Hartwig, K.-H. (1999), Marktwirtschaftliche Optionen der Verkehrspolitik in Europa, in: Apolte, T./ Caspers, R./ Welfens, P. J. J. (Hrsg.), Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 89-112.

Karl-Hans Hartwig

Vermögenspolitik

Freiheit, [Eigenverantwortung](#) und Sozialverpflichtung sind tragende Säulen in der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung [Soziale Marktwirtschaft](#). Privates [Eigentum](#) an Vermögenswerten ist eine Ausprägung dieser Grundprinzipien. Wer über Vermögen verfügen kann, besitzt größere Freiheitsspielräume als der Unvermögende. Vermögensbildung zum Zwecke der individuellen Vorsorge (z. B. in Form von Versicherungen, Wohneigentum, Wertpapieren) ist ein Zeichen praktizierter Eigenverantwortung und Sozialverpflichtung (die Solidargemeinschaft nicht zu belasten).

Privateigentum am Produktionsfaktor „Kapital“ unterliegt denselben Grundprinzipien. Übersehen wird dabei häufig die mit privatem Kapital verbundene und realisierte Sozialverpflichtung, und doch ist sie unter marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen weitgehend selbstverständlich. Wer unter diesen Bedingungen Kapital im Produktionsprozess zur Verfügung stellt, sei es, indem er eine Privatfirma betreibt, Aktien kauft oder indirekt über sein Sparguthaben (und die Kreditvergabe der Banken) anbietet, lässt sich in der Regel vom Gewinn- und Zinsmotiv leiten. Unter Bedingungen eines funktionsfähigen [Wettbewerbs](#) erfüllt er damit unbewusst eine wichtige Sozialfunktion, nämlich

Kapital in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu lenken, die den Wohlstand der Bevölkerung ausmachen, zukünftig sichern und (z. B. über technischen Fortschritt) vermehren. Unter Wettbewerbsbedingungen ist Marktwirtschaft in der Regel aus sich heraus „sozial“. Soziale Marktwirtschaft erhält das Attribut „sozial“ also nicht allein deswegen, weil sie durch eine umfangreiche soziale Sicherung (wie z. B. die Renten- und Krankenversicherung oder die Soziale Grundsicherung), Einkommensumverteilung (progressive Einkommensteuer etc.) und öffentliche Güter (Schulen, Justiz etc.) ergänzt wird, sondern weil im Rahmen eines funktionsfähigen Marktwettbewerbs aus den eigennützigen Motiven der Individuen (Gewinn-, Einkommensmotiv) ein Verhalten mit sozialen (wohlstandssteigernden) Folgen wird. Es ist die Aufgabe staatlicher Wettbewerbspolitik, für eine entsprechende Rahmenordnung zu sorgen.

Es ist daher erklärlich, dass der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft die Vermögensbildung seiner Mitglieder auf vielfältige Weise fördert und eine breite Streuung privaten Vermögens anstrebt. Das reicht von der (Bau-) Sparförderung, der Förderung von Wertpapiersparen und der Unternehmensbeteiligung der Arbeitnehmer bis zur Alters- und Risikoversicherung durch (Kapital-) Lebensversicherungen. Dort, wo trotz Förderungsangeboten große Bevölkerungsgruppen zu wenig für ihre private Vermögensbildung (z. B. in der Altersvorsorge, beim Krankenversicherungsschutz, aber auch bei der eigenen Humankapital-Bildung) tun bzw. tun können, wird gesetzlicher Zwang angewandt (Gesetzliche Sozialversicherungen, Schulpflicht).

Die Wirkungen der Vermögensbildung sind vielfältig. Neues Vermögen wird über Sparen gebildet, Geldkapitalbildung

wird in der Regel zur Sachkapitalbildung (Investitionen) verwandt. Mehr Kapital erhöht die Produktivität der Wirtschaft und damit das Realeinkommen der Haushalte. Breitere Vermögensstreuung – sofern sie denn gelingt – ist ein eigenständiges Ziel, egalisiert aber auch die Einkommensverteilung. Jedoch sind Vermögensverteilung (noch am ehesten über die Streuung von Wohneigentum) und Einkommensverteilung politisch nur schwer zu beeinflussen.

Über Zukunftsvorsorge verringern sich die wirtschaftlichen Lebensrisiken. Allerdings haben die verschiedenen Formen (Privatvermögen, Privatversicherung, Sozialversicherung, im weiteren Sinne aber auch eigene Ausbildung und Kinder) unterschiedliche Vor- und Nachteile. So verringern z. B. Sozialversicherungen zwar die individuelle Unsicherheit, sie bilden nach dem Umlageverfahren jedoch i. d. R. kein Kapital und tragen damit zur Vermögensbildung und zum Wirtschaftswachstum wenig bei.

Zukunftsrisiken können durch Diversifizierung vermindert werden. Eine möglichst breite Streuung über verschiedene Formen (umlagefinanzierte Sozialversicherung, kapitalgedeckte Versicherungen, Geldvermögen, wie z. B. Sparguthaben, und Realvermögen, wie z. B. Wohneigentum) ist daher vorteilhaft. Da infolge der demographischen Entwicklung die umlagefinanzierten Sozialversicherungen (wie die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) in Gefahr geraten, wird derzeit politisch versucht, diese durch die Förderung der Eigenvorsorge (d. h. private Altersvermögen) und kapitalbildende Systeme, Stichwort „Riester-Rente“, zu ergänzen.

Literaturhinweise:

- Deutsches Institut Für Altersvorsorge – DIA (Hrsg.) (2000), Vermögensbildung unter neuen Rahmenbedingungen, Köln;
- DIA (Hrsg.) (2003), Private Lebensökonomie und staatlicher Einfluss. Neue Strategien zur Vermögensbildung, Köln;
- DIA (Hrsg.) (2003), Private Altersvorsorge am Beispiel der „Riester-Rente“. Darstellung und Würdigung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, Köln;
- Lampert, H. (2000), Vermögenspolitik aus der Sicht wirtschaftlicher Entwicklung, in: Lüdeke, Reinar (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaften im Dienste der Verteilungs-, Geld-und Finanzpolitik, Berlin, S. 83-99;
- Westerheide, P. (1999), Vermögenspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Ziele und Wirkungsmöglichkeiten, Münster.

Eckhard Knappe

Wohnungspolitik

Wohnungspolitik: alte Bundesländer

Ob Höhle, Zelt, Eigenheim oder Wolkenkratzer, Wohnen war und ist ein menschliches Grundbedürfnis wie Essen, Trinken und Schlafen. Es ist grundsätzlich nicht durch andere Güter zu ersetzen. Wohnen begleitet den Haushalt – als Nachfrager – in all seinen Lebensphasen und passt sich seinen Veränderungen an und umgekehrt. Dadurch erfüllt das Wohnen eine notwendige Schutzfunktion und ist die Voraussetzung für die individuelle Existenz sowie den Bestand sozialer Gruppen (Familien).

Bereits im 19. Jahrhundert reifte die Erkenntnis, dass man den Wohnungsmarkt nicht sich selbst überlassen dürfe. In Folge der Industrialisierung und der damit verbundenen Landflucht stieg der Wohnungsbedarf in den Städten sprunghaft an. Es kam zu Bodenspekulation, Wuchermieten und Obdachlosigkeit. Eingriffe des Staates wurden aus Gründen der Sicherheit und Ordnung, aber auch aus Gründen des Gesundheitsschutzes notwendig; denn Seuchengefahren bei den ärmeren Bevölkerungsschichten konnten deren Arbeitsfähigkeit spürbar beeinträchtigen. Im Zuge dieses Verstädterungsprozesses wurden erstmals Mindestnormen für den Wohnungsbau festgelegt. Ebenso wurden in dieser Zeit die ersten Selbsthilfeorganisationen (Wohnungsbaugenossenschaften) ins Leben gerufen, und es bildete sich der Werkwohnungsbau heraus.

Die nach dem Ersten Weltkrieg vorherrschende allgemeine Wohnungsnot verstärkte die staatlichen Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt. Zahlreiche Gesetze zur Bekämpfung des Wohnungsmangels wurden erlassen. Diese Interventionen mündeten in ein System der „Wohnungszwangswirtschaft“ (u. a. Mietereinweisung und Belegungskontrolle), das bis Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts andauerte. Nach dem Zweiten Weltkrieg – knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes von ca. 18 Mio. Wohnungen war zerstört und mehr als zwölf Millionen Flüchtlinge mussten untergebracht werden – wurde die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zur wichtigsten Aufgabe des Staates. Ein Wohnungsbauministerium auf Bundesebene wurde eingerichtet. Weitere Marksteine waren das Erste (1950) und das Zweite Wohnungsbaugesetz (1956), mit denen die drei Segmente staatlicher Interventionen (öffentlich geförderter sozialer Wohnungsbau, steuerbegünstigter und frei finanzierter Wohnungsbau) auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurden. Das Zweite

Wohnungsbaugesetz ist bis heute die Grundlage der sozialen Wohnungspolitik, hat aber auch den Grundstein für die familienorientierte Wohneigentumsförderung gelegt.

Mit dem Abbau des Wohnungsmangels gingen die Deregulierung der Wohnungswirtschaft und die schrittweise Öffnung des Wohnungswesens für den Markt einher. Es wurde damit der Übergang von der kriegsbedingten Versorgungspolitik hin zu einer marktwirtschaftlich orientierten Wohnungspolitik vollzogen. In der Folgezeit wechselten sich Phasen der Anspannung und der Entspannung immer wieder ab. Heute ist der Wohnungsmarkt rein rechnerisch ausgeglichen: Die Zahl der Wohnungen entspricht insgesamt in etwa der Zahl der Haushalte.

Man könnte meinen, eine staatliche Einflussnahme sei damit überflüssig. Aber ist der Wohnungsmarkt ein Markt wie jeder andere? Kann man ihn sich selbst überlassen? Die Antwort lautet: Ja und Nein. *Ja*, weil Nachfrager und Anbieter nach Maßgabe ihrer Präferenzen frei die Ware „Wohnen“ gegen Geld tauschen können und der Marktpreis prinzipiell für einen Ausgleich von Wohnungsnutzungsangebot und Wohnungsnutzungsnachfrage sorgt. Daran ändern auch die Besonderheiten des Gutes Wohnung (Immobilität, lange Lebensdauer etc.) nichts. Diese stören zwar die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes, setzen sie aber nicht grundsätzlich außer Kraft. *Nein*, weil der Markt einen Teil der Haushalte nur unzureichend oder gar nicht mit Wohnraum versorgt. Letzteres tritt immer dann ein, wenn Haushalte mit geringen Einkommen einen großen Teil ihrer Einkünfte für den Mindestkonsum beim Wohnen verwenden müssen (Verteilungsproblem) und/ oder wenn bestimmte

gesellschaftliche Gruppen wegen ihrer spezifischen Merkmale diskriminiert werden (Zugangsproblem).

Dem Staat kommt in der Sozialen Marktwirtschaft die Aufgabe zu, eine Mindestversorgung mit Wohnraum zu sichern, wenn der Einzelne dazu nicht in der Lage ist („Subsidiaritätsprinzip“). Die Wohnungspolitik hat deshalb vorrangig das Verteilungs- und das Zugangsproblem zu lösen. Das heißt, die Mietbelastung muss für Haushalte mit geringem Einkommen tragbar sein und Haushalten der sog. „Problemgruppen“ muss Zutritt auf den Wohnungsmarkt verschafft werden. Neben diesen herausragenden Versorgungszielen setzt der Staat als Träger der Wohnungspolitik auch Rahmenbedingungen, die ein effizientes Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt gewährleisten sollen, wie z. B. das Mietrecht. Schließlich wird allgemein unter Wohnungspolitik noch die Wohneigentumspolitik subsumiert, die jedoch nur am Rande wohnungspolitische Ziele verfolgt. Ihre Hauptstoßrichtung sind die Familien- und Vermögenspolitik sowie die Altersvorsorge.

Nach Eekhoff lassen sich dementsprechend grob drei Bereiche der praktischen Wohnungspolitik in Deutschland unterscheiden:

(1) *Soziale Absicherung des Wohnens.* Die Umsetzung der sozialen Absicherung erfolgt über die klassischen Instrumente Wohngeld (Verteilungsproblem), sozialer Wohnungsbau und neuerdings Ankauf von Belegungsbindungen aus dem Wohnungsbestand (beide Zugangsproblem). Wohngeld – auch Subjektförderung genannt – erhalten bedürftige Mieter- und Eigentümerhaushalte, damit sie eine ihren Familienverhältnissen angemessene Wohnung zu Marktpreisen anmieten bzw. bewohnen können. Die

Vorzüge des Wohngeldes liegen in seiner Flexibilität, seiner sozialen Treffsicherheit und Gleichbehandlung sowie in seiner Effizienz, weil es die Nachfragerpräferenzen berücksichtigt.

Aber: Wohngeld löst das Zugangsproblem nicht. Das wiederum kann der soziale Wohnungsbau, auch Objektförderung genannt. Er setzt beim Wohnungsangebot an, indem Wohnungsbauinvestoren Subventionen gewährt werden. Im Gegenzug müssen sie Belegungsbindungen einräumen und Mietverbilligungen gewähren. Großes Manko: Die soziale Treffsicherheit ist wesentlich geringer als beim Wohngeld, da ein nicht unbeträchtlicher Teil der öffentlich geförderten Wohnungen fehlbelegt ist, das heißt, in ihnen wohnen nicht die bedürftigen Haushalte. Ein Ausweg bestünde im Ankauf von Belegungsbindungen aus dem Wohnungsbestand; das Zugangsproblem würde gelöst. In Verbindung mit Wohngeld, das als Instrument relativ an Bedeutung gewonnen hat, wäre die soziale Absicherung gewährleistet. Jedoch wird bisher vom Belegungsrechtserwerb wenig Gebrauch gemacht.

(2) *Sicherung günstiger Angebots- und Nutzungsbedingungen.* Dazu zählen die Ausweisung und Erschließung von Bauland, Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsmaßnahmen, das Mietrecht als Koordinationsinstrument der Mieter- und Vermieterinteressen, eng verknüpft mit dem Kündigungsschutz, sowie das Steuerrecht.

(3) *Wohneigentumspolitik.* Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ist teilweise sehr stark vermögenspolitisch motiviert („Eigenheimzulage“), es werden mit ihr aber auch – im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus – ureigene wohnungspolitische Ziele verfolgt.

Mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, das am 01. Januar 2002 in Kraft trat, wurde das Wohnungsbaurecht grundlegend reformiert und eine neue Phase in der sozialen Wohnungspolitik in Deutschland eingeleitet. Kern des Gesetzes ist ein neues Wohnraumförderungsgesetz, das das Zweite Wohnungsbaugesetz ablöst. Vier Elemente spielen eine zentrale Rolle: 1. Konzentration der Förderung auf die wirklich Bedürftigen (kinderreiche Familien, niedriges Einkommen), 2. stärkere Berücksichtigung des Wohnungsbestandes, 3. Förderung des Erwerbs von gebrauchtem Wohneigentum, 4. engere Verzahnung von Wohnungs- und Städtebaupolitik.

Literaturhinweise:

- Eekhoff, J. (2002), Wohnungspolitik, 2. Aufl., Tübingen; Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Bonn;
- Kühne-Büning, L./ Heuer, J. H. B. (Hrsg.) (1994), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 3. Aufl., Frankfurt/ M.

Winfried Michels

Wohnungspolitik: neue Bundesländer

Die Wohnungspolitik der DDR war geprägt durch staatliche Regulierung der Bautätigkeit und der Mietpreise. Aus politischen und wirtschaftlichen Motiven wurde der Neubau in industriell gefertigter Plattenbauweise favorisiert und zugleich die Erhaltung und Modernisierung der Altbausubstanz vernachlässigt. Selbstgenutztes Wohneigentum konnte nur in sehr begrenztem Maße gebildet werden. Die Mieten wurden aus sozialpolitischen

Gründen niedrig gehalten. Für Altbauten galten die auf dem Niveau von 1936 eingefrorenen Mieten. Die Mieten für Neubauten wurden 1981 zentral festgelegt und lagen im Durchschnitt bei 0,45 Euro/ m² Wohnfläche. Die Mieten waren somit weder wohnwertorientiert noch kostendeckend. Der Kostendeckungsgrad durch die Mieteinnahmen betrug nur 10 bis 15 v. H. mit der Folge, dass die Häuser aufgrund unterlassener Reparaturen vernachlässigt wurden und die Altstadtgebiete sich entvölkerten. Die durchschnittliche Mietbelastungsquote von 4 v. H. wurde mit dem Verfall der Substanz erkaufte.

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 wurden mit dem Einigungsvertrag die ordnungspolitischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen, damit auch im Bereich des Wohnungswesens marktwirtschaftliche Strukturen entstehen konnten.

Artikel 22 Abs. 4 des Einigungsvertrages forderte die Privatisierung des ehemals volkseigenen Wohnungsbestandes und verpflichtete die Kommunen, die zunächst Eigentümer des ehemals staatlichen Wohnungsbestandes waren, ihr Eigentum in eine marktwirtschaftliche Ordnung zu überführen. Das bedeutete die Bewirtschaftung und Verwaltung des Wohnungsbestandes durch privatwirtschaftlich geführte Unternehmen und die Veräußerung an Mieter oder Kapitalanleger.

Mit dem Altschuldenhilfegesetz wurde es den Wohnungsunternehmen erleichtert, die aus DDR-Zeiten für den Neubau der Wohnungen gegebenen Staatskredite zu bedienen. Die Bundesrepublik als Nachfolge-Gläubigerin verzichtete teilweise auf die Rückzahlung der Altkredite,

wenn die Unternehmen mindestens 15 v. H. ihres Wohnungsbestandes privatisierten.

Die Orientierung auf eine soziale und marktwirtschaftliche Wohnungspolitik in den neuen Ländern musste zugleich folgende Prämissen beachten: Die wohnungswirtschaftliche Ausgangslage war 1990 geprägt durch das hohe Durchschnittsalter und den schlechten Bauzustand der vorhandenen Wohnungen. Deshalb lag der Schwerpunkt der Wohnungspolitik in erster Linie in der Sanierung des Wohnungsbestandes. Das erforderte auch ein schrittweises Anheben der Mieten. Es war dringend erforderlich, privates Kapital für Wohnungsbauinvestitionen zu mobilisieren, um das Wohnungsangebot qualitativ und quantitativ zu verbessern. Ziel der Wohnungspolitik war es, einen funktionierenden Wohnungsmarkt zu schaffen. Dazu mussten die Wohnungsunternehmen marktwirtschaftlich ausgerichtet werden. Außerdem musste die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum angeregt werden.

Eine soziale und marktwirtschaftliche Mietenpolitik mit dem Ziel der Überführung der staatlich kontrollierten Mieten in das marktwirtschaftliche Vergleichsmietensystem wurde mit der 1. und 2. Grundmieten-Verordnung, dem Mietenüberleitungsgesetz und der Einführung des Vergleichsmietensystems im Jahr 1998 umgesetzt. So wurden die höchstzulässigen Mieten unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung und der individuellen Unterstützung durch das Sonderwohngeld schrittweise erhöht. Für Neubauten und um- und ausgebaute Wohnungen galten bereits seit 1990 freie Mieten. Zur individuellen sozialen Abfederung wurde ein Wohngeldsondergesetz eingeführt, um die Mietsteigerungen sozialverträglich individuell abzufedern. Mit dem Wohngeldsondergesetz konnte die dringend erforderliche

Sanierung des Wohnungsbestandes sozialverträglich durchgeführt werden.

Für die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus wurden zunächst Sonderregelungen durch das Fördergebietsgesetz geschaffen, die am 1. Januar 1999 durch das Investitionszulagengesetz ersetzt wurden. Die großen steuerlichen Anreize im Rahmen des Fördergebietsgesetzes führten jedoch zum Teil zu einem Neubau von Wohnungen, der im Wesentlichen durch die Steuerersparnisse motiviert war und sich weniger am Markt und an der Nachfrage orientierte.

Wichtiger Bestandteil der Wohnungspolitik in den neuen Ländern war und ist die breite Unterstützung der Wohneigentumsbildung, die zunächst überwiegend durch den Neubau erfolgte und sich mittlerweile zunehmend auf den Wohnungsbestand ausrichtet.

Der soziale Wohnungsbau wurde in den neuen Ländern vorrangig und überwiegend zur Durchführung der notwendigen Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen des Wohnungsbestandes eingesetzt. Dabei wurde die Chance genutzt, die Strukturängel des traditionellen sozialen Wohnungsbaus zu vermeiden, die durch das Kostenmietprinzip verursacht werden. Fehlbelegungen konnte durch flexible Ausgestaltung der Förderung weitestgehend vorgebeugt werden. Der Neubau von Sozialwohnungen spielte in den neuen Ländern von Anfang an eine untergeordnete Rolle. Seit Ende der 90er Jahre wird der soziale Wohnungsneubau nur noch in städtebaulich dringend erforderlichen Fällen eingesetzt.

Seit Einführung des Vergleichsmietensystems 1998 übersteigt das Angebot zunehmend die Nachfrage

(Mietermarkt). Insbesondere in wirtschaftlich schwachen Regionen gibt es große Leerstände, und zwar bis zu 30 v. H. des Wohnungsbestandes. Die Ursachen dafür liegen zum einen im Verlust der wirtschaftlichen Basis in diesen Regionen. Die Zahl der Einwohner entwickelte sich sehr rückläufig durch arbeitsplatzbedingte Fernwanderungen und einen rapiden Rückgang der Geburten. Zum anderen haben aufgrund des aufgestauten Nachholbedarfes viele private Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum gebildet und sind in das Umland der Städte abgewandert. Begleitet wurde die rückläufige Bevölkerungsentwicklung durch die hohe Sanierungs- und Bautätigkeit in den 90er Jahren mit der Folge eines zunehmenden Angebotsüberhanges.

Aufgrund dieser Entwicklung erfolgte seit 1999 eine Umorientierung in der Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen. Zur zielgerichteten Stabilisierung und Weiterentwicklung des Wohnungsmarktes ist der Rückbau oder Abriss von nicht mehr benötigten Wohnungen auf der Grundlage kommunaler Stadtentwicklungskonzepte erforderlich. Damit soll entsprechend der veränderten Nachfrage ein zukunftsorientierter Umbau der Städte angestrebt und gleichzeitig ein ausgeglichener Wohnungsmarkt langfristig gesichert werden. Diese enorme Herausforderung für die Stadtentwicklung und die Wohnungswirtschaft wird durch das Bund-/ Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ mit einem erheblichen Subventionsvolumen unterstützt.

Literaturhinweise:

- Behrendt, J. (1992), Die Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaftsordnung in eine Soziale Marktwirtschaft am Beispiel der Wohnungswirtschaft, Dissertation an der

wirtschafts-und sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln;

- Expertenkommission Wohnungspolitik (1994),
Wohnungspolitik für die neuen Länder, Gutachten
im Auftrag der Bundesregierung, Bonn;
- Leonhardt, K. (1996), Wohnungspolitik in der
Sozialen Marktwirtschaft, Bern, Stuttgart, Wien.

Katrin Leonhardt

Köpfe der Sozialen Marktwirtschaft

Nach über einem halben Jahrhundert Wirtschaftspolitik unter dem Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft wird diese heute von einer breiten Mehrheit als Wirtschaftsordnung für Deutschland akzeptiert. Dazu haben insbesondere die konsequente Umsetzung dieses Ordnungskonzeptes und die damit erzielten raschen wirtschaftlichen und sozialen Erfolge in der Anfangsphase der Bundesrepublik beigetragen.

Doch wer ist verantwortlich für die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzepte der sozialen Marktwirtschaft? Wer war an ihrer politischen Umsetzung beteiligt? In den alphabetisch sortierten Kurzbiografien erfahren Sie mehr über die Ursprünge und Grundideen der Sozialen Marktwirtschaft - eine kurze Würdigung der Verdienste der jeweiligen Persönlichkeit um die soziale Marktwirtschaft ist vorangestellt.

Beckerath, Erwin Emil von

geb. am 31.07.1889, gest. am 23.11.1964

Von Beckeraths Lebens- und Berufsweg prägten drei historische Epochen: die letzten Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg, die Zwischenkriegsphase und die Jahre der Entstehung eines neuen staatlichen Gemeinwesens und der *Sozialen Marktwirtschaft* im (westlichen) Nachkriegsdeutschland. Aufgewachsen als Sohn einer der großen mennonitischen Kaufmannsfamilien Krefelds entfalteten sich bei seinem Doktorvater Gustav von Schmoller seine historisch-politischen, volkswirtschaftlichen und soziologischen Interessen. Unter dem Einfluss der Schriften des Finanz- und Verkehrswissenschaftlers Emil Sax öffnete sich von Beckerath noch während der Kriegsjahre der Logik und Klarheit der Wiener Grenznutzenschule (subjektive Wertlehre). Er lehrte sie von nun an in unnachahmlicher Ausdrucksweise, vertieft durch Bezüge auf die großen nationalökonomischen Denker aller Schulen. Durch seine langjährige Funktion als Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats (1948-1964) hatte er maßgeblichen Anteil an der Umsetzung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft.

Nach 1945 setzte sich von Beckerath zunehmend mit der durch John Maynard Keynes in den 30er Jahren entwickelten Makroökonomik auseinander und erkannte deren Möglichkeiten für die Wirtschaftspolitik ([Keynesianismus](#)). Über das, was die Gestaltung einer freiheitlichen Nachkriegsordnung erforderte, hatte er in den Jahrzehnten zuvor sehr konkrete Vorstellungen gewonnen. Mit dem Ersten Weltkrieg zerbrach die alte, im Wiener Kongress von 1815 festgelegte politische Ordnung Europas und das freihändlerische Weltwirtschaftssystem mit dem

Goldstandard. Wie viele andere fragte sich von Beckerath, wie aus Chaos wieder eine gegliederte Ordnung entstehen könne. Er befasste sich mit den großen politischen Denkern – von Machiavelli über Tocqueville und Marx bis Max Weber, Bergson, Lenin, Sorel, Mosca und Robert Michels –, vor allem aber mit Vilfredo Pareto und seiner Lehre von den logischen und alogischen Handlungen sowie der „Elitenzirkulation“. Von Beckerath analysierte den Faschismus, der sich in Italien mit dem „Stato Corporativo“ als eine potenzielle, wenngleich diktatorische Ordnungskraft für Gesellschaft und Wirtschaft anbot, doch sich schon bald aus systemeigenen Gründen, in den 30er Jahren zudem noch geprägt durch den verhängnisvollen Pakt Mussolinis mit Hitler, zu einem der totalitären Systeme Europas im 20. Jahrhundert entwickelte.

Nachgedacht über Zustand und Zukunft des in einen Weltkrieg verstrickten, nationalsozialistischen Deutschlands wurde in der „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“. Sie hatte sich im März 1943 auf gleichsam privater Basis konstituiert, nachdem die Klasse IV der Akademie für Deutsches Recht durch die misstrauisch gewordene Reichsregierung geschlossen worden war. Jens Jessen, der nach dem Hitler-Attentat 1944 hingerichtet wurde, hatte versucht, in der „Arbeitsgemeinschaft Volkswirtschaftslehre“ der Klasse IV unter dem Vorsitz von Beckeraths die nach der Auflösung des Vereins für Socialpolitik (1936) heimatlos gewordenen Nationalökonominnen zu sammeln. Die Arbeitsgemeinschaft (AG) Erwin von Beckerath nahm sich vor, „die Grundlinien einer Übergangswirtschaft aus dem Krieg in den Frieden und die Gestaltung einer neuen Wirtschaftsordnung nach dem Zusammenbruch des Regimes“ zu erarbeiten. Die schon weit gediehenen Vorarbeiten der AG – heute als

einer der Freiburger Widerstandskreise angesehen – endeten abrupt mit dem Hitler-Attentat 1944.

Nach dem Kriege sollte die Arbeitsgemeinschaft neu belebt werden, als am 24. Januar 1948 von der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Zweizonenwirtschaftsamt) auf Betreiben [Ludwig Erhards](#) ein wissenschaftlicher Beirat eingerichtet wurde. Von den Gründungsmitgliedern hatten [Eucken](#), [Böhm](#), Lampe, Preiser, Wessels und von Beckerath – schon bald zum Vorsitzenden gewählt – bereits der AG Erwin von Beckerath angehört. Diese hatte im Beirat den genuinen Nachfolger gefunden. Der wissenschaftliche Beirat, nach der Gründung der Bundesrepublik dem Bundesministerium für Wirtschaft zugeordnet, war für viele Jahre das unangefochtene Modell für die Organisation einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratung der Politik im neuen Deutschland. Er begleitete und inspirierte mit seinen Gutachten das Werden der Sozialen Marktwirtschaft. Von Beckerath blieb Vorsitzender bis zu seinem Tode im November des Jahres 1964.

Nach seiner Emeritierung in Bonn lehrte von Beckerath in Basel, geholt von Edgar Salin, mit dem er sich seit der Gründung der List-Gesellschaft im Jahre 1924 eng verbunden fühlte. An deren Neugründung nach dem Kriege (Juni 1955) war er ebenso beteiligt wie an der Wiederbelebung des Vereins für Socialpolitik (16. September 1948). Von seinen dogmen- und methodengeschichtlichen Arbeiten gelten die biographischen Beiträge als Kabinettstücke wissenschaftlicher Gelehrtenwürdigung. Sehr beachtet werden heute noch seine Abhandlungen zur Theorie der Wirtschaftspolitik und seine politikwissenschaftlichen Studien.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang:

Studium der Geschichte in Freiburg i. Br. und zudem der Nationalökonomie in Berlin. Am 18. März 1912 Promotion an der Friedrich-Wilhelms-Universität in Berlin zum Dr. phil.; von Juli 1913 bis Februar 1915 wiss. Hilfskraft am volkswirtschaftlichen Seminar der Univ. Leipzig; von Febr. 1915 bis Jan. 1916 Militärdienst, anschließend sächsischer Prinzenerzieher mit Offiziersrang; von Jan. 1916 bis März 1917 Hilfsarbeiter des Berliner Ministeriums für öffentliche Arbeiten in Bremen; März 1917 Assistent am Lehrstuhl Stieda Univ. Leipzig; am 04. Mai 1918 Habilitation an Univ. Leipzig bei Karl Bücher; Jan. 1920 a.o. Professor für Volkswirtschaftslehre an Univ. Rostock.; 1920 o. Professor für VWL an Univ. Kiel, 1924 an Univ. zu Köln; 1937 o. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften an Univ. Bonn (bis zur Emeritierung am 14. September 1957); 1931 bis 1939 deutscher Direktor des deutsch-italienischen Kulturinstituts (Petrarca-Haus) in Köln.

Literaturhinweise:

- BECKERATH, E. v. (1927), *Wesen und Werden des faschistischen Staates*, Berlin;
- DERS. (1962), *Lynkeus. Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik*, Tübingen;
- KLOTEN, N. (1966), Erwin von Beckerath, in: *Finanzarchiv*, N. F. Bd. 25, S. 193 ff.

Norbert Klotten

Böhm, Franz

geb. am 16.02.1895, gest. am 26.09.1977

Böhm hat die Entwicklung von Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik und nicht zuletzt

auch in der heutigen Europäischen Union maßgeblich beeinflusst. Er hat die wissenschaftlichen Voraussetzungen für ein Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen geschaffen, ein Recht, das es ermöglicht, gegen Preiskartelle, Verdrängungswettbewerb oder Monopolbildungen durch Unternehmenszusammenschlüsse vorzugehen.

Böhm hat in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts und mit konkreten Erfolgen nach dem Zweiten Weltkrieg die Erkenntnis vermittelt, dass wirtschaftlicher Wettbewerb als Grundlage einer Marktwirtschaft der rechtlichen Ordnung bedarf. Damit setzte er sich gegen damals herrschende Auffassungen von der Notwendigkeit einer organisierten Wirtschaft durch. Kartelle und Unternehmenskonzentrationen wurden als zwangsläufige Entwicklungen eines Spätkapitalismus angesehen. Demgegenüber wurde – von Böhm stark beeinflusst – auch im politischen Raum anerkannt, dass ein sich selbst überlassener Wettbewerb zu seiner eigenen Zerstörung führt, wenn Mittel des Rechts nicht gegen Wettbewerbsbeschränkungen eingesetzt werden können.

Das Ergebnis ist in Deutschland ein international anerkanntes hoch entwickeltes Kartellrecht, das sich auch auf die Fortbildung des Wettbewerbsrechts in der Europäischen Gemeinschaft ausgewirkt hat. Das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission gehen auf dieser Grundlage gegen wettbewerbsbeschränkende Absprachen und Fusionen vor. Betroffene können sich durch die Anrufung der Gerichte gegen die Ausübung wirtschaftlicher Macht wehren. Das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen, häufig nur als Kartellrecht bezeichnet, ist zu einem selbstverständlichen Bestandteil

der Wirtschaftsund Gesellschaftsordnung geworden ([Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen](#)).

Franz Böhm hat diese Entwicklung zunächst begründet durch sein 1933 erschienenenes Hauptwerk „Wettbewerb und Monopolkampf“. In diese Zeit fällt auch die Entstehung der „Freiburger Schule“, in der Böhm gemeinsam mit [Walter Eucken](#) federführend wirkte. Sie bezeichnet eine Richtung des [Ordo-Liberalismus](#), eine rechtliche Ordnung von Freiheiten, die auch Grenzen gegenüber staatlichem Wirken formuliert. An der Entstehung des 1958 in Kraft getretenen Kartellgesetzes hat Böhm als Bundestagsabgeordneter mitgewirkt.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang

Professor Dr. jur.; Habilitation an der Universität Freiburg i. Br. 1933; Lehrtätigkeit an der Universität Jena, 1938 Entziehung der Lehrbefugnis aus politischen Gründen; 1946 bis zur Emeritierung 1962 Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches-, Handels-und Wirtschaftsrecht an der Universität Frankfurt/M.; Böhm war Bundestagsabgeordneter der CDU von 1952-1964 und Leiter der deutschen Verhandlungsdelegation, die die Wiedergutmachungsverträge mit dem Staat Israel und den jüdischen Weltverbänden vereinbarte.

Literaturhinweise:

- Böhm, F. (1933), *Wettbewerb und Monopolkampf*, Berlin (Nachdruck 1964, Köln);
- Ders. (1937), *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Stuttgart, Berlin;
- Ders. (1960), *Über die Ordnung einer freien Gesellschaft, einer freien Wirtschaft und über die*

Wiedergutmachung, in: Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.) ,
Reden und Schriften, Karlsruhe.

Ulrich Immenga

Briefs, Goetz A.

geb. am 01.01.1889, gest. am 16.05.1974

Briefs verfügte über eine ungewöhnliche wissenschaftlich-analytische Kraft zur schonungslosen Diagnose der Strukturprobleme der entwickelten Industriegesellschaft. Er war nicht nur Ökonom, sondern hatte einen ausgeprägten Sinn für wirtschaftsgeschichtliche Zusammenhänge. Zugleich war er fest verankert im christlichen Menschen- und Gesellschaftsverständnis. Während Briefs in seiner ersten Wirkphase die positive Rolle der Gewerkschaften bei der sozialen Bändigung des Kapitalismus herausstellte, stand er nach dem Zweiten Weltkrieg den Gewerkschaften zusehends kritisch gegenüber. Entstanden als Schutzorganisationen der Arbeiter im liberalkapitalistischen Zeitalter, sah Briefs im Übergang von der „klassischen“ zur „befestigten“ Gewerkschaft das Problem, dass sie Macht über die Unternehmungen zu erringen und Kontrolle über die Arbeiterschaft auszuüben versuche. Briefs bejahte die Soziale Marktwirtschaft, die er durch die Forderungen nach „paritätischer Mitbestimmung“ und „Demokratisierung“ der Wirtschaft und aller gesellschaftlichen Lebensbereiche gefährdet sah.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Briefs begann zunächst mit dem Studium der Philosophie und Geschichte in München, wechselte dann zu den Wirtschaftswissenschaften in Freiburg i. Br., wo er 1911 mit einer Arbeit über das Spirituskartell promovierte. Nach kurzem Aufenthalt in England habilitierte er sich 1913 mit

der Untersuchung über das Problem der Profitrate in der klassischen Nationalökonomie. 1919 folgte Briefs einem Ruf nach Freiburg. Hier setzte sich der scharfsinnige Humanist und tiefgläubige Christ mit dem Buch Oswald Spenglers „Der Untergang des Abendlandes“ kritisch auseinander. Darin entwickelte er die Kategorie der „Grenzmoral“, weil unter Wettbewerbsdruck das ethische Minimum in Gefahr sei, von skrupellosen Außenseitern unterboten zu werden und dies auf alle Wirtschaftsteilnehmer abfärbe. 1921 erhielt er einen Ruf nach Würzburg, 1923 wieder nach Freiburg. Hier entstand die erste größere Abhandlung über Arbeitnehmerfragen: „Das industrielle Proletariat“. 1926 folgte Briefs, der 1920 zu den Urhebern des Betriebsratsgesetzes zählte, einem Ruf nach Berlin, wo er das „Institut für Betriebssoziologie und soziale Betriebslehre“ aufbaute. Zahlreiche Publikationen erschienen zu Gewerkschaftsfragen und zur Betriebssoziologie, zur Kritik an der kapitalistischen Klassengesellschaft und zu sozialethischen Themen. 1930 gehörte Briefs dem Königswinterer Kreis an, der Vorarbeiten zur Enzyklika „Quadragesimo anno“ (1931) leistete. 1934 gelang Briefs die Flucht in die USA, wo er die Entwicklungen in Amerika, auch die Lehren des Keynesianismus sowie die Arbeiten J. A. Schumpeters kennenlernte. Nach einer Gastprofessur an der Catholic University of America nahm er 1937 einen Ruf an die Georgetown University an. 1960 erhielt Briefs den Ehrendoktor der Staatswissenschaften der Universität München, zum 80. Geburtstag eine Festschrift seiner Schüler, Freunde und Kollegen.

Literaturhinweise:

- BRIEFS, G. (1926), *Das industrielle Proletariat*, Tübingen;

- DERS. (1927), Gewerkschaftswesen und Gewerkschaftspolitik, in: *HdSt.* Bd. 4, S. 1108 ff.;
- DERS. (1952), *Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus. Die Gewerkschaften am Scheideweg*, Bern, München;
- DERS. (1955), *Das Gewerkschaftsproblem gestern und heute*, Frankfurt/ M. (1968 u. d. T.: *Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit. Beiträge zur Standortbestimmung*);
- AMSTAD, A. (1985), *Das Werk von Goetz Briefs als Beitrag zu Sozialwissenschaft und Gesellschaftskritik aus der Sicht christlicher Sozialphilosophie*, Berlin (mit Bibliographie).

Anton Rauscher

Dietze, Constantin von

geb. am 09.08.1891, gest. am 18.03.1973

Die Bedeutung Constantin von Dietzes für die Entstehung und Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft kann man nicht ermessen, wenn man nur seine (wenn auch wichtigen) theoretischen Beiträge zur Volkswirtschaftslehre und insbesondere zur modernen Agrarökonomie berücksichtigt. Vielmehr prägte von Dietze die nachkriegsdeutsche Wirtschaftsordnung vor allem durch sein öffentliches Wirken und seinen Einsatz für ein gesellschaftliches und wirtschaftliches Leben auf der Grundlage eines christlichen evangelischen Glaubens.

Sein standhafter Charakter führte schon früh zum Dissens mit dem Hitler-Regime: Als Vorsitzender des „Vereins für Socialpolitik“, der wichtigsten Vereinigung von Wirtschaftswissenschaftlern Deutschlands, entzog von

Dietze den Verein einer nationalsozialistischen Bevormundung, indem er ihn 1936 auflöste. Als er 1937 einen bereits inhaftierten Pfarrer im Gottesdienst vertrat, wurde er zum ersten Mal kurzzeitig verhaftet. Nachdem er daraufhin die Berliner Universität verlassen musste, folgte von Dietze einer Berufung an die Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät. Hier trat er in regen Austausch mit den „Gründungsvätern“ der Freiburger Schule bzw. des Ordoliberalismus um [Walter Eucken](#). Als Mitinitiator des oppositionellen Freiburger Bonhoeffer-Kreises, der im Auftrag der Vorläufigen Leitung der Bekennenden Kirche eine Denkschrift zur Nachkriegsordnung entwarf, verfasste er zusammen mit Walter Eucken und Adolf Lampe den Anhang „Wirtschafts- und Sozialordnung“, der in vielen Teilen einem frühen Manifest der [Sozialen Marktwirtschaft](#) gleicht. Nach dem Attentatsversuch auf Hitler vom 20. Juli 1944 gelangten Teile der Denkschrift in die Hände der Gestapo, woraufhin von Dietze erneut verhaftet wurde. Dem sicheren Todesurteil entging er durch den Zusammenbruch des Dritten Reichs.

Nach dem Krieg unterstützte von Dietze zusammen mit weiteren Mitgliedern des Freiburger Kreises die Gründung der interkonfessionellen und eher marktwirtschaftlich orientierten Badischen Christlich-Sozialen Volkspartei, die später in der CDU aufging. Darüber hinaus wirkte er mit großem persönlichen Einsatz als Wissenschaftler, als Rektor der Universität Freiburg (1946-1949) und als leitendes Mitglied der Evangelischen Kirche am Aufbau der Bundesrepublik Deutschland mit, immer in dem Bewusstsein – so ein Zitat aus dem genannten Anhang – dass „jede Wirtschaftsordnung bestimmter politischer und sittlicher Voraussetzungen bedarf“.

Wissenschaftliche Laufbahn: 1909-1912 Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Cambridge, Tübingen und Halle. 1913-1918 Militärdienst und Kriegsgefangenschaft. 1919 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Breslau. 1922 Habilitation an der Universität Berlin. 1925-1961 Professuren an den Universitäten Rostock (1925-1927), Jena (1927-1933), Berlin (1933-1937) und Freiburg i. Br. (1937-1961). 1955-1961 Präses der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Literaturhinweise:

- DIETZE, C. v./ EUCKEN, W./ LAMPE, A. (1942/1979), Wirtschafts- und Sozialordnung, in: *In der Stunde Null. Die Denkschrift des Freiburger „Bonhoeffer-Kreises“: Politische Gemeinschaftsordnung. Ein Versuch des christlichen Gewissens in den politischen Nöten unserer Zeit*, Tübingen, S. 128-145;
- DIETZE, C. v. (1962), *Gedanken und Bekenntnisse eines Agrarpolitikers*, Göttingen;
- DERS. (1967), *Grundzüge der Agrarpolitik*, Hamburg, Berlin.

Nils Goldschmidt

Einaudi, Luigi

geb. am 24.03.1874, gest. am 30.10.1961

Ab 1908 war Einaudi Herausgeber der Zeitschrift *Riforma Sociale*, die er nach ihrem Verbot (1935) ohne inhaltliche Konzessionen durch die *Rivista di storia economica* ersetzte, in der er sich außerdem um eine Integration von Wirtschaftstheorie und Wirtschaftsgeschichte bemühte.

1942 veröffentlichte er darin eine sensationell-zustimmende Besprechung des später in Deutschland verbotenen Buches von *Wilhelm Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. Wie dieser trat er entschieden und mit sorgfältiger Begründung für eine wettbewerbliche, private Vermachtungen und Staatsdirigismus zurückdrängende, freihändlerische *Marktwirtschaft* ohne politische Preise ein. Er befürwortete Vermögensbildung durch Ersparnis und hielt die Besteuerung sowohl gesparten Einkommens als auch der daraus fließenden Erträge für Doppelbesteuerung. Sein Konsumsteuerkonzept mutet modern an. Sozialpolitisch entwickelte er im Übrigen ein Konzept der Selbstverantwortung bei Startgerechtigkeit, des privaten Haus- und Grundbesitzes breiter Schichten und der bäuerlichen Verwurzelung als Gegengewichte gegen Proletarisierung, z. B. in anonymisierenden Mietskasernen. Als ganzheitlich denkender Liberaler vertrat er gegenüber dem Philosophen Benedetto Croce die überzeugende These, dass geistig-moralische und politische Freiheit ohne wirtschaftliche Freiheit keinen Bestand haben.

1928 stimmte er im Senat mit anderen gegen die faschistische Regierung, 1935 auch gegen eine uneingeschränkte Billigung des Krieges gegen Äthiopien. Er befürwortete eine politische Union Europas durch eine Verteidigungsgemeinschaft. Von der Notenbank finanzierte Budgetdefizite und Brotpreissubventionen bekämpfte er, und es gelang ihm die Sanierung des Staatshaushaltes und die Stabilisierung der Lira auf dem erreichten Inflationsniveau ohne Währungsreform. Ähnlich wie [Jacques Rueff](#), [Ludwig Erhard](#) und [Reinhard Kamitz](#) konnte er als neoliberaler Professor sein Konzept mit großem Erfolg praktisch anwenden. Mit Konrad Adenauer und Shigeru Yoshida gehörte er zu den großen alten Männern, die nach

dem Zweiten Weltkrieg in ruinierten Ländern entschlossen und mit ruhiger Hand den Wiederaufbau eingeleitet haben.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Nach der Promotion (1895) zunächst Wirtschaftsredakteur der Zeitung *Stampa*. 1902-48 in Turin Professor für Finanzwissenschaft an der Universität und für Politische Ökonomie am Technikum. 1920 auch Professor an der Universität Bocconi in Mailand. Seine Lehrtätigkeit wurde 1925 auf die Universität Turin eingeschränkt. Seit 1919 Senator des Königreichs Italien, 1943 von der nicht mehr faschistischen Regierung zum Rektor der Universität Turin ernannt, entkam er den Verfolgungen der Faschisten bei Schneesturm über einen Alpenpass in die Schweiz. 1945-48 Gouverneur der Banca d'Italia, Mitglied der Verfassunggebenden Versammlung, ab Mai 1947 auch Schatzminister und stellvertretender Ministerpräsident, 1948-55 italienischer Staatspräsident. Ab 1900 Mitarbeit bei der Zeitung *Corriere della Sera*, die er 1925 aus Protest gegen faschistische Gleichschaltung einstellte. 1908-1946 Korrespondent des *Economist*.

Literaturhinweise:

- EINAUDI, L. (1958), *Saggi sul risparmio e l'imposta*, Torino;
- DERS. (1964), *Lezioni di politica sociale*, Torino;
- BENEDETTO, C./ EINAUDI, L. (1957), *Liberismo e Liberalismo*, Milano, Napoli.

Hans Willgerodt

Engels, Wolfram

geb. am 15.08.1933, gest. am 30.04.1995

Engels gehört zu den Wirtschaftswissenschaftlern, die in ihrer Forschung, Lehre und in der publizistischen Arbeit die Bedeutung marktwirtschaftlicher Grundsätze immer betonten und offen vertreten haben. Er gehörte zu den wenigen Ökonomen, die die Einheit von Volks- und Betriebswirtschaftslehre erlernt hatten und durch ihr breites Wissen immer wieder demonstrierten. Dieser Umstand erhöhte seine Glaubwürdigkeit, als er in der 68er-Revolution gerade an der Frankfurter Universität sich mit Zivilcourage und Sachargumenten gegen die marxistischen Wortführer der Studentenunruhen stellte und den Grundsatz der individuellen Freiheit und die Vorteile der Marktwirtschaft gegenüber allen Spielarten kollektiver oder staatlicher Wirtschaftslenkung begründete.

Diese Phase ließ Engels endgültig zu einem politischen Ökonomen im Sinne des [Liberalismus](#) werden. Sein Anliegen wurde es, die [Soziale Marktwirtschaft](#) gegen echte Feinde und falsche Freunde zu verteidigen und weiterzuentwickeln. Schriften wie die zur „Staatsbürgersteuer“ 1973 (zusammen mit J. Mitschke), mit der Personalsteuern und persönliche Sozialtransfers integriert werden sollten, Arbeiten zur Vermögensbildung (1974), zum Arbeitsmarkt und zur Mitbestimmung (1974 und 1978) sowie direkt zur Sozialen Marktwirtschaft (u. a. Mehr Markt: Soziale Marktwirtschaft als politische Ökonomie, 1976; Dreißig Jahre Soziale Marktwirtschaft, erlebt, aber unverstanden, 1979) oder zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (Eine konstruktive Kritik des Wohlfahrtsstaates, 1979; Die Wende: Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik, 1984) zeugen von dieser selbstgewählten Aufgabenstellung. Daneben vergaß Engels nicht seinen zweiten wissenschaftlichen Pfeiler – Banken, Geld- und Finanzmärkte –, die er kreativ und kritisch analysierte und

mit Vorschlägen versorgte, wie Markt und [Wettbewerb](#) gefördert werden könnten. Als Herausgeber der Wirtschaftswoche nutzte er ihre Verbreitung, seine ordnungspolitische Innovationskompetenz sprachgewaltig einem breiten Publikum zugänglich zu machen.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: 1953-1955 Kaufm. Lehre in Bremen; 1955-1961 Studium; 1961-1964 Verkaufsleiter in der Textilindustrie, Promotion 1962, 1964-1968 wissenschaftlicher Assistent; Habilitation 1968 bei [W. Stützel](#); 1968-1995 Professor an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/ M.; 1984-1987 Herausgeber der Wirtschaftswoche; Auszeichnungen: u. a. Ludwig Erhard-Preis.

Literaturhinweise:

- ENGELS, W. (1970), *Soziale Marktwirtschaft als Politische Ökonomie*, Stuttgart;
- DERS. (1996), *Der Kapitalismus und seine Krisen. Über Papiergeld und das Elend der Finanzmärkte*, Düsseldorf.

Rolf H. Hasse

Erhard, Ludwig Wilhelm

geb. am 4.2.1897, gest. am 5.5.1977

Erhard war maßgeblich am Aufbau der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung und am Zustandekommen des „Wirtschaftswunders“ beteiligt. Durch ihn wurde die *Soziale Marktwirtschaft* in Deutschland zu einem populären Begriff. Sein Ziel war „Wohlstand für alle“ in einer freiheitlichen Gesellschaft. Als Bundeskanzler sorgte sich Erhard um die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft. Er hoffte, dass bessere Informationen über

ökonomische Zusammenhänge ordnungspolitische Fehlentwicklungen verhindern könnten.

Daher betrieb er die Einrichtung des *Sachverständigenrates* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Utopisch blieb seine Vision von der „Formierten Gesellschaft“, in der die partikularen Gruppeninteressen durch kooperatives Zusammenwirken unter dem Druck des Wettbewerbs überwunden werden.

Bereits vor Kriegsende hatte Erhard in einer Denkschrift die Notwendigkeit einer Währungsreform betont. 1947 wurde er Leiter der Homburger Sonderstelle Geld und Kredit. Auf der Basis verschiedener Reformpläne deutscher Experten legte die Sonderstelle im April 1948 den Homburger Plan zur Neuordnung des Geldwesens in Deutschland vor. Die Alliierten verwendeten Elemente dieses Plans bei der Währungsreform, die am 20. Juni 1948 in den drei Westzonen stattfand. Als Wirtschaftsdirektor der Bizone stand Erhard seit März 1948 vor der Aufgabe, die Währungsreform durch eine geeignete Reform des Wirtschaftssystems zu ergänzen. Zu diesem Zeitpunkt existierte in Deutschland ein umfassendes System staatlicher Preiskontrollen und Bewirtschaftungsvorschriften. Erhard entschied sich dafür, parallel zum Ersatz der Reichsmark durch die D-Mark die vollständige Aufhebung der staatlichen Regulierungen einzuleiten und auf die Leistungsfähigkeit freier Märkte zu vertrauen. Er war überzeugt, dass erst die Überwindung der Versorgungsengpässe das Vertrauen in die neue D-Mark sichern würde. Umgekehrt war er sich bewusst, dass erst mit einem neuen stabilen Geld die Rückkehr zu einer freien Marktwirtschaft gelingen konnte. Nur eine funktionsfähige Marktwirtschaft würde ihre große Leistungsfähigkeit bei der

Überwindung materieller Not erfolgreich ausspielen, damit auf Dauer in der Bevölkerung Akzeptanz finden und zu einer wahrhaft Sozialen Marktwirtschaft werden.

Der starke Produktionsanstieg nach der Währungsreform und der spürbare Rückgang der Versorgungslücken bestätigten Erhards marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik, die er als Bundeswirtschaftsminister konsequent weiterführte. Schon früh trat er für eine weitreichende Liberalisierung des Außenhandels ein, um die Einbindung Deutschlands in die Weltwirtschaft zu vergrößern ([Außenwirtschaft](#)). Seinem Drängen ist es zu verdanken, dass bei der Wirtschaftsintegration in Europa marktwirtschaftliche Grundsätze beachtet wurden. Schon anlässlich der Währungsreform hatte er die rasche Verabschiedung eines wirkungsvollen deutschen Antikartellgesetzes angemahnt.

Wettbewerbsbehindernde Absprachen zwischen Unternehmen und die Inflation blieben für ihn die Hauptgefahren für eine funktionsfähige Soziale Marktwirtschaft. Als das [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen](#) 1957 endlich verabschiedet wurde, hatte Erhard sein Ziel nur zum Teil erreicht. Das Gesetz verfügte zwar ein generelles Kartellverbot, listete aber gleichzeitig eine Reihe von Ausnahmebereichen und -tatbeständen auf. Im gleichen Jahr fixierte das Bundesbankgesetz die Unabhängigkeit der Zentralbank ([Deutsche Bundesbank, Europäische Zentralbank](#)) und ihre Verpflichtung auf das Ziel der [Preisniveaustabilität](#). Für beide Kernelemente der Geldordnung hatte Erhard vehement gekämpft.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang 1919-1922 Studium an der Handelshochschule Nürnberg, 1925 Promotion an der Universität Frankfurt/ M.; 1928-1942

Tätigkeit an einem Wirtschaftsforschungsinstitut in Nürnberg; 1945-1946 Bayerischer Wirtschaftsminister; 1947 Honorarprofessur an der Universität München; 1947-1948 Leiter der Sonderstelle Geld und Kredit in Bad Homburg; 1948-1949 Direktor der Verwaltung für Wirtschaft der britisch-amerikanischen Bizone; 1949-1977 Mitglied des Deutschen Bundestags; 1949-1963 Bundeswirtschaftsminister; 1963-1966 Bundeskanzler; 1966-1967 Bundesvorsitzender der CDU.

Literaturhinweise:

- Erhard, L. (1977), *Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung*, Faksimiledruck der Denkschrift von 1943/ 44, Frankfurt/ M., Berlin, Wien;
- Ders. (1953), *Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf;
- Ders. (1957), *Wohlstand für alle*, Düsseldorf;
- Ders. (1962), *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf, Wien, Frankfurt/ M.

Rainer Klump

Eucken, Walter Kurt Heinrich

geb. am 17. Januar 1891, gest. am 20. März 1950

„Wie kann der modernen industrialisierten Wirtschaft eine funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung gegeben werden?“ Diese Frage, die Walter Eucken sich selbst gestellt hat und sein gesamtes Werk durchzieht, beantwortete er mit der Entwicklung derjenigen Konzeption, die *Ludwig Erhard* umsetzte und die so zum deutschen Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg geführt

hat. Eucken betrachtete die Existenz von Macht – privater wie staatlicher – als wesentliches Problem moderner Wirtschaftsordnungen und forderte, um diese Macht zu bändigen, dass der Staat einerseits eine Ordnungspolitik betreibt, die strikt dem Wettbewerbsprinzip verpflichtet ist, und andererseits auf Eingriffe in den Wirtschaftsablauf verzichtet.

Die Einsichten Euckens sind stark geprägt durch seine eigenen Beobachtungen in der Zeit vor und nach dem Ersten Weltkrieg. Vor 1914 verfuhr die Politik nach dem klassischen liberalen Prinzip des Laisser-faire: Der Staat schafft lediglich eine Rechtsstruktur und überlässt im Übrigen die Wirtschaft sich selbst. Diese Politik wurde mit dem Recht der Menschen auf Freiheit begründet. Sie hatte allerdings zur Folge, dass sich in weiten Teilen der Wirtschaft Monopole und Kartelle durchsetzten. Denn die Wirtschaftsakteure empfinden Konkurrenz als lästig und streben daher nach monopolistischen Stellungen. So entstanden private Machtblöcke. Diese aber sah Eucken als ein fundamentales Hindernis bei der Ausübung des Freiheitsrechts anderer an. In der Zeit des Laisser-faire wurde die Gewährung von Freiheit zu einer Gefahr für die Freiheit, indem sie die Bildung privater Macht ermöglichte.

Nach dem Ersten Weltkrieg änderte sich die Wirtschaftspolitik grundlegend, verkehrte sich in das Gegenteil. Der Staat griff immer stärker in den Wirtschaftsprozess ein und versuchte, diesen – durch [Konjunkturpolitik](#), Geldpolitik, [Subventionen](#) usw. – einzelfallorientiert zu steuern. Dies führte dazu, dass es nunmehr der Staat war, der über eine erhebliche Machtposition verfügte. Eucken erkannte hierin eine Tendenz zur Zentralverwaltungswirtschaft ([Sozialismus](#), [Konstruktivismus](#), [Dritte Wege](#)). Das Problem der

freiheitsbedrohenden Macht war folglich nicht gelöst, sondern allenfalls verlagert.

Hinzu kommt noch eine zweite Konsequenz der interventionistischen Wirtschaftspolitik. Einzelfallorientierte Wirtschaftspolitik hat stets verschiedenartige Auswirkungen auf die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer. Sie begünstigt bestimmte Gruppen und benachteiligt andere. Dieser Effekt schafft Anreize zur Bildung privater Interessenvertretungen, die danach streben, eine für ihre Mitglieder möglichst vorteilhafte Wirtschaftspolitik durchzusetzen. Sie nutzen die staatlich gewährten Privilegien, um weitere zu erkämpfen. Der Staat gerät so unter den Druck solcher Gruppierungen und wird schließlich von ihnen abhängig ([Interventionismus](#)).

Die interventionistische Wirtschaftspolitik führt somit zu einem doppelten Machtproblem: Der Staat dehnt seine Macht durch vielfältige Eingriffe in den alltäglichen Wirtschaftsprozess aus und gerät zugleich zunehmend in die Hand wirtschaftlicher Machtgruppen. Die Freiheit der Menschen wird folglich in der modernen Wirtschaft von zwei Seiten her bedroht: sowohl durch staatliche Macht als auch durch private Macht.

Allgemein ist die Auffassung verbreitet, dass das Problem der privaten wirtschaftlichen Macht nur dadurch gelöst werden könne, dass der Staat die wirtschaftliche Macht bei sich konzentrieren solle. Das aber kann nicht im Sinne der individuellen Freiheit sein. Denn das Problem der wirtschaftlichen Macht kann, so Eucken, niemals durch weitere Konzentration von Macht gelöst werden. Im Gegenteil muss die Freiheit des Individuums nach beiden Seiten, sowohl gegenüber anderen Bürgern als auch gegenüber dem Staat, gewahrt werden.

Wie lässt sich angesichts dieses Dilemmas Wirtschaftspolitik betreiben? Wie kann mit anderen Worten „der modernen industrialisierten Wirtschaft eine funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung gegeben werden?“ Als Antwort auf diese Frage entwickelte Eucken seine berühmte Konzeption der Ordnungspolitik.

Ordnungspolitik ist solche Wirtschaftspolitik, die die Wirtschaftsordnung ausgestaltet. Im Gegensatz zur Ordnungspolitik steht die Prozesspolitik. Bei ihr handelt es sich um diejenigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, mit denen die Politik in den Wirtschaftsablauf eingreift, diesen also mittelbar oder unmittelbar gestaltet. In der grundsätzlichen Unterschiedlichkeit dieser beiden Kategorien von Wirtschaftspolitik erkannte Eucken die fundamentale Trennlinie zwischen zulässiger und gebotener Wirtschaftspolitik auf der einen Seite und unzulässiger Wirtschaftspolitik auf der anderen Seite: Die Wirtschaftspolitik hat die Wirtschaftsordnung zu gestalten, den Wirtschaftsprozess dagegen nicht zu beeinflussen.

Nun lassen sich aber sehr viele verschiedene Wirtschaftsordnungen denken. Eucken unterschied zwischen drei fundamentalen Typen: Zentralverwaltungswirtschaft, monopolistische Wirtschaftsordnung und Wettbewerbsordnung. Er widmete sich umfassend der Zentralverwaltungswirtschaft und unterzog sie einer Generalkritik. Hierauf muss an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, denn die zentralverwaltungswirtschaftliche Ordnung hat sich bekanntlich ab 1989 von selbst erledigt. Die monopolistische Wirtschaftsordnung zeichnet sich dadurch aus, dass die einzelnen Güter- und Arbeitsmärkte von Monopolen oder monopolähnlichen Strukturen, etwa

Kartellen, beherrscht werden. Auch sie wurde von Eucken aus den bereits genannten Gründen abgelehnt.

Es verbleibt die Wettbewerbsordnung. In ihr erblickte Eucken diejenige Wirtschaftsordnung, welche den Menschen ein Höchstmaß an Freiheit einräumt, indem sie sowohl (im Gegensatz zur Zentralverwaltungswirtschaft) die staatliche Macht als auch (im Gegensatz zur Monopolwirtschaft) die private Macht in die Schranken weist. Der Wettbewerb, also die Konkurrenz der Anbieter um die Gunst der Nachfrager und, umgekehrt, die Konkurrenz der Nachfrager um die Gunst der Anbieter, ist dasjenige Verfahren, welches missbrauchbare Machtpotenziale nicht zur Entfaltung kommen lässt. Denn im Wettbewerb haben die an den Märkten agierenden Menschen stets die Wahl zwischen verschiedenen Tauschpartnern.

Die Wettbewerbsordnung kommt nicht von selbst zustande, wie die Wirtschaftspolitik des Laissez-faire vor dem Ersten Weltkrieg gezeigt hat. Was also muss der Staat tun, um sie zu errichten beziehungsweise zu erhalten? Mit anderen Worten: Welche Ordnungspolitik hat er zu betreiben? Eucken nannte sieben *Voraussetzungen*, die erfüllt sein müssen, damit die Wettbewerbsordnung zustande kommt und existenzfähig ist.

Die erste und wichtigste Voraussetzung verlangt eine Marktstruktur, welche sich durch ein funktionsfähiges, die wahren Knappheitsverhältnisse widerspiegelndes Preissystem sowie durch eine hohe Wettbewerbsintensität auszeichnet. Eine hohe Wettbewerbsintensität setzt voraus, dass möglichst viele Anbieter und Nachfrager auf den Märkten agieren. Hieraus ergibt sich ein grundsätzliches Verbot von Kartellen und Monopolen. Die weiteren sechs Voraussetzungen können hier nur aufgezählt werden:(2) Geldwertstabilität,(3) freier Marktzutritt (Offene Märkte),

was die Beseitigung sowohl staatlicher als auch privatwirtschaftlicher Marktzutrittsschranken umfasst,(4) Privateigentum,(5) Vertragsfreiheit,(6) Eigenverantwortung und Haftung des einzelnen Wirtschaftsteilnehmers für seine individuellen wirtschaftlichen Aktivitäten sowie(7) eine regelmäßige, stetige Wirtschaftspolitik, um Verunsicherungen bei den Menschen zu vermeiden.

Eucken widmete auch sozialen Fragestellungen breiten Raum. Mehr noch: Diese sind für ihn sogar mit erkenntnisleitend gewesen. Er legte unmissverständlich dar, dass sich ohne die Beachtung auch der sozialen Aspekte längerfristig keine Wirtschaftsordnung aufrecht erhalten lässt. Und zum Problem der Massenarbeitslosigkeit führte er aus, dass es das soziale Gewissen verbietet, Massenarbeitslosigkeit zu dulden, und die Staatsraison das Gleiche verlangt.

Sehr kritisch beurteilte er allerdings die herkömmliche Sozialpolitik, weil diese den Bürger seiner Freiheitsrechte beraubt, indem sie ihn in staatliche Versicherungen zwingt. Sie führt, wie Eucken feststellte, in eine zunehmende Abhängigkeit des Individuums vom Staat und zu einer weitgehenden Entmündigung. Eucken sprach von einer Tendenz zur Staatsklaverei und, als Folge des Entzugs wesentlicher Freiheitsrechte, einer Zersetzung der menschlichen Substanz.

Darum hat auch die Sozialpolitik nach Eucken Ordnungspolitik zu sein, wenn sie Erfolg haben soll. So kann das Problem der Massenarbeitslosigkeit nur gelöst werden, indem die Prinzipien der Wettbewerbsordnung auch auf den Arbeitsmärkten gelten. Das bedeutet insbesondere auch, dass nicht Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Monopole Löhne aushandeln, die dann verbindlich sind, sondern dass sich die Löhne frei am Markt bilden.

Hinsichtlich der sozialen Vorsorge baute Eucken vorrangig auf die private Initiative des Einzelnen: Die Politik hat den Menschen alle Möglichkeiten zu geben, sich individuell zu sichern. Nur wenn Selbsthilfe und Versicherung nicht ausreichen, haben staatliche Wohlfahrtseinrichtungen eine Existenzberechtigung. Die Stärkung der freien Initiative des Einzelnen aber geht, so weit irgend möglich, vor.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang 1909-1913 Studium in Kiel, Bonn und Jena, 1913 Promotion in Bonn; 1913-1918 Militärdienst; 1919-1925 Universität Berlin, 1921 Habilitation, danach Privatdozent; 1925-1927 Professor in Tübingen; 1927-1950 Professor in Freiburg i. Br.

Literaturhinweise:

- Eucken, W. (1961), Nationalökonomie – wozu?, 4. Aufl., Düsseldorf;
- Ders. (1989), Die Grundlagen der Nationalökonomie, 9. Aufl., Berlin;
- Ders. (1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen.

Lüder Gerken

Frickhöffer, Wolfgang

geb. am 26.05.1921, gest. am 31.10.1991

Der „Wachhund der Sozialen Marktwirtschaft“ – so hat man Frickhöffer apostrophiert – kannte Schonung weder gegenüber den erklärten Feinden der *Sozialen Marktwirtschaft* noch denen gegenüber, die das Feldzeichen „Soziale Marktwirtschaft“ vor sich hertragen, aber gegen den Geist der *Marktwirtschaft* zu sündigen bereit sind, wenn es brenzlich wird. Für Frickhöffer war die Soziale

Marktwirtschaft kein Schönwettersystem, sondern eine Konzeption für alle Jahreszeiten.

Frickhöffer musste den bitteren Kelch der Kriegs- und Nachkriegszeit leeren: Unmittelbar nach dem Abitur am humanistischen Gymnasium Berlin-Steglitz wurde er zu Arbeits- und Wehrdienst eingezogen und geriet in Kriegsgefangenschaft. In der Nachkriegszeit hielt er sich zunächst mit verschiedenen Tätigkeiten über Wasser; er war nebenberuflicher Journalist (1949-1952), machte sein Dolmetscherexamen (1951-1954) und studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg. [Alexander Rüstow](#), der nach seiner türkischen Emigration den Lehrstuhl von Alfred Weber an der Universität Heidelberg übernommen hatte, wurde sein prägender Lehrer. Im Januar 1954 trat Frickhöffer die Stellung an, die ihn von da an ausfüllen und sein Leben bestimmen sollte: Er wurde Geschäftsführer der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM). Nach dem Tode Alexander Rüstows, seines wissenschaftlichen Mentors und bislang Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, wurde er im Jahre 1962 dessen Nachfolger.

Die ASM hat [Ludwig Erhard](#) bei seiner Reform- und Aufbaupolitik publizistische Schützenhilfe gewährt. Die Gralshüter der Lehre der Sozialen Marktwirtschaft haben hier eine Plattform für ihre Ideen und Konzepte gefunden und auf die politische Meinungsbildung einwirken können. Das [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen \(GWB\)](#), die Autonomie der [Deutschen Bundesbank](#), die Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaft, mehrmaliger Streit um Aufwertungen und die Auseinandersetzung um die Freigabe der Wechselkurse – darüber wurde auf den Tagungen intensiv diskutiert, ja bisweilen wurde darum geradezu gerungen. Auch Wirtschaftsminister [Karl Schiller](#) dozierte

hier über soziale Symmetrie und den Aufschwung aus der „Talsole“ . Kurz: Die ASM war und ist der Ort, wo über Weichenstellungen für die Marktwirtschaft nachgedacht und klare Wegmarken gesetzt werden.

Dafür hat Frickhöffer immer gesorgt; er hat aber nicht bloß den Denkern und Gestaltern der Sozialen Marktwirtschaft ein vielbeachtetes Forum geboten, sondern selbst die nationale und internationale Diskussion – u. a. auch über die Mont-Pèlerin-Gesellschaft – angeregt und befruchtet. Zugleich hat er in öffentlichen und persönlichen Stellungnahmen an der aktuellen Regierungspolitik aus marktwirtschaftlicher Perspektive Maß genommen; er konnte sehr deutlich werden, wenn er Flickschusterei, Verschlimmbesserungen oder gar ordnungspolitische Sündenfälle vermutete oder nachwies.

Frickhöffers Rolle als Mahner und seinen Einsatz für die res publica hat der frühere Bundeswirtschaftsminister, Otto Graf Lambsdorff, gewürdigt: „Wolfgang Frickhöffer hat das große Verdienst, mit profundem Wissen ohne Rücksicht auf tagespolitische Zwänge den Finger auf die Wunden legen zu können, die der Marktwirtschaft immer wieder zugefügt werden. Mit seinen Vorschlägen und Kommentaren rüttelt er die Politiker auf. Dabei ist er ein nicht immer bequemer Mahner. Er führt einen gerechten Kampf.“

Literaturhinweise:

- RÜSTOW, A. (1963), *Rede und Antwort*, Ludwigsburg;
- FRICKHÖFFER, W. (1964), Deutsche Politik als marktwirtschaftliches Beispiel, in: *Aktion Soziale Marktwirtschaft, Ehrliche Weltoffenheit als deutscher EWG-Beitrag*, Tagungsprotokoll Nr. 22, Ludwigsburg;

- DERS. (1969), Gesellschaftspolitische Folgerungen in einer freiheitlichen Ordnung – von sozialen Fiktionen zu realistischer Politik, in: *Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Freiheitliche Politik für eine freie Welt*, Tagungsprotokoll Nr. 32, Ludwigsburg.

Joachim Starbatty

Giersch, Herbert

geb. am 11. Mai 1921, gest. am 22. Juli 2010

Jeder, der kompetent in Freiheit lehren und forschen dürfe, habe eine Bringschuld gegenüber der Gesellschaft, hat Herbert Giersch einmal gesagt. Zutiefst geprägt vom Trauma der Weltwirtschaftskrise, kam er einst zur Ökonomie, weil es doch so etwas geben müsse wie einen „Wirtschaftsdoktor“. Ihn trieb die Furcht um, ein ähnlich dramatisches Abrutschen der Wirtschaft wie damals könne sich durchaus wieder ereignen. Auch das Thema Deflation war für ihn nie erledigt. Für ihn war die Ökonomie kein Glasperlenspiel, ihm ging es um praktische Relevanz. Dazu gehörte auch, den Horizont des eigenen Denkens über das rein Wirtschaftliche hinaus zu öffnen und es mit philosophischen, moralischen und historischen Fragen eng zu verknüpfen. Sich zur Freiheit und zur Offenheit der Welt zu bekennen, war für den sorgenvollen Optimisten selbstverständlich. Herbert Giersch ließ sich keiner Schule zuordnen. Als Liberaler, der dennoch offen war für kollektive Steuerungsversuche im Geiste des Keynesianismus, hatte er einen eigenständigen, abhängig von der empirischen Realität im Detail auch wandlungsfähigen Standpunkt. Als überzeugter Marktwirtschaftler war er normativ beherzt, aber nie dogmatisch. Als kreativer Vordenker und wortgewandter

Politikberater, vor allem im Rahmen des 1963 gegründeten *Sachverständigenrats* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, war Giersch einer der theoretisch und praktisch einflussreichsten deutschen Ökonomen der Nachkriegszeit. Gegen Ende seines Lebens musste er wieder eine globale Wirtschaftskrise erleben; begleitet von einer besser abgestimmten Politik blieb sie aber von milderer Härte und Dauer als in den dreißiger Jahren.

In der Frühphase seines Schaffens widmet sich der gebürtige Schlesier vor allem der Regionalökonomik, der Theorie der Außenwirtschaft sowie verschiedenen Fragen der wirtschaftlichen Integration. Seine große Zeit ist gekommen, als 1963 der Sachverständigenrat gegründet wird und im Zuge der Rezession von 1967 auf Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes die Ära der Globalsteuerung anbricht – also die Zeit einer keynesianisch inspirierten Nachfragepolitik, deren Ziel es ist, mit staatlichen Mehrausgaben die Wirtschaft auf Wachstumskurs zu halten, ohne sich freilich dafür Inflation einzuhandeln. Als Mitglied des Sachverständigenrats, den er in Paradigma und Diktion nachhaltig prägt, steuert Giersch zahlreiche theoretische Konzepte bei, die der spätere Wirtschaftsminister [Karl Schiller](#) schließlich in der Praxis anwendet. Von Giersch stammt der Begriff der [„Konzertierten Aktion“](#), im Rahmen derer es mit den vereinten Kräften aller Akteure gelingen soll, die Inflation in Schach zu halten. Die Tarifparteien sollen Lohnzurückhaltung an den Tag legen, Regierung und Notenbank Stabilitätsorientierung in der Fiskal- und Geldpolitik.

Der Erfolg der Globalsteuerung ist indes begrenzt. Die angestrebte Antizyklik lässt sich politisch nicht einhalten;

die Verschuldung steigt rasant. Anstelle einer nachhaltigen Erholung erlebt Deutschland in den siebziger Jahren eine weitere scharfe Rezession, die eine geschrumpfte Industrie und Massenarbeitslosigkeit zurücklässt. Giersch erkennt, dass sich die Herausforderung von der Nachfrageseite der Wirtschaft auf die Angebotsseite verschoben hat, sodass nunmehr Strukturfragen auf die Tagesordnung gehören. Giersch wird zum Verfechter einer ordnungstheoretisch wohlüberlegten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Er wirbt weiter für eine moderate Lohnpolitik, damit eine wachsende Zahl von Menschen eine Chance erhält, den Weg zurück in den Arbeitsmarkt zu finden, und er setzt sich für Deregulierungen auf Arbeits- und Produktmärkten ein, damit Investitionen rentierlicher werden und das Wachstum kräftiger. Es geht um Innovationskraft, um Dynamik in der Suche nach neuen Produktideen und Verfahren, um einen nicht unnötig herausgezögerten Strukturwandel.

In der Spätphase des Bretton-Woods-Systems zwischen 1969 bis 1973 macht sich Giersch zum Fürsprecher einer Aufwertung der D-Mark und plädiert am Ende sogar für flexible Wechselkurse. Durch seine Funktion als Präsident des Instituts für Weltwirtschaft befördert, richtet er den Blick zudem immer mehr auf die globale Entwicklung; er wird zum wirtschaftspolitischen Vordenker der Globalisierung. Hatte er sich einst vornehmlich im regionalwirtschaftlichen Zusammenhang mit Standortfragen befasst, geht es ihm nun um Europa und um die Welt. In den achtziger Jahren diagnostiziert er besorgt die „Eurosklerose“, jenen von Überregulierung, Tarifkartell und wucherndem Wohlfahrtsstaat verursachten Reformstau, der hartnäckig Europas Dynamik hemmt.

Das globale Wirtschaftswachstum versteht Giersch dabei grundsätzlich als Ergebnis eines umfassenden Prozesses der

Wissensteilung und Wissensmehrung ([Friedrich August von Hayek](#)) sowie der „schöpferischen Zerstörung“, der ökonomischen Pioniertaten und ihrer Nachahmung (Joseph Schumpeter). Mit diesem innovativen Ansatz legt er die Basis für spätere Entwicklungen in der Ökonomie, allen voran in der Theorie des endogenen Wachstums und der ökonomischen Geographie.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: 1939-1942 Studium in Breslau und Kiel. 1942 Diplom-Volkswirt. 1948 Dr. rer. pol. in Münster. 1948-1950 Fellow an der London School of Economics. 1950 Habilitation. 1950-1951 sowie 1953-1954 auf Empfehlung von Wassily Leontief Referent bei der OEEC in Paris. 1951-1953 Privatdozent in Münster. 1954-1955 Lehrstuhlvertreter an der TH Braunschweig. 1955-1969 Professor an der Universität des Saarlandes. 1960-2007 Mitglied im wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium. 1962, 1977 und 1978 Gastprofessor an der Yale University. 1964-1970 Gründungsmitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 1969-1989 als Nachfolger von Erich Schneider Präsident des Instituts für Weltwirtschaft und Professor an der Universität Kiel. 1977 Großes Bundesverdienstkreuz. 1983 Ludwig-Erhard-Preis. Seit 1991 Mitglied im Orden Pour le Mérite für Wissenschaft und Künste. 1994 Großes Bundesverdienstkreuz mit Stern und Schulterband. 1998 Gründung einer eigenen Stiftung.

Literaturhinweise:

- Giersch, Herbert (1963), Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Göttingen, Bd. 14,, 3, S. 386-400;

- Ders. (1960), *Allgemeine Wirtschaftspolitik I*, Wiesbaden;
- Ders. (1977), *Konjunktur-und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft*, Wiesbaden;
- Ders. (1983), *Allgemeine Wirtschaftspolitik II*, Wiesbaden;
- Ders. (2002), *Abschied von der Nationalökonomie. Wirtschaften im weltweiten Wettbewerb*, Frankfurt;
- Paqué, Karl-Heinz (2010), Ein Leben für die offene Welt, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 9, S. 629-631;
- Internet: [Herbert Giersch Stiftung](#)

Karen Horn

Hayek, Friedrich August von

geb. am 08.05.1899, gest. am 23.03.1992

Hayek gilt als einer der bedeutendsten Repräsentanten des „Neoliberalismus“ der Weltkriegsgeneration. Für sein umfassendes ökonomisches und sozialphilosophisches Werk erhielt er 1974 den Nobelpreis. Als Liberaler in klassischer Tradition wurde er zum hervorragenden Kritiker des Sozialismus und des Wohlfahrtsstaates und zum unerschrockenen Verfechter einer freien Gesellschaft. Hayek stand in enger geistiger Verbindung zu den geistigen „Gründungsvätern“ der Sozialen Marktwirtschaft, namentlich zu *Wilhelm Röpke, Walter Eucken und Ludwig Erhard*. Er kritisierte freilich scharf die Vagheit des Ausdrucks „sozial“.

Hayeks umfassendes Werk ist aus der Auseinandersetzung mit der „konstruktivistischen“ Plan-oder Zwangswirtschaft der totalitären Systeme erwachsen. Er wies nach, dass der „[Sozialismus](#)“ nicht nur wegen der Unmöglichkeit der

betrieblichen Kalkulation ohne Knappheitspreise, wie dies sein Lehrer Ludwig von Mises entdeckt hatte, sondern auch aus informationstheoretischen Gründen scheitern muss. Es sei eine „Anmaßung von Wissen“, das lokal und persönlich weit zerstreute, sich ständig wandelnde, historisch durch vielerlei Erfahrung gewachsene Wissen zentral erfassen zu wollen. Hayek baute so die Theorie der „spontanen Ordnung“ aus, im Anschluss vor allem an die schottischen Ordnungstheoretiker des 18. Jahrhunderts (Ferguson, Smith, Hume). Er zeigte eindrucksvoll, dass eine spontane, komplexe Ordnung zwar Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht rationalen Entwurfes ist. Markt, Moral, Recht, Sprache hat kein Einzelner „erfunden“, sondern diese Institutionen haben sich in einem historischen Verfahren von Versuch und Irrtum entwickelt, in dem nur diejenigen Gruppen erfolgreich waren, welche namentlich das Eigentum und die entsprechenden moralischen Regeln „entdeckten“. Im Besonderen bekannt wurde Hayek durch seinen wettbewerbstheoretischen Beitrag: Der [Wettbewerb](#) ist „ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen, die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden“.

Obwohl Hayek einer der schärfsten Kritiker des [Wohlfahrtsstaates](#) ist und selbst Vorschläge zur „Entnationalisierung der Währungen“ vorgelegt hat, kann er nicht als typischer Vertreter der „Laissez-faire-Tradition“ betrachtet werden. Vielmehr ist er ein hervorragender Analytiker des (allerdings nicht vorwiegend staatlichen) institutionellen Rahmenwerks, das eine spontane Ordnung voraussetzt. Er vertrat ferner – zur Irritation mancher seiner Freunde – ein Konzept der sozialen Mindestsicherung, allerdings nicht über eine monopolistische staatliche Sozialversicherung. Gleichwohl

ist er einer der dezidiertesten Vertreter einer freien Gesellschaft.

In seinen späten Jahren entwarf er eine bislang wenig beachtete Staats- und Demokratiereform. Sein Zentralanliegen war dabei die Wiederherstellung der Gewaltenteilung durch ein Zwei-Kammer-System, in welchem eine erste Kammer aus ökonomisch unabhängigen Vertretern von Altersgruppen darüber wachen sollte, dass sich die Exekutive streng an allgemeine abstrakte Regeln hält und nicht Sondergruppen begünstigt.

Hayeks Einfluss wächst seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts ständig. So beeinflusste er wesentlich die Reformen von Ronald Reagan in den USA und Margaret Thatcher in Großbritannien. Eine 1998 gegründete Friedrich August von Hayek-Gesellschaft in Berlin gibt gegenwärtig seine deutschsprachigen Werke heraus und organisiert öffentliche Veranstaltungen.

Wissenschaftlicher Werdegang: Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Wien; 1929 Habilitation ebendort. Ab Winter 1931 Professor an der London School of Economics; 1947 Mitgründer der „Mont-Pèlerin-Society“; 1950 Professor der Sozial- und Moralwissenschaft an der Universität Chicago; 1962 Ruf an die Universität Freiburg i. Br.; 1969 bis 1977 Gastprofessur an der Universität Salzburg; 1974 Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften, zusammen mit Gunnar Myrdal, 1991 Freiheitsmedaille des amerikanischen Präsidenten.

Literaturhinweise:

- HAYEK, F. A. von (2003), *Der Weg zur Knechtschaft*, 3. Aufl., München;
- DERS. (1991), *Die Verfassung der Freiheit*, 3. Aufl., Tübingen;

- HABERMANN, G. (Hrsg.) (2001), *Philosophie der Freiheit. Ein Friedrich-August-von-Hayek-Brevier*, 3. Aufl., Thun;
- HENNECKE, H. J. (2000), *Friedrich August von Hayek: die Tradition der Freiheit*, Düsseldorf.

Gerd Habermann

Hensel, K. Paul

geb. am 24.01.1907, gest. am 20.04.1975

Ausgehend von der Erkenntnis seines Lehrers *Eucken*, dass die einzelnen Teile einer Gesellschaftsordnung in interdependentem Zusammenhang stehen, machte Hensel die Analyse von zentralverwaltungswirtschaftlich-diktatorischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen der ehemals „sozialistischen“ Länder (vor allem der ehemaligen DDR und Osteuropas) und deren Vergleich mit marktwirtschaftlich-demokratischen Ländern zum Schwerpunkt des Forschungsprogramms an seinem Lehrstuhl und an der von ihm geleiteten „Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme“. Wohl an keinem anderen Institut, vielleicht mit Ausnahme des „Osteuropa-Instituts“ an der Freien Universität Berlin, sind zu diesem Themenbereich so viele Diplomarbeiten, Dissertationen und Habilitationsschriften entstanden, wie in Hensels Marburger Forschungsstelle. Dieses Feld der Wirtschaftswissenschaft hat er bis zu seinem Tod entscheidend geprägt.

Aufgrund seiner Erfahrungen und Erlebnisse aus der Zeit seines beruflichen Werdegangs vor Studienbeginn und später beeinflusst durch die Arbeiten seines akademischen Lehrers Walter Eucken, des Begründers der ordnungstheoretischen und -politischen „[Freiburger Schule](#)“

der Nationalökonomie, war Hensels besonderes wissenschaftliches Interesse auf die geistige Auseinandersetzung um die Funktionsweise von „sozialistischen“ und „kapitalistischen“ Wirtschaftssystemen und deren Konsequenzen für die Menschen gerichtet, also auf ein Problem, das nicht nur von abstraktem theoretischem Interesse war, sondern das jahrzehntelang die Welt politisch in Atem hielt und das Schicksal von Millionen von Menschen mitbestimmte ([Sozialismus/Planwirtschaft](#)).

In der Wirtschaftstheorie gab es bereits seit Beginn des vorigen Jahrhunderts eine dann ab den 30er Jahren heftiger werdende Kontroverse um die Frage, ob einem „sozialistischen“ Wirtschaftssystem, das auf der Grundlage von staatlicher Planung des Wirtschaftsprozesses und kollektivem Eigentum an den sachlichen Produktionsmitteln arbeitet, eine rationale und geschlossene „Wirtschaftsrechnung“ eingebaut werden kann, die – wie man das für Modelle eines marktwirtschaftlichen Systems kannte – dafür sorgt, dass die stets knappen, nur in begrenztem Umfang verfügbaren Produktionsfaktoren (Arbeit, Natur, Sachkapital) in die volkswirtschaftlich sinnvollen und damit richtigen Verwendungen gelenkt werden ([Marktwirtschaft](#)).

Im Gegensatz zu seinem Lehrer Eucken kam Hensel in seiner 1954 erschienenen Habilitationsschrift zu dem Ergebnis, dass das abstrakte Modell eines zentral geplanten Wirtschaftssystems sehr wohl eine solche „Rechenmaschine“ enthält. Freilich war er sich völlig darüber im Klaren, dass die real existierenden sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften einem solchen Modell ebenso wenig entsprachen, wie die in der Wirklichkeit vorhandenen Marktwirtschaften dem sehr

abstrakten theoretischen Modell einer Wirtschaft mit „vollständiger Konkurrenz“. Hinsichtlich der Realisierbarkeit einer wirklich funktionsfähigen zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung war und blieb er außerordentlich skeptisch – wie der spätere Zusammenbruch der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme von „sozialistischen“ Staaten eindrucksvoll bewies, völlig zu Recht.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang 1925 Abschluss einer Schreinerlehre durch die Gesellenprüfung; 1931 erfolgreich bestandene Begabtenprüfung und anschließend Studium der Nationalökonomie in Berlin und Freiburg; 1937 Promotion und danach Studium an der London School of Economics; 1951 Habilitation in Freiburg; 1957 Berufung auf einen volkswirtschaftlichen Lehrstuhl an der Universität Marburg; 1963/64 Dekan der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg und 1965-1967 Rektor dieser Universität.

Literaturhinweise:

- HENSEL, K. P. (1972), *Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft*, 2. Aufl., Stuttgart;
- HENSEL, K. P./ BLAICH, F./ BOG, I./ GUTMANN, G. (1971), *Wirtschaftssysteme zwischen Zwangsläufigkeit und Entscheidung*, Stuttgart;
- HENSEL, K. P. (1972), *Grundformen der Wirtschaftsordnung. Marktwirtschaft – Zentralverwaltungswirtschaft*, München.

Gernot Gutmann

Höffner, Joseph Kardinal

geb. am 24.12.1906, gest. am 16.10.1987

Wie kaum jemand verkörpert Höffner den Schritt der Kirche von der Sozialromantik – der moralisierenden Totalablehnung der durch die Industrialisierung neu entstandenen Lebens- und Arbeitsformen – zur Sozialreform, der Mitwirkung an der ‚ordnungspolitischen‘ Gestaltung der Wirtschaftsordnung. Als einflussreichster Fachvertreter, der die christliche Gesellschaftslehre als akademische Disziplin zu einer vorher und nachher unerreichten Blüte geführt hat, betont Höffner die gerade auch ethische Bedeutung sozialer Institutionen: „Die Geschichte lehrt, dass Freiheit und Würde des Menschen weithin vom Ordnungssystem der Wirtschaft abhängen“. Als einflussreicher Politikberater hat Höffner die subsidiäre Gestaltung der bundesdeutschen Arbeits- und Sozialordnung ganz wesentlich mit gestaltet, als akademischer Lehrer eine ganze Generation späterer Verantwortungsträger geprägt.

Manchmal reicht die Lebensspanne eines Menschen – auch wenn sie gut 80 Jahre umfasst – nicht aus, um seine vielfältigen Fähigkeiten und Begabungen zur vollen Entfaltung zu bringen. Für kaum einen Deutschen des 20. Jahrhunderts trifft dies so zu wie für Höffner, den am Heiligabend 1906 geborenen Westerwälder Bauernsohn, einzigen Bruder von fünf Schwestern und – nach dem frühen Tod seiner Mutter – zwei Stiefbrüdern. Sein Leben durchläuft verschiedene Rollen wie im Zeitraffer und führt ihn dabei in jeder Phase zu jener ‚Exzellenz‘, von der heute viel die Rede ist, für die aber vielen die nötige Selbstdisziplin und innere Weite fehlt. Dem Vater mag es nicht leicht gefallen sein, seinen Ältesten für das Studium freizugeben; vom Heimatpfarrer auf den Gymnasialbesuch vorbereitet, wird er noch im Jahr des Abiturs (1926) von

seinem Bischof zum Theologiestudium an die Päpstliche Universität Gregoriana geschickt.

Höffner, der Forscher: Von 1929 bis 1941 sammelte Höffner nicht weniger als fünf Doktorgrade, bis 1934 in Rom (Theologie, Kirchenrecht, Philosophie), nach seiner Kaplanszeit in Saarbrücken und dann in Freiburg i. Br. (Theologie, Volkswirtschaftslehre). Manchem mag es gespenstisch erscheinen: Während ringsherum Europa im Zweiten Weltkrieg versinkt, promoviert Höffner nach seinem Volkswirtschaftsstudium (Diplom 1939) bei dem bekannten Nationalökonomem Walter *Eucken*, einem der geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft, mit einer Arbeit zu ‚Wirtschaftsethik und Monopole im 15. und 16. Jahrhundert‘. Doch der junge Höffner zieht sich vor den Grauen seiner Zeit keineswegs in den Elfenbeinturm der Wissenschaft zurück. Sein in dieser Form seltener akademischer Brückenschlag zwischen historischer und systematischer Forschungsarbeit überwindet die These vom prinzipiellen Widerspruch zwischen kirchlichem Christentum einerseits und der moderner Welt andererseits. Höffner erarbeitet auf seinem Gebiet die Grundlagen eines erfolgreichen Neuanfangs in Deutschland nach 1945, indem er die Zustimmung der Kirche zur Sozialen Marktwirtschaft theoretisch vorbereiten und später selbst aktiv erwirken konnte.

Höffner, der Priester: Auch als vielfach promovierter Privatdozent ist sich Höffner – hier in guter Tradition christlicher Gesellschaftslehre – nicht zu schade für die pastorale Praxis. Von 1943-1945 leitet er als Pfarrer die Arbeiterpfarre Heiligkreuz in Trier; bereits als Kaplan in Saarbrücken entscheidet er sich aus Solidarität mit einer Gruppe von Alkoholikern zu lebenslanger Abstinenz; seit März 1943 hält er das siebenjährige jüdische Mädchen

Esther Sara Meyerowitz als ‚Christa Koch‘ versteckt – im NSStaat ein Verbrechen, dessen Aufdeckung für einen Kirchenmann wie ihn mit Sicherheit tödliche Konsequenzen gehabt hätte.

Höffner, der Professor für Christliche Gesellschaftslehre: Erst nach dem Ende des Terrorregimes konnte Höffner Professor werden: zunächst am Priesterseminar in Trier, ab 1951 auf dem traditionsreichen Lehrstuhl für Christliche Sozialwissenschaften in Münster. Das gute Jahrzehnt in Münster umfasst die für seine Wirkung auf die [Soziale Marktwirtschaft](#) wichtigste Zeit. Vorbereitet durch seine Forschungsarbeiten führt Höffner (gemeinsam mit zeitgenössischen Lehrern wie dem Jesuiten Oswald von [Nell-Breuning](#) in Frankfurt und Johannes Messner in Wien) die katholische Kirche in Deutschland aus ihren Widerständen gegen die moderne Ökonomie und Gesellschaft heraus, die zu ihrer Verweigerungshaltung gegenüber der Weimarer Republik und damit zu den totalitären Verirrungen des 20. Jahrhunderts beigetragen hat; so u. a. als wissenschaftlicher Berater des ‚Bundes Katholischer Unternehmer‘ – einer bundesweiten Vereinigung, der er entscheidende Impulse gegeben hat.

Höffner, der Kirchenführer: Seit 1962 ist Höffner Bischof von Münster, seit 1969 Erzbischof von Köln und Mitglied des Kardinalskollegiums sowie von 1976 bis kurz vor seinem Tod 1987 Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz. Als Brückenbauer zwischen Kirche und moderner Wirtschaft und Gesellschaft hat er auch in dieser Funktion gewirkt: Im 2. Vatikanischen Konzil hat er die bahnbrechende methodische Neuorientierung der Kirche in den Konzilsdokumenten (insbesondere der Pastorkonstitution ‚Gaudium et Spes‘) mit beeinflusst, die die Eigengesetzlichkeit von Wirtschafts- und Sozialwissenschaft

grundlegend anerkennt. Auch in der katholischen Weltkirche hat Höffner auf eine weltaufgeschlossene Christliche Gesellschaftslehre hin gearbeitet, zahlreiche Ehrendoktorwürden asiatischer und lateinamerikanischer Universitäten reflektieren dieses Engagement, seine Schriften sind in 2,8 Mio. Exemplaren in 12 Sprachen übersetzt worden. Internationale Ehrungen umfassen auch den Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Italien. Sein Einfluss hat nicht zuletzt zur finanziellen Konsolidierung des zunächst hoch verschuldeten Vatikan-Staates beigetragen.

Literaturhinweise:

- HÖFFNER, J. (1983), *Christliche Gesellschaftslehre*, 2. Aufl., Kevelaer (Neuaufgabe 1999) ;
- SCHREIBER, W./ DREIER, W. (Hrsg.) (1966), *Gesellschaftspolitik aus christlicher Weltverantwortung. Reden und Aufsätze*. (Sonderband Institut für Christliche Sozialwissenschaften), Münster (2. Bd. hrsg. v. W. Dreier, Münster 1969) ;
- HECK, E. J. (Hrsg.) (1986), *In der Kraft des Glaubens. Ansprachen, Aufsätze u. a. 1969-86*, 2 Bde., Freiburg i. Br.

André Habisch

Kamitz, Reinhard

geb. am 18.06.1907, gest. am 09.08.1993

Begriff und Grundsätze der „Sozialen Marktwirtschaft“ sind in Österreich nach 1945 maßgeblich von Kamitz eingeführt worden: Bereits in seiner Zeit als Leiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Bundeskammer der

Gewerblichen Wirtschaft (1946-1951), später mit noch größerem Nachdruck in seinen Positionen als Finanzminister (1952-1960) und als Präsident der Oesterreichischen Nationalbank (1960-1968). Diese ordnungspolitische Standortbestimmung bedurfte beachtlichen Mutes, denn die wirtschaftspolitischen Programme der beiden großen Parteien, Österreichische Volkspartei (ÖVP) und Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ), wichen von denen der Sozialen Marktwirtschaft gravierend ab: die ÖVP in Richtung auf christlich-soziale und ständische Vorstellungen, die SPÖ in Richtung auf sozialistische, staatliche Lenkungsvorstellungen (Austromarxismus).

Kamitz verband in seiner Position die zentralen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und des Ordo-Liberalismus ([Liberalismus](#)) mit einer eigenständigen Anpassung an österreichische Bedingungen. Die wirtschaftspolitischen Beiträge von Kamitz bewirkten, dass sich die politisch unklaren Vorstellungen über die „Soziale (soziale) Marktwirtschaft“ soweit klärten, dass seit den Regierungen mit Julius Raab als Bundeskanzler und Kamitz als Finanzminister die in Österreich sich entwickelnde Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung als „Soziale Marktwirtschaft“ bezeichnet wurde.

Kamitz war von der „Interdependenz der Ordnungen“ ([W. Eucken](#)) überzeugt. Die Freiheit sei ein unteilbares Gut für Wirtschaft, Politik und Kultur. Kamitz stellte die Unabhängigkeit der Oesterreichischen Nationalbank 1955 her und verpflichtete sie auf die Stabilisierung des Geldwertes als einziges Ziel; ferner setzte er ein Verbot der Finanzierung jeglicher staatlicher Organisationen durch. Beide Ziele wurden 1992 im Vertrag von Maastricht ([Europäische Wirtschafts- und Währungsunion](#)) für die

Europäische Zentralbank verankert. Zusätzlich gelang es ihm, durch eine Reihe damals spektakulärer Steuersenkungen den Beweis zu liefern, dass solche Schritte geeignet sind – entgegen der in Österreich vorherrschenden Meinung –, die Einnahmen des Staates zu heben und den Willen zur Leistung und zu Investitionen zu stärken.

Für die Anwendung dieser Prinzipien hatte er sich auch bei der Gestaltung der internationalen Wirtschafts- und Währungsbeziehungen eingesetzt. Für die Stabilisierung des Preisniveaus schien ihm eine staatliche Wettbewerbspolitik, auch über die nationalen Grenzen hinaus, die Erfolg versprechendste Maßnahme zu sein, wirksamer als sozialpartnerschaftliche Lohn- und Preisabkommen und auch wirksamer als eine amtliche Preisregelung. Er hielt die Öffnung der nationalen Grenzen durch die Liberalisierungsschritte der (damaligen) OEEC zur Beseitigung der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen für Güter und Leistungen, die Vorschriften des Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Beseitigung aller Devisenbeschränkungen zugunsten des österreichischen Schilling und die Vereinbarungen im GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) zur schrittweisen Beseitigung der Zollschränken für am wirksamsten. Aus diesen Gründen ist Kamitz sehr frühzeitig für eine aktive Teilnahme Österreichs in der sich abzeichnenden Integration der europäischen Wirtschaft eingetreten, nicht zuletzt deshalb, weil er skeptisch gewesen ist, ob eine Soziale Marktwirtschaft mit der notwendigen ordnungspolitischen Konsequenz in Österreich politisch durchsetzbar wäre. Eine kartellrechtliche Bekämpfung von Wettbewerbsabsprachen ausschließlich im kleinen österreichischen Markt hielt er für ineffizient gegenüber einer Ausweitung des regionalen

Wettbewerbs und einer Liberalisierung des Waren- und Leistungsverkehrs sowie des Geld- und Kapitalverkehrs.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: 1934-1939 Institut für Konjunkturforschung, Wien; 1938 Professor an der Hochschule für Welthandel, Wien; 1939-1946 Handelskammer Wien; 1946-1951 Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Leiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung, Stellvertretender Generalsekretär; 1952-1960 Bundesminister der Finanzen; 1960-1968 Präsident der Oesterreichischen Nationalbank.

Wolfgang Schmitz

Karrenberg, Friedrich

geb. am 16.04.1904, gest. am 28.11.1966

Karrenbergs Bedeutung besteht nicht primär in einem eigenen Beitrag zur Wirtschaftstheorie oder gar in einer theologischen Begründung der Wirtschaftsethik, sondern in einer vielfältigen Vermittlungstätigkeit zwischen Kirche, Gesellschaft und Wirtschaft. Als theologischer Laie, Unternehmer und Wissenschaftler trug er in vielfältiger Form dazu bei, um Verständnis für die *Marktwirtschaft* in kirchlichen Kreisen zu werben. Zugleich forderte er die Gemeinwohlverpflichtung und die soziale Verantwortung der Wirtschaft ein. Karrenberg trug zur Bildung von Rechtsüberzeugungen bei, die Konfessions-, Partei- und Weltanschauungsgrenzen überschritten. Bereits in seiner Dissertation 1933 „Christentum, Kapitalismus und Sozialismus“ wendete er sich entschieden gegen eine konservative-lutherische Staatsverehrung. Dies ist – zusammen mit der damit verbundenen Bejahung der individuellen Freiheit in christlicher Verantwortung – eine gemeinsame Basis mit allen geistigen Vertretern der

Sozialen Marktwirtschaft gewesen, die ihre Verankerung im christlichen Menschenbild immer betonten.

Beruflicher und wissenschaftlicher Werdegang:

Karrenberg war in der Nachkriegszeit und beim Wiederaufbau Deutschlands als selbstständiger Unternehmer tätig, insbesondere im Rheinland; er nahm zahlreiche ehrenamtliche Funktionen in der Evangelischen Kirche wahr, u. a. nebenamtliches Mitglied der Leitung der Ev. Kirche und Vorsitzender des Sozialethischen Ausschusses der Ev. Kirche im Rheinland; Veröffentlichung wichtiger gesellschaftspolitischer Stellungnahmen in den 40er und 50er Jahren; Gründung des Sozialwissenschaftlichen Instituts in Velbert (1965) und dessen Leitung; 1950-1961 Vorsitz der Arbeitsgruppe „Arbeit und Wirtschaft“ im Deutschen Evangelischen Kirchentag, 1954 Herausgabe des Evangelischen Soziallexikons in dessen Auftrag (2001 in 8. Aufl.); in den letzten Jahren seines Lebens Lehrtätigkeit als Honorarprofessor an der Universität zu Köln mit Schwerpunkt Geschichte der Sozialethik.

Literaturhinweise:

- KARRENBERG, F. (1959), *Gestalt und Kritik des Westens*, Stuttgart;
- HÜBNER, J. (1993), *Nicht nur Markt und Wettbewerb. Friedrich Karrenbergs wirtschaftsethischer Beitrag zur Ausgestaltung der sozialen Marktwirtschaft*, Bochum;
- BECKMANN, J./ WEISSER, G. u. a. (1964), *Christliche Gemeinde und Gesellschaftswandel*, Festgabe für F. Karrenberg, Stuttgart, Berlin.

Martin Honecker

Lutz, Friedrich August

geb. am 29. Dezember 1901, gest. am 4. Oktober 1975

Als Lutz 1920 das Studium der Nationalökonomie aufnahm, beherrschten an den deutschen Universitäten die Vertreter der historischen Schule das Fach. Angesichts ihrer Ratlosigkeit insbesondere gegenüber der galoppierenden Geldentwertung der Nachkriegszeit fand Lutz bei dem jungen Privatdozenten *Walter Eucken* das gleichgerichtete Bestreben, die Probleme theoretisch zu durchdenken und so zu ihren wahren Ursachen und den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen vorzustoßen. Die Begegnung mit Eucken wurde für Lutz' ganzes Leben richtungweisend. Dieser holte ihn nicht nur aus einer praktischen Tätigkeit als Assistenten nach Freiburg i. Br. und brachte ihn auf eine wissenschaftliche Laufbahn. Lutz gehörte fortan auch zum engeren Kreis der sich damals um Eucken bildenden ordoliberalen Freiburger Schule. Unter der nationalsozialistischen Herrschaft war Lutz seiner liberalen Geisteshaltung wegen ein Fortkommen an deutschen Universitäten verwehrt. Er wanderte in die Vereinigten Staaten von Amerika aus, ein in der zeitgenössischen Theorie führendes Land. Bald nach dem Zweiten Weltkrieg kehrte er wieder in den alten Kontinent zurück.

Seine Schaffenskraft gehörte der Forschung. Seine Forschungsgebiete waren Zinstheorie, Geldtheorie und internationale Währungsordnung. Wie seinem Lehrer Eucken war Lutz die Theorie nie Selbstzweck, sondern immer Mittel zum Verständnis der wirtschaftlichen Wirklichkeit. Ein klarer Sachverstand und die Unbestechlichkeit seines Urteils trugen ihm die Achtung der Fachwelt ein. Seinen Studenten vermittelte er keine Ergebnisse, sondern er schulte sie im schrittweisen Durchdenken der Probleme. Nie ließ er Überlegenheit

spüren, weil er sich selbst als Lernenden empfand. So wirkte er als echter Lehrer durch sein Vorbild.

Über das Verständnis des Wirtschaftsablaufs hinaus suchte die Freiburger Schule die wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen einer von Marktmacht freien Wettbewerbswirtschaft herauszuarbeiten. Diesem Bestreben kam Lutz auf dem Gebiet der Geld- und Währungsordnung nach, wo er sich den Ruf eines der besten Kenner erwarb. In zahlreichen kleineren Arbeiten befasste er sich mit den Problemen der Zeit: Zusammenbruch der Goldwährung, Bankenkrise der frühen 30er Jahre, Behinderung des internationalen Güter- und Zahlungsverkehrs durch Devisenkontrollen, Zahlungsbilanzungleichgewichte der Nachkriegszeit und vor allem die stetige Geldentwertung, deren wechselnden Ursachen er immer wieder nachspürte. Nach genauer Analyse der Tatsachen stieß er stets zu den grundsätzlichen ordnungspolitischen Fragen vor und erarbeitete Lösungsvorschläge.

Lutz leitete die Überzeugung, dass die Wettbewerbswirtschaft nicht nur auf einen freien internationalen Güter- und Zahlungsverkehr angewiesen ist, sondern vor allem auf Dauer nur dann zufriedenstellend funktionieren kann, wenn die Kaufkraft des Geldes stabil bleibt. Lutz hielt es für klüger, die Sicherung der Geldwertstabilität nicht dem Belieben der Politik anheim zu stellen, sondern sie in den Regeln der Geld- und Währungsordnung zu verankern. Lange bevor das in Bretton Woods vereinbarte internationale Währungssystem der Nachkriegszeit zu weltweiter Inflation führte und deshalb zusammenbrach, trat Lutz für flexible Wechselkurse ein, da nur diese in einer inflationistischen Welt es einem einzelnen stabilitätswilligen Land

ermöglichen, seine Geld-und Konjunkturpolitik auf das Ziel der Preisniveaustabilität auszurichten.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang 1920-25 Studium der Nationalökonomie in Heidelberg, Berlin und Tübingen (Dr. rer. pol.) ; 1926-29 Verein Deutscher Maschinenbau-Anstalten in Berlin; 1929-32 Assistent von Prof. Walter Eucken in Freiburg i. Br.; 1932-38 Privatdozent an der Universität Freiburg i. Br.; als Rockefeller Fellow je ein Studienjahr in England und in den Vereinigten Staaten von Amerika; 1938-53 Lehrtätigkeit an der Universität Princeton (New Jersey) , USA, ab 1947 als Full Professor; 1948-52 mehrmals Gastprofessor an der Universität Freiburg i. Br.; 1953-72 o. Professor an der Universität Zürich.

Literaturhinweise:

- LUTZ, F. A. (1936), *Das Grundproblem der Geldverfassung*, Stuttgart, Berlin, abgedruckt in: Lutz, F. A. (1962) , *Geld und Währung*, Gesammelte Abhandlungen. Tübingen;
- DERS. (1956/ 1967), *Zinstheorie*, Zürich, Tübingen;
- DERS. (1971), *Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie*, Zürcher Vorträge, Tübingen (mit Werkverzeichnis);
- Vanberg, V. (Hg.) (2003), *Währungsordnung und Inflation. Zum Gedenken an Friedrich A. Lutz (1901-1975)*, Walter Eucken Institut, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 169, Tübingen.

Verena Veit-Bachmann

Meyer, Fritz W.

geb. am 18.11.1907, gest. am 04.03.1980

Meyer wurde wissenschaftlich geprägt durch den Freiburger Kreis, dessen Forschungen richtungsweisend für die Entwicklung und den Ausbau der Ordnungstheorie waren und entscheidende Grundlagen für die Ordnungspolitik schufen. Als Schüler von *Walter Eucken* war in ihm ein brennendes Interesse für die Ordnungspolitik geweckt worden, das ihn Zeit seines wissenschaftlichen Wirkens nicht mehr losließ. Es schlug sich in überzeugenden ordnungspolitischen Untersuchungen und Analysen nieder, von denen zahlreiche Veröffentlichungen ein bleibendes und nachhaltig wirkendes Zeugnis ablegen, die in einer klaren und deutlichen Sprache formuliert sind und durch treffende beispielhafte Erklärungen unverwechselbare Züge tragen.

Meyer konnte auf viele Jahre erfolgreichen Wirkens an der Universität Bonn zurückblicken, der er trotz ehrenvoller Berufungen treu blieb. Außerdem verzichtete er auf die Übernahme ihm angebotener hoher Staatsämter, und zwar deshalb, weil unvermeidbare politische Kompromisse häufig Abstriche von seinen wissenschaftlichen Überzeugungen hätten erfordern können. Seine Aufgabe sah er vielmehr darin, der Wirtschaftspolitik brauchbare Konzepte bereitzustellen. Gelegenheit hierzu bot ihm seine Tätigkeit in zahlreichen beratenden Gremien. Gerade seine tief und fest verankerte wissenschaftliche Verbindung von Diagnose und Therapie sowie die unbestechliche Klarheit seines Denkens, Schreibens und Darlegens ermöglichten es ihm, hervorragende, ja sogar bahnbrechende Erkenntnisse zu erarbeiten.

Die von Meyer aufgegriffenen Themen sind weit gespannt. Eine ausgeprägte Aufmerksamkeit galt jedoch stets den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, der Beschäftigungs- und Entwicklungspolitik sowie den Währungsproblemen. Sein bedeutsames Werk „Der Ausgleich der Zahlungsbilanz“ aus dem Jahr 1938 bietet nach wie vor eine wegweisende Analyse, die niemand umgehen kann, der nach einer praxisrelevanten theoretischen Fundierung zur Lösung zahlungsbilanzpolitischer Fragen sucht. Darüber hinaus waren es vor allem ordnungspolitische Einzelfragen, die ihn immer wieder herausforderten und fesselten. Denn er sah es als wirtschaftspolitisch bedeutsam und als zwingende Aufgabe an, nicht nur die Grundstruktur einer marktwirtschaftlichen Ordnung herauszuarbeiten, sondern vor allem auch marktwirtschaftliche Formelemente zu untersuchen. Dabei überprüfte er drängende wirtschaftspolitische Probleme und verstand es meisterhaft, sie auf die ökonomischen Kernfragen zurückzuführen und zugleich in die Ordnungspolitik einzubinden. In kritischer Analyse deckte er gruppenegoistische Einzelinteressen ebenso schonungslos auf wie den wohl unausrottbaren Hang zum Interventionismus und zu Wettbewerbsbeschränkungen, deren Begründung er mit brillanter Logik und unausweichlicher Gedankenschärfe als ökonomisch unzutreffend und unhaltbar entlarvte.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang

Studium der Volkswirtschaftslehre; 1934 Promotion bei Walter Eucken; 1934-1937 Assistent am Institut für Weltwirtschaft in Kiel und bei Walter Eucken in Freiburg i. Br.; 1938 Habilitation bei W. Eucken; 1938-1943 Dozent an der Universität Kiel; 1946 a. o. Prof., 1948 o. Prof. an der Universität Bonn; 1950 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft; 1962-1965

Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; 1973 Emeritierung.

Literaturhinweise:

- MEYER, F. W. (1938), *Der Ausgleich der Zahlungsbilanz*, Jena;
- DERS., Zahlreiche Aufsätze in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft; Weltwirtschaftliches Archiv; Wirtschaftspolitische Chronik des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln, in mehreren Sammelbänden; zu einer ausführlichen Würdigung der wissenschaftlichen Leistung siehe WILLGERODT, H. (1981), *Fritz Walter Meyer*, ORDO, Bd. 32 (1981), S. 199-217.

Helmut Gröner

Miksch, Leonhard

geb. am 20. Mai 1901, gest. am 12 November 1950

Wenn der Begriff *Ordoliberalismus* oder *Freiburger Schule* fällt, wird er vor allem mit den Namen *Walter Eucken*, *Franz Böhm* und *Alfred Müller Armack* verbunden, die mit Recht zu den exponiertesten Vertretern dieser wirtschaftspolitischen Konzeption zählen. Bedauerlicherweise wird in diesem Zusammenhang aber häufig der Name Leonhard Miksch übersehen, der – obwohl früh verstorben – sowohl in seiner Funktion als Hochschullehrer als auch als praktischer Wirtschaftspolitiker wertvolle Aufbauhilfe für die noch ganz junge Bundesrepublik leistete.

Miksch unterscheidet sich in seinem Werdegang wesentlich von seinen ordoliberalen Mitstreitern. Nach einem

anfänglichen Studium der Chemie sattelt er auf die Nationalökonomie um und erwirbt 1926 in Tübingen den Abschluss in Volkswirtschaftslehre, drei Jahre später den Promotionsgrad. Doktorvater ist Walter Eucken, der Miksch noch lange freundschaftlich verbunden war. Anstatt aber die akademische Laufbahn einzuschlagen, wird er 1929 Journalist bei der Frankfurter Zeitung, der er bis zu ihrem Verbot durch die Nationalsozialisten 1943 als Leiter der Wirtschaftsredaktion treu bleibt. Seine journalistische Karriere hindert ihn nicht daran, 1937 sein Hauptwerk mit dem Titel „Wettbewerb als Aufgabe – Grundsätze einer Wettbewerbsordnung“ zu verfassen, das nachträglich als Habilitationsschrift eingereicht wird.

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges engagiert sich Miksch für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands und arbeitet bis zu seiner 1949 erfolgten Berufung an die Wirtschaftshochschule Mannheim und die Universität Freiburg i. Br. als Referatsleiter in der Verwaltung für Wirtschaft in Frankfurt. Während dieser Zeit sollte er zu einem der wichtigsten Vertrauten und Berater [Ludwig Erhards](#) werden. Miksch ist es zu verdanken, dass die Währungsreform von 1948 in einen adäquaten ordnungspolitischen Rahmen eingebettet und somit erst ein Erfolg wird. Denn das sogenannte „*Leitsatzgesetz*“, mit dem Erhard parallel zur Währungsumstellung die Preiskontrollen aufhebt und eine freie Wettbewerbsordnung erst ermöglicht, wird zu großen Teilen von Miksch verfasst. Am 19. September 1950 stirbt er, nur sechs Monate nach seinem großen Förderer und Freund Walter Eucken in Freiburg i. Br.

Wie bereits erwähnt steht Miksch eindeutig in der ordoliberalen Tradition der Freiburger Schule. Genau wie Eucken oder Böhm propagiert er somit keine

Wettbewerbspolitik des „*Laisser-faire*“, also eine Politik, die keinen Einfluss auf wirtschaftliche Abläufe zu nehmen versucht. Stattdessen entwickelt er eine Art „Faustregel“, anhand der bestimmten Marktformen eine adäquate Marktverfassung, also ein staatlicherseits durchgesetztes Regelwerk, zugeordnet werden kann. Folglich wäre ein Monopol einer staatlichen Lenkung zu unterwerfen, während die Marktform der vollständigen Konkurrenz keiner weiteren Eingriffe bedarf.

Dieses Festlegen von Rahmenbedingungen bezeichnet Miksch als *äußere Koordination*. Das methodische Gegenstück dazu stellt die *innere Koordination* dar. Während die innere Koordination auf Freiwilligkeit und gegenseitigen Nutzenerwägungen der Marktteilnehmer basiert, ist die äußere Koordination immer ein Ausdruck von Macht. Um zu verhindern, dass diese Macht zu privater Willkür ausartet, etwa durch Monopole, hat Miksch das Leitbild des „Wettbewerb-als-ob“ entwickelt. Ziel der Wettbewerbspolitik müsse es sein, durch angemessene regulierende Maßnahmen ein Marktergebnis zu erzeugen, das dem bei [Wettbewerb](#) entspricht. Somit fordert Miksch weder ein Per-se-Verbot noch die Verstaatlichung von Monopolen, sondern befürwortet eine anreizorientierte staatliche Regulierung wie sie zum Beispiel heute implizit bei der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation auch verfolgt wird.

Staatliche Willkür könne dagegen durch demokratische Mehrheitsentscheidungen eingedämmt werden. Miksch kommt sogar zu dem Schluss, dass Demokratie und Marktwirtschaft in einem gegenseitigen Wechselverhältnis stehen. Eine freiheitliche Wirtschaftsordnung setze ein stabiles demokratisches System voraus, während eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung eine

„Diktatur der Bürokratie“ zu vermeiden helfe und somit die Demokratie stärke.

Wissenschaftlicher Werdegang 1920-26 Studium der Chemie und der Nationalökonomie in Prag und Tübingen. 1929 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Tübingen. 1937 Habilitation. 1949 Professur an der Staatlichen Wirtschaftshochschule Mannheim und der Universität Freiburg.

Literaturhinweise:

- MIKSCH, L. (1937), *Wettbewerb als Aufgabe. Grundsätze einer Wettbewerbsordnung*, Stuttgart, Berlin, 2. erw. Aufl., Godesberg 1947;
- DERS. (1948), Die preispolitischen Grundgedanken, in: Miksch, L./ Rubrath, W., *Die Preisfreigabe. Wirtschaftspolitik und Recht*, Siegburg, S. 3-18;
- DERS. (1949), *Die Wirtschaftspolitik des „Als-Ob“*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 105, S. 310-338.

Heinz-Dieter Smeets Michael Sket

Müller-Armack, Alfred

geb. am 28.06.1901, gest. am 06.03.1978

Müller-Armack ist der Wegbereiter des Konzeptes und Schöpfer des Begriffes der *Sozialen Marktwirtschaft*. Die Verwirklichung einer freiheitlichen und menschenwürdigen Ordnung betrachtet er als gesellschaftspolitische Aufgabe, zu deren Verwirklichung die Wirtschaft beizutragen habe.

Das wissenschaftliche Werk Müller-Armacks ist umfassend. Ausgehend vom Thema der [Konjunkturpolitik](#) - einem der

Stilmerkmale der Sozialen Marktwirtschaft - hat sich Müller-Armack über seine unter anderem durch Max Weber inspirierten kultur- und religionssoziologischen Schriften der 30er und frühen 40er Jahre dem Gebiet der Wirtschaftsstilforschung zugewandt. Nicht spontane Gesetzmäßigkeiten, auf die der Mensch kaum Einfluss hat, sondern Gesinnungen, Werthaltungen und Machtverhältnisse sind es, die nach Müller-Armack bestimmte Typen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenlebens hervorbringen. Ausgehend von dieser Prämisse, durchdringt ein Thema Müller-Armacks Werk wie ein roter Faden: die Bedeutung gesellschaftlicher Wertorientierungen und die Bereitschaft zur Übernahme der Verantwortung für ihre Realisierung. In der 1947 erschienenen Schrift „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“, die sein Konzept einer [Sozialen Marktwirtschaft](#) im Kern darstellt, entwickelt Müller-Armack den Gedanken einer sozial verantwortlichen Marktwirtschaft erstmals systematisch. Soziale Marktwirtschaft ist hier und in den nachfolgenden Schriften konzipiert worden als ein Wirtschaftsstil, der den sich im Zeitablauf ändernden gesellschaftlichen Bedingungen angepasst werden muss. Trotz dieser notwendigen Anpassungen gibt es einen bleibenden Grundgedanken der Sozialen Marktwirtschaft, deren Sinn Müller-Armack darin sieht, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden. Aus der Perspektive der von Müller-Armack empfohlenen [sozialen Irenik](#) erscheint die Soziale Marktwirtschaft somit als eine weltanschauungsübergreifende Sozialidee, deren wirtschaftsordnungstheoretische Grundlage jedoch zweifelsfrei durch marktwirtschaftliche Koordination gekennzeichnet ist. Dies klargestellt, betrachtet er die Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft auch nicht

als einen dritten Weg zwischen Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft ([Sozialismus/ Planwirtschaft](#)), sondern als einen besonderen Typus von Marktwirtschaft mit der Spezifik einer sozialen Qualität, die nicht veräußerbar ist.

Müller-Armack hat sich sowohl durch seine politischen Aktivitäten als auch durch sein wissenschaftliches Werk bleibende Verdienste erworben. Sein Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist im Bereich der Ordnungstheorie und -politik immer wieder zum Ausgangspunkt für ein vertieftes Nachdenken geworden. Anlässlich seines 100. Geburtstages im Jahre 2001 fanden in Bonn und Leipzig wissenschaftliche Symposien statt, auf denen national und international ausgewiesene Weggefährten, Schüler und Kenner seiner Theorie das Andenken von Alfred Müller-Armack ehrten.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang Müller-Armacks wissenschaftlicher Weg begann mit dem Studium der Nationalökonomie an den Universitäten Gießen, Freiburg, München und Köln. 1923 Promotion bei Leopold von Wiese an der Universität zu Köln (Das Krisenproblem in der theoretischen Sozialökonomik) , 1926 Habilitation (Ökonomische Theorie der Konjunkturpolitik) . Von 1926 bis 1938 war Müller-Armack Privatdozent und außerplanmäßiger Professor in Köln. 1938 nahm er eine Vertretung an der Universität Münster an und wurde dort 1939 außerordentlicher Professor, bevor 1940 seine Ernennung zum Ordinarius für Nationalökonomie und Kultursoziologie, insbesondere Religionssoziologie, erfolgte. Zeitgleich war Müller-Armack in Münster geschäftsführender Direktor des Institutes für Wirtschaftsund Sozialwissenschaften. 1941 wurde er hier Mitbegründer der Forschungsstelle für Allgemeine und Textile Marktwirtschaft. Müller-Armack war 1948

Gründungsmitglied des Wissenschaftlichen Beirates bei der Verwaltung für Wirtschaft in Frankfurt/ M. 1950 folgte er einem Ruf an die Universität Köln und trat die Nachfolge von Leopold von Wiese an. Die Gründung des Kölner Instituts für Wirtschaftspolitik 1950/ 51 geht wesentlich auf Müller-Armack zurück. Parallel zur Wahrnehmung seines Ordinariats ist Müller-Armack von 1952 bis 1958 mit der Funktion des Kommissarischen Leiters der Grundsatzabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums betraut gewesen. 1958 wurde er zum Staatssekretär für Europäische Fragen im Bundeswirtschaftsministerium unter Wirtschaftsminister [Ludwig Erhard](#) ernannt. Müller-Armack trat 1963 von dieser Funktion zurück und nahm bis 1969 die Aufgaben eines Hochschullehrers wahr. Bis zu seinem Tode ist Müller-Armack wissenschaftlich und gesellschaftlich aktiv tätig geblieben, was sich in zahlreichen Ehrungen, die ihm zuteil wurden, widerspiegelt.

Literaturhinweise Ausgewählte Publikationen von Alfred Müller-Armack:

- *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Bern. Stuttgart, 2. Aufl., 1976.
- *Diagnose unserer Gegenwart. Zur Bestimmung unseres geistesgeschichtlichen Standortes*, Bern, Stuttgart, 2. erw. Aufl., 1981.
- *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Bern, Stuttgart, 2. erw. Aufl., 1981.
- *Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform.*, Bern, Stuttgart, 3. Aufl., 1981.

Weitere Literatur

- Dietzffelbinger, D. (1998), *Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsstil. Alfred Müller-Armacks Lebenswerk*, Gütersloh;
- Müller, E. (1997), *Evangelische Wirtschaftsethik und Soziale Marktwirtschaft*, Neukirchen-Vluyn;
- Watrin, Ch. (1988), *Alfred Müller-Armack (1901 bis 1978)*, in: Henning, F.-W. (Hrsg.), *Über den Beitrag Kölner Volkswirte und Sozialwissenschaftler zur Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Köln, Wien, S. 39-68.

Friedrun Quaas

Nell-Breuning, Oswald von

geb. am 08.03.1890, gest. am 21.08.1991

Oswald von Nell-Breuning (NB) kommentierte sowohl den „Neoliberalismus“ als Theoriehorizont als auch die sich auf ihn berufende Praxis, die er gerne als „sogenannte ‚Soziale Marktwirtschaft‘“ (SM) bezeichnete, in ihrer Anfangsphase in den 50er Jahren sehr kritisch. Erst spät (Können Neoliberalismus und Katholische Soziallehre sich verständigen? 1975) signalisierte er unter Hinweis auf einen Beitrag von *Franz Böhm* eine bedingte Versöhnungsmöglichkeit.

Um diese Position verstehen zu können, muss man bis in die Ursprünge der Enzyklika „Quadragesimo anno“ (QA, 1931) zurückgehen, als einer deren „Ghostwriter“ NB nach eigenen Angaben anzusehen ist. Dort unterzieht Papst Pius XI. die „kapitalistische Wirtschaftsweise“, insbesondere deren „Vermachtung als Ergebnis der Wettbewerbsfreiheit“ einer massiven Kritik und räumt gleichzeitig ein, sie sei „als

solche nicht zu verdammen“. Die „Wettbewerbsfreiheit“ sei zwar „innerhalb der gehörigen Grenzen berechtigt und von zweifellosem Nutzen“, könne „aber unmöglich regulatives Prinzip der Wirtschaft“ sein. Sie könne keinesfalls eine „Selbststeuerung“ der Wirtschaft bewirken, denn: „Macht ist blind – Gewalt ist stürmisch“. Um „segensbringend für die Menschheit zu sein, bedarf sie selbst kraftvoller Zügelung und weiser Lenkung“. Diese könne sie sich aber selbst nicht geben. Dazu bedürfe es „höherer und edlerer Kräfte ...“, die die wirtschaftliche Macht in Strenge und weise Zucht nehmen: die [soziale Gerechtigkeit](#) und soziale Liebe“.

Für Pius XI. wie für NB lautet also die entscheidende Frage: „Wie kann man die Wirtschaft wieder einem echten und durchgreifend regulativen Prinzip“ unterstellen, nachdem im bisherigen Liberalkapitalismus „die verderblichen individualistischen Theorien umgesetzt wurden“ (QA 88). Genau darum ging es ja auch den „Vätern“ der SM, diesen Anspruch vertreten ihre Befürworter bis heute.

Das „echte“ regulative Prinzip. Der Streit zwischen NB und bestimmten neoliberalen Vertretern der SM und vor allem jener politischen Praxis in Deutschland, die sich seit 1949 auf die SM beruft, dreht sich im Kern um dieses „echte“ regulative Prinzip. NB äußert in seinen kritischen Einlassungen immer wieder den Verdacht, der [Wettbewerb](#) werde auch von den „Neoliberalen“ trotz allen anderen Beteuerungen als „regulatives“ Prinzip schlechthin betrachtet, weil sie wegen ihrer „neukantianischen“ Erkenntnistheorie gar nicht anders könnten. Bei den „Neukantianern“ werde das (wirtschaftliche) Gemeinwohl nur als „regulative Idee“ ohne apriorisch erkennbaren materialen Gehalt angesehen. Insofern könnten sie die Ergebnisse des Wettbewerbs nur nachträglich korrigieren, dieser selbst aber habe „freien Lauf“. Genau das aber laufe auf die

bekannte „altliberale“ Theorie hinaus, die man lediglich durch die Etikette SM zu „schönen“ versuche.

Die unter [Ludwig Erhard](#) und [Alfred Müller-Armack](#) in ihrer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik politisch praktizierten Inhalte einer SM gingen für NB hinsichtlich ihres „sozialen“ Gehalts nicht weit genug. Als Parameter seiner Kritik zeigen sich insbesondere die Unternehmungsverfassung (NB vertrat einen „Laborismus“, wonach in den Aufsichtsräten der Kapitalgesellschaften die Anteilseigner, die Belegschaft und die Unternehmer (Manager) drittelparitätisch vertreten sein sollten) und die für ihn unzureichende Streuung des Produktivkapitals. Insoweit stand er auch den DGB-Gewerkschaften und der SPD näher als der CDU und wirkte bei der Formulierung des Godesberger Programms der SPD ebenso mit wie in der SPD-nahen Zeitschrift „Die neue Gesellschaft“.

Die bedingte Versöhnung. Was aber wäre für NB eine „wahre“ SM, die von ihm sogar „freudige Zustimmung“ erfahren würde? Dieser Terminus findet sich in seinem wichtigsten und zugleich abschließenden Aufsatz zu dieser Frage in der Festschrift für Franz [Böhm](#) zu dessen 80. Geburtstag (1975). NB kommt hier in einer „persönlichen Erinnerung“ auf ein „Argument“ zu sprechen, bei dem es 1948 unter dem Vorsitz von Franz Böhm im „Wissenschaftlichen Beirat der damaligen Verwaltung für Wirtschaft“ um die Frage ging, „welche Ordnung der Wirtschaft an die Stelle der inzwischen völlig zusammengebrochenen Kriegswirtschaft treten sollte“. Eine Zentralverwaltungswirtschaft (ZVW) „müßte dem einzelnen zu, fast pausenlos dem eigenem Interesse mit Rücksicht auf das Wohl des Ganzen zuwiderzuhandeln“. Dem gegenüber gelte, „daß in der Marktwirtschaft Eigeninteresse und Erfordernisse des Gemeinwohls im weiten Umfang

übereinstimmen“. Da „Moral ... von allen Mangelwaren die knappste“ sei, und die ZVW „die Moral *überfordere*“, müsse man zur „Marktwirtschaft übergehen, die auch bei weniger hohem Stand der Moral noch funktionsfähig sei“. Böhm habe diesem Argument mit der Bemerkung zugestimmt: „Die Marktwirtschaft führe den Menschen *weniger in Versuchung*“.

Damit akzeptierte NB grundsätzlich jenen von Adam Smith vorgenommenen „Paradigmenwechsel“ (Karl Homann), wonach es in der Wirtschaftsordnung um die „eingebaute Moral“ der Institution Markt geht, die ihre ethischen Ziele eben als Institution und nicht aufgrund der persönlichen (hohen) moralischen Qualität der Marktteilnehmer (Konkurrenten) erreiche. Allerdings sei damit eine zwar notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung einer SM formuliert. Denn der Wettbewerb ist für NB „nicht das Ordnungsprinzip der Marktwirtschaft“, sondern (nur) das ihr „eigentümliche Ordnungsinstrument“.

Anthropologisch ergibt sich die Marktwirtschaft als Konsequenz der „Privatautonomie“ und der damit einhergehenden „Beseitigung“ der ihrer Entfaltung entgegenstehenden „Hindernisse“. Da Privatautonomie „entarten“ könne bis hin „zur völligen Zerstörung der Marktwirtschaft“, bedarf es einer „marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik“, um die „Kulturpflanze“ (Böhm) Markt überhaupt am Leben zu erhalten. Der Markt als solcher kennt nur „*eine* Kategorie von Werten“, aus denen sich gemäß dem wirtschaftlichen Rationalprinzip die Maxime ergibt: „Kosten minimieren, Gewinn maximieren“. Darum sei die Entscheidung für eine Marktwirtschaft nichts mehr als „ein Intelligenztest“. Der Markt habe insofern eine werthafte „Steuerungsfunktion“, als die Marktteilnehmer auf die „durch die Preise signalisierten

Knappheitsverhältnisse“ sachgerecht reagieren müssen. Die „Privatautonomie“ mit dem Markt als notwendigem Ordnungsinstrument führt jedoch „nicht ohne weiteres ... zu einer *Ordnung* der Wirtschaft“. Um zu einer solchen zu gelangen, braucht man eine „ihrem Vollzug und ihrer Sicherung dienende *Ordnungspolitik*“.

Die anthropologische Basis dafür ist der „Sinn“ der Wirtschaft. Er besteht darin, nicht nur die Marktteilnehmer „mit Kaufkraft zu versehen ... , sondern *alle* lebenden Menschen, und zwar aus keinem anderen Grund, als weil sie leben“, wie NB zustimmend F. Böhm zitiert. Daraus folgt für NB, dass eine „echte“ SM sich nicht auf eine bloße staatliche Sicherung des Wettbewerbs reduzieren darf, sondern die Wirtschaft insgesamt im Sinne der „*mehrdimensionalen Wertewelt*“ des Menschen ordnungspolitisch gestalten muss. Der „Schwarzarbeiter“ (Böhm) Markt darf die Wirtschaft nicht „ausschließlich“ steuern, vielmehr muss man „die Möglichkeit *korrigierender Staatsinterventionen*“ einbeziehen. Sie besteht, neben der Gewährleistung der Privatautonomie vor allem in Gestalt des „Privateigentums“ und der „Vertragsfreiheit“, in der Beschaffung der finanziellen Mittel (Steuern, Abgaben), mit denen der Staat in die „marktwirtschaftliche Einkommensverteilung“ eingreift, in der keineswegs „automatisch gesteuerten Geldordnung“, in der Konjunktur- sowie Strukturpolitik. Gerade durch letztere, so NB, werde „die Wirtschaft auf einen *anderen* Weg“ gelenkt als demjenigen, „auf dem die Marktkräfte sich steuern“.

Ein Resümee der Einstellung NBs zur SM muss vor allem drei Aspekte hervorheben: (1) NB reagiert geradezu allergisch gegen eine angebliche „Selbststeuerung“ der Wirtschaft durch eine „Hypostasierung“ des Marktes, der nicht mehr (aber auch nicht weniger) sei als ein

Ordnungsinstrument, das sich freilich zwingend aus der Autonomie des Menschen ergibt. (2) NB warnt vor allem vor dem „Aufbau privater (Über-) Macht“, die „einem Mindestmaß an *Marktgleichgewicht* funktionsfähiger Privatautonomie den Boden“ entzieht und so zu einer „Verwahrlosung“ der Marktwirtschaft führen muss. (3) Für NB gehört zu SM notwendigerweise ein [Sozialstaat](#) mit einer Umverteilungs- und [Strukturpolitik](#), durch die das Wertziel der Wirtschaft, nämlich die Versorgung aller Menschen mit dem „zum Lebensunterhalt Nötigem“ möglichst gut erreicht wird. Wenn eine solche Sicht von SM „*authentischer Neoliberalismus*“ sei, so das letzte Wort NBs in der Sache, „dann, allerdings auch nur dann, sind Neoliberalismus und [Katholische Soziallehre](#) miteinander *versöhnt*“. Zu fragen bleibt allerdings, ob eine solche Versöhnung nicht nur mit Ideen von Franz Böhm, sondern auch (schon früher als 1975) mit [Alfred Müller-Armack](#) u. a. möglich gewesen wäre, die über die Kritik NBs an der von ihnen vertretenen Theorie und Praxis der SM enttäuscht waren.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Dr. theol., Dr. rer. h. c. Nell-Breuning war ab 1928 Professor für Moraltheologie und Sozialwissenschaften an der Philosophisch-Theologischen Hochschule St. Georgen in Frankfurt und 17 Jahre lang Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft sowie Ehrenbürger der Städte Trier und Frankfurt/ M.

Literaturhinweise:

- NELL-BREUNING, O. v. (1955), Neoliberalismus und katholische Soziallehre, in: Ders.: *Wirtschaft und Gesellschaft heute III Zeitfragen 1955-1959*, Freiburg 1960, S. 81-98;

- DERS. (1956), *Die soziale Marktwirtschaft im Urteil der katholischen Soziallehre*, S. 99-102;
- DERS. (1975), Können Neoliberalismus und katholische Soziallehre sich verständigen?, in: Sauer mann, H./ Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.), *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung* (Festschrift Franz Böhm zum 80. Geburtstag) , Tübingen, S. 459-470.

Lothar Roos

Nipperdey, Hans Carl

geb. am 21.01.1896, gest. am 21.01.1968

Nipperdeys Ansicht nach sind im Grundgesetz (GG), obwohl es keinen besonderen Abschnitt über die Wirtschaftsverfassung enthält, wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundprinzipien enthalten, die in ihrer Gesamtheit die Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft garantieren. Namentlich aus den Grundrechten, vor allem der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 und 3 GG) sowie der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG), folge als Verfassungsprinzip die Marktwirtschaft, die durch das in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG niedergelegte Sozialstaatsprinzip geprägt und zur Sozialen Marktwirtschaft modifiziert werde. Allerdings konnte sich Nipperdey mit dieser Ansicht nicht durchsetzen, da das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und die überwiegende Literatur von einer wirtschaftsverfassungsrechtlichen Neutralität des GG ausgehen.

Nipperdeys umfangreiche wissenschaftliche Tätigkeit, für die er zahlreiche nationale und internationale Ehrungen

erhielt, spiegelt sich in über 400 Publikationen wider. Sie bezog sich auf alle Gebiete des Bürgerlichen Rechts, des Handels- und Wirtschaftsrechts, des Urheber- und Wettbewerbsrechts und des Arbeitsrechts. Jedoch hat Nipperdey auch maßgeblich zur Entfaltung des Verfassungsrechts in diesen Bereichen beigetragen. In der Weimarer Zeit hat er das Sammelwerk „Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung“ herausgegeben und in ihm das Koalitionsrecht des Artikels 161 Weimarer Reichsverfassung (WRV) kommentiert. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab er gemeinsam mit Scheuner, Neumann und Bettermann das „Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte“ heraus und bearbeitete dort die Themen „Menschenwürde“ und „Freie Entfaltung der Persönlichkeit“. Vor allem seine Thesen zur Drittwirkung der Grundrechte im Privatrechtsverkehr und die verfassungsrechtliche Garantie der [Sozialen Marktwirtschaft](#) fanden starke Beachtung in Literatur und Rechtsprechung und wirken bis heute fort.

Seine Darlegungen zu den wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gehalten der Grundrechte sind auch heute noch von Bedeutung, da sie deutlich machen, dass die Neutralität des Grundgesetzes nicht in dem Sinne absolut ist, dass der Staat beliebig zu Formen der Zentralverwaltungswirtschaft und planwirtschaftlichen Koordination ([Sozialismus](#)) übergehen könnte. Vielmehr ziehen die wirtschaftsrechtlich relevanten Grundrechte der Gesetzgebung Grenzen und sichern im Grundsatz eine dezentrale Zuständigkeitsordnung im wirtschaftlichen Bereich, so dass durchaus von wirtschaftssystembegründenden Wirkungen der Grundrechte gesprochen werden kann. Mittlerweile ist im EG-Vertrag (insbesondere Art. 4 Abs. 1) ein Bekenntnis zum Grundsatz einer vom [Wettbewerb](#) geprägten

Marktwirtschaft enthalten, so dass jedenfalls auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften die Marktwirtschaft wirtschaftsverfassungsrechtlich abgesichert ist (EU).

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Sohn eines praktischen Arztes. Nach seinem Abitur in Weimar Jurastudium in Heidelberg, Leipzig und Jena. Im Ersten Weltkrieg war er Kriegsfreiwilliger. Nach der 1917 erfolgten Promotion (Thema der Dissertation: Grenzen der Erpressung durch Drohung, vor allem im Hinblick auf den Arbeitskampf) habilitierte er sich 1920 in Jena mit der Schrift „Kontrahierungszwang und diktiertter Vertrag“. Dort 1924 zum außerplanmäßigen, außerordentlichen Professor ernannt. 1925 berief ihn die Universität zu Köln als ordentlichen Professor auf den Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht und Arbeitsrecht. Dieser Universität blieb er trotz zahlreicher Rufe anderer Universitäten bis zu seinem Tod verbunden. 1954 wurde er erster Präsident des neu errichteten Bundesarbeitsgerichts in Kassel. Aus dem Richteramt schied er 1964 mit Erreichen des 68. Lebensjahres aus. Danach setzte er seine Lehr- und Forschungstätigkeit an der Universität zu Köln, die er auch während seiner Richterdienstzeit in Kassel beibehalten hatte, als Emeritus fort.

Literaturhinweise:

- Umfassende Nachweise zusammengestellt von REICHENBERGER, K. (1965), *Festschrift für H. C. Nipperdey zum 70. Geburtstag*, Bd. II, München, Berlin, S. 937 ff.;
- NIPPERDEY, H. C. (1954), *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik*, Bd. 10 der Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft, Karlsruhe;

- DERS. (1965), *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, 3. Aufl.

Hans-Jürgen Papier

Röpke, Wilhelm

geb. am 10.10.1899, gest. am 12.02.1966

Für Röpke steht fest: Recht, Staat, Sitte und Moral, feste Normen- und Wertüberzeugungen und eine solide Währungsordnung, für die nicht der Automatismus des Marktes, sondern Zentralbank und Regierung Tag für Tag die Verantwortung übernehmen müssen, gehören zum Rahmenwerk einer *Sozialen Marktwirtschaft*; hinzukommen muss eine Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, die „jenseits des Marktes“ Interessen ausgleicht, Schwache schützt, Macht begrenzt, Spielregeln setzt und ihre Einhaltung überwacht. Kapitalmarkt, Investitionen und Außenwirtschaft sind die zentralen Bereiche, die nicht durch staatliche Eingriffe in den Marktprozess verzerrt werden dürfen. Das Individualprinzip im marktwirtschaftlichen Kern muss durch das Sozial- und Humanitätsprinzip, das die Elemente, die zum Rahmenwerk gehören, auszeichnet und prägt, in einer Balance gehalten werden. Der Gerechtigkeitswille prägt eine „Freiheitsidee“, die den Grundwert der Solidarität bejaht, und die einschließt, dass jede Person angemessen am Volkseinkommen partizipiert; krasse Ungleichheiten der Verteilung des Volkseinkommens und Volksvermögens sollen ausgeglichen werden.

Die Wirtschaftsordnung, die Röpke anstrebt, bezeichnet er als „ökonomischen Humanismus“ oder als „*Dritten Weg*“. Er gründet seine Lehre von der Politischen Ökonomie auf dem Postulat der Unverletzlichkeit der Würde des Menschen. Es

geht ihm um eine Gesellschaft und Politik, für die die Wahrung der Menschenrechte oberstes Gebot ist. Röpkes Werk ist ein Mahnmal für die Anhänger einer liberalen Staatsidee, einer Civitas Humana „jenseits von Angebot und Nachfrage“. Es will Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit bleibend daran erinnern, dass zur Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien einer „Sozialen Marktwirtschaft“ ein stetiges Streben nach zeitgerechten Lösungen erforderlich ist.

Röpke betrachtet die Wirtschaftswissenschaften grundsätzlich als Politische Ökonomik. Insbesondere die moderne wirtschaftliche Wirklichkeit werde durch einen Grad der Politisierung gekennzeichnet, der den früheren Epochen unbekannt oder ganz unvorstellbar gewesen sei. Diese Ortsbestimmung entspricht Röpkes Erfahrungen. Er empfiehlt bereits 1931 als Mitglied der Reichskommission zum Studium der Arbeitslosenfrage (Brauns-Kommission), die aus mannigfachen Gründen fehlende Privatinitiative zur Belebung der Konjunktur durch kreditpolitisch finanzierte, zweckmäßig organisierte Nachfrageaktivitäten der öffentlichen Hand zu ersetzen. Mittels einer „Initialzündung“ werde die Wirtschaftstätigkeit angefacht. Damit könne die [Arbeitslosigkeit](#) nach und nach abgebaut werden.

Schon in den Jahren ab 1923 wirbt Röpke für die Einsicht in die Notwendigkeit einer „neuartigen“ Synthese von „Liberalismus, Gemeinsinn und Loyalität gegenüber den Gesetzen des Staates“. Sie soll ein einseitiges Denken im Laisser-faire-Stil oder in Gemeinwohl-Kategorien überwinden. Kein Urteilsfähiger könne die wohlstandschaffende Kraft jenes abendländischen Wirtschaftssystems leugnen, das auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln, einer unerhörten

Differenzierung der Produktion und auf einer langen Liste von Freiheiten der Individuen beruht. Diese zu beseitigen, um ein „spätkapitalistisches“ System zu überwinden, bedeute in aller Regel, dass bewusst einem „totalen Staat“, einer politischen Diktatur der Weg geebnet wird. Er warnte vor der nationalsozialistischen Erwartung eines „neuen, großartigen, gleichwohl bislang konturenlosen Tausendjährigen Reichs“ und den Folgen der damals zu beobachtenden politischen Hysterie. Der Nationalsozialismus sei eine radikale, dem liberalen Staat feindliche Ideologie. Sie werde nach der Wirtschaftskrise Deutschland in eine Staatskrise stürzen. Jeder, der nationalsozialistisch wähle, müsse wissen, „dass er Chaos statt Ordnung, Zerstörung statt Aufbau wählt“.

Röpkes Weg in die Emigration ab 1933 war von dem Willen geleitet, die internationale Welt daran zu erinnern, dass es immer noch ein „anderes Deutschland“ gab (z. B. im „[Freiburger Kreis](#)“ um [Franz Böhm](#) und [Walter Eucken](#)). Er arbeitete an Entwürfen für eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nach dem Nationalsozialismus, getragen von dem Grundgedanken, ein Gemeinwesen zu schaffen, in dem das wirtschaftliche Gleichgewicht mit den Postulaten der sozialen Gerechtigkeit und des Interessenausgleichs verknüpft ist und das „um die Bedeutung sittlicher Werte im gesellschaftlich-wirtschaftlichen Leben der Völker weiß“. [Ludwig Erhard](#) bestätigte Wilhelm Röpke zum 60. Geburtstag mit diesen Worten, wie wesentlich dessen Gedanken die Ausgestaltung des Konzepts der „Sozialen Marktwirtschaft“ beeinflusst hatten.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Volkswirtschaftliches Studium in Göttingen, Tübingen und Marburg, dort Promotion (1921) und Habilitation zum

Privatdozenten der Politischen Ökonomie (1922) . Nach Berufungen als außerordentlicher Professor nach Jena (1924) und als Ordinarius nach Graz (1928) ging er nach Marburg zurück auf das Ordinariat für Politische Ökonomie (1929) . Dort wirkte er, bis ihn das Hitler-Regime 1933 aus politischen Gründen entließ. Vom Herbst 1933 bis zum Wintersemester 1937/ 38 war er als Direktor des Sozialwissenschaftlichen Instituts an der Universität Istanbul tätig, danach bis zu seinem Tode als Professor für Internationale Wirtschaftsfragen am Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales in Genf.

Literaturhinweise:

- RÖPKE, W. (1944/ 1979), *Civitas humana: Grundfragen der Gesellschafts-und Wirtschaftsreform*, 4. Aufl. 1979, Bern, Stuttgart;
- DERS. (1958/ 1979), *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 5. Aufl. 1979, Bern, Stuttgart;
- TUCHTFELDT, E./ WILLGERODT, H. (1937/ 1994), Wilhelm Röpke – Leben und Werk, in: Röpke, W., *Die Lehre von der Wirtschaft*, Bern, Stuttgart, Wien, 13. Aufl. 1994;
- HAMM, W./ KRÜSSELBERG, H.-G. u. a. (1999), verschiedene Beiträge in: *Ordo*, Band 50, Stuttgart.

Hans-Günter Krüsselberg

Rueff, Jacques

geb. am 23.08.1896, gest. am 23.04.1978

Rueff verbindet als französischer Nationalökonom, Finanzexperte, Währungs-und Wirtschaftspolitiker wie kaum ein anderer innovative Beiträge zur ökonomischen

Theorie mit erfolgreicher Tätigkeit in der praktischen Wirtschaftspolitik und Staatsverwaltung. Er hat die französische Währungs- und Wirtschaftspolitik stärker beeinflusst als jeder andere Wissenschaftler oder Politiker. Er hat sich stets für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung und eine liberale Wirtschaftspolitik eingesetzt, auch in Zeiten, in denen dies nicht populär war. Mit der Theorie der Eigentumsrechte, mit seinem Kampf gegen die Inflation, mit der Kritik am Gold-Devisen-Standard und mit den Vorschlägen für eine Stabilitätspolitik und für eine Regelbindung der Geldpolitik war er seiner Zeit voraus. Einige seiner Reformvorschläge wurden später akzeptierte Praxis, z. B. im Europäischen Währungssystem und in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Rueffs theoretisches Hauptwerk ist *L'ordre social* (1. Aufl. 1945). Der Titel der deutschen Übersetzung *Die Soziale Ordnung* (1952) ist missverständlich; richtiger wäre „Die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“. Ausgehend von einer Preis-, Produktions-, Geld- und Markttheorie entwickelt Rueff darin eine Inflationstheorie und eine Theorie der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Er geht dazu von der damals innovativen (und von den meisten Kritikern kaum gewürdigten) Idee aus, dass jeder Gütertausch (Kauf, Verkauf) am Markt ein Austausch von *Eigentumsrechten* (droits de propriété) ist. Damit ist Rueff der wichtigste Vorläufer der heutigen Theorie der Verfügungsrechte (property rights theory). Mit der Theorie der Eigentumsrechte erklärt Rueff auch die Inflation: Der Staat schafft zur Finanzierung eines Budgetdefizits „falsche“ (oder „gefälschte“) Eigentumsrechte, indem er die (weisungsabhängige) Zentralbank zwingt, im Grunde wertlose Staatspapiere als Grundlage der Schaffung von Zentralbankgeld zu akzeptieren, das dem Staat zur

Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen zur Verfügung gestellt wird. Wenn die von dieser Zusatznachfrage ausgelösten Preissteigerungen durch einen Preis- und Lohnstopp verhindert werden, entsteht statt der offenen eine „zurückgestaute“ Inflation („inflation réprimée“).

Der Kampf gegen die *Inflation* und für Währungsstabilität bildet ein Leitmotiv für Rueffs praktische wirtschaftspolitische Arbeit. Schon 1926 leistete er wichtige Vorarbeit für die Stabilisierung des Franc-Wechselkurses und die Wiederherstellung der Goldkonvertibilität des Franc durch Ministerpräsident Poincaré. Rueff berechnete auf der Grundlage von Kaufkraft- und Lohnparitäten einen Franc-Wechselkurs, der durch die Einführung des stabilen und in Gold konvertiblen „Franc Poincaré“ auch realisiert wurde. Mit der richtigen Wechselkurswahl erreichte Rueff, dass die Rückkehr zur Goldwährung in Frankreich nicht – wie vorher in England – Deflation und Lohnsenkungen zur Folge hatte.

Rueffs bedeutendste Leistung ist zweifellos die Konzeption der Wirtschafts- und Währungsreform in Frankreich 1958, die sogar auf seine Initiative zurückgeht. Die Wirtschaftslage in Frankreich hatte sich 1958 krisenhaft zugespitzt: hohes Haushaltsdefizit, Inflation, Kapitalflucht, Schrumpfen der Devisenreserven, Devisenbewirtschaftung, Importprotektionismus, Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Abwertungsdruck. Auf der Grundlage eines Vorschlags von Rueff erarbeitete ein Ausschuss unter seinem Vorsitz ein konsistentes Reformprogramm für die Regierung, das 1958/59 vom Regierungschef de Gaulle und vom Finanzminister Pinay in die Praxis umgesetzt wurde: (1) Um die Inflation zu stoppen, musste die Finanzierung des Haushaltsdefizits durch die Zentralbank verboten und das Defizit selbst beseitigt werden. (2) Zur Behebung des Budgetdefizits waren Steuern zu erhöhen

und konsumtive Staatsausgaben – vor allem Subventionen – zu reduzieren; staatliche Investitionsausgaben wurden dagegen erhöht (Staatsausgaben). (3) Die Indexbindungen von Löhnen und anderen Einkommen wurden abgeschafft. (4) Um Preissteigerungen zu verhindern, wurden zahlreiche Mengenbeschränkungen für Importe aufgehoben und so Wettbewerbsdruck durch Importe hergestellt. (5) Um die durch die Inflation beeinträchtigte Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft wiederherzustellen, wurde der Franc abgewertet. (6) Gleichzeitig wurde als „vertrauensbildende Maßnahme“ eine neue Währungseinheit der „Neue Franc“ (= 100 alte Franc) geschaffen und die Konvertibilität des Franc eingeführt, d. h. die Devisenbewirtschaftung aufgegeben.

Die Reform erwies sich als ein großer Erfolg: Die französische Nachkriegsinflation wurde schlagartig beendet, der Staatshaushalt saniert, der Wechselkurs stabilisiert, die Zahlungsbilanz ausgeglichen, das Wirtschaftswachstum auf Jahre hin gesichert und die französische Wirtschaft für den Gemeinsamen Markt wettbewerbsfähig gemacht. Um verbleibende Wachstumshemmnisse zu beseitigen, erarbeitete 1959/ 60 – wiederum auf Initiative Rueffs – ein zweiter Expertenausschuss unter dem Vorsitz von Rueff und Louis Armand einen Bericht über die Hindernisse für das Wirtschaftswachstum (Rueff-Armand- Bericht). Es handelt sich um das erste Deregulierungsprogramm der Welt, das die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen, Marktzugangsbeschränkungen, staatlichen Preisfestsetzungen und Starrheiten des Arbeitsmarkts empfahl und Verbesserungen im Bildungswesen sowie in der Verwaltung anregte.

Seit 1961 trat Rueff als Kritiker des damaligen *Weltwährungssystems* von Bretton Woods hervor. Der

damalige Gold-Dollar-Standard ermöglichte dem Leitwährungsland USA jahrelang inflationsfinanzierte Budgetdefizite und Zahlungsbilanzdefizite, ohne zu einer Abwertung des Dollar und einem Inflationsstopp gezwungen zu sein. Dadurch wuchsen die Dollarguthaben der ausländischen Zentralbanken immer mehr an (was dort zu einer importierten Inflation führte). Rueff sah frühzeitig die Gefahr, dass der Goldbestand der USA nicht mehr ausreichen würde, um die formal bestehende Verpflichtung zur Einlösung dieser Dollarguthaben in Gold einhalten zu können. Er befürchtete als Folge entweder eine Deflationskrise in den USA oder die Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollar. Letzteres trat 1971 tatsächlich ein.

Um die Instabilität und Inflationsneigung des Gold-Dollar-Standards zu überwinden, schlug Rueff die Rückkehr zum internationalen Goldstandard vor: Die Geldpolitik der Zentralbanken sollte dadurch *Regeln* unterworfen werden; zum Ausgleich von Zahlungsbilanzdefiziten sollten statt Devisen nur Goldübertragungen verwendet werden. Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten wären dadurch einem Zwang zur Stabilitätspolitik unterworfen worden. Staatspräsident de Gaulle machte sich diese Reformvorschläge Rueffs zu Eigen, konnte sie aber international nicht durchsetzen.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Nach dem Militärdienst Studium an der Ecole Polytechnique in Paris ab 1919, ab 1922 Dozent für Statistik und mathematische Ökonomie an der Universität Paris. Eine Auswahlprüfung (Concours) eröffnet ihm 1923 die Karriere zum Inspecteur Général des Finances, einer der angesehensten Positionen der französischen Verwaltung. 1927-30 Mitglied des Wirtschaftsund Finanzausschusses des Völkerbunds (Genf) , 1930-34 Finanzattaché an der

französischen Botschaft in London. Seit 1931 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ecole Libre des Sciences Politiques, Paris (später Institut des Sciences Politiques) . 1934-39 im französischen Finanzministerium, 1939-40 Vizepräsident der französischen Zentralbank. Ab 1945 Wirtschaftsberater der französischen Militärregierung in Deutschland. Ab 1952 Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1958-62 am Europäischen Gerichtshof (EuGH) . In den 60er Jahren Wirtschaftsberater des französischen Staatspräsidenten de Gaulle. Mitglied der Académie Française und der Académie des Sciences morales et politiques.

Literaturhinweise:

- RUEFF, J. (1977-81), *OEuvres complètes* (Vollständige Werke) , 4 Bände, Paris, auch in englischer Übersetzung: New York (Lehrman Institute) , darunter Band 1: Autobiographie, in deutscher Übersetzung: *Die soziale Ordnung*, Bremen 1952;
- KNAPP, F. (1972), *Die Währungssünden der westlichen Welt*, Frankfurt/ M.

Josef Molsberger

Rüstow, Alexander

geb. am 08.04.1885, gest. am 30.06.1963

„Brauchst Du eine hilfreiche Hand, so suche sie zunächst am Ende Deines rechten Armes“. Dieses von Rüstow gerne genutzte Bonmot beschreibt seine tiefe Überzeugung, nach der auf der Grundlage von Freiheit und Eigenverantwortung jedes Individuum – im Rahmen seiner Kräfte – zunächst selber für die Gestaltung und Absicherung seines Lebens sowie für die Prägung seines (unmittelbaren) Umfeldes

verantwortlich ist. Bis Rüstow allerdings zu dieser Erkenntnis fand, war es ein weiter Weg, der ihn über eine breite humanistische Ausbildung, eine tiefe Auseinandersetzung sowohl mit der Theorie des *Sozialismus* als auch mit der des *Liberalismus* in die Opposition und schließlich ins Exil während des Dritten Reiches geführt hat.

Unter dem Eindruck der anhaltenden Wirtschaftskrise in der Weimarer Republik forderte Rüstow bereits 1932 eine vollständige Abkehr von der interventionistischen Wirtschaftspolitik des Staates (*Interventionismus*). Stattdessen sollte sich der Staat – wie ein Schiedsrichter – auf die Gestaltung und Einhaltung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen konzentrieren. Die Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips als dem grundlegenden marktwirtschaftlichen Koordinationsverfahren dient dabei der Schaffung und Sicherung der persönlichen Entscheidungs- und Handlungsspielräume.

Rüstows Ziel war eine freiheitliche Ordnung des Gemeinwesens, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt und mit ihren Ordnungselementen die menschlichen Verhaltensweisen erfasst und nutzt. Diese Vorstellung von einer Gesellschaftsordnung entwickelte sich bei Rüstow, weil er sich mit ganz unterschiedlichen Themen beschäftigte und schließlich die Erkenntnisse aus seinen kulturhistorischen, soziologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungen zu einem Puzzle zusammensetzte. Und weil Rüstow einer der ersten in dieser Denkrichtung war, wird er heute neben *Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, Franz Böhm und Ludwig Erhard* zu den *Gründungsvätern der Sozialen Marktwirtschaft* gezählt.

In der von Rüstow skizzierten Gesellschaftsform, in der Demokratie und Marktwirtschaft untrennbar miteinander verflochten sind, bestehen unterschiedliche Interessensphären, die er in wirtschaftliche und überwirtschaftliche gliedert. Für die Wirtschaft spricht er von deren dienender Funktion, die nicht mehr als nur die materielle Versorgung des Einzelnen sowie der Gemeinschaft sicherzustellen hat. Grundsätzlich gilt für den Markt der Wettbewerb als Organisationsprinzip. Gleichzeitig aber begrenzen die durch die Ordnungspolitik gesetzten Rahmenbedingungen den Wettbewerb der Wirtschaftssubjekte auf dem Markt und schützen diesen vor Monopolbildung und Wettbewerbsverzerrungen. Die darüber hinausgehenden Lebensbereiche wie Kultur, Erziehung und Familie, Ethik und Religion oder Staat sind für Rüstow von größerer Bedeutung als das Wirtschaften; in diesen Lebensbereichen werde das Verhalten durch moralische Werte gesteuert.

Diesen ordnungspolitischen Rahmen will Rüstow durch eine umfassende, in sich logische Sozialpolitik – er nennt sie „Vitalpolitik“ – ergänzen. Mittels dieser Vitalpolitik will er das tägliche Leben des Einzelnen, dessen familiäre Situation, dessen Wohn- und Arbeitsumfeld, also dessen Wohlbefinden insgesamt menschenwürdig gestalten. Rüstow sieht die von ihm konzipierte Vitalpolitik als Bestandteil der Wirtschaftspolitik an und unterwirft sie damit auch grundsätzlich den gleichen Anforderungen.

Entsprechend gelten für die Vitalpolitik die Prinzipien der Marktkonformität, der Subsidiarität und der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung im Rahmen des wirtschaftlichen Tauschprozesses. Sozialpolitisch motivierten Fragen, wie etwa die der sozialen Sicherung, der Start- und Bildungsgerechtigkeit

oder der Siedlungs- und [Familienpolitik](#), sind somit nur im Rahmen der neoliberalen Ordnungsvorstellungen zu lösen. Die soziale Frage wird damit von Rüstow grundsätzlich als Teil der Wirtschaftsordnungsfrage gesehen. Zur Realisierung dieser neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung stellt Rüstow klare Anforderungen an jedes Mitglied der Gesellschaft.

Er fordert einen rücksichts- und verantwortungsvollen Umgang miteinander und den Respekt vor den Bedürfnissen des jeweils anderen. Darüber hinaus appelliert er immer wieder an das Individuum, das eigene Schicksal selbst in die Hand zu nehmen und im jeweiligen Umfeld für den Erhalt der persönlichen und damit auch der gesellschaftlichen Freiräume zu arbeiten.

Rüstow hat einen wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Neoliberalismus genommen; konkret auf

- die geistesgeschichtliche Fundierung der neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie deren Abgrenzung gegenüber Sozialismus und (altem) Wirtschaftsliberalismus,
- das Kennzeichnen der Bedeutung, die ein Ordnungsrahmen für den Erhalt einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hat, sowie
- die Kennzeichnung der überwirtschaftlichen Einflussgrößen auf die Gestaltung der menschlichen Lebensräume.

Gleichwohl haben Rüstows Grundsätze in Form der [Subsidiarität](#), der Leistungsgerechtigkeit sowie der Konsistenz wirtschaftspolitischen Handelns in der seit 1948 praktizierten Wirtschaftspolitik nur begrenzte Berücksichtigung gefunden. Neben einer Vielzahl von

Momenten, die eine mangelhafte Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft begünstigt haben, ist sicherlich ein Grund auch darin zu sehen, dass die Entwicklung der komplexen, neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einerseits und deren politische Umsetzung andererseits, weitgehend in unterschiedlichen Händen lag und somit zu vermuten ist, dass bei den politisch Verantwortlichen ein tiefes Verständnis für die Gestaltung des neoliberalen Ordnungsrahmens fehlte.

Bis in das hohe Alter wurde Rüstow nicht müde, sich u. a. als Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM) auf dem Wege der Politikberatung für eine ordnungskonforme Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft einzusetzen.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: 1903 Humanistisches Abitur in Berlin; 1903-1908 Studium der klassischen Philologie, Philosophie, Mathematik, Physik, Jura sowie Nationalökonomie in Göttingen, München und Berlin; 1908 Promotion in klassischer Philologie über das kretische Lügnerparadoxon (Der Lügner. Theorie, Geschichte und Auflösung. Leipzig 1910); 1908-1911 Lektor in einem renommierten Leipziger Verlag für klassische Texte; 1914-1918 Kriegsdienst bei der Artillerie, zum Schluss als Leutnant d. R., Träger des Eisernen Kreuzes I. und II. Klasse; 1919-1924 Referent für Kartellfragen im Reichswirtschaftsministerium; 1924-1933 Syndikus und Leiter der wirtschaftspolitischen Abteilung im Verein Deutscher Maschinenbauanstalten (VDMA); 1933-1949 Professor an der Universität zu Istanbul, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie und Wirtschafts- und Sozialgeschichte; 1949-1956 Professor an der Universität zu Heidelberg, Lehrstuhl für Wirtschafts- und

Sozialwissenschaften; 1955-1962 Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM) .

Literaturhinweise:

- RÜSTOW, A. (1932), Freie Wirtschaft – Starker Staat (Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus), in: Boese, F. (Hrsg.), *Deutschland und die Weltkrise*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 187, Dresden, S. 62-69, neu veröffentlicht in: Hoch, W. (Hrsg.) , *Alexander Rüstow. Rede und Antwort*, S. 249-258, ferner unter dem Titel: Interessenpolitik oder Staatspolitik? in: *Der deutsche Volkswirt*, Bd. 7, Nr. 6, Berlin 1932, S. 169-172;
- DERS. (1945), Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus als religionsgeschichtliches Problem, in: *Istanbuler Schriften*, Nr. 12, Istanbul, Zürich, New York, 2. Aufl., Helmut Küpper 1950;
- DERS. (1950 u. a.) *Ortsbestimmung der Gegenwart. Eine universalgeschichtliche Kulturkritik*. I. Band: Ursprung der Herrschaft, Erlenbach-Zürich 1950, II. Band: Weg der Freiheit, Erlenbach-Zürich 1952, III. Band: Herrschaft oder Freiheit? Erlenbach-Zürich 1957.

Jan Hegner

Schiller, Karl

geb. am 24.04.1911, gest. am 26.12.1994

Wissenschaft als Beruf und Politik als Beruf sind nur selten in einer Person vereinigt. Zwei Persönlichkeiten mit dieser Kombination prägten die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland: Erst *Ludwig Erhard*, dann Karl

Schiller. Beide kamen von der Wissenschaft zur Politik, beide erlebten die Spannungen zwischen längerfristigen wirtschaftspolitischen Konzeptionen und der kurzfristigen Orientierung der Politik. Schiller verband die Fähigkeit zur fundierten Analyse mit großer rhetorischer Brillanz und Überzeugungskraft. Er wandte sich im Laufe seiner wissenschaftlichen und ministeriellen Karriere immer stärker der *Marktwirtschaft* zu. Folgerichtig hat er seine große Fachbibliothek dem Walter-Eucken Institut in Freiburg i. Br. vermacht.

1953 formulierte Schiller seine berühmt gewordene Leitregel „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig“, die gegen manchen Widerstand 1959 in das Godesberger Programm der SPD übernommen wurde. Die 1964 erschienene Aufsatzsammlung „Der Ökonom und die Gesellschaft“ trug bereits den bezeichnenden Untertitel „Das freiheitliche und das soziale Element in der modernen Wirtschaftspolitik“. In seiner Zeit als Bundeswirtschaftsminister der Großen Koalition wurde 1967 das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verabschiedet, das in wesentlichen Punkten seine Handschrift trägt. Er selbst wies später der wettbewerbsorientierten [Ordnungspolitik](#) einen immer größeren Raum zu und wurde zum „marktwirtschaftlichen Gewissen“ der SPD. Der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten stand er im Prinzip positiv, im Detail mit mancherlei Kritik gegenüber.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: 1931-1935 Studium in Kiel, Frankfurt/ M., Berlin, Heidelberg; 1934 Diplom-Volkswirt, 1935 Dr. rer. pol., 1935-1941 Forschungsgruppenleiter am Institut für Volkswirtschaft an der Universität Kiel; 1939 Habilitation in Kiel; 1941-1945 Kriegsdienst; 1944 Ruf an die Universität Rostock (nicht

angetreten). 1946 Gastprofessor an der Universität Kiel; 1947-1972 Professor an der Universität Hamburg (1956-1958 Rektor); 1958-1960 Mitglied des Wissenschaftsrates.

Politisches Wirken: 1946 Eintritt in die SPD; 1948-1953 Wirtschafts- und Verkehrssenator in Hamburg; 1949-1953 Mitglied des Bundesrates; 1961-1965 Wirtschaftssenator in Westberlin; 1964 Wahl in den Vorstand der SPD; 1965 Bundestagsabgeordneter, stv. Fraktionsvorsitzender und wirtschaftspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion; 1966-1972 Bundeswirtschafts-, ab 1971 auch Bundesfinanzminister; 1972 Rücktritt wegen grundlegender Meinungsverschiedenheiten in der Fiskalpolitik; 1972 Austritt aus der SPD, 1980 Wiedereintritt; Später umfangreiche Schlichter- und vor allem Beratertätigkeit, auch im Ausland.

Literaturhinweise:

- SCHILLER, K. (1936), *Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland*, Berlin (Dissertation, bald nach Erscheinen verboten);
- DERS. (1940), *Marktordnung und Marktregulierung in der Weltagrarwirtschaft*, Kiel (Habilitationsschrift);
- DERS. (1964), *Der Ökonom und die Gesellschaft. Das freiheitliche und das soziale Element in der modernen Wirtschaftspolitik*, Stuttgart;
- DERS. (1994), *Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft. Kritische Anmerkungen zur deutschen Vereinigung*, Berlin.

Egon Tuchtfeldt

Schlecht, Christian Otto

geb. am 21.12.1925, gest. am 03.12.2003

Otto Schlecht war 38 Jahre, von 1953 bis 1991, im Bundesministerium für Wirtschaft (jetzt Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) tätig, davon 18 Jahre als Staatssekretär. Er hat vor allem in den 1970er und 1980er Jahren die deutsche Wirtschaftspolitik maßgeblich mitgestaltet. Sein nachhaltiges Eintreten für die Wahrung marktwirtschaftlicher Prinzipien brachte ihm u.a. den Ruf ein, „ordnungspolitisches Gewissen der Bundesregierung“ zu sein.

Ludwig Erhard, dessen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft und das wissenschaftliche Gerüst der neoliberalen oder ordoliberalen „Freiburger Schule“ - zu seinen Lehrern gehörten u.a. Walter Eucken und Franz Böhm - prägten das Denken und Handeln Otto Schlechts. Er betrachtete die Soziale Marktwirtschaft als eine weit über die ökonomischen Vorteile der Marktwirtschaft hinausgehende, übergeordnete Idee, die komplementär zur rechtsstaatlichen Demokratie steht und wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Vorstellungen miteinander versöhnen kann. Er hielt es für unabdingbar, dass eine marktwirtschaftliche Ordnung der Ergänzung durch eine strenge Ordnung des Wettbewerbs bedarf. Er trat dafür ein, dass Hilfsbedürftigen ein menschenwürdiges Leben gesichert werden muss. Insoweit waren für ihn sozialpolitische Leistungen ein integraler Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft. Aber derartige Leistungen stellen aus der Sicht Otto Schlechts nur ein subsidiäres Element dar. Individuelle Selbstverantwortung und Eigenvorsorge müssen seiner Meinung nach an erster Stelle stehen. Den Umweltschutz sah Otto Schlecht an als Teil des „Sozialen“ des marktwirtschaftlichen Systems, wobei es darauf ankomme, die externen Umweltkosten mit

marktwirtschaftlichen Instrumenten zu internalisieren. Deshalb auch hielt er die Umfirmierung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft in eine „ökologische und soziale Marktwirtschaft“ für unsinnig. Es war Otto Schlecht stets ein Anliegen, die ethischen Fundamente der Sozialen Marktwirtschaft auszuleuchten.

Für Otto Schlecht galt die Soziale Marktwirtschaft als Konzept auch für die Bewältigung künftiger Herausforderungen. Zu denen gehörten seiner Meinung nach vor allem die Bewältigung der Anpassungsprobleme, die der technische Fortschritt z. B. bei den Informationstechnologien verlangt, die Probleme einer alternden Bevölkerung sowie Fragen des Umweltschutzes. In seinen Publikationen plädierte er für die Beachtung der Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft beim Europäischen Integrationsprozess ebenso wie bei der Bewältigung der Herausforderungen der [Globalisierung](#). Sein letztes Buch „[Ordnungspolitik](#) für eine zukunftsfähige Marktwirtschaft“ aus dem Jahre 2001 schließt bezeichnenderweise mit einem Kapitel mit dem Titel: „Soziale Marktwirtschaft – Konzept für das 21. Jahrhundert“.

Zum Wesen der praktischen Wirtschaftspolitik – so sah es Otto Schlecht – gehört in demokratischen Entscheidungsprozessen der Kompromiss. Ihm war klar, dass nicht immer vermieden werden kann, ordnungspolitisch problematischen Beschlüssen zuzustimmen. Würde die Kluft zwischen ökonomischer Logik und politischer Ratio aber zu groß und zu andauernd, so mahnte Otto Schlecht immer wieder, so schлüge dies auf die politische Logik zurück. Otto Schlecht hat deshalb mit Nachdruck auf die Gefahr hingewiesen, dass die Addition und Perpetuierung vieler marktwidriger Eingriffe nicht nur zu einer wachsenden Starrheit und Verkrustung des

Systems, zu nachlassender Dynamik der Wirtschaft und zu größer werdenden wirtschaftlichen Spannungen und Friktionsverlusten führt, sondern dass mit der Zeit auch eine Qualitätsveränderung des Wirtschaftssystems eintritt.

In den 1960er Jahren setzte sich auch in Deutschland das Konzept der aktiven [Konjunkturpolitik](#) oder der keynesianischen Nachfragepolitik durch – damals im weitgehenden Konsens von Wissenschaft und Politik. Dieses neue Denken fand seinen Niederschlag im [Sachverständigenrats](#)-Gesetz und vor allem im sog. Stabilitätsgesetz von 1967. Spiritus Rector des neuen Konzepts war im Bundesministerium für Wirtschaft vor allem [Karl Schiller](#). In seiner Interpretation ging es um die „Synthese von Freiburger Imperativ und Keynesianischer Botschaft“, wie er griffig formulierte. Ziel war, mittels „Globalsteuerung“ und „[Konzertierter Aktion](#)“ die zyklischen Ausschläge der wirtschaftlichen Aktivität zu glätten. Otto Schlecht selbst konstatierte, ein „eifriger Kompagnon von Karl Schiller“ gewesen zu sein. Als damaliger Leiter der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft hat er sowohl an den erwähnten Gesetzen, an zahlreichen Konjunkturprogrammen sowie an den Vorbereitungen der Tagungen der Konzertierten Aktion maßgeblich mitgearbeitet. Nach anfänglichen Erfolgen in der ersten Nachkriegsrezession 1966/1967 stieß das neue Konzept jedoch rasch an Grenzen. Otto Schlecht hat sich in der Folge vielfach mit „Glanz und Elend der Globalsteuerung“ auseinandergesetzt. Rückblickend stellte er fest, dass allzu stark dem Glauben an die Machbarkeit makroökonomischer Steuerung vertraut wurde. Das „Elend der Globalsteuerung“ habe nach Otto Schlecht im Wesentlichen drei Ursachen: „Erstens gelangen eine angemessene Dimensionierung und ein zeitgerechtes Timing der staatlichen Konjunktursteuerung nicht. Zweitens wurde das Deficit-

spending nur in Richtung Verschuldung, nicht jedoch in Richtung Abbau der Schulden verstanden, die Angebotsseite wurde vernachlässigt. Und schließlich wurde die Globalsteuerung durch den Versuch überlagert, damit innenpolitische Reformen zu ermöglichen.“

Mit den konjunkturpolitischen Programmen kam es in Deutschland zu einer ausgeprägten Ausdehnung des Sozial- und Wohlfahrtsstaates. Sie führte nach Otto Schlecht zur Ablösung der Priorität der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsund Sozialordnung; wirtschaftliche Notwendigkeit und finanzielle Solidität seien nicht mehr im Einklang gewesen. Die ständige Ausweitung der kollektiven Verantwortlichkeit durch und über den Staat beeinträchtigte – so Otto Schlecht – die Effizienz und Dynamik der marktwirtschaftlichen Ordnung. Indem dem Staat die Verantwortung für das Beschäftigungsziel zugeschoben wurde und er dies leichtfertig geschehen ließ, wurden das defensive Besitzstands- und Sicherheitsdenken gefördert und die Flexibilität der Wirtschaft verringert. Verteilungsfragen erhielten Vorrang vor der Entstehung des Sozialprodukt – so analysierte Otto Schlecht. Im Ergebnis erstarrte die Wirtschaft in den frühen 1980er Jahren in Stagflation – wie es damals hieß. Otto Schlecht ging nicht soweit, die Globalsteuerung vollständig zu verdammen. Er war vielmehr der Meinung, dass man auf dieses Instrument nicht einfach verzichten könne; man müsse jeweils sehr genau prüfen, ob seine Anwendungsvoraussetzungen gegeben seien. Diese Prüfung ist erforderlich, um die Vereinbarkeit der Globalsteuerung mit den ordnungspolitischen Vorstellungen der Sozialen Marktwirtschaft feststellen zu können.

Das „Elend der Globalsteuerung“ führte in der deutschen Wirtschaftspolitik zum Paradigmenwechsel von der

keynesianischen Nachfragepolitik oder der Globalsteuerung zum Konzept der Angebotspolitik oder der „Politik der positiven Anpassung“, wie es damals bei der OECD genannt wurde. Otto Schlecht war an der Formulierung dieses Paradigmenwechsel maßgeblich beteiligt. Es ging ihm dabei vor allem um eine Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Prinzipien und darum, dem Primat der Ordnungspolitik wieder Geltung zu verschaffen. Ein Ergebnis dieser Arbeiten war das sog. Lambsdorff-Papier oder Wende-Papier vom Jahre 1982, das unter Leitung von Otto Schlecht in Zusammenarbeit mit seinem damaligen Leiter der Grundsatzabteilung, Hans Tietmeyer, für den damaligen Minister Otto Graf Lambsdorff erstellt wurde. Dieses Memorandum gab den Anstoß für den Wechsel von der sozial-liberalen Koalition zur christlich-liberalen Koalition im Jahre 1982.

Im Jahre 1991, nach seiner Pensionierung, übernahm Otto Schlecht den Vorsitz der Ludwig-Erhard-Stiftung. Die Zeit war geprägt von den wirtschaftlichen Problemen der deutschen Vereinigung. Es kam – wie schon in den 1970er Jahren –, so beklagte Otto Schlecht, zu erneuten ordnungspolitischen Fehlentwicklungen. Das ordnungspolitische Programm, mit dem die christlich-liberale Koalition gestartet war, sei immer weniger erkennbar geworden. Die zuvor erzielten Konsolidierungserfolge seien wieder zunichte gemacht worden. Und wieder seien Sozialleistungen zu großzügig bemessen worden. Die Fehlentwicklungen wurden in der Öffentlichkeit – oft in Verkennung der funktionalen Zusammenhänge – dem marktwirtschaftlichen System zugeschoben. Das Ansehen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft ließ jedenfalls rapide nach. Otto Schlecht hat bis zu seinem Tode für die Idee der Sozialen Marktwirtschaft gekämpft – durch Vorträge und Referate,

durch Bücher, durch Artikel und Aufsätze oder durch Pressegespräche. Seine Beiträge trugen maßgeblich dazu bei, dass die Ludwig-Erhard-Stiftung am Beginn der 2000er Jahre einer breiteren Fachöffentlichkeit bekannt war.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang:

Otto Schlecht wurde am 21. Dezember 1925 in Biberach an der Riß (Württemberg) geboren. Er studierte in den Jahren 1947 bis 1952 an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg. 1953, nach Diplom und Promotion, wechselte er ins Bundesministerium für Wirtschaft. Er startete seine Karriere noch unter Ludwig Erhard im sozialpolitischen Referat. 1962 wurde er Leiter des Referats für Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik, 1967 Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik und 1973 Staatssekretär. Als parteiloser Liberaler diente er sechs Kanzlern, acht Wirtschaftsministern und erlebte außer Rot-Grün alle Koalitionsformen, die diese Republik zu seinen Lebzeiten gekannt hatte. 1991 übernahm er den Vorsitz der Ludwig-Erhard-Stiftung. Otto Schlecht verstarb am 03. Dezember 2003 in Bonn.

Literaturhinweise Ausgewählte Publikationen von Otto Schlecht:

Vorträge und Aufsätze

- Die Vereinbarkeit von politischer und wirtschaftlicher Ordnung, Tübingen 1986
- Das Bundesministerium für Wirtschaft und die deutsche Ordnungspolitik der Nachkriegszeit, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 48 (Soziale Marktwirtschaft: Anspruch und Wirklichkeit seit fünfzig Jahren), Stuttgart 1997

- Leitbild oder Alibi? – Zur Rolle der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in der praktischen Wirtschaftspolitik, in: D. Cassel (Hg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 57, Stuttgart 1998, S. 35 - 48

Bücher

- Ordnungspolitik für eine zukunftsfähige Marktwirtschaft, Erfahrungen, Orientierungen und Handlungsempfehlungen, Frankfurt 2001
- Ludwig-Erhard-Stiftung (1996), Grundsatztreue und sachgerechte Politik, Festschrift zum 70. Geburtstag von Otto Schlecht, Bonn

Klaus Büniger

Schleyer, Hanns-Martin

geb. am 01.05.1915, gest. am 18.10.1977

Sein sozialpolitisches Credo – die Überzeugung, „dass unser gesamtes politisches Handeln bestimmt wird durch die Begriffe Freiheit, Toleranz, Leistung“ – legte Schleyer in seinem 1973 erschienenen Buch „Das soziale Modell“ nieder, in dem er sich kompromisslos gegen jeden systemfremden Eingriff in die *Marktwirtschaft wendet*.

Schleyer studierte Rechts- und Staatswissenschaften (1933-1938) in Heidelberg und Karlsruhe und Volkswirtschaftslehre in Prag (Abschluss 1941). Er promovierte 1951 zum Dr. jur. in Innsbruck. Während seiner akademischen Ausbildung war er in der studentischen Sozialarbeit tätig. Nach Wehrpflicht, Kriegsdienst und Entlassung aufgrund einer Verletzung ist Schleyer von 1942 bis 1945 im „Centralverband der

Industrie in Böhmen und Mähren“ in Prag eingesetzt worden. Von 1945 bis 1948 wurde er von den Franzosen interniert, bevor er 1949 in die Industrie- und Handelskammer Baden-Baden als Leiter des Außenhandelsbüros eintrat. 1952 wechselte er zum Stuttgarter Automobilkonzern Daimler-Benz AG. Dort wurde er 1959 stellvertretendes, 1963 ordentliches Vorstandsmitglied. Er war für die Personal-, Sozial- und Bildungspolitik und seit 1976 zusätzlich für die gesellschafts- und sozialpolitischen Grundsatzfragen des großen Unternehmens verantwortlich.

Schleyer spielte bald in den Verbänden eine führende Rolle. So war er von 1962 bis 1968 Vorsitzender des Verbandes der Württembergisch-Badischen Metallindustriellen. 1972 wurde er zum Vorsitzenden des Verbandes der Metallindustrie Baden-Württemberg gewählt und war schließlich auch stellv. Vorsitzender von „Gesamtmetall“.

1973 fand sich Schleyer bereit, das Amt des Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) zu übernehmen, der er bereits seit 1965 als Vizepräsident angehörte. Im Juni 1976 wurde Schleyer auch mit Wirkung von Anfang 1977 zum Präsidenten des Bundesverbandes der Industrie (BDI) gewählt. Auf diese Weise standen erstmals beide großen Verbände unter gemeinsamer Führung. Ihre stärkere Ausrichtung auf gesellschafts- und sozialpolitische Probleme trug Schleyers Handschrift.

Als Exponent der deutschen Wirtschaft wurde Schleyer nach den Morden an Generalbundesanwalt Buback und dem Dresdner Bank-Chef Ponto am 5. September 1977 von einem RAF-Kommando entführt. Er wurde am 19. Oktober 1977 in einem in Mülhausen/ Elsass abgestellten PKW

erschossen aufgefunden. Nach dem Ergebnis der Untersuchungen wurde er am 18. Oktober 1977 ermordet.

Literaturhinweise:

Internet: www.dihk.de

Franz Schoser

Schmölders, Günter

geb. am 29.09.1903, gest. am 07.11.1991

Die Skepsis gegenüber dem Staat als „wohlwollendem Diktator“, der als Figur große Teile der modernen Volkswirtschaftslehre durchzieht und sie viel vom Marktversagen und weniger vom Staatsversagen sprechen lässt, saß bei Schmölders tief. Er hatte im Zweiten Weltkrieg dem Kreisauer Kreis und den Männern des 20. Juli 1944 (Attentat auf Adolf Hitler) nahegestanden.

Nach dem Krieg gehörte er der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft an und war aktives Mitglied der Mont-Pèlerin-Society, einer internationalen Gemeinschaft liberaler Ökonomen. So sah er es denn auch als zutreffende Beschreibung an, dass der Verfasser ihn in einer Ansprache zum 85. Geburtstag als „einen in der Wolle gefärbten Liberalen“ kennzeichnete.

Schmölders betrieb eine lebensnahe Wirtschaftswissenschaft mit den Schwerpunkten öffentliche Finanzen und „das Geld“. Er entwickelte keine mathematischen Modelle, sondern die empirische „sozialökonomische Verhaltensforschung“, auf Basis soziologischer und sozialpsychologischer Methoden. Titel wie „Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft“ (Hamburg 1960) und „Finanz- und Steuerpsychologie“ (Hamburg 1970) erarbeiteten entsprechende Ergebnisse für

die Finanzwissenschaft (als Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft) und gingen in die finanzwissenschaftlichen Hauptwerke ein: „Finanzpolitik“ (3. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1970) und „Allgemeine Steuerlehre“ (5. Aufl., Berlin 1980, diese Auflage zusammen mit K.-H. Hansmeyer). Mit den gleichen Methoden ging er Fragen des Geldes an. Dementsprechend waren „Psychologie des Geldes“ (Reinbek bei Hamburg 1966) und „Gutes und schlechtes Geld“ (Frankfurt/ M. 1968) Vorarbeiten zu seiner „Geldpolitik“ (2., Aufl. Tübingen, Zürich 1968).

Heute würde man Schmölders in die Nähe der Neuen [Institutionenökonomik](#) und Public-Choice-Schule rücken, weil er – für seine Zeit ungewöhnlich früh – auch die Eigeninteressen der Beteiligten einbezog („Die Politiker und die Währung“, Frankfurt/ M. 1959) und den Einfluss der Parteien und Verbände auf die politische Willensbildung und damit die Wirtschaftspolitik berücksichtigte.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Promotion und Habilitation in Berlin, 1934 Professur in Breslau (Nachfolger von Karl Bräuer), 1940 bis zur Emeritierung 1971 Professur in Köln (Lehrstuhl von Erwin von Beckerath) mit dem von Fritz Karl Mann 1927 gegründeten Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut, 1965/ 66 Rektor, Ehrendoktor Innsbruck und Gent. Seit Gründung 1950 bis 1975 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Seit 1959 ordentliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz. 1969 Großes Bundesverdienstkreuz. 2003 Symposium im Wissenschaftszentrum Berlin zum 100. Geburtstag.

Literaturhinweise:

- SCHMÖLDERS, G. (1988), *Gut durchgekommen? Lebenserinnerungen*, Berlin;
- KIRSCH, G. (1993), *In memoriam Günter Schmolders. Gedenkrede*, Kölner Universitätsreden, Heft 73, Köln;
- ZIMMERMANN, H. (1998), Schmolders, Günter, in: Killy, W./ Vierhaus, R. (Hrsg.), *Deutsche Biographische Enzyklopädie*, Bd. 9, München, S. 38.

Horst Zimmermann

Schreiber, Wilfrid

Ohne Zweifel gehört Schreiber zur Gruppe der profiliertesten wissenschaftlichen Sozialpolitiker der Nachkriegsjahrzehnte. Schon vor seiner Berufung hat er als Verbandsgeschäftsführer, aufbauend auf der katholischen Soziallehre, zu Fragen des Familienlastenausgleichs, der Mitbestimmung, der Politik der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand und insbesondere zur Reform der Rentenversicherung Stellung genommen.

Seine wissenschaftlich bedeutendste Leistung ist die Entwicklung des „Schreiber-Planes“. Die Grundidee: Aus dem Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen wird einerseits den noch nicht erwerbsfähigen und -tätigen Kindern und Jugendlichen (als Jugendrente) und andererseits den nicht mehr Erwerbstätigen (als Altersrente) ein „maßgerechter Anteil“ zugesichert. Die Höhe der erstmals festgesetzten Altersrenten soll durch das jeweils erreichte Niveau der Arbeitseinkommen und die Beitragsleistung der Versicherten während ihres Erwerbslebens bestimmt werden, die sog. Bestandsrenten sollen jährlich an die Entwicklung der Arbeitseinkommen angebunden werden. Durch diese „Dynamisierung“ der Renten werden auch die

nicht mehr Erwerbstätigen an der Wohlstandsentwicklung beteiligt.

Neue Aktualität gewinnt Schreibers bereits 1951 vorgetragene Idee einer Jugendrente. Sie beruht auf der Einsicht, dass eine Gesellschaft nicht nur die nicht mehr Erwerbstätigen, sondern auch die noch nicht Erwerbsfähigen und -tätigen versorgen muss. Der Vorschlag Schreibers, nicht nur die Eltern, sondern die gesamte Gesellschaft an der Finanzierung der Versorgung nachwachsender Generationen zu beteiligen, wurde nicht verwirklicht. Dieses politische Versäumnis musste letztlich die langfristige finanzielle Stabilität der Rentenversicherung in einer Gesellschaft untergraben, in der wegen der Erhöhung der Lebensdauer einerseits und eines starken Geburtenrückgangs andererseits immer weniger Erwerbstätige immer mehr Rentner versorgen müssen. In einer Gesellschaft, in der diejenigen, die keine Kinder versorgt haben, unter sonst gleichen Umständen gleich hohe Renten erhalten wie diejenigen, die Kinder erzogen und versorgt haben, wird die soziale Gerechtigkeit gravierend verletzt. Zu recht betonte Bundeskanzler Kiesinger in der unten erwähnten Festschrift, dass Schreiber „durch seine wissenschaftliche Forschung, sein gesellschaftspolitisches Engagement im Bund der Katholischen Unternehmer und durch seine Beratung der Bundesregierung in sozialpolitischen Fragen zur Entwicklung unserer Gesellschaftspolitik einen bedeutenden Beitrag geleistet“ hat.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Schreiber war nach dem Studium der Wirtschaftsund Sozialwissenschaften (Köln) , der Ingenieurwissenschaften (TH Aachen und München) sowie der Mathematik und der Physik (Köln) in den Jahren 1922 bis 1930 und von 1931

bis 1947 als Journalist tätig, studierte 1947 an der Universität Bonn erneut wirtschaftliche Sozialwissenschaften und wurde 1948 bei Erwin von Beckerath promoviert. 1955 wurde er habilitiert. 1949 bis 1959 war er Geschäftsführer des Bundes Katholischer Unternehmer. 1960 wurde er auf einen Lehrstuhl für Sozialpolitik an der Universität zu Köln berufen. 1972 wurde er emeritiert.

Literaturhinweise:

- o.V. (1969), Schriftenverzeichnis zu Schreiber, in: Greiß F./ Herder-Dorneich, P./ Weber, W. (Hrsg.), *Der Mensch im sozioökonomischen Prozess*, Festschrift für Wilfrid Schreiber zum 65. Geburtstag, Berlin;
- SCHREIBER, W. (1955), Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur Sozialreform, in: *Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer*, Köln;
- DERS. (1951), Kinderzulage für alle Arbeitnehmer, in: *Rheinischer Merkur* vom 21.09.1951.

Heinz Lampert

Stoltenberg, Gerhard

geb. am 29.09.1928, gest. am 23.11.2001

Stoltenbergs persönliche Erfahrungen des Elends der Kriegs- und Nachkriegsjahre – das Kriegsende erlebte der junge Flakhelfer in britischer Gefangenschaft –, sein Herkommen aus einem protestantischen Pfarrhaus, seine umfassende historische und geisteswissenschaftliche Bildung sowie feste christliche Wertvorstellungen verbanden sich mit einer tiefen Skepsis gegen

Planungseuphorie und den Glauben an die Steuerbarkeit sozialer und wirtschaftlicher Prozesse, wie sie die „moderne Finanzpolitik“ der späten 60er und der 70er Jahre beherrschten. Stoltenberg forderte, förderte und praktizierte eine sozialetisch begründete, ordnungspolitisch orientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik als konzeptionelle Einheit von Haushalts-, Steuer-, monetärer und Privatisierungspolitik.

Sein Ziel war eine Wirtschaftsordnung, die als Kernstück einer freiheitlichen Verfassung begriffen wurde. Notwendig schien ihm eine Rückbesinnung auf die innovativen Kräfte der Sozialen Marktwirtschaft. Eröffnungs- und Schlussbilanz seiner Amtszeit als Bundesminister der Finanzen von 1982 bis 1989 zeigen die Wirksamkeit dieser Politik Stoltenbergs, die er aber gegen die weitverbreitete Dürftigkeit und mangelhafte Standfestigkeit ordnungspolitischer Grundüberzeugungen in den Führungsgremien der Koalition und in der Öffentlichkeit, insbesondere ab 1986, nur mit z. T. erheblichen Abstrichen durchsetzen konnte.

Konrad Adenauer und [Ludwig Erhard](#) waren die wichtigsten Bezugspunkte für die praktische Politik Stoltenbergs, [Walter Eucken](#), [Alfred Müller-Armack](#) und [Wilhelm Röpke](#) bestimmten den theoretischen Hintergrund. Prägend für den jungen Studenten der Geschichte, der Sozialwissenschaften und der Philosophie, der bereits 1947 der CDU beitrug, war vor allem die Erfahrung, wie nach der Währungsreform die befreiende Tat Erhards, Bezugsscheinsystem und andere Bewirtschaftungsmaßnahmen aufzuheben, Optimismus, Vertrauen und wirtschaftliche Dynamik schufen. Wirtschaftliche Prosperität bewährte sich als Grundvoraussetzung einer gesicherten demokratischen Entwicklung.

Stoltenberg strebte eine entschlossene Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft an, das hieß nach der Überforderung der Finanzpolitik in den 70er Jahren die Rückführung des Staatsanteils durch haushälterische Ausgabendisziplin und durch Umbau des Steuersystems zur Stärkung der Wachstumskräfte und zur Anerkennung beruflicher Leistung.

Für Stoltenberg galt es 1982, die vorgebliche Gesetzmäßigkeit eines ständig wachsenden Staatsanteils und ständig wachsender Staatsausgaben zu brechen. Konsolidierung wurde zu einem zentralen Ziel seiner Finanz-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Die Staatsquote ging von 51,9 Prozent in 1982 auf 45,8 Prozent in 1990 zurück. 1989 erzielten die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen erstmals seit Beginn der 70er Jahre wieder einen Finanzierungsüberschuss, die Gebietskörperschaften reduzierten ihr Defizit im gleichen Zeitraum von 32,2 Mrd. Euro auf 6,4 Mrd. Euro, der Bund senkte die Nettokreditaufnahme von 19 Mrd. Euro in 1982 auf 19,2 Mrd. DM in 1989. Harte Sparmaßnahmen trugen diese Entwicklung ebenso wie eine günstige Einnahmeentwicklung dank einer prosperierenden Wirtschaft.

Dem ordnungspolitischen Denken Stoltenbergs hätte es entsprochen, nach den quantitativen Konsolidierungserfolgen der ersten Jahre die qualitative Verbesserung der öffentlichen Haushalte hin zu mehr Investitionen in Zukunftsaufgaben energisch voranzutreiben, wie ihm dies als Bundesminister für wissenschaftliche Forschung unter Bundeskanzler Erhard gelungen war. Die sichtbare Entspannung der finanziellen Gesamtsituation minderte in der Koalition und in den

Ländern und Gemeinden aber den Reformdruck. Zu den schon damals erforderlichen tiefgreifenden Reformen in den sozialen Sicherungssystemen fühlte sich niemand mehr aufgerufen, im Gegenteil es wurden dauerhaft ausgabenwirksame Projekte beschlossen, der Subventionsabbau stockte.

Erst die spürbaren Erfolge der konsequenten Konsolidierungspolitik schufen Spielräume für die dreistufige Steuerreform 86/ 88/ 90 mit einer Nettoentlastung von rund 25,6 Mrd. Euro. Die Steuerquote erreichte 1990 mit 22,5 Prozent gegenüber 23,8 Prozent in 1982 den niedrigsten Stand seit 30 Jahren. Sonderbelastungen der Länder und Gemeinden wurden vermieden, ihre Investitionskraft gestärkt. Ziel war der Umbau des Steuersystems weit über Tarifentlastungen hinaus. Die direkten Steuern sollten dauerhaft gesenkt, das Steuerrecht wachstumsfördernd und familienfreundlich wirken, Deutschland als Standort für Zukunftsinvestitionen im härter werdenden internationalen [Wettbewerb](#) attraktiver werden.

Obwohl im ersten Schritt vor allem die Bezieher kleinerer [Einkommen](#) entlastet und starke familienfreundliche Elemente eingebaut wurden, brachte der neue linear-progressive Tarif dauerhafte Entlastungen für alle. Dennoch bestimmten verteilungspolitische Argumente, aber auch die Steuerbefreiung für Flugbenzin, Rabatte auf Jahreswagen, Zuschläge für Sonntagsarbeit und die Quellensteuer zunehmend das Bild. Auch bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, also dem Abbau steuerlicher [Subventionen](#), gab es Rückschläge.

Stoltenberg überschätzte die ordnungspolitische Grundorientierung der für eine dauerhafte Reformpolitik wichtigsten Mitspieler in Politik und Wirtschaft ebenso wie

den wirtschaftlichen Sachverstand der öffentlichen Diskussion. Dennoch wird seine Steuerpolitik von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik vor allem auch angesichts der Erfahrungen aus den seiner Amtszeit vorangegangenen und ihr folgenden Jahren außerordentlich positiv beurteilt.

In enger Zusammenarbeit mit der Bundesbank erreichte Stoltenberg eine stabilitätsorientierte Verzahnung von monetärer und Fiskalpolitik. Ebenso wie die Märkte fassten die Währungshüter Vertrauen in die Verlässlichkeit seiner Politik. Der Diskontsatz, der 1983 noch bei 7 % lag, sank 1987 auf 3 %, die Kapitalmarktzinsen zogen nach. Dieser für jeden erkennbare Schulterschluss zwischen Zentralbank und Finanzministerium in der Ausgestaltung des monetären Ordnungsrahmens beeindruckte In- und Ausland.

Die Zusammenarbeit mit der Bundesbank bewährte sich in den turbulenten Zeiten der Währungskrisen, der Paritätendiskussion im Europäischen Währungssystem (EWS) und in der aufbrechenden Schuldenkrise wichtiger Schwellenländer sowie beim Börsencrash im Herbst 1987. Stoltenbergs hohe Kompetenz und seine Verlässlichkeit ließen ihn zum informellen Führer der G-7 Finanzminister werden. Mit seinem Grundsatzpapier vom 15. März 1988 zur Zukunft des Europäischen Währungsraumes unterstrich er den deutschen Standpunkt zur stabilitätsgerechten Weiterentwicklung des EWS in klarer Abgrenzung zu verschwommenen außenpolitischen Wunschvorstellungen.

Den grundsätzlichen Vorrang von Privateigentum und privater Initiative im marktwirtschaftlichen Denken und Wirken Stoltenbergs spiegelt sein Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes wider, das am 26. März 1985 vom Bundeskabinett beschlossen

wurde. Der Bund privatisierte in den folgenden Jahren erhebliche Teile seines industriellen Besitzes.

Die nahezu sieben Jahre, in denen Stoltenberg Verantwortung für die Finanzpolitik trug, erbrachten den Beweis, dass mit einer Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft wirtschaftlicher Erfolg, Mehrung des Wohlstandes, soziale Gerechtigkeit und Vertrauen in die Demokratie einhergehen. Die Bundesrepublik befand sich 1990 dank dieser Politik in der Lage, die ökonomischen Lasten der deutschen Einheit zu tragen.

Beruflicher Werdegang 1944-1945 Wehrdienst, 1949 Abitur, Studium der Geschichte, Sozialwissenschaften und Philosophie in Kiel, 1954 Promotion, wissenschaftlicher Assistent an der Universität Kiel, 1956 Lehrbeauftragter der Pädagogischen Hochschule Kiel, Dozent. 1965 und 1969-1970 Direktor der Friedrich Krupp GmbH. 1947 Mitglied der CDU, 1955-1961 Bundesvorsitzender der Jungen Union, 1955-1971 stellvertretender Landesvorsitzender der CDU in Schleswig-Holstein, seit November 1971 Landesvorsitzender, 1969 stellvertretender Bundesvorsitzender der CDU. Mitglied des Landtages Schleswig-Holstein 1954-1957 und 1971-1982. Mitglied des Bundestages von 1957-1971. 1965-1969 Bundesminister für wissenschaftliche Forschung, danach stellvertretender Vorsitzender der CDU/ CSUBundestagsfraktion; 1971-1982 Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein. 1982-1989 Bundesminister der Finanzen, danach bis 1992 Bundesminister der Verteidigung; vom 20. Januar 1993 bis 30. März 2001 stellvertretender Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Literaturhinweise:

- STOLTENBERG, G. (1954), *Der Deutsche Reichstag 1871 bis 1873*, Düsseldorf;
- DERS. (1962), *Die politischen Strömungen im schleswig-holsteinischen Landvolk 1919-1933. Ein Beitrag zur politischen Meinungsbildung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf;
- DERS. (1968), *Hochschule – Wissenschaft – Politik. Zwölf Beiträge*, Frankfurt;
- DERS. (1969), *Staat und Wissenschaft. Zukunftsaufgaben der Wissenschafts- und Bildungspolitik*, Stuttgart;
- DERS. (1978), *Schleswig-Holstein – heute und morgen*, Rendsburg;
- DERS. (1986), *Unsere Verantwortung für eine gute Zukunft*, München;
- DERS. (1997), *Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947-1990*, Berlin;
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (Hrsg.) (1999), *Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Grundsätze, Erfahrungen und neue Aufgaben*, (mit einem Vorwort von Gerhard Stoltenberg), Sankt Augustin;
- SCHLECHT, O./ STOLTENBERG, G. (Hrsg.) (2001), *Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven*, Freiburg i.Br..

Peter Wichert

Stützel, Wolfgang

geb. am 23.01.1925, gest. am 01.03.1987

Wolfgang Stützel war einer der kreativsten, vielseitigsten und vielleicht auch einer der umstrittensten deutschen Ökonomen des 20. Jahrhunderts. Sein Forschungsspektrum reichte von juristischen und betriebswirtschaftlichen Fragestellungen über die Mikroökonomie bis hin zur Makroökonomie geschlossener und offener Volkswirtschaften.

Stützel war ein kompromissloser Verfechter marktwirtschaftlicher Grundsätze, ohne einer Schule anzugehören. Viele seiner wissenschaftlichen Erkenntnisse trafen zuerst auf Widerstand, setzten sich dann aber in der Wirtschaftspolitik durch, weil sie auf einem klaren ordnungspolitischen Fundament aufbauten, das Stützel mit großer Konsequenz weiterentwickelte. Seine Weitsicht und seine Bereitschaft zum Widerspruch belebten die wissenschaftliche Diskussion und befruchteten die Gestaltung der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

Stützel hat sich in seiner Dissertation (1952) vor allem mit dem Phänomen der Macht im Wirtschaftsleben auseinandergesetzt, die er auf das Verhältnis zwischen dem Wert und Preis eines Gutes zurückführte. Eine seiner einfachsten und eindrucklichsten Botschaften war der Satz: „Wer Marktpreise bezahlt oder Marktpreise erhält, der sichert seine Freiheit und seine Würde“. In seiner Habilitationsschrift (1958) behandelte er die „Saldenmechanik“ makroökonomischer Zusammenhänge. Ein wichtiges Ergebnis seiner Analyse war, dass für die Zahlungsfähigkeit von Volkswirtschaften freie Kreditkonditionen, d. h. ein vollständiges liberalisiertes Bankensystem entscheidend sind. In einem Gutachten über die Bankenregulierung in Deutschland („Bankenpolitik – heute und morgen“, 1964) setzte sich Stützel

konsequenterweise für eine vollständige Beseitigung der Anfang der sechziger Jahre noch bestehenden staatlichen Regulierungen für Soll- und Habenzinsen ein. Ein wichtiges Ergebnis dieser Arbeit war die „Maximalbelastungstheorie“, die als ein Vorläufer der „value at risk“- Modelle angesehen werden kann.

Durch seine Mitgliedschaft beim [Sachverständigenrat](#) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1966-68) geriet Stützel in den Mittelpunkt der damals sehr kontrovers geführten Debatte über die deutsche Wechselkurspolitik. Im Gegensatz zur Mehrheit des Rates setzte sich Stützel für ein striktes Festhalten am damaligen Festkurssystem von Bretton Woods ein. Stützel schied vorzeitig aus dem Rat aus, da er sich durch die Ratsmehrheit in seinen Rechten beschnitten sah.

Es ist Stützels großer wissenschaftlicher Verdienst, dass er schon in den sechziger Jahren erkannte, wie instabil sich ein System flexibler Wechselkurse verhalten würde. In diesem Zusammenhang wies er darauf hin, dass es vor allem für kleinere Länder kaum möglich sei, durch den Übergang zu flexiblen Kursen ein höheres Maß an geldpolitischer Autonomie zu erlangen. In den siebziger Jahren konzentrierte sich Stützel auf die Ursachenanalyse der nach der Rezession der Jahre 1974/ 75 stark angestiegenen [Arbeitslosigkeit](#). Frühzeitig erkannte er, dass es sich dabei weniger um ein konjunkturelles als um ein strukturelles Problem handelte. Er plädierte daher für eine Reduzierung der Sozialhilfe ([Soziale Grundsicherung](#)) des Kündigungsschutzes und für eine allgemeine Neugestaltung des Systems der sozialen Sicherung in Deutschland. Einen Überblick über diese Vorstellungen gibt Stützel in seinem Buch „Marktpreis und Menschenwürde“ (1981).

Ebenso innovativ sind seine bankbetrieblichen Beiträge z. B. zur Entwicklung von Insiderregeln und sein Engagement für die Stückaktie („nennwertlose Aktie“), für die Bilanzierungspflicht stiller Reserven und für ein Anrechnungssystem („Teilhhabersteuer“) in der Körperschaftsteuer. Viele wurden vom Gesetzgeber verwirklicht, allerdings wurde das Anrechnungsverfahren mit der Steuerreform 2001 wieder abgeschafft.

Wissenschaftlicher Werdegang: Promotion 1952; Habilitation 1957; 1958-1987 Professor an der Universität Saarbrücken.

Literaturhinweise:

- STÜTZEL, W. (1978), *Volkswirtschaftliche Saldenmechanik*, 2. Aufl., Tübingen;
- DERS. (1981), *Marktpreis und Menschenwürde*, Stuttgart;
- SCHMIDT, H./ KETZEL, E./ PRIGGE, S. (Hrsg.) (2001), *Wolfgang Stüzel – Moderne Konzepte für Finanzmärkte, Beschäftigung und Wirtschaftsverfassung*, Tübingen.

Peter Bofinger

Thielicke, Helmut

geb. am 04.12.1908, gest. am 05.03.1986

Der konservative evangelische Theologe Thielicke lehrte Dogmatik und Ethik – zuletzt in Hamburg. Er bekennt sich weder zur Kapitalistischen Wirtschaft noch zum *Sozialismus*. Für Thielicke gibt es keine Mischformen. Thielicke setzt sich nicht für eine von Gott gebotene Wirtschaftsordnung ein. Vielmehr ist es der Verantwortung des Menschen

übertragen, sich um die Ausgestaltung von Sach- und Lebensgebieten zu kümmern.

Die Wettbewerbswirtschaft, die als ein Strukturgesetz der Welt gesehen werden kann, da sie sich des Egoismus als Triebkraft menschlicher Existenz bedient, hat eine besondere „Affinität zur menschlichen Natur“ (entspricht also dem Menschen am besten). Das bedeutet, dass Gott in ihr „den in der Konkurrenz sich äußernden Egoismus gegen den Egoismus der Faulheit“ zur Wirkung bringt. Aufgabe des Staates ist es, sich dafür stark zu machen, dass die Leistungskonkurrenz eingehalten wird. Er muss ordnend eingreifen, wenn der *Wettbewerb*, der die Tendenz zur Maßlosigkeit hat, die Sorge des Menschen für sich selbst als „ungebremste Antriebskraft“ (*Alexander Rüstow*) in ihren Dienst stellt.

Thielicke war einer der wenigen führenden evangelisch-lutherischen Theologen, der sich in der Nachkriegszeit ausführlich mit dem Problem der Ethik in der Wirtschaft und ihrer Ordnung auseinandergesetzt hat. Er widmete sich in seiner „Theologischen Ethik“ der freien Wettbewerbswirtschaft als einer Ordnung dieser Welt.

Seine Ethik war durch die „Äonenlehre“ (Lehre von den Zeitaltern) geprägt. Der Mensch befindet sich danach in einer Kontinuität und Diskontinuität mit diesem Äon, dem Zeitalter zwischen Schöpfung und Weltende. Die Kontinuität besteht darin, dass er den Gesetzen und Ordnungen dieser Welt unterworfen ist. Gott hat diesen Äon nicht aufgelöst; es herrschen als seine „Strukturgesetze“ die Ordnungen des Lebens. Der Christ ist aber als Erlöster herausgerufen und den Mächten dieser Welt entzogen. Er lebt unter der frei machenden Gnade des Evangeliums in Jesus Christus. Darin äußert sich der Aspekt der Diskontinuität. Thielicke stellt die lutherische Rechtfertigungslehre, die dieses

Spannungsfeld beschreibt, in den Mittelpunkt seiner Überlegungen. Danach ist der Mensch in dieser Welt Sünder und gerecht (erlöst) zugleich. Aus dem Luthertum übernahm er den Begriff der Ordnungen (Politik, Staat, Wirtschaft etc.) Diese sind für ihn als Notverordnungen (in der Zeit nach der Schöpfung bis zum Weltende) zur Gestaltung dieser Welt eingesetzt. Er verstand sie als Schutz für die gefallene Welt. Nur die Familie und Ehe sind für ihn bereits vor der Schöpfung zur Ordnung dieser Welt bestimmt worden.

In einem Zeitalter, das die Eigengesetzlichkeit (vgl. auch „Sachzwang“) der einzelnen Lebensgebiete zur vordergründigen Weltanschauung erklärt, ist eine ständige Warnung durch das Gesetz (als Hinweis auf die Vorläufigkeit des gegenwärtigen Zeitalters) notwendig. Die Wirtschaft dient für Thielicke der Befriedigung von Bedürfnissen. Sie steht unter der ihr eigenen Gesetzlichkeit. Er sieht ihre theologisch-ethische Aufgabe darin, die „Fahrrinne“ des Handelns zu markieren. Das bedeutet eine Eigengesetzlichkeit von „relativem Rang“.

Die christliche Theologie und auch die Kirche werden deswegen nur eine Wirtschaftsordnung befürworten, die diesen relativen Rang der Eigengesetzlichkeit anerkennt und dem Menschen gerecht wird. Beide haben als christliche Ethik „die Fallstricke des Bösen“ sichtbar zu machen. Für den Staat bedeutet die relative Eigengesetzlichkeit zweierlei: „Als strenge Marktpolizei“ aufzutreten und [Sozialpolitik](#) zu betreiben. Der Staat hat danach die Aufgabe, die Wirtschaft zwischen einem [Liberalismus](#) (Laissez-faire) und einem Dirigismus hindurchzusteuern. Jeden anderen Einfluss auf die Wirtschaft lehnt er ab. Darum wendet er sich auch gegen jede Art von Sozialismus/ Planwirtschaft.

Thielicke steht in seiner Bejahung der Wettbewerbswirtschaft dem Gedanken Rüstows nahe. Aber eins gilt für ihn mit Nachdruck: Jede noch so intakte Wirtschaft steht unter dem Zeichen des gefallenen Äons.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Als ein Schüler des lutherischen Theologen Paul Althaus in Erlangen blieb er dem dortigen Luthertum ein Leben lang treu – aber nicht der politischen Ausrichtung seines Lehrers verpflichtet. Zur Zeit des Dritten Reiches stand er auf Seiten der Bekennenden Kirche. Deshalb verlor er in Heidelberg seine kommissarische Professur. Nach dem Krieg war er Professor für Systematische Theologie und Ethik in Tübingen und Hamburg, Mitbegründer der Theologischen Fakultät in Hamburg, später Rektor der dortigen Universität. An seiner Theologischen Ethik, die allein im prinzipiellen Teil über tausend Seiten umfasst, hat er von 1943 bis 1964 gearbeitet. Die beiden mittleren Bände wurden noch kurz vor seinem Tode von ihm selbst aktualisiert. Er war darüber hinaus ein viel beachteter Prediger.

Literaturhinweise:

- THIELICKE, H. (1958 ff.), *Theologische Ethik*, 4 Bde., Tübingen;
- DERS. (1968 ff.), *Der Evangelische Glaube*, 3 Bde., Tübingen.

Rolf Kramer

Veit, Otto

geb. am 29.12.1898, gest. am 31.01.1984

Veit, Sohn eines Generals, gilt als einer der herausragendsten Geld- und Währungstheoretiker und -

praktiker der Nachkriegsjahre in der Bundesrepublik Deutschland. Er hat einen bedeutenden Beitrag zum Aufbau einer stabilen Geld- und Währungsverfassung und damit zur politischen Umsetzung des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft geleistet. Darüber hinaus hat sich Veit mit Philosophie und Soziologie beschäftigt und sich ein Ansehen als Universalgelehrter erworben. Sein Selbstverständnis als „Liberaler“ und seine enge Mitgliedschaft im Freiburger „Ordo-Kreis“ unterstreichen seine Zugehörigkeit zum Kreis der Väter der Sozialen Marktwirtschaft. Er galt als ausgezeichnete Schreiber und Redner, war humanistisch gebildet und bekannt als ausgeprägte, prinzipienfeste Persönlichkeit.

Seine wissenschaftlichen Veröffentlichungen beziehen sich in erster Linie auf die Geld- und Währungspolitik und sind nicht erst während seiner Zeit an der Universität entstanden. Eines seiner Hauptwerke, die „Reale Theorie des Geldes“ (publiziert 1966), entsprang bereits einem Denkprozess der letzten Kriegswochen und entstand ohne enge Verknüpfung mit der herrschenden Geldtheorie.

Veits Verständnis von Geld als einem Gut, das sich nicht in seinem Wesen, sondern nur im Grad seiner Liquidität, also der Verfügungsmacht über andere Güter von diesen unterscheidet, zieht sich wie ein roter Faden durch seine Publikationen zur Geldtheorie und begründet seine eigenständige liquiditätstheoretische Position. In dem Sammelband „Währungspolitik als Kunst des Unmöglichen“ und einem geldpolitischen Standardwerk der 60er und 70er Jahre, „Grundriss der Währungspolitik“, verarbeitet Veit auch seine Erfahrungen aus seiner Zeit als Präsident der Landeszentralbank von Hessen.

Veit befasst sich in seinen Büchern und Aufsätzen nicht nur mit Währungstheorie und -politik, sondern auch mit

kultursoziologischen und -philosophischen Themen. Im Zentrum des Interesses steht dabei – ähnlich wie bei [Walter Eucken](#) und [Alexander Rüstow](#) – die Freiheit des Menschen, deren Erhaltung er bereits in den Zeiten nationalsozialistischer Diktatur eingefordert hatte und die als Grundlage seiner nationalökonomischen Theorien dient. In seinem soziologischen Hauptwerk „Soziologie und Freiheit“, das 1957 als Überarbeitung des zehn Jahre zuvor publizierten Werkes „Die Flucht vor der Freiheit“ veröffentlicht wurde, setzt sich Veit mit der Gefahr des Freiheitsverlustes durch die „Hypertrophie der materiellen Entwicklung“ auseinander. Immer wieder sucht Veit auch nach Erklärungen für die schrecklichen Geschehnisse während des Nationalsozialismus. In seinem 1965 publizierten Buch „Christlich-jüdische Koexistenz“ versucht er, eine Basis für ein gleichberechtigtes Zusammenleben in Deutschland zu schaffen.

Beruflicher und wissenschaftlicher Werdegang: Nach dem Kriegsdienst sowie dem Studium der Volkswirtschaftslehre und der Philosophie in Frankfurt trat Veit 1929 eine Stelle als Schriftenleiter der „Industrie- und Handelszeitung“ (später „Nachrichten für den Außenhandel“) an, die er jedoch 1934 aus politischen Gründen wieder aufgeben musste. Er arbeitete daraufhin im Bankhaus Hardy & Co. in Berlin zunächst als volkswirtschaftlicher Berater, später bis Ende des Krieges als Geschäftsführer. In dieser Zeit entstanden seine ersten währungspolitischen Publikationen, so dass es nicht verwunderlich war, dass er 1946 zunächst als Generaldirektor zur Nassauischen Landesbank nach Wiesbaden und bereits ein Jahr später zum Präsidenten der Landesbank von Hessen nach Frankfurt berufen wurde. Dadurch war er ex officio Mitglied des Zentralbankrats der Bank deutscher Länder, der Vorgängerin der [Deutschen](#)

[Bundesbank](#), und wirkte während der ersten Monate ihres Bestehens als deren provisorischer Vorsitzender. Er saß bis 1952 an dieser Schaltstelle der Geld- und Währungspolitik in Deutschland. Im Februar 1952 übernahm er den neu eingerichteten Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Währungs- und Bankpolitik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/ M. und wurde zugleich Direktor des dortigen Instituts für Kreditwesen, wo er bis zu seiner Emeritierung 1969 lehrte. Er galt als Grandseigneur der deutschen Währungspolitik und blieb auch als Universitätsprofessor der Notenbank als Leiter des Prüfungsamtes verbunden.

Literaturhinweise:

- VEIT, O. (1947), *Die Flucht vor der Freiheit: Versuch zur geschichtsphilosophischen Erhellung der Kulturkrise*, Frankfurt/ M.;
- DERS. (1948), *Die Volkswirtschaftliche Theorie der Liquidität*, Frankfurt/ M.;
- DERS. (1957), *Soziologie der Freiheit*, Frankfurt/ M.;
- DERS. (1961), *Grundriss der Währungspolitik*, Frankfurt/ M.;
- DERS. (1965), *Christlich-jüdische Koexistenz*, Frankfurt/ M.;
- DERS. (1968), *Währungspolitik als Kunst des Unmöglichen*, Frankfurt/ M.;
- DERS. (1966), *Reale Theorie des Geldes*, Tübingen.

H. Jörg Thieme

Welter, Erich

geb. am 30.06.1900, gest. am 10.06.1982

Ein ganzes Leben lang hat sich Welter darum bemüht, Nichtökonomem ordnungspolitisches Denken, und das heißt: Denken in wirtschaftlichen Zusammenhängen, in einer einfachen, für jedermann verständlichen Sprache nahe zu bringen. Seine Verdienste als Kämpfer für eine freiheitliche Ordnung können schwerlich überschätzt werden. Seine Devise war: Sich „nicht darauf verlassen, dass die Wahrheit sich selbst durchsetzt, nur weil sie wahr ist. Man muss für die Wahrheit kämpfen.“ Welter ist für sein mutiges publizistisches Wirken unter anderem mit dem Großen Bundesverdienstkreuz mit Stern (1975) und mit der Ludwig-Erhard-Medaille (1978) ausgezeichnet worden.

Als Wissenschaftler, Publizist und Zeitungs-Unternehmer hat sich Welter gleichermaßen und mit hohem Engagement für eine freiheitliche Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft eingesetzt. In einer Zeit, in der die Bewährungsprobe der Sozialen Marktwirtschaft noch ausstand und in der sogar ein Generalstreik die Abberufung von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard erzwingen sollte, focht Welter in engem Kontakt mit Erhard für die Beseitigung der Reste staatlicher Zwangswirtschaft, für das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, für die Liberalisierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen, für eine unabhängige Zentralnotenbank, für ein hohes Maß an Geldwertstabilität, für eine konsequente Beschränkung der staatlichen Aktivitäten auf ordnungspolitische Aufgaben, für den Rückzug des Staates als Unternehmer, für den Abbau des staatlichen Interventionismus und für ein marktwirtschaftliches Einkaufsverhalten staatlicher Organe. Eine große Anzahl von Aufsätzen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung galt diesen Themen.

Wissenschaftliche Laufbahn: Promotion in Berlin 1921 (bei Hermann Schumacher); Habilitation in Frankfurt 1941 (bei Wilhelm Gerloff); seit 1944 außerplanmäßiger Professor; von 1948 bis zur Emeritierung 1963 ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mainz; Gründer des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz 1950; von 1949 bis 1971 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr; von 1953 bis 1975 Mitglied des Forschungsbeirats für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands.

Beruflicher Werdegang: 1921 Eintritt in die Handelsredaktion der Frankfurter Zeitung; von Januar 1933 bis April 1934 Chefredakteur der Vossischen Zeitung, die ihr Erscheinen unter dem Druck der Nationalsozialisten einstellen musste; 1934 Rückkehr zur Frankfurter Zeitung, wo er bis zum stellvertretenden Hauptschriftleiter aufrückte; 1943 nach dem Verbot der Frankfurter Zeitung als Reserveoffizier „wissenschaftlicher Beobachter“ im Planungsamt des Ministeriums für Rüstung und Kriegsproduktion; 1946 Gründung der „Wirtschaftszeitung“ in Stuttgart (später „Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung“), aus der Welter aus besatzungsrechtlichen Gründen ausscheiden musste; 1949 Gründung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, deren Herausgeber und zentraler Kopf Welter bis 1980 geblieben ist.

Literaturhinweise:

- WELTER, E. (1954), *Falsch und richtig planen. Eine kritische Studie über die deutsche Wirtschaftslenkung im Zweiten Weltkrieg*, Heidelberg;

- DERS. (1960), *Der Staat als Kunde. Öffentliche Aufträge in der Wettbewerbsordnung*, Heidelberg;
- DERS. (1953), Die wirtschaftspolitische Bildungsaufgabe, in: Hunold, Albert (Hrsg.), *Wirtschaft ohne Wunder*, Erlenbach, Zürich, S. 339 ff

Walter Hamm

Willgerodt, Hans

geb. am 04.02.1924, gest. am 26.06.2012

Willgerodt zählt zu der „Enkelgeneration“ der – *Freiburger Schule*, die die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig geprägt hat. Die Ordnungspolitik stand folglich immer im Mittelpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit und seiner wirtschaftspolitischen Aktivitäten, die er subtil und scharfsinnig in der Analyse sowie wortgewaltig und klar in der Form präsentierte. Er folgte nicht dem Trend der rigorosen Spezialisierung, sondern verschrieb sich bewusst der Vielfalt, um der Komplexität der wirtschaftlichen Realität und den Erfordernissen ihrer ordnungspolitischen Gestaltung möglichst nahe zu sein. Er erbrachte den Nachweis, dass dies möglich ist. Seine Analysen und Antworten zu grundsätzlichen und aktuellen wirtschaftspolitischen Problemen waren glaubwürdig und nachhaltig zutreffend, auch wenn die wirtschaftspolitische Praxis der Politiker und Interessenten ihnen vielfach erst nach Irrwegen Anerkennung zollen musste. Er kommentierte dies in Anlehnung an das Märchen „Des Königs neue Kleider“, indem er eine ähnliche Antwort wie das Kind gegeben hat: „Seht, so sehen die wahren Interessen aus, wenn Verhüllungen entfernt werden“.

Willgerodt gehört dem Jahrgang 1924 an, der vom Nationalsozialismus und dem Krieg am stärksten bedrängt und dezimiert worden ist. Der Nationalsozialismus wurde in der Familie direkt erlebt; Willgerodt ist Neffe von – Wilhelm [Röpke](#) gewesen, der vor dem Nationalsozialismus ins Ausland fliehen musste. Ebenso prägte ihn der Krieg, an dem er teilnehmen musste.

Nach einem ausgezeichneten Physikstudium beendete er das Medizinstudium und wechselte in das Fach Volkswirtschaftslehre. Nach dem Examen wurde er in Bonn Assistent von – Fritz Walter [Meyer](#), einem Schüler von Walter [Eucken](#). In seinem wissenschaftlichen Oeuvre bis zur Habilitation erfüllte er die damals in Bonn geforderte Breite, aus allen Bereichen der Wirtschaftlichen Staatswissenschaften Veröffentlichungen zu leisten, bravourös und mit teilweise gewagten, aber zutreffenden Analysen zu wirtschaftspolitischen Kernfragen (Lohnpolitik, Familienlastenausgleich, Sparen, Zahlungsbilanz, Europäischen Integration, Rentenpolitik, soziale Harmonisierung).

Dieser Linie blieb er stets treu. Er wurde 1963 Nachfolger auf dem Lehrstuhl von Alfred [Müller-Armack](#) in Köln; bis zu seiner Emeritierung 1989 war er Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften und auch danach weiter Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Er war kein Mann der Institutionen, aber ein Verteidiger und Reformierender der Sozialen Marktwirtschaft, der Universität und der Demokratie. Er war Jahrzehnte Schriftleiter des ORDO – Jahrbuches für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Mitglied der Sachverständigenkommission zur Auswertung bisheriger Erfahrungen bei der [Mitbestimmung](#), Mitglied des Kronberger – Kreises des Frankfurter Instituts

– Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Mitglied des Beirats beim Bundeskartellamt.

Über sein breites wissenschaftliches Schaffen hinaus nahm er aktiv und leidenschaftlich mit Wort und Aktivitäten an den Auseinandersetzungen über die deutsche Universität, die Entwicklung der Demokratie in der Bundesrepublik und über die Ungereimtheiten der Eigentumsfragen in Verbindung mit der deutschen Wiedervereinigung teil. Ebenso widmete er viel Energie der Verbreitung der Kenntnisse der Sozialen Marktwirtschaft im In- und Ausland durch die Mitherausgabe der „Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft“ in deutscher und englischer Sprache. Wie reich, wie grundsätzlich und wie weitsichtig seine Analysen waren, belegt sein letztes Buch „Wissen und Werten“, in dem wichtige Artikel aus sechs Jahrzehnten wissenschaftlicher Wirtschaftspolitik zusammen gefasst worden sind. Es ist ein wertvolles Vermächtnis für die Ordnungspolitik und für das Fach Volkswirtschaftslehre.

Wissenschaftlicher und beruflicher Werdegang: Studium der Medizin, Wechsel in das Fach Volkswirtschaftslehre nach erfolgreichem Physikum, Diplomexamen 1951, Promotion (1954), Habilitation (1959) und Dozent (1959-1963) an der Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik von Fritz Walter Meyer (1951-1959) sowie Dozent an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität in Bonn. Von 1963 – 1989 Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften (Nachfolger von Prof. Dr. Dr. h.c. Alfred Müller-Armack), Direktor des Wirtschaftspolitischen Seminars und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik (auch nach 1989 weiterhin) an der Universität zu Köln. Emeritierung 1989.

Literaturhinweise:

- WILLGERODT, H. (1962), *Handelsschranken im Dienste der Währungspolitik*, Düsseldorf.;
- Ders. zusammen mit BARTEL, K., SCHILLERT, U. (1971), *Vermögen für alle. Probleme der Bildung, Verteilung und Werterhaltung des Vermögens in der Marktwirtschaft*, Düsseldorf.;
- Ders. zusammen mit DOMSCH, A., HASSE, R., MERX, V., unter Mitarbeit von Paul Kellenbenz, (1972), *Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion*, Freiburg i.Br.;
- WILLGERODT, H. (1980), *Die Wirtschaftsund Sozialpolitik im Spannungsfeld von Reservenverzehr und Kapitalbedarf*, Bielefeld.;
- DERS. (1981), *Die Krisenempfindlichkeit des internationalen Währungssystems*, Berlin.;
- Ders. zusammen mit STÜTZEL, W., WATRIN, C., HOMANN, K. (Hrsg.) (1981), *Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion. Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*, Band 1, Stuttgart und New York (englisch 1982).;
- Ders. zusammen mit PEACOCK, A. (Hrsg.) (1989), *German NeoLiberals and the Social Market Economy*, London.;
- HASSE, R., MOLSBERGER, J., WATRIN, C. (Hrsg.) (1994), *Ordnung in Freiheit, Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart, Jena, New York.;
- WILLGERODT, H. (2011), *Wissen und Werten. Beiträge zur Politischen Ökonomie*, Stuttgart.

Rolf H. Hasse

Glossar

Die Soziale Marktwirtschaft ist über ein halbes Jahrhundert alt. In dieser Zeit sind Begrifflichkeiten und Bezeichnungen neu hinzugekommen, alte wurden neu definiert, wieder andere sind ganz in Vergessenheit geraten. Das Glossar erläutert die wichtigsten Fachbegriffe und Zusammenhänge der Sozialen Marktwirtschaft – angefangen bei „Agenda 2000“ über „moral hazard“ bis hin zu „Wirtschaftssubjekte“. Für einen besseren Überblick haben wir das Glossar in vier Teile untergliedert.

Glossar A-D

Die Soziale Marktwirtschaft ist über ein halbes Jahrhundert alt. In dieser Zeit sind Begrifflichkeiten und Bezeichnungen neu hinzugekommen, alte wurden neu definiert, wieder andere sind ganz in Vergessenheit geraten. Das Glossar erläutert die wichtigsten Fachbegriffe und Zusammenhänge der Sozialen Marktwirtschaft – von A bis D.

Abstandsgebot

Das Einkommen, das in den unteren Lohngruppen durch Erwerbsarbeit erzielt werden kann, soll deutlich *über* dem Einkommen aus Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II (ALG II) liegen. Diese Forderung wird als *Lohn-Abstandsgebot* bezeichnet. Ein derartiger Abstand soll als Anreiz zur Arbeitsaufnahme wirken, da sich so vorherige ALG II-bzw. Sozialhilfeempfänger bei Erwerbsarbeit besser stellen als bei Fürsorgeleistungen.

Agenda 2000

Die Agenda 2000 wurde auf der Sitzung des Europäischen Rats 1999 in Berlin beschlossen. Es sollten mehrere Ziele gleichzeitig verwirklicht werden: die Reform der Landwirtschafts- und Strukturpolitik, die Festlegung des Finanzrahmens der Europäischen Union (EU) für den Zeitraum 2000-2006 sowie die Begrenzung und Zuordnung von Finanzmitteln zur Vorbereitung und zur ersten Phase der Osterweiterung. Die EU wollte also interne Reformen, die finanzielle Solidität der Altmitglieder sowie die Begrenzung der Ausgaben als Folge der Osterweiterung bis 2006 in einem Entscheidungsakt erreichen. Die ehrgeizigen Ziele wurden nur teilweise realisiert. Dennoch wirkt die Agenda 2000 immer noch wie ein Ausgabenplafond.

Agglomeration

Agglomeration beschreibt die Tendenz von Unternehmen, sich an einem bestimmten Ort in größerer Zahl anzusiedeln, um bspw. Kostenvorteile durch die Nähe von Zulieferern zu erreichen (z. B. der „Gewerbepark“). Für Verbraucher kann z. B. durch die Ansammlung von mehreren Handelsunternehmen die Attraktivität einer Region erhöht werden (z. B. Einkaufszentren), aber auch durch kulturelle Einrichtungen.

Aggregate (volkswirtschaftliche)

Die Makroökonomik analysiert die Zusammenhänge unter Aggregaten, welche aus der Summierung mikroökonomischer Größen entstehen, z. B. der Einkommen der einzelnen Wirtschaftssubjekte, summiert als Volkseinkommen, oder die Zusammenfassung entsprechender Güterkategorien zu Import-, Export-, Investitions- oder Konsumgütern.

Allfinanzkonzept

Ein Finanzmarkt, auf dem alle Finanzierungsmöglichkeiten (Kredite, Wertpapiere, Hypotheken, Versicherungen) aus einer Hand angeboten werden können, wird als Allfinanzmarkt bezeichnet. Es gibt keine „typischen“ Anbieter für Finanzierungen. So bieten bspw. auch Nicht-Banken (z. B. Versicherungen) bankennahe Produkte an.

Allokation

Latein: einen Platz zuweisen; zuordnen; platzieren. In der Ökonomie stellt sich das Problem der Allokation der verfügbaren Ressourcen mit dem Ziel, die verschiedenen Einsatzmöglichkeiten der Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden – auch: natürliche Ressourcen – und Kapital) so zu

kombinieren, dass mit dem produzierten Güter- und Dienstleistungsmix die Bedürfnisse der Nachfrager am besten befriedigt werden. (Was wird wie, in welcher Menge und wo produziert?). Die Entscheidungen über alternative Verwendungsmöglichkeiten der Produktionsfaktoren werden in einer Marktwirtschaft im Prinzip über die Preise getroffen (Allokationsfunktion des Preises). Deshalb ist ein funktionierendes Preissystem für eine Marktwirtschaft von elementarer Bedeutung.

Annuität

Die Aufnahme eines Kredites ist i. d. R. mit der Zahlung eines Zinses pro Jahr und der Rückzahlung der geliehenen Summe nach einer vereinbarten Frist verbunden. Der jährlich zu zahlende Betrag besteht aus der Zinszahlung und der vereinbarten Tilgung; beide Teilleistungen zusammen werden als Annuität bezeichnet.

Äquivalenzprinzip

Der grundlegende Gedanke ist, dass sich Leistung und Gegenleistung entsprechen sollen. Das Äquivalenzprinzip findet in vielen Bereichen des Wirtschaftslebens Anwendung, z. B. bei der Lohnfindung nach Leistung und in jeder Rentenversicherung, in der die spätere Rente von den Einzahlungen abhängt.

Arbitrage

Arbitrage ist ein Schlüsselbegriff der Wirtschaftswissenschaften, der das Verhalten der Wirtschaftssubjekte im Alltag wie auf speziellen Märkten erläutert. Jemand, der mit seinem Einkaufswagen zur Kasse fährt und abschätzt, in welcher Schlange er am schnellsten abgefertigt wird, betreibt Arbitrage; sein Ziel ist, Zeit einzusparen. Wer Aktienmärkte oder Devisenmärkte

beobachtet und feststellt, es sind Preisunterschiede für ein und dieselben Aktien bzw. Devisen entstanden, kauft bzw. verkauft Aktien oder Devisen, um an dieser Preisdifferenz zu verdienen. Gleichzeitig wird durch dieses Verhalten bewirkt, dass die Warteschlangen sich angleichen bzw. die Preise an den Märkten angeglichen werden. Diese Ausgleichswirkung der Arbitrage ist für die Verteilung bzw. das Funktionieren des Marktmechanismus von großer Bedeutung.

Asset Backed Securities (ABS)

Asset Backed Securities sind ein wichtiges Instrument für die Finanzierung von Unternehmen. ABS sind über Vermögenswerte, z. B. Hypothekenkredite, Automobilkredite u. ä. abgesicherte verbrieft Anleihen. Das die ABS emittierende Unternehmen verkauft damit seine Forderungen an eine Finanzierungsgesellschaft und erschließt sich so neue Investoren. Diese wiederum erwerben damit ein Wertpapier, dessen Bonität von der Kreditwürdigkeit des emittierenden Unternehmens, vor allem aber von der Werthaltigkeit der verbrieften Forderungen abhängt.

Austarieren

Ausbalancieren, abwägen, ins Gleichgewicht bringen.

Austrianismus (Neo-)

Diese ökonomische Denkrichtung bzw. Schule in der ökonomischen Theorie hat sich gegen die neoklassische Gleichgewichtstheorie und deren Annahmen (Marktgleichgewicht, vollkommene Markttransparenz, homogene Güter) gerichtet. Vor allem die jüngere österreichische Schule (J. A. Schumpeter, L. v. Mises) haben Unvollkommenheiten und dynamischen Wettbewerb mit

Innovationen als Konsequenz eines dynamischen unternehmerischen Handelns in die Theorie eingeführt. Andere, jüngere Vertreter der Austrianismus sind F. A. v. Hayek, J. Kirzner und M. Rothbard.

Mit ihren Theorien überwinden sie die Neoklassik (Aufhebung von Gleichgewichten, Prozesse vom Ungleichgewicht zu neuem Gleichgewicht, beständige Ungleichgewichte). Mit dem „schöpferischen Unternehmer“ (J. A. Schumpeter) wird die Markt- und Wettbewerbsentwicklung dynamisiert und mit Erfindungen (Inventions) sowie deren Markteinführung (Innovation) ein dynamischer Wirtschaftsprozess und wirtschaftliches Wachstum auf eine theoretische und empirische Basis gestellt. Die Industrieökonomik hat sich als Disziplin entwickelt, die betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Entscheidungs- und Wirkungsebene verbindet.

Bad Bank

Finanzinstitut, in das („angeschlagene“) Banken ihre Risiken auslagern (übertragen) können. Diese Risiken können z. B. in Forderungen bestehen, deren Rückzahlung sehr unsicher geworden ist. Ebenso können es Wertpapiere sein, die eine Bank als Aktiva (Assets) erworben hat, und deren Wert dramatisch gesunken ist. Aufgrund des Gebots der zeitnahen Bewertung der Aktiva kann so ein Abschreibungsvolumen entstanden sein, das so groß ist, dass das Eigenkapital der Bank aufgezehrt wird und die Bank Insolvenz beantragen müsste. Die Verlagerung dieser Aktiva auf eine Bad Bank und der damit verbundene Gegenwert, der höher als der Marktwert ist, vermeidet diese „Schieflage“. Mit einer Auslagerung der schlechten Risiken verlagert sich auch die primäre Haftung – sie wird

von der Bank auf die Bad Bank ausgelagert, hinter der in der Regel der Staat/der Steuerzahler mit Bürgschaften bzw. Verlustübernahmen steht. Die Bad Bank wurde von der schwedischen Regierung während der Finanz- und Hypothekenkrise 1991ff. als Lösung gegen Schieflagen der schwedischen Banken erfunden.

Basel II

Kurzbezeichnung für den Baseler Akkord, der vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht verabschiedet wurde. Ziel des Akkords war es, das nationale und internationale Bankensystem zu stabilisieren und Wettbewerbsverzerrungen durch Harmonisierung der Bankenregulierung zu vermeiden. Die erste Eigenkapitalvereinbarung (Basel I) trat 1992 in Kraft. Seit der Umsetzung ihrer Bestimmungen haben sich die Bankprodukte und die Bankenlandschaft stark verändert. Die bestehenden Eigenkapitalvorschriften konnten die Risiken der Kreditinstitute nicht mehr genau abbilden. Der Baseler Ausschuss begann daher 1998, die neuen Standards zu entwickeln. Sie traten Ende 2006 in Kraft. Der neue Baseler Eigenkapitalakkord „Basel II“ bestand aus drei Säulen: den Eigenkapitalanforderungen, dem bankenaufsichtlichen Überprüfungsprozess und der erweiterten Offenlegung. Basel II hielt an der bisherigen Eigenkapitaldefinition und der Mindesteigenkapitalquote von 8 % fest. Neben den Markt- und Kreditrisiken wurde nun auch das operationelle Risiko berücksichtigt. Die Bonität des Kreditnehmers rückte verstärkt in den Mittelpunkt der Risikoberechnung: Statt pauschaler Vergabe der Risikogewichtungssätze wurde die Bonität jedes Schuldners anhand externer Ratings oder bankinterner Einschätzungen beurteilt. Die zweite Säule regelte die Überprüfungsverfahren der nationalen

Aufsichtsbehörden und stärkte ihre qualitative Ausrichtung. Die dritte Säule erweiterte die Offenlegungspflichten der Banken, um so eine stärkere Disziplinierung der Finanzinstitute zu erreichen.

Basel III

Die Finanzkrise von 2007 ff. legte offen, dass die Vorkehrungen von Basel II keineswegs ausreichten, um Finanzkrisen bzw. Bankenkrisen mit Ansteckungsgefahr zu verhindern oder einzugrenzen. Teilweise wirkten die Regeln sogar Krisen verstärkend. Folglich wurden neue Regeln entwickelt, die zum ersten Mal im Dezember 2010 veröffentlicht wurden und ab 2013 bis 2019 international umgesetzt werden sollen – Basel III. Verändert wird: Die Qualität und Transparenz der Eigenkapitalbasis, die Risikoerfassung und ihre Absicherung werden verschärft, die Verschuldungsgrenze der Bank (Leverage-Effekt) wird eine Vorgabe, und die Bewertungsregeln werden so verändert, dass prozyklische Wirkungen in Krisen vermieden werden können.

Bedarfsgemeinschaften

Begriff, der im Sozialgesetzbuch (SGB) II definiert ist. Darunter ist eine Hausgemeinschaft aus mehreren Hilfsbedürftigen zu verstehen, die einander so nahe stehen, dass der Gesetzgeber von einer gegenseitigen Unterstützung ausgeht. Aus diesem Grund wird davon ausgegangen, dass insgesamt der Bedarf an Sozialleistungen niedriger ist als bei einer Einzelperson-Berechnung.

Benchmarking

Vergleich der eigenen Leistung (einer Person, eines Unternehmens oder einer Gebietskörperschaft) mit der

besseren Leistung vergleichbarer Dritter. Das Ziel ist, die Defizite der eigenen Leistung festzustellen und zu prüfen, ob dieselben oder ähnliche Organisationsformen zu einer Leistungsverbesserung führen können. So wird z. B. im Rahmen der Erfolgsanalyse eines Unternehmens für den zu analysierenden Bereich eine Referenzeinheit gewählt (intern oder extern), anhand der ein fortlaufender Vergleich der Ergebnisse durchgeführt wird. Die besten Resultate werden als Benchmark (= Maßstab) bezeichnet und als Richtwert für eigene Aktivitäten betrachtet. Referenzeinheiten können z. B. Profit Center des eigenen Unternehmens, aber auch Konkurrenten sein. Auch betriebliche Kennziffern wie Umsatz, Kosten, Marktanteile u. dergl. können als Benchmark dienen. Benchmarks werden in der Wirtschaft vielfach genutzt. So gelten die Zinssätze für Bundesanleihen, denen eine untadelige Bonität (Kreditwürdigkeit) zugemessen wird, als Benchmark am Kapitalmarkt für festverzinsliche Wertpapiere. Ein anderes Beispiel ist der Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktordnung eines Landes mit ausgeprägt niedriger Jugendarbeitslosigkeit kann eine Benchmark für Länder sein, die eine hohe Arbeitslosigkeit haben und diese abbauen wollen.

Beveridge-System

Man unterscheidet in Europa zwei grundsätzliche Finanzierungssysteme für Renten- und Sozialleistungen: das Bismarck- und das Beveridge-System.

Das **Beveridge-System** ist nach William Henry Beveridge (1879 – 1963) benannt, der mit seinen Vorschlägen das britische Sozialsystem nach dem 2. Weltkrieg prägte. Charakteristisch für das Beveridge-System ist:

1. Es deckt die gesamte Bevölkerung ab.

2. Die Leistungen werden überwiegend aus dem Staatsbudget finanziert.
3. Es sieht einheitliche Pauschalleistungen vor.

Das **Bismarck-System** zur Finanzierung von Renten- und Sozialleistungen geht auf die Sozialgesetzgebung zurück, die in den 1880er Jahren unter Reichskanzler Otto v. Bismarck eingeführt worden ist. Die wichtigsten Merkmale sind:

1. Zu den zu sichernden Personen zählen Arbeitnehmer/Erwerbstätige.
2. Die Finanzierung erfolgt in erster Linie durch Beiträge, die nach dem Einkommen gestaffelt sind.
3. Die Bemessung der Geldleistungen aus dem Sicherungssystem wird auf der Grundlage der ausgefallenen Löhne/Gehälter berechnet.

BIP

siehe [Bruttoinlandsprodukt](#).

Bizone

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland in drei Westzonen und in die Ostzone geteilt. In Westdeutschland wurde am 01. Januar 1947 die Bizone gegründet, um die Wirtschaftsverwaltung für den amerikanisch und britisch besetzten Teil Deutschlands neu zu gestalten. Als Übergangslösung wurden deutsche Verwaltungsorgane geschaffen, um bis zur Errichtung einer gesamtdeutschen Regierung die wirtschaftlichen Versorgungsprobleme zu bewältigen. Die Länderparlamente stellten Mitglieder für einen Wirtschaftsrat, Ländervertreter bildeten einen Exekutivrat, und ein Direktorium wurde berufen. Die Bizone wurde im April 1949 um den französisch besetzten

Teil zur Trizone erweitert. Damit verbunden war die Gründung einer „Alliierten Hohen Kommission“ als höchste Kontrollbehörde in der zukünftigen jungen Bundesrepublik.

Blaue-Liste-Institut

Im Rahmen der Förderung der wirtschaftlichen Beratung der politischen Institutionen und der Öffentlichkeit werden mehrere wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute vom Bund und den Ländern gefördert, die in einer sog. „Blauen Liste“ geführt werden. Die „Blaue Liste“ ist 1977 zusammengestellt worden; sie umfasst Institute, deren Forschungsvorhaben überregionale Bedeutung haben und bei denen der Bund und die Länder aus gesamtwirtschaftlichem wirtschaftspolitischem Interesse durch gemeinsame Finanzierung zusammenarbeiten. Die Institute der „Blauen Liste“ werden regelmäßig überprüft, ob ihr Leistungsstand eine weitere Förderung rechtfertigt. 1991 gründeten deren Vertreter eine „Arbeitsgemeinschaft Blaue Liste“, die 1997 in „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz“ (WGL) umbenannt worden ist.

Wirtschaftswissenschaftliche Institute gehören zur Sektion B – Wirtschaftsund Sozialwissenschaften, Raumwissenschaft. Zur Zeit (2014) gehören hierzu folgende Forschungsinstitute:

- Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen (RWI)
- ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW)

Bonus – Malus

Sonderzahlungen (Bonus) oder Sonderabzüge (Malus) werden als Anreiz und als Sanktionen vereinbart. Ziel ist es, ein erwünschtes Verhalten/erwünschte Ergebnisse zu belohnen, unerwünschtes Verhalten/unerwünschte Ergebnisse mit Sanktionen zu belegen.

BRACERO-Programm

Das Bracero-Programm war ein formales bilaterales Übereinkommen zwischen den USA und Mexiko von 1942-64. Es ermöglichte 4-5 Millionen Mexikanern, als Gastarbeiter in den USA zu arbeiten – allerdings nur in weniger qualifizierten (Saison-) Jobs, bspw. auf kalifornischen Landwirtschaftsbetrieben. Wie in Europa scheiterte das Bracero-Programm, weil die „Gäste“ blieben und sich nichts als dauerhafter erwies als die temporär geplante Zuwanderung.

Braindrain

Als Braindrain wird die Auswanderung höherqualifizierter Arbeitskräfte bezeichnet. Braindrain kann ein Problem werden, wenn Spezialisten oder Fachkräfte auswandern und an einem Standort das Humankapital „austrocknet“. Dann können auch weniger qualifizierte Personen, die bleiben wollen, ihren Arbeitsplatz verlieren, weil die Wettbewerbsfähigkeit verloren geht oder spezielle Dienstleistungen nicht mehr angeboten werden. Wenn beispielsweise ÄrztInnen wegziehen, ist es möglich, dass deswegen Krankenhäuser nicht mehr betriebsfähig sind. Allerdings erzeugt ein Braindrain auch Anreize, besonders viel Humankapital zu erwerben, was generell zu einem

höheren Bildungsstand führt. Auch die Geldüberweisungen der Ausgewanderten (Remittances) und die Chancen einer späteren Rückkehr nach Hause müssen berücksichtigt werden.

Bretton-Woods-System

Das Bretton-Woods-System war das internationale Währungssystem nach dem 2. Weltkrieg bis 1973/76. Vereinbart wurde es 1944 auf einer internationalen Währungskonferenz in Bretton Woods (New York). Seine Hauptbestandteile waren:

Der Wert des U.S. Dollar wurde in Gold zu einem bestimmten Preis ausgedrückt, für alle anderen Währungen wurde der Wechselkurs in U.S. Dollar ausgedrückt. Eine weitere Besonderheit war die Goldkonvertibilität des U.S. Dollar: Offiziell gehaltene U.S. Dollar als Devisenreserven konnten in Gold umgetauscht werden. Diese besondere institutionelle Position des U.S. Dollar sowie die Stärke der amerikanischen Volkswirtschaft führten zur Leitwährungsfunktion des U.S. Dollar. Die festen Wechselkurse, die zu späten Auf- und Abwertungen, die zu geringe Disziplin der nationalen Wirtschaftspolitiken bei festen Wechselkursen und die international zu ungehemmte Ausdehnung der Dollargeldmenge (Dollarflut) führten zu immer häufigeren Währungskrisen und letztlich zum Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems im Frühjahr 1973; legalisiert 1976.

Bruttoinlandsprodukt

Das Bruttoinlandsprodukt bezeichnet das Sozialprodukt einer Volkswirtschaft (Wirtschaftskreislauf).

Carbon footprint

In Kohlendioxid-Emissionen gemessener „Fußabdruck“ einer Aktivität bzw. eines Produkts über dessen gesamten Lebenszyklus. Ziel ist, die Gesamtbelastung der Umwelt durch Kohlendioxid aus dieser Aktivität/diesem Produkt festzustellen, als Vergleich zu nutzen und weniger belastende Alternativen zu suchen.

Cassis von Dijon-Regel

Diese Regel/dieses Prinzip beruht auf einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Februar 1979 (Rechtssache 120/78). Danach darf ein Produkt, das gemäß den Vorschriften im Herstellungsland produziert worden ist, in allen EU-Ländern verkauft werden. Diese Entscheidung ist ein Meilenstein für die Sicherung der Handelsfreiheit im EU-Binnenmarkt.

Ceteris paribus

Latein: Unter sonst gleich bleibenden, unveränderten Bedingungen (Einflussfaktoren).

Colbertismus

Abgeleitet von Jean Baptist Colbert (1619 – 1683). Colbert gilt als Begründer des Merkantilismus. Als Finanzminister unter dem Sonnenkönig Ludwig XIV. reorganisierte er nicht nur den Staatshaushalt, sondern die gesamte französische Wirtschaft. Stichworte sind: Vollbeschäftigungspolitik, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft, Protektionismus im internationalen Handel, Förderung von technischem Fortschritt, Verbot des Exports von technologischen Erfindungen, Sicherung der nationalen wie ausländischer Rohstoffe (Kolonien).

Coram publico

Öffentlich, für jeden sichtbar.

Credit Default Swaps (CDS)

Ein CDS ist ein Kreditausfall-Swap bzw. ein Kreditderivat und damit ein Kreditprodukt. Ein CDS erlaubt es, das Ausfallrisiko eines Kredites, einer Anleihe abzusichern. Der CDS ist ein Vertrag zwischen einem Sicherungsnehmer und einem Sicherungsgeber, der sich auf einen Referenzschuldner bezieht (der Basiswert). Der Sicherungsnehmer zahlt dem Sicherungsgeber laufende oder eine einmalige Prämie, um einen Kreditausfall in bestimmter Höhe abzusichern. Tritt der Kreditausfall ein, zahlt der Sicherungsgeber dem Sicherungsnehmer den Ausgleich. Diese Art der Kreditversicherung verlangt nicht, dass der Sicherungsnehmer unmittelbar Kreditgeber ist. CDS können also unabhängig von Kreditbeziehungen eingegangen und gehandelt werden.

Cum grano salis

Latein: „mit einem Körnchen Salz“. Nicht ganz genau/nicht wörtlich/mit Einschränkungen zu nehmende Aussage.

Deduktiv-logische Methode

Logische Methode, bei der vom Allgemeinen auf das Spezielle geschlossen wird. Aus Anfangsaussagen (Axiomen) werden anhand von Gesetzmäßigkeiten weitere, speziellere Aussagen abgeleitet.

Deflation

Die übliche Erklärung der Deflation ist, dass die Preise so stark sinken, dass auch das Preisniveau negative Veränderungen aufweist. Vielfach wird bereits von deflationären Tendenzen gesprochen, wenn eine anhaltende

(moderate) Senkung des Preisniveaus eintritt – aufgrund sinkender wirtschaftlicher Aktivität oder mit der Folge einer starken Abnahme des wirtschaftlichen Wachstums. Begleiterscheinungen sind ebenso wie bei der Inflation Ungleichgewichte zwischen dem Güter- und Geldkreislauf in der Volkswirtschaft.

Deflator

Der Deflator ist ein Wert, mit dessen Hilfe man Preise, Indizes und Werte einer Zeitreihe auf eine Basisperiode zurückrechnen kann. So gelingt es, in Zeiten steigender Preise den Unterschied zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu den jeweiligen Preisen (nominales BIP) und dem um den Deflator (die Preissteigerungen) bereinigten realen BIP festzustellen. Der Deflator ist eine Methode, bei einer Wertgröße die Preissteigerungen herauszurechnen.

Degradation des Bodens

Boden gilt als degradiert, wenn er einen Teil seiner Funktionen nicht mehr ausreichend erfüllen kann (z. B. Pflanzen zu ernähren, Artenvielfalt zu ermöglichen, Wasser zu filtern). Die Degradation des Bodens kann durch natürliche Prozesse (z. B. Klimaänderung) ausgelöst werden, aber auch durch menschliche Aktivitäten.

Dekarbonisieren

Den durch Produktion und Konsum verursachten Ausstoß von CO₂ vermindern.

Derivate

Als Derivate bezeichnet man Finanzprodukte, deren Wert von der zukünftigen Wertentwicklung bei anderen Wirtschaftsgütern oder -indizes abgeleitet wird, z. B. bei

Wertpapieren, Rohstoffen, Zinsen u. ä.. Es handelt sich also um Termingeschäfte, denen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines bestimmten Ereignisses zugrunde gelegt wird (eine „Wette“). In der Euro-Krise sind derartige Geschäfte, z. B. auf die Zahlungsunfähigkeit von Mitgliedsländern, in der Öffentlichkeit als krisenverstärkend in Verruf geraten.

Derivate können verschiedenen Zielen dienen. Zum einen werden sie eingesetzt, um sich gegen mögliche Preisschwankungen in der Zukunft abzusichern, indem man zu einem vereinbarten Preis die zukünftige Produktion (z. B. die Ernte) verkauft oder zukünftig benötigte Produktionsmittel kauft. Das erlaubt eine sicherere Kalkulation zu einem frühen Zeitpunkt. Man kann mit Derivaten auch Spekulationsgeschäfte machen, indem man auf die Entwicklung der Preise bei Basiswerten wettet, ohne die diesen zugrunde liegenden Produkte selbst zu kaufen bzw. zu verkaufen. Bei Abschluss eines entsprechenden Vertrages ist es nicht nötig, den vollen Kaufpreis vorzuweisen, der zum Termin der Erfüllung des Vertrages aufzubringen wäre, sondern nur einen Teil davon. Dadurch ergeben sich große Hebelwirkungen und Gewinnchancen, aber auch Verlustrisiken. Mit relativ geringem Kapitaleinsatz lässt sich also ein sehr viel größeres Transaktionsvolumen bewegen. Aufgrund dieser Hebelwirkung ist der (nominale) Wert der im Markt gehandelten Derivate weitaus größer als der Wert der (real produzierten) Güter und Dienstleistungen.

Diskretionär

Dem freien Ermessen, dem Gutdünken überlassen.

Diskriminierung, Diskrimination

Ungerechtfertigt unterschiedliche Behandlung (meist Benachteiligung) eigentlich gleich zu behandelnder Personen/wirtschaftlicher Sachverhalte/Staaten.

Disparität

Lateinisch für Ungleichheit, Verschiedenheit.

Distribution

Bezeichnet allgemein eine Verteilung. Volkswirtschaftlich ist die Verteilung von Einkommen und von Vermögen gemeint. Betriebswirtschaftlich umfasst die Distribution alle Aktivitäten und Absatzkanäle, die zur Verteilung der Produkte an die Nachfrager dienen.

Doha-Runde

Als Doha-Runde wird die letzte, 2001 in Doha (Katar) begonnene und am 7. Dezember 2013 auf Bali abgeschlossene Verhandlungsrunde innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) bezeichnet. Die Zielsetzung umfasste u. a. verbesserte Bedingungen für Entwicklungsländer im Welthandel, insbesondere Handelserleichterungen für diese Länder (weitere Öffnung der Märkte für Agrargüter in Industrieländern!), Regelungen zum internationalen Wettbewerb, zu Investitionen und zum öffentlichen Beschaffungswesen sowie weitere Liberalisierungen im Dienstleistungsverkehr. Die Ergebnisse konzentrieren sich auf administrative Verbesserungen des internationalen Handels, auf nennenswerte Verbesserungen des internationalen Agrarhandels und der Dienstleistungen im Agrarhandel sowie auf Begünstigungen der am wenigsten entwickelten Länder.

Dollarisierung

Siehe [Euroisierung](#)

Glossar E-K

Die Soziale Marktwirtschaft ist über ein halbes Jahrhundert alt. In dieser Zeit sind Begrifflichkeiten und Bezeichnungen neu hinzugekommen, alte wurden neu definiert, wieder andere sind ganz in Vergessenheit geraten. Das Glossar erläutert die wichtigsten Fachbegriffe und Zusammenhänge der Sozialen Marktwirtschaft – von E bis K.

Egalitarismus

Die Sozialtheorie des Egalitarismus vertritt die Auffassung und strebt die Verwirklichung einer möglichst vollkommenen Gleichheit der Lebensbedingungen aller Menschen in der Gesellschaft an.

Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1987

Die EEA ist der erste Reformvertrag, mit dem der EG-Vertrag verändert und ergänzt wurde. Diese Veränderungen und Ergänzungen beziehen sich auf die Entscheidungsprozesse, die Befugnisse der Kommission und des Europäischen Parlaments sowie auf die Erweiterung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft. Insbesondere wurde das Recht auf Mehrheitsentscheidungen für die Schaffung des Binnenmarktes eingeführt sowie die periodischen Sitzungen der Europäischen Rates (2 X jährlich).

Emission, emittieren

Wertpapiere, die an die Börse gebracht werden sollen, werden emittiert, also herausgegeben. Als Emittent kommen dabei Unternehmen (i. d. R. Aktiengesellschaften), Gebietskörperschaften (Bundesstaaten, Länder, Städte) und andere staatliche Einrichtungen bzw. öffentliche

Unternehmen in Frage. Die Emission kann auf direktem Wege platziert oder über eine Bank bzw. mehrere Banken (Bankenkonsortium) vermittelt werden, was der allgemein übliche Weg ist.

Emissionszertifikat

Dieses Zertifikat verbrieft ein Recht auf die Emission von Schadstoffen in einem bestimmten Ausmaß. Entsprechende Rechte werden anfangs (behördlich) zugeteilt bzw. sind danach von einem Unternehmen gemäß seinem Schmutzausstoß auf einem speziellen Markt käuflich zu erwerben. Es bildet sich also ein Marktpreis, der für die Verschmutzer ein Kostenfaktor ist. Damit besteht ein Anreiz, in die Verminderung dieser Kosten zu investieren. So sollen Marktkräfte das unternehmerische Innovationspotenzial im Sinne einer effizienten Umweltpolitik mobilisieren. Der Handel mit Umweltzertifikaten soll also dazu dienen, umweltpolitische Ziele mit möglichst geringen Kosten zu erreichen.

Empirie, empirisch, empirisch-induktive Methode

Empirie bedeutet Erfahrungswissen, das auf Daten und/oder Informationen basiert. Aufbauend auf vielen einzelnen beobachteten Ausgangssachverhalten werden Schlüsse auf allgemeinere Sachzusammenhänge gezogen (Theoriebildung und auch Überprüfung von Annahmen – Hypothesen - mit Daten der wirtschaftlichen Realität).

Empirische Evidenz

Empirische Evidenz liegt vor, wenn die getroffene Aussage durch in der Vergangenheit gesammelte Daten bzw. Erfahrungen belegt wird. Oft werden dafür statistische

Methoden herangezogen, um die Signifikanz der Daten, also deren Verlässlichkeit, zu bestimmen.

Enabling clause

Bei den GATT-Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels wurde 1979 (Ende der „Tokio-Runde“) vereinbart, das im GATT verankerte Prinzip der Meistbegünstigung für Entwicklungsländer auszusetzen („enabling clause“ als Ausnahme vom Prinzip der Gleichbehandlung aller GATT-Mitgliedstaaten). Handelsvorteile bei bestimmten Produkten für Entwicklungsländer sollten deren Exportchancen erhöhen und die wirtschaftliche Entwicklung voranbringen.

Endogen

Endogen bezeichnet Entwicklungen aus dem System heraus, die also systemimmanent, ohne äußere Einflüsse entstehen. Der Gegensatz ist exogen.

ERP-Sondervermögen

Das European Recovery Program (ERP) ist ein Sondervermögen des Bundes. Es wurde 1953 gebildet und fasst vor allem die Mittel der ehemaligen Marshall-Plan-Hilfe für den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg zusammen. Die ERP-Mittel werden als langfristige Darlehen zu günstigen Zinssätzen vergeben, um spezielle Wirtschaftsregionen und -sektoren (z. B. Umweltschutz) sowie den Mittelstand zu fördern. ERP-Mittel wurden auch bereits 1990 zur Modernisierung der DDR zur Verfügung gestellt. Das ERP-Sondervermögen hat einen revolving character, da die Darlehensrückzahlung an das Sondervermögen erfolgt.

Euroisierung (Dollarisierung)

Von Euroisierung/ Dollarisierung spricht man, wenn die nationale Währung aufgrund der Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte oder durch eine politische Entscheidung teilweise oder ganz in seinen Funktionen ersetzt wird. Dann übernimmt eine ausländische Währung in der Regel in Bargeldform die Funktion als Zahlungsmittel, als Recheneinheit und als Wertaufbewahrungsmedium. Hauptursachen eines derartigen Austauschs der nationalen Währung (Währungssubstitution) sind Inflation und politische Unsicherheiten. Man schätzt, dass vom Dollar-Bargeld ca. 70 % außerhalb der USA zirkulieren; bei der D-Mark sollen es 30-40 % gewesen sein. Der Begriff der Euroisierung wird auch in einem anderen Zusammenhang verwendet: Wenn ein Land, das der EU beitrifft, vor einem offiziellen Beitritt zur Europäischen Währungsunion den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel anerkennt.

Europäische Freihandelszone (EFTA)

Die Europäische Freihandelszone ist 1960 auf Initiative Großbritanniens gegründet worden. Ihre Zielsetzung war, erstens ein Gegenpol zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu sein und zweitens als Ersatz zu dienen für die Länder, die nicht in die EWG konnten oder wollten. Die Gründungsmitglieder waren: Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz. Island (1970) und Finnland (1985) traten später hinzu. Die EFTA hat ihre wichtigsten Mitglieder verloren, indem diese in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)/ Europäische Gemeinschaften (EG) eingetreten sind: 1973 Dänemark, Großbritannien; 1986 Portugal; 1995 Finnland, Österreich, Schweden. Der Unterschied der Freihandelszone zur Zollunion der EWG ist: Die Freihandelszone hebt zwar die Zölle und Handelsschranken untereinander auch auf, sie

führt aber kein einheitliches Außenregime gegenüber Drittstaaten ein. Ferner hat die EFTA auf eine Integration bzw. gemeinsame Agrarpolitik verzichtet.

Europäisches Währungssystem (EWS)

Das Europäische Währungssystem trat im März 1979 in Kraft. Es hat einen Vorläufer – den Europäischen Währungsverbund (von April 1972 an). Das EWS war ein spezielles System von festen Wechselkursen mit Bandbreiten ($\pm 2,25\%$) mit dem neu geschaffenen Währungskorb der ECU (European Currency Unit). Als Folge der Währungskrisen von September 1992 und August 1993 wurde die Bandbreite auf $\pm 15\%$ ausgeweitet. Als Konsequenz der Europäischen Währungsunion und der Einführung des Euro als Gemeinschaftswährung zum 1. Januar 1999 wurde das ursprüngliche EWS (EWS 1) umgestaltet zu dem EWS 2; das Prinzip des Systems fester Wechselkurse mit Bandbreiten um Leitkurse gegenüber dem Euro wurde beibehalten.

Evolution, evolutorisch

Beschreibt eine allmählich fortschreitende Entwicklung aus dem Zeitablauf heraus. Damit wird die Entwicklung in einem gewissen Maße auch prognostizierbar (vorhersehbar).

EWG/ EG/ EU

Die Begriffswahl ist von vielen Unsicherheiten geprägt. EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, sie wurde 1958 gegründet als Zollunion mit weiter reichenden, auch politischen Zielsetzungen. Parallel dazu wurde die europäische Atomgemeinschaft EURATOM gegründet, und es existierte bereits seit 1952 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). In einem

Fusionsvertrag vom 8. April 1965 wurde beschlossen, die Organe der drei Teile (EWG, EURATOM, EGKS) zum 1. Juli 1967 zu fusionieren. Es entstand die EG = die Europäischen Gemeinschaften. Mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) vom 7. Februar 1992 in Maastricht entstand die Europäische Union = EU, die am 1. November 1993 in Kraft trat. Die EU löste die EG ab. EURATOM und EGKS wurden als eigenständige Organe Ende 2003 aufgelöst; es existiert nur noch die EU.

Externe Effekte, externe Kosten

Von externen Effekten spricht der Ökonom, wenn der wirtschaftlich Tätige entweder nicht alle Kosten tragen muss, die er verursacht (negative externe Effekte – externe Kosten), oder wenn er nicht in der Lage ist, alle durch ihn erzeugten Vorteile für sich zu reservieren (positive externe Effekte – externe Vorteile). Negative externe Effekte sind Umweltkosten, wenn Flüsse und die Umwelt verschmutzt werden, ohne dass in der Kostenkalkulation der Unternehmen diese Wirkungen berücksichtigt werden. Die Umweltpolitik hat die Aufgabe, derartige Folgen eines Marktversagens zu verhindern bzw. nachträglich zu korrigieren ([Umweltpolitik: Instrumente](#)). Ebenso liegt Marktversagen vor, wenn positive externe Effekte entstehen. Wenn ein Erfinder keinen Patentschutz erhält, jeder also die Erfindung nutzen kann, erhält der Erfinder keinen fairen Gegenwert für seine Leistung. Dies bremst die Suche nach neuen technologischen und wirtschaftlichen Lösungen.

Fazilitäten

Möglichkeit, innerhalb eines bestimmten Rahmens im Bedarfsfall einen Kredit in Anspruch zu nehmen (z. B. durch eine Geschäftsbank bei der Zentralbank als

Übernachtkredit in Form einer „Spitzenrefinanzierungsfazilität“) oder die Anlage von Liquidität durch eine Geschäftsbank bei der Zentralbank („Einlagefazilität“).

Von Fazilitäten wird auch in der internationalen Währungspolitik gesprochen, wenn der Internationale Währungsfonds oder die neuen Stützungskredit-Institutionen der EU (EFSF, EMS) Kredite für andere internationale Institutionen bereitstellen.

Fertilität

Bedeutet Fruchtbarkeit und wird vom lateinischen fertilis abgeleitet (= fruchtbar, ergiebig, befruchtend).

Finanzausgleich

Beim **passiven Finanzausgleich** gilt es prinzipiell drei Teilprobleme zu lösen. So müssen zunächst die öffentlichen Aufgaben sowohl gegenüber den privaten Aufgaben als auch untereinander abgegrenzt werden. D. h., es geht um die Frage, welche Aufgaben vom Staat übernommen und welche durch Private erledigt werden sollen. Steht der staatliche Aufgabenkatalog fest, muss in einem zweiten Schritt überlegt werden, welcher staatlichen Ebene welche Aufgaben übertragen werden. Auch können für bestimmte Aufgaben eigene staatliche Institutionen gegründet werden (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Bundesbank, Monopolkommission). Dies sollte unter regionalen und funktionalen Gesichtspunkten geschehen.

Zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben bedarf es öffentlicher Einnahmen. Deren Zuordnung bezeichnet man als **aktiven Finanzausgleich**. Die Einnahmen sollten in ihrer Höhe die Erfüllung der im passiven Finanzausgleich festgelegten Aufgaben ermöglichen. Sind Art und Volumen

der einzelnen öffentlichen Einnahmearten festgelegt, erfolgt ihre Verteilung sowohl zwischen den Staatsebenen (= **vertikaler Finanzausgleich**) als auch innerhalb der einzelnen Ebenen, also zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeinden eines jeweiligen Landes (= **horizontaler Finanzausgleich**) auf die öffentlichen Aufgabenträger gemäß der ihnen zugewiesenen Aufgaben

Freiburger Ordo-Kreis

Bezeichnung einer Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern und Juristen (W. [Eucken](#), F. [Böhm](#), H. Großmann-Doerth), die sich in den 30er Jahren an der Universität Freiburg i. Br. bildete. Ihre Grundidee ist es gewesen, in einer Zeit des zunehmenden Verfalls der internationalen Wirtschaftsordnung (Weltwirtschaftskrise), zunehmender staatlicher Interventionen und Planung die Grundlagen einer Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (Interdependenz der Ordnungen) zu erforschen. Im Mittelpunkt steht die Freiheit des Individuums als politischer und wirtschaftlicher Bürger. Diese Grundlagen haben nach 1945 großen Einfluss bei der Beendigung der staatlichen Planung und bei der Realisierung der Marktwirtschaft in der Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland gehabt. ([Wirtschaftsordnung: Begriff, Ausprägungen von Marktwirtschaft](#)).

Freihandel

Freihandel ist ein Idealzustand der Welthandelsordnung: Es bestehen weltweit keine Handelserschwernisse durch Zölle, nichttarifäre Hemmnisse (z. B. diskriminierende Verwaltungsvorschriften gegen ausländische Produkte) oder mengenmäßigen Beschränkungen. Zusätzlich muss mindestens die Freiheit des Zahlungsverkehrs gewährleistet

sein, besser auch noch die Freiheit des Kapitalverkehrs. Die Welthandelsordnung des GATT/ der WTO hat eine pragmatische Zielsetzung: Liberalisierung des internationalen Handels durch Abbau von Handelsschranken, Sicherung eines erreichten Liberalisierungsniveaus, Transparenz der noch bestehenden Handelsschranken und rechtsstaatliche Verfahren bei Verstößen gegen die gegenseitig anerkannten Regeln.

Freizügigkeit

Das Recht, international seinen Wohnort und besonders seinen Arbeitsplatz frei wählen zu können. Der ausländische Arbeitnehmer wird bei gewährter Freizügigkeit wie ein Inländer behandelt (Verbot der Diskriminierung).

Gap

Englisch = Lücke

Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaften sind Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Sie umfassen einen geographisch abgegrenzten Hoheitsbereich, innerhalb dessen sie bestimmte hoheitliche Aufgaben zu erledigen haben, zu deren Erfüllung sie hoheitliche Gewalt auszuüben befugt sind. Beispiele für Deutschland: Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise, Bundesländer, Bundesrepublik Deutschland.

Geldillusion

Geldillusion kann bei ausgeprägtem Vertrauen in die Stabilität des Geldwertes entstehen, wenn nicht beachtet wird, dass Inflation den nominalen Geldwert vermindert auf den realen Geldwert.

Geldmarktpapiere

Verbriefte Vermögensrechte, die am Geldmarkt gehandelt werden (kurzfristige Finanzgeschäfte). Dem gegenüber steht der Kapitalmarkt mit langfristigen Finanzgeschäften und Wertpapieren.

Gesundheitsfonds

Seit 2009 werden die Beiträge der Versicherten zur Gesetzlichen Krankenkasse im „Gesundheitsfonds“ gesammelt. Dieser weist den Gesetzlichen Krankenkassen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Mittel zu.

Globalsteuerung

Die wirtschaftspolitische Konzeption der Globalsteuerung entstammt dem Keynesianismus. Ziel ist es, mit geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen, die makroökonomischen Größen wie Investitionen, Konsum, Sparen, Angebot, Nachfrage so zu beeinflussen, dass der Konjunkturverlauf stabilisiert wird, das Preisniveau sinkt/ steigt, die Beschäftigung zunimmt und die Wirtschaft wächst. Vertreter der Globalsteuerung glauben an die Gestaltung der Wirtschaft und die Beherrschbarkeit der Konjunktur ([Konstruktivismus](#)).

Grundfreiheiten (vier)

Freiheitsrechte, die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV) festgeschrieben sind („vier Grundfreiheiten“): innerhalb der EU Freiheit des grenzüberschreitenden Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital sowie Freizügigkeit von Personen und Unternehmen (Niederlassungsfreiheit).

Haircut

Haircut ist der Prozentsatz, zu dem ein Wertpapier unterhalb seines (nominellen) Wertes am Markt bewertet wird. In der griechischen Schuldenkrise sind die Schulden des Landes bei privaten Gläubigern durch einen Haircut (Schuldenschnitt) offiziell reduziert worden.

Hartz-Reformen

Nach Peter Hartz, einem Vorstandsmitglied der Volkswagen AG, benanntes Paket von Reformen auf dem Arbeitsmarkt, die zwischen 2003 und 2005 in Kraft traten („Hartz I – IV“) und seither mehrfach geändert wurden. Ziel war es, die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsvermittlung zu verbessern und die Arbeitslosigkeit drastisch zu senken. Die Grundidee war: „Fordern und Fördern“ von Arbeitssuchenden. Dafür wurden auch geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit und die Aufnahme von selbständiger Tätigkeit durch Arbeitslose sowie die Leistungsfähigkeit der Arbeitsämter bei der Arbeitsvermittlung gefördert, und die Kriterien für zumutbare Arbeit bei Job-Angeboten wurden verschärft. Zudem erfuhr die in die Kritik geratene Arbeitsverwaltung mit der Schaffung der Bundesagentur für Arbeit eine Reorganisation und Neuausrichtung. Um das Nebeneinander von Arbeitsverwaltung (Bund) und Sozialämtern (Kommunen) bei der Betreuung von Hilfsbedürftigen zu beenden, wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengefasst und werden inzwischen „aus einer Hand“ angeboten. Mit dem ALG II („Hartz IV“) ist vielfach eine schmerzhaft Verminderung der Unterstützungsleistungen verbunden.

Hebesatz

Hebesätze existieren für die drei eigenen Steuern der Kommunen: Grundsteuer A (für Betriebe der Land-und

Forstwirtschaft); Grundsteuer B (für die meisten anderen Grundstücke), die Gewerbesteuer. Die Hebesätze für diese drei Steuern werden jährlich vom Gemeinde-/Stadtrat beschlossen, sie können also variabel sein. Der Referenz- bzw. der Steuermessbetrag, auf den der Hebesatz anzuwenden ist, wird dagegen durch die Finanzverwaltung beschlossen und ist für die Kommunen bindend. Die Hebesätze liegen meistens zwischen 250 – 400%. Die Untergrenze für die Gewerbesteuer ist durch das Gewerbesteuergesetz vom Dezember 2003 seit 2004 fixiert mit 200% (Mindesthöhe), um die Bildung von Gemeindesteueroasen zu begrenzen. Sie können aber auch sehr hoch sein: z.B. die Gemeinde Enzklösterle hatte 2010 mit 1800% den höchsten Hebesatz; von den Großstädten hat Oberhausen mit 520% den höchsten Hebesatz der Gewerbesteuer.

Historische Schule

Eine Schule und Forschungsrichtung der Wirtschaftswissenschaft in Deutschland ab Mitte des 19. Jahrhunderts.

Homogene (heterogene) Produkte/Güter

Als homogen gelten Güter, die von den Kunden als identisch angesehen werden bzw. als so wenig unterscheidbar, dass sie 1:1 austauschbar sind. Diese Eigenschaft ist eine der Annahmen im Modell der vollkommenen Konkurrenz. Heterogene Güter werden von Kunden als unterschiedlich wahrgenommen, selbst wenn sie das gleiche Grundbedürfnis befriedigen und in gewissem Ausmaß miteinander konkurrieren. Sie können sich unterscheiden z.

B. in der Qualität, in der Aufmachung, in der Vertriebsform (z. B. Kleidungsstücke, Automodelle).

Hypertrophie; hypertroph

Übermaß, Überzogenheit, übergroße Ausdehnung;
überzogen, übersteigert, übermäßige Vergrößerung
aufgrund von erhöhter Beanspruchung.

Hypostase/hypostasieren

Hypostase ist ein Begriff, der aus der griechischen Philosophie stammt und immer wieder Umdeutungen in verschiedenen Disziplinen (Philosophie, christliche Theologie) erfahren hat. Kant versteht unter Hypostasen etwas, was nur in Gedanken existiert. Diesem Gedanken wird dieselbe Qualität zugeschrieben, die einem Gegenstand zukommt. Danach ist hypostasieren, einen Gedanken bilden, dem gegenständliche Realität zugeordnet wird.

Hysteresis-Theorie

Auch Hysterese: Sie umschreibt ein Systemverhalten, bei dem das Ergebnis nicht ausschließlich von der Eingangsgröße, dem auslösenden Effekt, abhängt. Mit dem Wegfall der ursprünglichen Anregung/Ursache endet nicht der erreichte Zustand/die erreichte Wirkung.

Ein Beispiel: Der Euro-Dollar-Markt ist das Ergebnis der Regulation Q in den USA, der Nicht-Verzinsung von Sichtguthaben. Diese Mittel wurden zinsbringend auf einen neuen Markt außerhalb aller nationalen Finanzmärkte geleitet (off-shore), den Euro-Dollar-Markt. Mit der Aufhebung der Regulation Q verschwand der Euro-Dollar-Markt nicht. Er nahm eine Funktion für die internationalen Finanztransaktionen ein, die auch durch die Verzinsung der

Sichtguthaben in den USA nicht mehr beeinflussbar gewesen ist.

Innovation, Innovator

Einführung (Einführer) von etwas Neuem in die Produktion (technischer Fortschritt) oder eines neuen Produkts.

Insider-Problematik (Insiderregeln)

Informationen, die durch die berufliche Tätigkeit vorliegen, dürfen nicht an Außenstehende weitergegeben werden, da dies eine Beeinflussung der normalen Abläufe des Marktes darstellt. Das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) schreibt dies bspw. für Bankangestellte vor, um unfaire Handelspraktiken zu vermeiden.

Insolvenz

Bezeichnet die Zahlungsunfähigkeit bzw. die Zahlungseinstellung als Folge eines Mangels an Liquidität bei Unternehmen oder Personen.

Interbankenmarkt

Geld- und Kreditgeschäfte zwischen Geschäftsbanken sowie zwischen diesen und der Zentralbank werden auf dem „Interbankenmarkt“ getätigt. Dabei sind für Kredite unter Geschäftsbanken in normalen Zeiten keine Sicherheiten zu stellen. Das setzt Vertrauen in den Geschäftspartner voraus. Bei Krisen führt aber das Misstrauen der Banken untereinander dazu, dass der Interbankenmarkt praktisch austrocknet bzw. die Zinssätze steil ansteigen, wie z. B. nach dem Zusammenbruch der US-Bank Lehman Brothers 2007. In diesem Fall fand der Interbankenmarkt quasi nur zwischen den Geschäftsbanken und den Zentralbanken statt.

Interdependenz

Wechselseitige Beeinflussung/Abhängigkeit wirtschaftlicher Größen.

Intrinsische Arbeitsmotivation

Wenn jemand seine Arbeit, seine Aufgabe, um ihrer selbst willen „aus sich heraus“ angeht, gilt er als intrinsisch motiviert. Eine solche Motivation in der Belegschaft zu fördern, muss in Unternehmen Ziel bei Auswahl und Einsatz von Mitarbeitern sein, damit diese engagiert, kreativ und zuverlässig zum Betriebserfolg beitragen. Die Arbeitsmotivation zu erhöhen, kann auch durch verschiedene Formen von Anreizen/Belohnungen „von außen“ versucht werden. – extrinsische Motivation, z. B. über (Sonder)vergütungen, Zulagen/Prämien, Extraurlaub u. ä..

Kassa- /Termingeschäfte

Kassageschäfte: Transaktionen an der Börse, die sofort oder ganz kurzfristig zu erfüllen sind (Zug-um-Zug).

Termingeschäfte: Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses an der Börse über die Lieferung von Wertpapieren, Devisen oder Waren werden die Vertragskonditionen, insbesondere der Kurs, festgelegt. Die Erfüllung der Geschäftsvereinbarungen erfolgt zu einem abgesprochenen späteren Termin.

Kasuistisch

Methode des Argumentierens, des Forschens. Fallweise vorgehen bzw. alle Möglichkeiten in Betracht ziehen.

Komparative Kosten

Der Ansatz der „komparativen Kosten“ (von David Ricardo) erklärt, warum Außenhandel zwischen zwei Ländern (z. B. Land I und Land II) auch dann für beide Länder von Vorteil ist, wenn ein Land (z. B. Land I) in der Produktion aller Gütern absolute Kostenvorteile hat. Entscheidend sind die relativen Kostenunterschiede, die „komparativen“ Kosten:

Wenn Land I bei der Herstellung von z. B. Tuch dem Land II um 20% überlegen ist, bei der Produktion von z. B. Wein aber um 40%, dann ist es für beide Länder vorteilhaft, wenn sich Land I auf die Herstellung von Wein spezialisiert, d. h. auf die Produktion des Gutes, für dessen Erzeugung es am besten geeignet ist, da die Kostenvorteile gegenüber Land II hier am größten sind.

Für Land II gilt analog: Da es bei der Produktion von Tuch dem Land I weniger unterlegen ist (20% gegenüber 40% bei der Weinproduktion), muss es bei einer Konzentration auf die Tuchherstellung auf weniger Wein verzichten, als wenn es den Wein selbst erzeugte. Auf den Konsum von Wein muss es keineswegs verzichten, im Gegenteil: Durch den Austausch von Tuch und Wein können sowohl Land I wie Land II die Güterversorgung verbessern. Spezialisierung und internationaler Handel tragen zur besseren Nutzung von Produktionsfaktoren, zur Erhöhung der Produktion und zur besseren Versorgung der Bevölkerung bei.

Kontingente

Wert-oder mengenmäßige Begrenzung bestimmter Transaktionen, z. B. beim Import oder Export.

Konvergenz, konvergieren

Entwicklung bis zur Übereinstimmung von Meinungen oder Zielen bzw. ein Verfahren, um diese Übereinstimmung zu

erreichen.

Konvertibilität

Konvertibilität beschreibt das Recht, nationale in ausländische Währung umzutauschen, zu konvertieren. Wenn dies zur Bezahlung von Importen/ Exporten von Waren und Dienstleistungen erfolgt, spricht man vom Zahlungsverkehr bzw. von der Freiheit des Zahlungsverkehrs. Wenn der Import oder Export von finanziellen Mitteln (Kapital) Gegenstand ist, spricht man von der Freiheit des Kapitalverkehrs. Im Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Art. 63 AEUV gilt die vollständige Freiheit des Zahlungsverkehrs und des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und gegenüber Drittstaaten (erga omnes). In der Charta des Internationalen Währungsfonds existiert nur eine Konvertibilitätsgarantie für die „Transaktionen der laufenden Rechnung“, die in etwa der Freiheit des Zahlungsverkehrs entsprechen (Art. VIII).

Kopfpauschale

Die Kopfpauschale, auch Gesundheitsprämie oder Gesundheitspauschale genannt, ist ein einheitlicher Betrag, der von jedem Mitglied in gleicher Höhe an seine Gesetzliche Krankenkasse und soziale Pflegeversicherung zu entrichten ist – unabhängig von seinem Einkommen und seinem Krankheitsrisiko.

Kopplungsgeschäfte

Rechtsgeschäfte, die neben der erwünschten Hauptleistung auch (vielfach unerwünschte) artfremde Zusatzleistungen umfassen, gelten als Kopplungsgeschäfte (z. B. wenn ein Wohnungsmakler einen Versicherungsabschluss in den Vertrag aufnehmen will). Kopplungsgeschäfte können wettbewerbsrechtlich bedenklich sein.

Kurzarbeit

Durch Kurzarbeit können Arbeitgeber rasch auf vorübergehenden erheblichen Arbeitsausfall aus wirtschaftlichen Gründen oder unabwendbaren Ereignissen reagieren. Über eine Senkung der Regelarbeitszeit sollen damit Personalkosten eingespart werden. Das dient der Vermeidung von Kündigungen und der Sicherung von Arbeitsplätzen. Die verminderten Bezüge der abhängig Beschäftigten werden von der Bundesanstalt für Arbeit (BfA) durch Zahlung von Kurzarbeitergeld z. T. ausgeglichen.

Kyoto-Prozess

1992 wurde in Rio de Janeiro die UN-Klimarahmenkonvention verabschiedet und in der Folge von über 180 Vertragsstaaten ratifiziert. Ziel ist es, die Erwärmung der Erdatmosphäre durch Treibhausgase zu begrenzen. 1997 gelang mit dem „Kyoto-Protokoll“ unter Industrieländern eine Einigung auf ein Reduktionsziel für Schadstoffemissionen, dem sich allerdings wichtige Verschmutzerländer nicht anschlossen. Das „Kyoto-Protokoll“ konnte erst 2005 ratifiziert werden. Da es 2012 auslief, wurde auf der Klimakonferenz in Doha 2012 versucht, ein neues, verbessertes Klimaschutzabkommen zu verhandeln. Erreicht wurde lediglich eine Fortführung der Kyoto-Ziele und eine Option für ein neues Klimaschutzabkommen.

Glossar L-R

Die Soziale Marktwirtschaft ist über ein halbes Jahrhundert alt. In dieser Zeit sind Begrifflichkeiten und Bezeichnungen neu hinzugekommen, alte wurden neu definiert, wieder andere sind ganz in Vergessenheit geraten. Das Glossar erläutert die wichtigsten Fachbegriffe und Zusammenhänge der Sozialen Marktwirtschaft – von L bis R.

Lag (time lag)

Verzögerung, Phasenverschiebung bei der Reaktion einer ökonomischen Größe auf die vorherige Änderung einer anderen Größe, z. B. die verzögerte Wirkung beim Einsatz eines wirtschaftspolitischen Instruments (bei der Geldpolitik z. B. 1 – 2 Jahre).

Laissez-Faire

Französisch: machen lassen (laufen lassen) Dem extremen Wirtschaftsliberalismus (Laissez-faire-Liberalismus) zugeschriebene Parole: Forderung nach möglichst geringer staatlicher Aktivität in der Wirtschaft („Nachtwächterstaat“), da die Entscheidung der einzelnen Wirtschaftssubjekte zu den besten Lösungen führen, die über den Markt koordiniert werden. Man spricht auch von Laissez-faire-Liberalismus, wenn die Wirtschaftsbedingungen im 19. Jahrhundert umrissen werden.

Liquidität

Ein Unternehmen ist liquide, wenn es jederzeit seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Unter Liquidität wird die Summe der zu einem Zeitpunkt verfügbaren Finanzmittel verstanden.

Magisches Viereck

Als „magisches Viereck“ werden vier wirtschaftspolitische Ziele bezeichnet, die sich z. T. nicht gleichzeitig erreichen lassen, zwischen denen also Zielkonflikte bestehen:

1. Vollbeschäftigung
2. angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum
3. Preisniveaustabilität
4. außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

Makroökonomik

Als Teilgebiet der Volkswirtschaftstheorie wird in der Makroökonomik das Zusammenwirken gesamtwirtschaftlicher Aggregate (Sparen, Konsum, Zahlungsbilanz, Staatseinnahmen und -ausgaben) untersucht. Gegenstand der makroökonomischen Zielsetzungen sind u. a. [Wachstum](#), [Verteilung](#), [Konjunktur](#), [Beschäftigung](#).

Malthus, Thomas Robert; malthusianisch

Malthus (1766 – 1834), englischer Geistlicher und Professor für neuere Geschichte und politische Ökonomie, wurde vor allem durch seine pessimistische Bevölkerungslehre bekannt. Er war überzeugt, dass die Bevölkerung dazu tendierte, schneller zu wachsen als die zu ihrem Unterhalt nötigen Mittel. Daraus ergab sich für ihn auf Dauer die Gefahr einer Überbevölkerung, mit Nahrungsmittelknappheit, einer Verelendung der unteren Bevölkerungsschichten, mit Hungerkatastrophen und Seuchen, wodurch die Bevölkerung wieder reduziert wurde.

Wegen dieser Bevölkerungsfalle hielt es Malthus nicht für möglich, die Lage der Armen auf Dauer zu verbessern.

Die geschichtliche Entwicklung hat gezeigt, dass sich die beiden Grundannahmen von Malthus verändert haben: Es zeigt sich in fortgeschrittenen Ländern, dass das Bevölkerungswachstum mit steigendem Wohlstand zurückgeht. Außerdem sind durch die wissenschaftlich-technische Entwicklung die Mittel zum Unterhalt der Bevölkerung exponentiell gewachsen – auch in der Nahrungsmittelproduktion. Deren Verteilung ist aber nach wie vor ein unbefriedigend gelöstes Problem.

Margentarif

Eine Marge beschreibt eine Bandbreite (mit Ober- und Untergrenze). Wird für die Teilnehmer eines Marktes kein fester Tarif vorgeschrieben, sondern eine Marge, innerhalb derer der Tarif frei verhandelt werden kann, wird ein Margentarif angewendet.

Marktkonformität

Marktkonformität ist gegeben, wenn staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf die Marktprozesse in ihrer Wirksamkeit möglichst wenig beeinträchtigen.

Marshall-Plan

Der amerikanische Außenminister George C. Marshall initiierte ein Europäisches Wiederaufbauprogramm für das vom Zweiten Weltkrieg zerstörte Europa (European Recovery Program – ERP). Das einheitliche Hilfsprogramm wurde 1948 durch den amerikanischen Kongress erlassen; es wird auch als Marshall-Plan bezeichnet.

Materialismus

Die philosophische Lehre des Materialismus führt die gesamte existierende Wirklichkeit (auch die Seele, den Geist, das Denken) auf Kräfte oder Bedingungen der Materie zurück (im Gegensatz zum Idealismus). Auch die Ursachen von sozialen Veränderungen und von Revolutionen werden ausschließlich in den Veränderungen von z. B. Produktions- und Austauschverhältnissen gesehen und nicht in Überzeugungen von Personen.

Mennonit, mennonitisch

Ein Mennonit ist Anhänger einer weit verbreiteten evangelischen Freikirche mit strenger Kirchengzucht und Verwerfung des Kriegsdienstes; benannt nach Menno Simons (1496-1561).

Meritorische Güter

Die Klassifizierung von Gütern in *private Güter*, für die ein Ausschluss anderer Nutzer möglich ist und beim Erwerb eine Konkurrenz unter den Wirtschaftssubjekten besteht, und *öffentliche Güter*, für die kein Ausschluss anderer Nutzer und keine Rivalität bei der Nutzung besteht (z. B. öffentliche Sicherheit), wird ergänzt durch einen dritten Gütertyp, die **meritorischen Güter**. Er steht zwischen den beiden Grundtypen. Bei einem meritorischen Gut existieren alle Voraussetzungen für ein privates Gut, es wird aber politisch zu einem öffentlichen Gut erklärt mit der Begründung, dass das privatwirtschaftliche Angebot in Umfang und Form nicht geeignet ist, eine gesellschaftlich wünschenswerte Versorgung mit diesen Gütern hervorzubringen. Deshalb soll der Staat das Angebot übernehmen. In Deutschland zählt dazu u. a. prinzipiell das Angebot an Studienplätzen. Ein meritorisches Gut an sich gibt es also nicht; es entsteht durch eine politische Entscheidung.

Merkantilismus, Merkantilisten

Für das 16. bis 18. Jahrhundert charakteristische Wirtschaftspolitik mit einer bewusst gestaltenden starken Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft mit dem Ziel, den nationalen Reichtum zu erhöhen und die Macht des Staates zu steigern, den Reichtum des Fürsten zu mehren und damit den des Staates/der Nation, denn in diesem Zeitalter wurde der Staat mit dem Fürsten gleichgesetzt.

Andererseits ist der Merkantilismus der Beginn, eigene Lehrmeinungen über die Wirtschaftsordnung sowie die Gestaltung des Wirtschaftsprozesses – hier durch den Staat – zu entwickeln. Viele Gedanken prägen auch heute noch Wirtschaftspolitiken und ökonomische Auffassungen: Beschäftigungspolitik, die Vorteilhaftigkeit von Überschüssen in der Handelsbilanz, wirtschaftliche Entwicklungsförderung über eine unterbewertete Währung, Protektionismus und Förderung von Exporten.

Der Merkantilismus wurde in Europa am stärksten in Frankreich (Colbertismus) geprägt. Englands wesentlichster Beitrag ist die Navigationsakte von 1654; diese Art des Verkehrsprotektionismus besteht auch heute noch – gemildert – in der internationalen Schifffahrt.

Methodologischer Individualismus

Philosophische Anschauung, die dem Individuum Vorrang vor der Gemeinschaft einräumt.

Mikroökonomik

Als Teilgebiet der Wirtschaftswissenschaften beschäftigt sich die Mikroökonomik mit dem Verhalten und den Entscheidungen einzelner Wirtschaftssubjekte (private Haushalte, [Unternehmen](#)) innerhalb einer Volkswirtschaft.

Mont Pèlerin Society

Internationale Vereinigung liberaler Ökonomen. Benannt nach dem Mont Pèlerin (Schweiz), wo sich diese Gruppe 1947 zum ersten Mal traf.

Moral hazard

Der Begriff stammt aus dem Versicherungswesen. Er beschreibt folgende Verhaltensweise: Der Versicherer kennt nur das normale, sachbezogene, nicht aber das ganze Risiko, wenn durch den Versicherungsnehmer ein zusätzliches „moralisches“ Wagnis geschaffen wird. Der Versicherer kann aufgrund mangelnder Informationen und Kontrollmöglichkeiten beide Risiken nicht trennen und zuordnen, so dass die Versicherungsprämie für alle erhöht wird. Geradezu klassische Fälle sind: In der Autounfallversicherung werden im Schadensfall kleinere Reparaturen mit abgerechnet, die nicht durch den Unfall entstanden sind. Bei großen, anonymen Versicherungen (Krankenversicherung) oder staatlichen Sozialleistungen mit Umverteilungsanteilen (Wohlfahrtsstaat) entstehen vielfach Mentalitätsveränderungen: Man möchte nicht ständig Netto-Zahler sein, „alle tun es“, „der Ehrliche ist der Dumme“. So entstehen Verhaltensweisen des „moral hazard“, die die Nachfrage nach Leistungen zusätzlich steigern und diese Systeme verteuern. Ein Mittel der Wahl gegen diese Entwicklung ist die stärkere Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen individuellem Risiko und Beitragssatz; die Eigenbeteiligung als Element des Verursacherprinzips. Ein Beispiel: Sind Verletzungen, die durch eine anerkannte Risikosportart entstehen, ein privates Risiko oder ein allgemeines Risiko der Gemeinschaft einer Zwangsversicherung?

Moral-suasion-Politik der Beeinflussung

Ein Instrument der qualitativen Wirtschaftspolitik. Ziel ist es, durch Argumente die Verhaltensweise der Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen. Erfolgreich ist Moral-suasion immer dann, wenn der Träger der Wirtschaftspolitik auch mit härteren Instrumenten eingreifen könnte.

Naturrecht, naturrechtlich

Im Wesen des Menschen, in seiner Natur als Mensch begründetes und allen Menschen zustehendes allgemein gültiges Recht – im Gegensatz zu staatlich gesetztem Recht. Das Naturrecht, die Aufklärung, der Liberalismus sind die Pfeiler, die das Mittelalter, den Absolutismus bzw. den Feudalismus ablösten. Sie sind die philosophischen und politischen Grundlagen von Demokratie und Marktwirtschaft der westlichen Staaten in der westlichen Hemisphäre. Die Kernaussage des Naturrechts ist, dass alle Menschen von Natur aus gleich sind und dass das Individuum die Basis der politischen Demokratie sowie der Wirtschaftsordnung ist.

Niederlassungsfreiheit

Das Recht, international den Standort des Unternehmens frei zu wählen. Das ausländische Unternehmen wird wie ein Inländer behandelt (Verbot der Diskriminierung).

Nolens volens

Latein: Wohl oder übel, notgedrungen, unfreiwillig.

Nutzen

Der Nutzen beschreibt ein Maß an subjektiver Bedürfnisbefriedigung, die ein Konsument durch den

Konsum eines Gutes oder einer Dienstleistung zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort erfährt.

Öffentliche Güter

Als öffentliche Güter gelten solche, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann und bei denen keine Rivalität um ihre Nutzung besteht; der Gebrauch dieses Gutes durch einen Nutzer wird durch die Nutzung anderer nicht beeinträchtigt (z. B. öffentliche Sicherheit, viele Infrastruktureinrichtungen – wie Straßen, Leuchttürme, Parks, Deiche -, Rechtssicherheit u. ä.). Weil jedermann das Gut nutzen kann, auch ohne einen eigenen direkten Beitrag zu den Kosten für dessen Erstellung zu leisten („Trittbrettfahrer“), ist nicht damit zu rechnen, dass ein privatwirtschaftliches Angebot eine als gesellschaftlich ausreichend empfundene Versorgung bereitstellen kann. Daher muss die öffentliche Hand für die Bereitstellung öffentlicher Güter sorgen und deren Produktion durch Steuern finanzieren.

Ökonomisches Prinzip

Das ökonomische Prinzip, auch Rationalprinzip oder Wirtschaftlichkeitsprinzip genannt, ist eine Regel für das Wirtschaften mit dem Ziel,

a) mit gegebenem Aufwand den größtmöglichen Nutzen bzw. Ertrag zu erzielen oder b) einen vorgegebenen, zu erzielenden Nutzen bzw. Ertrag mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erreichen.

Offenheitsgrad

Der Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft bezeichnet, in welchem Ausmaß sie in Außenhandel und Kapitalverkehr

integriert ist. Berechnet wird der Offenheitsgrad z.B. als Verhältnis Exporte zu Bruttoinlandsprodukt.

Ontologisch

In der Politikwissenschaft wird nicht nur nach den Grundstrukturen des Seins gefragt, sondern auch nach der Existenz eines absoluten Seins – einer letzten Wahrheit bzw. Moral. Diese soll es möglich machen, normative Aussagen aus wissenschaftstheoretischer Position zu formulieren (analytisch-ontologisch).

Opportunitätskosten(kalkül)

Opportunitätskosten haben als Bezugspunkt nicht direkte Kosten/Nutzen einer(s) Produktion/eines Konsums sondern Erträge/Gewinne/Nutzen, die bei einer alternativen Verwendung der für einen Zweck eingesetzten Mittel hätten realisiert werden können. Jeder Mitteleinsatz verursacht Opportunitätskosten, da die eingesetzten Mittel für eine andere Nutzung nicht mehr zur Verfügung stehen. Das Opportunitätskostenkalkül vergleicht die so verstandenen „Kosten“ alternativer Verwendungsmöglichkeiten der Mittel. Der Einsatz der Kostengüter für die Produktion von Gut A ist nur dann optimal, wenn es keine Produktion von Gütern B – Z gibt, bei denen bei gleichem Gewinn geringere Kosten bzw. bei gleichen Kosten ein höherer Gewinn möglich wäre.

Optionskommunen

Optionskommunen sind Landkreise und kreisfreie Städte, die die Aufgaben aus dem Sozialgesetzbuch (SGB) II in alleiniger Trägerschaft übernehmen (Stand Anfang 2012 = 108 Optionskommunen). Ziel des SGB II ist insbesondere die Grundsicherung von Arbeitslosen und deren Integration in die Erwerbsarbeit. Von der Dezentralisierung dieser Aufgaben verspricht man sich einen besseren Überblick

über den Arbeitsmarkt und bessere Vermittlungsergebnisse. Auch sind die sozialen Problemlagen in der Kommune besser zu überblicken. Zudem verspricht man sich von der Bündelung der Kompetenzen und der entsprechenden Mittel in einer Hand eine zielgerichtete Entwicklung von integrierten Konzepten, die z. B. Erwachsenenbildung, Jugendhilfe, die Integration von Migranten, Wirtschaftsförderung und Grundsicherung zusammen im Auge haben.

Ordnungskonformität, ordnungskonform

Den Regeln und Bestimmungen eines Ordnungssystems bzw. einer Ordnung entsprechendes Verhalten. Instrumente bzw. eine Wirtschaftspolitik, mit der die Wirtschaftsordnung (z. B. die Marktwirtschaft) in ihrer Wirksamkeit nicht gestört wird.

Paradigma

Denkmuster, Modell. Ein Satz von Aussagen, die für richtig gehalten werden.

Paradoxon

Scheinbar oder tatsächlich widersprüchliche Feststellung/Behauptung, Widersinn in sich.

Performance

Arbeitsleistung, Leistungsfähigkeit, Erfolg, Ertrag, Leistungsverhalten, Auftritt, Aufführung.

Phillips-Kurve

Die Phillips-Kurve stellt einen (behaupteten) negativen Zusammenhang zwischen der Inflationsrate und der

durchschnittlichen Arbeitslosigkeit dar. Vor allem in den 1960er und 1970er Jahren ging man davon aus, durch höhere Inflationsraten die Arbeitslosigkeit verringern zu können („Lieber 5% Inflation als 5% Arbeitslosigkeit“). Der behauptete Zusammenhang war aber nur kurzfristig feststellbar. Sobald die Akteure auf dem Arbeitsmarkt die Inflation in ihr Kalkül aufnahmen (z. B. durch erhöhte Lohnforderungen der Gewerkschaften zwecks Verteidigung der Reallöhne), stellte sich die ursprüngliche Arbeitslosigkeit wieder ein. Mehr Beschäftigung kann nicht durch höhere Inflation „erkauft“ werden.

Physiokraten, Physiokratismus

Vertreter des physiokratischen Systems (besonders im Frankreich der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts), in dem der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung für den Reichtum (die Wertschöpfung) der Nation beigemessen wurde. Gleichzeitig waren die Physiokraten die Vertreter des wirtschaftlichen Liberalismus in Frankreich.

Polluter-Pays-Principle

Verursacherprinzip im Umweltschutz. Der Verursacher zahlt für die von ihm verursachten Kosten.

Portfolio

Ursprünglich: Briefftasche oder Sammelmappe, in der Gegenstände gleicher Art zusammen aufbewahrt wurden. In der Finanzwelt wird unter Portfolio der Bestand an Investitionen verstanden, die sich im Besitz einer Person oder Institution befinden. Durch eine bewusste Strukturierung des Portfolios wird z. B. versucht, Risiken von Investitionen oder Währungsbeständen zu mindern.

Primärmarkt

Auf dem Primärmarkt werden neu ausgegebene Wertpapiere (z. B. Aktien oder Anleihen) platziert. (Dagegen: Auf dem Sekundärmarkt werden bereits umlaufende Wertpapiere gehandelt.)

Prinzipal-Agent-Ansatz

Das Prinzipal-Agent-Problem besteht z. B. in Aktiengesellschaften (Prinzipal: die Eigentümer; Agent: der Vorstand) und in der Demokratie (Prinzipal: der Wähler; Agent: die Regierung, der Politiker). Das Modell beschäftigt sich mit Kooperations- und Abhängigkeitsproblemen zweier Individuen, die am Erfolg einer Aktion beteiligt sind. Nur ein Individuum wählt die Aktion (Agent); es kann seinen eigenen Nutzen maximieren, nicht aber zwangsläufig den des anderen (Prinzipal). Dieser wird deshalb versuchen, auf die Wahl der Aktion einen Einfluss zu nehmen. Probleme ergeben sich hier vorrangig aus Informationsdefiziten, Kosten der Vertragsgestaltung und unterschiedlichen nutzenmaximierenden Verhalten der kooperierenden Individuen. Somit wird angenommen, dass ein soziales Optimum nicht mehr automatisch durch den Markt hergestellt wird. Beispiele sind Beziehungen zwischen Eigentümer und Manager eines Unternehmens oder Wähler und Politiker einer Partei. In einer Publikums-AG hat der Vorstand einen Informationsvorsprung dem Aktionär gegenüber, der dazu führen kann, dass der Agent seine Ziele mehr als die des Prinzipals realisiert.

Produktdifferenzierung

Ein Produkt kann durch Produktdifferenzierung gezielter auf bestimmte Kundengruppen zugeschnitten werden. Das kann durch horizontale Produktdifferenzierung geschehen, indem unterschiedliche Varianten des Produkts spezifische Bedürfnisse von Kunden zu treffen suchen (z. B.

verschiedene Ausführungen eines PKW-Modells) oder durch vertikale Differenzierung, indem verschiedene Qualitätsstufen (und Preise) angeboten werden. Beide Verfahren können auch kombiniert eingesetzt werden.

Produktionsfaktoren

In der Volkswirtschaftstheorie unterscheidet man drei Produktionsfaktoren: Boden, Arbeit und Kapital. Ihre Besonderheit ist, dass mit ihnen im Produktionsprozess ein Mehrertrag erzielt werden kann.

Protektionismus

Protektionismus umschreibt die Situation einer Welthandelsordnung, in der private und vor allem staatliche Maßnahmen (Zölle, nichttarifäre Hemmnisse, mengenmäßige Beschränkungen) den internationalen Austausch von Waren und Dienstleistungen beschränken. Der ideale Zustand ohne derartige Hemmnisse ist der Freihandel. Wenn ähnliche, staatliche Maßnahmen im Zahlungs- und Kapitalverkehr eingesetzt werden, spricht man von Kapitalverkehrskontrollen bzw. von Devisenbewirtschaftung. Wenn die freie Wahl des Arbeitsplatzes im Ausland eingeschränkt wird, spricht man von Einschränkungen der Freizügigkeit. Ähnliches gilt, wenn die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen verboten oder Kontrollen unterworfen wird, die nur für Ausländer gelten. In der EU wird der Binnenmarkt bzw. eine Wirtschafts- und Währungsunion realisiert ([Europäische Wirtschafts- und Währungsunion](#)). Es wird ein Zustand ohne Diskriminierung und Protektionismus angestrebt.

Public-Choice-Schule

Die Public-Choice-Theorie befasst sich mit der Analyse staatlicher Entscheidungsprozesse. Im Mittelpunkt stehen

die Beziehungen zwischen den Bürgern und der kollektiven Entscheidung des Staates, die nicht-marktlich sind. Fragestellungen sind: Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Gütern, die Bestimmung eines optimalen Budgets, wann ein Budget eher mit Steuern oder mit Verschuldung finanziert wird, wie kann die optimale Größe kollektiver Entscheidungseinheiten bestimmt werden.

Publizitätspflicht

Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Entwicklung eines Unternehmens. Die Gesellschaftsform der Aktiengesellschaft ist nach deutschem Recht der Pflicht unterworfen, den Jahresabschlussbericht sowie den Lagebericht zu veröffentlichen und den Anlegern (Aktionären) zugänglich zu machen. Diese Publizitätspflicht sichert die Transparenz der Unternehmensentwicklung für die aktuellen und potenziellen Unternehmenseigner und ermöglicht somit eine Eingriffsmöglichkeit in die Entwicklung des Unternehmens z. B. durch Verkauf/ Zukauf von Anteilen an der Börse oder die Wahl bzw. Abwahl von Mitgliedern des Aufsichtsrates auf der Hauptversammlung.

Race to the bottom

(Englisch: Wettlauf nach unten). Im Zuge der Globalisierung wird vielfach die Befürchtung geäußert, der freie internationale Warenhandel in Verbindung mit der international verfügbaren Technologie und dem freien Kapitalverkehr veranlasse Staaten, um anlagebereites Kapital (Investitionen) zu konkurrieren, indem sie die Standortgunst ihres Landes u. a. durch Senkung von Kosten wie Steuern, Sozialstandards, Umweltstandards u. ä. zu verbessern suchen ([Systemwettbewerb](#)). Das wird z. T. als Gefahr für den Wohlfahrtsstaat gesehen, aber auch als Bremse gegen eine unsolide Wirtschaftspolitik.

Rating(-Agenturen)

Rating-Agenturen prüfen und klassifizieren gewerbsmäßig die Bonität von Finanzprodukten/ Wertpapieren, Unternehmen und Staaten. Die zuerkannten Bonitätsstufen sollen die Kreditwürdigkeit anzeigen und haben somit Einfluss auf die Finanzierungskosten der „Gerateten“. Im Zuge der Schuldenkrise ist vielfach Kritik an den Ratings und an der Dominanz der drei großen US-Ratingunternehmen Fitch, Standard&Poor´s sowie Moody´s geäußert worden.

Mit Basel II wurde das Rating international institutionalisiert und das Geschäft der Rating-(Agenturen) abgesichert.

Rationalprinzip

Prinzip für das wirtschaftliche Handeln. Das Rationalprinzip beschreibt die Verhaltensweise der Wirtschaftssubjekte, nach der jede Tätigkeit wirtschaftlich rational entschieden und vollzogen wird mit dem Ziel, einen bestimmten wirtschaftlichen Erfolg mit geringstmöglichem Mitteleinsatz (Minimumprinzip) bzw. mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln (Rohstoffe, Arbeitszeit) den größtmöglichen Produktionserfolg (Zahl der Produkte) zu realisieren (Maximumprinzip).

Realeinkommen, reale Kaufkraft

Reale Kaufkraft des Geldeinkommens und das Realeinkommen sind eng verbunden. Das Realeinkommen drückt die Menge an Konsumgütern aus, die ein Konsument mit einem bestimmten (Nominal-) Einkommen erwerben kann; es ist ein Indikator für die reale Kaufkraft. Die „realen Werte“ werden errechnet, indem die nominalen (zahlenmäßigen) Geld-Einkommen bzw. die nominale

Kaufkraft (Kaufkraft zu geltenden Preisen) um einen Preisindex (in der Regel das Preisniveau für Konsumentenpreise) bereinigt wird (dividiert wird). Wenn die Preise der Konsumgüter steigen, sinkt das Realeinkommen, weil man mit einem bestimmten Geld-Einkommen weniger Güter kaufen kann.

Realtransfer

Güter und Dienstleistungen, die von der öffentlichen Hand unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Die Leistung erfolgt in Form von materiellen Objekten, nicht als Geldleistung. Die normalen Transfers der öffentlichen Hände erfolgen monetär, durch Überweisung von Geld. In besonderen Fällen erfolgen derartige Transfers direkt durch die unentgeltliche Übergabe von Gütern und Dienstleistungen oder in Form von Gutscheinen für spezifische Güter(mengen) oder Dienstleistungen.

Refinanzierung

Ein Kredit, den der Kreditgeber (z. B. eine Bank) nicht mit eigenen Mitteln (Eigenkapital), sondern mit fremden Mitteln (z. B. Einlagen von Sparern) gewährt, muss refinanziert (mit anderen Mitteln finanziert) werden, wenn der Sparer seine Einlagen abhebt. Andere Personen mit ihren Einlagen ermöglichen diesen Vorgang der Refinanzierung.

Rent seeking

(Englisch: Streben nach „Renten“/ Privilegien, nicht verdienten Einkommen). Akteure auf einem Markt (auch Lobbygruppen), die ihre Einkommenssituation verbessern bzw. verteidigen wollen, indem sie politische Entscheidungsträger dazu bewegen (wollen), in die Marktbedingungen zu ihren Gunsten einzugreifen, betreiben „rent seeking“. Das kann in vielfältigen Formen

des Schutzes vor Wettbewerbern oder sonstigen Begünstigungen (z. B. [Subventionen](#)) bestehen. Den positiven Effekten für die Begünstigten stehen Realeinkommenseinbußen der Nicht-Begünstigten gegenüber.

Reverse Migration

Rückwanderung von Immigranten in ihre Ursprungsländer.

Rezession

Eine Rezession bezeichnet eine Phase der Konjunktur, bei der ein Rückgang des Wachstums einer (Volks-) Wirtschaft zu beobachten ist. Sie gilt dann als gegeben, wenn zwei Quartale hintereinander negative Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts auftreten.

Reziprozität

Gegenseitigkeit; gleiche Behandlung unter Geschäftspartnern.

Riester-Rente

Die Riester-Rente, benannt nach dem früheren Bundesminister für Arbeit und Soziales, Walter Riester, soll die Versorgung im Alter über die gesetzliche Rente hinaus verbessern. Dazu werden verschiedene Formen privaten Sparens zwecks Altersvorsorge durch staatliche Zulagen und Steuervergünstigungen gefördert.

Römische Verträge

Am 25. 3. 1957 unterzeichneten die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik Deutschland in Rom die „Römischen Verträge“:

- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom)
- Vertrag über gemeinsame Organe von EWG, Euratom und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS – gegründet 1952).

Diese Verträge, die in der Folgezeit weiterentwickelt und ergänzt wurden – bis hin zur Schaffung der EU –, gelten als Gründungsdokumente der europäischen Integration.

Glossar S-Z

Die Soziale Marktwirtschaft ist über ein halbes Jahrhundert alt. In dieser Zeit sind Begrifflichkeiten und Bezeichnungen neu hinzugekommen, alte wurden neu definiert, wieder andere sind ganz in Vergessenheit geraten. Das Glossar erläutert die wichtigsten Fachbegriffe und Zusammenhänge der Sozialen Marktwirtschaft – von S bis Z.

Schweizer Zollformel

Bei den Verhandlungsrunden zur Förderung des Welthandels stehen auch immer wieder Zollsenkungen auf der Agenda. Dabei spielt die „Schweizer Formel“ der Zollsenkung eine Rolle. Danach sollen die Zölle nicht linear gesenkt werden (z. B. alle um einen bestimmten Prozentsatz), sondern in der Weise, dass die höchsten Zölle stärker abgebaut werden sollen als die niedrigen, wobei noch eine Zollhöchstgrenze vereinbart wird. Damit nähern sich die Zollsätze einander an, und Branchen mit bislang hohem Protektionsniveau werden stärkerem Importdruck ausgesetzt.

Sekurisierung/Securitization

Sekurisierung, in den USA entwickelt, wird in Verbindung mit veränderten Formen der Finanzierung von Unternehmen betrieben: weg von Buchkrediten (vor allem durch Banken) und hin zur Ausgabe von Wertpapieren (keine Aktien) durch Unternehmen. Die Grundlage dafür stellen bestimmte Aktiva (assets) dar, die einen Zahlungsstrom generieren, z. B. handelbare Wertpapiere, Forderungen aus Krediten – z. B. für den Erwerb von Autos oder Immobilien – oder aus Leasingverträgen bzw. aus Schuldscheinen u. ä.. Diese Aktiva werden von ihren

Inhabern verkauft an (selbständige) Fonds, welche sich ihrerseits die dafür benötigten Mittel durch die Ausgabe von Wertpapieren besorgen, die sie als „asset backed securities“ (ABS) bei privaten wie institutionellen Anlegern platzieren.

Self-fulfilling prophecy

Vorhersage, die sich bewahrheitet, da die Mehrheit der Akteure auf einem Markt mit ihrem Eintritt rechnet und ihr Verhalten danach ausrichtet.

Shareholder-Value

Share = engl. Anteil, Aktie; holder = engl. Halter, Eigner; value = engl. Wert. Der Shareholder-Value-Ansatz betrachtet alle durch ein Unternehmen miteinander verbundenen Aktionäre als Shareholder (Anteilseigner). Ziel der Unternehmenspolitik ist es, den Shareholder-Value zu erhöhen, also den Wert der Aktien bzw. des Vermögens der Eigentümer der Aktiengesellschaft durch die Unternehmensstrategie und -politik zu maximieren.

Sichteinlagen

Einlagen auf Konten bei Banken oder Sparkassen, die jederzeit fällig sind, werden als Sichteinlagen bezeichnet. Bekannteste Variante ist das Girokonto zum Zweck des bargeldlosen Zahlungsverkehrs.

Skaleneffekte

(Englisch: economies of scale). Positive Skaleneffekte zeigen sich, wenn ein vermehrter Einsatz von Produktionsfaktoren zu einer überproportionalen Steigerung des Produktionsergebnisses führt. Damit verteilen sich die Gesamtkosten auf eine relativ stärker gewachsene Produktionsmenge, und damit sinken die

Stückkosten. Hierin liegt die ökonomische Begründung für die vielfach gegebene Vorteilhaftigkeit von Massenproduktion und das Streben nach Betriebsgröße.

Solidarität, solidarisch

Zusammengehörigkeitsgefühl, für einander einstehend, eng verbunden. Sie setzt also immer mindestens zwei Personen voraus. Je größer die Gruppe wird, desto personenungebundener wird dieses Gefühl. Es können dann Probleme entstehen, sich in dieser Gruppe noch solidarisch zu fühlen.

Spareinlagen

Einlagen, die ausschließlich der Ansammlung oder Anlage von Vermögen dienen, werden durch die Ausfertigung einer Urkunde (insbes. das Sparbuch) als Spareinlagen klassifiziert.

Staatsfonds

Staatsfonds verwalten z. T. riesige Mittel, die Länder mit lange anhaltenden Exportüberschüssen (vielfach Rohstoffe exportierende Länder) angesammelt haben. Diese Mittel werden zum guten Teil im Ausland investiert, u. a. um eine Inflation im Inland zu vermeiden, die sich bei einer Verausgabung im Inland einzustellen droht. Zudem soll damit auch ein Puffer gegen Preisschwankungen bei den exportierten Rohstoffen gebildet werden, und es sollen stabile Ertragsquellen erschlossen werden - auch über ein eventuelles Versiegen der Rohstoffexporte hinaus.

Staatsquote

Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt.

Stakeholder

Stakeholder sind Personen/Personengruppen, für die die Aktivitäten eines Unternehmens von Belang sind und die daher ihre Interessen geltend zu machen versuchen. Neben den Eigentümern/Aktionären sind das insbesondere Mitarbeiter (inkl. Management), Kunden, Lieferanten, externe Kapitalgeber, bis hin zum Staat und der (organisierten) Zivilgesellschaft, die einen Anspruch auf Einhaltung rechtlicher Normen und gewisser Standards, z. B. beim Umweltschutz, haben. Der sehr weite Stakeholder-Ansatz, der nicht nur interne, sondern auch externe Anspruchsgruppen und damit die Einbettung eines Unternehmens in sein sozioökonomisches Umfeld ins Auge fasst, unterscheidet sich so von dem Shareholder-Ansatz, der auf die Interessen der Anteilseigner abstellt.

Submission(sabsprachen)

Absprachen unter Anbietern über Angebotspreise und -bedingungen bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand und privater Unternehmen. Ziel ist i. d. R., den Wettbewerb unter Anbietern einzuschränken. Derartige Absprachen stehen unter der Kontrolle durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Subprime

Als Subprime-Kredite (zweitklassige Kredite) sind Hypothekenkredite in den USA bekannt geworden, bei denen die Kreditschuldner den sonst üblichen Anforderungen an ihre Fähigkeit zur Schuldentilgung nicht genügen. Die Kreditgeber besorgten sich die nötigen Mittel (sie refinanzierten sich), indem sie ihre risikoreichen Forderungen, z. T. mit sicheren Forderungen vermischt, bündelten und als handelbare sog. CDO's (Collateralized Debt Obligations) oder als andere Wertpapierformen, versehen mit einer guten Bewertung durch eine Rating-

Agentur, auf dem Finanzmarkt vertrieben – auch in anderen Ländern. Eine mehrfache Verbriefung dieser Art machte das Ausfallrisiko für Käufer dieser Wertpapiere kaum noch nachvollziehbar. Als das wirtschaftliche Umfeld in den USA (nach 2007) zu vermehrten Zahlungsausfällen führte, brachen die Immobilienpreise ein, und die Inhaber der Wertpapiere machten Verluste. Kreditinstitute mussten vom Staat gerettet werden, wurden von Konkurrenten übernommen oder gingen in Konkurs. Durch den internationalen Vertrieb von Subprime-Papieren kam es zur Übertragung der Subprime-Krise auf andere Industrieländer mit weltweiten Folgen für die Finanzstabilität und die Konjunktur.

Subsidiarität

Subsidiarität umschreibt ein gesellschaftspolitisches Prinzip von Entscheidungsrechten und von Verantwortung. In einer Gesellschaft wird davon ausgegangen, dass Einzelpersonen und kleine Gruppen (z. B. Familien) grundsätzlich fähig sind, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln (auf der „unteren“ Ebene). Entscheidungen sollen erst dann an eine nächst „höhere“ Ebene (z. B. Kommune, Land, Bund) zur Lösung weiter gereicht werden, wenn sie die Erkennungs-, Entscheidungs-und/ oder Gestaltungskompetenzen der „unteren“ Ebene übersteigen. Ein Transfer ist auch dann zweckmäßig, wenn die Auswirkungen weit über den eigenen Gestaltungsbereich hinaus reichen (externe Effekte).

Subsistenz (-niveau)

Existenzniveau, Versorgungsgrad, materielles Existenzniveau, i. d. R. für Einzelpersonen oder eine Familie.

Substitution, substituieren

Ersetzen eines Gutes oder eines Produktionsfaktors durch ein anderes Gut bzw. Produktionsfaktor, das einen gleichen oder größeren Nutzen stiftet. Meist sind diese Güter qualitativ bzw. quantitativ gleichartig (z. B. Butter und Margarine).

Subsumtion, subsumieren

Die Ordnung bzw. Zusammenfassung von Begriffen unter Oberbegriffen wird als Subsumtion bezeichnet. Begriffe engeren Umfangs werden Begriffen mit weiterem Umfang untergeordnet (z. B. Zuordnung eines Sachverhaltes zu einer Rechtsnorm).

Synergieeffekte

Synergieeffekte entstehen, wenn mehrere Effekte zusammen eine größere Auswirkung haben, als von der Addition der einzelnen Effekte her erwartet werden konnte. Meist entstehen die Effekte unabhängig voneinander und koppeln sich dann bzw. werden gekoppelt. So können bspw. bereits existierende Produktionsstraßen für die Herstellung eines neuen Produktes genutzt werden. Synergieeffekte werden vor allem bei Fusionen von Unternehmen erwartet.

Termineinlagen

Einlagen auf Konten bei Banken oder Sparkassen, die zu einem vereinbarten oder gesetzlich festgelegten Termin fällig sind, werden als Termineinlagen bezeichnet. Davon ausgenommen sind Spareinlagen sowie Fristen unter 30 Tagen (gehören zu den Sichteinlagen).

Termin-/Kassageschäfte

Kassageschäfte: Transaktionen an der Börse, die sofort oder ganz kurzfristig zu erfüllen sind.

Termingeschäfte: Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses an der Börse über die Lieferung von Wertpapieren, Devisen oder Waren werden die Vertragskonditionen, insbesondere der Kurs, festgelegt. Die Erfüllung der Geschäftsvereinbarungen erfolgt zu einem abgesprochenen späteren Termin.

Terms of Trade (TOT)

Terms of Trade (TOT) bezeichnen das reale Austauschverhältnis von Import und Export zwischen einzelnen Staaten oder auch Handelsblöcken. Sie werden ermittelt, indem der Index der Exportpreise geteilt wird durch den Index der Importpreise. Wenn Rohstoffpreise bspw. stark steigen, steigt der Index der Importpreise. Wenn die Preise der Exportgüter unverändert bleiben, sinken die TOT. Das bedeutet, man muss mehr Exportgüter im Ausland anbieten, um die Importgüter zu bezahlen.

Tobinsteuer

Nach einem Vorschlag des US-Ökonomen James Tobin von 1972 sollen alle grenzüberschreitenden Devisengeschäfte mit einer (geringen) Steuer belegt werden. Damit sollen vor allem spekulative kurzfristige Devisentransfers eingeschränkt werden, denen eine Krisen verstärkende Wirkung zugeschrieben wird. Ob ein geringer Steuersatz im Falle größerer Währungsungleichgewichte zur Stabilisierung der Kurse ausreicht, wird bezweifelt. Ebenso wird die adäquate Kontrolle der Steuerpflicht bei Devisentransfers bezweifelt.

Trade-off

(Englisch: Gegenseitige Abwägung; Tausch). Ein Trade-off zwischen zwei ökonomischen Größen (oder Zielen) liegt vor, wenn die Verbesserung einer Größe nur unter Inkaufnahme der Verschlechterung bei einer anderen Größe zu erreichen ist (und umgekehrt). Das Ausmaß, in dem beide Größen realisiert werden sollen, erfordert eine genaue Abwägung der Interdependenz der beiden Größen (Zielkonflikt in der Wirtschaftspolitik).

Wenn ein Zielkonflikt zwischen Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung angenommen wird, bestünde ein Trade-off, weil eine höhere Beschäftigung nur durch Verletzung des Ziels der Geldwertstabilität zu erreichen wäre. Diese Beziehung wird in der Phillips-Kurve unterstellt.

Transaktion(s)kosten)

Im Zusammenhang mit einem Geschäftsabschluss (Transaktion) entstehen Kosten – auch unabhängig von den Kosten zur Herstellung des Tauschgegenstands. So können bereits vor dem Abschluss eines Vertrages Informationskosten anfallen, und bei der Durchführung und Abwicklung einer Transaktion entstehen regelmäßig Kosten, z. B. für den Transport und die finanzielle Abwicklung.

Transfer(s)

Transfers sind Übertragungen von (Geld)Leistungen unter verschiedenen Einkommensgruppen oder Gebietskörperschaften/Staaten.

Toxische Wertpapiere

Als toxisch (giftig) werden Wertpapiere bezeichnet, hinter denen Forderungen mit hohem (Ausfall)Risiko stehen. Derartige Hypotheken-Papiere von Kunden mit geringer Fähigkeit, ihre Kredite zurückzahlen zu können

(Subprime), wurden in den Jahren 2004 – 2007 von amerikanischen Banken weltweit vertrieben. Sie verursachten und internationalisierten die amerikanische Finanzkrise (subprime crisis).

Uno actu

Zugleich; durch denselben Vorgang.

Utilitarismus, utilitaristisch

Philosophische Lehre, nach der das Ziel aller Bemühungen das größte Glück der größten Zahl von Menschen sein soll. Die entsprechende Sozialethik hat großen Einfluss auf die Volkswirtschaftslehre und ihre Theorie-Axiome gewonnen.

Verfügungsrechte

Verfügungsrechte (Eigentumsrechte, property rights) regeln die Zuordnung von Anspruchsrechten zwischen Individuen z. B. auf Ressourcen. Es handelt sich dabei nicht zwingend um formale, juristische Eigentumsrechte. Dabei können Rechte der Art der Nutzung, Rechte zur Veränderung, zur Aneignung von Gewinnen und Verlusten aus der Nutzung sowie Rechte zur Veräußerung unterschieden werden. Je weniger konkret diese Rechte auf verschiedene Individuen aufgeteilt werden, desto unwirtschaftlicher ist das Verhalten und das Ergebnis des Produktionsprozesses ([Eigentum](#)).

Verschmutzungsrechte

Der Inhaber von Verschmutzungsrechten ([Umweltzertifikaten](#)) ist befugt, im Umfang der von ihm gehaltenen Zertifikate die Umwelt zu beanspruchen (zu verschmutzen). Grundlage ist die teilweise Selbstreinigungsfähigkeit der Natur. Diese Zertifikate sind handelbar. Dabei bildet sich ein Preis, der einem

Unternehmen ermöglicht zu kalkulieren, ob es günstiger ist, Verschmutzungsrechte zu kaufen oder in eine Technologie zu investieren, die Umweltverschmutzung vermindert bzw. vermeidet. Der Handel mit Verschmutzungsrechten (Zertifikatehandel) ist ein marktliches Instrument der Umweltpolitik, von dem man sich die Mobilisierung unternehmerischer Innovationskraft zur Reduktion der Umweltbelastung verspricht.

Volatilität

Ein Begriff, der vor allem bei Wechselkursbewegungen auf Devisenmärkten verwendet wird. Wenn ein Wechselkurs im Tagesverlauf oder über einen längeren Zeitraum große Wertveränderungen nach beiden Seiten aufweist, spricht man von einem volatilen Kursverlauf.

Währungsschlange

Die Europäische Währungsschlange hat von 1972 bis 1979 existiert. Sie entstand, indem einige europäische Regierungen verabredeten, dass die Schwankungsbreite ihrer Währungen untereinander geringer sein sollte als die gegenüber dem Dollar. So entstand im April 1972 die Schlange im (Dollar-)Tunnel. Als die europäischen Währungen im März 1973 gegenüber dem Dollar flexible Wechselkurse (Floating) einführten, entfiel der Tunnel. Bis März 1979 bestand die europäische Währungsschlange, da die Währungen untereinander weiterhin enge Wechselkursbandbreiten von $\pm 2,25\%$ verteidigten.

Wertschöpfungskette

Die Wertschöpfungskette beschreibt die Entstehung eines Gutes oder einer Dienstleistung vom Rohstoff über die Verarbeitungsstufen bis zum Fertigprodukt. Man spricht von einer Wertschöpfungskette im Unternehmen (vom Einkauf

über die Produktion bis zum Verkauf) und in einer Volkswirtschaft (vom Rohstoff über Halbfabrikate zum Fertigprodukt). Wertschöpfung umfasst den Kostenaufwand (z. B. Maschinen-, Arbeits-, Zinskosten), der in diesem Produktionsprozess entsteht.

Win-Win-Situation

Der Begriff stammt aus der Spieltheorie. Er beschreibt eine Situation, bei der sich zwei Spieler durch die erfolgten Aktionen beide besser gestellt haben als in der Ausgangssituation – beide haben gewonnen (Englisch: win). Ausgangspunkt ist, dass es nicht nur einen Sieger gibt (sog. Null-Summenspiel: was der eine gewinnt, verliert der andere), sondern dass im Spiel mehrere Teilnehmer Erfolge erzielen können (sog. Mehr-Summenspiel).

Wirtschaftliche Renten

Eine wirtschaftliche Rente ist ein Einkommen(-seffekt), den eine Person erzielt, ohne dafür eine eigene Leistung erbracht zu haben. In der Wirtschaftstheorie werden Konsumenten- und Produzentenrenten unterschieden. Eine Konsumentenrente streichen all jene Nachfrager auf einem Markt ein, die bereit wären, einen höheren Preis p für ein bestimmtes Gut x zu zahlen, als den Preis, der sich als Marktgleichgewicht eingestellt hat. Hingegen streicht derjenige Produzent eine Produzentenrente ein, der in der Lage ist, das Gut x zu einem geringeren Preis p anzubieten, weil er geringere Kosten hat als den aktuellen Preis im Marktgleichgewicht.

Wirtschaftsstil

Die Anwendung des Stilbegriffes auf die Wirtschaft erfolgt in Anlehnung an den Stilbegriff der Kunst und erfasst somit Formen sinnähnlicher Prägung. Ein Wirtschaftsstil ist

Ausdruck der Einbindung der Wirtschaft in die Gesamtkultur der jeweiligen Zeitepoche und gibt Hinweise auf die herrschende Wirtschaftsgesinnung, die Wirtschaftsorganisation und die angewandten Techniken des Wirtschaftens. Pioniere der Wirtschaftsstilforschung sind Max Weber, Werner Sombart, Artur Spiethoff und Alfred [Müller-Armack](#). Aktuell erlebt der Begriff des Wirtschaftsstils eine Renaissance als eine der Grundkategorien der Wirtschaftskulturforschung.

Wirtschaftssubjekte

Individuen bzw. Organisationen, die regulär am Wirtschaftsprozess beteiligt sind, wie z. B. private Haushalte, Unternehmen, der Staat und seine Organisationen und das Ausland.

Zertifikate(-Handel)

Siehe [Verschmutzungsrechte](#).

Zollbindung

Nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) dürfen Länder zwar grundsätzlich Zölle erheben, sie müssen aber ihre Maximalzölle festlegen, die nicht überschritten werden dürfen. Damit soll für mehr Sicherheit im internationalen Handel gesorgt werden. Werden unterhalb der Maximalzölle Zollsätze angehoben, müssen als Ausgleich andere Zölle gesenkt werden.

Die Herausgeber

Rolf H. Hasse, geb. 1940 in Berlin, Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster/Westfalen und Köln. Diplom (1967), Promotion (1973) und Habilitation (1981) in Köln. 1981 bis 1998 Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr Hamburg, ab September 1998 bis März 2006 Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Leipzig. Seit September 1998 Präsident der Leipziger Wirtschaftspolitischen Gesellschaft. Forschungs- und Veröffentlichungsschwerpunkte: Wirtschafts- und Ordnungspolitik, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Europäische Integration.

Hermann Schneider, Jahrgang 1940, Studium der Volkswirtschaftslehre in Frankfurt/M. und Marburg, Diplom in Marburg, dort wissenschaftlicher Mitarbeiter mit Schwerpunkt Wirtschaftspolitik und Promotion in Entwicklungspolitik. Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung im In- und Ausland: als Landesbeauftragter in Kolumbien (1977 - 1982), als Stellvertreter und als Leiter des Wissenschaftsprojektes für Lateinamerika (Buenos Aires) mit dem Schwerpunkt Ordnungsfragen für Wirtschaft und Gesellschaft (1988 - 1994), als Landesbeauftragter in Chile (1994 - 1996) und in der Zentrale der Stiftung (1996 - 2003).

Klaus Weigelt, geb. 1941 in Königsberg Pr., Diplom-Volkswirt (Freiburg i.Br.), war seit 1971 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung im In- und Ausland, davon elf Jahre als Leiter der Akademie der Stiftung (1981 - 1992) und je sechs Jahre als Landesbeauftragter in Caracas/Venezuela (1975 - 1981) und Leiter des Europabüros in Brüssel (1992 - 1998). Von

2002 bis 2006 leitete er die Außenstelle der Stiftung in Budapest/Ungarn. Seit seiner Pensionierung engagiert sich Weigelt in kulturellen und kirchlichen Stiftungen ehrenamtlich in Deutschland und in Mittel-und Osteuropa. Veröffentlichungen über ordnungspolitische und wirtschaftsethische Fragen der Sozialen Marktwirtschaft.

Autorenverzeichnis, online (Stand Sept. 2013)

Althammer, Jörg, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Universität Augsburg. Seit 2002 Professor für Sozialpolitik und Sozialökonomik an der Ruhr-Universität Bochum.

Forschungsgebiete: Systeme der sozialen Sicherheit, Arbeitsmarkttheorie, Verteilungstheorie, Familienpolitik und Familienökonomik.

Anderegg, Ralph, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Universität St. Gallen. Seit 1980 Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Forschungsgebiete: Angewandte Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik und Geldtheorie.

Apolte, Thomas, Prof. Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften, Schwerpunkt Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Seit 2000 Professor für Wirtschaftspolitik und seit 2010 Leiter des Lehrstuhls für Ökonomische Politikanalyse der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Forschungsgebiete: Neue Institutionenökonomik, politische Systeme und wirtschaftliche Prosperität in Transformationsländern, ökonomische Theorie politischer Instabilität, Europäische Integration.

Baltes, Peter T., Dr. (habil.)

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion, Habilitation an der Universität Trier.

Forschungsgebiete: Neue Institutionenökonomie, Militärökonomie (Ökonomie der Äußeren Sicherheit, der Verteidigung, der Abrüstung und der Konversion).

Bardt, Hubertus, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftslehre in Marburg und Hagen, Promotion an der Philipps-Universität Marburg. Seit 2000 im Institut der Deutschen Wirtschaft Köln; ab 2005 Referent für Energie- und Umweltpolitik und Leiter des Kompetenzfeldes Umwelt, Energie, Ressourcen; ab 2009 stellv. Leiter des Wissenschaftsbereichs II Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; seit 2011 Lehrbeauftragter an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

Forschungsgebiete: Energie und Umwelt, Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Bauernschuster, Stefan, Prof. Dr. M.A.

Studium der Wirtschaftswissenschaften und Anglistik an den Universitäten Passau und Exeter (Staatsexamen und M.A.), Promotion an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. 2010-2013 Stellv. Bereichsleiter "Sozialpolitik und Arbeitsmärkte" am ifo-Institut, München; seit 2013 Professor am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaftspolitik der Universität Passau.

Forschungsgebiete mit zahlreichen Publikationen in Zeitschriften und Sammelbänden sowie Lehrveranstaltungen an Universitäten im In- und Ausland: Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Sozialkapital, Bevölkerungsökonomie.

Baumgärtner, Frank, Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften und Promotion an der Universität Hohenheim. Lehrbeauftragter an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (2000 - 2009);

Programmbereichsleiter Wirtschaft der AKAD Privat-Hochschulen (seit 2007).

Forschungsgebiete: Qualitätssicherung im Hochschulbereich und Hochschuldidaktik, Europäische Integration, EWU, Europäische Regionen, Fiskalföderalismus.

Behrens, Peter, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg, Lausanne, Freiburg, Berlin und New York, Promotion und Habilitation an der Universität Hamburg. Ab 1984 Professor in Hamburg und Direktor am Institut für Integrationsforschung des Europa-Kollegs Hamburg (seit 1989).

Forschungsgebiete: Internationales Wirtschaftsrecht, Europarecht, Law and Economics.

Belke, Ansgar, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Promotion und Habilitation an der Ruhr-Universität Bochum. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien (2000 – 2001); Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hohenheim (2001 – 2007); Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik, an der Universität Duisburg-Essen (seit 2007); seit 2009 Forschungsdirektor für Internationale Makroökonomik am DIW Berlin und Mitglied des „Monetary Experts Panel“ der Europäischen Kommission

Forschungsgebiete: Internationale Makroökonomik, monetäre Ökonomik, europäische Integration und angewandte Ökonometrie.

Bender, Dieter, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftsbeziehungen,

Fakultät für Wirtschaftswissenschaft und Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Ruhr-Universität Bochum (bis 2008).

Forschungsgebiete: Theorie und Politik internationaler Handelsbeziehungen, Wachstum und Entwicklung.

Bofinger, Peter, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Universität des Saarlandes. Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Geld und Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Würzburg (seit 1991). Seit 1994 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Forschungsgebiete: Geldtheorie und -politik, Währungstheorie und -politik, europäische Integration, Wirtschaftstransformation, Reform der sozialen Sicherungssysteme.

Bossert, Albrecht, Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Stuttgart und Augsburg, Promotion in Augsburg 1983. Mehrere Auslandstätigkeiten, Tansania 1984, Uganda 1992-1997. Ab 1. April 2010 Geschäftsführer des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Augsburg.

Forschungsgebiete: Wirtschaftsund Sozialpolitik, Entwicklungspolitik, Ordnungspolitik, Umweltökonomie.

Boving, Dagmar, Dr.

Juristin. Frühere Leiterin des Referats Europa/Gesamtkoordinierung Europa beim Deutschen Industrie-und Handelskammertag (DIHK); Mitglied des

Wirtschaftsund Sozialausschusses der EU. Rechtsanwältin für Internationales Vertragsrecht und Europarecht.

Brezinski, Horst, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (1968-1971) und an der Georg-August-Universität Göttingen (1971-1973), Diplom 1973 mit Zusatzfach „Osteuropäisches Recht“; Promotion 1978 und Habilitation 1992 an der Gesamthochschule Paderborn. 1992 Professor für Volkswirtschaftslehre, speziell für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg. Gastprofessuren an der Universität Marne-la-Vallée für Macroeconomics, der Universität Paris XII für „European Enlargement and Transition“ und der Universität Trento. Mitarbeit in zahlreichen akademischen Gremien, in wissenschaftlichen Gesellschaften und Vereinigungen.

Forschungsgebiete: Europäische Integration, Transformationsprozess in Osteuropa, Außenwirtschaftstheorie und -politik, Geldtheorie und -politik, International Economics and Development, The Economics of Public Private Partnership.

Bürger, Klaus

Forscher am Hamburgischen Weltwirtschaftlichen Archiv-HWWA (1968-1974); Bundesministerium für Wirtschaft: „Director General“ für Wirtschaftspolitik (1994 -1997) und Staatssekretär (1997 - 1998); Berater für die FDP-Bundestagsfraktion sowie für private Organisationen und Unternehmen (seit 1998); „Senior Fellow“ am Zentrum für Europäische Integrationsforschung ,ZEI, in Bonn (seit 1999); Gastvorlesungen über Wirtschaftsfragen der Europäischen Integration an der Universität Halle-Wittenberg (2000 - 2001) und an der Universität Bonn (seit 2002); Mitglied der Fakultät des International MBA

Program of IgBS (International graduate Business School, Zagreb (2004 – 2007).

Forschungsgebiete: Europäische Integration, Wirtschaftspolitik.

Caesar, Rolf, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Betriebswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation in Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln. Professor für Volkswirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum (1984-1992); Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Finanzwissenschaft, an der Universität Hohenheim (1992-2009) sowie Leiter der Forschungsstelle für Europäische Integration; Träger des Landeslehrpreises des Landes Baden-Württemberg (1996); Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin; Vizepräsident des Arbeitskreises Europäische Integration, Berlin.

Forschungsgebiete: Öffentliche Finanzwirtschaft (insbes. Staatsverschuldung, Steuern, Internationale Finanzwirtschaft), Geld- und Währungspolitik, Europäische Integration (insbes. Wirtschafts- und Währungsunion, EU-Finanz), Finanz- und Geldgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts.

Calliess, Christian, Prof. Dr.

Studium der Rechtswissenschaft an der Universität des Saarlandes (Saarbrücken) und an der Georg-August-Universität Göttingen; in Saarbrücken Parallelstudium am Europa-Institut im Aufbaustudium „Europäische Integration“; Erste Juristische Staatsprüfung 1990. Von 1990-1991 Postgraduiertenstudiengang am Europa-Kolleg in Brügge/Belgien mit Abschluss Diplom und Master (LL.M. Eur.). 1995 Zweite Juristische Staatsprüfung in Berlin und Promotion am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, dort 2000 Habilitation. 2000-2001

Vertretungsprofessur an der Johann Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt/M.; 2001 Ruf an die Karl-Franzens-Universität Graz, dort 2002 Direktor des Instituts für Europäisches Recht; 2003-2008 Professor für Öffentliches Recht und Europarecht sowie Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht und des Instituts für Landwirtschaftsrecht an der Georg-August-Universität Göttingen; seit 2008 Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin; 2009 Verleihung eines personenbezogenen Jean-Monnet-Lehrstuhls durch die Europäische Kommission. Seit 2001 Lehrbeauftragter im Postgraduiertenstudiengang „Europäische Integration“ des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes und seit 2003 Lehrbeauftragter im Postgraduiertenstudiengang „EURO-JUS Legal Studies of Excellence“ der Donau-Universität Krems. Seit 2008 Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen. Richter im Nebenamt am Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

Forschungsgebiete: Europa-, Verfassungs- und Umweltrecht, Ausgleich zwischen Wirtschaftsfreiheit und Umweltschutz, Grundrechts- und Menschenrechtsschutz.

Cieleback, Marcus, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i. Br., Promotion an der Universität Bayreuth. Leiter der Research der Patricia Immobilien AG.

Forschungsgebiete: Analyse der Immobilienmärkte unter Risiko-Renditegesichtspunkten als Basis für Strategien sowie die Entwicklung ökonometrischer Modelle für ihre Prognose.

Clapham, Ronald, Dr. Prof. (emeritiert)

Studium der Betriebswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation in Volkswirtschaftslehre an der Universität zu

Köln. Lehrstuhl für Wirtschaftswissenschaft und Didaktik der Wirtschaftslehre, Fakultät 3, Universität Siegen.

Forschungsgebiete: Wirtschaftssysteme insb. Soziale Marktwirtschaft, Industrieökonomik, Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Entwicklungsländer, Europäische Integration.

Clever, Peter, Ministerialdirektor a. D.

Studium der Volkswirtschaftslehre, politischen Wissenschaft und Soziologie an der Universität zu Köln. Selbständiger Unternehmensberater; ehem. Mitglied im Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO); ehem. Mitglied im Verwaltungsrat und stellvertretendes Vorstandsmitglied der Bundesanstalt für Arbeit; Berater des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken und der Deutschen Katholischen Bischofskonferenz.

Dickertmann, Dietrich, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Betriebswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation in Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln. Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, der Universität Trier (1979-2007).

Forschungsgebiete: Theorie und Politik der öffentlichen Verschuldung, Theorie und Politik der Subventionen (Beihilfen), Steuerpolitik, Staat und Notenbank, Öffentliche Unternehmen sowie Umweltschutz und öffentlicher Haushalt.

Dietrich, Diemo, PD Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Promotion an der Universität Leipzig, Habilitation an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Leiter der Abteilung „Konjunktur und Wachstum“ und des Forschungsschwerpunkts „Finanzmärkte, Banken und realwirtschaftliche

Entwicklung“ am Institut für Wirtschaftsforschung Halle; seit September 2012 Senior Lecturer in Financial Economics an der Newcastle University Business School (Großbritannien).

Forschungsgebiete: Internationale Kreditmärkte, Bankenregulierung und staatliche Krisenprävention.

Diller, Klaus Dieter, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Universität Trier. Seit 1994 Professor an der Universität Koblenz-Landau.

Forschungsgebiet: Finanzwissenschaft.

Donges, Juergen B., Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Universität des Saarlandes. Abteilungsleiter am Institut für Weltwirtschaft in Kiel (1969-1989); Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln (1989-2007); Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik; ehem. Mitglied und Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Vorsitzender der Deregulierungskommission der Bundesregierung; ehem. Mitglied in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten in- und ausländischer Forschungseinrichtungen.

Forschungsgebiete: Konjunktur und Wachstum, Europäische Währungsunion und spanische Wirtschaft.

Eickhof, Norbert, Prof. Dr. (emeritiert)

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bamberg (1980-1986); Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum (1986-1994) und an der Universität Potsdam (1994-2008).

Forschungsgebiete: Ordnungspolitik, Wettbewerbsökonomik, Industrie- und FuE-Politik, Sektorale Wirtschaftspolitik (insbes. Energie-, Verkehrs- und Medienpolitik).

Endres, Alfred, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Promotion an der Universität Dortmund, Habilitation an der Universität Konstanz. Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der FernUniversität Hagen und ständiger Gastprofessor für integrative Umweltökonomie der Private Universität Witten/Herdecke.

Forschungsgebiete: Umwelt- und Ressourcenökonomie, Ökonomie des Rechts.

Fahrholz, Christian, Dr.

Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin (1995-2000); DFG-Graduiertenkolleg, Humboldt Universität zu Berlin (2001-2004); dort Promotion 2004. Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FU Berlin, der Universität Konstanz und der Friedrich-Schiller-Universität Jena (2000-2001); Vertretung des Jean Monnet Lehrstuhls für Europäische Integration der FU Berlin (2007-2008); Vertretungsprofessur an der Universität Mannheim (2008-2009); Gastprofessor an der Universität Erfurt (2010); Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und im Graduiertenkolleg Global Financial Markets an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Forschungsgebiete: Neue Politische Ökonomie, Makroökonomik, Wirtschafts-, insbesondere Währungspolitik, politische Ökonomie makroökonomischer Ungleichgewichte, Finanzmarktökonomie.

Falk, Johanna, Dr.

Studium der Wirtschafts-, Politik- und Kulturwissenschaft in Passau, Málaga und Berlin; Promotion an der Universität Passau zum Thema: „Freiheit als politisches Ziel. Grundmodelle liberalen Denkens bei Kant, Hayek und Böckenförde“. Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag.

Forschungsgebiete: Liberalismus, insbesondere der Freiheitsbegriff, Familien- und Integrationspolitik.

Feess, Eberhard, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Soziologie, Promotion in Soziologie, Habilitation in Volkswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Professor an der European Business School (1994-1996), an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt (1996-2001), an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule (RWTH) Aachen (2001-2008) und seit 2008 an der Frankfurt School of Finance & Management.

Forschungsgebiete: Ökonomische Analyse des Rechts, Wettbewerbstheorie und -politik, Gesundheitsökonomie, Sportökonomie.

Fritz, Gernot, Dr., Ministerialdirektor a. D.

Studium und Promotion in Rechtswissenschaften. Bis 1999 Bundesbeamter (Bundesarbeitsministerium, Bundeskanzleramt, zuletzt stellvertretender Chef des Bundespräsidialamtes); seither Rechtsanwalt.

Tätigkeitsbereiche: Verfassungsrecht, Schulrecht, Krankenhausrecht.

Fritz-Aßmus, Dieter, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg, Promotion an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg.

Forschungsgebiete: Industrieökonomik, Wettbewerbspolitik, Institutionenökonomik, Dogmengeschichte, Außenwirtschaftspolitik.

Funk, Lothar, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Sozialpolitik und Sozialverwaltung an der Universität Trier und der Loughborough University, Großbritannien; Promotion 1996 an der Universität Trier. DAAD-Fachlektor und Director of Economic Research am Institute for German Studies an der Universität Birmingham, Großbritannien (1998-2001); Referatsleiter

Gewerkschaftsökonomie/Internationale Arbeitsbeziehungen am Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2002-2004); seit 2004 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere internationale Wirtschaftsbeziehungen, an der Fachhochschule Düsseldorf. Mitherausgeber der Zeitschrift "Sozialer Fortschritt - German Review of Social Policy"; Fellow am Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Mitglied des ordnungspolitischen Beirats der Konrad-Adenauer-Stiftung; Visiting Fellow am Institute for German Studies am European Research Institute, Birmingham.

Hauptforschungsgebiete: Vergleichende Internationale Volkswirtschaftslehre, Arbeitsmarkt- und Sozialökonomik, Makroökonomik.

Gerding, Rainer, Dr.

Studium und Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre. Bundesgeschäftsführer des Wirtschaftsrats der CDU e.V. in Berlin.

Gerken, Lüder, PD Dr.

Studium der Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation in Volkswirtschaftslehre. Vorsitzender des Centrum für Europäische Politik (seit 2006); Vorsitzender des Vorstands der Stiftung Ordnungspolitik (seit 1999); Vorstand der Friedrich-August-von-Hayek-Stiftung; Honorarprofessor an der Jacobs University in Bremen.

Forschungsgebiete: Nationale und internationale Ordnungspolitik, Europäische Integration, Standortwettbewerb, Politische Ökonomie.

Giesen, Sebastian, Diplomvolkswirt

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomik des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

Forschungsgebiete: Dynamische Makroökonomik, Geldtheorie und -politik sowie angewandte Zeitreihenanalyse.

Goldschmidt, Nils, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Theologie, Promotion und Habilitation an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.. 2002-2008 Forschungsreferent am Walter-Eucken Institut , Freiburg; Professor für Sozialpolitik und Sozialverwaltung an der Hochschule für angewandte Wissenschaft in München; seit März 2013 Professor für Wirtschaftswissenschaften und ihre Didaktik an der Universität Siegen und Vorsitzender des Zentrums für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBiS). Mitglied des Wissenschaftlichen Kollegiums des Promotionskollegs „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Forschungsgebiete: Sozialpolitik, Ordnungsökonomik, Wirtschaftsethik und Geschichte des ökonomischen Denkens.

Gröner, Helmut, Prof. Dr. (verstorben)
Studium, Promotion und Habilitation im Fach
Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-
Wilhelms-Universität Bonn. Professor für
Volkswirtschaftslehre an der Gerhard-Mercator-Universität
Duisburg (1973-1977) und an der Universität Bayreuth
(1978-1995).

Forschungsgebiete: insbes. Wettbewerbspolitik,
Energiewirtschaftspolitik, Internationale
Wirtschaftsbeziehungen, Wirtschaftsordnung.

Gutmann, Gernot, Prof. Dr. Dr. h. c. mult. (emeritiert)
Studium und Promotion an der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg i. Br., Habilitation an der Philipps-Universität
Marburg. 1970 Professor für Wirtschaftstheorie und
Theoretische Wirtschaftspolitik in Marburg und von 1971-
1995 Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften an
der Universität zu Köln. Zahlreiche Aktivitäten an in- und
ausländischen Universitäten und akademische Ehrungen.
Forschungsgebiete: Vergleich von Wirtschaftssystemen,
Ordnungspolitik.

Habermann, Gerd, Dr.
Studium der Wirtschaftsgeschichte, Politischen
Wissenschaft, Philosophie und Volkswirtschaftslehre an den
Universitäten Frankfurt/M., Wien, Tübingen und Konstanz,
Promotion in Konstanz. Nach Tätigkeiten in der Universität
Wechsel in die Wirtschaft, aber Aufrechterhaltung der
akademischen Lehrtätigkeit in Bonn; Honorarprofessor in
Potsdam; Direktor des Unternehmerinstituts der
Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V.;
Mitbegründer und Sekretär der Friedrich August von Hayek-
Gesellschaft.

Forschungsgebiete: Wirtschaft und Staat, Freiheit und
Ordnung, Zukunft der Marktwirtschaft.

Habisch, André, Prof. Dr.

Studium der Theologie und Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Promotion in Theologie und Habilitation in Sozialethik an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Seit 1998 Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Katholischen Universität Eichstätt; Mitglied der Enquete-Kommission des Bundes und von Ländern über Erziehung, Bildung, bürgerliches Engagement.
Forschungsgebiete: Sozialkapitaltheorie, Gesellschaftspolitik, Wirtschafts- und Unternehmensethik.

Hamer, Eberhard, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Theologie und Rechtswissenschaft. Leiter des Mittelstandsinstituts Niedersachsen in Hannover. Gründer und Präsident der Deutschen Mittelstandsstiftung. Ehemaliger Professor für Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Bielefelder Fachhochschule für Wirtschaft.
Forschungsgebiete: Mittelstand.

Hamm, Walter, Prof. Dr. (emeritiert)

Studium und Promotion in Volkswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M., Habilitation in Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg (1963-1988). Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat mehrerer Bundesministerien (1966-1991) und des Kronberger Kreises (1984-1997).
Forschungsgebiete: Wirtschaftssysteme, Industrieökonomik, Ordnungspolitik, Verkehrspolitik, Genossenschaftswesen.

Hansjürgens, Bernd, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Philipps-Universität Marburg. Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Umweltökonomik, an der Martin Luther-Universität Halle-Wittenberg und Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ in Leipzig.

Forschungsgebiete: Umwelt- und Ressourcenökonomik sowie Neue Institutionenökonomik.

Hartwig, Karl-Hans, Prof. Dr.

Studium und Promotion in Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg, Habilitation an der Ruhr-Universität Bochum. Professor in Bochum (1983), an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (1984-1989), in Bochum (1989-1997) und wieder in Münster (seit 1997), dort Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft.

Herausgeber des List Forums für Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Forschungsgebiete: Verkehrspolitik, Wirtschaftssysteme, Ordnungspolitik.

Hasse, Rolf H., Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Universität zu Köln. Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr Hamburg (1981-1998) und an der Universität Leipzig (1998-2006); Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Leipzig; Präsident der Leipziger Wirtschaftspolitischen Gesellschaft; Direktor des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Leipzig; Direktor des Fraunhofer Zentrums für Mittel- und Osteuropa – MOEZ in Leipzig von 2006-2008. Gastprofessor in Sendai/Japan und in Tartu/Estland. Seit

2011 Wissenschaftlicher Leiter des Promotionskollegs „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Forschungsgebiete: Ordnungspolitik, Europäische Integration, Internationale Handels- und Währungspolitik.

Hegner, Jan, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Mehrere Jahre Geschäftsführer der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tübingen. Dann Wechsel zu Daimler Benz. Werksleiter Montagewerk Ligny, France, und Directeur de Production, Mitglied der Geschäftsführung EvoBus France SAS.

Heilemann, Ullrich, Prof. (emeritiert) Dr.

Direktor des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Leipzig; stellvertretender Vorsitzender der FERI AG in Bad Homburg.

Forschungsgebiete: Konjunkturanalyse und -prognose, Finanzpolitik, Ökonometrische Modelle.

Hemmer, Hans-Rimbert, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre in Heidelberg, Köln und Mainz, dort auch Promotion und Habilitation. Professor für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung an der Universität Gießen (1971 – 2006); seit der Emeritierung Leiter des Kompetenzzentrums für Monitoring und Evaluierung (M&E) in dem in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Consultingunternehmen GOPA.

Forschungsgebiete: Neben M&E-Themen Fragen der Ausgestaltung und Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft sowie der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern.

Hinz, Hans Werner, Dr.

Ehemaliger Leiter der Rechtsabteilung des Deutschen Industrie-und Handelskammertages (DIHK).

Höfer, Heinrich, Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften und Promotion an der Universität zu Köln. 1979-1981 im Bundesministerium für Wirtschaft in Bonn, danach in der Wirtschaftsredaktion des Mannheimer Morgen; 1982-1986 Leiter der Presseabteilung der IHK Rhein-Neckar; ab 1986 in verschiedenen Funktionen im Bundesverband der Deutschen Industrie in Berlin: u. a. als Abteilungsleiter befasst mit Mittelstandspolitik, Forschung, Innovation, Technologie, Infrastruktur und Gesundheit.

Arbeitsschwerpunkte: Nationale und Europäische Forschungsförderung, Deregulierung von Schulen und Hochschulen sowie Reform des Gesundheitssystems.

Honecker, Martin, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der evangelischen Theologie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Lehrstuhl für Sozialethik und Systematische Theologie an der Evangelisch-theologischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (1969 – 1999); Mitarbeit in einer Reihe kirchlicher und öffentlicher Gremien; Herausgeber des Evangelischen Soziallexikons (2001) und des Evangelischen Staatslexikons (2006); Mitglied der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften und der Künste in Düsseldorf.

Forschungsgebiet: Sozialethik.

Horn, Karen Ilse, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität des Saarlandes und an der Universität Bordeaux III; Promotion an der Universität Lausanne. 1995-2007 Mitglied der

Wirtschaftredaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung; 2002 Lehrbeauftragte an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth; 2007-2012 Leiterin des Hauptstadtbüros des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) in Berlin; seit 2012 Mitgeschäftsführerin der „Wert der Freiheit gGmbH“; seit 2011 Vorstandsvorsitzende der Friedrich A. von Hayek-Gesellschaft; seit 2012 Lehrbeauftragte an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität Berlin; Vorstandsmitglied der Herbert Giersch Stiftung und der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM); Mitglied der Mont Pèlerin Society; stellvertretende Kuratoriumsvorsitzende des Walter Eucken Instituts in Freiburg i. Br.; Gründungsmitglied des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Forschungsgebiete: Ordnungstheorie, ökonomische Ideengeschichte, Wirtschaftsethik.

Ignatjuk, Marina, Dipl. Kfr.

Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Leipzig. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig.

Forschungsgebiete: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Change Management und Globalisierung.

Immenga, Ulrich, Prof. (emeritiert) Dr. Dr. h. c.

Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Göttingen, Berlin, Saarbrücken und Würzburg; 1.

Staatsexamen 1959 in Würzburg; 2. Staatsexamen 1964 in München; 1966 Promotion (Kartellrecht); 1967-1968

Forschungsaufenthalt an der University of Michigan (Ann Arbor); 1970 Habilitation an der Universität Bielefeld.

1970-1971 Wissenschaftlicher Rat und Professor an der Universität Bielefeld; 1974-1999 ordentlicher Professor an der Universität Göttingen, Direktor der Abteilung für

Internationales und Ausländisches Wirtschaftsrecht,
Mitglied der Monopolkommission (1979-1989), ab 1986 als
deren Vorsitzender.

Forschungsgebiete: Wettbewerbsrecht, Gesellschaftsrecht,
jeweils mit rechtsvergleichenden
Und internationalen Bezügen.

Isidor-Serrano, Felipe, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der
Justus-Liebig-Universität Gießen. Ab 2006 Consultant im
Bereich Monitoring und Evaluierung (M&E) in der GOPA;
Langzeitexperte in Trinidad und Tobago als Berater des
Handels-und Arbeitsministeriums.

Karl, Helmut, Prof. Dr.

Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität in
Dortmund und Wirtschaftswissenschaft an der Ruhr-
Universität Bochum, 1986 Promotion in Bochum. 1992-
1993 Forschungsassistent und Dozent an der Ruhr-
Universität Bochum und am Rheinisch-Westfälischen
Institut für Wirtschaftsforschung in Essen (RWI); 1992
Lehrauftrag in Wirtschaftswissenschaft an der Georg-
August-Universität Göttingen; 1993-1996 Professor an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn am
Institut für Agrarpolitik – von 1995 -1996 als dessen
Leiter; 1996-2002 Professor für Wirtschaftspolitik
(Schwerpunkt Umweltpolitik) an der Friedrich-Schiller-
Universität Jena; seit 2002 Lehrstuhl für Wirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Ruhr-Universität
Bochum und Leiter des Ruhr-Forschungsinstituts für
Innovations-und Strukturpolitik (RUFIS).
Forschungsgebiete: Regionaltheorie und –politik, Umwelt-
und Ressourcenökonomie.

Keitel, Christiane, Diplomsoziologin

Studium der Soziologie an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg 2001-2006. Referentin des Direktors des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Nürnberg.

Kleinhenz, Gerhard D., Prof. (emeritiert) Dr. Studium der Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Politikwissenschaft an der Universität München, Promotion 1969 an der TU Berlin. Ab 1969 Wissenschaftlicher Assistent an der Universität zu Köln, dort ab 1997/2/73 Akademischer Rat/Oberrat am Seminar und Forschungsinstitut für Sozialpolitik; 1976 Habilitation an der Universität Augsburg; 1978 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Passau; Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Socialpolitik 1990-1994; 1997-2002 Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bei der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg; 2002-2008 Rückkehr an den Lehrstuhl an der Universität Passau; bis 2008 Mitherausgeber des Jahrbuchs für Nationalökonomie und Statistik sowie der Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung. Forschungsgebiete: Allgemeine Wirtschaftspolitik, insbesondere Ordnungspolitik; Sozialpolitik, insbesondere Politik sozialer Sicherung und Familienpolitik; Arbeitsmarktpolitik; europäische Integration; Regionalpolitik.

Klemmer, Paul, Prof. Dr. (verstorben) Studium der Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br., Promotion 1966, Habilitation 1970. 1970-2001 Lehrstuhl für Wirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Ruhr-Universität Bochum; Gründer und Vorsitzender des Ruhr

Forschungsinstituts für Innovations-und Strukturpolitik (RUFIS) von 1979-2002; Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) von 1989-2002; Gastprofessor an der University of Strathclyde in Glasgow von 1994-2001; Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in Deutschland von 1999-2001. Forschungsgebiete: Umwelt-und Ressourcenpolitik, Stadt- und Regionalpolitik, demographischer Wandel, sozialpolitische Fragen.

Kloten, Norbert, Prof. Dr. Dres. h. c. (verstorben)
Studium der Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Promotion 1951 und Habilitation 1956. 1957-1958 Gastprofessor am Bologna Center der John Hopkins University; 1958-1959 Lehrstuhlvertreter an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen; 1960-1976 Ordinarius für Wirtschaftstheorie, Wirtschaftspolitik und Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen, dort auch Leiter der Forschungsstelle für wirtschaftliche Planungsverfahren und Mitdirektor des Volkswirtschaftlichen Seminars; 1970-1976 Vorsitzender im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; 1976-1992 Präsident der Landeszentralbank Baden-Württemberg und Mitglied des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank.
Forschungsgebiete: Wirtschaftspolitik, insbesondere Ordnungspolitik, Geld-und Währungspolitik.

Klump, Rainer, Prof. Dr.
Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, der Universität Paris I und an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,

dort auch Promotion und Habilitation. 1986-1987 Praktikum in der International Finance Division des Federal Reserve Board in Washington, D. C.; 1992 Vertretung eines Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.; 1992-1997 Professor für Volkswirtschaftslehre und wirtschaftliche Entwicklung an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg; 1997-2000 Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik (Ludwig-Erhard-Stiftungsprofessur) und Leitung der Abteilung Wirtschaftspolitik an der Universität Ulm; seit 2000 Lehrstuhl für Wirtschaftliche Entwicklung und Integration sowie Co-Direktor des interdisziplinären Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und Internationale Wirtschaftsordnung an der Goethe-Universität Frankfurt. Forschungsgebiete: Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung, Wirtschaftspolitik und die Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft.

Knappe, Prof. (emeritiert) Dr.
Studium der Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre in Berlin und an der Ruhr-Universität Bochum, Promotion 1973 in Bochum, 1978 Habilitation an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.. Von 1979-2008 Professor für Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der Universität Trier; 1986-2002 Ko-Direktor des Zentrums für Arbeit und Soziales (ZENTRAS) der Universität Trier; ab 1997 Ko-Direktor des Zentrums für Gesundheitsökonomie (ZfG) der Universität Trier; 1995-1999 Vorsitzender des Ausschusses für Gesundheitsökonomie im Verein für Socialpolitik. Forschungsgebiete: Sozial- und Verteilungspolitik, Gesundheitsökonomie, Umweltökonomik, Arbeitsmarktpolitik.

Kösters, Wim, Prof. Dr. (emeritiert)

Studium der Volkswirtschaftslehre an der estfälischen Wilhelms-Universität Münster. 1968/69 Postgraduierten-Studium an der Florida State University und an der Harvard University. Promotion an der Universität Münster, 1982
Habilitation an der Universität zu Köln. 1982-1991
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Münster; 1991-2011 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre I an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum und dort auch Inhaber des Jean-Monnet Lehrstuhls und Direktor des Instituts für Europäische Wirtschaft; 1996-2002
Mitglied im Forschungsbeirat des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), von 1998-2002 dessen Vorsitzender und seit 2003 Vorstandsmitglied im RWI; Gastprofessor an der Université Robert Schuman in Straßburg und an der Universität in Alcalá, Spanien.
Forschungsgebiete: Geldtheorie und -politik, Konjunkturtheorie und Stabilitätspolitik, Währungstheorie und -politik, Arbeitsmarkttheorie und -politik, Integrationstheorie und -politik, insbesondere Fragen der monetären Integration, internationale Handelspolitik.

Kolev, Stefan, Prof. Dr.

Studium der Betriebswirtschaftslehre und Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg, 2011
Promotion an der Universität Hamburg. 2004-2011
Lehrerfahrung als Dozent für Volkswirtschaftslehre am Europa-Kolleg Hamburg für Mathematik, Statistik und Wissenschaftstheorie, an der Fudan Universität Shanghai für Wirtschaftspolitik, an der Privaten Fachhochschule Göttingen und für Wirtschaftsund Theoriegeschichte am Fachbereich Volkswirtschaftslehre der Universität Hamburg.
Ab 2007 Mitarbeiter an der Zweigniederlassung Thüringen des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) in

Erfurt; 2011-2012 Vertretung einer Professur für Volkswirtschaftslehre an der Westsächsischen Hochschule Zwickau; seit 2012 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Westsächsischen Hochschule Zwickau.

Forschungsgebiete: Ordnungsökonomik, Ordoliberalismus und Österreichische Schule der Nationalökonomie, Geschichte des ökonomischen Denkens, Wirtschaftsgeschichte der Planwirtschaften, Transformationsforschung.

Kramer, Rolf, Prof. Dr. (verstorben)

Studium der Theologie und Volkswirtschaftslehre, Promotion 1957 in Hamburg, Habilitation 1971 in Berlin. Professor am Seminar für Systematische Theologie, insbesondere Sozialethik, der Humboldt-Universität zu Berlin.

Forschungsgebiete: Systematische Theologie, Wirtschaftsethik, Sozialethik.

Krüsselberg, Hans-Günter, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium, Promotion und Habilitation im Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln. Seit 1969 Professor für Volkswirtschaftslehre, Abteilung Wirtschaftspolitik, an der Philipps-Universität Marburg; Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat für Familienpolitik beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Forschungsgebiete: Politische Ökonomik, Wettbewerbstheorie und -politik, Theorie und Politik des Arbeitsmarktes und der Verteilung, Sozial- und Familienpolitik.

Lachmann, Werner, Prof. (emeritiert) Dr. h. c., Ph. D.
(Rutgers University)

Studium der Theologie und Volkswirtschaftslehre an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg sowie Economics in den USA (Rutgers University) und Belgien (Louvain), Habilitation an der Goethe-Universität Frankfurt/Main. Professor für Volkswirtschaftslehre (Wirtschaftspolitik) am Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes-Gutenberg-Universität zu Mainz; seit 1992 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Vorsitzender der Gesellschaft zur Förderung von Wirtschaftswissenschaften und Ethik (GWE) e. V.; Gastdozenturen in Kolumbien, Frankreich, Australien, Lettland, Österreich, Usbekistan und China. Forschungsgebiete: Genese und Ethik der Sozialen Marktwirtschaft, Entwicklungspolitik, Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, Globalisierung und internationale Wettbewerbspolitik, Geldpolitik, Fiskalpolitik, Sozialpolitik, Transformationsländerforschung, Wirtschaftsethik.

Lampert, Heinz, Prof. Dr. Dr. h. c. (verstorben)
Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Habilitation an der Ludwig-Maximilians-Universität München. 1964-1970 Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin; 1970-1973 Ordentlicher Professor für Sozialpolitik an der Universität zu Köln; 1973-1995 ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik, an der Universität Augsburg und deren Vizepräsident von 1974-1977; Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Socialpolitik von 1972 bis 1975.

Forschungsgebiete: Wirtschaftsordnungstheorie und – politik, Theorie der Sozialen Marktwirtschaft, Sozialpolitik, insbesondere Arbeitsmarkt-und Familienpolitik.

Lau, Alexander, Rechtsanwalt

Jura-Studium in Bochum, Lausanne, Bonn und Tübingen . 1993-1995 Referendariat mit Auslandsstationen in Maastricht/NL und Atlanta/USA; Rechtsanwalt; Tätigkeit in verschiedenen Positionen des Industrie-und Handelskammertages (DIHK) im In-und Ausland ab 1996; Referatsleiter beim DIHK in Berlin (2001-2008) und in Brüssel/Berlin (2009-2010); Leiter des Referats Europa, Enterprise Europe Network (EEN) Bayern im Bereich Außenwirtschaft bei der Industrie-und Handelskammer für München und Oberbayern.

Hauptarbeitsgebiete: Information und Beratung der IHK und von ihr angehörigen Unternehmen zu Fragen des Zugangs zu Märkten und Institutionen der EU sowie zur entsprechenden Förderpolitik.

Lauk, Kurt Joachim, Prof. Dr.

Studium der Theologie und Geschichte an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Studienabschluss (Magister) an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 1972-1974 Stanford University in Kalifornien, dort u.a.

wissenschaftlicher Assistent am Department of Political Science; ab 1975 Promotionsstipendium am Institut für politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und parallel dazu (1975-1977) Abschluss eines Master of Business Administration (MBA) – Studiums an der Graduate School of Business Stanford/California; 1977 Promotion in Politischen Wissenschaften (Dr.phil.) an der Universität Kiel. Langjährige Tätigkeit an führender Stelle (Vorstandsmitglied) in namhaften Unternehmen (u. a. Audi AG, VEBA/EON, Daimler Chrysler AG); 2004-2009 Mitglied

des Europäischen Parlaments in der Europäischen Volkspartei; 2000 Wahl zum Präsidenten des Wirtschaftsrates der CDU; seit 1995 Dozent an der Europäischen Business School Schloss Reichartshausen (ebs), seit 2003 Honorarprofessor für Internationale Unternehmensstrategie (International Corporate Strategy). Forschungsgebiete: Corporate Governance and Management in the Global Economy.

Leipold, Helmut Prof. (emeritiert) Dr.
Studium der Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg und an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Diplomvolkswirt in Marburg. Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Universität Marburg; 1974 Dozent für Theorie der Wirtschaftssysteme; 1985 Gastprofessor an der Millersville State University, Pennsylvania/USA; 1991 Vertretung des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Mannheim; von 1989 bis 2009 Professor für Wirtschaftstheorie am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Marburg; Senior Fellow am Marburg Center for Institutional Economics (MACIE).
Forschungsgebiete: Theorie und Vergleich von Wirtschaftssystemen, kulturvergleichende Institutionenökonomik

Lenk, Thomas, Prof. Dr.
1978-1985 Studium des Wirtschaftsingenieurwesens (Fachrichtung Maschinenbau) an der Technischen Universität Darmstadt, 1988 Promotion in Volkswirtschaftslehre an der TU Darmstadt, 1992 Habilitation an der TU Darmstadt. Seit 1993 Professur für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig; seit 1994 Direktor des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig;

2006-2010 Direktor des Zentrums für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig; seit 2009 Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management; Direktor des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge; Direktor des ÖPP-Kompetenzzentrums Sachsen; seit 2011 Prorektor für Entwicklung und Transfer.

Forschungsgebiete: Öffentliche Finanzen, Public Management, Finanzausgleich, internationale Wirtschaftsbeziehungen, öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge.

Leonhardt, Katrin, Dr. (MA)

Studium an den Universitäten Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (1990 Dipl. Ök.), und Sussex, England (1991 Master of Arts in International Economics); Referatsleiterin für Wohnungsbauförderung und Wohnungspolitik im Sächsischen Staatsministerium des Innern. Leiterin der Teams Unternehmensstrategie sowie Produktentwicklung Unternehmens- und Gründungsfinanzierung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Frankfurt/M.; Direktorin der Abteilung für Produktentwicklung und Planung im Geschäftsbereich Privatkundenbank der KfW Bankengruppe in Berlin.

Leschke, Martin, Prof. Dr.

Studium, Promotion und Habilitation im Fach Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, 1994 DFG-Förderung für einen Forschungsaufenthalt am Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax, VA/USA. 2001-2002 Vertretungsprofessur an der Gesamthochschule Kassel im Fach Wirtschaftspolitik; seit 2002 Professor an der Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre

5, insbesondere für Institutionenökonomik; Schriftleiter und Herausgeber des ORDO-Jahrbuchs.

Forschungsgebiete: Institutionenökonomik, Theorie institutioneller und wirtschaftlicher Entwicklung, institutionenökonomische Kritik der gängigen makroökonomischen Denkschulen, institutionenökonomisch angeleitete Wirtschaftspolitik, europäische Integration und Transformation aus institutionenökonomischer Sicht, europäische Geldpolitik, Rent-seeking-Theorien.

Leven, Franz-Joseph, Dr.

Studium und Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln. Direktor des Deutschen Aktieninstituts e. V., Frankfurt/Main.

Linde, Sarah, MA

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Georg-August-Universität Göttingen mit Abschluss als Magister. 2010-2012 als Consultant im Bereich Monitoring und Evaluierung (M&E) in der GOPA; wissenschaftliche Mitarbeiterin am German Institute of Global and Area Studies (GIGA), in Hamburg.

Forschungsgebiet: Entwicklungspolitik.

Lith, Ulrich van, Prof. Dr.

Studium der Philosophie, Wissenschaftstheorie, Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftspädagogik an der London School of Economics und der Universität zu Köln, dort Diplom, Promotion und Habilitation in Wirtschaftstheorie und -politik. Forschungsaufenthalte in den USA (Center for Study of Public Choice) und Großbritannien; seit 1990 außerplanmäßiger Professor; 1983-1985 wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Bildungs- und Forschungspolitik, Köln; 1985-1990 Geschäftsführer der Peter Klöckner Stiftung, Duisburg; seit

1991 Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik;
Lehrtätigkeit an den Universitäten zu Köln, Duisburg und
Bochum; Gründungsdekan an der Technischen Hochschule
Zittau.

Forschungsgebiete: Wirtschaftstheorie und -politik, insbes.
Ordnungspolitik, Bildungs- und Wissenschaftsökonomie,
Studien-, Schul- und Hochschulfinanzierung,
Wissenschaftstheorie, Stiftungswesen,
Forschungsförderung, Technologie- und Arbeitsmarktpolitik,
Mittelstandspolitik.

Martin, Reiner, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-
Universität Freiburg i. Br., in Bristol und Sussex; Promotion
an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Stipendiat am
Europa-Kolleg Hamburg; Research Fellow am Center for
European Policy Studies (CEPS), Brüssel. Mitarbeiter im
Bundesministerium für Wirtschaft; seit 2001 in der
Europäischen Zentralbank Head of the Convergence and
Structural Analysis Section, Directorate General Economics.
Forschungsgebiete: Wirtschaftliche Konvergenz in der
Europäischen Währungsunion, europäische
Kohäsionspolitik, Regionalpolitik.

Menck, Karl Wolfgang, Dr.

Studium und Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre an der
Universität Hamburg. Von 1969-2007 Wissenschaftlicher
Mitarbeiter im Hamburgischen WeltWirtschafts-Archiv
(HWWA) mit dem Schwerpunkt Entwicklungspolitik und
Entwicklungszusammenarbeit; 1977 Beurlaubung an das
Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
(BMZ); Gutachter und Dozent im Auftrag deutscher und
internationaler Organisationen in verschiedenen
afrikanischen und asiatischen Entwicklungsländern;
Research Fellow im Kompetenzbereich „Weltwirtschaft“ am

Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut (HWWI);
Lehrtätigkeit an der Fachhochschule Hildesheim-
Holzminden und an der Universität Hamburg, der TU
Hamburg Harburg, an der Hochschule für angewandte
Wissenschaften und an dem Studienzentrum der
Hamburger Fernhochschule.

Forschungsgebiete: Entwicklungspolitik und
Entwicklungszusammenarbeit.

Meyer, Dirk, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschafts- und Betriebswirtschaftslehre
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Promotion
und Habilitation in Kiel. Vertretungsprofessuren an der
Ruhr-Universität Bochum und der Universität Hamburg;
seit 1994 Lehrstuhl für Ordnungsökonomik am Institut für
Volkswirtschaftslehre der Helmut-Schmidt-Universität/
Universität der Bundeswehr Hamburg.

Forschungsgebiete: Ordnungspolitische Fragestellungen,
Sozialpolitik, Innovationsökonomik, Währungsdesintegration
der EURO-Zone, Regulierung.

Michels, Winfried, Akad. Dir. Dr.

Studium und Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre an
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. 1987-1992
Arbeitsstelle Forschungstransfer der Universität Münster,
Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialwissenschaften;
seit 1992 Akademischer Direktor des Instituts für
Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
Forschungsgebiete: Wohnungswesen und Wohnungspolitik,
Regionalökonomie und regionale Wirtschaftsförderung,
Arbeitsmarktökonomik.

Milow, Christian, Prof. Dr.

Studium des Wirtschaftsingenieurwesens an der
Technischen Universität Berlin, dort Abschluss als Diplom-

Ingenieur und Promotion zum Dr.rer.pol. Ab 1968 Tätigkeit in der Deutschen Bundesbank: von 1968 – 1990 in Frankfurt/M. im Zentralbereich „Volkswirtschaft“; ab 1. Januar 1991 bei der Vorläufigen Verwaltungsstelle der Deutschen Bundesbank in Berlin (Ost) und ab 1993 bei der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen mit Dienstsitz in Leipzig: November 1996 Bestellung zum Vizepräsidenten und ab August 1999 zum Präsidenten der Landeszentralbank. Am 1. Juli 2005 Ernennung zum Honorarprofessor für Europäische und Internationale Währungspolitik an der Universität Leipzig. Forschungsgebiete: Internationale und europäische Geld- und Währungspolitik.

Mittag, Jürgen, Prof. Dr.

Studium der Politikwissenschaft, Mittleren und Neueren Geschichte sowie der Germanistik an den Universitäten Köln, Bonn und Oxford, M.A. 1997. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln und zugleich externer Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin (1997-2003). Von 2003-2010 Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für soziale Bewegungen der Ruhr-Universität Bochum und der Stiftung Bibliothek des Ruhrgebiets. Seit 2011 Professor für Sportpolitik und Leiter des Instituts für Europäische Sportentwicklung und Freizeitforschung der Deutschen Sporthochschule Köln (DSHS), zugleich auch Jean Monnet Professor. Verschiedene Forschungsaufenthalte und Gastprofessuren, u. a. in Florenz (European University Institute), Brüssel (TEPSA), Paris (Sciences Po) und Istanbul (Bosporus University). Vorsitzender des Kreisverbandes Bochum der Europa Union Deutschland.

Hauptforschungsgebiete: Sportpolitik, Europäische Integration, politische Parteien und Gewerkschaften, Kultur-und Tourismusforschung, soziale Bewegungen.

Möller, Joachim, Prof. Dr. Dr. h. c.

Studium Generale am Leibniz-Kolleg der Eberhard-Karls-Universität Tübingen; Studium der Philosophie, Sciences Politiques und Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Tübingen, Straßburg und Konstanz; Diplom in Volkswirtschaftslehre 1978 und Promotion 1981 an der Universität Konstanz. 1981-1984 Wissenschaftlicher Angestellter in einem Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) über Neue Makroökonomie; 1988-1991 verschiedene Lehraufträge an der Hochschule St. Gallen; 1991 Ernennung zum Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg; 1994-1995 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald; seit 1996 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg. Seit 2007 Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Nürnberg; 2004-2006 Vorsitzender des Ausschusses für Regionaltheorie und -politik des Vereins für Socialpolitik; 2000-2007 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des IAB; 2001-2006 Research Fellow des HWWA; 2005-2007 Direktor des Osteuropa-Instituts München; seit 2007 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Osteuropa-Instituts Regensburg.

Forschungsgebiete: Arbeitsmarkt, Regionaltheorie und -politik, Makroökonomie, Ost-und Südosteuropa-Forschung.

Molsberger, Josef, Prof. (emeritiert) Dr. Dr. h. c.

Studium und Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Wilhelms-Universität Bonn, Habilitation an der Universität zu Köln. 1977-2002 Professor für

Volkswirtschaftslehre an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen; 2003-2010 Präsident der Deutsch-Französischen Gesellschaften in Deutschland und Frankreich; Mitherausgeber von ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft.
Forschungsgebiete: Internationaler Handel, Wirtschaftssysteme.

Never, Henning, Dr.

Studium der Kommunikationswissenschaft und Politik an der Freien Universität Berlin (Abschluss M. A.) sowie der Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin mit Abschluss als Diplom-Volkswirt; Promotion 1993 an der Universität Potsdam. Business Consultant und Senior Manager in verschiedenen Bereichen der Deutschen Telekom AG, Bonn. Hauptarbeitsgebiete: Medienpolitik, Regulierung im Medienbereich, Corporate Governance.

Oberender, Peter, Prof. (emeritiert) Dr. Dr. h. c.

Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und der Ludwig-Maximilians-Universität München, Promotion und Dozententätigkeit an der Philipps-Universität Marburg. 1967 Guest Scholar bei der Brookings Institution, Washington D.C.; ab 1980 Lehrstuhl für Volkswirtschaft an der Universität Bayreuth (bis 2007); Mitglied des Wissenschaftsrats (1999-2005); Direktor an der Forschungsstelle für Sozialrecht und Gesundheitsökonomie an der Universität Bayreuth und seit 2000 Seniorpartner bei der Unternehmensberatung im Gesundheitswesen Oberender und Partner; Mitglied der Bayerischen Bioethik-Kommission (seit 2001); Gründungsdekan und Dekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena von 1990 bis 1994;

Gründungspräsident der Wilhelm Löhe Hochschule für angewandte Wissenschaften in Fürth.
Forschungsgebiete: Internationaler Handel, Wettbewerbstheorie und -politik, Gesundheitsökonomie (auch im internationalen Vergleich), Gesundheitssysteme im Transformationsprozess, Pharmamarkt.

Okruch, Stefan, Prof. Dr.

Studium der Betriebswirtschafts- und Volkswirtschaftslehre sowie Promotion an der Universität Bayreuth. Nach einer Professur an der Universität Kassel folgte 2002 eine Dozentur für Wirtschaftspolitik an der Andrassy Universität Budapest (AUB) und nach der Habilitation 2005 die Ernennung zum Universitätsprofessor an der AUB; 2003-2008 Gründungsdekan der ökonomisch-politikwissenschaftlichen Fakultät für internationale Beziehungen an der AUB; ab 2009 stellvertretender Rektor der AUB.

Forschungsgebiete: Schnittstellen von Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, ökonomische Analyse des Rechts, Neue Institutionenökonomie, Wettbewerbspolitik, Gesundheitsökonomie und -politik, Verhaltensökonomie.

Papier, Hans-Jürgen, Prof. Dr. Dres. h. c.

Jura-Studium, 1. Staatsexamen 1967, Promotion und Habilitation an der Freien Universität Berlin, 2. Staatsexamen 1971. 1974-1992 Professur für Staatsrecht an der Universität Bielefeld, dort Mitbegründer und Erster Leiter des Instituts für Umweltrecht; 1977-1987 nebenamtlich auch Richter am Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen; ab 1992 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie Öffentliches Sozialrecht, an der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU); von 1998 bis 2001 zunächst

Vizepräsident, von 2002 bis 2010 Präsident des Bundesverfassungsgerichts, danach bis 2011 wieder Hochschullehrer an der LMU.

Forschungsgebiete: Grundrechte, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Umweltrecht, verfassungsrechtliche Grundlagen des Sozial-, Verwaltungs-, Wirtschaftsverwaltungs- und Staatshaftungsrechts.

Paul, Stephan, Prof. Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften und Promotion an der Ruhr-Universität Bochum (RUB); Habilitation in Betriebswirtschaftslehre an der RUB. 1999-2000 Vertretung des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre (Schwerpunkt Banken und/oder Finanzierung) am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Leibniz Universität Hannover; seit 1999 Wissenschaftlicher Leiter des Arbeitskreises „Finanzierung“ der Schmalenbach-Gesellschaft – Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaftslehre e. V.; 2000 Ruf auf den Lehrstuhl für Wirtschaftslehre, insbesondere Angewandte Betriebswirtschaftslehre II (Finanzierung und Kreditwirtschaft) an der RUB; seit 2000 Geschäftsführender Vorstand des Instituts für Kredit- und Finanzwirtschaft; 2003-2005 wissenschaftlicher Koordinator der Finanzplatzinitiative Nordrhein-Westfalen des Finanzministeriums; seit 2010 Gutachter und Berater des Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis des EU-Parlaments.

Forschungsgebiete: Unternehmensfinanzierung, Intermediationstheorie, Regulierung, Ertrags- und Risikomanagement von Banken.

Piazolo, Daniel, Dr.

Bachelor of Science in Economics an der London School of Economics, London; Master in International and Development Economics an der Yale Graduate School – Economics Department, Connecticut; Promotion an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. 1995-2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaftliche Integration am Institut für Weltwirtschaft, Kiel; 2002-2005 Senior Economist und Projektleiter der FERI Euro Rating Services AG, Bad Homburg; seit 2005 Geschäftsführer der IPD Investment Property Databank GmbH, Wiesbaden; seit 2008 Mitglied des Board of Directors der IPD Group Ltd., London; Mitglied der Gesellschaft für Immobilienforschung und des Zentralen Immobilien-Ausschusses.

Arbeitsschwerpunkte: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, europäische Marktanalysen und Bewertungen, Immobilienmarkt.

Piel, Victor Wilpert, Dipl. Volkswirt
Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier. Lehrbeauftragter im Fachbereich Wirtschaftsund Sozialwissenschaften/Mathematik, Informatik der Universität Trier; Leiter des Weiterbildungsreferats bei der Industrie-und Handelskammer (IHK) für Rheinhessen in Mainz.

Forschungsgebiete: Öffentlicher Haushalt, Europäischer Haushalt, Dritter Sektor und Spendenmarkt.

Piepenschneider, Melanie, Dr.
Studium der Politikwissenschaft (Schwerpunkt Internationale Politik), Publizistik, Rechtswissenschaft und Gesellschaftswissenschaften an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz und der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.. 1991 stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Jugend und Europa am Institut für

Politikwissenschaft; 1991 Promotion in Europaforschung (Dr. phil.). 1991-1998 Leiterin der Abteilung Europaforschung der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), St. Augustin; 1998-2008 Leiterin der Akademie der KAS in Berlin; seit 2008 Leiterin der Hauptabteilung Politische Bildung der KAS; 1992-2006 Lehrbeauftragte an der Universität Mainz, der Universität zu Köln, der Ruhr-Universität Bochum und an der Humboldt-Universität Berlin.

Forschungsgebiet: Europäische Integration.

Pies, Ingo, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Promotion am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Unternehmensethik an der Katholischen Universität Eichstätt in Ingolstadt; Forschungsaufenthalte bei Gary S. Becker an der University of Chicago und bei James M Buchanan an der George Mason University in Fairfax, Virginia; Habilitation an der Universität Münster im Fach Volkswirtschaftslehre. 2001-2002 Vertretung des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Passau und „Group Leader on Economic Policy“ an der Free University of Bozen/Bolzano; seit 2002 Professor für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Schriftleitender Mitherausgeber von „ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft“.

Forschungsgebiete: Wirtschafts- und Unternehmensethik, Institutionenökonomik, Ordnungspolitik, Global Governance und Corporate Citizenship.

Plickert, Philip, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre in München und an der London School of Economics, Abschluss als Master of Science in Wirtschaftsgeschichte; Promotion (über die

ideengeschichtliche Entwicklung des Neoliberalismus) an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Seit 2007 Mitglied der Wirtschaftsredaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Arbeitsschwerpunkte: Ideengeschichte volkswirtschaftlichen Denkens, theoretische und politische Zusammenhänge volkswirtschaftlicher Fragen.

Preuße, Heinz Gert, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M., Habilitation an der Georg-August-Universität Göttingen. Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere internationale Wirtschaftspolitik, an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Forschungsgebiete: Regionalisierungstendenzen in Amerika, Globalisierung der Weltwirtschaft, Außenhandel und Entwicklung, Welthandelsordnung.

Quaas, Friedrun, Prof. Dr.

Studium der Mathematik 1972-1977 an der Universität Leipzig, Dipl.-Math.; 1977-1982 Tätigkeit als EDV-Organisatorin; 1982-1987 Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Leipzig, Dipl.-Ök.; 1987-1991 wissenschaftliche Assistentin im Wissenschaftsbereich Wirtschaftsgeschichte/Geschichte der Politischen Ökonomie, 1991 Promotion (Dr. oec.). 1992-1998 Habilitationsassistentin am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig; 1994-1995 Gastdozentin für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Merseburg; 1994-2004 Dozentin an der Frankfurt School of Finance & Management; 1998-2004 Dozentin an der Fernhochschule Hamburg; 1999 Habilitation in Volkswirtschaftslehre; 2001 und 2005

Gastprofessur an der Université Lumière Lyon 2,
Frankreich; 2005 Bestellung zur außerplanmäßigen
Professorin für Volkswirtschaftslehre am Institut für
Öffentliche Finanzen und Public Management der
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität
Leipzig. Präsidentin „Förderkreis Internationales Studium
der Wirtschaftswissenschaften e. V.“; wissenschaftliche
Betreuerin im Promotionskolleg Soziale Marktwirtschaft“
der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Forschungsgebiete: Geschichte der ökonomischen Theorie,
Wirtschaftspolitik, Ethik und Ökonomie, Ordnungspolitik
und Soziale Marktwirtschaft, evolutorische Ökonomik.

Rappen, Hermann, Dipl. Ök.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Gerhard-
Mercator-Universität – Gesamthochschule Duisburg. Seit
1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich
„Öffentliche Finanzen“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts
für Wirtschaftsforschung (RWI).

Forschungsgebiete: Finanz- und gesamtwirtschaftliche
Analyse öffentlicher Haushalte, Finanzausgleich,
Kommunal Finanzen, Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen,
Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung.

Rauscher, Anton, Prof. (emeritiert) Dr. Dr. h. c. mult.

1947-1948 Studium an der Philosophisch-Theologischen
Hochschule Freising; 1948-1956 Studium der Philosophie,
Theologie und der Christlichen Gesellschaftslehre in Rom;
1956 Promotion in Theologie und Eintritt in die Gesellschaft
Jesu (SJ). 1957-1960 Dozent für Sozialethik an der Sophia-
Universität in Tokio; Studium der Wirtschaftswissenschaften
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster von
1960 bis 1964; Habilitation für das Fach Christliche
Sozialwissenschaften 1968; Direktor der Katholischen
Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchen Gladbach

1963-2010; Inhaber des Lehrstuhls für Christliche
Gesellschaftslehre an der Universität Augsburg 1971-1996;
Gastprofessor an der Sogang Universität in Seoul/Südkorea
seit 1998; Mitherausgeber des „Handbuchs der Katholischen
Soziallehre“.

Forschungsgebiete: Wirtschaftsethik, Wirtschaftsund
Gesellschaftssysteme.

Reeder, Wolfgang, Diplomvolkswirt

Studium der Volkswirtschaftslehre von 1966 bis 1972 an
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
1972-1974 Assistent eines Abgeordneten im Bundestag;
1974-1979 Wissenschaftlicher Leiter des Curriculum-
Projekts „Wirtschaft und Gesellschaft“ der Konrad-
Adenauer-Stiftung; 1979-1986 ozent für Wirtschaftspolitik,
Lehrbeauftragter für Didaktik und Methodik; seit 1986
selbständig als Leiter der reetor-Wirtschaftsberatung.

Arbeitsschwerpunkte: Lokale und regionale
Wirtschaftsförderung, Kommunalpolitik, Organisation von
Netzwerken, Management und Selbst-Management,
Training und Coaching, Ordnungspolitik.

Reichert, Stephan, Dipl. Volkswirt

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier.
Leiter der Stabsstelle sowie Stellvertretender Leiter der
„Zentralen Dienstleistungen“ am Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

Forschungsgebiete: Öffentliche Verschuldung, Rating
öffentlicher Emittenten, Fiskalregeln, Föderalismus in
Deutschland und Europa sowie Subventionen (Beihilfen).

Richard , Marc, Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Ruhr-
Universität Bochum; Dozent am USW-Netzwerk der
European School of Management and Technology (ESMT);

Promotion 2006. Seit 2006 Mitarbeiter im Bereich Audit Corporate bei KPMG in Düsseldorf.

Forschungsgebiete: Rechnungslegung, deutsche und US-amerikanische Kapitalschutzsysteme und angrenzende Themengebiete.

Rösner, Hans Jürgen, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, dort 1975 Promotion; 1988 Habilitation im Fach Volkswirtschaftslehre und Lehrbefugnis für Sozialpolitik an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. 1988-1990 Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Guatemala und wissenschaftlicher Berater der Universidad Rafael Landívar in Guatemala Stadt; 1991 Privatdozent für Sozialpolitik und 1992 Berufung als Professor für Sozialpolitik an das Seminar für Sozialpolitik der Wirtschaftsund Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln.

Forschungsgebiete: Arbeitsökonomik, Gesundheitsökonomik, internationale Sozialpolitik, sozialpolitische Entwicklungszusammenarbeit und Regierungsberatung, Genossenschaftswesen, kooperative Zusammenarbeit in Entwicklungsländern.

Roos, Lothar, Prof. (emeritiert) Dr.

Von 1955 bis 1960 philosophisch-theologisches Studium an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br., in Luzern und am Priesterseminar St. Peter in Freiburg i. Br., 1960 Priesterweihe; 1960-1962 Vikar; 1962 Studienbeginn an der Wirtschaftsund Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Br.; 1964-1969 Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Christliche Gesellschaftslehre der Universität Freiburg i. Br.; 1969 Promotion zum Dr. theol.. 1969-1975 Dozent und Subregens am Priesterseminar St. Peter in Freiburg i. Br.; 1974 Habilitation für die Fächer

Christliche Gesellschaftslehre und Pastoraltheologie in Freiburg i. Br.; 1975 Berufung zum ordentlichen Professor für Christliche Anthropologie und Sozialethik an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz; ab 1979 Professor für Christliche Gesellschaftslehre und Pastoralsoziologie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, seit 2000 als Emeritus; seit 2001/2 Professor für Christliche Gesellschaftslehre und Soziologie an der Gustav-Siewert-Akademie in Weilheim/Bierbronn; 2001-2005 Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Theologischen Fakultät der Schlesischen Universität Kattowitz/Polen; seit 1984 geistlicher Berater des Bundes Katholischer Unternehmer (BKU) und seit 1995 Päpstlicher Ehrenprälat. Forschungsgebiete: Geschichte und Erkenntnistheorie der Katholischen Soziallehre (KSL), Grundsatzfragen und Anwendung der KSL im Kontext unterschiedlicher Kulturen, ethische Grundlagen der politischen und wirtschaftlichen Ordnung, religions- und kirchensoziologische Fragestellungen.

Ruckdäschel, Stephan, Dr.

Studium und Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth.

Unternehmerisch tätig in der Gesundheitsbranche (Manager Disease/Care Management, Pfizer Inc., Karlsruhe, Health/Econ, Basel).

Rudolf, Thomas, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Gesundheitsökonomie an der Universität Bayreuth, dort Promotion 2008. Anschließend Referent des Vorstandsvorsitzenden, dann 2010 Bereichsleiter der Sana-Kliniken; Mai 2013 Principal (Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung) der Economedic AG.

Forschungsgebiete: Gesundheitsökonomie.

Schäfer, Wolf, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und an der Freien Universität Berlin; 1968-1970 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, dort 1970 Promotion. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sonderforschungsbereich 17 der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Skandinavien- und Ostseeraumforschung) und am Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre; 1977 Habilitation in Volkswirtschaftslehre; 1979-1980 Lehrstuhlvertretung an der Universität Dortmund; ab 1981 Professor für Volkswirtschaftslehre an die Helmut-Schmidt-Universität Hamburg; 1984 Visiting Professor an der University of California, Berkeley/USA; Mitglied und ehem. Vorsitzender des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.

Forschungsgebiete: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Geld und Währung, Makroökonomische Theorie, Ordnungstheorie, Public Choice.

Scharrer, Hans-Eckart, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; Fulbright-Stipendiat an der Northwestern University in Illinois/USA, dort Master of Art; 1969 Promotion an der Universität Hamburg. Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Bank- und Versicherungsbetriebslehre; Leiter der Forschungsabteilung „Internationale Währungspolitik“ am Hamburgischen WeltWirtschafts- Archiv (HWWA) und Leiter der Abteilung „Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Industrieländern“ sowie Ernennung zum Vizepräsidenten des HWWA und zum amtierenden Präsidenten von 1996 bis 1999; 2000 Verleihung des Titels eines Professors durch die

Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr
Hamburg.

Forschungsgebiete: monetäre und realwirtschaftliche
Aspekte der europäischen und internationalen
Wirtschaftsintegration.

Schmidt, André, Prof. Dr.

Studium und Promotion im Fach Wirtschaftswissenschaften
an der Universität Hohenheim, Habilitation an der Georg-
August-Universität Göttingen. Lehrstuhlvertretungen an
den Universitäten Bochum und Kassel; 2007 Professor für
Internationale Wirtschaftspolitik an der Universität für
Wirtschaft und Recht (EBS) in Oestrich/Winkel; seit 2008
Professor an der Universität Witten/Herdecke.

Forschungsgebiete: Internationale Wirtschaftspolitik,
Internationale Unternehmenswirtschaft,
Weltwirtschaft.

Schmitz, Wolfgang, C.R. Dr. Dr. h. c. (verstorben)

Bundesminister für Finanzen a. D. (Österreich); Präsident
der Österreichischen Nationalbank a.D..

Forschungsgebiete: Wirtschaftssysteme, öffentliche
Finanzen.

Schneider, Hermann, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang
Goethe-Universität Frankfurt/M. und an der Philipps-
Universität Marburg, Promotion 1977. Wissenschaftlicher
Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung im In- und
Ausland: als Landesbeauftragter der Stiftung in Kolumbien
und in Chile sowie als Stellvertreter und als Leiter des
Wissenschaftsprojekts der Stiftung für Lateinamerika in
Buenos Aires mit dem Schwerpunkt Ordnungsfragen für
Wirtschaft und Gesellschaft.

Arbeitsschwerpunkte: Wirtschaftliche und soziale Ordnungspolitik, insbesondere in Entwicklungsländern, Formen wirtschaftlicher Kooperation in Entwicklungsländern, Entwicklungspolitik, Soziale Marktwirtschaft.

Schönig, Werner, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozialpolitik, an der Universität zu Köln und in Stockholm. Promotion; 1994-2003 Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln; seit 1992 verschiedene Einsätze als Gutachter, Berater und Sachverständiger für wissenschaftliche Institute und Gebietskörperschaften; 2000 Habilitation für Sozialpolitik an der Universität zu Köln; seit 2004 Professor im Fachbereich Sozialwesen der Katholischen Hochschule Nordrhein-Westfalen, Abteilung Köln.

Forschungsgebiete: Sozialpolitik, Verbände und soziale Dienste, Armut, Arbeitsmarkt, Sozialraum, sozialökonomische Fragestellungen.

Schoser, Franz, Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, der Universität zu Köln und der Universität Wien, 1956 Diplomkaufmann; 1959 Promotion bei Alfred Müller-Armack. 1957 bis 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Industrie-und Handelskammer (IHK) zu Köln, verschiedene Positionen in der IHK; 1973 Verbindungsreferent zwischen dem Präsidenten und dem Hauptgeschäftsführer (HGF) beim Deutschen Industrie-und Handelstag in Bonn; 1977 Stellvertretender HGF der IHK zu Köln und 1978 Stellvertretender HGF des Deutschen Industrie-und Handelstages; 1980 bis 2001 Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie-und Handels(kammer)tages in Bonn/Berlin.

Arbeitsschwerpunkte: Europapolitik, deutsch-französische Beziehungen, internationale Entwicklungszusammenarbeit.

Schüller, Alfred, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; 1962-1964

Handlungsbevollmächtigter der Deutschen Revisions- und Treuhand AG; 1964-1968 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Mittelstandsforschung; 1966 Promotion an der Universität Bonn; 1968-1973 Assistent und Akademischer Rat in der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, dort Habilitation 1972. Von 1973 bis 1976 Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln; 1976 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg und geschäftsführender Direktor der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme (bis 2005); 1991-1993 Lehraufträge an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Mitherausgeber und Mitglied der Schriftleitung von ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Forschungsgebiete: Ordnungsfragen der internationalen Wirtschafts- und Währungsbeziehungen, vergleichende Analyse von Wirtschaftssystemen.

Schumm, Andreas, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Tätigkeit als Regionalplaner und ab Januar 2012 Geschäftsführer des Regionalverbands Heilbronn-Franken.

Arbeitsgebiete: Forschungs- und Technologiepolitik, Innovationsförderung.

Seitel, Hans Peter, PD Dr.

Studium, Promotion und Habilitation im Fach Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Gutenberg-

Universität Mainz.

Forschungsgebiete: Wettbewerbspolitik und Deregulierung,
Internationale Ordnungspolitik,
Rundfunkpolitik, Beschäftigungspolitik.

Siebke , Jürgen, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften von 1956 bis 1960
an der Ludwig-Maximilians- Universität München und an
der Rheinischen Wilhelms-Universität Bonn, 1961-1962

Promotionsstudium an der Christian-Albrechts-Universität
zu Kiel, 1965 Promotion in Bonn. 1968-1970 Habilitations-
Stipendium der Deutschen Forschungs-Gemeinschaft;

1968-1969 Visiting Scholar an der Ohio State University,
Department of Economics, Columbus/Ohio; 1971

Habilitation an der Universität Bonn; 1971-1975

ordentlicher Professor für Theoretische

Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität
zu Kiel; 1975-1983 ord. Professor für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Makroökonomik, an der Universität Essen-
Gesamthochschule; ab 1983 Ordinarius für

Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; 1997-2001

Rektor der Universität Heidelberg; 1987-1991 Vorsitzender
des Ausschusses für Geldtheorie und Geldpolitik des Vereins
für Socialpolitik.

Forschungsgebiete: Monetäre Makroökonomik,
Internationale Währungspolitik, Einkommens-und
Vermögensverteilung.

Siegmund , Uwe, Dr.

Studium der Ökonomie an der Universität Leipzig,

Promotion an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Chief Investment Strategist der R+V Versicherung AG,
Wiesbaden.

Arbeitsgebiete: Finanzregulierung, Versicherung, Risiko- und Asset Management.

Sket , Michael, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre in Hamburg, Paris und Münster, Diplom in Münster; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Prof. Smeets an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Promotion 2007. Mitarbeiter in der Abteilung Internationale und europäische Wirtschaft der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main (2007-2011), abgeordnet zur EU-Kommission nach Brüssel und Mitarbeit im Referat Prognose und Wirtschaftsentwicklung in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (seit Okt. 2011). Forschungsgebiete: Reale und monetäre Außenwirtschaft, internationale Makroökonomie.

Smeets, Heinz-Dieter, Prof. Dr.

Studium der Wirtschaftswissenschaften mit dem Schwerpunkt Wirtschaftspolitik an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg; 1977 Research Fee Student an der London School of Economics and Political Science; 1981 Promotion an der Universität Bayreuth, dort 1987 Habilitation. Seit 1991 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; seit 1992 Leiter der Forschungsstelle für Europäische Wirtschaftsbeziehungen in der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Düsseldorf; seit 2006 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaftsbeziehungen.

Forschungsgebiete: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Geldtheorie und -politik, Empirische Wirtschaftsforschung.

Söllner, Fritz, Prof. Dr.

Studium der Betriebswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Universität Bayreuth. 1991-1992 Forschungsaufenthalt als John F. Kennedy-Fellow an der Harvard University (Center for European Studies), Cambridge/USA; 1997-1998 Lehrstuhlvertretung für Volkswirtschaftslehre (insbesondere Finanzwissenschaft) an der Technischen Universität Ilmenau, seit 1998 Inhaber dieses Lehrstuhls. Forschungsgebiete: Fragen der Finanzverfassung und der Steuerpolitik, Umweltökonomie, Dogmengeschichte, Neue Politische Ökonomie.

Starbatty, Joachim, Prof. Dr. Dr. h. c.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. und an der Universität zu Köln, Diplom-Volkswirt mit Wahlpflichtfach Politische Wissenschaft; 1965-1969 Wissenschaftlicher Assistent von Prof. Alfred Müller-Armack, 1967 Promotion. 1969-1972 Wissenschaftlicher Mitarbeiter für Allgemeine Wirtschaftspolitik und Internationale Währungspolitik der CDU/CSUBundestagsfraktion; 1975 Habilitation an der Universität zu Köln; 1976 Professur für Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität-Bochum; 1983 bis zur Emeritierung 2006 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen; 1991-1993 Mitglied des Gründungssenats und Vorsitzender der Gründungskommission „Wirtschaftswissenschaft“, zudem 1991-1992 Gründungsdekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder; mehrere Gastprofessuren in den USA und in Japan. Forschungsgebiete: Ordnungspolitik einschl. Transformation von Wirtschaftssystemen, Dogmengeschichte,

Stabilisierungspolitik, Industrie-und Technologiepolitik, internationale Politikkoordination, europäische Integration.

Stockmann, Kurt, Dr.

Juristische Ausbildung in Freiburg/Br. und Berlin, Promotion an der Freien Universität Berlin. Forschungsstudium an der London School of Economics; Cycle Etranger an der Ecole Nationale d'Administration, (ENA), Paris; von 1971 bis 2004 im Bundeskartellamt in zahlreichen Funktionen, 1996-2004 Vizepräsident; Vorsitz des OECD-Ausschusses Wettbewerbspolitik und -recht (1985-1994); Vorsitz des Vergabeüberwachungsausschusses des Bundes (1994-1996); seit 2004 Lehrauftrag Wettbewerbsrecht an der Freien Universität Berlin.

Forschungsgebiete: Wettbewerbsrecht national, auf EU-Ebene und international, Vergaberecht.

Straubhaar, Thomas, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern, Diplom (Lic. rer. pol.), dort 1983

Promotion; 1985-1986 Forschungsaufenthalt an der University of California in Berkeley/USA; 1987 Habilitation an der Universität Bern. Lehrbeauftragter an den Universitäten Konstanz (1989-1990) und Basel (1989-1992); von 1990 bis 1991 Vertretung eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.; 1992-1999 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität der Bundeswehr Hamburg; Präsident des Hamburgischen WeltWirtschafts-Archivs (HWWA) von 1999 bis 2006; seit 1999 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; seit 2005 Direktor des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI).

Forschungsgebiete: Wirtschaftspolitik, Ordnungspolitik, Globalisierung, Migration, internationale

Wirtschaftsbeziehungen, Demographie, Sozialpolitik, Grundeinkommen.

Tangermann, Stefan, Prof. (emeritiert) Dr. Studium der Agrarwissenschaft und der Volkswirtschaftslehre, Abschluss und Promotion in Volkswirtschaftslehre an der Georg-August-Universität Göttingen. Professor für Volkswirtschaftslehre und Agrarökonomie an der Goethe-Universität Frankfurt/M.; von 1980 bis 2009 Professor für Landwirtschaftliche Marktlehre an der Fakultät für Agrarwissenschaften der Georg-August-Universität Göttingen, Vizepräsident dieser Universität; 2002 Direktor für Nahrungsmittel, Landwirtschaft und Fischerei und von 2006 bis 2008 Leiter des Direktorats für Handel und Landwirtschaft der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) in Paris; seit 1994 Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, ab 2012 deren Präsident. Forschungsgebiete: Agrarmärkte, Agrarmarktpolitik der Europäischen Union, Internationaler Agrarhandel, Welthandelsorganisation (WTO), Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, quantitative Sektorenanalyse.

Thieme, Hans Jörg Prof. (emeritiert), Dr. Studium der Volkswirtschaftslehre und der Rechtswissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und an der Philipps-Universität Marburg; dort Promotion zum Dr. rer. pol. (1968); Professor für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Universität Essen (1972-77), an der Ruhr-Universität Bochum (1977-90) und an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (1991-2006). Vorsitzender des Ausschusses zum Vergleich der Wirtschaftssysteme im Verein für Socialpolitik (1991-1995). Gastprofessor an der Universität Maribor Slowenien

(1992-2004). Vorstandsvorsitzender der Akademie Deutscher Genossenschaften (1993-1997).
Forschungsgebiete: Volkswirtschaftstheorie, Ordnungstheorie und -politik, Geldpolitik und Finanzmärkte, Wirtschaftssysteme und Transformationsprozesse in Ost-und Südosteuropa.

Tuchtfeldt, Egon, Prof. Dr. Dr. h. c. (verstorben)
Studium der Wirtschaftsund Sozialwissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und der Universität Hamburg, dort Promotion. 1955 Privatdozent für Volkswirtschaftslehre in Hamburg; 1959 Professor für Volkswirtschaftslehre und Leiter des Instituts für Industrie-und Verkehrspolitik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; von 1962 bis 1989 Ordinarius für praktische Nationalökonomie an der Rechts-und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Forschungsgebiete: Allgemeine und sektorale Wirtschaftspolitik, internationale Wirtschaftsbeziehungen, Wirtschaftssysteme (insbesondere Soziale Marktwirtschaft), Wettbewerbspolitik, europäische Integration, Dogmengeschichte.

Vargas, Mauricio, Dr.
Studium der Internationalen Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Lateinamerika an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und in Mexiko; Wissenschaftlicher Assistent mit den Arbeitsschwerpunkten internationale Finanzmarktstabilität sowie Emerging Markets und Promotion am Lehrstuhl für Entwicklungsökonomie der Universität Tübingen. Geschäftsführer der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft; seit 2011 in der Union Investment verantwortlich für die regelmäßigen Ratings von 100 Ländern.

Forschungsgebiete: Finanz-, Währungs- und Staatsschuldenkrisen, volkswirtschaftliche Analyse von Emerging Markets.

Vaubel, Roland, Prof. Dr.

Studium an der Ludwig-Maximilians-Universität München, in Oxford (1970 Bachelor of Arts in Philosophy, Politics and Economics) und an der Columbia University/New York (1972 Master of Arts in Economics); Wissenschaftlicher Mitarbeiter (1973-1978) und Forschungsgruppenleiter am Institut für Weltwirtschaft, Kiel (1981-1984); an der Universität zu Kiel Promotion 1977 und Habilitation 1980. 1979-1980 Associate Professor, dann Ordinarius an der Erasmus Universität Rotterdam; Visiting Professor an der Graduate School of Business der University of Chicago (1981); Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim (seit 1984). Mitglied des wissenschaftlichen Kollegiums des Promotionskollegs „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Forschungsgebiete: Geld- und Währungspolitik, Internationale Organisationen.

Veit-Bachmann, Verena, Dr.

Ehemalige Assistentin von Prof. Dr. Friedrich A. Lutz. Forschungsgebiete: Geld und Währung.

Vogel, Lars, Diplomvolkswirt

Studium der Volkswirtschaftslehre ab 1998 an der Universität Rostock, 2001 Wechsel zum Sozialökonomischen Studium an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP), (2005 als Department für Wirtschaft und Politik in die Universität Hamburg integriert); 2005 Diplom in Volkswirtschaftslehre. Tätigkeit bei der HSH Nordbank in Hamburg; 2006 wissenschaftlicher

Referent und seit 2008 als Geschäftsführer bei der Ludwig-Erhard-Stiftung e. V. Bonn.

Themenschwerpunkte: ordnungspolitische und zeitgeschichtliche Fragen zu Ludwig Erhard und der Sozialen Marktwirtschaft.

Wagner, Adolf, Prof. (emeritiert) Dr. Dr. h. c.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München; wissenschaftlicher Referent am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen; Promotion und Habilitation an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Professor für Volkswirtschaftslehre (und Mathematik) von 1975 bis 1979 an der Fachhochschule Reutlingen; 1979-1980 Professor für Statistik und 1980-1986 Ordinarius sowie Co-Direktor des Instituts für Sozial- und Familienpolitik an der Philipps-Universität Marburg; von 1986 bis 1996 Ordinarius und Abteilungsdirektor für Wirtschaftstheorie sowie Direktor des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Tübingen; 1996-2004 Ordinarius für Empirische Wirtschaftsforschung und Direktor des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Leipzig; Mitherausgeber der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik ab 1983, geschäftsführend von 1995 bis 2005. Forschungsgebiete: Empirische Wirtschaftsforschung, insbes. Konjunktur-Wachstums- und Strukturpolitik, Bevölkerungspolitik, Evolutorische Ökonomik.

Watrin, Christian, Prof. (emeritiert) Dr.

Studium an der Universität zu Köln, Abschluss als Diplomkaufmann und Diplomvolkswirt; dort Promotion und Habilitation. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Alfred Müller-Armack; 1964 Ruf an die Ruhr-Universität Bochum; von 1971 bis zur Emeritierung 1995 Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik, zugleich

Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln und Herausgeber der Zeitschrift für Wirtschaftspolitik; 1987-1992 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; 2000-2002 Präsident der Mont Pèlerin Society.

Forschungsgebiete: Wirtschaftspolitik, insbes. Ordnungspolitik, Wirtschaftssysteme.

Wegner, Prof. Dr. Gerhard

Studium der Volkswirtschaftslehre, Sozialwissenschaften und Philosophie an der Georg-August-Universität Göttingen; Promotion an der Universität Mannheim; Habilitation an der Universität Witten/Herdecke. 1996 Gastdozent an der Universität New York; von 1998 bis 2000 Professor für Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum; seit 2000 Inhaber des Lehrstuhls für Institutionenökonomik und Wirtschaftspolitik an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt; Mitarbeiter am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). Mitglied des wissenschaftlichen Kollegiums des Promotionskollegs „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Forschungsgebiete: Ordnungstheorie und -politik, politischer und ökonomischer Liberalismus, Neue Institutionenökonomik, Systemwettbewerb in der EU, Evolutorische Ökonomik, Umweltpolitik, Innovationspolitik.

Weigelt, Klaus, Diplomvolkswirt

Studium der Theologie und der Volkswirtschaftslehre, Abschluss Diplomvolkswirt, an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.. Seit 1971 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung als Leiter der Akademie (1981-1992), als Landesbeauftragter in Caracas/Venezuela (1975-1981), als Leiter des

Europabüros in Brüssel (1992-1998) und als Leiter der Außenstelle in Budapest (2002-2006); im Vorstand der Stiftung Königsberg und der Ernst-Wiechert Gesellschaft. Forschungsgebiete: Ordnungspolitische und wirtschaftspolitische Fragen der Sozialen Marktwirtschaft, Ostpreußen – Königsberg.

Welsch , Thomas, Diplomvolkswirt

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg.

Wessels, Wolfgang, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und der Politischen Wissenschaft an der Universität zu Köln und in den USA. 1973 bis 1993 Direktor des Instituts für Europäische Politik in Bonn; von 1980 bis 1996 Leiter des Department of Political and Administrative Studies am College of Europe in Bruges/Belgien; seit 1994 Inhaber des Jean Monnet Lehrstuhls für Politische Wissenschaft am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln; Vorstand des Instituts für Europäische Politik (Berlin); Vorsitzender der Trans European Policy Association (Brüssel); Mitherausgeber des „Jahrbuch der Europäischen Union“, von „Europa von A – Z“ und des „Taschenbuch der europäischen Integration“. Forschungsgebiete: Politisches System der Europäischen Union, Theorien Internationaler Beziehungen und europäische Integration, Vertiefung und Erweiterung der EU, Rolle der EU im internationalen System.

Westerhoff, Horst-Dieter, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Nach Tätigkeit im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI) und in der CDU/CSU Bundestagsfraktion Gruppenleiter im Bundeskanzleramt von 1989 bis 2006; Honorarprofessor für Statistik an der Universität Gesamthochschule Essen; Professor an der Steinbeis Hochschule in Berlin; Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e.V. (Strukturgesellschaft), Berlin. Forschungsgebiete: Wirtschafts- und Sozialstatistik.

Wichert, Peter, Dr.

Studium der Rechtswissenschaft und Promotion an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. 1974-1976 Oberfinanzdirektion Köln; 1976-1979 und 1981-1984 Bundesministerium der Finanzen, 1986-1989 als Parlament- und Kabinettsreferent; 1979-1981 Internationaler Währungsfonds, Washington; 1984-1986 Referent der Arbeitsgruppe Finanzen der CDU/CSU-Fraktion; 1989-1990 Bundesministerium der Verteidigung, Leiter des Ministerbüros, ab Oktober 1990 Leiter des Planungsstabs; 1991-2000 und 2005-2009 Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung; seit 2012 Mitglied des Beirats für Innere Führung.

Willgerodt, Hans, Prof. Dr. (verstorben)

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Rheinischen Wilhelms-Universität Bonn. Berufung 1963 zum Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln; von 1963 bis 1989 Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik; bis 1995 Herausgeber der „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik“; Schriftleiter des „ORDO-Jahrbuchs für die Ordnung von

Wirtschaft und Gesellschaft“; Mitglied des Beirats beim Bundeskartellamt; Mitglied der Mitbestimmungskommission; Mitglied der Mont Pèlerin Society.

Forschungsgebiete: Wirtschaftspolitik, insbes. Ordnungspolitik, Theorie und Politik der Außenwirtschaft.

Winning, Alexandra von, Dr.

Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 2003 Studium (Economic Ethics) an der Venice International University; Studium der Wirtschaftswissenschaften von 2005 bis 2009 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, dort Promotion zum Dr. rer. pol. (Wirtschaftsethik). Beraterin für Unternehmen und Organisationen.

Arbeitsschwerpunkte: Wirtschaftsethik, Unternehmensethik, Nachhaltigkeit, Corporate Social Responsibility (CSR), New Governance.

Winterberg, Jörg M., Prof. Dr.

Studium der Physik und der Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und der Julius-Maximilians-Universität Würzburg sowie an der Handelshochschule Umea/Schweden; Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Lüneburg. Leiter der Abt.

„Wirtschaft und Entwicklung“ im Bereich „Forschung und Beratung“ der Konrad-Adenauer- Stiftung, St. Augustin, von 1994 bis 1998; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel von 1998 bis 2007; Visiting Professor am Institut für Politische Wissenschaften der Universität Linköping/Schweden (2007/2008) und an der Beacom School of Business, University of South Dakota/USA (2008); seit 2008 Rektor der SRH Hochschule Heidelberg. Mitglied des

wissenschaftlichen Kollegiums des Promotionskollegs „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Forschungsgebiete: Währungsintegration, Zukunft des Sozialstaats, Evaluierung.

Wogau, Karl von, Dr.

Studium der Rechts-und Wirtschaftswissenschaften an der Eberhard-Karls-Universität Freiburg i. Br., an der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; 1970 Juristische Staatsprüfung, betriebswirtschaftliche Ausbildung am Institut Européen d'Administration des Affaires (INSEAD) in Fontainebleau/Frankreich, zweite Juristische Staatsprüfung; 1971 Promotion zum Dr. jur.. Manager in einem Privatunternehmen von 1971 bis 1984, danach Eintritt in eine Rechtsanwaltskanzlei; 1991 -2010 Mitglied im Bezirksvorstand der CDU Südbaden; von 1979 bis 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments (EP), maßgebliche Beteiligung am Programm „Binnenmarkt 1992“, Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik von 1994 bis 1999, Berichterstatter des EP für die Entscheidung über die Einführung des Euro, von 2004 bis 2009 Vorsitzender des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung; Mitglied in der Delegation für die Beziehungen zur NATO; 1979 Gründungsmitglied der „Kangaroo Group“, die sich für die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, die Stabilität des Euro und eine gemeinsame Außen-und Verteidigungspolitik einsetzt, seit 2010 Generalsekretär der „Kangaroo Group“. Arbeitsschwerpunkte: EU-Binnenmarkt, EU-Währungspolitik, EU-Außen- und Verteidigungspolitik, Soziale Marktwirtschaft in der EU.

Wohlgemuth, Michael, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br., Promotion an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Habilitation an der Universität Witten-Herdecke. Von 2002-2012 Geschäftsführender Forschungsreferent des Walter-Eucken-Instituts in Freiburg i. Br.; Präsident der Jenaer Allianz; seit Oktober 2011 Professor für Internationale Governance and der Universität Bayreuth; seit 2012 Gründungsdirektor der Denkfabrik Open Europe Berlin. Mitglied des wissenschaftlichen Kollegiums des Promotionskollegs „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Forschungsgebiete: Politischer und ökonomischer Wettbewerb, Systemwettbewerb, Ordnungspolitik, Europäische Integration, Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft.

Wolburg, Martin, Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre von 1988 bis 1993 an der Technischen Universität Berlin, Diplom-Volkswirt; Postgraduierten-Studium von 1993 bis 1994 an der Universität Konstanz, Lic. oec. int.; von 1994 bis 1999 Graduiertenkolleg Integrationsforschung Hamburg, Promotion. Anschließend Senior Economist (Finanzdienstleistungen) Research AM Generali Invest, Köln.

Wrobel, Ralph Michael, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und dort Promotion zum Dr. sc. pol.. Lektor für Wirtschaftspolitik von 1999 bis 2001 an der Universität Tartu/Estland, anschließend Dekanatsreferent der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt; seit 2004 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Westsächsischen Hochschule in Zwickau, Sachsen.

Forschungsgebiete: Soziale Marktwirtschaft und Ordnungspolitik, Emerging Markets in Mittel-und Osteuropa sowie Asien, insbesondere Estland, Korea, China und den „Tigerstaaten“.

Zabel, Hans-Ulrich, Prof. Dr.

Studium der Ökonomischen Kybernetik (1973) und Betriebswirtschaftslehre in Magdeburg, Promotion und Habilitation an der Technischen Universität in Magdeburg. Von 1979 bis 1988 Verwaltungsdirektor der Pädagogischen Hochschule Magdeburg; Lehrstuhlvertretung in Frankfurt/M. von 1992 bis 1995; seit 1995 Professor für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Betriebliches Umweltmanagement, an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Forschungsgebiete: Nachhaltigkeitsmanagement – Konzeption, Instrumente sowie gesamtwirtschaftliche, systemische und verhaltensbezogene Einbindung, institutionelle Arrangements nachhaltigen Wirtschaftens, sozialpsychologische Aspekte des Umweltschutzes, Umweltethik, unternehmerische Verantwortung, Nachhaltigkeit und ökonomische Theorie.

Zimmermann, Horst, Prof. (emeritiert) Dr. Dr. h. c.

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie an der North Western University, Evanston, Illinois/USA, Diplom-Kaufmann und Dr. rer. pol..

Forschungsaufenthalte an der University of Pennsylvania, The Brookings Institution, The Urban Institute (Washington D. C.), und an der Cambridge University; Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg; Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums.

Forschungsgebiete: Fiskalföderalismus, Staatsschulden, Kommunal Finanzen, Regionalökonomie, Probleme des Wohlfahrtsstaates.

Zimmermann, Klaus W., Prof. Dr. (verstorben)

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion und Habilitation an der Universität zu Köln. Von 1976 bis 1985 Research Fellow am Internationalen Institut für Umwelt und Gesellschaft des Wissenschaftszentrum Berlin (WZB); ab 1986 Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg; Geschäftsführender Herausgeber der Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht.

Forschungsgebiete: Neue Politische Ökonomie (Public Choice), Verfassungsökonomik, Neue Institutionenökonomik, Behavioral Economics, Umweltökonomik, Policy Analysis.

Zweynert, Joachim, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und der Politologie an der Universität Hamburg, Diplom-Volkswirt und Promotion dort 2001; von 1997 bis 1999 Forschungsaufenthalt in St. Petersburg, Russland; Lehrbeauftragter der Universität Hamburg ab 2002 (Wirtschaftspolitik); von 2004 bis 2007 Leiter eines Forschungsprojekts des Hamburgischen WeltWirtschafts-Archivs (HWWA)/Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI); Habilitation 2006 an der Universität Hamburg. Privat-Dozent für Internationale Politische Ökonomie an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Witten/Herdecke; Leiter des Themenfelds „Ordnungsökonomik und institutioneller Wandel“ am HWWI; seit 2007 wissenschaftlicher Leiter der Zweigniederlassung Thüringen des HWWI in Erfurt; 2013 Professur für Internationale

Politische Ökonomik an der Universität Witten-Herdecke.
Mitglied des wissenschaftlichen Kollegiums des
Promotionskollegs „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-
Adenauer-Stiftung.

Forschungsgebiete: Ordnungspolitik,
Institutionenökonomik, Internationale Politische Ökonomie
mit Schwerpunkt Mittel-und Osteuropa, Geschichte des
ökonomischen Denkens, Europäische Integration, Russland.

Abkürzungsverzeichnis

a. D. außer Dienst

AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
(eigentlich: Vertrag von Maastricht)

AHK Auslandshandelskammern

AKP(-Staaten) Internationale Organisation von 79 Ländern
(2010) in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, meist
ehemalige Kolonien europäischer Länder, die mit der EU
Verträge über Handel, wirtschaftliche Kooperation und
Entwicklung geschlossen haben. Der erste Vertrag wurde
1975 in Lomé geschlossen (Lomé-Abkommen).

AO Abgabenordnung

ARGE „Arbeitsgemeinschaft“. Mischverwaltung zwischen
einer Kommune und der Regionalen Agentur für Arbeit
zwecks Umsetzung des Sozialgesetzbuchs II – ab 1. 1. 2011
in Gestalt der „gemeinsamen Einrichtung“.

BA Bundesagentur für Arbeit – auch: Bachelor

Aufl. Auflage

Bd. Band

BGBl. Bundesgesetzblatt

BNE Brutto-Nationaleinkommen

BSP Brutto-Sozialprodukt

bspw. beispielsweise

ca. cirka (ungefähr, etwa)

CDS Credit Default Swaps

d. h. das heißt

Dipl. Kfm. Diplom Kaufmann

Dipl. Kfr. Diplom Kauffrau

Dipl. Ök. Diplom Ökonom/in

Dipl. Vw. Diplom Volkswirt/ in

ders. derselbe

dies. dieselbe

Drs. Drucksache; Doctores

e. a. (et alii) und andere
ebd. Ebenda
EEA Einheitlich Europäische Akte
EG Europäische Gemeinschaft
EGKS Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EP Europäisches Parlament
erw. erweitert
etc. et cetera
EU Europäische Union
EuGH Europäischer Gerichtshof
EUV Vertrag über die Europäische Union
EWG Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV Vertrag über die Europäische
Wirtschaftsgemeinschaft
evtl. eventuell
f. folgende
ff. fortfolgende
F.u.E. Forschung und Entwicklung
G 7 Internationales Netzwerk von 7 großen
Industrieländern (1976-1998) zur Beratung globaler
Fragen
G 8 Mit dem Beitritt Russlands 1998 wurde G 7 zu G 8
G 20 Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und
Schwellenländer (19 Staaten und die EU – seit 1999)
geb. geboren
gest. gestorben
ggf. gegebenenfalls
GIGA German Institute of Global and Area Studies (in
Hamburg)
GOPA Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung
Hrsg. Herausgeber
hrsg. herausgegeben
HWWI Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut

i. A. im Allgemeinen
IAB Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung der
Bundesagentur für Arbeit
i. d. F. d. in der Fassung des
i. d. F. v. in der Fassung von
i. d. R. in der Regel
i. e. S. im eigentlichen Sinne
insbes. insbesondere
i. R. im Ruhestand
i. V. m. in Verbindung mit
i. w. S. im weiteren Sinne
Jg. Jahrgang
Jh. Jahrhundert
KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau
MA Master of Arts
m. a. W. mit anderen Worten
Mio. Million
Mrd. Milliarde
M. u. E. Monitoring und Evaluierung
NF Neue Folge
n. F. neue Fassung
Nr. Nummer
o. g. oben genannte
o. J. ohne Jahrgang
OPEC Organisation Erdöl exportierender Länder
p. a. per annum (pro Jahr)
PD Privatdozent
RA Rechtsanwalt
RGBl. Reichsgesetzblatt
S. Seite
s. a. siehe auch
sog. Sogenannte
SGB Sozialgesetzbuch
Sp. Spalte

Std. Stunde

u. a. unter anderem; und andere

u. a. m. unter anderem mit

u. d. T. unter dem Titel

überarb. Überarbeitet

UNDP United Nations Development Program (zentrale
Organisation der UN-Entwicklungsfonds und –
programme)

usw. und so weiter

v. a. vor allem

v. H. von Hundert (= Prozent)

vgl. vergleiche

z. B. zum Beispiel

ZfgG Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen

z. T. zum Teil

z. Z. zur Zeit

Verzeichnis wichtiger wirtschaftswissenschaftlicher Forschungs-und Beratungsinstitute

Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e. V. (ASM)

Mohlstraße 26
72074 Tübingen
Tel.: 07071/ 550 600
<http://www.asm-ev.de/>
mail@asm-ev.de

Bund Katholischer Unternehmer (BKU)

Georgstr. 18
50676 Köln
Tel.: 0221/ 27 237-0
www.bku.de
service@bku.de

Council on Public Policy Verein zur Förderung der vergleichenden deutsch-amerikanischen Politikberatung e. V.

Universität Bayreuth, GSP
95440 Bayreuth
Tel.: 0921/ 55 50 54
www.council.uni-bayreuth.de
cpp@uni-bayreuth.de

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW)

Mohrenstr. 58
10117 Berlin
Tel.: 030/ 89 789-0
<http://www.diw.de/>
kgeppert@diw.de

Die Familienunternehmer-ASU e. V.

Charlottenstr. 24
10117 Berlin
Tel.: 030/ 300 65 310 (Sekretariat)
www.familienunternehmer.eu
plage@familienunternehmer.eu

ECONWATCH – Gesellschaft für Politikanalyse e. V.

Poststr. 12
10178 Berlin
www.econwatch.org
info@econwatch.org

**Europa Kolleg Hamburg
Institut für Integrationsforschung**

Windmühlenweg 27
22607 Hamburg
Tel.: 040/ 82 27-0
<http://www.europa-kolleg-hamburg.de>
info@europa-kolleg-hamburg.de

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln**

Wörthstraße 26
50668 Köln
Postfach 13 01 36 , 50495 Köln

Tel.: 0221/ 42 69 79
<http://wiso-koeln.definanzfors/index.htm>
info@fifo-koeln.de

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.

Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Tel.: 0228/ 883-0
<http://www.fes.de/> 2

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Heimhuder Str. 71
20148 Hamburg
Tel.: 040/ 34 05 76-0
www.hwwi.org
info@hwwi.org

ifo Institut für Wirtschaftsforschung München e. V.

Poschingerstraße 5
81679 München
Tel.: 089/ 92 240
<http://www.ifo.de/>
ifo@ifo.de

Institut der deutschen Wirtschaft e. V. (IW)

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
Tel.: 0221/ 49 81-0
<http://www.iwkoeln.de/>
welcome@iwkoeln.de

Institut Finanzen und Steuern e. V.

Gertraudenstr. 20
10178 Berlin
Tel.: 030/ 20 28 14 75
<http://www.ifst.de/>
office@ifst.de

**Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
Tübingen e. V. (IAW)**

Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen
Tel.: 07071/ 98 96-0
<http://www.iaw.edu>
iaw@iaw.edu

Institut für Ost-und Südosteuropaforschung (IOS)

Landshuter Str. 4
93047 Regensburg
Tel.: 0941/ 943 54-10
www.ios-regensburg.de
info@ios-regensburg.de

Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW)

Universität Kiel
Hindenburgufer 66
24105 Kiel
Tel.: 0431/ 88 14-1
<http://www.ifw-kiel.de>
info@ifw-kiel.de

Institut für Wirtschaftsforschung Halle e. V.

Kleine Märkerstraße 8
06108 Halle/ Saale

Postanschrift: Postfach 11 03 61, D-06017 Halle/Saale
Tel.: 0345/ 77 53-60
<http://www.iwh-halle.de/>

Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel.: 0221/ 470 5347
<http://www.iwp.uni-koeln.de>
iwp@wiso.uni-koeln.de

KangarooGroup aisbl

Rue Wiertz 11
B-1050 Brüssel
Tel.: 0032/2/ 280 60 95
office@kangoroo-group.eu
www.kangoroo-group.eu 3

Kompetenzzentrum Soziale Marktwirtschaft

Handwerkskammer Düsseldorf
Georg-Schulhoff-Platz 1
40221 Düsseldorf
Tel.: 0221/ 87 95-0
www.hwk-duesseldorf.de
info@hwk-duesseldorf.de

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Klingelhöferstr. 23
10785 Berlin
Tel.: 030/ 26 996-0
<http://www.kas.de/>

zentrale-berlin@kas.de

Leipziger Wirtschaftspolitische Gesellschaft e. V.

Städtisches Kaufhaus Leipzig

Neumarkt 9 – 19

Fraunhofer Zentrum für Mittel-und Osteuropa (MOEZ)

04109 Leipzig

Tel.: 0341/ 23 10 39 129

rolf.hasse@fraunhofer.moez.de

Liberales Institut

Reinhardstr. 12

10117 Berlin

Tel.: 030/ 28 87 78 35

www.liberalesinstitut.wordpress.com

libinst@freiheit.org

List Gesellschaft e. V.

Universität Münster

Am Stadtgraben 9

48143 Münster

Tel.: 0251/ 83 22 904

<http://www.list-gesellschaft.de/>

mail@list-gesellschaft.de

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.

Johanniterstraße 8

53113 Bonn

Tel.: 0228/ 53 988-0

<http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/>

info@ludwig-erhard-stiftung.de

Marburg Center for Institutional Economics - MACIE

Barfüßertor 2
35037 Marburg
Tel. 06421/ 282 3196
macie@wiwi.uni-marburg.de

Max-Planck-Institut für Ökonomik

Kahlaische Straße 10
07745 Jena
Tel.: 03641/ 68 65
www.econ.mpg.de
info@econ.mpg.de

Open Europe Berlin

Oranienburger Str. 27
10117 Berlin
Tel.: 030/ 27 58 13 65
info@openeuropeberlin.de

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI)

Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen
Tel.: 0201/ 81 49-0
<http://www.rwi-essen.de/>
rwi@rwi-essen.de 4

Social Market Foundation

11 Tufton Street
London
SW1P 3QB
United Kingdom

www.smf.co.uk
enquiries@@smf.co.uk
Imery@smf.co.uk (Presseabteilung)
Tel.: 0044171/20 7227 4401 (Presseabteilung)

Walter Eucken Institut e. V.

Goethestraße 10
79100 Freiburg i. Br.
Tel.: 0761/ 790 97-0
<http://www.walter-eucken-institut.de>
wei-freiburg@walter-eucken-institut.de

Wert der Freiheit gGmbH

Hortensienstr. 29
12203 Berlin
Tel.: 030/ 80 40 97 13
karen.horn@wertderfreiheit.org

Wilhelm Röpke Institut e. V.

Gorkistr. 9
99084 Erfurt
Tel.: 0361/ 74 47 199
www.roepke-institut.org

**Wirtschaftsund Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung (WSI)**

Hans-Böckler-Str. 39
40476 Düsseldorf
Tel.: 0211/ 77 78-0
<http://www.boeckler.de/>
zentrale@boeckler.de

**Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH
(ZEW)**

L 7,1

68034 Mannheim

Postfach 103 443

Tel.: 0621/ 12 35-01

<http://www.zew.de/>

info@zew.de

Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBiS)

Hölderlinstr. 3

57076 Siegen

Tel.: 0271/ 740 31 43

goldschmidt@zoebis.de