

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

137

September 2013



- **Bundestagswahl 2013**
Aufgaben der nächsten Bundesregierung
- **Arbeitsmarktpolitik**
in Deutschland und Europa
- **Altersarmut**
Ursachen und Gegenmaßnahmen
- **Frankreich**
Schwieriger Weg aus der Krise
- **Ludwig Erhard**
Neues zum Wirtschaftswunder?

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

*Mitglieder der
Ludwig-Erhard-Stiftung*

Zur Bundestagswahl 2013

Was muss die nächste Bundesregierung tun? 2

Arbeit und Soziales

*Alexander Herzog-Stein/
Ulrike Stein*

Arbeitsmarkt in Deutschland:
Mit interner Flexibilität erfolgreich durch die Krise 24

Axel Börsch-Supan

Altersarmut in Deutschland 29

Karl Brenke

Jugendarbeitslosigkeit in Europa –
Können Beschäftigungsgarantien helfen? 33

Christian Brockschnieder

Sozialkapital im Unternehmen
und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene 39

Wirtschafts- und Finanzkrise

Federico Foders

Droht den Krisenländern der Eurozone
das Schicksal Ostdeutschlands? 43

Henrik Uterwedde

Frankreichs schwieriger Weg aus der Krise 46

Hans-Joachim Haß

Die große Überdehnung –
Eine etwas altmodische Sicht auf die Finanzkrise 53

Ludwig Erhard

Horst Friedrich Wünsche

Über seltsame Versuche,
die Anfangserfolge der Sozialen Marktwirtschaft zu leugnen 59

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2013

Thomas Mayer

Laudationes II

Soziale Marktwirtschaft als Auftrag

Wie schon vor vier Jahren nehmen auch in diesem Wahljahr Mitglieder der Ludwig-Erhard-Stiftung Stellung zu den Aufgaben der nächsten Bundesregierung. Der Vergleich zeigt, dass die sich abzeichnenden Herausforderungen im Jahr 2013 anders aussehen als im Jahr 2009.

Damals schien die Finanzkrise gerade überwunden, und die Rückkehr von der Krisenpolitik zum politischen Normalbetrieb war eine oft genannte Forderung. Daneben gab es Plädoyers für solide öffentliche Finanzen, ein gerechteres Steuersystem, mehr Wettbewerb und weniger staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsleben. In diesem Jahr stehen die Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Rettung der europäischen Gemeinschaftswährung, die Probleme im Rahmen der deutschen Energiewende sowie die marode Verkehrsinfrastruktur im Fokus der Stellungnahmen.

So unterschiedlich die Forderungen an die Bundesregierung damals und heute auch sein mögen, gemein ist ihnen der Ruf nach einer Rückbesinnung auf die ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, die auf dem Leitbild von Freiheit und Verantwortung beruht. Ordnungspolitik sorgt dafür, dass die individuelle Freiheit im gesellschaftlichen Miteinander nicht von Dritten eingeschränkt und die individuelle Verantwortung nicht auf Dritte abgeschoben wird; sie bindet Freiheitsrechte und Verantwortungspflichten aneinander. Ordnungspolitik sichert Wettbewerb, sodass die Unternehmen sich mit eigenen Leistungen vor den Augen der Verbraucher stets aufs Neue bewähren müssen. Damit werden die Konsumenten zum Gradmesser der Wirtschaft; die Marktwirtschaft wird in den Dienst der Gesellschaft gestellt.

Soziale Marktwirtschaft braucht einen starken Staat: Er darf sich nicht von Partikularinteressen instrumentalisieren lassen oder den Anspruch erheben, Gesellschaft und Wirtschaft steuern zu müssen. Dieser Versuchung zu widerstehen, ist der Auftrag an jede Bundesregierung.

Lars Vogel

Was muss die nächste Bundesregierung tun?

Mitglieder der Ludwig-Erhard-Stiftung nehmen Stellung

Dr. Thomas Birtel, Wien

■ Auf die nächste Bundesregierung warten viele Baustellen. Nachdem sich der Pulverdampf der Wahlkampfkanonen gelegt hat, ragen jedoch zwei Themen heraus, die in der beginnenden Legislaturperiode angepackt werden müssen: das Vorantreiben der Energiewende und der Erhalt bzw. die Wiederherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur.

Die Energiewende steckt bereits seit geraumer Zeit fest. Übersubventionierungen auf der einen Seite (Photovoltaik) und das Fehlen verlässlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf der anderen Seite (Offshore-Windenergie) haben dazu geführt, dass die ursprünglich bis zum Jahre 2020 gesetzten Ziele nicht erreicht werden können. Dazu kommt die Sorge weiter Teile der energieintensiven Wirtschaft, dass ein Vollzug der Energiewende – wenn er denn gelingt – aufgrund dadurch ausgelöster Kostensteigerungen die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gefährdet. Die nächste Bundesregierung steht vor dem Spagat, nachhaltige Fortschritte bei der Energiewende unter Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft erzielen zu müssen.

Eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur namentlich in den alten Bundesländern lässt sich mit den üblichen Jahresbudgets der öffentlichen Hand in Deutschland nicht mehr realisieren. Dies gilt sowohl für die Straße als auch für die Schiene. Zahlreiche Bauwerke der frühen Nachkriegszeit erreichen das Ende ihres regulären Lebenszyklus. Dazu kommen viele andere, die aufgrund des explodierenden Fernverkehrsaufkommens – insbesondere seit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs – viel stärker belastet werden als geplant. Brückensperrungen an neuralgischen Punkten sind die ersten Vorboten einer absehbar dramatischen Entwicklung. Deutschland als das große Transitland im Herzen Europas muss seine Infrastruktur intakt halten. Man wird sehen, ob dies der nächsten Bundesregierung gelingt, ohne am Tabuthema „PKW-Maut“ zu rütteln.

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Blum, Halle

■ Zu den zentralen parteiübergreifenden Aufgabengebieten zählt die Neudefinition der deutschen Position in Europa; das Verweigern expliziter politischer Führung darf nicht, quasi implizit, über fiskalische Machtausübung eingefangen werden. Zur Führung zählen klare Aussagen über die verfassungsrechtlichen und fiskalischen Grenzen der Euro-Rettung aus deutscher Sicht.

Es muss ein Gleichgewicht zwischen den Fiskalschulden, den Anwartschaftsschulden der Versorgungswerke und den Schulden wegen Unterinvestition in die Infrastruktur hergestellt werden. Die Schuldenbremse darf nicht auf Kosten einer nachhaltigen Infrastrukturausstattung der Wirtschaft gehen.

Die Politik muss die Planungssicherheit für die Wirtschaft und die Bürger verbessern: Selten wurden den Menschen in so kurzer Zeit so viele Veränderungen im Sozialsystem, im Steuersystem und im Ausbildungssystem zugemutet. Dies gilt insbesondere für junge Menschen, die nicht nur die demographische Implosion finanzieren müssen, sondern diese eigentlich auch verringern sollen.

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz ist grundlegend zu reformieren. Zu empfehlen ist ein Quotensystem; die künftigen Ansprüche aus der Einspeisevergütung könnten durch Privatisierungserlöse abgegolten werden, um einen Neustart zu tätigen, bevor der deutschen Wirtschaft schwere Wettbewerbsnachteile zugefügt werden.

Eine Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik für Regionen mit Entwicklungsdefiziten – in Ost wie West – ist dringlich. Insbesondere liegt der Aufbau Ost im Sinne einer Konvergenz zur westdeutschen Wirtschaftsleistung seit nunmehr fünfzehn Jahren darnieder. Ein weiteres Verschwenden von Milliarden durch falsche Politikinstrumente muss unterbunden werden.

Erforderlich ist die Wiederherstellung des politischen Wettbewerbs, insbesondere die Erneuerung der wesentlichen Demokratiefelder: Eine Politik der Alternativlosigkeit und des Aufsaugens sämtlicher konträrer politischer Positionen, um Debatten zu unterbinden, vernichtet den kreativen Diskurs, fördert politisches Desinteresse und mündet in eine postdemokratische Gesellschaft.

Dr. Julia Dingwort-Nusseck, Hamburg

■ „Gibt es einen Grund, der Sozialen Marktwirtschaft *Ludwig Erhards* den Rücken zu kehren? Es gibt nicht einmal eine Ausrede dafür.“ So stand es in einem Essay, den *Rüdiger Altmann* zum 80. Geburtstag *Ludwig Erhards* schrieb.

Inzwischen bedarf es offenbar einer Ausrede, wenn sich ein Politiker auch nur um einen Schritt wieder dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft nähert. Es ist zu hoffen, dass in der neuen Legislaturperiode viele Politiker den Mut zu einem solchen Schritt aufbringen. Dies gäbe Hoffnung auf Abbau vieler Wettbewerbsverzerrungen, durch die Partikularinteressen gefördert werden, zum Beispiel durch Subventionen und andere Hilfen, die letztlich der Strukturerhaltung dienen. Leidtragender solcher Verzerrungen ist vor allem der Mittelstand, der für unseren Arbeitsmarkt und unsere Steuerkraft unverzichtbar ist.

Am meisten Mut erfordert, dass sich alle Politiker schnell dazu bekennen, dass manche ihrer Wahlversprechen nicht erfüllbar sind. Viele Ankündigungen sind schon rechtlich nicht zu verwirklichen, erneut ein Schritt zur Hyperbürokratie und nur durch neue Schulden auf Kosten unserer Enkel denkbar. Viele Wahlversprechen wurden im Namen der Gerechtigkeit abgegeben, enthalten aber oft nur pseudosoziale Geschenke an kleine Gruppen – bitte schnell ad acta legen!

Grenzüberschreitend ist zu hoffen, dass die Institutionen der Europäischen Union in ihren wuchernden Regulierungsaktionen mehr kritische Aufmerksamkeit von unserer Politik erfahren. Im Euroraum bleibt es hoffentlich nicht für immer eine Illusion, dass die Maastricht-Kriterien ernst genommen werden!

Dr. Michael Fuchs MdB, Berlin

■ Die deutsche Wirtschaft hat sich in einem schwierigen Umfeld als widerstandsfähig erwiesen. Gleichzeitig haben wir die höchste Beschäftigung seit Bestehen der Bundesrepublik sowie die niedrigste Arbeitslosenquote seit der Wiedervereinigung. So präsentieren sich die deutsche Wirtschaft und der deutsche Arbeitsmarkt zur Mitte des Jahres 2013. Auch wenn Deutschland europaweit am besten aus der Krise gekommen ist, dürfen wir uns auf dem bisher Erreichten nicht ausruhen. Im Gegenteil: Deutschland muss zunehmend in der Globalisierung bestehen.

Die hohe Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften hierzulande macht deutlich, wie entscheidend es ist, jetzt die richtigen Weichen zur Sicherung unseres Fachkräftebedarfs zu stellen. Daher sollten unsere Zuwanderungsregelungen zu einem offenen und transparenten Zuwanderungssystem weiterentwickelt werden – beispielsweise in Form eines Punktesystems. Dies wäre nicht nur ein Meilenstein auf dem Weg zu einer Willkommenskultur in Deutschland, sondern würde uns dabei helfen, unsere Fachkräftebasis zu sichern.

Entscheidend für unsere wirtschaftliche Stärke wird sein, dass wir auch in der neuen Legislaturperiode an unserer Wachstumspolitik aus Entlastungen einerseits und Konsolidierung andererseits festhalten. Sie stärkt die deutsche Wirtschaft und ist gleichermaßen gut für Bürger und Unternehmen. Ebenso konsequent müssen wir auf europäischer Ebene an der Stabilitätsunion weiterarbeiten und uns dafür einsetzen, dass alle Partner glaubwürdig Reformen angehen, um so auf einen stabilen Wachstums- und Wettbewerbspfad zurückzukehren. Die Verbindlichkeit der Stabilitätsregeln auf europäischer Ebene muss dabei auch weiterhin zentrales Anliegen der nächsten Bundesregierung, ebenso wie die Ablehnung einer Vergemeinschaftung von Schulden, sein.

In den letzten beiden Jahren haben wir die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für die Energiewende geschaffen. Damit die Kosten der Energieversorgung nicht aus dem Ruder laufen, die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft nicht aufs Spiel gesetzt wird und um die Akzeptanz des Projekts nicht zu gefährden, wird es darauf ankommen, dass wir dringend notwendige Schritte zum Umbau unserer Energieversorgung, einschließlich einer grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, umsetzen.

Martin Grüner, Bonn

■ Die Vollbeschäftigung wird gefährdet durch die Energiewende und den Anspruch Deutschlands auf die Vorreiterrolle bei den erneuerbaren Energien. Das geschieht, obwohl der CO₂-Anteil Deutschlands ohne jede Bedeutung beim weltweiten Anstieg des klimaschädlichen CO₂-Anstiegs ist.

Damit sind Industriebetriebe und Zulieferer in Deutschland und in Europa gefährdet. Niedrige Energiekosten sind weltweit ein Wettbewerbsfaktor von entscheidender Bedeutung. Das hat auch US-Präsident *Barack Obama* erkannt, der eine industrielle Neubelebung aufgrund niedrigerer Energiepreise in den USA angekündigt hat.

Beschäftigungsfeindlich ist auch die Steuerpolitik, weil sie einen gewaltigen Kaufkraftentzug durch die Finanzierung über Subventionen für die erneuerbaren Energien bedeutet. In Erinnerung ist noch die Mehrwertsteuererhöhung unter der schwarz-roten Regierung von 16 auf 19 Prozent. Das alles sind enorme Belastungen für die Kaufkraft der „kleinen Leute“. Auch durch das Schönreden der riesigen Bürgschaften für die angeblich alternativlose Rettung des Euro werden Arbeitsplätze bedroht.

Die europäische Politik will zwar den Industrieanteil am Bruttoinlandsprodukt steigern – Deutschland hat zurzeit einen Anteil von 23 Prozent und ist dadurch besser durch die Krise gekommen als andere Staaten. In Europa genießen jedoch energie- und klimapolitische Ziele höchste Priorität – notfalls unter Inkaufnahme einer weiteren Erosion der industriellen Basis.

Europa muss als Investitionsstandort attraktiver werden. Drohende weitere Belastungen bewirken das Gegenteil und gefährden die Beschäftigung. Auch die Tarifparteien tragen Verantwortung für die europäische Jugendarbeitslosigkeit. Das duale Ausbildungskonzept in Deutschland hat sich bewährt!

Mehr Beschäftigung muss zum zentralen Ziel der deutschen Politik im Inland und in Europa werden. Das wäre die größte soziale Tat, die die Politik bewirken könnte.

Dr. Hansjörg Häfele, Bad Dürkheim

■ Die alten Griechen kannten den *Kairós*, den rechten Zeitpunkt. Der Beginn nach einer gewonnenen Wahl könnte ein „*Kairós*“ für eine Neueinfädung der Sozialen Marktwirtschaft sein – natürlich nur, wenn eine bürgerliche Mehrheit den Auftrag erhalten hat. Andernfalls gibt es bloß noch Abwehrschlachten, um ein planwirtschaftliches, zentralistisches Europa der Schulden- und Subventionsunion und des Schwindens der Verantwortung der gewählten nationalen Regierungen zu bremsen.

Finanzpolitisch ist vorrangig, den Abbau der Neuverschuldung bis zur Minderung des Schuldenstandes fortzusetzen. Die bisherigen Erfolge sind größtenteils nur ein angenehmer Glücksfall, weil stark sprudelnde Steuern und Abgaben Löcher gestopft haben – der Segen der deutschen Wirtschaft mit vielen, zumal mittelständischen Unternehmen! Mit dem Glück der Konjunktur ist nicht auf Dauer zu rechnen. Es gibt auch erhebliche Zukunftsbelastungen, zum Beispiel das steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung. Deshalb darf es neue Mehrausgaben allenfalls für Katastrophenfälle wie die Hochwasserflut geben. Sonst bedarf es der Regierungskunst, für neue Ausgaben bisherige zu streichen oder zu kürzen.

Steuerpolitisch sind keine großen Sprünge möglich – außer der Verhinderung der irrsinnigen Steuererhöhungspläne der linken Parteien. Diese Pläne passen nicht zur Wirklichkeit unseres Landes. Sie dienen allenfalls der Berausung

von Klassenkampfdideologen. In einem neuen Anlauf sollte es gelingen, die Verhinderung heimlicher Steuererhöhungen gesetzlich zu verankern. Auch ist eine Durchforstung der Mehrwertsteuer mit ihren vielen Ausnahmen überfällig.

Weitere Euro-Rettungspakete sollten unterbleiben. Wenn ein Mitglied der Europäischen Währungsunion die Regeln des Maastricht-Vertrags nicht einhalten kann oder will, sollte es aus der Währungsunion ausscheiden, auch im eigenen Interesse.

In der Wirtschafts-, Energie- und Sozialpolitik müssten die segensreichen Wirkungen der Sozialen Marktwirtschaft wieder zu einem Markenzeichen werden. Es gibt zu viele Subventionen mit Fehlanreizen und „Moral Hazard“. Eine bürgerliche Regierung muss das Gift des eingepfachten Glaubens an grenzenlose bürokratische Machbarkeit und des Misstrauens gegenüber der schöpferischen Kraft der Freiheit, das heißt den Marktkräften, bekämpfen. Gefragt sind ein klarer Rahmen und die Beachtung des Subsidiaritätsgedankens. Der Zusammenhalt der Nation wird nicht mit immer mehr Staat und auch nicht mit Klassenkampf, sondern mit Selbstverantwortung und Gemeinsinn gestärkt. Wir Deutschen dürfen ruhig ein bisschen stolz sein, dass wir ein – relatives – Bollwerk von Solidität sind.

Ein aktuelles Beispiel für Überregulierung: Seit der Bankenkrise basteln Heerscharen von „Finanzexperten“, auch auf europäischer Ebene, daran, die Banken in den Griff zu kriegen. Dabei gibt es ein einfaches Mittel: Das Eigenkapital sollte auf mindestens 30 Prozent angehoben werden. Der Markt würde die Bereinigung vornehmen, ohne die Steuerzahler zu belasten.

Ursula Heinen-Esser MdB, Köln

■ Unsere Gesellschaft muss mit ihrer Umweltpolitik langfristige und globale Verantwortung in grundlegenden Lebensbereichen übernehmen. Ziele sind Lebensqualität für Bürgerinnen und Bürger, Innovationskraft in Wirtschaft und Technik, Wohlstand und Teilhabe aller in der Gesellschaft, Verantwortung für die Weltgemeinschaft sowie Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Im Sinne einer verantwortungsbewussten Sozialen Marktwirtschaft gilt es, der deutschen Umweltpolitik weiter Schub zu verleihen. Deutschland kann mit einem hohen umweltpolitischen Schutzniveau und dem Aufbruch ins Zeitalter der erneuerbaren Energien sowie der Ressourceneffizienz wichtige Erfolge vorweisen. Doch Energie- und Ressourcenwende, Probleme wie Lärm- und Feinstaubbelastung, Flächeninanspruchnahme und Verlust der biologischen Vielfalt sowie die ungelöste Frage der Endlagerung nuklearer Abfälle fordern weiterhin entschlossenes Handeln.

Immer deutlicher zeigt sich den Wirtschaftsakteuren, dass unser ökonomischer Wohlstand vom Erhalt natürlicher Grundlagen abhängt. Gleichzeitig beeinflusst das notwendige umweltpolitische Handeln ökonomische Allokations- und gesellschaftliche Verteilungseffekte.

Das Bekenntnis der bisherigen Bundesregierung zu einer nachhaltigen Entwicklung gilt es daher zu bekräftigen. Nachhaltige Entwicklung dient als euro-

päisches wie weltweit vereinbartes Leitprinzip unseres Wirtschafts- und Wohlfahrtsmodells.

Dabei ist die breit gefächerte industrielle Struktur Deutschlands zu erhalten, gleichzeitig aber auch ökologisch zukunftsfähig zu gestalten, ohne Umweltbelastungen ins Ausland zu verlagern. Zentraler Handlungsbedarf besteht in der Produktion in Industrie, Land- und Forstwirtschaft, aber auch in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und den damit verbundenen Verbrauchsmustern unserer Gesellschaft. Dabei sind komplexe Verursacherstrukturen sowie das zeitliche und räumliche Auseinanderfallen von Problemursache und -wirkung zu bedenken.

Aufgrund fehlender angemessener Preissignale bleiben hier noch immer viele Umweltprobleme, Ressourcenknappheiten und Übernutzungen von Gemeingütern unberücksichtigt. Unsere Art des Wirtschaftens und Konsumierens, unsere technische und gesellschaftliche Innovationskraft, aber auch unser Verantwortungsbewusstsein und unsere Balance von Gerechtigkeit und Freiheit bestimmen die Lebensbedingungen heutiger und zukünftiger Generationen.

Umso wichtiger ist eine starke, breit aufgestellte, kontinuierlich engagierte, europäisch und global verbindlich agierende Umweltpolitik. Es gilt, notwendige, aber chancenreiche Wandlungsprozesse mit Weitsicht voranzutreiben.

Dr. Bernhard Heitzer, Berlin

■ Die nächste Bundesregierung findet ein gut bestelltes Feld vor. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist hoch, das Wirtschaftswachstum robust und der Arbeitsmarkt in sehr guter Verfassung. Die nächste Bundesregierung kann auf den wirtschaftspolitischen Erfolgen der Bundesregierung der vergangenen vier Jahre aufbauen.

Fortgesetzt werden sollte der eingeschlagene Weg der wachstumsfreundlichen Konsolidierungspolitik. Was wir hingegen nicht brauchen, sind Steuererhöhungen. Im Gegenteil: In der beginnenden Legislaturperiode sollte zum Beispiel die kalte Progression endlich abgebaut werden, das heißt, Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, dürfen dann nicht mehr zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen. Zudem sollte der Einstieg in den Ausstieg aus dem Solidaritätszuschlag begonnen werden. Wann, wenn nicht jetzt, sollen wir angesichts der Rekordsteuereinnahmen den Ausstieg aus diesem Fremdkörper des deutschen Steuersystems wagen?

In der Energiepolitik hat die Bundesregierung in den vergangenen vier Jahren wichtige Weichen gestellt, damit die Energieversorgung auch künftig sicher und bezahlbar bleibt. Wir befinden uns in allen wesentlichen Bereichen auf Kurs. Jetzt geht es vor allem darum, das Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) zügig und grundlegend hin zu mehr Marktwirtschaft und Wettbewerb zu überarbeiten. Zudem muss der Ausbau der erneuerbaren Energien stärker mit dem Netzausbau synchronisiert werden.

Die gerade auch im internationalen Vergleich hervorragende Entwicklung bei Arbeitslosen- und Beschäftigtenzahlen unterstreicht die Bedeutung eines funktionierenden Arbeitsmarktes. Die Arbeitsmarktflexibilität und Tarifautonomie

sind systemrelevante Bausteine der Sozialen Marktwirtschaft und sollten auch von der nächsten Bundesregierung weiter gestärkt werden. Zusätzliche Beschäftigungshürden wie ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn würden hingegen beiden Prinzipien widersprechen, und ihre Einführung sollte deshalb unterbleiben.

Die Wachstumschancen der deutschen Wirtschaft sind nicht zuletzt von verlässlichen Rahmenbedingungen in Europa abhängig. Die nächste Bundesregierung sollte sich weiterhin für ein Europa der Stabilität einsetzen und der Vergemeinschaftung von Schulden – zum Beispiel in Form von Eurobonds oder auch Schuldentilgungsfonds – eine klare Absage erteilen.

Dr. Klaus Hieckmann, Magdeburg

■ Auf den ersten Blick könnte man mit der Arbeit der Bundesregierung zufrieden sein, was ja auch die momentanen Umfragewerte bestätigen.

Gründe dafür sind die starke wirtschaftliche Position Deutschlands in Europa und der Welt, die bemerkenswerte, teils so nicht erwartete Bewältigung der Wirtschaftskrise von 2008 bis 2010, das Ausbleiben eines dramatischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit, sondern im Gegenteil ein hoher Stand der Beschäftigung in Ost und West, sowie die Reformen für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, die erheblich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Welt beitragen.

Diese Ergebnisse dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es große Problemfelder gibt, die die nächste Bundesregierung ins Zentrum ihrer Arbeit stellen muss.

Voranstellen möchte ich die Außenwirkung des Kabinetts. Die ständigen öffentlichen Auseinandersetzungen, der „Kleinkrieg“ innerhalb des Kabinetts sowie die personellen Wechsel, sowohl im Hinblick auf das Ausscheiden aus der Regierung als auch auf das Wechseln zwischen den Ressorts, haben das Ansehen nicht gesteigert und werfen kein gutes Licht auf den Personenkreis, den eigentlich besondere Vorbildwirkung auszeichnen sollte.

Gleichwohl ist die Situation in Europa und der Welt außergewöhnlich brisant, wenn man zum Beispiel an die Beherrschung der europäischen Schuldenkrise denkt. Hier drängt sich die Frage auf, was passieren würde, wenn einerseits die Zahlungsverpflichtungen und Bürgschaften fällig werden und andererseits zeitgleich die Leistungsfähigkeit Deutschlands sinkt.

Inwieweit kann Deutschland das schultern, wenn dieser Prozess auch noch mit internationalen Krisen überlagert wird? Erforderlich sind vorausschauende Szenarien, nämlich die Eindämmung der Macht der Banken – hier hat es bislang keine zufriedenstellenden Maßnahmen gegeben –, die Schaffung von Transparenz und Kontrollmöglichkeiten auf den Finanzmärkten, die Bewältigung des demographischen Wandels mit seinen weitverzweigten Auswirkungen bei gleichzeitiger Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme sowie die Senkung der Staatsverschuldung mit ihrer erdrückenden Zinsbelastung. Schließlich ist nach endlosen und erfolglosen Debatten endlich die Schaffung eines verständlichen und einfachen Steuersystems nötig.

Ulrich Klotz, Frankfurt am Main

■ Die nächste Bundesregierung sollte sich bemühen, geltendes Recht und internationale Verträge einzuhalten – das wäre ein großer Fortschritt gegenüber ihren Vorgängerregierungen. Denn diese haben unter anderem durch die Missachtung bestehender Verträge und Gesetze die Staatshaushalts-Krise verursacht, in deren Folge uns immer neue Rettungsversuche in eine Sackgasse fortwährend neuer kollektiver Rechtsverletzungen geführt haben. Diese bisherige Politik des „Muddling-Through“ bringt uns immer näher an den Rand eines ökonomischen Abgrunds – hier hilft nur ein beherzter Schritt zurück auf den Boden geltenden Rechts. Den Mut dazu wünsche ich der künftigen Bundesregierung.

Darüber hinaus sollte die nächste Bundesregierung versuchen, das Diktum des Ökonomen *Joseph A. Schumpeter* zu widerlegen, der einmal sagte: „Eher legt sich ein Hund einen Wurstvorrat an als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve.“ Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung erscheint ein solcher Versuch durchaus Erfolg versprechend. Gleichwohl steht zu befürchten, dass *Schumpeter* letztendlich wieder einmal recht behalten wird.

Dr. Werner Langen MdEP, Koblenz

■ Die wichtigste Aufgabe der nächsten Bundesregierung wird darin bestehen, überfällige Reformen, die aufgrund der unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat in den letzten vier Jahren immer weniger durchsetzbar waren oder für die es keine Mehrheiten in der Koalition gegeben hat, anzupacken. Dazu gehört eine wirksame Reform der Steuerpolitik, die in Anbetracht der höchsten Steuereinnahmen seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland verantwortbar ist, die grundlegende Überprüfung der Energiepolitik, insbesondere des Erneuerbare-Energien-Gesetzes sowie der damit geregelten Einspeisevergütung und Vorrang einspeisung erneuerbarer Energien, und ein mit den Bundesländern abgestimmtes Konzept für den beschleunigten Infrastrukturausbau in fast allen Sektoren (Straßenverkehr, Bahn, Wasserwege, Energienetz und Breitbandtechnologie). Notwendig sind auch mehr Konsens in der Bildungspolitik zwischen Bund und Ländern und die Konsolidierung der Europapolitik hin zu mehr Eigenverantwortung und finanziellem Beistand mit durchsetzbaren Auflagen sowie der Schuldenabbau und die Überprüfung der Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft.

Es wird in der nächsten Legislaturperiode nicht genügen, sich nach der Überwindung der Staatsverschuldungskrise in einigen Euroländern auf guten Wachstumszahlen und beeindruckenden Exporterfolgen auszuruhen. Deutschland braucht einen neuen Reformschub, die Bereitschaft, mehr Verantwortung in Europa zu übernehmen, und einen stärkeren Gestaltungswillen in der internationalen Politik. Grundlage dazu wird auch in Zukunft die deutsch-französische Zusammenarbeit sein müssen, da ohne diese Zusammenarbeit in Europa kaum Fortschritte erzielt werden können. Auch wenn sich die Bundeskanzlerin mit ihrer klugen und abwägenden Politik in der Europäischen Union bei den Bürgern in Deutschland hohes Ansehen erworben hat, wird in der nächsten Legislaturperiode die deutsche Führungsrolle in wirtschaftlichen und politischen Fragen Europas stärker gefordert sein. Ich wünsche mir dabei einen neu gewählten Bundestag, der den Mut und die Kraft hat,

über die nationalen Angelegenheiten hinaus diese politische Herausforderung anzunehmen.

Zu den Herausforderungen gehört meines Erachtens auch eine marktwirtschaftlich orientierte Klimapolitik, bei der nicht das einzige marktwirtschaftliche Instrument, der Emissionshandel, durch gegenläufige Maßnahmen unterlaufen wird. Die marktwirtschaftliche Reformagenda, die Deutschland jetzt braucht, muss unsere Wettbewerbsfähigkeit verbessern, die Sozialsysteme sichern und den Herausforderungen der Globalisierung gerecht werden. Dies wird kein einfacher Weg, erfordert Mut der politisch Verantwortlichen und eine klare politische Agenda.

Dr. Thomas Mayer, Frankfurt am Main

■ Die Agenda 2010 der Regierung unter *Gerhard Schröder* und *Joschka Fischer* brachte die umfassendste Wirtschaftsreform in der Geschichte der Bundesrepublik seit der Zeit *Ludwig Erhards* auf den Weg. Leider haben die nachfolgenden Regierungen diese Agenda nicht weitergeführt, sondern in Teilen verwässert. Außerdem hat die Regierung unter *Angela Merkel* und *Philipp Rösler* in Deutschland eine dirigistische Energiepolitik und in der Europäischen Währungsunion die Aushöhlung der Maastricht-Prinzipien eingeleitet. Daher wäre von der nächsten Bundesregierung zu wünschen:

Die Weiterentwicklung des marktwirtschaftlichen Programms der früheren Agenda 2010 auf dem Arbeitsmarkt (zum Beispiel niedrigere Eingangsbarrieren durch moderaten Kündigungsschutz), in den Sozialversicherungen („Fördern und Fordern“ in der Arbeitslosenversicherung, Verlängerung und Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, mehr Wettbewerb im Gesundheitssystem), im regulatorischen Rahmen für die Wirtschaft (zum Beispiel Verringerung der Eintrittsbarrieren im Dienstleistungsgewerbe) und in der Finanzpolitik (Vereinfachung des Steuersystems und Umschichtung der Staatsausgaben vom Konsum zu den Investitionen).

Nötig ist eine marktwirtschaftliche Gestaltung der Energiewende durch Vorgabe des Ordnungsrahmens (Grenzen für den CO₂-Ausstoß bei gleichzeitiger Rückführung der Kernenergie) statt Feinsteuerung der Energieerzeugung durch Steuern und Subventionen.

Die Maastricht-Prinzipien von nationaler finanzieller Souveränität und Haftung in einem staatsfernen, unpolitischen europäischen Geldsystem müssen aufrechterhalten bleiben. Das bedeutet eine strikt auf Geldwertstabilität verpflichtete EZB, zeitliche Begrenzung von finanziellen Anpassungshilfen für Not leidende Staaten, Insolvenzverfahren für Staaten und Banken, Möglichkeit des Austritts aus der Europäischen Währungsunion für Länder, die den Anforderungen einer Stabilitätsunion nicht genügen können.

Erhard hat dies einmal so zusammengefasst: „Auf dem Wege über den Wettbewerb wird – im besten Sinne des Wortes – eine Sozialisierung des Fortschritts und des Gewinns bewirkt und dazu noch das persönliche Leistungsstreben wachgehalten.“

Oswald Metzger, Ravensburg

■ Der gesellschaftspolitische Zeitgeist schlägt links. Er hat uns eine Staatsgläubigkeit beschert, die nichts mit dem Kern unserer Wirtschaftsordnung zu tun hat und schon gar nicht mit den finanziellen Möglichkeiten des Staates korrespondiert. Meine Wünsche an die nächste Bundesregierung klingen wie Hoffnungen aus einer untergegangenen Zeit:

Projekt Europa: Es steht eine Debatte über Subsidiarität in Europa an. Das Europa-Wahljahr 2014 böte dazu Gelegenheit. Die Verlagerung von immer noch mehr Kompetenz an die anonyme und demokratisch nur unzureichend legitimierte Brüsseler „Zentralgewalt“ führt zu organisierter Verantwortungslosigkeit. Der permanente Rechtsbruch begleitet die jüngste Geschichte des Euro. Das ist ein Menetekel für alle, die ihr Heil in noch mehr europäischem Zentralstaat sehen. Wir brauchen eine Insolvenzordnung für Staaten, die seit der Finanzmarktkrise 2008 auf der Agenda steht und nicht vorangetrieben wird. Wir müssen uns von der fatalen Formel verabschieden, die *Angela Merkel* formulierte: „Scheitert der Euro, scheitert Europa!“ Und die Europäische Zentralbank hat nicht die Aufgabe, die Staatsschulden mit der Notenpresse zu monetarisieren.

Projekt Energiewende: Wohin gigantische Subventionen führen, die man nicht so nennt, weil sie nicht der Staat, sondern der Stromkunde bezahlt, zeigt die Ressourcenverschleuderung bei der regenerativen Energie. Hier muss ganz schnell der Einspeisevorrang fallen. Der Strombedarf ist künftig regional auszuschreiben. Stromproduzenten entscheiden dann mit ihren Angeboten, wie der Bedarf gedeckt wird. Der Markt wird entscheiden, welche regenerative Energieart zum Einsatz kommt, nicht die Einspeisevergütung, die heute zu riesigen Ineffizienzen führt.

Projekt Finanzverfassungsreform: Bund und Länder müssen sich auf eine neue Finanzverfassung verständigen, weil das Auslaufen des Solidarpakts und das ab 2020 für die Länder geltende Neuverschuldungsverbot dazu zwingen. Die heutige Übernivellierung muss weg; die Leistungsanreize sind so zu setzen, dass sich für arme wie reiche Länder die Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft rechnet. Der horizontale Finanzausgleich kann entfallen und durch einen vertikalen ersetzt werden. Für die Altschulden ist eine Lösung zu finden, weil sonst viele Bundesländer am grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbot scheitern werden.

Der Restwunschcatalog besteht vorwiegend aus Vetos: Ich will keine neuen Substanzsteuern, ob sie nun Vermögensabgabe oder Vermögensteuer heißen. Ich will keinen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn und keine Mietpreisbremse. Ich will keine staatliche Einheitskasse in der Krankenversicherung. Ich warne vor neuen dauerhaften Sozialleistungen, ob in der Rente oder in der Familienpolitik. Es stehen bereits genügend ungedeckte Zusagen im Gesetzblatt.

Siegmar Mosdorf, Berlin

■ Deutschland erlebt eine ökonomische Phase der Stabilisierung nach der Weltfinanzkrise am Ende des letzten Jahrzehnts. Die positiven Entwicklungen bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und bei den Finanzen der

Sozialversicherungen sind im Wesentlichen auf die Agenda 2010 zurückzuführen. Außerdem profitiert Deutschland vom weiter integrierten europäischen Binnenmarkt und von den enormen Wachstumsprozessen in den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) des letzten Jahrzehnts. Durch die Krise, insbesondere in den südeuropäischen Ländern, und durch den zyklischen Rückgang der Wachstumswahlen in den aufstrebenden Schwellenländern brechen jetzt Absatzmärkte der deutschen Wirtschaft ein.

Die positiven Entwicklungen der letzten Jahre haben in Deutschland dazu geführt, dass Innovations- und Modernisierungsanstrengungen nachgelassen haben. Es gibt so etwas wie ein „Gesetz des bremsenden Vorsprungs“. Dieses muss die Bundesregierung klar erkennen und schnell Initiativen ergreifen. Bei der Priorisierung der Aktivitäten steht die Stabilisierung des Euroraums ohne Zweifel im Mittelpunkt. Die nächste Bundesregierung muss alles tun, um den Euroraum ökonomisch zu stabilisieren. Das kann nicht nur mit Geldpolitik geschehen, sondern bedarf auch erheblicher Investitionsanstrengungen.

Ein zweiter wichtiger Punkt ist, dass die Bundesregierung erkennen muss, dass es in den letzten Jahren erhebliche Vernachlässigungen in der weltweit gerühmten deutschen Infrastruktur gegeben hat. Das gilt für die Schiene, das gilt für die Straßen, das gilt für Brücken, das gilt für Flughäfen und auch für den neuen immer wichtiger werdenden Breitbandsektor für die Telekommunikationsinfrastruktur. Auch hier bedarf es erheblicher Investitionsanstrengungen in den nächsten Jahren.

Eine dritte wichtige Aufgabe der Bundesregierung ist, eine solide Energiewirtschaft der Zukunft zu formieren. Dazu braucht man die klassische Energiewirtschaft, aber auch die erneuerbaren Energien. Die „Energiewende“ ist bisher nur proklamiert und muss jetzt dringend professionell umgesetzt werden.

Viertens wird es wichtig sein, die Sozialversicherungssysteme weiter zu stabilisieren, gegebenenfalls auch zu priorisieren. Denn die Soziale Marktwirtschaft, die *Ludwig Erhard* meinte, hat sich immer auch für den sozialen Ausgleich interessiert.

Schließlich muss die kalte Progression bei der Einkommensteuer endlich abgebaut werden, damit die Leistungsträger der Mittelschicht auch spüren, dass sich Leistung wieder lohnt. Ohne die Unternehmen zu belasten, bedarf es auch eines Signals der Steuergerechtigkeit, damit unsere Gesellschaft nicht weiter auseinanderfällt.

Diese Punkte sollten ganz oben auf der Agenda der nächsten Bundesregierung stehen. Nur so können wir unsere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhalten und zugleich die Lebensqualität sichern.

Dr. Isabel Mühlfenzl, Seefeld

Wie geht es weiter? Alle warten darauf zu erfahren, was nach der Wahl passiert, um die gegenwärtige Unsicherheit zu beenden. Man streitet über die Rettung des Euro, man diskutiert über Kredite, über neue Regeln – über neue Steuern. Aber das wäre nur Kurieren am Symptom – eine Verzögerungstaktik. Damit können wir unseren Wohlstand nicht ins 21. Jahrhundert retten. Die Probleme liegen viel tiefer. Deutschland ist nicht mehr so stark, wie es scheint, und wir

sind auch gar nicht mehr so reich, wie wir glauben. Wir leben in einer Traumwelt, in Luftschlössern auf Pump, in einer Illusion des trügerischen Wohlstands.

Das kann nicht mehr lange so weiter gehen. Irgendwann platzt die Luftblase, auf der wir unsere Schlösser gebaut haben, und die Finanzwelt, die sie uns vorgaukelt, wird endgültig entzaubert. Und dann werden wir für alles bezahlen müssen.

Wir sind keine einsame Insel der Seligen, sondern Teil einer globalisierten Welt, die sich permanent verändert und an deren Veränderung wir uns anpassen müssen, weil wir von ihr abhängig sind. Sicher ist nur, dass nichts bleibt, wie es einmal war, dass wir das Alte nicht bewahren können.

Wir sind nun an einem ähnlichen Punkt angelangt wie *Ludwig Erhard* vor 65 Jahren, als er die zerbrochene Nation aufweckte. Um die Probleme der Zukunft meistern zu können, brauchen wir den neuen Geist eines *Ludwig Erhard*, der uns aus unseren Träumen vom trügerischen Wohlstand in der glitzernden Welt der Finanzmärkte rettet. Aber der große Unterschied ist: *Ludwig Erhard* predigte damals den Hungrigen und wies ihnen den Weg aus dem Hunger. Wir müssen den Satten predigen und ihnen erklären, dass sie die Glamour-Welt der Satten verlassen müssen.

Die neuen Politiker müssen die Lethargie beenden und den Bürgern die Realität vor Augen führen. Sie müssen ihnen neue Ziele geben, sie neu motivieren. Was Deutschland wirklich fehlt, ist die Privatinitiative, die Lust, selbst wieder anzupacken, das Leben in die eigenen Hände zu nehmen und sich nicht weiter vom Staat entmündigen zu lassen. Natürlich ist es viel bequemer, dem Staat die Verantwortung zu überlassen und dann den Wutbürger zu spielen, wenn es nicht so läuft, wie man es sich vorgegaukelt hat. Aber wir werden es nicht schaffen, wenn nicht das große Umdenken beginnt. Mit immer neuen Regeln, auf die wir zurzeit die Verantwortung verlagern, ersticken wir langsam in einem Netz von Regeln und Ausnahmebestimmungen, in denen keiner mehr Bescheid weiß, keiner sich verantwortlich fühlt und der Clevere immer ein Hintertürchen findet, diese Regeln zu umgehen. Wir brauchen mehr Eigenverantwortung und müssen für unsere Fehler selbst geradestehen. Wir können nicht weiterhin die Gewinne privatisieren und die Verluste sozialisieren. Wir brauchen kein Wachstum mehr zur Steigerung des Konsums, sondern ein Wachstum der Ideen, um mit weniger Ressourcen sparsam umzugehen.

Dazu brauchen wir neue Denkansätze, eine neue Philosophie, um im Strom der neuen Zeit mitschwimmen zu können. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind andere als die des 20. Jahrhunderts, in dem nur Konsum und Wachstum zählten. Wir brauchen neue Ziele, eine neue Werteskala und – so altmodisch es klingen mag – eine neue Moral.

Die Welt verändert sich permanent, und nichts bleibt, wie es einmal war. Deshalb haben die neuen Politiker die Mammutaufgabe, den Zeitgeist zu verändern, eine neue Soziale Marktwirtschaft zu entwickeln, die den Herausforderungen der neuen Zeit gerecht wird.

Hildegard Müller, Berlin

■ Egal, wer die Bundesregierung stellt, die Aufgabenpakete für den Bereich Energiepolitik sind schon geschnürt, die Herausforderungen bekannt. Das ist ein Vorteil. Der Nachteil: Es ist Eile geboten. Lange genug haben wir nun über die Probleme geredet. Verunsicherung der Investoren, eine Explosion der Kosten und wachsende Probleme bei der Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit drohen die Akzeptanz des Projekts Energiewende zu gefährden. Jetzt muss gehandelt werden.

Aber es liegen auch viele Lösungsvorschläge vor. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) hat eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, die Abhilfe schaffen können.

An allererster Stelle steht eine bessere politische Steuerung der Energiewende. Bund und Länder müssen zusammen ihre Verantwortung dafür wahrnehmen. Blockaden wie bei der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung kann sich das Energiewende-Land Deutschland in Zukunft nicht noch einmal erlauben. Denn gerade der Wärmemarkt als bedeutender Faktor muss bei der Realisierung der energie- und klimapolitischen Ziele stärker in den Mittelpunkt rücken. Gerade Erdgassystemlösungen wie die Erdgasbrennwerttechnik spielen hier eine Schlüsselrolle. Klar ist darüber hinaus auch, dass die Energiewende in einem europäischen Rahmen koordiniert werden muss.

Zwei Themen gehören ganz oben auf die Agenda, nämlich die Reform der Förderung der erneuerbaren Energien und ein neues Energiemarktdesign:

Stromkunden zahlen für die Förderung des Ökostroms allein in diesem Jahr mehr als 20 Milliarden Euro. Es muss deshalb mehr Markt in die Förderung der erneuerbaren Energien. Der BDEW schlägt für einen effizienten Ausbau unter anderem eine verpflichtende Direktvermarktung für Neu-Anlagen vor. Es muss daneben die Systemintegration der Erneuerbaren deutlich verbessert werden. Denn das Miteinander von Kraftwerken für erneuerbare und konventionelle Energie wird zunehmend komplizierter. Doch gerade davon hängt der Grad der Versorgungssicherheit in Deutschland ab.

Mit dem rasanten Ausbau der Erneuerbaren sind auch die konventionellen Kraftwerke heute in eine ökonomische Schiefelage geraten. Damit diese auch weiterhin als Back-up-Kraftwerke für Versorgungssicherheit sorgen können, wenn es dunkel ist und die Sonne nicht scheint, brauchen wir Marktstrukturen, die das Bereitstellen von Leistung honorieren. Die Ausrichtung dieses neuen Marktdesigns entscheidet darüber, ob künftig einer marktwirtschaftlichen Ordnung der Vorrang eingeräumt wird oder in Zukunft noch mehr Regulierung die Energiewirtschaft bestimmt.

Von der Neuausrichtung der Energiepolitik hängt viel ab, denn eine zuverlässige und kosteneffiziente Versorgung mit Energie ist Grundlage eines starken Wirtschaftsstandortes – und damit von Wohlstand und Beschäftigung.

Hans-Joachim Otto MdB, Berlin

■ Deutschland und den hier lebenden Menschen geht es heute so gut wie nie. Für das nächste Jahr hat die bürgerlich-liberale Koalition zum ersten Mal seit über 40 Jahren einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorgelegt. Das Wirtschaftswachstum in Deutschland wird immer stärker von der Binnennachfrage getragen. Dies ist auch ein Ergebnis der Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger bei Steuern und Abgaben von insgesamt 22 Milliarden Euro in der abgelaufenen Legislaturperiode. Trotzdem erzielten die öffentlichen Haushalte beachtliche Einnahmeüberschüsse. Die Arbeitslosigkeit ist auf dem niedrigsten Stand seit 20 Jahren, und die Zahl der Erwerbstätigen ist seit 2009 um 1,9 Millionen gestiegen.

Daher muss die nächste Bundesregierung vor allem am Kurs der soliden und zukunftsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik festhalten. Deutschland war in den vergangenen Jahren der Stabilitätsanker Europas und muss es auch in Zukunft sein. Neben dem Festhalten an den bewährten Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft muss die Bundesregierung weiterhin vor allem in die Zukunft investieren: Dies bedeutet vor allem Vorrang für Investitionen in Bildung, aber auch in die Infrastruktur. Die Stärkung unserer Freiheits- und Bürgerrechte, gerade auch in der digitalen Welt, muss in der neuen Legislaturperiode ebenfalls fortgesetzt werden.

Eine ganz konkrete dringliche Aufgabe, die die Bundesregierung unverzüglich angehen muss, ist eine grundlegende Reform der Förderung der erneuerbaren Energien. Das derzeitige Fördermodell ist ineffizient, planwirtschaftlich und vor allem eine gigantische Umverteilung von unten nach oben. Auch bei den erneuerbaren Energien brauchen wir marktwirtschaftliche Prinzipien, damit Wettbewerb und Innovationen gefördert werden sowie Bürger und Unternehmen mit bezahlbarer Energie davon profitieren.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Pohl, Halle

■ Sofortmaßnahme: Kappung der unsäglichen, ausufernden Ökostrom-Umlage. Wenn schon Subventionierung erneuerbarer Energien, dann doch nicht durch Konzentration auf die ineffiziente Solarenergie! Mit überhöhten Energiepreisen wird dem Standort Deutschland geschadet.

Dringende Zukunftsstrategie: die Investitionsaktivität in Deutschland nachhaltig stärken. Das deutsche Wirtschaftswachstum ist im internationalen Vergleich strukturell schwach, nicht zuletzt wegen der seit einem Jahrzehnt niedrigen Investitionen.

Hauptbaustelle Euroland: den verhängnisvollen Weg in die Fiskalunion stoppen. Die Eigenverantwortung der Staaten für solide Staatsfinanzen darf nicht weiter durch großzügige Finanzhilfen aufgeweicht werden. Die Verpflichtung zur Defizitbegrenzung hat schon bisher nicht gegriffen, wird sie auch künftig nicht. Daher müssen eine Konkursordnung für Euro-Staaten etabliert und ein Ausscheiden aus dem Euroraum möglich werden. Dass der Euro wegen unterschiedlicher Wirtschaftskraft der Länder nur als Umverteilungsunion überleben kann, ist eine Legende. Wenn in Deutschland ein Autohersteller stark ist und ein anderer schwach, löst man das nicht durch Umverteilung vom Starken zum Schwachen, sondern durch Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Euro-

land leidet nicht unter zu wenig Umverteilung, sondern an Wettbewerbschwächen. Wettbewerbskraft schaffen nur Anstrengungen der Länder vor Ort. Die Anreize dafür werden durch eine Fiskalunion geschwächt. Umverteilung fördert letztlich Euro-Aggression: bei den Empfängern, die Auflagen für Finanzhilfen als Zumutung ablehnen, und bei den Gebern, die zu Recht nicht einsehen, warum sie für Fehlverhalten anderer einstehen sollen.

Schließlich muss die nächste Bundesregierung der monetären Staatsfinanzierung durch die EZB entgegenreten. Dass die Finanzmärkte durch solche Maßnahmen „beruhigt“ werden, ist ein vergiftetes Argument: Die Finanzmarktakteure freuen sich natürlich, wenn sie Risiken von Staatskrediten auf die EZB abwälzen können – und damit auf deren Eigentümer, die Bürger von Euroland, die sich dagegen nicht wehren können.

Prof. Dr. Godelieve Quisthoudt-Rowohl MdEP, Hildesheim

■ Die nächste Bundesregierung kann wichtige Weichen für mehr Marktwirtschaft stellen. Ordnungspolitisch bedeutsam sind vor allem zwei Bereiche: Im deutschen Steuerwust brauchen wir Klarheit und in der ausufernden Gesetzgebung eine gründliche Durchforstung.

Am wichtigsten für die Wirtschaft, aber auch für die Bürger ist ein überschaubares, einfacheres Steuersystem. Auf der – vergeblichen – Suche nach Einzelfallgerechtigkeit ist ein kompliziertes Werk aus Gesetzen, Verordnungen, Urteilen und Nichtanwendungserlassen entstanden, das selbst Experten kaum noch durchschauen. Es müssen ja nicht gleich der Bierdeckel oder *Paul Kirchhofs* einleuchtendes System sein – aber klar ist, dass sich etwas ändern muss. Neben der Vereinfachung muss auch die Ungleichbehandlung von Vermögenden und Nicht-Vermögenden (Beispiel: Erbschaftsteuer) sowie die von Selbständigen und Arbeitnehmern (Beispiel: die Vorlage des niedersächsischen Finanzgerichts beim Bundesverfassungsgericht zum Thema Solidaritätszuschlag) dringend angepackt werden.

Ähnlich verhält es sich mit der deutschen Gesetzgebung insgesamt: Die Fülle an Rechtsvorschriften ist für die Wirtschaftsakteure kaum zu überblicken und nur mithilfe teurer Fachleute zu bewältigen. Daraus ist mittlerweile ein veritabler Wettbewerbsnachteil für den Wirtschaftsstandort Deutschland geworden: Obwohl die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches und des Handelsgesetzbuches gern als Grundlage für globale Transaktionen genommen werden, ist der Gerichtsstand Deutschland für ausländische Unternehmen zu risikoreich geworden.

Trotz Teilerfolgen kommt die „Entbürokratisierung“ bisher nicht voran, die Zahl der Gesetze steigt, anstatt zu sinken. Auch der Versuch, Gesetzestexten ein „Verfallsdatum“ zu geben, hat keine Erleichterung, sondern eher Rechtsunsicherheit gebracht.

Hier braucht Deutschland nicht weniger als eine Generaldurchsicht der Erlasse, Ausführungsbestimmungen, Rechtsverordnungen und auch Gesetze. Die nächste Bundesregierung würde Geschichte schreiben, wenn sie dem Bundestag entsprechende Vorschläge vorlegen würde.

Frank Schäffler MdB, Berlin

■ Der Staat ist zu einem Vermögensversicherer geworden. Er verhindert alle Arten von Bankrotten inklusive seines eigenen. Die nächste Bundesregierung sollte diese staatlichen Vermögensversicherungen abschaffen. Ein historischer Erfolg gelang bisher nur Rot-Grün durch Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, die zu Transfers ohne vorherigen Vermögensverbrauch berechnete. Zumindest neuerliche Sündenfälle konnte Schwarz-Gelb vermeiden: Es gab keine „Rettung“ von Schlecker und Opel. Doch größere Projekte warten:

Die Bundesländer müssen finanziell autonom gemacht werden und baldmöglichst eigene Insolvenzfähigkeit erlangen. Länderfinanzausgleich, Ko-Finanzierungen von Bund und Ländern sowie Beistandspflicht des Bundes müssen wegfallen. Wir brauchen den innerstaatlichen Wettbewerb und können es uns nicht länger leisten, die Bundesländer vor den Folgen von Misswirtschaft zu bewahren.

Was für Deutschland gut ist, ist auch für Europa gültig. Die Nichtbeistandsklausel der europäischen Verträge muss wiederbelebt werden. Der Europäische Stabilitätsmechanismus muss eingefroren oder – besser – aufgehoben werden. Nur durch Drohung mit Insolvenz kann die Staatsfinanzierung am Kapitalmarkt wie eine marktwirtschaftliche Schuldenbremse wirken.

Die Europäische Zentralbank ist nolens volens in eine Rolle als Kreditgeber letzter Instanz geschlüpft. Doch nichts ist umsonst: Monetäre Staatsfinanzierung kostet am Ende die Währung. Es ist nicht Aufgabe der EZB, die Zahlungsfähigkeit von Euro-Staaten zu versichern.

Schließlich braucht es keinen Abwicklungsmechanismus für Banken, sondern ein Insolvenzrecht. Es ist nicht Sache des Staates, bestimmte Gläubiger von Banken zu versichern, indem Rettungsfonds als Schuldner einspringen oder Forderungen garantiert werden.

Die Chance auf Abschaffung dieser staatlichen Vermögensversicherungen ist gering, doch die Bedeutung enorm. Der Insolvenzschutz hebt das Verlustprinzip der Marktwirtschaft aus. Soll diese bewahrt werden, muss die staatliche Vermögensversicherung weg.

Dr. Joachim Seeler, Hamburg

■ Die nächste Bundesregierung wird voraussichtlich von 2013 bis 2017 in der politischen Verantwortung für unser Land stehen. Dabei sind meines Erachtens folgende Handlungsschwerpunkte von besonderer Bedeutung:

Die Infrastruktur in Deutschland ist in erheblichen Teilen abgeschrieben und sanierungsbedürftig. Hierzu gehören Straßen, Brücken, Schifffahrtswege, öffentliche Hochbauten, aber auch die IT-Ausstattung der öffentlichen Verwaltung. Eine funktionsfähige und zeitgemäße Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Wirtschaftsstandort. Aktuelle Beispiele wie das Versagen der annähernd 100 Jahre alten Schleusenanlage des Nord-Ostseekanals, die Sperrung diverser Rheinbrücken für den Schwerlastverkehr oder der marode Zustand vieler Schulgebäude aus den 1960er Jahren unterstreichen den dringenden Handlungsbedarf im Bund und in den Kommunen.

Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die öffentliche Verwaltung in Bezug auf gesetzliche Planungs- und Vergabeverfahren zügig handeln kann und die oft bereits zur Verfügung stehenden Investitionsmittel auch tatsächlich einsetzt. Teilweise weisen die öffentlichen Haushalte erhebliche Haushaltsreste auf, so zum Beispiel das Bundesland Hamburg per Ende 2012 eine Summe von zwei Milliarden Euro bei einem Gesamthaushalt von elf Milliarden Euro – Gelder, die für Investitionen zur Verfügung stehen, aber nicht eingesetzt werden. Hier muss die nächste Bundesregierung handeln: die Investitionen des Bundes für die Sanierung der Infrastruktur erhöhen, Hilfen für Kommunen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur verstärkt bereitstellen und die gesetzlichen Grundlagen verbessern, um die notwendigen Investitionen auch zügig realisieren zu können.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels werden sich bis 2017 verstärken. Ab 2020 werden die geburtenstarken Jahrgänge in Deutschland das Rentenalter erreichen, von heute an noch sieben Jahre. In dem Jahrgang mit den höchsten Geburten (1964) wurden alleine in den alten Bundesländern 1,4 Millionen Kinder geboren, 2012 waren es in ganz Deutschland mit 663 000 weniger als die Hälfte. Neben der Herausforderung für die Sozialversicherungssysteme führt der demographische Wandel zu einem sich verstärkenden Fachkräftemangel in der Wirtschaft. Gerade die gut ausgebildeten Fachkräfte sind aber ein wesentlicher Faktor für den langfristigen Erfolg des Standortes Deutschland. Hier muss die Bundesregierung in der kommenden Legislaturperiode verstärkt Impulse geben. Unter anderem bedarf es in Zusammenarbeit mit den Ländern erhöhter Anstrengungen in der Bildungspolitik, um etwa die Zahl der Jugendlichen ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung weiter zu senken. Die Einwanderungspolitik muss weiter flexibilisiert werden, um neben der Zuwanderung aus EU-Ländern auch Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten vermehrt zu gewinnen. Auch die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen sollte praktikabler werden. Die nächste Bundesregierung sollte hier einen klaren Schwerpunkt ihrer politischen Arbeit setzen.

Auch in den kommenden vier Jahren wird die Schuldenkrise in der EU nicht vorbei sein, sondern erhebliche Anforderungen an die Bundesregierung stellen. Ab 2016 wird in Deutschland gemäß der Regelungen der Schuldenbremse die Neuverschuldung des Bundes auf 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Von diesem Wert sind die meisten Mitglieder der Währungsunion weit entfernt. Es wird unter anderem darum gehen, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der Eurozone konsequent fortzuführen und die Rolle der EZB als Käufer von öffentlichen Anleihen wieder zurückzuführen, Wachstumsimpulse in den besonders von der Finanzkrise betroffenen Mitgliedstaaten der Eurozone zu organisieren und damit ein Auseinanderbrechen der Währungsunion zu verhindern. Und die Bundesregierung wird auch die Frage beantworten müssen, wie die aufgelaufenen Schulden des Bundes tatsächlich in den nächsten Jahren beziehungsweise Jahrzehnten getilgt werden sollen. Hierzu gibt es Vorschläge aus den Ländern, etwa den Solidaritätszuschlag nach 2019 für die Schuldentilgung zu verwenden. Die Bundesregierung ist hier in der Pflicht, ein Konzept vorzulegen.

Rudolf Stilcken, Hamburg

■ Muss es dabei bleiben, dass der Bundestag sich vorwiegend als Ausdruck der Wählermassen versteht, statt dass sich die einzelnen Abgeordneten gemeinsam für eine Bürgergesellschaft mit gemeinsamen Zielen einsetzen? Gleichwohl werden für den Weg dorthin unterschiedliche Wege diskutiert.

Der erste Schritt dahin muss eine bürgerorientierte, zügig realisierte, Werte erhaltende und Werte schaffende Finanzreform sein, die die Kapitel „Banken“, „Währung“, „Steuern“ und „Altersvorsorge“ enthält. Europa als Mission und Ziel, nicht nur als Rhetorik und Verzögerung.

Die Fraktionen, die lautstark die Soziale Marktwirtschaft im Munde führen, sollten ihr Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft verbindlich definieren und als Ordnungspolitik festschreiben – als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Modell, wie von *Ludwig Erhard* konzipiert und im Buch „Wohlstand für alle“ dargestellt, also nicht als Umverteilungssystem, in jedem Fall aber ohne modische Zusätze wie zum Beispiel „neu“ oder „ökologisch“.

Der Bundesregierung kommt für die Gestaltung einer Bürgergesellschaft die Aufgabe einer konzertierten Kommunikation mit nachhaltigen Perspektiven zu. Nachhaltig denken heißt in Generationen – also über Legislaturen hinaus – handeln.

Prof. Dr. Theresia Theurl, Münster

■ Viele einzelne Maßnahmen könnten angeführt werden, die die nächste Bundesregierung in Angriff nehmen sollte. Sie stammen aus der europäischen Integrationspolitik, der Steuerpolitik, der Infrastruktur- und der Technologiepolitik sowie der Energiepolitik. Aus den Wahlprogrammen der einzelnen Parteien können Schwerpunkte für die nächste Legislaturperiode kaum abgeleitet werden.

Doch wichtiger als die Maßnahmen in ihrem inhaltlichen Detail ist die Beachtung grundsätzlicher Anforderungen. Erstens und vor allem geht es darum, dass die nächste Bundesregierung überhaupt für etwas steht, dass sie ein klares Profil hat, dass sie ihre Politik aus ordnungspolitischen Grundsätzen ableitet und sich nicht scheut, sich zu diesen auch zu bekennen. Immer wichtiger wird dies im Geldwesen. Die strikte Unterstützung einer unabhängigen Notenbankpolitik mit der Ablehnung jeglicher Form einer monetären Staatsfinanzierung gilt es zu verteidigen. Wie sollte sonst Vertrauen entstehen?

Zweitens und aus dem ersten Petition ableitbar ist von der nächsten Bundesregierung zu fordern, mehr als bisher auf die Anreizkonsistenz ihrer sowie der europäischen Maßnahmen zu achten. Konkret heißt dies, Aktivitäten nicht zu akzeptieren, die es zulassen, Haftung und Verantwortung abzuschieben und losgelöst von einzelwirtschaftlichen Vorteilen anzusiedeln. Dies betrifft vor allem das politische Zusammenwirken auf der europäischen Ebene sowie regulatorische Fragen im Rahmen der Finanzmarkt- und Bankenregulierung. Wie sollte sonst Verantwortungsbereitschaft entstehen?

Die dritte grundsätzliche Forderung bezieht sich darauf, politische Maßnahmen zu Ende zu denken, also ihre langfristigen Wirkungen von vorneherein zu

berücksichtigen, so bei der Energiepolitik mit den verteilungspolitischen Begleiterscheinungen der gut gemeinten Energiewende. Wie sollte sonst Glaubwürdigkeit entstehen?

Viertens ist eine ernst gemeinte Kommunikation mit der Bevölkerung einzufordern, ein verständliches Begründen von Maßnahmen. Wie sollte sonst Akzeptanz entstehen?

Prof. Peter Voß, Baden-Baden

■ Ja, wenn man wüsste, was die nächste Bundesregierung tun soll, fiel die Wahl leichter. Natürlich, die Euro-Krise muss sie bewältigen, das heißt, sie muss ihren bescheidenen Beitrag dazu leisten. Falls uns nicht der schon über den Kopf wächst und auf die Füße fällt. Nein, nicht der handfeste eigene Beitrag zum Abbau der Staatsschulden – da sind wir auf ganz gutem Weg. Ich meine den strukturellen Beitrag zur Gesundung Europas, denn was nützt die einsetzende wirtschaftliche Erholung, wenn diverse EU-Länder weiter in der Schuldenfalle stecken?

Der Grundfehler, für überschuldete Staaten kein Ausstiegsszenario aus dem Euro vorzusehen, das ihnen Abwertungen ermöglicht und damit Exporte erleichtert und Importe erschwert, muss korrigiert werden.

Die europäische Haftungsgemeinschaft muss verhindert, die Geltung europäischen und nationalen Rechts muss wieder hergestellt werden. Ob irgendeine deutsche Regierung dazu den Mut und die Kraft haben wird? Natürlich muss die Energiewende gestemmt werden, möglichst ohne die letzten halbwegs unversehrten Landschaften mit Windrädern zu spicken. Die Schwierigkeiten – ein Euphemismus – sind hinreichend bekannt.

Die größte Herausforderung wird sein, die steigenden Energiepreise nicht so auf die Wirtschaft durchschlagen zu lassen, dass wir in die Deindustrialisierung hineinschlittern. Also muss dafür staatliches Geld in die Hand genommen und gar nicht erst über Steuersenkungen phantasiert werden. Steuererhöhungen sind allerdings auch tabu.

Die nächste Bundesregierung muss tun, was das Land zukunftsfähig macht. Die notwendige Bildungsoffensive muss so gesteuert werden, dass wir nicht der Auszehrung durch den Fachkräftemangel erliegen. Die Zuwanderung ist nicht generell anzukurbeln, sondern die Zuwanderung der Tüchtigen! Die Lebensarbeitszeit gilt es weiter zu flexibilisieren und – um endlich das demographische Grundproblem anzupacken – im Steuerrecht ein echtes Familiensplitting einzuführen, besser noch ein Haushaltssplitting. Die nächste Regierung darf nicht nur auf Wachstumsdaten schielen, sondern auch auf strukturelle Gesundung.

Kurz, die nächste Bundesregierung muss – ich sage lieber: müsste – mehr Mut, Konsequenz und Kraft aufbieten, als es die deutschen Befindlichkeiten offenbar zulassen. Nicht die besten Aussichten, oder?

Dr. Ursula Weidenfeld, Potsdam

■ Ordnungspolitik – das ist ein Begriff, den politische Parteien nicht mehr gern benutzen. Zu starr ist der Begriff, zu altmodisch sein Klang, zu spröde die mit ihm verbundene Haltung. Wenn Ordnungspolitik überhaupt noch vorkommt, dann in Verbindung mit tröstenden Zusätzen wie „ethische Politik der Ordnung“ oder „Ordnungspolitik der Verantwortungskultur“. Den Zumutungen klaren Denkens stellt man sich in der echten Politik lieber nicht mehr.

Ginge es nur um das Verschwinden eines Begriffs, könnte man sich schnell einigen: Es ist zwar schade, aber schlimm ist es nicht. Schlimm ist, dass die dahinterliegende Frage „Wie pragmatisch darf Wirtschaftspolitik sein, welche Prinzipien sollten sie prägen?“ in der vergangenen Legislaturperiode sehr eindeutig beantwortet worden ist: Pragmatismus ist das alleinherrschende Prinzip der Wirtschaftspolitik geworden.

Das hat keineswegs zu einer neuen Glanzzeit der Wirtschaftspolitik geführt, im Gegenteil: Die Wirtschaftspolitik ist aus der öffentlichen Wahrnehmung völlig verschwunden. Die wichtigste Aufgabe für die Bundesregierung muss sein, ihr wieder zu Geltung zu verhelfen. Warum? Es reicht nicht aus, finanzpolitisch zu denken, eine Energiewende neu zu planen oder die Belange des Straßen- und Wohnungsbaus zu administrieren. Um die Probleme im Detail richtig und angemessen anpacken zu können, braucht man eine Haltung. Sonst gelingt es nicht, das Euro-Desaster dauerhaft zu bändigen, die Energiepolitik auf einigermaßen vernünftige Füße zu stellen, die Verkehrsinfrastruktur richtig zu finanzieren oder die schlimmsten Verirrungen der Wohnungsbaupolitik zu verhindern.

Nur wer eine Vorstellung davon entwickelt, wie ein Politikfeld in zwanzig Jahren aussehen soll, wird über den Tag hinaus gültige Strukturen finden. Nur wer sich in Erinnerung ruft, dass der Staat in aller Regel nicht der bessere und effizientere Auftraggeber ist, wird kostengünstige und marktkonforme Regelungen treffen. Nur wer einsieht, welcher Unsinn mit reinem Pragmatismus zustande kommt, besinnt sich auf die Notwendigkeit langfristigen Denkens. Manche nennen das noch Ordnungspolitik. Andere sagen Vernunft dazu.

Prof. Dr. Christian Watrin, Köln

■ Seit mehr als zehn Jahren gehört Deutschland zu den europäischen Staaten, die – unverdrossen dem Ruf nach „mehr Europa“ folgend – ihr nationales Geld zugunsten einer Währungsunion mit gegenwärtig 16 weiteren Ländern aufgegeben haben. Der Grund für diesen weitreichenden wirtschaftspolitischen Akt war nicht etwa die Verbesserung der Qualität des neuen Geldes, sondern die Absicht, einen weiteren politischen Schritt in Richtung einer künftigen politischen Union zwischen jenen Ländern, die sich zu Europa gehörig fühlen, zu tun. Welche Staaten das sind oder sein sollen, ist nicht eindeutig geklärt. Und auch aus anderen Blickwinkeln gesehen mangelt dem Begriff „Europa“ beispielsweise Klarheit darüber, wo etwa seine Grenzen gegenüber dem asiatischen Weltteil liegen.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem neuen gemeinsamen Zahlungsmittel, das sich Euro nennt, sind zwiespältig. Das Reisen über die alten nationalen Grenzen hinweg sowie viele Geldgeschäfte sind gegenüber den alten Zeiten wesent-

lich erleichtert worden. Handel und Arbeitsteilung haben erheblich zugenommen. Aber das neue Geld wirft gleichzeitig extrem große kostenträchtige Probleme auf. Die Aufhebung der vertraglichen No-bail-out-Klausel im Jahre 2002, das heißt der Nichtverpflichtung auf gegenseitige Hilfe, hat mittlerweile ein Gewirr von nationalen Schulden und Guthaben entstehen lassen, das alle überkommenen finanziellen Dimensionen überschreitet.

Die soeben in den deutschen Bundestag gewählten Abgeordneten stehen vor einer Schuldenlawine, die lange Zeit im Ausmaß nicht bekannt war und möglicherweise auch heute noch nicht ist. Die neuen wie die alten Mitglieder des Deutschen Bundestages neigen – wie alle Politiker – dazu, in Wahlkampfzeiten erhebliche Wahlversprechen zu machen. Sie stehen jetzt vor einem Schuldenberg, zu dem noch die haushohen internationalen Verpflichtungen treten. Beides möchten sie gerne ihren Vorgängern anlasten, ohne es recht zu können. Sie sehen sich jetzt gezwungen, den Wählern die ganze Wahrheit zu sagen, ohne überzeugende Auswege präsentieren zu können.

Der Ruf nach „mehr Europa“ ist schal geworden. An seine Stelle muss eine Rückbesinnung auf wirtschaftliche Vernunft treten. „Europa“ kann nicht über politische Wunschträume entstehen. Der Euro könnte zur Schicksalsfrage Europas werden. Allenfalls ist ein lockerer Staatenbund mit Wettbewerb auf allen Gebieten der Ausweg für die Weiterexistenz der Europäischen Union. Der von manchen herbeigesehnte „Bundesstaat Europa“ ist eine Chimäre, die nicht einmal beachtet, dass nicht die großen, sondern die kleinen Staaten die wohlhabenden in Europa sind. Auch diese Einsicht bedarf der Verbreitung.

Dr. Karl von Wogau MdEP, Freiburg im Breisgau

■ Von der nächsten Bundesregierung erwarte ich eine neue Orientierung in der Europapolitik. Nach der Schuldenkrise ist eine Bestandsaufnahme notwendig, aus der wir Schlussfolgerungen ziehen müssen.

Zu dieser Bestandsaufnahme gehört die Tatsache, dass der Vertrag von Maastricht seine Zähne verloren hat, als die rot-grüne Bundesregierung 2002 durchsetzte, dass die Sanktionsregeln im Falle von Frankreich und Deutschland nicht angewendet werden.

Es ist unrealistisch zu fordern, dass dieser Vertrag verschärft wird. Es wäre schon ein großer Fortschritt, wenn er tatsächlich gelesen und angewendet würde. Der Vertrag schreibt ausgeglichene Haushalte beziehungsweise Überschüsse vor für die Länder, deren Gesamtverschuldung zu hoch ist. Die immer wieder zitierte Grenze von drei Prozent der Nettoneuverschuldung gilt nur für Ausnahmefälle. Jetzt besteht die Aufgabe darin, durchzusetzen, dass diese Regeln tatsächlich angewendet werden.

Notwendig ist auch die Umsetzung und Weiterführung der Gesetzgebung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stabilisierung der Finanzmärkte: die europäische Bankenaufsicht, die Regelungen für Eigenkapital und Transparenz, für Hedgefonds und Pensionsfonds.

Nicht zuletzt müssen wir zurück zu der Regel, dass jeder für seine eigenen Schulden verantwortlich ist (No-bail-out). Leider lässt es die Erfahrung als wahrscheinlich erscheinen, dass es auch in Zukunft Staatsbankrotte geben

wird. Daher brauchen wir eine Insolvenzordnung für Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion.

In der Frage der Eurobonds sollte die Bundesregierung bei der bisherigen Linie bleiben. Eurobonds verwischen die eigene Verantwortung der Mitgliedsländer. Zwar bestreitet niemand, dass Solidarität zwischen den Mitgliedsländern notwendig ist. Diese sollte jedoch im Rahmen des demokratischen Haushaltsverfahrens der Europäischen Union erfolgen.

Auch die immer wieder diskutierte Wirtschaftsregierung der Euroländer wäre ein Schritt in die falsche Richtung. Die Wirtschaftsregierung Europas ist die Europäische Kommission. Diese ist eingebettet in ein demokratisches Gesetzgebungsverfahren, an dem Parlament und Rat gleichberechtigt beteiligt sind. Eine nur dem Rat verantwortliche Wirtschaftsregierung wäre ein demokratischer Rückschritt.

Den größten Handlungsbedarf sehe ich bei der gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik Europas. Die Mitgliedsländer der EU geben jedes Jahr etwa 200 Milliarden Euro für Verteidigung aus, oft für nicht notwendige Duplikationen. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass in diesem Bereich gemeinsame Projekte über den Haushalt der Europäischen Union finanziert werden.

Arbeitsmarkt in Deutschland: Mit interner Flexibilität erfolgreich durch die Krise

Dr. Alexander Herzog-Stein / Dr. Ulrike Stein

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Der deutsche Arbeitsmarkt ist vergleichsweise gut durch die letzten Krisenjahre gekommen. Als Gründe werden immer wieder der verstärkte Einsatz von Kurzarbeitergeld in den Jahren 2008/09 und die Wirkungen der Reformen im Rahmen der Agenda 2010 genannt. Dabei wird die entscheidende Rolle der arbeitszeitpolitischen Instrumente übersehen, ohne die eine erfolgreiche Beschäftigungssicherung nicht möglich gewesen wäre.

Im Jahr 2007 begann die Finanz- und Wirtschaftskrise, nachdem auf dem amerikanischen Immobilienmarkt eine Spekulationsblase geplatzt war. Zum damaligen Zeitpunkt waren die tief greifenden Folgen noch nicht absehbar. Bis Mitte 2008 waren jedoch alle europäischen Länder in irgendeiner Form von der Krise betroffen. Allerdings variierte die Art, wie die einzelnen Volkswirtschaften davon betroffen waren, erheblich. Die deutsche Volkswirtschaft litt zwar nicht unter einer Immobilienkrise, geriet aber durch die internationalen Finanzmarktverflechtungen deutscher Banken zunächst in eine Bankenkrise und anschließend – vor allem aufgrund ihrer gerade in den Jahren vor der Krise gestiegenen Exportabhängigkeit – wegen des massiven Nachfrageeinbruchs in die schwerste Rezession seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Vom ersten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2009 schrumpfte das deutsche Bruttoinlandsprodukt um 6,6 Prozent.

Die Schwere der Wirtschaftskrise und die Erfahrungen aus der Vergangenheit führten dazu, dass die meisten Konjunkturprognosen zunächst einen massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit vorhersagten. Tatsächlich war der deutsche Arbeitsmarkt während der Rezession jedoch bemerkenswert robust. Insgesamt nahm die Beschäftigung sogar leicht zu. Dies hat zur Folge, dass man aktuell ein vermeintlich deutsches Modell als Allheilmittel ausgibt und versucht, es als Vorbild für Länder zu nutzen, die massiv von einem krisenbedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Bedeutung der Arbeitsmarktreformen für die Beschäftigungsentwicklung

Unter quantitativen Aspekten hat sich der Arbeitsmarkt in Deutschland in den vergangenen Jahren

erfreulich entwickelt. Die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen und war im Jahresdurchschnitt 2012 mit einer Arbeitslosenquote von 6,8 Prozent auf dem niedrigsten Stand seit der deutschen Vereinigung. Die Erwerbstätigkeit bewegt sich zahlenmäßig schon seit einigen Jahren von Rekord zu Rekord. Teilweise ist sogar vom „deutschen Beschäftigungswunder“ die Rede. Ausgeblendet werden jedoch häufig die weniger erfreulichen Entwicklungstendenzen am Arbeitsmarkt, denn unter qualitativen Gesichtspunkten ist das Bild durchwachsen: Das Normalarbeitsverhältnis hat an Bedeutung verloren und die atypische Beschäftigung stark zugenommen. Der Niedriglohnsektor ist spürbar auf ein vorher nicht gekanntes Niveau angewachsen: Laut Jahresbericht 2012 des Statistischen Bundesamtes arbeitet inzwischen jeder fünfte Beschäftigte in Deutschland für einen Niedriglohn.

Manche Kommentatoren sind schnell in ihrem Urteil: Für sie ist klar, dass die Arbeitsmarktreformen der ersten Hälfte der 2000er Jahre – die sogenannten Hartz-Reformen – ursächlich für die verbesserte Lage am Arbeitsmarkt sind. Die Schattenseiten seien eben der Preis für die Arbeitsmarkterfolge, den es zu bezahlen gilt. Dabei ist die Frage nach der kausalen ökonomischen Verantwortlichkeit für die zu beobachtenden Arbeitsmarkttendenzen noch immer nicht eindeutig beantwortet.¹ Zwar deutet einiges darauf hin, dass sich infolge der Arbeitsmarktreformen die Effizienz der Arbeitsvermittlung verbessert hat, und laut Statistischem Bundesamt gab es in Deutschland 2012 rund 2,7 Millionen Erwerbstätige mehr als 2003. Jedoch wies die Beschäftigung schon lan-

¹ Siehe Gustav A. Horn/Alexander Herzog-Stein, Erwerbstätigenrekord dank guter Konjunktur und hoher interner Flexibilität, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, 2013.

ge vor den Arbeitsmarktreformen einen positiven Trend auf. Seit dem Tiefststand im Jahr 1994 ist die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland abgesehen von konjunkturellen Schwankungen nunmehr seit mehr als 18 Jahren trendmäßig nach oben gerichtet.

Gleichzeitig hat sich die Struktur der Erwerbstätigkeit verändert. Die Vollzeitbeschäftigung hat abgenommen, und die Zahl der Teilzeitbeschäftigten und die der Selbständigen haben zugenommen. Das Arbeitsvolumen als Indikator für die Entwicklung des Arbeitseinsatzes in einer Volkswirtschaft war 2012 nicht höher als 1994. Die Beschäftigungszuwächse gingen also insgesamt mit einer erheblichen gesamtwirtschaftlichen Arbeitszeitverkürzung und damit einer Umverteilung der Arbeit auf mehr Köpfe einher.

Die Beschäftigungsintensität – sie misst die mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um ein Prozent einhergehende Beschäftigungszunahme – war in den letzten beiden Aufschwüngen, die nach den Arbeitsmarktreformen folgten, niedriger als im Aufschwung unmittelbar vor den Arbeitsmarktreformen. Das Wirtschaftswachstum ist in Deutschland nach den Arbeitsmarktreformen also nicht beschäftigungsintensiver geworden. Das heißt, eine strukturelle Verbesserung über die konjunkturellen Effekte hinaus ist nicht auszumachen. Aber erfreulicherweise waren die letzten beiden Aufschwungphasen um einige Quartale länger als der Aufschwung vor den Hartz-Reformen, der infolge des Platzens der sogenannten Dotcom-Blase – einer Spekulationsblase im Zusammenhang mit der „New Economy“ – frühzeitig sein Ende fand.²

Auffällig sind jedoch die unterschiedlichen Verläufe und Arbeitsmarktfolgen der letzten beiden Abschwungphasen. Während sich – durch eine restriktive Geld- und eine prozyklische Fiskalpolitik – der nach der geplatzten Dotcom-Blase folgende Abschwung zu einer historisch langen wirtschaftlichen Stagnationsphase von vier Jahren dehnte, in deren Folge sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte und die Arbeitslosenquote ein Rekordniveau erreichte, sticht die Arbeitsmarktentwicklung während der Rezession von 2008/09 besonders ins Auge. Im Unterschied zu allen vorherigen Abschwungphasen ist es während des schwersten – aber aufgrund einer beherzten antizyklischen Konjunkturpolitik relativ kurzen – Wirtschaftseinbruchs der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte gelungen, gesamtwirtschaftlich

die Beschäftigtenzahl zu stabilisieren. Damit stellt sich die Frage, was ursächlich für die erfolgreiche Beschäftigungssicherung in der Krise war.

Reaktionen der Betriebe auf die Krise

Als Antwort auf einen Nachfrageeinbruch bestehen auf betrieblicher Ebene zwei Möglichkeiten, den Arbeitseinsatz an die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen: Das betriebliche Arbeitsvolumen kann entweder durch Beschäftigungsabbau oder durch Verkürzung der individuell geleisteten Arbeitszeit reduziert werden. Ersteres erfolgt durch Maßnahmen der externen Flexibilität, zum Beispiel durch betriebsbedingte Kündigungen, die Nichtverlängerung befristeter Arbeitsverträge, aber auch den Abbau von Leiharbeit. Letzteres erfolgt durch Instrumente der internen Flexibilität, wie beispielsweise durch Abbau von Überstunden oder von Guthaben auf Arbeitszeitkonten.³

Mikroökonomische Untersuchungen zeigen, dass Betriebe, die von der Wirtschaftskrise betroffen waren, in der Regel alle, also sowohl interne als auch externe, ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente genutzt haben, um das betriebliche Arbeitsvolumen an den Nachfrageeinbruch anzupassen.⁴ Dies ist aus betrieblicher Sicht rational und naheliegend, da der Abbau von Leiharbeit oder die Nichtverlängerung von befristeten Arbeitsverträgen ähnlich schnell und unkompliziert umgesetzt werden können wie der Überstundenabbau oder der Guthabenabbau auf Arbeitszeitkonten. Makroökonomische Untersuchungen zeigen jedoch, dass der Einsatz von Maßnahmen der internen Flexibilität dominierte. Natürlich wurde in besonders von der Krise betroffenen Branchen wie der Industrie oder in der Leiharbeit Beschäftigung abgebaut, aber insgesamt war dieser Beschäftigungsabbau wesentlich geringer, als aufgrund des Produktionsrückgangs zu erwarten gewesen wäre. Zudem wurde in den Dienstleistungsbranchen Beschäftigung aufgebaut und dadurch der teilweise Stellenabbau in den Krisenbranchen überkompensiert. Makroökonomisch wurde somit durch die temporäre Reduktion der Arbeitszeit und das betriebliche Hor-

³ Für Details siehe Berndt Keller/Hartmut Seifert, Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, in: Berndt Keller/Hartmut Seifert, Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin 2007, Seiten 11–26.

⁴ Siehe Claudia Bogedan/Wolfram Brehmer/Alexander Herzog-Stein, Betriebliche Beschäftigungssicherung in der Krise – Eine Kurzauswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2009, WSI Report 01, 2009.

² Siehe ebenda.

ten von Arbeitskräften, was sich in einem zeitweisen Rückgang der Arbeitsproduktivität widerspiegelte, der Rückgang der Wirtschaftsleistung ausglich und so Beschäftigung gesichert.

Externe versus interne Flexibilität

Ein Beitrag der Arbeitsmarktreformen zur erfolgreichen Beschäftigungssicherung während der großen Rezession ist zweifelhaft, da der Schwerpunkt der Reformmaßnahmen auf der Erhöhung der externen Flexibilität lag. So haben die Veränderungen im Rahmen der Agenda 2010 dazu geführt, dass es Unternehmen erleichtert wurde, Personal einzustellen und wieder zu entlassen, sei es durch den Abbau des Kündigungsschutzes in kleinen Betrieben oder die Deregulierung der Leiharbeit. Gleichzeitig wurde der Druck auf Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme erhöht. Die Leiharbeit wurde zwar im Abschwung intensiv genutzt, um den Arbeitseinsatz entsprechend zu variieren, aber dies war kein Beitrag zur Beschäftigungssicherung, denn in der Leiharbeitsbranche waren während der Krise die größten Beschäftigungsverluste zu beobachten.

Teilweise wird eingewandt, dass nur durch die Lohnzurückhaltung infolge der Arbeitsmarktreformen die Betriebe überhaupt erst in die Lage versetzt wurden, Arbeit in diesem großen Umfang zu horten.⁵ Aber die Lohnzurückhaltung setzte in Deutschland schon viel früher ein: So wurde der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum schon ab etwa Mitte der 1990er Jahre nicht mehr ausgeschöpft. Zudem waren die konjunkturelle Reaktion der Arbeitsproduktivität und damit das Ausmaß des Arbeitskräftehortens im Rahmen dessen, was bereits in früheren Abschwungphasen zu beobachten gewesen war. So wurde durch die zyklische Produktivitätsverlangsamung während der letzten Rezession etwas mehr als die Hälfte des Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts abgedeckt, während in vergangenen Rezessionen zwischen einem und zwei Drittel des Einbruchs der Wirtschaftsleistung durch das Horten von Arbeitskräften kompensiert wurden.⁶

5 Siehe beispielsweise Jens Boysen-Hogrefe/Dominik Groll, *The German Labour Market Miracle*, National Institute Economic Review, 214, 2010, Seiten 38–50.

6 Vgl. Alexander Herzog-Stein/Fabian Lindner/Simon Sturn, *Explaining the German Employment Miracle in the Great Recession – The Crucial Role of Temporary Working Time Reductions*, IMK Working Paper 114, 2013.

Ursächlich für die erfolgreiche Beschäftigungssicherung in der Krise war vielmehr eine in sich schlüssige Beschäftigungspolitik durch das Zusammenspiel von Sozialpartnern und Politik im Rahmen des deutschen Systems der industriellen Beziehungen und insbesondere der Mitbestimmung. Während der Rezession wurde die Arbeitszeit stärker als in der Vergangenheit verkürzt und so das Arbeitsvolumen infolge des Nachfrageeinbruchs reduziert. Möglich machten dies die Sozialpartner durch die tarifvertragliche Schaffung und den betrieblichen Einsatz einer Vielzahl von arbeitszeitpolitischen Instrumenten zur Beschäftigungssicherung. Gleichzeitig leistete die Politik durch ihre Bereitschaft zu einer aktiven antizyklischen Fiskalpolitik einen entscheidenden Beitrag, dass der Konjunkturerinbruch bei aller Heftigkeit relativ kurz ausfiel und ein Übergreifen insbesondere auf die Dienstleistungsbereiche ausblieb. Die Förderung der Kurzarbeit im Rahmen der Konjunkturprogramme war eine wichtige Stütze der betrieblichen Anstrengungen zur Beschäftigungssicherung in der Krise.

Instrumente der internen Flexibilität

Die Betriebe griffen während der Krise auf eine Vielzahl von Instrumenten der internen Flexibilität zurück, um das individuelle Arbeitsvolumen anzupassen. Kurzarbeit, die wohl bekannteste Maßnahme zur Anpassung der Arbeitszeit, war dabei nicht das am häufigsten verwendete Instrument. Rund 20 Prozent der krisenbetroffenen Betriebe nutzten Kurzarbeit, während Arbeitszeitkonten in 30 Prozent der Betriebe zum Einsatz kamen. Weitere Maßnahmen, die von den krisenbetroffenen Betrieben häufig genutzt wurden, waren die betriebliche Umsetzung und Versetzung von Beschäftigten sowie Regelungen zur Inanspruchnahme von Urlaub.⁷

Die häufigere Nutzung von Arbeitszeitkonten scheint nur auf den ersten Blick überraschend, denn im Jahr 2009 besaßen 51 Prozent aller Arbeitnehmer Arbeitszeitkonten.⁸ Insbesondere in der Industrie sind sie weit verbreitet. Da dieser Sektor besonders stark vom globalen Rückgang der Nachfrage betroffen war, ist es nicht verwunderlich, dass Arbeitszeitkonten während der Rezession häufig genutzt wurden. Darüber hinaus

7 Vgl. Claudia Bogedan/Wolfram Brehmer/Alexander Herzog-Stein, a. a. O.

8 Siehe Ines Zapf/Wolfram Brehmer, *Flexibilität in der Wirtschaftskrise – Arbeitszeitkonten haben sich bewährt*, IAB-Kurzbericht 22, 2010.

waren die Arbeitszeitkonten angesichts des vorangegangenen Booms gut gefüllt, und so gab es ausreichend Zeitguthaben, um sie während der Rezession zur Beschäftigungssicherung zu verwenden. Zudem sehen die Regelungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld vor, dass zunächst die Guthaben auf Arbeitszeitkonten abgebaut werden müssen, bevor Betriebe Kurzarbeit anmelden können.

Im Wesentlichen haben vier Maßnahmen der internen Flexibilität zu fast gleichen Teilen zur Beschäftigungssicherung durch die temporäre Verkürzung der Arbeitszeit beigetragen: Neben dem Guthabenabbau auf Arbeitszeitkonten waren dies die Reduktion der vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit, der Abbau von Überstunden und die Kurzarbeit.⁹ Die Tatsache, dass die Arbeitsplatzsicherung durch die Variation der Arbeitszeit stark an Bedeutung zugenommen hat, hat mehrere Gründe. Dabei muss man zwischen Kurzarbeit und den anderen Maßnahmen der internen Flexibilität unterscheiden. Während die Kurzarbeit von den Sozialversicherungen bezahlt und die Ausgestaltung durch die jeweilige Bundesregierung vorgenommen wird, basieren alle anderen Instrumente auf Kollektivverträgen und entstammen dem Zusammenspiel der Sozialpartner oder auf Vereinbarungen zwischen Geschäftsführung und Betriebsräten.

Starke Sozialpartnerschaft in Deutschland

Kurzarbeit ist ein seit Langem etabliertes Instrument in Deutschland, das schon häufig zum Einsatz gekommen ist. Jedoch variierte die Bereitschaft der Betriebe, Kurzarbeit zu nutzen, stark, was vor allem auf die jeweilige Ausgestaltung der Kurzarbeiterregelung zurückgeführt werden konnte.¹⁰ Genau an diesem Punkt setzte die Große Koalition während der letzten Wirtschaftskrise an. Im Wesentlichen wurden die Kurzarbeiterregelungen in vier Punkten vorübergehend verändert, um ihre Attraktivität zu erhöhen. So wurde die Bezugsdauer der Kurzarbeit zweimal erhöht, die Sozialversicherungsausgaben wurden teilweise oder sogar ganz übernommen, die Bezugsvoraussetzungen für Betriebe gelockert und der Personenkreis der Anspruchsberechtigten unter anderem auf Leiharbeiter und Auszubildende ausgewei-

tet. Dies hat dazu geführt, dass Deutschland zu den Ländern gehörte, in denen die Kurzarbeit am häufigsten genutzt wurde. Es gab sogar zeitweilig bis zu 1,5 Millionen Empfänger von Kurzarbeitergeld. Allerdings war die durchschnittliche Anzahl der kurzgearbeiteten Stunden pro Beschäftigten deutlich niedriger als in anderen Ländern.¹¹

Auch die Anpassung der Arbeitszeit über Instrumente der internen Flexibilität hat eine gewisse Tradition in Deutschland.¹² Mit den institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen Arbeitsmarktes veränderten sich auch die Ausgestaltung, Funktionsweise und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der verschiedenen Arbeitszeitinstrumente. Grundsätzlich beeinflussen sowohl die Regierung als auch die Sozialpartner die entsprechenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. In der Realität war aber das Regierungshandeln stark auf die externe Flexibilität fokussiert, während die Sozialpartner über Kollektivverträge die interne Flexibilität weiterentwickelten. So haben die Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Betriebsräte insbesondere in den Jahren vor der letzten Krise – teilweise zeitgleich mit den Hartz-Reformen, doch mit weniger öffentlicher Aufmerksamkeit – in den industriellen Kernbereichen der deutschen Volkswirtschaft basierend auf Tarifverträgen umfangreiche Veränderungen durchgesetzt, mit dem Ergebnis, dass die interne Flexibilität weiter erhöht wurde.¹³

Während in anderen Ländern infolge des schweren Wirtschaftseinbruchs die Arbeitslosigkeit stark anstieg, gelang es hierzulande mit einem vielfältigen Instrumentenmix und dem Zusammenspiel aller Wirtschaftsakteure, die Krise zu meistern. Im darauffolgenden Aufschwung zahlten sich diese Anstrengungen aus, da deutsche Unternehmen mit ihren qualifizierten Belegschaften für das Wiederanziehen der Weltwirtschaft bestens gewappnet waren, was dem deutschen Arbeitsmarkt einen weiteren Schub verschaffte. Entscheidend für die erfolgreiche Beschäftigungssicherung während der Krise war eine in sich schlüssige Beschäf-

9 Vgl. Alexander Herzog-Stein/Fabian Lindner/Simon Sturn, a. a. O. 10 Vgl. Claudia Bogedan, Arbeitsmarktpolitik aus der „Mottenkiste“? Kurzarbeitergeld im Lichte politischer Interessen, WSI-Mitteilungen, 63 (11), 2010, Seiten 577–583.

11 Aricò und Stein sehen beispielsweise hierin einen der entscheidenden Unterschiede, warum die Beschäftigungssicherung in Deutschland in der großen Rezession erfolgreicher war als in Italien; vgl. Fabio R. Aricò/Ulrike Stein, Was Short-time Work a Miracle Cure during the Great Recession? The Case of Germany and Italy, Comparative Economic Studies, 54 (2), 2012, Seiten 275–297.

12 Siehe beispielsweise Alexander Herzog-Stein/Hartmut Seifert, Der Arbeitsmarkt in der Großen Rezession – Bewährte Strategien in neuen Formen, WSI Mitteilungen, 63 (11), 2010, Seiten 1–10.

13 Siehe auch Wendy Carlin/David Soskice, German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions, Socioeconomic Review, 7, 2009, Seiten 67–99.

tigungspolitik durch das tripartistische Zusammenspiel von Sozialpartnern und Politik.

Trotz gesamtwirtschaftlich erfolgreicher Beschäftigungssicherung kam es zu zahlreichen Arbeitsplatzverlusten in den von der Krise besonders betroffenen Branchen, die jedoch zahlenmäßig durch Stellenzuwächse im Dienstleistungssektor ausgeglichen wurden. Qualitativ hatte dies aber Wohlfahrtsverluste zur Folge, da gut bezahlte Vollzeitstellen in der Industrie der Krise zum Opfer fielen, während gleichzeitig in den Dienstleistungsbereichen eher Teilzeitstellen geschaffen wurden, deren Lohnniveau deutlich unter dem der Industrie liegt. Zudem zählten häufig die schwächeren Personengruppen am Arbeitsmarkt zu den Verlierern, denn atypisch Beschäftigte wie Leiharbeiter oder befristet Beschäftigte verloren als erste ihre Arbeitsplätze und litten häufig unter ihrer mangelnden Absicherung.

Blaupause für andere Länder?

Damit stellt sich die Frage, ob es ein deutsches Modell der Beschäftigungssicherung gibt, das als Blaupause für andere Länder dienen kann. Große Zweifel sind angebracht, wenn nur darauf gesetzt wird, einzelne Instrumente einzuführen, wie zum Beispiel Kurzarbeit oder Arbeitszeitkonten. Diese Instrumente können nicht isoliert betrachtet werden; vielmehr liegt die Stärke darin, dass den Betrieben in Deutschland häufig eine Vielzahl von Instrumenten der internen Flexibilität zur Verfügung steht und sie diese entsprechend ihrer betrieblichen Bedürfnisse und Anforderungen in der für sie sinnvollen Kombination einsetzen können.

Zudem ist die interne Flexibilität in Deutschland ohne die institutionellen Rahmenbedingungen und die erfolgreiche korporatistische Zusammen-

arbeit der Sozialpartner undenkbar. Für das Funktionieren dieses Systems sind starke Beziehungen des gegenseitigen Vertrauens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, flankiert durch einen rechtlichen Rahmen mit Kündigungsschutz, traditionellen Standard-Arbeitsverträgen und starken Betriebsräten, von zentraler Bedeutung. Da diese institutionellen Rahmenbedingungen im Ausland nicht anzutreffen sind, kann das „deutsche Erfolgsmodell“ auch nicht einfach exportiert werden. Zuerst müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Instrumente der internen Flexibilität funktionieren können.

Viel bedenklicher jedoch ist, was derzeit unter dem Deckmantel der Austeritätspolitik auch mit Unterstützung der Bundesregierung auf den Arbeitsmärkten der von der Vertrauenskrise im Euroraum besonders betroffenen Länder passiert. So wird die durch die politisch verordnete Sparpolitik verursachte Massenarbeitslosigkeit dazu genutzt, in den Krisenstaaten umfassende Arbeitsmarktreformen im Zusammenhang mit den Finanzhilfen durchzusetzen und dabei leichtfertig bestehende Arbeitsmarktinstitutionen zu zerschlagen. Abermals wird kurzfristig nur auf die externe Dimension der Arbeitsmarktflexibilität geschielt. Dabei erscheint eine auf Wachstum und Beschäftigungssicherung abzielende in sich schlüssige Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik am besten geeignet, auf die europäische Beschäftigungskrise zu reagieren. Wie die deutschen Erfahrungen während der letzten Rezession gezeigt haben, wäre eine kurzfristige Stabilisierung der europäischen Volkswirtschaften im Zusammenspiel von Politik und Sozialpartnern auf nationaler und europäischer Ebene möglich. Damit könnte auch eine längere Phase nachhaltigen Wirtschaftswachstums erreicht werden, in der neue Arbeitsplätze entstehen können und die Beschäftigungskrise erfolgreich bekämpft werden kann. ■

Altersarmut in Deutschland

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph. D.

Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) im Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik sowie Professor an der Technischen Universität München

Vor allem gering Qualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund sind von Altersarmut bedroht. Daher sind Maßnahmen erforderlich, die die Qualifizierung und die Integration in den Arbeitsmarkt fördern. Sie verhindern das Entstehen von Altersarmut und packen somit das Problem an der Wurzel.

Wie sich im Zuge der jüngsten Finanz- und Staatsschuldenkrise gezeigt hat, ist Deutschland im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarn wirtschaftlich recht gut aufgestellt, vor allem wegen der seit Mitte der 1990er Jahre durchgeführten Strukturreformen. Diese Reformen haben jedoch ihre Schattenseiten. Der Arbeitsmarkt ist zwar flexibler geworden, und die Zahl der Beschäftigten ist so hoch wie nie zuvor, aber die Problemfälle – Langzeitarbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigungsverhältnisse – sind hartnäckiger geworden. In der Rentenpolitik haben die Reformen im Großen und Ganzen zu einer nachhaltigen Finanzierung geführt, sodass die gesetzliche Rente „wieder sicher“ ist. Aber die Dämpfung des Beitragssatzes bedeutet unweigerlich eine Senkung des Rentenniveaus, wenn dies nicht durch längere Lebensarbeitszeit oder zusätzliche private Vorsorge ausgeglichen wird, was vor allem für wenig qualifizierte Arbeitnehmer schwierig ist. Das Problem der Altersarmut bedarf daher großer Aufmerksamkeit.

Armut in Deutschland

Altersarmut ist in Deutschland kein drängendes Problem: Derzeit sind 2,6 Prozent der über 65-Jährigen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen, also „arm“ im Einklang mit dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung und im Sinne des Sozialgesetzbuchs.¹ Dies waren 2011 etwa 436 000 Personen; hinzu kommen erwerbsgeminderte jüngere Personen, sodass insgesamt circa 844 000 Personen die Grundsicherung bezogen. Der Anteil der in diesem Sinne armen Menschen im Alter ist deutlich niedriger als der Anteil Armer in der Gesamtbevölkerung: Fast dreimal so

viele Menschen, nämlich 7,4 Prozent der Gesamtbevölkerung, leben in Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen.

Armutsgefährdet sind 15,3 Prozent der über 65-Jährigen, weil – entsprechend der Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – ihr Einkommen unter 60 Prozent des Medianeinkommens liegt. Auch der Anteil der Armutsgefährdeten an den über 65-Jährigen ist niedriger als derjenige in der Gesamtbevölkerung, bei der die durchschnittliche Armutsgefährdung im Jahr 2011 bei 20 Prozent lag. Im internationalen Vergleich sind die Armutsgefährdungsquoten älterer Menschen in Deutschland ebenfalls niedrig. Von den 15 EU-Ländern vor der im Jahr 2004 begonnenen Ost-Erweiterung weisen nur Frankreich, die Niederlande und Luxemburg niedrigere Armutsgefährdungsquoten älterer Menschen auf als Deutschland.

Das Armutsproblem Deutschlands liegt derzeit eher bei jungen Menschen: 22,4 Prozent der 18- bis 25-Jährigen sind armutsgefährdet; 37,1 Prozent der alleinerzogenen Kinder leben in armutsgefährdeten Haushalten. Noch ernster ist die Situation bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund: Hier sind 28,5 Prozent der Jugendlichen und 49,3 Prozent der alleinerzogenen Kinder armutsgefährdet.

Altersarmut in der Zukunft

In Zukunft wird sich das Risiko der Altersarmut erhöhen, wenn im Zuge der Bevölkerungsalterung das Netto-Rentenniveau vor Steuern voraussichtlich von 51 Prozent im Jahr 2005 auf etwa 43 Prozent im Jahr 2030 sinken wird. Gegenläufig wirken jedoch die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und die Einführung der Riester-Rente beziehungsweise die Stärkung der betrieblichen Al-

1 Sämtliche im Folgenden aufgeführte Zahlen und Berechnungen entstammen dem Gutachten zur Altersarmut des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom November 2012, bei dem der Autor federführend war.

tersvorsorge. Diese Maßnahmen bilden zusammen mit der Anpassung des Rentenniveaus und des Rentenbeitragssatzes an die demographische Entwicklung durch den Nachhaltigkeitsfaktor das Paket der zwischen 2001 und 2007 durchgeführten Rentenreformen; sie ergänzen sich gegenseitig.

So wird erwartet, dass bis 2030 gegenüber den Werten von 2001 die Lebenserwartung um drei Jahre und das tatsächliche Regeleintrittsalter um zwei Jahre ansteigen. Hinzu kommt, dass durch die Einführung der Abschläge bei frühzeitigem Renteneintritt die Frühverrentung zurückgehen wird, sodass die mittlere Lebensarbeitszeit um vier Jahre ansteigt. Die so zusätzlich erworbenen Entgeltpunkte kompensieren knapp zwei Drittel der Absenkung des Netto-Rentenniveaus. Addiert man eine vollumfängliche Riester- oder gleich hohe Betriebsrente hinzu, wird das übrige Drittel ab einer jährlichen Rendite von 1,5 Prozent und einer Einzahlungsdauer von etwas über 25 Jahren ausgeglichen.

Erhöhte Altersarmut entsteht daher nicht per se aus dem rentenpolitischen Maßnahmenpaket der letzten Jahre, sondern nur, wenn die Kompensationsmaßnahmen nicht ergriffen werden oder nicht greifen können. Die Wirkung des Pakets hängt also vom Willen und Vermögen der Menschen ab, später als bisher in Rente zu gehen und zusätzlich privat oder betrieblich für das Alter vorzusorgen:

■ Bezüglich einer längeren Erwerbstätigkeit sind die Nachrichten gut. Vor allem die Beschäftigung Älterer und das durchschnittliche Renteneintrittsalter haben sich deutlich erhöht. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter den 60- bis 64-Jährigen hat sich laut Bundesagentur für Arbeit in den letzten zehn Jahren verdoppelt, und das durchschnittliche Zugangsalter bei Altersrenten ist in der gleichen Zeit um 1,2 Jahre, bei Männern sogar um 1,7 Jahre gestiegen.

■ Bei der zusätzlichen Altersvorsorge ist – salopp gesprochen – das Glas halb voll. Nur noch circa ein Fünftel der Haushalte hat keine zusätzliche Altersvorsorge. Hier spielt die Riester-Rente eine wichtige, aber nicht ausschließliche Rolle. Etwa 45 Prozent der Berechtigten haben einen Vertrag über eine Riester-Rente. Dieser Anteil ist höher bei Einkommensstarken (circa 55 Prozent im obersten Einkommensquintil) und Kinderreichen (circa 70 Prozent bei Familien mit drei oder mehr Kindern), jedoch deutlich niedriger bei den unteren Einkommenschichten (25 Prozent im untersten Einkommensquintil).

Was die Beschäftigungsentwicklung einschließlich nicht sozialversicherungspflichtiger, Teilzeit arbeitender und gering entlohnter Beschäftigter angeht, ist keine seriöse Voraussage möglich. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war ab 1990 eine Zeit lang rückläufig, was zur Sorge geführt hat, die Anzahl der Jahre, die in ausreichend vergüteter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verbracht werden, sinke. Seitdem ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten jedoch wieder angestiegen. Auch der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse ist wieder gestiegen, von 87,3 Prozent im Jahr 2005 auf 88,5 Prozent im Herbst 2012; gleichzeitig ist die Anzahl der Minijobs gestiegen, seit 2006 von 6,4 Millionen auf 7,1 Millionen im Jahr 2011. Der weitaus größte Teil dieses Anstiegs entfällt jedoch auf Minijobs, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt werden. Der Anteil der Niedriglohneempfänger ist von 16,5 Prozent im Jahr 1995 auf 22,8 Prozent im Jahr 2007 gestiegen. Seitdem ist diese Zahl in etwa konstant geblieben.

Schließlich muss die Sondersituation der Rentner in den neuen Bundesländern beachtet werden. Aufgrund der großzügigen Anrechnung von Beschäftigungsjahren während der DDR-Zeit ist die Altersarmut dort – 1,7 Prozent unter Männern und 1,9 Prozent unter Frauen – derzeit deutlich niedriger als im Westen mit 2,3 Prozent beziehungsweise 3,2 Prozent. Bei jungen Menschen zeigt sich allerdings ein gegensätzliches Bild. So liegt der Mittelwert des sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommens für 30- bis 34-jährige Männer im Westen bei knapp über 29 000 Euro, im Osten dagegen bei knapp unter 21 000 Euro. Wenn sich dieses Bild nicht ändert, dürfte Altersarmut in den neuen Bundesländern künftig häufiger auftreten als im Westen.

Armutserhöhende Effekte

Insgesamt gibt es also positive wie negative Entwicklungen der Beschäftigungssituation, deren Gesamtwirkung sich nicht leicht abschätzen lässt. Eine ungefähre Vorstellung von den Größenordnungen der einzelnen Entwicklungen vermitteln Simulationsrechnungen.

■ Effekt des Rentenreformpakets: Durch die rentendämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors werden circa 80 000 zusätzliche Personen die Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen. Durch die Einführung der Rente mit 67 müssten

bei Ausbleiben jeglicher Anpassung der Lebensarbeitszeit etwa 37 000 zusätzliche Personen Abschläge in Kauf nehmen, was die Grundsicherungsquote um weitere etwa 0,2 Prozentpunkte erhöht. Zusammengefasst besteht die isolierte Wirkung der Rentenreformen – also die hypothetische Wirkung, wenn die gesetzlichen Regelungen sich ändern, nicht aber das Verhalten der Menschen – darin, dass rund 120 000 zusätzliche Personen unter die Schwelle der Altersarmut fallen und die Grundsicherungsquote von 2,6 Prozent auf 3,3 Prozent steigt.

■ **Zunahme bei der geringfügigen Beschäftigung:** Dieser Effekt ist potenziell deutlich größer. Wird ein Viertel des Arbeitslebens (zehn Jahre) der betroffenen Personen in versicherungsfreien Minijobs verbracht, würde sich die Zahl der Grundsicherungsempfänger um knapp 130 000 Personen erhöhen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht nur aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ein Minijob im Vergleich zur Arbeitslosigkeit die bessere Alternative ist: Bei längerer Arbeitslosigkeit wären es 170 000 Personen mehr.

■ **Sondersituation neue Bundesländer:** Unterstellt man, dass zukünftige Rentner in Ostdeutschland nicht mehr die erhöhte Entgeltpunktverteilung aufweisen, die sie derzeit haben, steigt die Grundsicherungsquote um weitere 0,4 Prozentpunkte, was circa 70 000 zusätzlichen Grundsicherungsempfängern entspricht. Unterstellt man gar die derzeitige Einkommensverteilung der 30- bis 34-Jährigen in den neuen Bundesländern, sind es 120 000 zusätzliche Grundsicherungsempfänger, was einem Anstieg der Grundsicherungsquote um 0,7 Prozentpunkte entspricht.

Im ungünstigsten Fall – wenn die Menschen ihren Renteneintritt nicht der steigenden Lebenserwartung anpassen, keine zusätzliche Altersvorsorge betreiben, lange Zeit in ihrem Erwerbsleben keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, und wenn zudem in den neuen Bundesländern die derzeitige Einkommensverteilung der 30- bis 34-Jährigen für die Einkommensverteilung der dortigen Rentner maßgeblich wäre – würde die Zahl der Grundsicherungsempfänger, einschließlich der jüngeren erwerbsgeminderten, um circa 400 000 auf etwa 1,3 Millionen Menschen ansteigen.

Kompensierende Effekte

Menschen passen sich jedoch an Veränderungen an, und dies dürfte einen großen Teil der Zunah-

me der Grundsicherungsempfänger kompensieren, im besten Fall überkompensieren, sodass in Zukunft die Altersarmut sogar sinken könnte.

■ **Lebensarbeitszeit:** Eine Zunahme der Lebensarbeitszeit um 1,5 Jahre würde 26 000 derzeit von Altersarmut betroffene Personen über das Grundsicherungsniveau heben (0,3 Prozentpunkte der Grundsicherungsquote). Diese Zunahme entspricht den vergangenen Verhaltensreaktionen auf die Einführung der Abschläge in der Rentenreform 1992, übertragen auf die noch ausstehenden Arbeitnehmergruppen. Damit würde die Lebensarbeitszeit immer noch deutlich unter der des heutigen „Eckrentners“ liegen, die 45 Jahre beträgt; dieser Wert entspricht in etwa dem Median der derzeit erworbenen Entgeltpunkte. Eine zusätzliche Verschiebung der gesamten derzeitigen Verteilung der Renteneintrittsalter um zwei Jahre im Zuge der Rente mit 67 würde die rentendämpfende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors vollständig kompensieren. Würden sich die Arbeitnehmer durch einen noch späteren Renteneintritt vollständig an das Rentenzugangsalter von 67 Jahren anpassen, würde die Grundsicherungsquote trotz der durchgeführten Reformmaßnahmen von 2,6 Prozent auf 2,3 Prozent sinken.

■ **Zusätzliche Altersvorsorge:** Noch nicht eingerechnet in diese Ergebnisse sind zusätzliche Einkünfte aus Riester- und Betriebsrentenansprüchen. Derzeit haben etwa 26 Prozent der Menschen im untersten Einkommensquintil eine Riester-Rente, und ein ähnlicher Prozentsatz verfügt über eine Betriebsrente.

Ob die zwischen 2001 und 2007 erfolgten Reformen die Grundsicherungsquote erhöhen oder senken, hängt also im Wesentlichen davon ab, inwieweit die beabsichtigten Änderungen im Rentenzugangsverhalten und in der privaten beziehungsweise betrieblichen Altersvorsorge tatsächlich eintreten. Altersarmut wird auch zunehmen, wenn der Arbeitsmarkt versagt und insbesondere gering Qualifizierten keine Beschäftigungschancen bietet. Beides hängt eng miteinander zusammen, da nur in einem funktionierenden Arbeitsmarkt ein späterer Renteneintritt und eigene Sparleistungen möglich sind.

Maßnahmen, um Altersarmut zu vermeiden

Reformbedarf besteht also nicht primär in der Rentenversicherung. Vielmehr müssen sich Reformen auf diejenigen konzentrieren, die ein lebens-

langes Armutsproblem fürchten müssen. Zur Vermeidung von Altersarmut sind deshalb Maßnahmen besonders zielführend, die zum einen zu höherem Einkommen im Erwerbsleben führen und zum anderen zu einem möglichst langen Erwerbsleben beitragen:

■ Hier spielt Bildung eine entscheidende Rolle. Personen ohne Schulabschluss können in der Regel nur für wenig produktive und deshalb gering bezahlte Arbeiten eingesetzt werden; sie haben überdies ein weit höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als andere. Menschen, die heute die Schule ohne Abschluss verlassen, sind häufig die Geringverdiener und Arbeitslosen von morgen und die durch Altersarmut Gefährdeten von übermorgen. Das grundsätzlichsste Mittel zur Bekämpfung der Altersarmut besteht folglich darin, möglichst viele Menschen durch Bildung davor zu bewahren, dass sie in die Gruppe der Geringverdiener geraten. Durch effektivere Bildungsanstrengungen im Vergleich zum Status quo sollte vor allem das Bildungsniveau bei Kindern von Eltern im unteren Einkommensbereich gesteigert und damit das Risiko der Altersarmut insgesamt reduziert werden.

■ Von Altersarmut bedroht sind besonders Migranten: Jugendliche mit Migrationshintergrund verbringen ihre Kindheit häufig in Armut und haben die höchsten Schulabbruchsquoten, danach das höchste Arbeitslosigkeitsrisiko. Sie sind in hohem Maße das ganze Leben lang armutsgefährdet. Daher ist bessere Integration wichtig für die Vermeidung späterer Armut.

■ Während ein höheres Bildungsniveau des Einzelnen das Einkommen über einen höheren Stundenlohn erhöht, kann das Einkommen auch durch die Erhöhung des Arbeitsvolumens gesteigert werden. Dabei geht es nicht um eine Erhöhung der individuellen Wochenarbeitszeit, sondern um eine Ausweitung der Erwerbsphasen bezogen auf das gesamte Leben.

■ Da meist Frauen unterbrochene Erwerbsbiographien wegen Kindererziehung aufweisen, sind sie besonders gefährdet, ein niedriges Alterseinkommen zu erzielen. Generell gilt es, die Frauenerwerbsquote zu erhöhen. Maßnahmen wie beispielsweise die Einrichtung von mehr Krippenplätzen und Ganztagschulen können hier positiv wirken, da sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken und die Bereitschaft von Müttern zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöhen.

Diese Maßnahmen sind zielführend, weil sie an der Ursache des Problems ansetzen. Manche Maßnahmen wirken mittelfristig, sodass sie die Alterseinkommen bereits im Zeitraum von 2030 bis 2040 erhöhen können, andere, etwa bessere Schulbildung, wirken langfristig. Erst wenn diese Strategien versagen, sind rentenpolitische Maßnahmen nötig.

Mindestlohn und Zuschussrente gegen Altersarmut?

Der Vorschlag, Altersarmut durch einen allgemein gültigen gesetzlichen Mindestlohn zu vermeiden, erweist sich aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als nicht tragfähig. Um eine Rente auf Grundsicherungsniveau zu erhalten, braucht man etwa 23 Entgeltpunkte in der Rentenversicherung. Dies entspricht während eines 40-jährigen Erwerbslebens einem sozialversicherungspflichtigen Bruttoentgelt von jährlich knapp 19 000 Euro beziehungsweise bei der derzeitigen durchschnittlichen Jahresarbeitszeit einem Bruttostundenlohn von etwa elf Euro. Ein Mindestlohn, der eine Rente von 850 Euro im Monat sichert, läge dementsprechend bei etwa 14,40 Euro je Stunde. Es ist unvorstellbar, dass so hohe Mindestlöhne keine negativen Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt hervorrufen, also vor allem zu höherer Arbeitslosigkeit gerade unter den gering Qualifizierten führen würden.

Auch die viel diskutierten Varianten der Zuschussrente sind problematisch. Wird der Berechtigtenkreis restriktiv definiert, ist ihr Beitrag zur Reduktion der Zahl der Grundsicherungsempfänger gering, zumal nur Langzeitbeschäftigte diese Zuschussrenten beziehen können. Die tatsächlichen Lebensarmutsgefährdeten bekommen jedoch erst gar nicht die Chance, ausreichende Beschäftigungszeiten anzusammeln. Wird eine Zuschussrente dagegen großzügig über der derzeitigen Grundsicherung definiert, müssen die zusätzlichen Ausgaben entweder über erhöhte Beiträge oder Steuern finanziert werden, was die mühsam erreichte nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung gefährden würde. Zudem steckt der Teufel im Detail: Zuschüsse, welche die Rente bis zu einer bestimmten Höhe (etwa 850 Euro) aufstocken, machen es unattraktiv, in höherem Alter zu arbeiten. Sobald man den Schwellenwert von Entgeltpunkten für eine Zuschussrente erreicht hat, kann daraus keine höhere Rente mehr entstehen. Erst nach sehr vielen weiteren Beitragsjahren verschwindet dieser negative Anreiz wieder. ■

Jugendarbeitslosigkeit in Europa – Können Beschäftigungsgarantien helfen?

Dipl.-Soz. Karl Brenke
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Um die Jugendarbeitslosigkeit in Europa zu bekämpfen, hat die Europäische Kommission Beschäftigungsgarantien für Jugendliche angekündigt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen setzen jedoch nicht an der Ursache des Problems an. Erfolg versprechender wären Bildungsreformen und wirtschaftliche Strukturreformen in den betroffenen Ländern.

Die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen in Europa hat enorme Ausmaße erreicht. Im Mai dieses Jahres belief sich die Arbeitslosenquote der Jugendlichen in der Europäischen Union (EU) auf 22 Prozent, in der Eurozone war es knapp ein Prozentpunkt mehr.¹ Auf besonders hohe Werte kommen Spanien mit 56 Prozent und Griechenland mit 59 Prozent. In den Medien tauchen seit geraumer Zeit entsprechende Zahlen in Form verstörender Schlagzeilen auf. So schrieb die Sächsische Zeitung am 12. Juni 2012: „Mehr als die Hälfte der spanischen Jugendlichen sind ohne Job.“ Bei Spiegel-Online war am 9. Mai 2013 zu lesen: „Zwei Drittel der jungen Griechen sind arbeitslos.“ Solche Meldungen klingen erschreckend, sie sind jedoch falsch. Dass die Presse Probleme aufbauscht, um die Aufmerksamkeit der Leser zu gewinnen, ist nichts Neues. Hier handelt es sich aber wohl nicht um Panikmache, sondern um das Unverständnis darüber, wie eine Arbeitslosenquote berechnet wird und was sie aussagt.

Arbeitslos kann nur sein oder werden, wer dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Die Arbeitslosenquote stellt daher das Verhältnis der Arbeitslosen zu allen Erwerbspersonen dar, also denjenigen, die eine Beschäftigung haben oder eine suchen. Gerade viele Jugendliche gehören nicht dazu, weil sie eine Schule oder Universität besuchen. Beispielsweise steht in Spanien nur etwas mehr als ein Drittel aller Jugendlichen dem Arbeitsmarkt überhaupt zur Verfügung, in Griechenland lediglich etwas mehr als ein Viertel.² Auf die gesamte Alterskohorte umgerechnet ergibt sich demnach, dass in Spanien etwas mehr als jeder fünfte und in Grie-

chenland jeder sechste Jugendliche arbeitslos ist. Das sind immer noch besorgniserregende Werte, aber sie sind längst nicht so dramatisch wie von den Medien präsentiert.

Jugendarbeitslosigkeit: Spiegelbild der allgemeinen wirtschaftlichen Lage

Die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit streut in Europa stark. Spitzenwerte bei der Arbeitslosenquote der Jugendlichen erreichen neben Spanien und Griechenland das gerade zur EU beigetretene Kroatien (59 Prozent im ersten Quartal 2013) sowie Mazedonien (54 Prozent); ebenfalls hoch sind die Quoten in Italien und Portugal (jeweils 42 Prozent). Am anderen Ende der Skala rangieren die mitteleuropäischen Länder Deutschland (knapp acht Prozent), die Schweiz (acht Prozent), Österreich (etwa neun Prozent) und die Niederlande (etwa elf Prozent) sowie Norwegen (zehn Prozent) und Island (elf Prozent).

Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit variiert aber nicht nur zwischen den einzelnen Staaten, sondern auch innerhalb der Länder. In Griechenland kam der Peloponnes im letzten Jahr mit gut 61 Prozent auf den höchsten Wert bei der Arbeitslosenquote der Jugendlichen, auf den ionischen Inseln waren es 23 Prozent. In Spanien ist die Streuung geringer: Dort liegt die Jugendarbeitslosenquote in allen Regionen über 40 Prozent, wenngleich sie im Süden höher als im Norden beziehungsweise Nordwesten ist. Ein ähnliches Muster findet sich in Portugal. Besonders große Nord-Süd-Unterschiede zeigen sich in Italien: Im Norden liegt die Arbeitslosenquote der Jugendlichen bei einem Viertel, im Süden ist sie doppelt so hoch. Auch in den Ländern mit relativ geringer Unterbeschäftigung der jungen Generation gibt es regionale Unterschiede: In Österreich sind der Osten und der Sü-

1 Alle in diesem Aufsatz verwendeten Daten stammen aus der im Internet verfügbaren Datenbank von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union.

2 Gemäß der internationalen Konvention gelten in der Arbeitsmarktforschung als Jugendliche Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren.

den die Gebiete mit relativ hoher Jugendarbeitslosigkeit; in Deutschland ist ebenfalls vor allem der Osten betroffen, während im Süden kaum ein jugendlicher arbeitslos ist.

Die ungleiche regionale Verteilung zeigt: Die Jugendarbeitslosigkeit ist kein isoliertes Phänomen, sondern abhängig vom allgemeinen Ausmaß der Unterbeschäftigung in den einzelnen Ländern. Je höher die Arbeitslosenquote insgesamt ausfällt, desto höher ist auch die Arbeitslosenquote der Jugend. Jugendarbeitslosigkeit ist also vor allem der Ausdruck einer problematischen Situation auf den jeweiligen Arbeitsmärkten – und damit das Spiegelbild der wirtschaftlichen Lage in den einzelnen Staaten sowie deren Regionen.

Benachteiligung von Jugendlichen

Zudem fällt auf, dass die Arbeitslosenquote der Jugendlichen meist viel höher ist als die der Erwachsenen; im vergangenen Jahr war sie in der gesamten EU zweieinhalb Mal so hoch. Das ist nichts Neues, schon zehn Jahre zuvor war die Relation ähnlich. Die weltweite Finanzkrise und die Euro-Krise haben also nicht bewirkt, dass die Jugendlichen plötzlich vergleichsweise schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt bekommen haben. Schon lange vor der Krise wurden Jugendliche gegenüber Erwachsenen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Die Krisen in manchen europäischen Ländern haben die Beschäftigungsmisere nur zugespitzt – für die Jugendlichen wie für die Erwachsenen – und dadurch die Arbeitslosigkeit der Jugend erst ins Augenmerk der Öffentlichkeit gerückt.

Ein Blick auf die Strukturen der Arbeitslosigkeit zeigt, dass Personen ohne Berufsausbildung generell ein höheres Arbeitsloskeitsrisiko aufweisen als solche mit einem Berufsabschluss. Daher könnte es sein, dass viele arbeitslose Jugendliche keinen Berufsabschluss vorweisen können. Das ist im Allgemeinen aber nicht der Fall. Die erwerbslosen Jugendlichen sind im Schnitt formal nicht schlechter qualifiziert als die übrigen Arbeitslosen: In beiden Gruppen machten die Ungelernten im vergangenen Jahr knapp 40 Prozent der Arbeitslosen aus. Die Jugendlichen sind vielmehr generell im Nachteil. Bei jenen ohne Abschluss erreichte im letzten Jahr die Arbeitslosenquote 30 Prozent, bei denjenigen mit einer abgeschlossenen Lehre, Fachschulausbildung oder Ähnlichem waren es 20 Prozent. Unter den Erwachsenen haben die Ungelernten zwar ebenfalls relativ schlechte Arbeitsmarktchancen. Hier kamen die Personen ohne

Berufsausbildung aber lediglich auf eine Arbeitslosenquote von 16 Prozent, bei denjenigen mit einem Lehr- oder Fachschulabschluss waren es lediglich acht Prozent.

An den Qualifikationsnachweisen kann es also nicht liegen, dass Jugendliche in weit überdurchschnittlichem Maße erwerbslos sind. Festzustellen ist überdies, dass selbst Jugendliche mit einer abgeschlossenen Ausbildung es europaweit auf dem Arbeitsmarkt schwerer haben als gering qualifizierte Erwachsene. Werden die Arbeitslosen nach der Art ihres Berufsabschlusses gegliedert, fällt auf, dass bei den höher qualifizierten Personen die Differenz zwischen der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der der Erwachsenen besonders groß ist und in den letzten Jahren sogar noch deutlich zugenommen hat. Kurzum: Selbst gut qualifizierte Jugendliche haben es schwer, einen Job zu finden, und ihre Chancen haben sich gegenüber formal ähnlich qualifizierten Erwachsenen in letzter Zeit verschlechtert.

Es gibt in dieser Hinsicht allerdings große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Nahezu überall ist bei den Qualifizierten die Arbeitslosenquote der Jugend höher als die der Personen ab 25 Jahren. Den Spitzenwert erreicht Italien, wo sie – bei Personen mit einer Lehre oder einem Fachschulabschluss – das 4,3-Fache der Arbeitslosenquote der Erwachsenen beträgt. Deutlich unter dem Durchschnitt liegen dagegen die Niederlande, Österreich und Deutschland. Das sind zum einen diejenigen Staaten mit relativ geringer Arbeitslosigkeit im Allgemeinen; zum anderen handelt es sich um Länder, in denen viel betrieblich, also praktisch ausgebildet wird. In Staaten, in denen großer Wert auf die betriebliche Ausbildung gelegt wird, ist die Benachteiligung der qualifizierten Jugendlichen gegenüber den ausgebildeten Erwachsenen eher gering; etwas aus dem Rahmen fällt lediglich die Schweiz. In Deutschland haben ausgebildete Jugendliche kaum schlechtere Arbeitsmarktchancen als qualifizierte Erwachsene; ihre Arbeitslosenquote beläuft sich nur auf das 1,1-Fache der Quote der Erwachsenen mit einem Abschluss einer Lehre.

In den Ländern mit relativ geringer Arbeitslosigkeit der jungen Generation fällt indes auf, dass dort ein weit überdurchschnittlicher Anteil der jugendlichen Erwerbslosen keine Berufsausbildung vorweisen kann. In Deutschland stellt diese Gruppe 60 Prozent der arbeitslosen Jugendlichen. Hier handelt es sich offensichtlich um ein Qualifizierungsproblem. Zudem gibt es erhebliche Unter-

schiede hinsichtlich der Nationalität: Die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen mit ausländischem Pass ist generell in der EU deutlich höher als unter solchen mit inländischer Nationalität. Das gilt weniger für die Länder mit generell hoher Arbeitslosigkeit; hier fallen Nationalitätsunterschiede eher wenig ins Gewicht. Groß sind dagegen die Differenzen in Staaten mit eher geringer Unterbeschäftigung der jungen Menschen, also in der Schweiz, Österreich, den Niederlanden und in Deutschland sowie in Schweden oder Dänemark.

Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten

Die stark steigende Unterbeschäftigung in manchen europäischen Staaten hat sich auf das Verhalten der Jugendlichen ausgewirkt. So kam es zu Abwanderungen, die nach den Daten von Eurostat aber nicht bedeutend waren. Beispielsweise stieg die Zahl der jugendlichen Abwanderer aus Spanien von 40 000 im Jahr 2008 auf 69 000 im Jahr 2011. In jenem Jahr zogen aus Griechenland 19 000 Jugendliche und aus Portugal 9 000 Jugendliche fort. Das müssen nicht nur Arbeitskräfte gewesen sein, zum Teil kann es sich auch um Personen handeln, die im Ausland studieren wollten. Das Spiegelbild davon ist, dass in Deutschland, dem Land mit dem derzeit wohl aufnahmefähigsten Arbeitsmarkt in der EU, die Zahl der Zuwanderer aus diesen Staaten zwar zugenommen hat, ihre Zahl aber nicht groß ist.³

Viel gewichtiger waren Veränderungen beim Erwerbsverhalten. Im Allgemeinen nimmt die Erwerbsbeteiligung – also die Teilnahme am Arbeitsmarkt – der jungen Generation ab, da immer mehr Jugendliche nach höheren Schul- und nach Hochschulabschlüssen streben. Neben diesem grundlegenden Trend zeigen sich aber auch Veränderungen im Erwerbsverhalten, die mit der jeweiligen Lage auf dem Arbeitsmarkt und den damit verbundenen Beschäftigungsaussichten zusammenhängen. Besonders deutlich sind diese Veränderungen im Fall von Spanien und von Irland zu beobachten: Bis zum Ausbruch der Krise hatte die Erwerbsbeteiligung der Jugendlichen dort erheblich zugenommen. Angesichts damals günstiger Beschäftigungs- und Verdienstaussichten hatten viele Jugendliche der Schule den Rücken gekehrt und einen Job angetreten, beispielsweise in der boomenden Bauwirtschaft. Als die Blase auf

den Immobilienmärkten in diesen Ländern platze und weite Teile der Volkswirtschaft in Mitleidenschaft gezogen wurden, ging die Erwerbsbeteiligung der Jugendlichen stark zurück. Auch angesichts der Erfahrungen beispielsweise der älteren Geschwister bleiben die nachwachsenden Jugendlichen wegen der stark eingetrübten Beschäftigungsaussichten nun dem Arbeitsmarkt fern.

Anders war dagegen die Entwicklung in Griechenland, Italien und Portugal. Hier nahm – wohl aufgrund der allgemein gestiegenen Beteiligung am Bildungswesen – die Erwerbsbeteiligung schon vor dem Ausbruch der Krise ab, danach beschleunigte sich der Rückgang. Neben einer verstärkten Teilnahme an einer schulischen oder universitären Ausbildung können auch Resignation und Demotivation angesichts der schwierigen Beschäftigungssituation zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt führen. Es gibt Hinweise darauf, dass das in den südeuropäischen Ländern der Fall ist.⁴

Da die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen umso höher ausfällt, je schlechter die allgemeine Beschäftigungslage in einem Land oder einer Region ist, ist es erforderlich, dass die Länder mit hoher Arbeitslosigkeit wirtschaftlich gesunden, sodass mit generell steigender Beschäftigung die Erwerbslosigkeit der Jugendlichen sinken kann. Über die einzuschlagenden Wege, um zu einem Wirtschaftsaufschwung zu kommen, wird es verschiedene Vorstellungen geben – rasche Erfolge kann aber angesichts der massiven Strukturprobleme in einer Reihe von Staaten wohl niemand versprechen. Zudem gibt es in manchen Staaten auf dem Arbeitsmarkt eine erhebliche Benachteiligung insbesondere der qualifizierten Jugendlichen, die aus dem Weg geräumt werden muss. Hierbei hat man es offenbar in erster Linie mit dem sogenannten Newcomer-Phänomen zu tun: Wenn jemand neu auf den Markt tritt, hat er es schwer, dort Fuß zu fassen, weil ihm praktische Erfahrungen, Beziehungen und Referenzen fehlen.

Machbarkeitsphantasien von Politikern

Anfang Dezember 2012 legte die EU-Kommission ihre Forderung nach einer „Jugendgarantie“ vor. Demnach sollen Jugendliche nicht länger als vier Monate arbeitslos bleiben; ihnen soll spätestens nach dieser Zeit ein Arbeitsplatz, eine Ausbil-

³ Vgl. unter anderem Ferdinand Fichtner et al., Gebremste Expansion in Deutschland und der Welt, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 26–27/2012, Seiten 26 f.

⁴ Vgl. Karl Brenke, Arbeitslosigkeit in Europa: Jugendliche sind viel stärker betroffen als Erwachsene, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 30/2012.

dungsstelle oder eine Praktikumsgelegenheit angeboten werden. Wie genau diese Forderung umgesetzt werden könnte, wurde allenfalls ansatzweise umrissen; gefordert seien die einzelnen Mitgliedstaaten der EU.⁵ Auf einer Tagung der Arbeitsminister der EU-Länder im Juli 2013 in Berlin wurde in deren Abschlussvereinbarung die „Jugendgarantie“ zwar zustimmend erwähnt, konkret aber ein eher unverbindliches, mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattetes Politikpaket verabschiedet.⁶ Das Paket beinhaltet: Maßnahmen für leistungsschwache Jugendliche zum Nachholen des Schulabschlusses; Qualifizierungs- und Trainingsprogramme sowie Betreuungshilfen beim Übergang von der Schule ins Arbeitsleben; Lohnkostenzuschüsse und subventionierte Kredite für Unternehmen, die Jugendliche einstellen; betriebliche Praktika, die von den Arbeitsverwaltungen finanziert werden; Förderung von Existenzgründungen durch Jugendliche; Maßnahmen zur Förderung der Mobilität von Jugendlichen, wenn sie von einem Mitgliedstaat der EU zu einem anderen wechseln wollen; öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen.

Wenngleich der Ankündigung einer Beschäftigungsgarantie für Jugendliche inzwischen die Schärfe genommen wurde, wirft dieses Maßnahmenpaket doch ein Schlaglicht auf die Vorstellungen vieler Politiker auf EU-Ebene und deren Verständnis von wirtschaftlichen Prozessen. Offenbar sind sie der Ansicht, dass die Politik die Wirtschaft weitgehend lenken könne und es lediglich eines Beschlusses bedürfe, um die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen abzuschaffen. Wenn sie an die Lenkungsmöglichkeiten der Politik glauben, müssen sie sich keine Gedanken über die Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit machen, sondern können in altbekannter EU-Manier ein großes Füllhorn diverser Subventionen ausschütten. Agiert wird nach dem Motto: Medizin ist immer gut – je mehr, desto besser. Da aber keine fundierte Diagnose gestellt wird, kann die Therapie nur fragwürdig sein, und es besteht die Gefahr, dass nur an den Symptomen kuriert wird. Über mögliche Nebenwirkungen der eingesetzten Mittel – etwa von Subventionen – macht man sich keine Gedanken.

⁵ Europäische Kommission, Junge Menschen in Beschäftigung bringen, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM (2012) 727 final.

⁶ Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten, Erklärung der EU-Arbeitsminister und des Kommissars für Arbeit, Soziales und Integration, angenommen auf der Konferenz zur Jugendbeschäftigung, Berlin, 3. Juli 2013.

In dieser Hinsicht ist also keine Rationalität erkennbar, unter einem anderen Blickwinkel aber vielleicht doch: Bürokratische Apparate neigen dazu, sich ständig selbst zu legitimieren, um ihre Position gegenüber der Gesellschaft zu erhalten und zu stärken. Das erfordert ein permanentes Handeln, durch das dem Bürger vermittelt werden soll, dass tatsächliche oder vermeintliche Probleme erkannt wurden und Maßnahmen zu ihrer Lösung auf den Weg gebracht werden. Dazu gehört auch, dass die bürokratischen Apparate und die Politik die Vorstellung verbreiten müssen, dass sie über die Kompetenz zur Lösung der Probleme verfügen.

Eine tiefer gehende Analyse könnte ergeben, dass die Probleme Ausdruck schwerwiegender ökonomischer Verwerfungen sind und daher viel Zeit für eine wirtschaftliche Gesundung erforderlich ist. Es könnte deshalb sein, dass die von der Politik angeordnete Therapie nicht nur wirkungslos bleiben muss, sondern gar kontraproduktiv wirkt, und dass lieber auf die natürlichen Heilkräfte des Marktes vertraut werden sollte. Aber welcher bürokratische Apparat würde zugeben, dass er bei der Behebung bestimmter Probleme überfordert ist? Ein solches Eingeständnis liefe darauf hinaus, die eigene, mit viel Aufwand geschaffene Legitimation zu untergraben. Deshalb wird auf Aktion – oder besser: Aktionismus – und auf das Vorgaukeln von Kompetenz gesetzt, kurzfristig und per Beschluss die Jugendarbeitslosigkeit beseitigen zu können.

Die Situation in Südeuropa

In manchen Ländern, insbesondere in Südeuropa, sind massive Strukturprobleme zutage getreten, die die Arbeitslosigkeit und damit die Jugendarbeitslosigkeit auf enorme Höhen getrieben hat:

■ In Spanien ist eine Blase auf dem Immobilienmarkt geplatzt, wo zuvor ein Boom eine Zeit lang das Wirtschaftswachstum angetrieben hatte. Dieser Wachstumsmotor ist nun ausgefallen; große Teile der privaten Haushalte und der Unternehmen (insbesondere im Finanzgewerbe) sowie der Staat sind arg verschuldet. Die spanische Industrie ist zwar wettbewerbsfähig, aber sie reicht zusammen mit dem Tourismus nicht aus, um eine hinreichende Wirtschaftsbasis zu bilden.

■ Portugal weist seit Jahren ein erhebliches Leistungsbilanzdefizit aus, lebt also über seine Verhältnisse, da der Wert der produzierten Güter viel geringer ist als der Wert der dort verbrauchten Wa-

ren und Dienstleistungen. Auch hier ist die Wirtschaftsbasis zu schwach.

■ Noch schlechter steht es um Griechenland. Die Wirtschaft wird im Wesentlichen vom Staat und vom Kleingewerbe getragen. Die Wirtschaftsstruktur ähnelt der eines Schwellenlandes: Lässt man die Angestellten des öffentlichen Dienstes außer Betracht, kommt ein Selbständiger auf zwei Arbeitnehmer.

■ Ähnlich sieht es im Süden Italiens aus. Generell hat die italienische Wirtschaft Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt – nicht zuletzt, weil die Löhne der Produktivität vorausseilten.

Diese Länder brauchen eine breitere Exportbasis, etwa durch eine nachholende Industrialisierung. Es sind daher in all diesen Staaten enorme Anpassungsleistungen erforderlich, um die jeweiligen Strukturprobleme zu bewältigen. Wie lange solche Prozesse dauern können, lässt sich am Beispiel Ostdeutschlands ablesen, das trotz aller Fortschritte immer noch ein strukturschwaches Gebiet ist. Auch hier platzte eine Blase auf dem Immobilienmarkt: zwar nur eine kleine, dennoch dauerte es zehn Jahre, bis die Bauproduktion wieder in Gang kam. Und auch hier ging es um Industrialisierung, wobei man allerdings – anders als große Teile Südeuropas – über eine industrielle Tradition verfügte und auf Hilfen vom Bund und aus den alten Bundesländern zugreifen konnte. Es wäre wohl vermessen zu glauben, dass in Südeuropa die erforderlichen Anpassungsprozesse schneller als im deutschen Osten verlaufen können und sich dadurch die Jugendarbeitslosigkeit dort rasch abbaut.

Eine Bewertung der Vorschläge

Die von den auf EU-Ebene politisch Verantwortlichen vorgeschlagenen Instrumente sind unterschiedlich zu bewerten. Hilfreich mögen diejenigen Maßnahmen sein, die leistungsschwache Jugendliche fördern, etwa um einen Schulabschluss nachzuholen oder um sie besser auf das Berufsleben vorzubereiten. Auch eine Qualitätssteigerung bei der Berufsberatung dürfte sinnvoll sein. Bei all dem handelt es sich mehr um Bildungspolitik, und sie greift wohl eher in denjenigen Ländern, in denen die Jugendarbeitslosigkeit relativ gering und in starkem Maße mit einer fehlenden Berufsausbildung verbunden ist. Den Staaten mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit helfen dagegen solche Maßnahmen wenig.

Die Vergabe von Subventionen an Unternehmen, die Jugendliche einstellen, ist indes ein zweifelhaftes Unterfangen. Unternehmen stellen Personal ein, wenn sie es brauchen. Wenn sie wegen ausscheidender Mitarbeiter oder wegen verbesserter Absatzerwartungen zusätzlichen Personalbedarf haben, sind Subventionen überflüssig, denn Einstellungen würden auch ohne sie erfolgen. Subventionen bergen dagegen immer die Gefahr von Fehlanreizen: Die Unternehmen könnten nur deshalb Personal einstellen, weil es Subventionen gibt. Dabei kann es auch zur Verdrängung von Mitarbeitern – jüngere versus ältere – kommen. Bei Subventionen entstehen häufig auch Gewöhnungseffekte: Unternehmen könnten erwarten, dass die finanziellen Hilfen dauerhaft, also auch in ferner Zukunft, bei Personaleinstellungen gewährt werden.

Ebenfalls wenig überzeugend sind Existenzgründungszuschüsse. Auch hier besteht die Gefahr von Fehlanreizen, etwa dass eine Geschäftstätigkeit aufgenommen wird, die ohne Subventionen nicht lohnend wäre und es nach Auslaufen der Förderung auch nicht sein würde. Überdies: Gerade in den südeuropäischen Krisenländern gibt es Kleinunternehmer oder Kleinstbetriebe im Übermaß. Noch mehr Anbieter schaffen möglicherweise keine zusätzliche Wirtschaftsleistung, sondern verdrängen nur die bereits bestehenden Anbieter – und zwar solche, die sich nicht auf Subventionen stützen können.

Unverständlich ist, dass nach den negativen Erfahrungen in Deutschland wie auch andernorts auf Beschäftigungsmaßnahmen gesetzt wird. Wenn die dabei durchgeführten Arbeiten sinnvoll sind, würde die Arbeitsleistung auf dem Markt angeboten und nachgefragt werden können. Sind sie nicht sinnvoll, sind sie zu unterlassen. Außerdem hilft es den Jugendlichen wenig, wenn sie das Gefühl bekommen, eher nur beschäftigt als gebraucht zu werden. Tatsächlich schönen Beschäftigungsmaßnahmen nur die Arbeitslosenstatistik. Zudem können Beschäftigungsmaßnahmen in Konkurrenz zu Anbietern auf dem Markt treten und reguläre Arbeitsplätze verdrängen. Überdies ist allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eigen, dass sie ihren Teilnehmern das Gefühl vermitteln, für eine gewisse Zeit erst einmal untergebracht zu sein. Dies hat zur Folge, dass sich die Teilnehmer eher nicht nach einer regulären Beschäftigung umsehen, sondern bis zum Ende der Laufzeit in der Maßnahme verharren (sogenannter Lock-In-Effekt).

Bildungsreformen erforderlich

Die EU-Politik schenkt dem Problem der Benachteiligung qualifizierter Jugendlicher dagegen kaum Aufmerksamkeit. Die Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt für die junge Generation sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch. In denjenigen Ländern, in denen die betriebliche Ausbildung große Bedeutung hat, sind die Hürden niedrig. Die Lehrlinge können praktische Erfahrungen im Arbeitsleben sammeln, und ihr Ausbilder kennt ihre Fähigkeiten, sodass nach Abschluss der Lehre oft eine Übernahme folgt, mitunter eine Weitervermittlung an ein anderes Unternehmen. Viel höher sind dagegen die Barrieren beim Berufseinstieg in denjenigen Staaten, in denen die berufliche Ausbildung im Wesentlichen über eine Schule beziehungsweise Fachschule erfolgt.

Um die Benachteiligung der Jugendlichen abzubauen, bietet sich eine praxisnähere Berufsausbildung an. Erforderlich wäre eine grundlegende Bildungsreform, die vor allem Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten wäre. Eine solche Reform wäre nicht von heute auf morgen umzusetzen, zumal die für eine betriebliche Ausbildung erforderlichen Institutionen aufgebaut werden müssen. Gleichwohl sollte sie in Angriff genommen werden; in Spanien etwa versucht die Politik bereits, die Ausbildung stärker an die betriebliche Praxis heranzuführen. Generell – auch hierzulande – müsste der Wert der praktischen beruflichen Ausbildung stärker herausgestellt und in der gesellschaftlichen Wahrnehmung höher bewertet werden. In der Vergangenheit hat das Image des dualen Systems gelitten. Das hängt auch damit zusammen, dass Deutschland lange wegen eines im internationalen Vergleich angeblich zu geringen Anteils an Studenten kritisiert wurde. Die Kritiker sind angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in vielen Ländern nun umgeschwenkt und stellen der Bundesrepublik gute Noten bei der Berufsausbildung aus.⁷

Es mag weitere Hindernisse für Jugendliche beim Zugang zum Arbeitsmarkt geben. Dazu gehört auch eine zu starre Regulierung, etwa was den Kündigungsschutz anbelangt oder begrenzte Möglichkeiten von Befristungen bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen. Natürlich sind diejenigen, die bereits einen Arbeitsplatz besetzen, gegenüber Newcomern im Vorteil. Straffe Regulierungen

können bewirken, dass Arbeitgeber wegen eines starren und kostenträchtigen Kündigungsschutzes an Personal festhalten, das unterbeschäftigt oder sogar – in eher seltenen Ausnahmefällen – nicht hinreichend qualifiziert oder motiviert ist. Trifft Letzteres zu, könnte in dem einen oder anderen Fall jungen Leuten der Zugang zu einer Beschäftigung verbaut werden, deren Zahl aber nicht überbewertet werden sollte.

Stehen Entlassungen an, helfen flexiblere Arbeitsmärkte Newcomern nicht weiter. Sie dürfte der Personalabbau vielmehr am ehesten treffen. Unabhängig davon, wie der Kündigungsschutz gestaltet ist, wird es bei Entlassungen in der Praxis immer eine Sozialauswahl geben – und da rangieren Jugendliche in der Regel an ungünstiger Stelle, weil sie häufig noch keine Familie ernähren müssen oder nur eine kurze Betriebszugehörigkeit vorweisen können. Auch vermehrte befristete Beschäftigung hilft wenig weiter, denn sie würde nur für diejenigen Teile der Belegschaften gelten, die neu eingestellt werden. Im Fall eines Personalabbaus sind gerade jene Arbeitnehmer betroffen, die nur einen Zeitvertrag haben. Bei näherem Hinsehen sind also Forderungen nach einer stärkeren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wenig überzeugend, wenn es um den Abbau von Jugendarbeitslosigkeit geht.

Wie man es auch dreht und wendet: Die herausragende Rolle spielt die allgemeine Beschäftigungssituation. Bei schwieriger Lage auf dem Arbeits- und auf den Gütermärkten halten die Unternehmen an ihren Stammbeschafteten fest, und die Arbeitnehmer neigen wenig zu beruflichen Veränderungen und zu einem Unternehmenswechsel. Die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt lässt nach, und es werden weniger Stellen für Neueinsteiger frei. Es kommt zu Verhärtungstendenzen auch im Arbeitslosenbestand, zumal Qualifikationen entwertet werden und Resignation um sich greift. Gerade bei jungen Menschen kann dadurch das Selbstwertgefühl Schaden nehmen. Ihnen kann aber gewiss nicht durch unerfüllbare Versprechungen in Form einer Beschäftigungsgarantie geholfen werden, sondern vor allem dadurch, dass die erforderlichen Anpassungsprozesse in den Krisenländern vorankommen, und auch dadurch, dass die Berufsausbildung praktischer ausgerichtet wird. Eine solche Umorientierung wäre eine wichtige Strukturreform, denn von der Qualifikation des Arbeitskräftepotenzials hängen die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft und ihr Wachstumspotenzial ab. ■

⁷ Vgl. Mihály Fazekas/Simon Field, OECD-Studien zur Berufsausbildung: Postsekundäre Berufsbildung in Deutschland, Paris 2013.

Sozialkapital im Unternehmen und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Christian Brockschnieder M. Sc.
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Paderborn

In der Unternehmensforschung erfreut sich das Konstrukt des Sozialkapitals zunehmender Beliebtheit. Dabei ist der Ansatz einer sozio-ökonomischen Betrachtung des Unternehmers nicht neu. Sozialkapital ist für die Ausübung unternehmerischer Funktionen genauso bedeutend wie für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Abläufe insgesamt.

Die Ursprünge des Begriffs „Sozialkapital“ gehen zurück bis ins Jahr 1916. Der US-amerikanische Erziehungswissenschaftler *Lyda J. Hanifan* prägte den Terminus in einer soziologischen Schrift und bezog sich dabei auf ein aktives Gemeinschaftsengagement als Voraussetzung für eine demokratische, lebendige Gesellschaft. Sozialkapital beschreibt in diesem Zusammenhang „jene greifbaren Eigenschaften, auf die es im Alltag der Menschen am meisten ankommt, nämlich guter Wille, Gemeinschaftsgeist, Mitgefühl und geselliger Austausch zwischen den Einzelnen und den Familien, aus denen sich eine gesellschaftliche Einheit zusammensetzt“.¹ Mehr als 40 Jahre blieb *Hanifans* Vorstoß unkommentiert. Erst in den 1960er und 1970er Jahren wurde der Begriff Sozialkapital in Beiträgen von *Glenn C. Loury* und *Jane Jacobs* unabhängig voneinander neu entdeckt, um bestimmte gesellschaftliche Sachverhalte erklären zu können.²

Die Publizistin *Jane Jacobs* benutzte den Begriff im Kontext stadtsoziologischer Untersuchungen von Nachbarschaften. Als soziales Kapital sah sie die Zusammengehörigkeit der Bewohner in Form von Nachbarschaftsnetzwerken. *Glenn C. Loury* gilt als erster Ökonom, der sich mit Sozialkapital auseinandersetzte. Bei der Analyse von Einkommensunterschieden zwischen ethnischen Gruppen kam er zu dem Schluss, dass die Unterschiede nicht nur auf Humankapital, sondern auch auf den sozialen Kontext zurückzuführen sind.³ Sozialkapital ist

demnach ursächlich dafür, dass mit gleichem Humankapital unterschiedliche Erträge generiert werden. Im Verlauf kamen weitere Beiträge hinzu, die vor allem das Ziel verfolgten, Sozialkapital konzeptionell zu bestimmen und theoretische Grundlagen hierfür zu schaffen.

Finanzkapital – Humankapital – Sozialkapital

Ein weitverbreiteter Zugang zur Betrachtung sozialen Kapitals basiert auf *Pierre Bourdieus* Systematisierung des Kapitalbegriffs.⁴ Danach lassen sich drei Kapitalformen unterscheiden: finanzielles und materielles Kapital, Humankapital und Sozialkapital.

■ Für die Betrachtung unternehmerischen Engagements ist das Finanzkapital Gegenstand der ursprünglich dominierenden, insofern klassischen Sicht. Der Begründer der Privatwirtschaftslehre, *Wilhelm Rieger*, schreibt: „Träger einer Unternehmung sind die Unternehmer. Das sind diejenigen physischen oder auch juristischen Personen, die vermittelt der Unternehmung einen Geldertrag anstreben. Als Konsequenz hiervon ergibt sich, dass sie auch das Risiko in erster Linie zu tragen haben, und zwar durch Beschaffung und Hergabe eines angemessenen Eigenkapitals.“⁵ *Karl Marx* erfasst das Wesen physischen Kapitals, indem er sich mit Varianten der Warenzirkulation auseinandersetzt. Nach *Marx* transformiert der „Kapitalist“ Geld in Waren, um sie dann in Geld zurückzuwandeln. Der Unternehmer, sofern man ihn als

1 Zitiert nach Andreas Aulinger, *Entrepreneurship und soziales Kapital. Netzwerke als Erfolgsfaktor wissensintensiver Dienstleistungsunternehmen*, Marburg 2005, Seite 251.

2 Vgl. Robert D. Putnam/Kristin A. Goss, Einleitung, in: Robert D. Putnam (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn*, Gütersloh 2001, Seiten 17 f.

3 Vgl. Glenn C. Loury, *A Dynamic Theory of Racial Income Differences*, in: Phyllis Ann Wallace/Annette M. LaMond (Hrsg.), *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, Lexington 1977, Seiten 153–186.

4 Vgl. Pierre Bourdieu, *Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital*, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt, Sonderband 2*, Göttingen 1983, Seiten 184–198; siehe auch Andreas Aulinger, a. a. O.

5 Wilhelm Rieger, *Einführung in die Privatwirtschaftslehre*, Nürnberg 1928, Seite 99.

Kapitalisten fasst, gibt also einen bestimmten Geldbetrag in die Zirkulationssphäre, mit der Intention, einen höheren Geldbetrag zurückzuerlangen. Ziel ist nicht die Bedürfnisbefriedigung, sondern die Vermehrung des Kapitals im Sinne eines Akkumulationsprozesses.⁶

■ Analog zum Begriff des physischen Kapitals hat sich der des Humankapitals etabliert. Humankapital umfasst im betriebswirtschaftlichen Kontext die „Gesamtheit der Leistungspotenziale, die Arbeitnehmer einem Unternehmen zur wirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung stellen“.⁷ Es hat sich gezeigt, dass hierdurch unter anderem Konzepte zur Mitarbeitermotivation, zur Unternehmenskultur sowie zum Wissensmanagement inspiriert wurden. Wenn ein Unternehmen in das Wissen und die Fähigkeiten seiner Mitarbeiter investiert, so die Logik, dann können hieraus entscheidende Vorteile für die Wettbewerbsfähigkeit erlangt werden. Die Etablierung des Begriffs Humankapital wird als Umdenken interpretiert, demgemäß Mitarbeiter nicht mehr nur unter Kostengesichtspunkten gesehen werden. Vielmehr eröffnet die Belegschaft Ansatzpunkte für unternehmerische Wettbewerbsvorteile, wodurch ihnen eine gehobene Bedeutung sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis zukommt. Auch beim Humankapital bleiben die von *Marx* geprägten Kategorien des Kapitalbegriffs „Investition“ und „Mehrwert“ erhalten.

■ Die dritte Kapitalform ist das Sozialkapital. Sozialkapital resultiert aus sozialen Beziehungen beziehungsweise aus der Zugehörigkeit zu Netzwerken und umfasst die Ressourcen, die ein Unternehmer mithilfe dieser sozialen Beziehungen mobilisieren kann. Die Ressourcen lassen sich in Anlehnung an *Bourdieu's* Kapitalsystematik wiederum als physisches Kapital, als Human- und als Sozialkapital denken. Ausgangspunkt dieser Sichtweise ist ein sozio-ökonomisch fundierter Tauschvorgang: Sozialkapital erfordert die gegenseitige Bereitschaft der Marktakteure, miteinander zu kooperieren. Ein Vertrauensvorschuss ist hierfür notwendig. Wenn eine Person einer anderen einen Gefallen tut, so ist unsicher, ob, wann und wie sie selbst einen Gefallen zurückbekommt. Eines der am weitesten verbreiteten Beispiele, wie Erträge aus sozialen Beziehungen generiert werden können, sind Ressourcen in Form von Informationen: Bewegt sich ein Unternehmer in bestimmten Netz-

werken, können hieraus neue unternehmerische Gelegenheiten entstehen. Weitere Beispiele für Vorteile sind materielle Vorzüge, mentale Unterstützung oder Lerneffekte. Traditionell ist die betriebswirtschaftliche Sozialkapitalforschung eng mit der Netzwerkforschung verwoben.

In der Auseinandersetzung mit Unternehmertum hat die Sozialkapitalforschung hohe Bedeutung erlangt. Zahlreiche Anwendungsbeispiele untermauern, dass bereichernde Erkenntnisse, etwa für Gründungstätigkeiten, möglich sind. Die Netzwerk-Erfolgshypothese geht zum Beispiel davon aus, dass das Netzwerk eines Unternehmers oder eines Unternehmensgründers ein wichtiger Erfolgsfaktor ist. Soziale Kontakte, so die Annahme, tragen dazu bei, die Erfolgsaussichten einer Neugründung oder eines bereits etablierten Unternehmens zu verbessern. Mögliche Vorteile sind Reputationseffekte, Vorteile der Informationsgewinnung oder der Zugriff auf andere Ressourcen. Netzwerkeffekte sind in der Gründungsphase besonders relevant, weil dann die Ressourcenknappheit stärker ausgeprägt ist als bei etablierten Unternehmen.

Auch bei mittelständischen Familienunternehmen ist der finanzielle Spielraum häufig begrenzt, weil die Familie in der Regel alleiniger Eigentümer ist. Hinzu kommt, dass gerade Familienunternehmen den idealen Nährboden für die Entstehung von Sozialkapital bieten, indem sie Zuverlässigkeit und Langfristorientierung verkörpern sowie zumeist regional engagiert und verankert sind. Vielfach ist das Sozialkapital unternehmerspezifisch. Es ist der Unternehmer selbst, der enge Beziehungen zu Anspruchsgruppen unterhält. Ihm wird zugetraut, glaubwürdig zu sein und seine Zusagen einzuhalten. Er ist es, der vertrauensvolle Beziehungen zu entwickeln, zu pflegen und zum Wohl der Unternehmung zu nutzen vermag.

Der Unternehmer und das Sozialkapital

Auch in Zeiten von Internet und beschleunigter Kommunikation fließen die Informationen in Märkten nie vollständig und gleichmäßig. Das impliziert, dass Marktteilnehmer nicht isoliert und unabhängig von anderen bleiben können. Unternehmerisches Engagement, so die Konsequenz, setzt vielmehr soziale Aktivitäten voraus. Diese Gedanken sind indes nicht neu, was sich anhand der Entwicklung des funktionalen Unternehmerverständnisses herausstellen lässt, deren Ausgangs-

⁶ Vgl. Karl Marx, *Das Kapital*, Band 1: Der Produktionsprozess des Kapitals, 7. Abschnitt.

⁷ Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19640/humankapital.

punkt ideengeschichtlich bereits der Prä-Neoklassik zuzuordnen ist.

Die Frage nach konstitutiven Merkmalen des Unternehmers ist Gegenstand zweier Forschungsströme: zum einen die Auseinandersetzung mit charakteristischen Persönlichkeitszügen von Unternehmern; zum anderen die Analyse der für unternehmerisches Engagement erforderlichen Aufgaben. Darunter fallen die für einen Unternehmer kennzeichnenden Funktionen, von denen die wichtigsten sind: Übernahme von Unsicherheit, Durchführung von Innovationen, Koordination wirtschaftlicher Tätigkeit sowie Realisierung von Arbitrage-Gewinnen. Um die Bedeutung sozialen Kapitals für den Unternehmerbegriff herauszuarbeiten, werden im Folgenden zwei dieser Funktionen näher betrachtet:

■ **Realisierung von Arbitrage-Gewinnen:** Der Begriff Arbitrage verdeutlicht, dass der Unternehmer zwischen Angebot und Nachfrage vermittelt und dabei Risiken übernimmt. Hierzu bedarf der Unternehmer laut dem Ökonomen *Israel Kirzner* des Elements der Findigkeit. Die von der Österreichischen Schule der Nationalökonomie vertretene Marktprozessentheorie geht davon aus, dass die Märkte sich aufgrund unvollkommener Informationen grundsätzlich in Ungleichgewichten befinden. Der Unternehmer realisiert und nutzt Preisdifferenzen zu seinem Vorteil, die andere Marktteilnehmer bislang nicht bemerkt haben. Dadurch wird er zur entscheidenden, subsidiären Größe im Marktprozess, die diesen in Richtung eines Marktgleichgewichts treibt.

Sozialkapital nimmt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle ein. Durch soziale Kontakte und Netzwerke entdeckt der Unternehmer Arbitrage-Potenzial. Nicht nur über formale Marktmechanismen wie Preise und Gewinne, sondern vor allem mittels einer fortwährenden Interaktion mit der Umwelt ist dies möglich. Das bedeutet: Der Unternehmer ist immer auch Netzwerker. So können unternehmerische Gelegenheiten identifiziert und realisiert werden. Dies ist ein Grund dafür, dass Agglomerationseffekte bei Neugründungen und Unternehmernetzwerke im Allgemeinen so beliebt sind: Hier wird Raum für vertrauensvolle Informationsflüsse geschaffen.

■ **Innovationsfunktion:** Die Aufarbeitung dieser unternehmerischen Funktion wird insbesondere *Joseph A. Schumpeter* zugeschrieben. *Schumpeter* fasst den Unternehmer als „schöpferischen Zerstörer“, da er als zentrale, treibende Kraft im Wirtschafts-

gefüge immer wieder Entwicklungsimpulse bedingt und damit Gleichgewichtstendenzen durchbricht. Unter Innovationen versteht *Schumpeter* das Durchsetzen von Änderungen in Form neuartiger Kombinationen, zum Beispiel Herstellung eines neuen Gutes oder eine neue Produktionsmethode, und Erschließung eines neuen Absatzmarktes.

Wenn *Friedrich A. von Hayek* von „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ spricht, lassen sich Parallelen zur Innovationsfunktion ziehen: Der Wettbewerb ist in der Lage, Tatsachen zu entdecken, „die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden“.⁸ In einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist das Wissen dezentral verteilt, breit gestreut und befähigt demnach, „besondere Umstände aufzufinden“. Bei einer planwirtschaftlichen Ordnung hingegen ist das Wissen der Entscheider beziehungsweise dessen Anwendung zentral angelegt und damit zwangsläufig begrenzt.

Die Bedeutung der unternehmerischen Innovationsfunktion tritt beim Entdeckungsverfahren deutlich hervor. Gleichzeitig liegt es nahe, an die Theorie sozialen Kapitals anzuknüpfen. Sozial vernetzte Wirtschaftsakteure werden den Prozess des Entdeckungsverfahrens beschleunigen und intensivieren. Gut vernetzte Unternehmer haben die Möglichkeit, neue Ideen zu absorbieren und neuartige Kombinationen, zum Beispiel Technologien, zu übernehmen. Soziales Kapital ist daher wichtig für die Innovationsfähigkeit, aber auch für die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft insgesamt.

Marktwirtschaft und Sozialkapital

Bezugnehmend auf die historische Entwicklung des Liberalismus im 18. und 19. Jahrhundert skizziert *Alexander Rüstow* die These der „Soziologieblindheit“ der Ökonomie. Ausgangspunkt seiner Überlegungen sind die Philosophen *Pythagoras* und *Heraklit von Ephesos*, die die Existenz einer göttlichen Weltvernunft entwerfen, die alles durchdringt und das menschliche Handeln leitet. Diese Idee wurde später auf die Ökonomie übertragen und stößt insbesondere bei den Physiokraten auf fruchtbaren Boden. Bei *Adam Smiths* „unsichtbarer Hand“ findet der pythagoreische Mystizismus der Ökonomie seinen philosophischen Hö-

⁸ Friedrich A. von Hayek, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in: Erich Schneider (Hrsg.), *Kieler Vorträge*, Neue Folge 56, Kiel 1968, Seite 119.

hepunkt. Dem Menschen bleibt bei einem derartigen Verständnis nur die Aufgabe, die göttlichen Marktgesetze zur Entfaltung zu bringen und mögliche Handelshindernisse zu beseitigen.⁹ Dem Merkantilismus wird – zunächst nur für die Landwirtschaft, später allgemein – die Parole erwidert: „Laissez-faire! Laissez-aller!“ Geblendet von dieser mystischen Begeisterung übersahen die Physiokraten und schließlich die Wirtschaftsliberalen allerdings, dass „Geltung und Wohltätigkeit der Marktmechanismen“ auch von soziologischen Umständen abhängen.¹⁰

Hier setzt die Kritik der ordoliberalen Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft um die Freiburger Schule herum an; sie lehnten folgerichtig das Leitbild des Laissez-faire ab. Vielmehr ist ihrer Meinung nach eine Wirtschaftsordnung in Form klarer rechtlicher Vorgaben erforderlich: zum einen in Form von Regeln, zum anderen in Form von Institutionen, die diese Regeln gewährleisten. Nur so können Märkte funktionieren: indem Machtkonzentration zum Wohl der Gesellschaft verhindert und Wettbewerb sichergestellt wird. Darüber hinaus gibt es eine zweite, häufig vernachlässigte Dimension der Funktionsfähigkeit von Märkten: nicht-rechtliche Bindungen. Damit sind Verhaltensweisen zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Akteuren gemeint, deren Grundlage Vertrauen und Verlässlichkeit sind. Sie werden insbesondere bei den soziologisch geprägten Gründervätern der Sozialen Marktwirtschaft berücksichtigt, etwa bei *Alfred Müller-Armack*, *Wilhelm Röpke* und *Alexander Rüstow*.

Zur Beschreibung dieses gesellschaftlichen Zusammenhalts beziehungsweise dieser gesellschaftlichen Bindung wird heute ebenfalls der Begriff Sozialkapital verwendet. Das Funktionieren einer Marktwirtschaft erfordert also nicht nur die konsistente und institutionalisierte Entmachtung der Marktteilnehmer zur Einhaltung des Wettbewerbs-

prinzips, sondern ebenfalls soziale Voraussetzungen – ein Fundament, das die Marktwirtschaft selbst allerdings nicht in der Lage ist zu erzeugen. Es steht außer Zweifel, dass „sich unter den soziologischen Rückwirkungen der Marktwirtschaft auch ungünstige befinden werden ...“¹¹

Eine Ausprägung der Soziologieblindheit ist die Nichtbeachtung von Glaubwürdigkeit und Vertrauen der Bürger und damit der Marktteilnehmer untereinander als Notwendigkeit für die Marktmechanismen. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ermöglicht das Sozialkapital, Ziele zu realisieren, die bei rein marktbezogenen Beziehungen unmöglich zu erreichen wären. Zunächst lassen sich mithilfe sozialen Kapitals aus Sicht der Transaktionskostentheorie die Kosten reduzieren, die bei Markttransaktionen entstehen: Nicht alles muss ausformuliert und bis ins letzte Detail vertraglich geregelt werden. Darüber hinaus befähigt soziales Kapital, weiter reichende Erträge in Form von Kooperationsgewinnen zu realisieren. Beispielsweise ermöglichen soziale Beziehungen oder die Partizipation in sozialen Netzwerken die Verbreitung und Anwendung von Wissen.

Soziales Kapital kann ein wesentlicher Treiber für Gründungsaktivitäten und somit für wirtschaftliches Wachstum sein. Die Wirkungen der unternehmerischen Innovationsfunktion zeigen sich auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, indem Innovationen und somit Forschungs- und Entwicklungsprozesse angestoßen werden. Erfolgreiche Methoden und Konzepte verbreiten sich bei hohem Sozialkapital auf dem Spielfeld des Wettbewerbs schneller (Imitation), was dem Gedanken des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren entspricht. Die konzeptionellen Voraussetzungen der Sozialen Marktwirtschaft beschränken sich also nicht allein auf ordnungspolitische Grundsätze. Vielmehr gibt es einen zweiten Pfeiler, der stark soziologisch geprägt ist. ■

9 Vgl. Alexander Rüstow, *Die Religion der Marktwirtschaft*, 3. Auflage, Berlin 2009, Seite 23.

10 Ebenda.

11 Ebenda, Seite 117.

Droht den Krisenländern der Eurozone das Schicksal Ostdeutschlands?

Prof. Dr. Federico Foders
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Einige Beobachter sehen Parallelen zwischen der Entwicklung Ostdeutschlands nach der deutschen Vereinigung und der aktuellen Lage in der Europäischen Währungsunion. Die Hypothese lautet: Die Einführung des Euro diente dem Wirtschaftsstandort Deutschland, war jedoch nicht auf die Produktionsverhältnisse in den meisten anderen Ländern der Eurozone zugeschnitten.

In einer Studie von 1991 wird die Krise in Ostdeutschland nach der Einführung der D-Mark im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückgeführt:¹ die plötzlich nachlassende Nachfrage nach Produkten aus den neuen Bundesländern und die überhöhten Kosten, die deren Herstellung verursachte. Infolgedessen sei die Fortführung der Produktion am Standort Ostdeutschland unter den Bedingungen der damaligen Währungsunion mit der Bundesrepublik nicht rentabel gewesen.

Obleich es wenig Ähnlichkeit zwischen den ökonomischen Rahmenbedingungen Ostdeutschlands nach der Wende und denen der Eurozone geben dürfte, fällt auf, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland derzeit erheblich robuster ausfällt als in Ländern wie Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien. Fraglich ist aber, ob derartige Divergenzen damit zusammenhängen, dass Deutschland der Hauptprofiteur des Euro ist, oder ob der angeblich auf Deutschland zugeschnittene Euro wirtschaftspolitischen Anpassungsbedarf bei den Mitgliedsländern der Währungsunion ausgelöst hat, auf den diese Länder nicht oder nur ungenügend reagiert haben.

Erholung nach der Krise in fast allen Ländern

Warum ist es einigen Ländern der Eurozone nicht gelungen, ihren Wohlstand und die Beschäftigung seit Bestehen des Euro nachhaltig zu erhöhen? Die Antwort auf diese Frage liegt sowohl in der jeweils länderspezifischen als auch in der Entwicklung,

die den Ländern gemeinsam ist. Bei der Produktivität, gemessen am realen Pro-Kopf-Einkommen zu Kaufkraftparitäten, steht Irland an erster und Deutschland an zweiter Stelle. Danach kommen Frankreich und unmittelbar dahinter Italien und Spanien. Das Schlusslicht bilden Griechenland und Portugal. Zieht man weitere Produktivitätsindikatoren hinzu – die Arbeitsproduktivität oder das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Arbeitsstunde –, wird diese Rangordnung bestätigt.

Fragt man nach dem Produktivitätswachstum im Zeitraum zwischen 2001 und 2007, zeigen Irland und Griechenland die höchste Dynamik, während Italien und Spanien die hinteren Plätze einnehmen. Im Zeitraum zwischen 2009 und 2011 haben Irland mit 3,5 Prozent und Portugal mit 2,4 Prozent die Nase vorn. Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien liegen mit ein bis zwei Prozent im Mittelfeld, und Griechenlands ohnehin niedrige Produktivität schrumpft weiter mit minus drei Prozent. Damit kein falsches Bild entsteht: Bei den Wachstumsraten handelt es sich um Bewegungen der Produktivität, die in den meisten Ländern nach wie vor auf einem eher niedrigen Niveau stattfinden. Interessanterweise sind die Länder mit mittlerer bis hoher Produktivitätsdynamik zugleich am offensten für den Außenhandel (Irland, Deutschland, Portugal).²

Weitere Divergenzen zwischen Deutschland und den übrigen Ländern bringt der Saldo der Leistungsbilanz im Zeitraum zwischen 2000 und 2011 zum Vorschein: Der deutsche Saldo zeigt seit 2001 durchweg einen Überschuss, seit 2005 sogar über fünf Prozent des BIP. Irlands Saldo wird erst 2010 positiv und kommt danach ebenfalls an die Marke

1 Vgl. George A. Akerlof/Andrew K. Rose/Janet L. Yellen/Helga Heisenius, East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, Brookings Papers on Economic Activity, Band 22, Heft 1, 1991, Seiten 1–106.

2 Vgl. die Daten des Penn World Table, PWT 7.1 (<https://pwt.sas.upenn.edu/>), und der OECD (<http://stats.oecd.org/>).

von fünf Prozent des BIP heran; die übrigen Länder verzeichnen durchgehend Defizite (Frankreich erst ab 2005). Bei allen Defizitländern mit Ausnahme von Frankreich findet spätestens ab 2007/08 eine Wende statt; die Defizite schrumpfen danach rapide (in Italien erst ab 2011). In diesen Defiziten kommen die Exportschwäche und die Auslandsverschuldung dieser Länder zum Ausdruck.

Die Umkehrung der Leistungsbilanzsalden folgt der Entwicklung des realen effektiven Wechselkurses auf Basis der Lohnstückkosten: Für alle Länder außer Deutschland wertet dieser Wechselkurs von 2000 bis 2008/09 auf und danach schnell wieder ab; für Deutschland ist dieser Indikator seit 2004 rückläufig. Die nominalen Stückkosten zeigen weitere Divergenzen: Für Deutschland steigen sie zunächst bis Ende 2004 und danach erneut ab 2008. Jedoch nehmen die nominalen Stückkosten in Italien, Portugal und Frankreich viel kräftiger zu, und zwar über den gesamten Zeitraum. In Irland, Griechenland und Spanien nehmen sie ebenfalls stärker als in Deutschland zu, allerdings nur bis 2008 (Irland) beziehungsweise 2010 (Griechenland und Spanien); danach sinken sie wieder, besonders rasch in Irland.³

Die Indikatoren zeigen beides: Divergenz und Konvergenz. Sie weisen darauf hin, dass die Produktionskosten in den meisten Ländern des Euroraums gestiegen sind – auch in Deutschland, das sich aber stets am unteren Ende der Skala bewegt. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Umkehrung der negativen Entwicklung in allen Ländern mit Ausnahme von Frankreich längst eingeleitet wurde und dass Irland eine besonders schnelle Gesundung erfahren hat. Daraus zu schließen, dass Deutschland der Hauptprofiteur vom Euro wäre, fällt schwer. Zu Beginn der ersten Dekade nach der Jahrtausendwende wurde Deutschland als „kranker Mann Europas“ bezeichnet und musste eine Reihe von zum Teil sehr schmerzhaften Reformen durchführen, um die Lohnstückkosten zu senken und die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen. Doch seit 2007 nehmen die Kosten in Deutschland – wie in den übrigen Ländern – erneut zu. Der Abbau der Leistungsbilanzdefizite zeugt immerhin von einer langsamen Wiederbelebung des Außenhandels nach der Finanzkrise sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch zwischen der Eurozone und Drittländern.

³ Vgl. die Daten von Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Exportenerfolge Deutschlands aufgrund unfairer Handelspraktiken?

Ein weiterer gegenüber Deutschland häufig vorgebrachter Vorwurf betrifft die vermeintlich durch unfaire Praktiken erreichte Wettbewerbsfähigkeit der Exporte im Vergleich zu den Exporten anderer Länder der Eurozone. Auch in Deutschland sind die Produktionskosten nicht konstant, sondern nehmen laufend zu, wenn auch nicht immer so kräftig wie in anderen Ländern. An dieser Stelle wäre möglicherweise eine Zerlegung der Kostenschübe in ihre einzelnen Komponenten angebracht (zum Beispiel Energie oder Nahrungsmittel). Wichtiger erscheint es jedoch zu fragen, worauf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exportprodukte beruhen könnte. Neuere Untersuchungen haben mithilfe der sogenannten Methode der Einheitswerte versucht, die Wettbewerbsfähigkeit auf preisliche und qualitative Einflüsse zurückzuführen.⁴

Die Ergebnisse bringen ans Licht, dass „Deutschland ... seine Auslandsmarkterfolge vornehmlich über Vorteile im Qualitätswettbewerb findet“.⁵ Bei forschungsintensiven Gütern weisen über 60 Prozent der Exporte Qualitätsvorteile auf, bei nichtforschungsintensiven Gütern immerhin noch etwa die Hälfte. Das heißt, dass bei diesen Produkten nicht die niedrigen Kosten den Absatz beflügeln, sondern andere Faktoren, die wirtschaftspolitisch kaum beeinflussbar sind, zum Beispiel Merkmale der Produkte und Märkte. Es heißt aber auch, dass 40 Prozent der Ausfuhren forschungsintensiver und 50 Prozent der Ausfuhren nichtforschungsintensiver Produkte nichtqualitativen Determinanten folgen, sodass in einem bestimmten Spektrum von Exportgütern die Entwicklung der Lohnstückkosten greifen dürfte.

Natürlich spielen bei einzelnen Erzeugnissen zusätzlich etwa die Marktposition der Unternehmen im jeweiligen Absatzmarkt oder die Marketingstrategien eine nicht unwesentliche Rolle. Auch müsste berücksichtigt werden, inwieweit die Euroländer ihre Vorleistungen aus dem Ausland beziehen und ob internationale Wertschöpfungsketten, in die die einzelnen Standorte eingebunden sind, im Wettbewerb miteinander stehen. Deutsche Exporte nutzen durchschnittlich rund 34 Prozent importierte Vorleistungen (überwiegend Zwischenprodukte), sodass sie im internationalen Vergleich

⁴ Vgl. Birgit Gehrke/Olaf Krawczyk, Außenhandel mit forschungsintensiven Waren im internationalen Vergleich. Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 11-2012, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover 2012.

⁵ Ebenda, Seite 34.

verhältnismäßig stark auf die Weiterverarbeitung von Vorprodukten ausgerichtet sind, was für die übrigen Euroländer mit Ausnahme von Irland kaum zutrifft.

Jedenfalls haben deutsche Exporte in mehreren führenden Produktgruppen hauptsächlich Qualitätsvorteile, und direkt im Preiswettbewerb stehen die Ausfuhren bestimmter nichtforschungintensiver Produktgruppen, wobei rund ein Drittel der Vorleistungen für die Exporte aus dem Ausland bezogen wird. Diese Vorleistungen werden überwiegend innerhalb multinationaler Unternehmen zu internen Verrechnungspreisen gehandelt. Fazit: In diesem Geflecht von Qualitäts- und Preisvorteilen sowie vertikaler Spezialisierung fällt es schwer, deutsche außenwirtschaftliche Erfolge mit unfairen Handelspraktiken in Verbindung zu bringen, die womöglich wirtschaftspolitisch motiviert sein könnten.

Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit kann nicht dem Euro angelastet werden

Folgt man dem globalen Wettbewerbsindex des Davoser World Economic Forum für 2013, der verschiedene Dimensionen der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu einer einzigen Zahl verdichtet, darunter die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik, so zeigt sich, dass Deutschland seit einiger Zeit den sechsten Platz einnimmt, während andere Länder von dieser Position weit entfernt sind: Frankreich auf Platz 21, Irland auf Platz 27, Spanien auf Platz 36, Italien auf Platz 42, Portugal auf Platz 49 und Griechenland abgeschlagen auf Platz 96 von insgesamt 144 Ländern.⁶ Das Ranking weist deutlich auf die verheerende Wettbewerbswirkung einer übermäßigen staatlichen Regulierung und einer starken Präsenz von Staatsunternehmen hin. Die Ergebnisse werden vom Index der Wirtschaftsfreiheit der Heritage Foundation für das Jahr 2013 tendenziell unterstützt: Er fasst nur Irland und Deutschland unter die Kategorie „mostly free“, Griechenland dagegen unter „mostly unfree“ (platziert zwischen dem Senegal und Malawi) und die übrigen Länder dazwischen unter „moderately free“.⁷

Fasst man die Eigenschaften der Krisenländer in der Eurozone zusammen, so gibt es Anhaltspunkte für den Befund, dass in diesen Ländern die fundamentalen Kräfte der Marktwirtschaft nicht am Werk sind und dass die Länder in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung, mit Ausnahme von Irland und

möglicherweise Frankreich, stark zurückgefallen sind. Vor allem die auf niedrigem Niveau verharrende Produktivität in den Krisenländern stellt eine enorme unternehmerische und wirtschaftspolitische Herausforderung dar. Stärkere außenwirtschaftliche Öffnung und mehr Wettbewerb auf den Gütermärkten könnten hilfreich sein. Für die Vermutung, dass die gemeinsame Währung für die stagnierende Produktivität Verantwortung tragen könnte, gibt es keine Belege. Im Gegenteil: Es könnte argumentiert werden, dass die bisherige Geldpolitik der Europäischen Zentralbank für Preisstabilität und seit einigen Jahren zudem für niedrige Zinsen gesorgt hat und dass die Krisenländer die stabilen geldpolitischen Rahmenbedingungen nicht für die Mehrung ihres Wohlstands genutzt haben.

Ähnlichkeiten zwischen der Eurozone einerseits und der Entwicklung in Ostdeutschland nach der Wende andererseits sind nicht sichtbar geworden. In den Krisenländern der Eurozone sind vielmehr erhebliche wirtschaftspolitische Verfehlungen auf nationaler Ebene zu verbuchen. Das sind aber keine Probleme, die mit der Transformation von ehemaligen Planwirtschaften in Zusammenhang stehen. Allerdings leiden die Krisenländer (mit Ausnahme von Irland) an einer Überregulierung wichtiger Branchen, in denen häufig Staatsunternehmen dominieren, und an starren Arbeitsmärkten, die eine ungewöhnlich hohe Jugendarbeitslosigkeit mit erheblichen sozialpolitischen Implikationen erzeugen. In Griechenland, Italien, Portugal und Spanien gesellt sich die höchst ineffiziente Organisation des Staates auf fast allen Ebenen dazu. In Frankreich sind wie in den übrigen Ländern die nominalen Einkommen im öffentlichen Sektor und danach auch im privaten Sektor viel schneller als die Produktivität gestiegen.

Dass in den meisten Ländern eine Wende vollzogen wurde, bedeutet, dass der wirtschaftspolitische Kompass wieder stimmen dürfte. Eine schnelle Überwindung der Krise darf aber nicht erwartet werden. Die wirtschaftliche Erholung einer Volkswirtschaft nach einer tiefen Finanzkrise kann länger als die Überwindung einer konjunkturüblichen Rezession andauern. ■

⁶ www.weforum.org

⁷ www.heritage.org

Frankreichs schwieriger Weg aus der Krise

Prof. Dr. Henrik Uterwedde

Stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts, Ludwigsburg

Frankreich steckt in einer tiefen Krise, die vor allem durch strukturelle Defizite bedingt ist. Der seit gut einem Jahr amtierende Präsident *François Hollande* muss grundlegende Veränderungen in der Wirtschafts-, Sozial- und Haushaltspolitik einleiten, um Frankreichs Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen.

Frankreich präsentiert sich gegenwärtig als Sorgenkind, wenn nicht gar als „der kranke Mann Europas“.¹ Dies ist das Ergebnis einer seit zehn Jahren anhaltenden, zunächst schleichenden und in jüngster Zeit immer offenkundigeren Abwärtsspirale. Das Land sieht sich einer Krise gegenüber, deren Elemente miteinander verwoben sind: eine hohe Staatsverschuldung, die sich seit 2002 verdoppelt hat; eine Wachstumskrise, die 2006 begann und zu einer wirtschaftlichen Stagnation geführt hat; eine hohe Arbeitslosigkeit, die seit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 immer weiter gestiegen ist und derzeit die Rekordmarke von elf Prozent erreicht hat; ein relativer Niedergang der Industrie, der deutlich stärker ausgefallen ist als in den Nachbarländern und zahlreiche industrielle Arbeitsplätze vernichtet hat; schließlich eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit, die seit 2003 zu stetig steigenden Handelsbilanzdefiziten geführt hat und sich in rückläufigen Marktanteilen französischer Produzenten in Europa und weltweit äußert.²

Zwar mehren sich im Spätsommer 2013 die Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung. Das Ende der Rezession verspricht, die schwierige Lage zu entspannen und die Suche nach Lösungen zu erleichtern. Dennoch: Die genannten Probleme sind in erster Linie nicht konjunktureller Natur, wenngleich die depressive Wirtschaftslage der letzten Jahre in vielen europäischen Ländern die Situation zusätzlich verschärft hat. Sie verweisen vielmehr auf tief greifende strukturelle Defizite, die

schwierige und schmerzhaft strukturelle Reformen erfordern. Der seit 2012 regierende sozialistische Präsident *François Hollande* steht somit vor gewaltigen Herausforderungen.

Strukturelle Probleme

Frankreichs Wirtschaft leidet an einem ganzen Bündel miteinander zusammenhängender Probleme:

- Die französische Staatsverschuldung hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht und übersteigt mittlerweile 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies liegt nur zum Teil an der schlechten Wirtschaftslage und an notwendigen Konjunkturprogrammen wie etwa 2008/09. Ein Großteil der jährlichen Neuverschuldung ist struktureller Natur, geht also auf das Konto einer permanenten Überforderung der öffentlichen Haushalte. Heute ist der Schuldendienst einer der größten Posten des Staatshaushaltes. Zwar gilt Frankreich immer noch als zuverlässiger Schuldner und hat bisher Staatsanleihen zu sehr günstigen Zinsen zeichnen können. Dennoch kann sich, wenn nicht gegengesteuert wird, die Lage schnell verschlechtern, und die Handlungsspielräume der französischen Finanzpolitik können sich empfindlich verengen. Die 2012 und 2013 erfolgte Zurückstufung des Kredit-Ratings durch die Ratingagenturen ist ein entsprechendes Warnzeichen. Hinzu kommen die europäischen Verpflichtungen: Einhaltung der Verschuldungsobergrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts und künftig die nationale Schuldenbremse im Rahmen des europäischen Fiskalpaktes. Deshalb hatten schon im Präsidentschaftswahlkampf im Frühjahr 2012 sowohl *Nicolas Sarkozy* als auch sein damaliger Herausforderer *François Hollande* eine Rückführung der Neuverschuldung auf drei Prozent bis 2013 und auf Null bis 2016 beziehungsweise 2017 angekündigt.

¹ Thomas Hanke im Handelsblatt vom 26. Oktober 2012.

² Zu den strukturellen Schwächen vgl. Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier Ministre, Paris, 5. November 2012 (www.gouvernement.fr). Mit starkem deutsch-französischen Bezug Coe-Rexecode, *Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne*, Paris, 14. Januar 2011 (www.ladocumentationfrancaise.fr). Zusammenfassend in deutscher Sprache Henrik Uterwedde, *Zeit für Reformen. Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr*, DGAP Analyse Nr. 5, April 2012 (www.dgap.org).

■ Die hohen öffentlichen Defizite stehen in engem Zusammenhang mit dem französischen Wirtschafts- und Sozialmodell, in dem der Staat nach wie vor eine herausgehobene Bedeutung einnimmt. Trotz zahlreicher grundlegender Umbrüche seit den 1980er Jahren – Liberalisierungen, Privatisierungen, Strukturanpassungen im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung – wirkt das Erbe des Etatismus weiter nach. Dies ist auch das Ergebnis einer Politik, die die schwierigen Strukturanpassungen seit drei Jahrzehnten mithilfe einer expansiven Sozialstaats-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik abzufedern versuchte. Die Folge war ein starker Anstieg der Staatsquote von 45,6 Prozent (1980) auf 56,2 Prozent (2012) – das ist der höchste Wert in den Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

In die gleiche Richtung weist die Tatsache, dass in Frankreich zwischen 1980 und 2008 die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten um mehr als ein Drittel (36 Prozent) gestiegen ist. 6,4 Millionen Beschäftigte zählt der öffentliche Sektor im weiten Sinne (Staat, Gebietskörperschaften, staatliche Krankenhäuser, Sozialversicherungsträger, öffentliche Unternehmen); mithin arbeitet etwa jeder vierte Beschäftigte in Frankreich im öffentlichen Sektor.³

■ Auch das französische Wachstumsmodell hat zur Verschuldungsproblematik beigetragen. Die Wirtschaftspolitik hat traditionell und insbesondere seit den 1990er Jahren auf die – staatlich alimentierte und kreditfinanzierte – Dynamik der Binnennachfrage als hauptsächlichen Wachstumsmotor gesetzt. Auch die hohe Sozialleistungsquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) von 30,8 Prozent trägt dazu bei. Ihre Kehrseite sind wachsende öffentliche Defizite, die oft als „kleineres Übel“ hingenommen wurden: Im Zweifel wurde der makroökonomischen Nachfragepolitik Vorrang vor der Haushaltskonsolidierung eingeräumt. Maßnahmen zur Haushaltsstabilisierung rufen stets kontroverse Debatten und politischen Widerstand hervor: Sie stehen unter dem Verdacht, die Binnennachfrage und damit die Konjunktur abzuwürgen. Die hohe Staats- und Sozialquote belastet das Wachstumspotenzial, weil aufgrund der hohen Abgabenquote auch die Arbeitskosten stiegen und sich damit die Gewinnsituation und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verschlechtert haben.

3 Vgl. Cour des comptes, Les effectifs de l'Etat 1980–2008. Un état des lieux, Paris 2009, Seiten 10 ff.

■ Die in den vergangenen zehn Jahren deutlich verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft und der relative Niedergang der Industrie bilden einen weiteren Problemkreis. Der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung ist von 18 Prozent (2000) auf 12,5 Prozent (2011) gesunken, mehr als in irgendeinem anderen europäischen Land. In den vergangenen 30 Jahren sind zwei Millionen industrielle Arbeitsplätze verloren gegangen, allein seit 2000 waren es an die 700 000 Jobs. Der Niedergang schlägt sich auch in sinkenden Marktanteilen Frankreichs nieder: Allein in Europa sanken sie von 12,7 Prozent (2000) auf 9,3 Prozent (2011). Somit verwundert es nicht, dass die französische Handelsbilanz seither in die roten Zahlen geraten ist und nunmehr ein Defizit von 71 Milliarden Euro aufweist.⁴

Die französischen Exporteure leiden unter dem Preiskampf im weltweiten Wettbewerb, auch weil ihre Lohnkosten höher sind als die der wichtigen Konkurrenten. Berechnungen zeigen, dass die Steuer- und Abgabenbelastung der französischen Unternehmen doppelt so hoch und die Gewinne nur halb so hoch sind wie bei den deutschen Firmen. Das bremst notwendige Investitionen, um ein zweites Problem in den Griff zu bekommen: die mangelnde qualitative Wettbewerbsfähigkeit, die auf zu geringe Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie zu wenige Innovationen zurückgeht. Neben der hohen Belastung der Unternehmen werden eine zu starre Arbeitsmarktregulierung und das Fehlen eines starken selbständigen Mittelstandes für die Probleme verantwortlich gemacht.

Schwierige Reformen

Alle diese Strukturprobleme, die sich seit mindestens einem Jahrzehnt aufgebaut haben, sind seit geraumer Zeit bekannt, wie auch die Wege zu ihrer Überwindung in zahlreichen Gutachten ausgearbeitet worden sind. Es bedarf tief greifender Reformen, um einen Umbau in Gang zu bringen. Dies – neben der Vielfalt der Problembaustellen – erklärt auch, warum die Politik sich parteiübergreifend in den vergangenen Jahren so schwer getan hat, angemessene, wirksame und überzeugende Antworten zu finden.

Indessen ist die französische Politik nicht untätig gewesen. Zwar gingen vom konservativen Präsidenten *Jacques Chirac* (1995–2007) nur wenige Re-

4 Alle Angaben nach Louis Gallois, a. a. O., Seite 9.

formimpulse aus. Dennoch schuf er die Mittelstandsbank Oséo (2005) und begann eine umfassende Förderung lokaler beziehungsweise regionaler Cluster (Pôles de compétitivité, 2006). Eine erste Rentenreform (2003) reagierte auf wachsende Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung. Ferner gab es erste Ansätze, um den sozialen Dialog zu beleben und insbesondere die Sozialpartner stärker an wirtschafts- und sozialpolitischen Veränderungen zu beteiligen. Schließlich wird seit dem 2001 beschlossenen und 2006 erstmals angewandten neuen Regelwerk der Budgetisierung die Mittelvergabe im Staatshaushalt transparenter dargestellt, stärker an den zu erreichenden Zielen ausgerichtet und einer besseren Evaluierung zugänglich gemacht (Loi d'orientation relative aux lois de finances).

Chiracs Nachfolger *Nicolas Sarkozy* (2007–2012) war der erste, der die Strukturmängel des französischen Wirtschaftsmodells offen ins Visier nahm und den Anspruch formulierte, durch grundlegende Reformen einen „Bruch“ herbeizuführen. Er setzte eine Reihe von Akzenten zugunsten einer neuen Angebotspolitik: Die Finanzierung und Entwicklung mittelständischer Unternehmen wurden erleichtert und der Wettbewerb gestärkt. Eine staatliche Anleihe (Emprunt national, 2009) mobilisierte 35 Milliarden Euro für die Finanzierung von Zukunftsprojekten. Ein strategischer Investitionsfonds wurde gegründet (Fonds stratégique d'investissement, 2009), der innovativen, überwiegend mittelständischen Unternehmen durch zeitlich begrenzte Kapitalbeteiligungen hilft, ihre Entwicklung voranzutreiben.

Die Förderung unternehmerischer Forschung wurde deutlich ausgeweitet. Eine einheitliche Arbeitsagentur (Pôle emploi) wurde geschaffen, die nunmehr die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und die Vermittlung von Arbeitsuchenden bündelt. Auch die Reform des öffentlichen Sektors wurde in Angriff genommen: eine neuerliche Rentenreform im Jahr 2010, durch die unter anderem die schrittweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit eingeführt wurde, das Gesetz zur Autonomie der Universitäten oder die Schaffung einer nationalen Forschungsagentur. Vor allem sollte eine umfassende kritische Bestandsaufnahme der öffentlichen Verwaltung die Staats- und Verwaltungsstrukturen verschlanken und effizienter gestalten, und mit der Regelung, altershalber aus dem öffentlichen Dienst ausscheidende Beamte nur teilweise durch Neueinstellungen zu ersetzen, wurde erstmals seit Kriegsende die Zahl der Beamtenstellen um 150 000 verringert.

In der Arbeitsmarktpolitik versuchte *Sarkozy*, die 1998 von der sozialistischen Regierung verfügte 35-Stunden-Woche auszuhebeln und Arbeitslose durch finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu motivieren. Ein „Gesetz zur Modernisierung des sozialen Dialogs“ (2007) sah neue Formen der Konzertierung, Konsultation und Information der Sozialpartner durch die Regierung vor, und im Einvernehmen mit den Sozialpartnern wurden 2008 die Regeln bezüglich der Repräsentativität der Gewerkschaften verändert, um den Sozialverhandlungen mehr Durchschlagskraft zu verleihen.⁵

Grenzen des Wandels

Trotz dieser verheißungsvollen Ansätze blieb vieles Stückwerk. Viele Projekte wurden nicht konsequent verwirklicht; Präsident *Sarkozy* verfiel zudem in Widersprüche, ließ mit seinem hektischen Aktionismus eine klare Handschrift vermischen und brachte mit seinem polarisierenden Stil viele Bevölkerungsgruppen gegen sich und seine Pläne auf. Der vielfach verkündete Mut zum grundlegenden Wandel machte oft Halt vor Widerständen und ließ manche Reform verkümmern. Ein Beispiel ist der Versuch, die zahlreichen Sonderregelungen in öffentlichen Unternehmen, die eine frühzeitige Verrentung erlauben, an die Bedingungen der allgemeinen Rentenversicherung anzugleichen. Obwohl diese Reform in der Öffentlichkeit auf viel Verständnis stieß, konnte der Präsident den Widerstand der Gewerkschaften nur um den Preis sehr großzügiger und kostspieliger Zugeständnisse in Bezug auf die Rentenberechnung überwinden.

Auch der Kampf gegen die 35-Stunden-Woche, ein Symbol der Politik *Sarkozys*, entpuppte sich bei näherem Hinsehen als Rohrkrepierer: Die 35-Stunden-Norm wurde nicht angetastet, aber die Möglichkeiten für Überstunden wurden erweitert und sämtliche Überstunden abgabenfrei gestellt – eine kostspielige Lösung, die den Staat jährlich knapp vier Milliarden Euro gekostet hat. Heiße Eisen wie die überfällige Reform des Arbeitsmarkts wurden erst gar nicht angepackt.

Die ersten Bilanzen seiner Amtszeit verweisen übereinstimmend auf die Diskrepanz zwischen *Sarkozys* offensiver, allgegenwärtiger Reform-Rhetorik und den letztlich wenig durchschlagenden

⁵ Vgl. Henrik Uterwedde, *Sarkozys Wirtschafts- und Sozialreformen. Eine Zwischenbilanz*. Deutsch-Französisches Institut, Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 22, Januar 2009.

Resultaten.⁶ Der Präsident, so der konservative Politologe *Dominique Reynié*, „hat es nicht vermocht, ein neues Modell mit dem gleichen Ernst zu errichten, mit dem er das alte Modell demontiert hat. Dies schafft einen Schwebestand zwischen dem Alten und dem Neuen ...“⁷

Unabhängig von der kontroversen Beurteilung der Reformpolitik *Chiracs* und *Sarkozys* wird deutlich, wie schwierig es – übrigens nicht nur in Frankreich – ist, grundlegende Veränderungen einzuleiten: zum einen, weil sie auf eine Vielzahl interessenbedingter Widerstände stoßen, die überkommene Besitzstände wahren wollen; zum anderen, weil viele Franzosen in den Reformen einen Anschlag auf das überkommene Wirtschafts- und Sozialmodell eines sozialen Kapitalismus à la française sehen. Dies hat wiederholt starke Mobilisierungen in Form von Streiks oder Massendemonstrationen hervorgerufen, die Reformvorhaben der jeweiligen Regierung erfolgreich blockiert haben.⁸ „Man bricht nicht mit einer Tradition, ohne ein Drama hervorzurufen, man ändert nicht ohne Schmerzen ein Modell, das das Erbe eines über ein halbes Jahrhundert zurückliegenden Krieges darstellt“, kommentiert der Journalist *Francis Brochet* diese Widerstände.⁹

Hollande: Reformer wider Willen?

Der seit Juni 2012 amtierende sozialistische Präsident *François Hollande*, dessen Partei die Reformpolitik *Sarkozys* heftig bekämpft hatte, war mit einem eher klassisch-sozialdemokratischen Programm angetreten, das relativ wenige kostentreibende Wahlversprechen, aber auch kein ehrgeiziges Reformprogramm enthielt. Doch der neue Präsident wurde schnell von der Wirklichkeit eingeholt und sah sich mit der Notwendigkeit konfrontiert, grundlegende Veränderungen anzugehen beziehungsweise weiterzutreiben. Dies umso mehr, als sich die wirtschaftliche Lage seit Beginn der 2000er Jahre kontinuierlich verschlechtert hat-

te. Insbesondere im Vergleich zum deutschen Nachbarn, der nach den Reformen der Regierung unter *Gerhard Schröder* eine neue wirtschaftliche Dynamik verzeichnen konnte, hatte sich eine Schere geöffnet.¹⁰ Dies hat den neuen Präsidenten schnell unter Handlungsdruck gesetzt. Gleichzeitig stand – und steht – er auch unter dem Erwartungsdruck seiner Wähler, die von ihm Maßnahmen für mehr Wachstum, Beschäftigung, Einkommen und soziale Gerechtigkeit einfordern.

Die ersten politischen Schritte *Hollandes* waren entsprechend widersprüchlich. Zunächst überwog der Wille, sich vom konservativen Vorgänger abzugrenzen und eine „soziale“ Kurswende zu vollziehen. In diesem Sinne zielte ein erstes Maßnahmenbündel im Sommer 2012 auf die Beseitigung sozialer Schieflagen und setzte damit politische Signale an die linke Wählermehrheit: Eine Reihe von als ungerecht empfundenen Gesetzen der Ära *Sarkozy* wurde abgeschafft (etwa die Mehrwertsteuererhöhung) oder modifiziert (Wiedereinführung der Rente mit 60 für Beschäftigte mit mehr als 41 Beitragsjahren), die Mietpreise in 38 sensiblen Städten wurden reglementiert, die Beihilfen zum Schuljahresanfang und der staatlich festgelegte Mindestlohn erhöht. Dazu kamen der Stopp des Stellenabbaus im öffentlichen Dienst – im Gegenteil sollen bis 2017 zusätzlich 60 000 Lehrer und 2 500 Polizisten eingestellt werden, was allerdings in anderen Bereichen der Verwaltung durch Streichungen ausgeglichen werden muss – sowie Arbeitsbeschaffungspläne für junge und ältere Arbeitnehmer (*Emplois d'avenir, contrats de génération*).

In die gleiche Richtung ging der Versuch, eine Reorientierung der EU-Wirtschaftspolitik einzuleiten, deren bisherige Ausrichtung auf Haushaltsstabilität als zu einseitig kritisiert wurde. Zwar konnte *Hollande* seine Ankündigung, den europäischen Fiskalpakt (der die Einführung von nationalen Schuldenbremsen vorsieht) neu zu verhandeln, nicht verwirklichen. Er erreichte aber dessen Flankierung durch einen europäischen Wachstumspakt (dessen Konturen und Reichweite allerdings noch blass sind), den Beschluss über eine Bankenunion (Bankenaufsicht, direkte Rekapitalisierung der Banken) sowie im Verein mit Deutschland die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Immer stärker setzten aber die Wirtschafts- und Finanzprobleme den Präsidenten unter Druck, und eine andere, auf Sparen und Re-

6 Zu den Urteilen der Parteifreunde vgl. *Nouvel Observateur* (10. August 2013), *Cet inventaire que Sarkozy interdit*: „Im Lager der Rechten sind viele der Meinung, dass Sarkozy ein miserabler Reformmer gewesen ist.“ Ferner *Jacques de Maillard/Yves Surel* (Hrsg.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, Paris 2012, und *Gino G. Raymond* (Hrsg.), *The Sarkozy Presidency. Breaking the Mould?*, Houndmills 2013.

7 Zitiert in *Francis Brochet, Inventaire après rupture. Comment Sarkozy a changé la France*, Paris 2011, Seite 207.

8 Zu den Reformwiderständen vgl. *Henrik Uterwedde*, *Wie reformfähig ist Frankreich?*, in: *Dokumente*, Nr.1/2004, Seiten 66–73.

9 *Francis Brochet*, a. a. O., Seite 206. Generell zu den widersprüchlichen Veränderungen in Frankreich vgl. *Joachim Schild/Henrik Uterwedde* (Hrsg.), *Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Politik – und der Leitbilder?*, Baden-Baden 2009.

10 Diese Schere ist Gegenstand der Studie des Forschungsinstituts *Coe-Rexecode, Mettre un terme...*, a. a. O.

formen ausgerichtete Agenda schob sich in den Vordergrund.

Erste Schritte zum Schuldenabbau

Das erste Element ist der Schuldenabbau zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Dieses Ziel hatte *Hollande* schon im Wahlkampf verkündet. Die Regierung strebte an, die jährliche Neuverschuldung von 4,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2012 auf drei Prozent im Jahr 2013 zu reduzieren, auch um die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu respektieren. Für das Ende seiner Amtszeit 2017 strebt der Präsident weiterhin die Nullverschuldung an. Allein für den Haushalt 2013 musste eine Lücke von 30 Milliarden Euro geschlossen werden, was zu zwei Dritteln durch Steuererhöhungen für wohlhabende Haushalte und Großunternehmen und zu einem Drittel durch Einsparungen bei Staat und Sozialversicherung realisiert wurde.

Trotz dieser Maßnahmen und erster Erfolge, was den Rückbau des strukturellen Defizits betrifft, wird aufgrund der Wachstumskrise das Drei-Prozent-Ziel für 2013 verfehlt werden. Die EU-Kommission hat Frankreich deshalb einen Aufschub von zwei Jahren gewährt. Unabhängig davon müssen in den kommenden Jahren die Schulden weiter reduziert werden – jährlich um rund zehn Milliarden Euro. Dies aber, so hat *Hollande* öffentlich verkündet, wird künftig nicht mehr durch Steuererhöhungen, sondern in erster Linie durch Senkung der öffentlichen Ausgaben geschehen müssen. Im vergangenen Jahrzehnt waren die öffentlichen Ausgaben noch um jährlich real 2,2 Prozent gestiegen; für dieses und die kommenden Jahre hat die Regierung Nullrunden verfügt und für den Haushalt 2014 erstmals eine Senkung der Ausgaben vorgesehen. Die hinter diesen Zahlen steckenden Sparzwänge und notwendigen Einschnitte sind enorm. Sie werden deshalb durch Einzelmaßnahmen nicht zu verwirklichen sein, sondern erfordern strukturelle Reformen des Staats- und Verwaltungssystems sowie der Sozialversicherung.

Seit Jahrzehnten ist die Staats- und Verwaltungsreform eine Baustelle der französischen Politik. Im Kern geht es darum, den aufgeblähten Verwaltungsapparat zu verschlanken und seine Leistungsfähigkeit durch effizientere Strukturen und Abläufe zu stärken. Die Staatsquote, das heißt der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt, hat mit knapp 57 Prozent einen

Spitzenwert in Europa erreicht. Allein seit 2007 ist sie um fünf Prozentpunkte gestiegen. „Kann man sagen, dass sich das öffentliche Handeln deshalb in den fünf Jahren verbessert hat?“, fragte Premierminister *Jean-Marc Ayrault* rhetorisch, um gleich die Antwort zu geben: „Dies ist offensichtlich nicht der Fall.“¹¹ Denn die Effizienz des ausgedehnten Staats- und Verwaltungssektors entspricht bei Weitem nicht seinen Kosten.¹²

Die neue Regierung hat zunächst die Politik *Sarkozys* gestoppt, die den Beamtenapparat um 150 000 Stellen verringert und eine umfassende Evaluierung der öffentlichen Strukturen mit dem Ziel ihrer Vereinfachung begonnen hatte. Aber sie verfolgt mit dem Aktionsprogramm „Modernisierung des öffentlichen Handelns“ (*Modernisation de l'action publique*) im Grunde ein ähnliches Ziel: Effizienzsteigerung und Einsparungen in den öffentlichen Haushalten. In diesem Jahr sollen etwa 40 Felder öffentlicher Maßnahmen evaluiert werden. Eines der ersten Felder betrifft die Subventionen an Unternehmen, bei denen durch eine Durchforstung der aktuell stattlichen 7 000 Subventionstatbestände dauerhafte Einsparungen in Höhe von jährlich 1,1 Milliarden Euro angestrebt werden. Auch in der beruflichen Ausbildung (1,3 Milliarden Euro) und der Familienpolitik (1,5 Milliarden Euro bis 2016), der Wasserversorgung oder der Wohnungspolitik sollen Rationalisierungen und Einsparungen erfolgen. Inwieweit diese Politik Früchte tragen wird, bleibt abzuwarten. Entlastungen des Staatshaushaltes sind eher mittel- als kurzfristig zu erwarten. Zudem stoßen mögliche Reformen auf heftigen Widerstand betroffener Verwaltungen, Gewerkschaften und Verbände.

Dies gilt auch für eine andere Dauerbaustelle des Staats- und Verwaltungssystems: die territorialen Strukturen. Seit geraumer Zeit wird kritisiert, dass in den Jahren seit der Dezentralisierung von 1982 das System der territorialen Verwaltung immer komplexer geworden ist. Zu viele Ebenen und zu viele Instanzen, schwerfällige und oft undurchsichtige Verfahren, Überlappung der Kompetenzen zwischen Gebietskörperschaften und Mischfinanzierungen haben die Kosten in die Höhe getrieben. So haben die Gebietskörperschaften im Zuge ihrer neuen Kompetenzen seit 1980 ihr Personal um über 70 Prozent ausgeweitet, ohne dass

11 Jean-Marc Ayrault, Déclaration sur les grandes orientations de la modernisation de l'action publique, Paris, 18. Dezember 2012 (<http://discours.vie-publique.fr/notices/123002414.html>).

12 Vgl. zum Beispiel *Etudes économiques de l'OCDE*, France, Paris 2011, Seite 62.

in der staatlichen Zentralverwaltung Stellen entfallen wären. Wie schon sein Vorgänger *Sarkozy* zielt auch Präsident *Hollande* auf eine Vereinfachung des Systems, weil „die Grenzen unserer territorialen Organisation erreicht (sind)“.¹³ Kernpunkte eines entsprechenden Gesetzentwurfes vom April 2013 sind eine Konzentration der territorialen Verwaltung, eine klarere Zuweisung von Kompetenzen und neue Strukturen für die Großmetropolen Paris, Lyon und Aix/Marseille. Dennoch muss man die Erfolgsaussichten einer wirklichen Territorialreform aufgrund der zahlreichen politischen Widerstände seitens der territorialen Amtsträger als gering einstufen. Einzige konkrete Maßnahme ist eine Kürzung der staatlichen Zuwendungen an die Gebietskörperschaften in Höhe von drei Milliarden Euro für die nächsten zwei Jahre.

Die in Frankreich großzügig ausgebauten soziale Sicherung weist derzeit Defizite in Höhe von mehr als 25 Milliarden Euro auf. In allen Bereichen (Familienbeihilfen, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) sind Reformen in Vorbereitung, die Einsparungen bei den Leistungen beziehungsweise eine stärkere Umschichtung der Finanzierung zum Ziel haben. Am wichtigsten und schwierigsten ist die für den Herbst geplante Rentenreform, deren Eckpunkte Ende August von der Regierung vorgestellt wurden. Diese führt im Kern den schon 2010 eingeschlagenen Weg, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, behutsam fort: Die erforderlichen Beitragsjahre für eine Vollrente werden von 41,5 auf 43 Jahre angehoben, allerdings in kleinen Schritten bis 2035. Dazu kommt eine schrittweise Anhebung der Beiträge um je 0,3 Prozentpunkte für Arbeitgeber und Beschäftigte bis 2017. Die dadurch verursachte Erhöhung der Lohnkosten für die Unternehmen soll anderweitig kompensiert werden. Erkennbar ist das Bemühen, die direkte Konfrontation mit den Gewerkschaften zu vermeiden, was allerdings die Tragweite der Reform deutlich begrenzt.

Eine neue Angebotspolitik

Die eigentlich neuen Impulse und konkreten Reformansätze sind im Bereich der Standortpolitik zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu verzeichnen. *Hollande* hat in einer Pressekonferenz am 13. November 2012 eine umfassende Reformagenda angekündigt. Diese stützt sich auf den Be-

richt des früheren EADS-Chefs *Louis Gallois*, den dieser am 5. November 2012 vorgelegt hatte und der Vorschläge für einen „Pakt für die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie“ enthält.¹⁴ Premierminister *Ayrault* legte daraufhin am 6. November 2012 einen „Nationalen Pakt für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vor, der nicht weniger als 35 Einzelmaßnahmen enthält. Darin werden Konturen einer neuen Angebotspolitik sichtbar, die die Unternehmen entlasten, ihre Innovationsfähigkeit fördern, ihr steuerliches Umfeld stabilisieren, die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer stärken sowie mehr kooperative Strukturen fördern will.

Ein Zukunfts-Investitionsprogramm (Programme d'investissements d'avenir) stellt zwölf Milliarden Euro für die kommenden Jahre bereit. Die Regierung schafft unter anderem neue Finanzierungsinstrumente für mittelständische Unternehmen, beispielsweise durch die Gründung einer Mittelstandsbank (Banque publique d'investissement) mit einem Interventionsvolumen von 42 Milliarden Euro, und ergreift Maßnahmen zur Innovationsförderung. Sie ergänzt die Universitätsreform *Sarkozys* durch neue Elemente, die die Internationalisierung der Hochschulen und ihre Kooperationsfähigkeit vorantreiben sollen. Sie verspricht die Stabilität wesentlicher steuerlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen für die Unternehmen – was im Kontrast zur bislang üblichen Regelungswut stehen würde –, Bürokratieabbau sowie die Stärkung des Wettbewerbs auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten.

Vor allem aber ist eine Entlastung der unternehmerischen Lohnkosten in Höhe von 20 Milliarden Euro erfolgt, die seit 2013 greift. Damit erkennt der Präsident erstmals öffentlich an, dass die in Frankreich sehr hohen Lohnnebenkosten ein Problem sind. Erste Analysen gehen davon aus, dass mit dieser Maßnahme eine durchschnittliche Lohnkostensenkung um 2,9 Prozent erreicht wird; in lohnintensiven Branchen des Dienstleistungsgewerbes, aber auch in der Bauwirtschaft ist der Effekt allerdings höher (bis vier Prozent). Analytiker der Bank BNP Paribas schätzen, dass mit der Steuerentlastung etwa ein Viertel des Verlustes an preislicher Wettbewerbsfähigkeit kompensiert werden kann, der seit 2000 eingetreten ist. Insofern hat *Hollande* einen wichtigen Schritt vollzogen, dem aber weitere folgen müs-

13 François Hollande, Rede auf den „Etats généraux de la démocratie territoriale“, 5. Oktober 2012.

14 Louis Gallois, a. a. O.

sen, um die Wirtschaft und speziell die Industrie zu redynamisieren.

Reform der Arbeitsmarktpolitik

Einen Erfolg kann *Hollande* bei der Reform des verkrusteten Arbeitsmarktes verbuchen, an die sich keiner seiner Vorgänger je wirklich herangewagt hat. Um das zu starre Arbeitsrecht aufzulockern, hat *Hollande* den Weg der sozialen Konzentrierung gewählt und den Sozialpartnern Gelegenheit gegeben, sich durch Verhandlungen auf eine Reform zu einigen. Seit September 2012 verhandelten auf der Basis eines Orientierungspapiers des Arbeitsministeriums die Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände über eine Reform. Im Januar 2013 unterzeichneten drei der fünf großen Gewerkschaften ein Abkommen mit den Arbeitgeberorganisationen. Dieses Ergebnis wurde von der Regierung unverändert als Gesetzentwurf übernommen und vom Parlament verabschiedet.

Die Reform wird zu Recht als „Bruch in der sozialen Geschichte“¹⁵ des Landes bezeichnet: Erstmals hat die Regierung ein wichtiges Reformvorhaben den Sozialpartnern zur Verhandlung und zur Entscheidungsvorbereitung überlassen, anstatt das Gesetz autoritär durchzusetzen. Die Sozialpartner wurden damit in wichtige Veränderungsprozesse eingebunden. Zwar haben zwei von fünf Gewerkschaften die Vereinbarung nicht unterzeichnet und die Reform anschließend bekämpft, aber die Regierung konnte dieses politisch sensible und konfliktträchtige Vorhaben mit Verweis auf den

Verhandlungskompromiss dennoch legitimieren und letztlich durchsetzen. Inhaltlich bietet die Reform, die offiziell schamhaft „eine bessere Sicherung der Arbeitsplätze“ anstrebt, den Unternehmen mehr Flexibilität, etwa bei unbefristeten Arbeitsverträgen. Im Gegenzug enthält sie Vorkehrungen, um den Missbrauch bei befristeten Verträgen abzubauen, Massenentlassungen vorzubeugen und den Beschäftigten mehr Sicherheit und Perspektiven für ihre Arbeitsplätze zu bieten.

Der notwendige Umbau der Wirtschaft hat vor einiger Zeit begonnen, und *Hollande* setzt ihn fort. Er muss dabei auf zahlreiche Widerstände Rücksicht nehmen, die sich dem Wandel entgegenstellen – in der eigenen Partei, bei den Gewerkschaften, aber auch in breiten Teilen der Bevölkerung. Deshalb hat er eine „Schocktherapie“ ausdrücklich abgelehnt und versucht, die Reformen so weit wie möglich durch Dialog und Einbeziehung der Sozialpartner abzusichern. Das wird ihm oft als Zögerlichkeit und mangelnder Mut angekreidet, zumal *Hollande* versäumt hat, die Reformperspektiven offen und klar zu benennen. *Hollande* hat *Gerhard Schröders* Reformpolitik in Deutschland anlässlich der 150-Jahr-Feier der SPD gelobt, während er ein solches Bekenntnis in Frankreich bislang nicht gewagt hat. Andererseits kann der dialogorientierte Kurs auch helfen, Blockaden zu überwinden. Auf jeden Fall wird der Präsident Mut und einen langen Atem brauchen. Frankreich hat noch einen langen und schwierigen Weg vor sich, um seine zahlreichen Probleme zu überwinden. ■

15 Pierre-Alain Muet, *Le bon chemin. La politique économique de la gauche mise en perspective*, Paris 2013, Seite 96.

Die große Überdehnung – Eine etwas altmodische Sicht auf die Finanzkrise

Dr. Hans-Joachim Haß

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Leiter der Abteilung „Wirtschafts- und Industriepolitik“

Der Beitrag beruht auf einer Reminiszenz des Autors an eine Zeit, in der es üblich war, Güter zu bezahlen anstatt zu finanzieren, in der völkerrechtliche Verträge eingehalten wurden, in der Menschen, Unternehmen und Märkten mehr zugehört wurde als Staaten, sowie an eine Zeit, in der Ordnungspolitik wirtschaftspolitische Praxis war.

Unter dem Titel „This Time is Different“ warfen *Carmen Reinhart* und *Kenneth Rogoff* 2009 einen Blick auf die acht Jahrhunderte währende Geschichte volkswirtschaftlicher Finanzkrisen.¹ Die zentralen Schlussfolgerungen der Studie lauten, dass sich die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise fundamental von früheren Krisen unterscheidet und dass zumindest für hoch entwickelte Volkswirtschaften eine öffentliche Schuldenquote, also der Schuldenstand des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, zwischen 80 und 90 Prozent das Wachstumspotenzial einer Ökonomie beschädigt.

Diese Schlussfolgerungen gerieten wegen Verwendung unvollständiger Daten und fehlerhafter Rechenoperationen der Autoren leider in Misskredit. Hohn und Spott ergossen sich über die beiden renommierten Ökonomen. Vorübergehend sah es so aus, als wäre der allseitig betriebenen Konsolidierungspolitik das empirisch-theoretische Fundament entzogen und einer weiteren Staatsverschuldung Tür und Tor geöffnet. Der Höhenflug schuldenverliebter Politiker und Wirtschaftswissenschaftler währte zwar nur kurz, gleichwohl gerieten die besorgniserregenden Befunde von *Reinhart* und *Rogoff* zu den von früheren Krisen abweichenden Charakteristika der jüngsten, noch immer nicht ausgestandenen Finanzkrise aus dem Blickfeld der öffentlichen Diskussion.

Im Zuge dieser Krise sind einige Tatbestände virulent geworden, die in ihrem Zusammenwirken das Bild einer bereits weit fortgeschrittenen „Überdehnung“ im ökonomisch-politischen Bereich zeichnen. Die Ursachen dieser Überdehnungen reichen teilweise bis weit vor die Krise zurück. Das Bild der Überdehnung ist der Physik entlehnt:

Selbst äußerst flexible Materialien neigen irgendwann, wenn man sie immer weiter dehnt, zum Reißen oder Platzen. Ähnlich verhält es sich mit Finanzsystemen. Unabhängig davon, wie diese Systeme im Einzelnen konfiguriert sind, stets weisen sie eine gewisse Flexibilität und Dehnbarkeit auf. Aber auch hier gilt: Überdehnung führt, wenn sie immer weiter getrieben wird, zur Zerstörung.

Überdehnungstatbestand Verschuldung

Die zunehmende Integration der Weltwirtschaft ist einer der großen Megatrends des globalen Strukturwandels. Weltproduktion und Welthandel, zwei der gebräuchlichsten Kennziffern der Globalisierung, stiegen in den letzten 25 Jahren mit beachtlichen Zuwachsraten nahezu kontinuierlich an. Bis zur Jahrtausendwende verlief die Verschuldung der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Großen und Ganzen parallel zum Wachstum der globalen Realwirtschaft. Nach der Jahrtausendwende entkoppelte sich jedoch die Verschuldung der hoch entwickelten Volkswirtschaften zunehmend von Weltproduktion und Welthandel. Während der jüngsten Finanzkrise eskalierte dieser Entkoppelungsprozess, indem die globale Realwirtschaft einbrach und die Staatsschulden explodierten. Schuldenstandquoten von weit über 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sind unter den Industrieländern heute keine Seltenheit; die Schuldentragfähigkeit vieler Länder ist nicht nur gefährdet, sondern nicht mehr gegeben. Selbst prosperierende Volkswirtschaften wie Deutschland operieren oberhalb der 80-Prozent-Marke.

Dabei beziehen sich die Zusammenhänge ausschließlich auf einen Teilaspekt der Staatsverschuldung, nämlich auf die expliziten Staatsschulden. Daneben bestehen implizite und zum Teil

¹ Carmen M. Reinhart/Kenneth Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, New York 2009.

weit in die Zukunft reichende Zahlungsverpflichtungen des Staates, etwa in Form von Pensionszahlungen für öffentlich Bedienstete. Erst durch die Betrachtung expliziter und impliziter Staatsschuld gewinnt man ein Bild über die wahre Verschuldungssituation des Staates und die Schuldentragfähigkeit der Volkswirtschaft. Die implizite Staatsschuld führt nicht zu zusätzlichen Ausgaben in der Gegenwart, sie stellt jedoch eine schwere Hypothek für Wertschöpfungsprozesse in der Zukunft dar. Das Sozialprodukt, aus dem diese Zahlungen zu leisten sind, muss erst noch erwirtschaftet werden. Die Zahlungsverpflichtungen stehen also fest, die notwendige Wertschöpfung aber noch nicht. In Deutschland lag im Jahr 2012 die implizite Staatsverschuldung bei moderaten 55 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In ganz anderen Kategorien bewegen sich die Werte für Griechenland und Irland, bei denen die implizite Staatsschuld 720 beziehungsweise fast 1 300 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmacht.

Wenn die Frage der Schuldentragfähigkeit einer Volkswirtschaft erörtert wird, muss neben der Staatsverschuldung auch die Verschuldung des Privatsektors berücksichtigt werden. Überschuldete Privathaushalte und Unternehmen können genauso Wertschöpfung und Vermögen vernichten wie überschuldete Staaten. Ein internationaler Vergleich zeigt große Unterschiede bezüglich der Verschuldung der privaten Haushalte. Während im Jahr 2012 die entsprechenden Verschuldungsquoten in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Italien mit 51 Prozent, in Deutschland mit 59 Prozent und selbst in Griechenland mit 69 Prozent moderat ausfielen, lagen die entsprechenden Werte für Portugal mit 100 Prozent und vor allem für Irland mit 110 Prozent deutlich höher. Auch hinsichtlich der Verschuldung des Unternehmenssektors (Nicht-Banken) ergibt sich ein differenziertes Bild: Wies die Schuldenstandquote der Unternehmen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland (58 Prozent), Griechenland (65 Prozent) und Italien (82 Prozent) überschaubare Werte auf, so zeigen Spanien (127 Prozent), Portugal (162 Prozent) und vor allem Irland (184 Prozent) besorgniserregende Werte.

Insgesamt hat sich die Verschuldung vieler Ökonomien von ihrer realwirtschaftlichen Basis entfernt – eine zumindest für Friedenszeiten beispiellose Überdehnung. Mit einer Gesamtverschuldung von über 600 Prozent des Bruttoinlandsprodukts markiert Irland die Spitze des Eisbergs. Deutschland kommt nur auf knapp den halben Wert, aber auch hier lasten gewaltige Schulden-

berge auf der zukünftigen Wertschöpfung. Wenn die Finanzmittel aus Verschuldung überwiegend für investive Zwecke verwendet würden, den Schuldenbergen also ein entsprechender Kapitalstock gegenüberstünde, könnte man halbwegs entspannt auf diese Zahlen blicken. Mit dem Anwachsen der Schuldenberge hat jedoch ihre konsumtive Verwendung zugenommen. Zunehmend verschulden sich Staaten, Konsumenten und Unternehmen auch, um Altschulden zu bedienen – ein Verschuldungskreislauf also.

Überdehnungstatbestand Finanzmarkt

Eine noch rasantere Entkoppelung von der Realwirtschaft als bei den Staatsschulden konnte man auf den globalen Finanzmärkten beobachten. Ebenfalls ungefähr mit der Jahrtausendwende begann der Weltfinanzsektor seine atemberaubende Expansion. Unabhängig davon, welchen Indikator man für die Abbildung der Finanzmarktausweitung heranzieht – die globalen Devisenumsätze, den weltweiten Handel mit Derivatprodukten oder die Bilanzsummen der großen Geschäftsbanken –, alle Größen zeigen in ihrer Aufwärtsdynamik ein markantes Eigenleben, nahezu losgelöst vom Geschehen an den Weltgütermärkten. In vielen Staaten übersteigt die Bilanzsumme der jeweils größten Bank die Wertschöpfung der gesamten Volkswirtschaft.

Hinter dieser Expansion stehen auf der institutionellen Seite neben originären Finanzmarktakteuren wie Banken, Sparkassen und Versicherungen in zunehmendem Maße Schattenbanken und sogenannte Zweckgesellschaften, deren Aufgabe nicht mehr die Finanzierung realwirtschaftlicher Vorgänge, sondern die Abwicklung rein finanzmarkttechnischer Geschäfte ist. Ihr volkswirtschaftlicher Wertschöpfungsbeitrag leitet sich nicht mehr aus realer Leistungserbringung ab, sondern aus den Buchungsregeln der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese Geschäfte sind häufig ein ökonomisches Nullsummenspiel, bei dem der eine gewinnt und der andere verliert, unter dem Strich aber nichts Produktives herauskommt.

Ein Beispiel soll verdeutlichen, welch absurde Praxis an den globalen Finanzmärkten inzwischen Usus ist: Ein Exportgeschäft, bei dem früher eine Ware über eine Grenze geschafft und der Rechnungsbetrag per Überweisung beglichen wurde, zieht heute eine fast unüberschaubare Kette von Finanztransaktionen nach sich. Häufig kauft der

Kunde die Ware auf Kredit, es entsteht also eine Kreditbeziehung gegenüber einer Bank. Die Bank möchte möglicherweise den Kredit nicht in ihrer Bilanz halten, verbrieft ihn zusammen mit anderen Krediten und gibt das dabei entstehende Finanzprodukt an den Kapitalmarkt weiter. Um es auf die Spitze zu treiben, werden verbrieft Finanzprodukte gelegentlich selbst verbrieft: die Verbriefung der Verbriefung der Verbriefung und so weiter.

Vielleicht zwingt die kreditgebende Bank ihren Kunden auch, eine Kreditausfallversicherung abzuschließen, sodass eine weitere Finanzbeziehung zu einem Versicherungsunternehmen entsteht. Der Verkäufer der Ware sichert sich möglicherweise gegen mit dem Geschäft verbundene Preis- und Wechselkursrisiken ab und kauft ein entsprechendes Derivatprodukt. Liefert er die Ware mit Zahlungsziel, entsteht eine Lieferantenkreditbeziehung, die ebenfalls gegen Ausfall abgesichert werden kann. Bei grenzüberschreitenden Zahlungen kommen zudem Finanzbeziehungen zwischen den abwickelnden Geschäftsbanken und den beteiligten Notenbanken hinzu. Wahrscheinlich sind mit dieser Auflistung längst nicht alle mit dem Exportgeschäft verbundenen Finanztransaktionen erfasst. Insgesamt entsteht so aus einem einfachen grenzüberschreitenden Geschäft ein Dickicht aus Forderungen und Verbindlichkeiten zahlreicher Finanzmarktakteure, das das zugrunde liegende reale Geschäft in seiner finanziellen Dimension um ein Vielfaches übersteigt.

In der jüngsten Finanzmarktkrise trat nicht nur die Labilität eines derart aufgeblähten Finanzsektors zutage. Vielmehr wurden auch die schädlichen Auswirkungen dieser Überdehnung auf die Realwirtschaft sichtbar. Das Erschütterungspotenzial des Finanzsektors für die Weltwirtschaft ist bei Weitem höher als das der Realwirtschaft, obwohl die Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteile dieses Sektors weit geringer sind. Ein Teil der dem Finanzsektor zugeschriebenen Wertschöpfung ist zudem keine echte Wertschöpfung, mit der ein volkswirtschaftlicher Nutzen verbunden wäre.

Hinter dem unüberschaubaren weltumspannenden Geflecht aus Forderungen und Verbindlichkeiten, die aus dem Finanzmarktgeschehen resultieren, steht wegen der Entkoppelung vom realwirtschaftlichen Geschehen eine gigantische globale Vermögensillusion. Durch was sollen diese Finanzaktiva beziehungsweise -passiva gedeckt sein, wenn nicht durch reale Wertschöpfung und reales Vermögen? Die Vorstellung, dass alle in den Bilan-

zen stehenden Forderungen werthaltig sind, ist vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen an den Finanzmärkten irrig. Durch diese Forderungen sind Ansprüche an zukünftige Wertschöpfung verbrieft, die durch die realen Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaften nicht erfüllt werden können.

Überdehnungstatbestand Geldpolitik

Seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 schlugen sowohl die Fiskalpolitik als auch die Geldpolitik in den hoch entwickelten Staaten quantitativ wie qualitativ neue Wege ein. Sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung sind rasant wachsende Haushaltsdefizite und Schuldenberge einerseits, sich aufblähende Bilanzsummen der Notenbanken andererseits. Während sich die Bilanz der Europäischen Zentralbank (EZB) seit 2008 fast verdoppelt hat, wuchsen die Bilanzsummen der Bank of England und der US-amerikanischen Notenbank sogar auf das Vierfache. Vergleichsweise bescheiden blieb der Anstieg bei der Bank of Japan mit einem Zuwachs um etwa 50 Prozent.

Verglichen mit dem Wachstum einiger Notenbankbilanzen nimmt sich der Anstieg der Staatsverschuldung noch moderat aus. Dies ist umso erstaunlicher, als dass die Verantwortung für die Finanzkrise eher bei den involvierten Staaten – unzureichende und fehlerhafte Finanzmarktregulierung, ausufernde Staatsverschuldung – zu verorten ist als bei den Zentralbanken. Letztere sahen sich allerdings wegen der offensichtlichen Unfähigkeit der Fiskalpolitik zur konsequenten Problemlösung gezwungen, in die Bresche zu springen.

Ob die Europäische Zentralbank mit ihrer Politik – insbesondere mit ihrem Staatsanleihekaufprogramm Outright Monetary Transactions (OMT) – das ihr vom EU-Vertrag verliehene Mandat erfüllt oder überdehnt, wird unter Ökonomen und Politikern heftig diskutiert. Demnächst wird sich das Bundesverfassungsgericht zur Frage äußern müssen, inwieweit jüngste EZB-Entscheidungen mit dem Grundgesetz konform sind. Die Vielschichtigkeit dieser Debatte nachzuvollziehen, kann hier nicht geleistet werden. Nur so viel: Ohne das beherrzte und entschlossene Agieren der EZB wäre das europäische Finanzsystem mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits kollabiert, mit allen Konsequenzen für das Weltfinanzsystem. Der Fiskalpolitik allein wäre die Stabilisierung nicht gelungen, die hierfür erforderliche politische Kraft ist nirgendwo in Sicht.

Folge der EZB-Interventionen ist allerdings eine Euro-Liquiditätsschwemme in bisher nicht gekanntem Ausmaß, die sich bis dato zwar nicht in höheren Inflationsraten und nur punktuell in Vermögenspreiseffekten niedergeschlagen hat. Langfristig jedoch trägt sie nicht nur enorme Inflationsgefahren in sich, sondern sie kann auch über eine systematische Verzerrung von Preisen negative allokativer Wirkungen entfalten. Auch verfestigen sich über die Zeit die Abhängigkeiten der Geschäftsbanken und der sich refinanzierenden Staaten von der Zentralbank. Ob und zu welchen Kosten diese Abhängigkeiten aufgelöst werden können, ist ungewiss. Gewöhnungseffekte drohen sowohl aufseiten der Liquidität empfangenden Banken und Staaten als auch aufseiten der Liquidität spendenden Zentralbanken zu entstehen.

Eine der wesentlichen Fragen lautet, ob die stark expansive und mit unkonventionellen Mitteln operierende Geldpolitik in absehbarer Zeit wieder auf ein Normalmaß zurückgeführt werden kann, ohne Schäden anzurichten, die den bei einem Verzicht auf diese Maßnahmen entstandenen Schäden möglicherweise in nichts nachstehen würden. Zweifel sind angebracht, trotz aller Bekundungen der Notenbanker, technisch sei die Rückführung kein Problem. Einen Vorgeschmack auf die bei einem Anziehen der geldpolitischen Zügel zu erwarteten Finanzmarkturbulenzen gab kürzlich der amerikanische Notenbankpräsident mit seinem Rasonieren über ein leichtes Zurückfahren des Staatsanleihekaufprogramms der US-amerikanischen Notenbank. Heftige Ausschläge an den Finanzmärkten veranlassten ihn, seine Äußerungen umgehend zurückzunehmen. Die EZB zog nach und versicherte, sie werde ihre expansive Geldpolitik lange Zeit fortführen, wenn nötig, sogar ausweiten.

Überdehnungstatbestand Soziale Marktwirtschaft

Wenn man nach den Erfolgsfaktoren sucht, die es Deutschland ermöglicht haben, den wirtschaftlichen Einbruch in der jüngsten Finanzkrise zu überwinden und aus der Krise unter Beibehaltung eines hohen Beschäftigungsstandes herauszuwachsen, dann stößt man unter anderem auf die Politik, die in Deutschland seit Verabschiedung der Agenda 2010 praktiziert wird. Ein partnerschaftliches Verhältnis der Tarifvertragsparteien, eine stärker an der Produktivitätsentwicklung ausgerichtete Lohnpolitik sowie eine Balance zwischen Fördern und Fordern in der Sozialpolitik sind be-

stimmende Merkmale der Wirtschaftsordnung in Deutschland geworden.

Wenn man vor diesem Hintergrund die aktuellen, wahlkampfgetriebenen politischen Auseinandersetzungen betrachtet, kann man den Eindruck gewinnen, das heute noch ausgewogene Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Leistung und sozialer Sicherung solle aus den Angeln gehoben werden. Höhere und neue Steuerbelastungen für Vermögende, Umverteilung von oben nach unten, Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit und Diskussionen über die Bedeutung von Wirtschaftswachstum prägen die Debatte. Das Modell der Sozialen Marktwirtschaft droht überdehnt zu werden. Die soziale Komponente der Wirtschaftsordnung würde überstrapaziert, die marktwirtschaftliche Komponente zurückgedrängt. Die ökonomische Basis von Wachstum und Beschäftigung und letztlich auch des Sozialstaates würde untergraben.

Richtet man den Blick auf die europäische Ebene, fällt es angesichts der tief und fest sitzenden Krise schwer, in dem Befund, dass die Hälfte aller weltweiten Sozialleistungen in Europa vergeben werden, einen Erfolgsfaktor in der Krisenbewältigung zu sehen. In nahezu allen europäischen Krisenstaaten besteht ein gigantischer Reformstau in Bezug auf den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme. Die ökonomische Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit reichen nicht aus, den sozialen Überbau zu finanzieren. Notwendige Investitionen in die Infrastruktur unterbleiben, das Wachstum fällt zurück. Das ehemals als vorbildlich gerühmte „Europäische Sozialmodell“ hat sich überdehnt, es ist zu einem Hemmnis für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum geworden.

Überdehnungstatbestand Staatsgläubigkeit

Dem Staat fiel nicht nur als Verursacher der jüngsten Finanzkrise eine maßgebliche Rolle zu, auch in der Krisenbewältigung wuchs der Staat in neue Aufgaben hinein und erklomm ein neues Aktivitätsniveau. Umfangreiche Re-Regulierungsvorhaben bezogen auf die globalen Finanzmärkte wurden aufgesetzt, voluminöse Rettungspakete für die Banken und Stützungsmaßnahmen für die Realwirtschaft wurden geschnürt. Im Nachhinein erwies sich das Eingreifen des Staates im Großen und Ganzen als richtig. Wer, wenn nicht die Staaten, hätte eine global abgestimmte Finanzmarktregulierung auf den Weg bringen können? Und wer, wenn nicht die Staaten, hätte in der Krise den

klammen Banken und Unternehmen der Realwirtschaft unter die Arme greifen können?

Wenn staatliche Politik erfolgreich ist, liegt die Versuchung jedoch nahe, diese Art von Politik weiter zu betreiben. So ist denn auch weltweit in den hoch entwickelten Ländern von einer Abkehr von der Krisenbewältigungspolitik kaum die Rede. Zwar ist die Krise bei Weitem nicht ausgestanden, zahlreiche Regulierungsvorhaben sind nicht abgeschlossen, viele Finanzmarktakteure operieren nicht wieder auf sicherem Grund – noch bleibt der Staat also gefordert. Es könnte jedoch nicht schaden, wenn die Staaten – um ihrer eigenen Überdehnung vorzubeugen – glaubhafte Abkehrstrategien für die Zeit nach der Krise entwickeln würden. Nur so lässt sich langfristig das Vertrauen in die Marktkräfte stabilisieren und lässt sich die Furcht vor einem sich krakenhaft ausbreitenden Staat eindämmen.

Dabei ist die Frage berechtigt, inwieweit in den hoch entwickelten Ländern diese Furcht vor einem überbordenden Staat überhaupt noch verbreitet ist. Die Menschen trauen sich offensichtlich Freiheit immer weniger zu. Der Ruf nach dem Staat wird lauter – nicht nur im Zuge der Krisenbewältigung. Der Staat soll für soziale Gerechtigkeit sorgen, er soll wirtschaftliches Wachstum mit schuldenfinanzierten Ausgabeprogrammen generieren, und er soll Lebensrisiken möglichst umfassend absichern. Eine neue Form der Staatsgläubigkeit macht sich breit, den Märkten und der Marktwirtschaft wird ein weit höheres Maß an Misstrauen entgegengebracht als dem Staat. Auf einem solchen mentalen Nährboden fällt es der Politik nur allzu leicht, ihren Interventionskurs weiter zu verfolgen.

Überdehnungstatbestand Rechtsstaatlichkeit

Der Weg Europas in die Krise ist gepflastert mit Rechtsverstößen: angefangen bei der Nichteinhaltung der Defizit- und Verschuldungskriterien des Maastrichter Vertrags, über die Nicht-Beachtung des Bail-out-Verbots nach Artikel 125 EU-Vertrag bis hin zur mehr oder minder ausgeprägten monetären Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank. Ob solche Rechtsbeugungen durch den Zwang zum pragmatischen und raschen Handeln in der Krise gerechtfertigt werden können, bezweifelt nicht nur der deutsche Verfassungsrechtler *Paul Kirchhof*. Er geht sogar noch einen Schritt weiter, indem er konstatiert: „Eine Instabi-

lität des Rechts wiegt schwerer als eine Instabilität der Finanzen.“²

Unterstellt man, dass die Wahrscheinlichkeit von Rechtsverstößen mit der Anzahl der Rechtsvorschriften zunimmt, dann hat sich Europa im Zuge der Krisenbewältigung möglicherweise auf einen Pfad begeben, der Rechtsverstöße in Zukunft noch häufiger werden lässt. Um den europäischen Währungsraum zu stabilisieren, wurde zwischenzeitlich ein kaum zu überblickendes Dickicht an Rechtsakten beschlossen: Neben die Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt sind beispielsweise die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM), der Europäische Fiskalpakt und das sogenannte Six-Pack aus sechs spezifischen Gesetzesmaßnahmen zur Sicherung von Stabilität und Wachstum sowie zur makroökonomischen Überwachung getreten. Sowohl in der langen Historie der Währungen als auch im heutigen globalen Währungsgefüge sucht ein derart engmaschiges Auffangnetz, wie es für den Euro aufgespannt wurde, seinesgleichen. Angesichts der Erfahrungen mit der Rechtsbefolgung im früheren, wesentlich schlankeren Rechtssystem sollte nicht automatisch unterstellt werden, dass im feingesteuerten neuen Rechtsrahmen der Eurozone ein höheres Niveau an Rechtsbefolgung erreicht wird.

Der sich ausbreitende Hang zur Rechtsverletzung oder zumindest Rechtsdehnung ist umso fataler, als in nahezu allen Studien zu internationalen Standortvergleichen dem Thema Rechtsstaatlichkeit durchweg ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Europäische Länder schneiden bei diesem Kriterium bisher meist relativ gut ab. Insbesondere im Vergleich zu den aufstrebenden Schwellenländern ist ein funktionierendes und verlässliches Rechtssystem ein nicht zu unterschätzendes Element im Globalisierungswettbewerb – ein Zusammenhang, auf den auch der britische Historiker *Niall Ferguson* in seinem 2013 erschienenen Buch „Der Niedergang des Westens“ abstellt. Die europäische Staatsschulden- und Bankenkrise muss gelöst werden, bei der Wahl der Lösungsansätze dürfen aber die Kernelemente, die die europäische Staatengemeinschaft ausmachen, nicht unter die Räder geraten. Rechtsstaatlichkeit ist eines dieser Kernelemente.

² Paul Kirchhof, Verfassungsnot!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Juli 2012.

Überdehnungstatbestand Demokratie

Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise hat neben wirtschaftlichen und finanziellen Schäden erhebliche Verwerfungen im politischen und gesellschaftlichen Bereich erzeugt. Die im Rahmen der Krisenbewältigung ergriffenen Maßnahmen haben das Vertrauen der Bürger in die europäischen Institutionen erschüttert, die innere Bindung der Menschen an Europa ist eher lockerer als enger geworden. Dies gilt nicht nur in den Ländern, die die Hauptfinanzierungslast der Rettungsmaßnahmen zu tragen haben, sondern auch in den Empfängerländern der Hilfen. Der Soziologe *Wolfgang Streeck* führt diesen Befund unter anderem auf ein fundamentales Demokratiedefizit der europäischen Rettungspolitik zurück.³ Seine Sorge, dass im Zuge der Euro-Rettung die Demokratie in Europa auf der Strecke bleibt oder zumindest schweren Schaden nimmt, ist berechtigt.

Ein Demokratiedefizit ergibt sich schon mit Blick auf die an der Euro-Rettung maßgeblich beteiligten Institutionen. Das Europaparlament spielt in der europäischen Verfasstheit nicht die Rolle, die einer Volksvertretung in einer parlamentarischen Demokratie üblicherweise zukommt. Auch die EU-Kommission kann dieses Demokratiedefizit nicht beheben, wird sie doch nicht direkt vom Europäischen Parlament gewählt. Erst recht besteht ein Demokratiedefizit beim wichtigsten Akteur in der europäischen Schulden- und Bankenkrise, der EZB. Die EZB ist laut EU-Vertrag politisch unabhängig, ihr Leitungspersonal wird nicht in einem

demokratischen Prozess bestimmt, ihre geldpolitischen Entscheidungen unterliegen keiner parlamentarischen Kontrolle. Dass sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage befassen muss, ob die zur Euro-Stabilisierung von der EZB ergriffenen Maßnahmen mit der deutschen Verfassung kompatibel sind, kann als Ausdruck dieses Demokratiedefizits gewertet werden.

Kritisch zu sehen ist auch das im politischen Raum gern benutzte Diktum von der angeblichen Unumkehrbarkeit des eingeschlagenen Wegs und der vermeintlichen Alternativlosigkeit der beschlossenen Maßnahmen. In einer parlamentarischen Demokratie werden politische Mandate stets nur auf Zeit verliehen. Woraus politische Amtsträger den Auftrag ableiten, unumkehrbare und damit ewig währende politische Entscheidungen zu treffen, erschließt sich nicht. Alles Menschenwerk ist grundsätzlich umkehrbar. Ob der politische Wille und die politische Kraft zur Umkehr vorhanden sind, ist eine andere Frage. Gleiches gilt für die apostrophierte Alternativlosigkeit. Wenn eine Maßnahme alternativlos wäre, bräuchte man ohnehin nicht über sie in einem demokratischen Prozess zu befinden. In Wirklichkeit steht bei allen politischen Entscheidungen ein ganzes Bündel von Handlungsoptionen zur Verfügung. Demokratie leben heißt auch, unter Optionen auszuwählen. Demokratie ist ebenso wie Rechtsstaatlichkeit ein Kernelement der europäischen Staatengemeinschaft. Sie der Euro-Rettung zu opfern oder sie bis zur Funktionslosigkeit zu überdehnen, wäre ein zu hoher Preis. ■

³ Vgl. Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin 2013.

Über seltsame Versuche, die Anfangserfolge der Sozialen Marktwirtschaft zu leugnen

Dr. Horst Friedrich Wünsche
Ehemaliger Geschäftsführer der Ludwig-Erhard-Stiftung

Soziale Marktwirtschaft ist eine auf Freiheit und Verantwortung verpflichtete Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Das Konzept hat sich in den Aufbaujahren der Bundesrepublik Deutschland bewährt und nichts von seiner Gültigkeit verloren.

Das „Wirtschaftswunder“ aus Erhards Sicht

Ludwig Erhard hat sich in den 1950er Jahren häufig über das – wie er es nannte – „seichte Gerede vom ‚deutschen Wirtschaftswunder‘“¹ beklagt, und er hatte dafür drei triftige Gründe:

■ Erstens störte ihn schon der Begriff „Wirtschaftswunder“: Statt nach den Hintergründen und Ursachen des Geschehens zu fragen, werde einfachhin von einem Wunder gesprochen. Erhard fürchtete, dass mit dieser Gedankenlosigkeit „in unseren Köpfen wirklich mystische Vorstellungen erweckt werden“ und das Bewusstsein erstickt wird, dass günstige wirtschaftliche Entwicklungen niemals vom Himmel fallen, sondern von Menschen bewirkt und von einer Politik initiiert werden müssen, die auf sorgfältig bedachten und konsequent umgesetzten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht, damit Nachhaltigkeit erzielt wird und unerwartete soziale Verwerfungen ausgeschlossen bleiben.

■ Zweitens beanstandete er, dass mit „Wirtschaftswundern“ in der Regel nur Entwicklungen mit außerordentlich hohen Raten des Wirtschaftswachstums bezeichnet werden. Im Wirtschaftswachstum allein sah Erhard kein vernünftiges Ziel einer Politik. Ihm ging es in erster Linie um soziale Zufriedenheit, die durch freiheitliche Politik und nicht durch Zwangsmaßnahmen – weder durch Sozialisierungen noch durch sozial begründete Umverteilungen von Einkommen und Vermögen – erreicht werden sollte.

Erhard glaubte, der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft würde hinreichend deutlich machen, dass seiner Politik eine spezifische Vorstellung von Marktwirtschaft zugrunde liegt: die Konzeption einer Marktwirtschaft, in der sich zugleich mit einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung auch die sozialen Bedingungen verbessern, indem die Real-löhne steigen sowie Vollbeschäftigung erreicht und gesichert wird, sodass alle Beschäftigten von der günstigen Entwicklung profitieren. Erhard meinte deshalb, sein Motto „Wohlstand für alle“ lasse sich nicht nur im Wachstum der Konsumgüter messen. Es müsse auch registriert werden, dass seine Politik auf genügend viele Arbeitsplätze bedacht ist, damit im Wettbewerb um Arbeitskräfte dafür gesorgt ist, dass die Arbeitsbedingungen laufend attraktiver werden.

Anders gesagt: Erhards Augenmerk war im Kern auf das gerichtet, was Karl Marx in seinen „Ökonomisch-philosophischen Manuskripten“ überzeugend als die Notwendigkeit beschrieben hat, die Entfremdung des Menschen im industriellen Arbeitsprozess aufzuheben und eine Situation herzustellen, in der kein Mensch zum Proletarier herabsinken kann: Niemand dürfe gezwungen werden, seine Arbeitskraft verkaufen zu müssen, nur um seinen Lebensunterhalt bestreiten zu können.² Wie für Marx musste auch für Erhard die Arbeit der Würde des Menschen entsprechen: Die Arbeit selbst müsse von den Werktätigen geschätzt werden und der Befriedigung eines Bedürfnisses dienen. Nach Marx darf sie nie Zwang sein, der wie „eine Pest geflohen wird“;³ nach Erhard darf sie allenfalls in Notzeiten ausschließlich der Existenzhaltung dienen.

1 Ludwig Erhard, Rundfunkansprache am 12. März 1956, abgedruckt in: derselbe, Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften, Düsseldorf/Wien/New York 1988, Seite 273.

2 Vgl. Karl Marx, Ökonomisch-philosophische Manuskripte (1844), in: Marx-Engels-Werke (MEW), Ergänzungsband, 1. Teil, zum Beispiel Seite 583.

3 Ebenda, Seite 514.

Interessant ist, dass *Karl Marx* diese hehre Zielsetzung bei der Ausarbeitung seiner politischen Ökonomie außer Betracht gelassen hat⁴ – wahrscheinlich, weil ihm dieses Ziel doch sehr weit gesteckt, das heißt utopisch, schien. *Erhard* hat jedoch mit seiner politischen Konzeption einen Weg gewiesen, auf dem die Entfremdung der Werktätigen, die „Verdinglichung der Arbeit im industriellen Produktionsprozess“ vermieden werden kann. Er hat gezeigt, dass Wachstum, Vollbeschäftigung und eine Politik, die Umverteilungen vermeidet und stattdessen streng auf Leistungsgerechtigkeit achtet, tendenziell dazu führen, dass sich die Werktätigen mit ihrer Arbeit identifizieren: Sie können sich mit den gebotenen Arbeitsbedingungen zufrieden geben und in ihren Betrieben geborgen fühlen. Sie können aber auch Veränderungen anstreben und sich Arbeiten suchen, die sie interessanter oder zufriedenstellender finden. Jeder wurde in den 1950er Jahren gebraucht. Auch junge Menschen konnten ohne Weiteres einen Ausbildungsplatz finden und daran denken, sich eine selbständige Existenz aufzubauen, die ihren Lebensvorstellungen vollständig entsprach.⁵ – „Wohlstand für alle“ bedeutete, dass jeder Einzelne in der Lage sein sollte, sein Leben und Arbeiten weitgehend autonom einrichten und führen zu können.

■ Insoweit ist *Erhards* Kritik am Ausdruck Wirtschaftswunder verständlich. Doch noch ein dritter Kritikpunkt war *Erhard* wichtig: Er hielt die aufkommenden Versuche, die günstige wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Westdeutschland nach 1948 aus irgendwelchen Zufällen heraus zu erklären, für akademisch-gekünstelt und für unredlich, wenn dabei historische Fakten ignoriert wurden. Es ärgerte ihn, wenn die Zeitzeugen, die die historischen Sachverhalte kannten, solche Pseudo-Erklärungen gleichmütig hinnahmen oder nur belächelten. Er fragte sich, ob das nicht eine gefährliche Entwicklung sei: Was würde geschehen, wenn die Zeitzeugen verschwunden sind? Womöglich würden dann die unzutreffenden Hypothesen für zureichende Erklärungen gehalten, weil ihnen niemand widersprochen hat.

4 Im ersten, dem einzigen von Marx selbst herausgegebenen Band von „Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie“ kommt der Begriff der „Entfremdung“ nur einmal vor: nicht als Entfremdung der Arbeiter im industriellen Produktionsprozess, sondern als Entfremdung der außerhäuslich beschäftigten Mütter von ihren Kindern.

5 Für *Erhard* war es darüber hinaus wichtig, dass über ein weitgehend stabiles Preisniveau dafür gesorgt wird, dass die Kaufkraft von unveränderlich festen Bezügen und der Realwert der Ersparnisse erhalten bleiben, was besonders im Hinblick auf eine selbstverantwortliche Sicherung der Altersvorsorge unverzichtbar ist.

Die Notwendigkeit einer sachgerechten Beurteilung

Dass *Erhard* in diesem dritten Punkt eine ernst zu nehmende Gefahr sah, ist verständlich, wenn daran gedacht wird, dass es ihm beim Urteil über seine Politik nicht nur um die historische Wahrheit ging. *Erhard* sah in seiner Sozialen Marktwirtschaft einen erstmals durchgeführten Experimentalbeleg dafür, dass mit einer marktwirtschaftlichen Politik eine wirtschaftlich, sozial und gesellschaftspolitisch wünschenswerte Entwicklung herbeigeführt werden kann. Für ihn war die Soziale Marktwirtschaft sozusagen der „dritte Weg“ zwischen einer Laissez-faire-Politik und dem staatlichen Interventionismus.

Aus *Erhards* Sicht hat die Entwicklung nach der Währungs- und Wirtschaftsreform 1948 einerseits gezeigt, dass die sozialen Schwierigkeiten und Spannungen vermieden werden können, die bei einer Politik drohen, die einseitig auf Wirtschaftsförderung und Sicherung der wirtschaftlichen Freiheit setzt. Andererseits wurde damit auch deutlich, dass staatliche Steuerungen, Interventionen und Regulierungen überflüssig sind, mit denen die individuelle Freiheit eingeschränkt und Bürger zu Verhaltensweisen veranlasst werden sollen, die politisch wünschenswert erscheinen. *Erhard* war überzeugt, dass in seiner Sozialen Marktwirtschaft Bürger erstmals als wirklich mündig behandelt werden – als Menschen, deren Freiheit uneingeschränkt geachtet werden kann, weil die marktwirtschaftliche Ordnung sozial eingerichtet ist, indem sich in ihr nur jene Leistungen lohnen, die für andere erbracht werden und sich pure Gewinn- und Selbstsucht nicht auszahlen.

Erhard hat mehrfach erklärt: „Das letzte Geheimnis meiner Wirtschaftspolitik ist wohl, dass ich versucht habe, die deutsche Wirtschaft in einer dynamischen, expansiven Entwicklung zu halten, und zwar im Rahmen einer freien Unternehmungswirtschaft. Denn das System der freien Unternehmungswirtschaft ist sozial, weil es die Unternehmer nie zur Ruhe kommen lässt, weil es nicht zu Pfründen und Renten führt, sondern gewährleistet, dass jeder wirtschaftliche Erfolg, wo immer er erzielt wird, im harten Wettbewerb an den Verbraucher weitergegeben wird. Auf diese Weise erfüllt die Wirtschaft ihren einzig möglichen Zweck: Sie ist Dienerin des Volkes.“⁶

6 Ludwig Erhard, Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik, Vortrag, gehalten am 31. Mai 1954 in Antwerpen.

Mit *Erhards* Politik wird ein Weg beschrieben, auf dem das Ideal einer liberalen Gesellschaftsordnung verwirklicht werden kann, ohne dass soziale Spannungen und Missstände zu befürchten sind. In der Sozialen Marktwirtschaft ist es weder erforderlich, dass der Staat das wirtschaftliche Geschehen einem speziell konstruierten Ordnungsrahmen unterwirft, noch muss dem Staat die Aufgabe zugewiesen werden, die Wirtschaft zu fördern, zu lenken oder zu dirigieren. In ihr müssen auch keine sozialen Korrekturen an den Marktergebnissen nachträglich durchgeführt werden. Es geht vor allem darum, streng darauf zu achten, dass im Rahmen des alltäglichen Wirtschaftens die Produktion ihren eigentlichen Zweck erfüllt, nämlich die vorhandene Nachfrage zu befriedigen, und nicht zum Mittel von Spekulation und eigener Bereicherung degeneriert.

Als ein solcher prinzipieller Ordnungsentwurf hat *Erhards* Soziale Marktwirtschaft auch heute noch – vielleicht gerade heute – große Bedeutung, und da das so ist, ist es wichtig, präzisen Aufschluss über die Motive, Zielsetzungen und Maßnahmen dieser speziellen Sozialen Marktwirtschaft zu gewinnen. Andersherum: Es muss sehr beunruhigen, wenn das neuerdings wieder verstärkte Interesse an *Erhards* Politik und den Geheimnissen des deutschen Wirtschaftswunders nur mit den unhaltbaren Erklärungshypothesen beantwortet wird, die sich in den vergangenen Jahrzehnten angesammelt haben. Angesichts des bemerkenswert großzügigen Umgangs mit historischen Fakten, der dabei oft geübt wird, und den daraus gefolgerten weitreichenden Feststellungen und Denunziationen erscheint es angemessen, zumindest auf die größten Irrtümer und Unstimmigkeiten in solchen Darstellungen hinzuweisen.⁷

Die falsifizierte Rekonstruktionsthese

Die älteste unter den heute gängigen Hypothesen über die Entstehung des sogenannten deutschen Wirtschaftswunders stammt aus den frühen 1970er Jahren. *Werner Abelshauser* hatte seinerzeit im Rahmen seiner Dissertation entdeckt, dass sich das deutsche Wirtschaftswunder relativ gut mit dem

⁷ Die ARD hat kürzlich diese nicht haltbaren Erklärungshypothesen in einem Film, „Unser Wirtschaftswunder. Die wahre Geschichte“, in überblicksartiger Weise zusammengestellt und am 15. Juli 2013 ausgestrahlt. Dieser Film brachte keinerlei wissenschaftlich ernst zu nehmende Erklärung für das sogenannte Wirtschaftswunder. In ihm wurden lediglich altbekannte Vermutungen über Begleitumstände und Ursachen des deutschen Wirtschaftswunders aneinandergereiht und den Urhebern der jeweiligen These Gelegenheit gegeben, ihre teilweise absurden Ansichten persönlich zu begründen.

„Konzept der Rekonstruktionsperiode“ erklären lässt, das ein leitender Beamter der ungarischen Planungsbehörde und Mitglied der ungarischen Akademie der Wissenschaften, *Franz Jánosy*, 1965 vorgestellt hatte.

Das Konzept besagt, dass nach schweren Krisen und Kriegen stets und überall – quasi automatisch – ein Rekonstruktionsprozess eintritt, allein schon, weil Menschen nicht auf Dauer im Elend leben wollen. Gegen diese Rekonstruktionsthese spricht erstens, dass der Wiederaufbau in Westdeutschland nicht bei Kriegsende im Mai 1945 begann, sondern dass nach dem Krieg drei Jahre lang Not und Elend dramatisch zunahm, bevor dann nach der Währungs- und Wirtschaftsreform im Juni 1948 erste Besserungen sichtbar wurden. Zweitens lässt sich mit dieser These nicht erklären, warum die Rekonstruktion nicht überall eintritt und warum sie beispielsweise auch nach 1948 weder in der sowjetisch noch in der französisch besetzten Zone sichtbar wurde. – Vielleicht waren doch die ordnungspolitischen Entscheidungen so primär entscheidend, wie viele meinten, die damals gelebt haben? Hiernach hätten in der sowjetischen Zone die Entscheidung für Kollektivierung und Sozialisierung und in der französischen Zone die Durchführung der Währungs-, aber die Unterdrückung der Wirtschaftsreform bewirkt, dass das „Wirtschaftswunder“ ausblieb, das in der amerikanisch und britisch besetzten Zone Deutschlands nach der Währungs- und Wirtschaftsreform auftrat.

Wer genau hinhört, bemerkt, dass *Abelshauser* seine Rekonstruktionsthese möglicherweise inzwischen selbst als falsifiziert betrachtet. Jedenfalls vertritt er sie nun in einer neuen Fassung. Er begründet mit ihr nicht mehr den schnellen Wiederaufbau in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, sondern er sagt – nach der Überzeugung: „Wunder gibt es immer wieder einmal.“ –, der Wiederaufbau in Deutschland sei nichts Ungewöhnliches gewesen. Insbesondere sei er nicht einer angeblich nur in Deutschland herrschenden Mentalität – nicht dem spezifischen Fleiß der Deutschen – zu verdanken.

Daran ist ohne Zweifel richtig, dass es fleißige, zielstrebig arbeitende Menschen in aller Welt gibt. Aber mit diesem banalen Hinweis wird vergessen, was mit der Rekonstruktionsthese eigentlich erklärt werden sollte: Was war gemeint, als alle Welt vom „German economic miracle“ sprach – einem Begriff, der dann in das Deutsche übersetzt wurde? Wenn die Deutschen nicht fleißiger waren als andere Völker: Welche anderen Umstände haben

dann das spezifisch deutsche Wirtschaftswunder bewirkt? – Nochmals also: Vielleicht waren es doch *Erhards* ordnungspolitische Entscheidungen, die nur in der Bizone wirksam wurden und die dementsprechend auch nur hier dafür sorgen konnten, dass geschah, was dann als Wunder bestaunt wurde?

Die unergiebigsten Debatten mit Zahlen und Statistiken

Oft wird unterstellt, dass viele Deutsche nach dem Krieg angenommen hätten, das Land habe 1945 vollständig in Schutt und Asche gelegen. Von dieser, der denkbar niedrigsten Ausgangsbasis her habe ihnen der Wiederaufbau natürlicherweise als eine unermesslich große Aufgabe erscheinen müssen. Doch in Wahrheit waren in den Westzonen nur etwa 22, in der sowjetischen Zone kaum 15 Prozent der Industrieanlagen beschädigt oder zerstört. Bei genauer Bewertung der Schäden und unter Berücksichtigung der erfolgten Demontagen hat der industrielle Substanzverlust im späteren Gebiet der Bundesrepublik Deutschland lediglich 16, in der DDR etwa 18,5 Prozent des Volksvermögens von 1939 betragen.⁸

An dieser Betrachtungsweise könnte beanstandet werden, dass Anlagen und Maschinen in den Kriegsjahren besonders stark abgenutzt und kaum gewartet wurden und dass es nicht ohne Weiteres möglich ist, Industrien von der Rüstungs- auf die Friedensproduktion umzustellen. Doch für *Erhard* waren derartige Bilanzen – obzwar er sie als hilfreich ansah und sie in den ersten Wochen nach dem Krieg selbst erstellt hat – längerfristig wenig aussagekräftig. Er spottete über die „planwirtschaftlichen Dirigisten“, die allein aufgrund von statistischen Grundlagen das Schicksal eines Volkes voraussagen wollen, denn er hielt letztlich die Maßnahmen für entscheidend, mit denen „dynamische Kräfte“ generiert werden, „sobald sich ein Volk nur wieder des Wertes und der Würde der Freiheit bewusst werden darf“.⁹ Wie eine solche Wiederaufbaupolitik im Einzelnen zu gestalten ist, hatte *Erhard* in seinem Gutachten „Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung“ 1943/44 beschrieben.

8 Vgl. Lothar Baar/Rainer Karlsch/Werner Matschke, *Kriegsfolgen und Kriegslasten Deutschlands: Zerstörungen, Demontagen und Reparationen*, Berlin 1993, Seiten 30 f. und 99.

9 Ludwig Erhard, *Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik*, a. a. O.

Erhard hatte dort vor allem dargelegt, dass nach Lage der Dinge ein Wiederaufbau in der konventionellen Art unbedingt vermieden werden muss. Ein nachhaltiger Wirtschaftsaufschwung lasse sich nicht mit Investitionen in Produktionsanlagen begründen, denn damit würde kurzfristig Kaufkraft geschaffen, die in der herrschenden Notsituation nur inflationär wirken könne. *Erhards* Beharren auf seiner eigentümlichen, später so ungemein erfolgreich angewandten konsumorientierten Wiederaufbaukonzeption hat dazu geführt, dass damals ernsthaft bezweifelt wurde, ob der als Wirtschafts- und Währungsexperte geschätzte *Erhard* als Kandidat für das Amt des Wirtschaftsdirektors in der Bizone wirklich infrage käme: *Erhard* sei – so wurde in den entscheidenden Debatten im Februar 1948 vorgetragen – ein unbelehrbarer Professor, der den Wiederaufbau von der Konsumgüterseite her beginnen wolle, wo doch jeder vernünftige Mensch wisse, dass der Wiederaufbau nur gelingen könne, wenn in die Produktionsgüterindustrie investiert wird.¹⁰

Erhard blieb bei seiner verbraucherorientierten Wiederaufbaustrategie. Er versuchte lediglich, sie nach seiner Wahl zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft leicht verständlich zu begründen: „Die Versorgung der arbeitenden Bevölkerung mit Verbrauchsgütern und ausreichender Ernährung bedeutet in unserer Situation nur eine besondere Spielart produktiver Investition; aus diesem Grunde schien es mir auch berechtigt, Kredite für Nahrungsmittelimporte nicht als Konsumtiv-, sondern als Produktivkredite rangieren zu lassen. Wenn es dahin gekommen ist, dass ... der fast volle Einsatz der verfügbaren Arbeitskraft nur noch den Bruchteil einer normalen Leistung erbringt, dann ist der Volkswirtschaft mit einer Steigerung der menschlichen Arbeitsleistung viel mehr gedient als mit einer einseitigen Verbesserung des Produktivkapitals.“¹¹

Fehleinschätzungen von Erhards Kompetenz

Wenn *Erhard* ein so eigentümliches Politikkonzept vertreten hat – ein Konzept, das seinerzeit von na-

10 Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Frankfurter Wirtschaftsrat, Sitzungsprotokoll vom 23. Februar 1948, Anlage: Staatssekretär Strauß: Die Arbeit der Verwaltung für Wirtschaft, Punkt B, Buchstabe f).

11 Ludwig Erhard, Rede vor der Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in Frankfurt am Main am 21. April 1948, abgedruckt in: Ludwig Erhard, *Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften*, Düsseldorf/Wien/New York 1988, Seite 97.

hezu allen Experten in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft abgelehnt wurde –, dann kann eigentlich nur *Erhard* die entscheidende Person – kurz gesagt: der „Vater des deutschen Wirtschaftswunders“ – gewesen sein. Das heißt: Bei dieser Sachlage muss bei Betrachtungen zur Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland nach 1948 *Erhard* unweigerlich im Mittelpunkt stehen. Bei allen Versuchen – gleichgültig, ob es darum geht, das Wirtschaftswunder zu verstehen und zu erklären oder es infrage zu stellen – müssen in erster Linie *Erhards* Entscheidungen betrachtet werden.

Dieser Umstand wird bei den in jüngster Zeit vorgetragenen Ansichten durchaus beachtet. Aber das dabei Vorgetragene stützt sich vornehmlich nur auf einzelne ausgewählte Beobachtungen und knüpft daran Mutmaßungen, Unterstellungen und Verdächtigungen, und in manchen Fällen werden sogar völlig haltlose Denunziationen konstruiert.

Wer jedoch wichtige historische Sachverhalte unterschlägt, wird unweigerlich falsche Schlüsse ziehen. Der am 15. Juli 2013 in der ARD ausgestrahlte Film „Unser Wirtschaftswunder. Die wahre Geschichte“ ist dafür ein besonders unrühmliches Beispiel. Er berichtet über *Erhard*, aber er kennt und kümmert sich in keiner Weise um dessen Berufsweg. So erzählt in ihm beispielsweise der Leiter des Museums Währungsreform in Rothwesten, *Bernd Niesel*, dass *Erhard* nicht zu den Experten gehörte, die von der amerikanischen Militärregierung 1948 zur gesetzestechnischen Vorbereitung der Währungsreform in einem „Konklave“ zusammengezogen wurden. Der Autor des Films, *Christoph Weber*, zeigt daraufhin Filmsequenzen, in denen *Erhard* über seine Entscheidungen zum Zeitpunkt der Währungsreform spricht. Er folgert daraus, dass sich *Erhard* lediglich aufgespielt habe, um als einflussreicher Gestalter der Währungsreform zu erscheinen. Tatsächlich habe *Erhard* damals nicht mehr über die Währungsreform gewusst als jeder Zeitungsleser in Westdeutschland.

Diese Darstellung ist eine unglaublich schlimme Geschichtsklitterung, denn *Erhard* war bis zu seiner Wahl zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft in der Bizone am 2. März 1948 Leiter der Expertengruppe, die am 21. April 1948 nach Rothwesten verbracht wurde.¹² Er hatte intensive

¹² Am Konklave in Rothwesten nahmen außer Günther Keiser alle aktiven Mitglieder von *Erhards* „Sonderstelle Geld und Kredit“ teil, nämlich: Karl Bernard, Walter Dudek, Heinrich Hartlieb, Erwin Hiel-scher, Hans Möller, Otto Pfeleiderer und Victor Wrede sowie der wissenschaftliche Mitarbeiter Wolfgang Budczies und die Leiterin des Sekretariats, Wilhelmine Dreißig. Zusätzlich zu ihnen wurden aus der französischen Zone Walter Bussmann und Rudolf Windlinger entsandt.

Kontakte zu den Amerikanern, die die Währungsreform in Westdeutschland vorbereiteten, und kannte deren Pläne natürlich besser als jeder andere in Westdeutschland. *Erhard* wäre ohne Zweifel als der wichtigste Experte in das Rothwestener Konklave eingezogen worden, aber er war inzwischen Direktor der Verwaltung für Wirtschaft geworden und stand damit nicht mehr als Berater zur Verfügung.

Dass *Erhard* nicht nach Rothwesten verbracht werden konnte, weil er in das höchste wirtschaftliche Verwaltungsamt in der Bizone gewählt worden war, war für das Gelingen der Währungsreform ein Glück: Den in Rothwesten versammelten Experten gelang es nämlich nicht, die Alliierten von den deutschen Reformvorstellungen zu überzeugen, die sie unter *Erhards* Leitung im „Homburger Plan“ festgehalten hatten, dessen ersten Entwurf *Erhard* am 21. Januar 1948 der Militärregierung übergeben hatte. *Erhard* gelang es in seiner neuen Stellung jedoch, die wichtigsten Aspekte der deutschen Reformvorstellungen durchzusetzen, nämlich ein „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ zu verabschieden und eine darauf beruhende „Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform“ zu erlassen.

Während mit der von den Alliierten durchgeführten Währungsreform nur Geldscheine getauscht wurden, was im besten Fall wirtschaftlich wirkungslos geblieben wäre, war die von *Erhard* durchgeführte Wirtschaftsreform die eigentliche Initialzündung für den Aufschwung in Deutschland. *Erhard* hat damit nicht, wie man oft hört, für einen Aufschwung gesorgt, der über Nacht eintrat, sondern den Weg zu einer Besserung geöffnet, bei der viele weiterhin bestehende Schwierigkeiten bewältigt werden mussten.

Der weithin unbekannte Wissenschaftler Ludwig Erhard

Ein großes Hindernis für die Beurteilung von *Erhards* Politik ist, dass *Erhard* heute in der Regel nur noch als Politiker bekannt ist: als der erste und langjährige Bundesminister für Wirtschaft und als der zweite Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland. Über seine längere Tätigkeit als Wissenschaftler weiß man wenig, und leider bedeutet das, dass hierüber viel spekuliert und gemutmaßt wird.

Selbst bemerkenswerte, für *Erhards* soziale Einstellung wichtige Sachverhalte sind völlig unbekannt. Beispielsweise weiß kaum jemand, dass *Erhards* wissenschaftliche Karriere von großen wirtschaftlichen Sorgen begleitet war. Der Tiefpunkt war: *Erhard* hatte 1925 in Frankfurt promoviert, zu gleicher Zeit war er verzweifelt bemüht, das von der Inflation 1922/23 schwer getroffene elterliche Textilgeschäft in Fürth vor dem Konkurs zu bewahren. Fast fünf Jahre war er damit beschäftigt, dann musste er – bar aller Mittel – seinen Rettungsversuch als gescheitert ansehen.

Zum 1. Oktober 1929 fand er eine Anstellung als wissenschaftlicher Mitarbeiter am „Institut für Wirtschaftsbeobachtung der deutschen Fertigware“ in Nürnberg. Dieses Institut war 1925 von *Wilhelm Vershofen*, dem Direktor des Verbandes Deutscher Porzellan- und Keramikfabriken, gegründet und der Nürnberger Handelshochschule zugeordnet worden, an der sich *Erhard* 1919 als einer der ersten Studenten eingeschrieben hatte.

Erhard war als wissenschaftlicher Mitarbeiter zunächst vornehmlich mit der Erstellung von Markt- und Absatzanalysen für die Porzellanindustrie befasst. Er übernahm aber bald akquisitorische Aufgaben und bewirkte, dass das Institut expandierte, indem es auch für zahlreiche andere hauswirtschaftliche Produktionszweige tätig wurde. Die zuverlässigen und praxisnahen Analysen, die unter *Erhards* Leitung erarbeitet wurden, führten dazu, dass neben privatwirtschaftlichen zunehmend auch öffentliche Aufträge eingingen. So erklärte das Reichswirtschaftsministerium 1934 das Nürnberger Institut, in dem *Erhard* inzwischen Geschäftsführer und stellvertretender Institutsleiter war, für „zuständig zur Durchführung von kostenmäßigen Betriebsvergleichen“ und verwies darauf, dass die Arbeiten des Instituts dem Ministerium „in Kartellierungs- und Preisbildungsfragen im Sinne objektiver Sachverständigengutachten als Entscheidungsunterlagen dienen“.¹³

Die Expansion des Instituts führte dazu, dass *Vershofen* und *Erhard* 1934 eine privatwirtschaftliche „Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)“ gründeten. Die vorwiegend im Auftrag bestimmter Unternehmen geleistete Arbeit sollte nunmehr über die GfK abgewickelt und durch Mitgliedsbeiträge und Kostenerstattungen der Auftraggeber finanziert werden. Für *Erhard* bedeutete diese Grün-

dung vor allem erheblichen Arbeitsmehraufwand und viele Reisen, insbesondere nachdem im April 1939 eine Zweigstelle der GfK in Wien eingerichtet worden war.

Es wäre *Erhard* lieber gewesen, wenn er sich in stärkerem Maße hätte wissenschaftlichen Aufgaben widmen können. Er hatte 1934 für den wirtschaftspolitischen Teil der Zeitschrift „Die deutsche Fertigware. Monatsschrift für Marktpolitik und Marktforschung“ die Schriftleitung übernommen und hielt das für ein reizvolles und ausbaufähiges Projekt. Zudem hatte er vom Wintersemester 1935/36 an eigenständige Lehrveranstaltungen an der Nürnberger Handelshochschule angeboten – zunächst vornehmlich zu Fragen der Marktbeobachtung und Marktforschung und zur „Marktverbandlichen Preis- und Absatzpolitik“, später auch zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, etwa zu „Gegenwartsfragen der Marktordnung“ (1938/39), zu „Wirtschaftsplanung und Wirtschaftslenkung“ und zu „Aktuelle Fragen der Kriegswirtschaft“ (beides 1940).¹⁴

Für *Erhards* politische Einstellung sind die Kurse besonders aufschlussreich, die er für leitende Angestellte von deutschlandweit bekannten Unternehmen, für Sachbearbeiter der Spitzenverbände der Wirtschaft und für selbständig tätige Wirtschaftsberater organisiert hat. Diese Veranstaltungen wurden „Treffpunkt führender Männer der deutschen Fertigwarenwirtschaft und boten ihnen die gern benutzte Plattform für einen neutralen Erfahrungsaustausch“.¹⁵

Hervorzuheben sind dabei die vier „Absatzwirtschaftlichen Kurse“, die *Erhard* von 1935 bis 1938 organisiert hat, denn mit ihnen hat er erstmalig versucht, auch die Wirtschaftspolitik zu beeinflussen. So gelang ihm beispielsweise im ersten Kurs unter dem Titel „Industrielle Absatzwirtschaft“ mithilfe von *Carl Goerdeler* – dem Oberbürgermeister von Leipzig, der 1931/32 und 1934/35 Reichskommissar für Preisüberwachung und später der führende Kopf im Widerstand gegen *Hitler* war – öffentlichkeitswirksam festzustellen, dass jede Art behördlicher Preisvorschriften und alles Suchen nach „gerechten Preisen“ abwegig sei: Richtig und notwendig sei allein, das Warenangebot mit „guter, echter Kaufkraft“ abzustimmen.

14 Vgl. Georg Bergler, *Geschichte ...*, a. a. O., Band II, Nürnberg, 1969, Seiten 175 f.

15 Georg Bergler, *Die Entwicklung der Verbrauchsforschung in Deutschland und die Gesellschaft für Konsumforschung bis zum Jahre 1945*, Kallmünz 1959/60, Seite 48.

13 Georg Bergler, *Geschichte der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Nürnberg 1919–1961*, Band I, Nürnberg 1963, Seiten 152 f.

Im zweiten Kurs, „Verbrauchsgerechte Qualitätsgestaltung“, vertrat *Erhard* 1936 persönlich die politisch brisante These, dass die zunehmende Verbrauchslenkung nur Vorzeichen einer anstehenden, weit umfassenderen Wirtschaftslenkung sei, denn: Der Beginn von verbrauchslenkenden Maßnahmen sei ein Symptom für die „verloren gegangene Ordnung der Wirtschaft“.

Im letzten Kurs, 1938, für den *Erhard* unter anderem *Theodor Eschenburg* als Referenten gewonnen hatte, wurde unter dem Titel „Marktprobleme der gebundenen Wirtschaft“ vor allem der Begriff der sozialen Gerechtigkeit erörtert. Einer von *Erhards* Doktorvätern, *Fritz Schmidt*, stellte angesichts der damaligen nationalsozialistischen Sozialpolitik nüchtern fest, dass eine Wirtschaftspolitik, die auf eine ergiebige Wirtschaft zielen würde, weitaus zweckmäßiger wäre als die aktuelle Sozialpolitik.

Erhards gutachterliche Tätigkeit vor 1945

Die Aufrüstung und der Kriegsbeginn hatten *Erhard* zunehmend um die Aufrechterhaltung der Konsumgüterproduktion im Deutschen Reich fürchten lassen. Er hielt es für dringend geboten, die Grundversorgung der Bevölkerung gegenüber den fortlaufend steigenden Rüstungsbedürfnissen zu verteidigen, und er fand Persönlichkeiten, die seine Sorgen teilten. So übernahm er von 1939 an persönlich entsprechende, selbstverständlich streng geheim zu haltende gutachterliche Tätigkeiten. Er trat dabei der Forderung entgegen, „jede Erzeugung einzustellen, die über den kriegswirtschaftlichen Bedarf und über die Sicherung des lebenswichtigen Bedarfs der Bevölkerung hinausreicht“.

Erhard zitiert diese weithin vertretene Forderung, die damals vielen fast selbstverständlich schien, und schreibt schon zu Kriegsbeginn zu ihr: „Vor einer solchen Auffassung kann nicht eindringlich genug gewarnt werden. So naheliegend Forderungen dieser Art im Hinblick auf die vordringliche kriegswirtschaftliche Versorgung auch sein mögen, so würde deren Befolgung doch Wirkungen zeitigen, die nicht gewollt, ja sogar unerwünscht wären. Allein der Zwang der deutschen Wirtschaft zur Aufrechterhaltung des Exports lässt es notwendig erscheinen, auch weiterhin solche Waren zu produzieren ... Diese Produktion aber lässt sich nicht etwa derart organisieren, dass die Erzeugung für den heimischen Markt völlig ausfallen kann und nur noch für den Export gearbeitet wird. Die Weiterbeschäftigung in solchen Industriezweigen

wird geradezu zur Voraussetzung jeglichen Exports.“¹⁶

Im gleichen Sinne betont *Erhard* 1941 in seiner Studie über „Die Wirtschaft des neuen deutschen Ostraumes“¹⁷, dass beim Aufbau einer „wirklich leistungsfähigen Wirtschaft in Polen“ vor allem der lebensnotwendige Grundbedarf gewährleistet werden müsse, zumal die polnische Industrie in diesem Bereich die Nachfrage bislang regelmäßig und kontinuierlich befriedigen konnte, weil sie bei der Herstellung von Lebens- und Genussmitteln, Bekleidung und Hausrat in ihrer technischen Ausrüstung und Rationalisierung am weitesten fortgeschritten sei.

Erhard bemüht sich in dieser Studie, „der deutschen Wirtschaftsführung“ einige Eigenheiten und Mentalitäten der „polnischen Menschen“ sowie gewisse strukturelle Merkmale der polnischen Wirtschaft und historische Entwicklungen zu schildern und ihr klar zu machen, dass es bei allen Bemühungen um „die Erneuerung der überkommenen polnischen Wirtschaft und dem geplanten Auf- und Ausbau“ in erster Linie auf die Befriedigung der „Nachfrage eines zivilisatorisch und kulturell hochstehenden großen Volkes“ ankomme. Er verschweigt dabei nicht: „Den Nutzen daraus werden vor allem die polnischen Industriearbeiter und die bäuerlichen Schichten ziehen.“ Insbesondere würde eine Wirtschaftspolitik, wie er sie vorschlägt, „zu einer grundsätzlich anderen Verteilung des Sozialprodukts führen, die sich aber grundsätzlich zugunsten der arbeitenden Bevölkerung, also der Bauern und Arbeiter, auswirken wird“. Zudem würde sie „der polnischen Bevölkerung die Sorgen periodisch wiederkehrender Arbeitslosigkeit nehmen“.

Erhards Tätigkeit während der Kriegszeit ist in ihren Absichten, Zielsetzungen und Wirkungen noch weitgehend unerforscht. Auch über die Gründung seines eigenen Instituts für Industrieforschung 1942 und seine durch seinen Schwager, *Karl Guth*, vermittelte Zusammenarbeit mit Persönlichkeiten der Reichsgruppe Industrie ist wenig bekannt. In Anbetracht der bisher bekannten Tatsachen und der – wenn auch wenigen – gefundenen und erschlossenen Texte kann jedoch mit

16 Ludwig Erhard, Beiträge zur Kriegswirtschaft, unveröffentlichtes Gutachten, datiert 10. September 1939.

17 Vgl. Institut für Wirtschaftsbeobachtung der Deutschen Fertigung Nürnberg, Die Wirtschaft des neuen deutschen Ostraumes. Vorbericht über die Markt- und Betriebsstruktur sowie die sich daraus für den Aufbau ergebenden Schlussfolgerungen, kurzer Auszug, hektographiertes Typoskript, Juli 1941, Seiten 5 f.

gutem Gewissen behauptet werden, dass es *Erhard* bei seiner wissenschaftlichen und politikberatenden Tätigkeit damals durchgängig um die Belange und Bedürfnisse der Bevölkerung ging, die er gegenüber dem herrschenden Regime und seiner Dogmatik verteidigen zu müssen glaubte.

Freilich ist der wunde Punkt dabei, dass *Erhard* nicht glauben konnte, dass seine Sorgen beachtet werden, wenn er sie als Einzelner vertritt. Er musste Persönlichkeiten suchen, mit denen er zusammenarbeiten konnte – Persönlichkeiten, von denen er zum einen überzeugt war, dass sie seine Ansichten und Sorgen teilten, die zum anderen aber auch gewissen Einfluss auf die damaligen Entscheidungen ausüben vermochten. Heute ist man geneigt, das pauschal als „Suche nach Systemnähe“ zu verurteilen. Von *Erhards* Motiven her gesehen ist ein solches Urteil jedoch sicherlich nicht gerechtfertigt.

Erhard als Wirtschaftsberater und Politiker in den ersten Nachkriegsjahren

Unmittelbar nach Kriegende – schon einen Tag nach dem Einmarsch der amerikanischen Truppen in Fürth – hat sich *Erhard* bei der örtlichen amerikanischen Militärkommandantur gemeldet. Er bekam den Auftrag, einen Bericht über den Zustand der Industrie in Fürth zu erstellen. Dieser Auftrag wurde bald darauf auf Oberfranken und die „Reorganisierung des Nürnberger Wirtschaftsamts“ erweitert. Völlig überraschend wurde *Erhard* am 22. Oktober 1945 das Amt des Bayerischen Wirtschaftsministers übertragen. Damit erhielt er – was sich später als besonders wichtig erwies – auch die Möglichkeit, im Rahmen des süddeutschen Länderrates an der überregionalen Gestaltung Deutschlands mitzuwirken.

Dieser erste Ausflug *Erhards* in die praktische Politik endete im Dezember 1946, denn für *Erhard*, den parteilosen Wissenschaftler, war in der ersten, aufgrund von demokratischen Wahlen gebildeten Bayerischen Staatsregierung kein Platz. *Erhard* kehrte in die wissenschaftliche Politikberatung zurück: Der Direktor der Verwaltung für Finanzen in der amerikanisch und britisch besetzten Zone Deutschlands, *Alfred Hartmann*, hatte ihn gebeten, den Vorsitz in einer Gruppe von Sachverständigen zu übernehmen, die die anstehende Währungsreform von deutscher Seite her vorbereiten und gesetzestechnisch fixieren sollten. Am 10. Oktober 1947 übernahm *Erhard* die Leitung dieser „Sonderstelle Geld und Kredit“.

Es wurde schon erwähnt, dass *Erhard* aus dieser Position heraus am 2. März 1948 zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft in der Bizone gewählt und damit wieder in die Politik berufen wurde. Praktisch war er in dieser Stellung schon anderthalb Jahre vor Gründung der Bundesrepublik im September 1949 als Minister für Wirtschaft in Westdeutschland tätig, und da er dann bis zu seinem Lebensende in der Politik verblieb, wäre der 2. März 1948 der Tag, an dem *Erhard* seine Karriere als Wissenschaftler beendet hat.

Im Hinblick auf die lächerlich oberflächliche Recherche im schon zitierten Film über „die wahre Geschichte des Wirtschaftswunders“ und die daran willkürlich geknüpften Mutmaßungen und Unterstellungen wäre diesbezüglich noch nachzutragen, dass es *Erhard* nach Kriegsende vordringlich schien, die Firmen zu unterstützen, die die erforderlichen Exporte zur Finanzierung der für Westdeutschland lebensnotwendigen Rohstoff- und Nahrungsmittelimporte herstellen konnten. Westdeutschland war seinerzeit fast nur von Auslandshilfen abhängig, da so gut wie kein Warenexport stattfand. Zur Förderung des Exports hatte *Erhard* schon als Bayerischer Wirtschaftsminister 1946 in München eine Exportschau organisiert, die auch General *Eisenhower* besuchte. Und in der Zeit, in der er kein politisches Amt innehatte, betrieb er über sein eigenes Institut insbesondere die exportorientierte Porzellanindustrie, für die er in seiner Nürnberger Institutszeit gearbeitet hatte und die er gut kannte. Hier ging es vor allem darum, die immensen bürokratischen Hürden überwinden zu helfen, die den Export aus der Bizone behinderten, die aber auch die Verwendung der damit erzielten Dollar-Erlöse erschwerten.

Die aktuelle Bedeutung von Erhards Sozialer Marktwirtschaft

Alles in allem: *Erhards* Soziale Marktwirtschaft lässt sich nur erfassen, wenn als ihr Ausgangspunkt *Erhards* soziale Motive wahrgenommen werden. *Erhard* hat aufgrund seiner unmittelbaren Betroffenheit von den wirtschaftlichen und sozialen Krisen der 1920er Jahre geradezu verzweifelt nach einer Politik gesucht, mit der die Bedürfnisse und Interessen der arbeitenden Bevölkerung und der Verbraucher erfüllt werden, in der Leistungsgerechtigkeit herrscht, in der keiner die Macht hat, andere auszunutzen, und in der somit die Würde eines jeden als autonome und selbstverantwortliche Person gewahrt ist.

Vor allem unter dem Einfluss seiner akademischen Lehrer in Nürnberg, Erlangen und Frankfurt am Main – *Wilhelm Rieger, Karl Theodor von Eheberg, Adolf Günther* und *Franz Oppenheimer* – hat sich *Erhard* in tiefeschürfender Weise mit ökonomischen, sozialen, geld- und finanzpolitischen Fragen sowie mit sozialpsychologischen und staatsrechtlichen Überlegungen befasst und das sozialetische Gerüst einer Politik entworfen, die „Wohlstand für alle“ und soziale Zufriedenheit bewirkt, indem sie weder dem Laissez-faire-Dogma folgt noch die Wirtschaft obrigkeitlich steuert oder Marktergebnisse sozial korrigiert.

Erhards Politik beruht auf gründlich bedachten, zu einer geschlossenen Konzeption verdichteten Leitideen. Ihr kann nicht gerecht werden, wer nur willkürlich einzelne Aspekte aufgreift, betrachtet und tendenziös kommentiert. Wer den wissenschaftlichen Hintergrund der *Erhard'schen* Politik nicht kennt, hat keinerlei Maßstab, um über sie zuverlässig urteilen zu können. Es ist vor allem Unwissenheit, die das einst so große Vertrauen der Bevölkerung in die Soziale Marktwirtschaft erschüttert hat und viele jetzt glauben lässt, dass die Soziale Marktwirtschaft lediglich ein Konzept für die Probleme von gestern war.

Tatsache ist jedoch, dass genau das auch bei *Erhards* Rücktritt aus der Politik angenommen wurde. Man hatte damals von der Notwendigkeit einer neuen Phase der Sozialen Marktwirtschaft gesprochen und über *Erhards* Politik gespottet: „Opas Marktwirtschaft ist tot.“ Völlig unerwartet traten dann aber Probleme auf: Die Preise stiegen. Die konjunkturellen Schwankungen verschärften sich. Die Wirtschaftsunternehmen wurden krisenanfälliger. Mit der wirtschaftlichen verschlechterte sich auch die soziale Situation. Der Staat hatte nach *Erhards* Rücktritt Kredite aufgenommen, um die Wirtschaft mit keynesianischer Globalsteuerung nachfrageseitig lenken zu können. Von da an stiegen die Staatsschulden auf ein Niveau, das immerfort eine Staatsschuldenkrise befürchten ließ. Auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich. Es entstanden immer mehr prekäre Beschäftigungsverhältnisse, Verteilungskämpfe und soziale Spannungen.

Tatsache ist auch, dass mit der Umstellung von der nachfrage- zur angebotsorientierten Wirtschaftssteuerung Anfang der 1980er Jahre weder die wirtschaftliche noch die soziale Entwicklung in Deutschland stabilisiert und auch die finanzpolitische Situation nicht konsolidiert werden konnte. Auch die massiven staatlichen Aufbau- und Investitionsprogramme nach Herstellung der deutschen Einheit haben nicht den erwarteten nachhaltigen Aufschwung bewirkt. Ebenso enttäuschend sind die Deregulierungs-, Liberalisierungs- und Privatisierungsinitiativen zu Beginn des neuen Jahrtausends sowie die damals begonnenen industrie- und bildungspolitischen Förderungen verlaufen.

Das hervorstechende Merkmal der deutschen Wirtschaftsgeschichte in den letzten fast fünf Jahrzehnten waren häufige Politikwenden, bei denen es aber stets nur um eine neue Art von wirtschaftspolitischer Steuerung beziehungsweise um sozialpolitische Korrekturen und Regulierungen durch den Staat ging. Es wurde dirigiert und kontrolliert, subventioniert und umverteilt. Selbst wenn nach Phasen gescheiterter Kontrollen und Regulierungen Deregulierungen und Liberalisierungen angestrebt wurden, blieb es im Grundsatz bei der obrigkeitlichen Steuerung – bei einer Steuerung, die inzwischen euphemistisch als „Lenkung mit marktwirtschaftlichen Mitteln“ bezeichnet und gerechtfertigt wird.

Von den Prinzipien der *Erhard'schen* Sozialen Marktwirtschaft waren all diese Politiken weit entfernt. So ist es eigentlich nicht verwunderlich, wenn jene, die den prinzipiellen Unterschied zwischen der einstigen und der gegenwärtigen Politik kennen, darauf dringen, sich endlich gründlich mit *Erhards* Sozialer Marktwirtschaft zu befassen. Denn *Erhard* habe gezeigt, wie sich „Wohlstand für alle“ und soziale Zufriedenheit verwirklichen lassen, während in den vergangenen Jahrzehnten überflüssigerweise noch einmal nachgewiesen wurde, dass sich weder mit dem Laissez-faire-Prinzip noch mit staatlicher Wirtschaftssteuerung erreichen lässt, was *Erhard* erreicht hat. ■

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2014



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

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

Die Jury berücksichtigt Presseartikel, Arbeiten der wissenschaftlichen Publizistik sowie Hörfunk- und Fernsehbeiträge, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2013 im In- oder Ausland verbreitet wurden und in enger Beziehung zur Sozialen Marktwirtschaft stehen. Bewerbungen oder Vorschläge Dritter müssen der Stiftung zusammen mit einem kurzen Lebenslauf bis zum 1. Februar 2014 zugehen.

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

Hans D. Barbier

Ulrich Blum • Otmar Franz • Michael Fuchs •

Martin Grüner • Thomas Hertz • Thomas Mayer •

Godelieve Quisthoudt-Rowohl • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2014
Beiträge und Vorschläge bitte an:

Ludwig-Erhard-Stiftung
Johanniterstraße 8
53113 Bonn

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

Ludwig-Erhard



LUDWIG-ERHARD-PREIS FÜR

WIRTSCHAFTSPUBLIZISTIK 2013

Am 27. Juni 2013 wurde der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik in Berlin verliehen. Die Hauptpreisträger waren *Prof. Dr. Niall Ferguson*, Professor für Geschichte an der Harvard University, USA, und *Prof. Dr. Hans-Werner Sinn*, Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Die Förderpreise gingen an *Christoph Grabitz*, Rechtsreferendar und freier Autor, *Barbara Kühn*, Autorin und Wirtschaftsredakteurin bei 3sat, sowie *Annina Reimann*, Redakteurin bei der Wirtschaftswoche. *Professor Ferguson* konnte kurzfristig nicht an der Veranstaltung teilnehmen. Die Laudationes sprach *Dr. Thomas Mayer*, Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik.



V.l.: Dr. Thomas Mayer, Annina Reimann, Christoph Grabitz, Barbara Kühn, Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, Dr. Otmar Franz (stellvertretender Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung)

Laudationes

Dr. Thomas Mayer

Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik



Dr. Thomas Mayer

Wie nach der Finanzkrise und Depression zu Anfang der dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts stellen wir uns nach der Finanzkrise gegen Ende des letzten Jahrzehnts und in der gegenwärtigen Euro-Krise die Frage: Wollen wir nun mehr oder weniger Staat? In den dreißiger Jahren fiel die Antwort zugunsten des Staates aus. In den USA blähte die Regierung unter *Roosevelt* den Staatsapparat auf und legte der Privatwirtschaft enge Fesseln an. Wir in Deutschland bekamen sogar den totalen Unrechts-Staat. Auch heute fällt die Antwort wieder zugunsten des Staates aus. Die nekeynesianischen Ökonomen sahen schon vor der Finanzkrise überall Marktversagen und schlugen die Bresche für eine konstruktivistische Geld- und Fiskalpolitik. In ihren Modellen fehlte aber der Finanzsektor, und so ließen sie diesen in Ruhe und überließen ihn den neoklassisch angehauchten Vertretern der Theorien rationaler Erwartungen und effizienter Finanzmärkte. Das Ergebnis war eine ungesunde Lust zum finanziellen Risiko. Denn wenn die Wirtschaftspolitik die Konjunktur fest im Griff hatte und bei Unfällen im Finanzsektor als Rettungssanitäter immer bereit stand, dann konnte der Kredithelb getrost immer weiter ausgefahren werden. Die Finanzbranche brachte die Beziehung zur Politik in ihrer eigenen Sprache auf den Punkt: Man besaß den „Greenspan Put“, das heißt eine durch die Zentralbank bereitgestellte kostenlose Unfallversicherung.

Natürlich konnte dies nicht gut gehen. Statt aber zu erkennen, dass am Höhenflug und Absturz der Finanzbranche die Entkoppelung von Gewinn und Haftung durch eine konstruktivistische Politik Schuld war, entdeckt der nekeynesianische Mainstream der Ökonomen nun Marktversagen auch im Finanzsektor. Der blinde Fleck in den ökonomischen Modellen ist noch nicht behoben, und schon erschallt der Ruf nach mehr Staat, nicht nur zur Steuerung der sogenannten Realwirtschaft,

sondern auch und besonders zur staatlichen Fesselung des Finanzsektors. Der Politik fällt es leicht, diesem Ruf zu folgen, gibt er ihr doch noch mehr Macht. Diese Macht fällt ihr sozusagen in den Schoß, da die Machtergreifung in völliger Übereinstimmung mit dem Zeitgeist erfolgen kann. Der aus den falschen Lehren aus der Finanz- und Euro-Krise gewonnene Schwung auf dem Weg zu mehr Staat ist so groß, dass wir keine Zeit mehr haben zu fragen, ob es denn ein Holzweg ist.

Nach der Katastrophe von 1945 hat *Ludwig Erhard* eine entscheidene Rolle dabei gespielt, dass wir den Holzweg in die Staatswirtschaft vermieden haben. Berühmt ist seine Antwort im Jahre 1948 auf die Frage des für den amerikanischen Sektor verantwortlichen Generals *Lucius Clay* nach seinen Plänen zur Abschaffung der Lebensmittelrationierung und Freigabe aller Preise. *Clay*: „Meine Berater sagen mir, dass das, was Sie getan haben, ein fürchterlicher Fehler ist. Was sagen Sie dazu?“ *Erhard*: „Herr General, hören Sie nicht hin. Meine Berater sagen das Gleiche.“

Heute ist es zwar Mode, *Erhard* als Vater des Wirtschaftswunders zu verehren, aber es scheint, dass viele, die den Dicken mit der Zigarre irgendwie „cool“ finden, nicht mehr wissen, für was er damals als Person stand und was seine Ideen für uns heute noch bedeuten. Gegen dieses Unwissen kämpfen wir mit den Preisen, die wir heute vergeben, an. Nach Meinung der Jury zeigen die Preisträger eine Haltung, die in die freiheitliche Tradition von *Erhard* passt.

Der Film von *Barbara Kühn* beginnt damit, dass die Reporterin Passanten auf der Straße die Frage stellt: „Was ist der größte Posten im Haushalt der EU?“ Niemand gibt die richtige Antwort: die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik. Es scheint, die Leute sind zu gescheit, um darauf zu kommen, dass die EU in Zeiten



Barbara Kühn



der Wachstumsschwäche und Euro-Krise noch immer einen schrumpfenden Wirtschaftssektor pappelt. Dabei zeigt *Barbara Kühn*, dass es auch anders gehen kann und lässt einen jungen Biobauern erklären, wie er seinen Betrieb auch ohne Staatshilfe führen könnte. Aber die Bauernverbände und die EU-Bürokratie sind dagegen, und die Politik wagt es nicht, die Subventionstöpfe anzurühren. Der Film macht klar: Die Gemeinsame Agrarpolitik ist weder marktwirtschaftlich noch sozial, sondern einfach nur Klientelpolitik.



Annina Reimann

Werden die Bauern von der Politik umhegt, so stehen die Hochfrequenzhändler in der Finanzindustrie ganz oben in der Liste der von der Politik und Öffentlichkeit am meisten gehassten Berufsgruppen. Aber wer von denjenigen, die diese Tätigkeit verbieten wollen, weiß schon genau, was diese Leute machen? Der Bericht von *Annina Reimann* zeigt

ganz unaufgeregt und informativ, was im Hochfrequenzhandel vor sich geht. Dabei wird klar, dass man differenzieren muss: Nicht alle Handelsstrategien verschlechtern die Funktionsfähigkeit der Märkte, und einige können sie verbessern, indem Informationen schneller in die Preisbildung eingehen oder nicht fundamental begründete Preisunterschiede zwischen Wertpapieren durch Arbitrage eliminiert werden. Frau *Reimann* bringt sogar zwei Hochfrequenzhändler dazu, ihr Geschäft zu erklären. Wer weiß, wie öffentlichkeitsscheu diese Leute sind, kann davor nur den Hut ziehen.

Eine ganz andere Art von Unternehmer stellt *Christoph Grabitz* in seinem Beitrag vor. Er berichtet, wie ein junger Berliner



Christoph Grabitz

somalischer Herkunft den Handel mit Myrrhe in Somalia beleben will, indem er die Verbindung zwischen einem in Nairobi ansässigen chinesischen Geschäftsmann und abgeschieden lebenden somalischen Bauern herstellt, die das Harz aus der Rinde ihrer Bäume tränen lassen. Die Anbahnung des Geschäfts in dem

vom Bandenkrieg zerrissenen, unwegsamen Land erfordert echten Unternehmer- und Pioniergeist, wie ihn die von *Niall Ferguson* in seinem Buch „*Empire*“ beschriebenen britischen Eroberer und Geschäftsleute in vergangenen Jahrhunderten gezeigt haben. Auch als Journalist war *Christoph Grabitz* von diesem Geist beseelt, denn er hat sich die Geschichte dieser Geschäftsreise nicht erzählen lassen, sondern er hat als Berichterstatter daran teilgenommen.

Der eine unserer beiden Hauptpreisträger dieses Jahr ist der schon erwähnte *Niall Ferguson*. Sicher reichen meine Fähigkeiten nicht aus, *Niall Fergusons* Werk umfassend zu würdigen. Erlauben Sie mir daher ein paar persönliche Anmerkungen. Obwohl es schon lange her ist, dass ich sein Buch „*Empire*“ gelesen habe, fasziniert es mich noch heute. Insbesondere war und bin ich beeindruckt von der Beschreibung des Typs des britischen Pionier-Unternehmers, der in Partnerschaft mit der britischen Krone ganze Kontinente geöffnet hat. Natürlich können wir heute die damals angewendeten Methoden nicht gutheißen, aber ohne diese Öffnung könnten die in diesen Kontinenten lebenden Menschen heute nicht an den Errungenschaften der Industrialisierung teilnehmen. In einem anderen Buch mit dem Titel „*Civilization*“ analysiert *Niall Ferguson* das Rezept für den wirtschaftlichen Erfolg des Westens. Er beruht auf sechs Errungenschaften: erstens dem Wettbewerb sowohl im wirtschaftlichen als auch politischen Leben; zweitens der Wissenschaft, die zu einem besseren Verständnis der Natur führte und militärische Überlegenheit ermöglichte; drittens Eigentumsrechten, die privaten Besitz schützen und eine stabile Form der repräsentativen Demokratie ermöglichen; viertens der modernen Medizin, die die Gesundheit verbesserte und die Lebenserwartung erhöhte; fünftens der Kosumgesellschaft, ohne die die industrielle Revolution an dem von *Karl Marx* erwarteten Unterkonsum gescheitert wäre; und sechstens der Arbeitsmoral, die eine unter dem Druck des Fortschritts stehende Gesellschaft zusammenhält. Das, und nicht staatliche Planung, hat nach *Niall Ferguson* den wirtschaftlichen Erfolg des Westens ausgemacht. Wenn wir dies vergessen,



Niall Ferguson

werden wir von Schwellenländern, die gerade dabei sind, das Erfolgsrezept des Westens zu kopieren, in Zukunft wirtschaftlich überholt werden.

Mit *Niall Ferguson* hat unser anderer Hauptpreisträger, den ich in alphabetischer Reihenfolge nun vorstellen will, gemein, dass auch er in seinen wissenschaftlichen Arbeiten immer wieder die Bedeutung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung betont hat. Für *Hans-Werner Sinn* gehören Freiheit und Verantwortung zusammen. So hat er in seinen viel beachteten Publikationen zur Euro-Krise stets nachdrücklich vor der Entkopplung von politischer Entscheidungsfreiheit und finanzieller Verantwortung durch die Vergemeinschaftung der Staatsschulden gewarnt. Diese Warnungen haben ihm viele ungerechtfertigte Anfeindungen eingetragen.



Hans-Werner Sinn

Man kann sicherlich über die von *Hans-Werner Sinn* aus seinen Arbeiten gezogenen politischen Schlussfolgerungen diskutieren, aber wer ihn gehört und gelesen hat, weiß, dass seine Analysen messerscharf und sein Bemühen, den Hörern und Lesern diese Analysen zu erklären, dem leidenschaftlichen Bemühen entspringt, zur Verbesserung unserer aller Lebenssituation beizutragen. Ich konnte dies selbst erfahren, als ich letztes Jahr anlässlich eines

Vortrags am Ifo-Institut mit *Hans-Werner Sinn* ein Vorgespräch führte. Mich hat damals sein Engagement für die Sache sehr beeindruckt. Dies war so anders als die mir vertraute kalte Analyse in der Finanzwelt, bei der es auf die Qualität des Ausgangs einer Entwicklung nicht ankommt, sondern nur darauf, wie ich mich dafür am besten positionieren kann. Die folgende Passage aus seinem jüngsten Buch „Die Target-Falle“ zeigt aber auch, dass bei aller Leidenschaft für die Sache die solide wissenschaftliche Fundierung seiner Argumente nicht zu kurz kommen darf: „Die Politik stolpert voran, und von Gipfel zu Gipfel fällt ihr nichts Besseres ein, als die noch soliden Länder zu immer größeren Rettungsversprechen zu veranlassen. Das hält dann für eine Weile, bis die Mittel zur Neige gehen und die Krise wieder von Neuem aufflackert. Was soll man tun? Vor der richtigen Therapie muss die richtige Diagnose stehen“ – und die liefert *Hans-Werner Sinn* dann präzise und konzis.

Schließen möchte ich mit einem Zitat von *Abraham Lincoln*, das *Margaret Thatcher* angeblich immer in ihrer berühmten Handtasche mit sich trug und das aus meiner Sicht den Geist, in dem wir den Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik heute vergeben, gut beschreibt: „Man kann die Schwachen nicht stärken, indem man die Starken schwächt. Man kann nicht Wohlstand erreichen, indem man Sparer entmutigt. Man kann dem Lohnempfänger nicht helfen, indem man den Lohngeber herunterzieht.“ Meine Damen und Herren, gratulieren Sie mit mir den Preisträgern dieses Jahres! ■

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

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

Bankverbindung

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

Redaktion

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

Autoren dieser Ausgabe

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph. D.
Karl Brenke
Christian Brockschnieder
Prof. Dr. Federico Foders
Dr. Hans-Joachim Haß
Dr. Alexander Herzog-Stein
Dr. Ulrike Stein
Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Dr. Horst Friedrich Wünsche

Fotos: Tobias Kleinod, Berlin, außer Foto von Niall Ferguson: dpa

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Engelhardt GmbH, Neunkirchen

Vertrieb

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

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 137 – September 2013.
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipuan