

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

# 123

März 2010



- **Deutsche Einheit**  
Erfolge und Misserfolge
- **Hartz IV**  
Bilanz und Reformbedarf
- **Wettbewerbspolitik**  
Mehr Macht für das Kartellamt?
- **Der Euro**  
Schutzschild oder Falle?
- **USA**  
Debatte um die Gesundheitsreform

## Inhalt

### Ordnungspolitische Positionen

<i>Juergen B. Donges</i>	Wirtschaftspolitik für die deutsche Einheit: Weitgehend Neuland . . . . .	2
<i>Ulrich Blum/Jutta Günther</i>	Erfolge und Misserfolge im Vereinigungsprozess . . . . .	5
<i>Hans Tietmeyer</i>	Das Sozialsystem hätte vor der Wiedervereinigung reformiert werden müssen . . . . .	8
<i>Karl-Heinz Paqué</i>	Die Grenzen des Möglichen bei der deutschen Vereinigung . . . . .	10

### Arbeitsmarkt

<i>Matthias Knuth</i>	Fünf Jahre Hartz IV: Zwischenbilanz und Reformbedarf . . . . .	14
<i>Oliver Arentz/ Johann Eekhoff</i>	Mindestlöhne verringern die Beschäftigungschancen für Bezieher von Arbeitslosengeld II . . . . .	24

### Wettbewerbspolitik

<i>Andreas Mundt</i>	Neue Instrumente zur Beschneidung wirtschaftlicher Macht? . . . . .	29
----------------------	---	----

### Grundlegende Kontroversen

<i>Josef Kraus</i>	Rationale statt sakrale Schulpolitik – Ein Plädoyer . . . . .	32
<i>Martin Seidel</i>	Der Euro: Schutzschild oder Falle? . . . . .	38
<i>Thomas Gerlinger</i>	Vom Markt zum Staat? – Die Debatte um die Gesundheitsreform in den USA . . . . .	46

### Buchbesprechung

<i>Klaus Peter Krause</i>	60 Jahre Ordo-Jahrbuch: Auch in Krisenzeiten ordnungspolitisch denken! . . . . .	51
---------------------------	---	----

## War falsch, ist falsch, bleibt falsch

Lagen denn die Prognosen der Realisten unter den Ökonomen so falsch? Während des ganzen Hin und Her der Gründung einer Europäischen Währungsunion als Schwesterinstitution der Europäischen Union ist immer wieder auf zwei miteinander verbundene Risiken hingewiesen worden: Eine als Gemeinschaftsprodukt betriebene Währung in Europa werde zur Dienerin wirtschaftspolitischer Ziele und Strategien werden, die mit ökonomischer Leichtigkeit viel und mit Liebe zur monetären Stabilität wenig zu tun haben werde; und ein Verbot des Herauspaukens – des „bailout“ – von Staaten mit hochdefizitären Etats werde auf Dauer kein wirksames Instrument sein, finanzwirtschaftliche Schief lagen in den Hauptstädten Europas zu vermeiden.

Der Fall Griechenland zeigt, wie berechtigt die Warnung der um die Solidität der Finanzen und die Stabilität der Währung besorgten Ökonomen war und ist. Gewiss, formal ist gegen den Missbrauch des Herauspaukens von Mitgliedsländern der Europäischen Union einiges getan worden. Für die Europäische Union – die EU – ist im Vertrag von Maastricht die „No-bail-out-Regel“ vereinbart worden: Ländern, die unter den Defiziten ihrer Haushalte zu wanken beginnen, darf nicht geholfen werden. Als dann aber der Euro als Gemeinschaftswährung der Eurogruppe der Europäischen Union installiert wurde, bekam die No-bail-out-Regel des Maastrichter Vertrages einen Notausgang: Auf der Ebene der EU darf beschlossen werden, dass die Mitglieder der Eurogruppe – also einer Unterabteilung der EU – eines ihrer in Haushaltsnot geratenen Mitgliedsländer herauspauken dürfen.

Wer sagt, dass dies der Rosstäuscherei über den Sinn der No-bail-out-Regel nahekomme, hat den Trick verstanden. Und der wird nun schamlos genutzt werden. „Wenn Griechenland Hilfe benötigt, sind wir da“, versichert der französische Präsident *Nicolas Sarkozy* dem griechischen Ministerpräsidenten *Giorgos Papandreou*. Und er fügt hinzu, von welchem Kaliber die Helfer sind: „Die Hauptakteure auf europäischer Ebene haben entschieden, alles zu tun, um sicherzustellen, dass Griechenland nicht isoliert ist.“ Das ist Herauspauken unter dem Dach der No-bail-out-Regel der Europäischen Union.

Wehe der Währungsunion, die solche Hauptakteure hat! Zum „Fall Griechenland 2010“ kann man *Ludwig Erhard* nicht befragen. Dass die Deutschen einmal zu den treibenden Kräften eines eher von der politischen Opportunität als vom Markt gesteuerten Währungsraumes zählen würden, hat er nicht mehr mit ansehen müssen. Aber wer seine Wirtschaftsphilosophie des Wettbewerbs und sein Beharren auf Verantwortung bei der Suche nach einer Antwort auf die Frage „Währungsunion: ja oder nein?“ nutzt, der ahnt, was der Vater der Sozialen Marktwirtschaft in seinem gelegentlich aufscheinenden Hang zur Laskonie zur Idee und zur Praxis der Währungsunion in Europa sagen würde: „War falsch, ist falsch, bleibt falsch.“

*Hans D. Barbier*



## Wirtschaftspolitik für die deutsche Einheit: Weitgehend Neuland

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

■ Mit der Vereinigung Deutschlands wurde die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ab 1990 vor Herausforderungen gestellt, die einmalig waren. Es galt, eine 40-jährige staatliche Planwirtschaft einer sozialistischen Diktatur in das freiheitliche System der Sozialen Marktwirtschaft überzuführen. Alles volkswirtschaftlich Relevante in der DDR – vom industriellen Kapitalstock über die wirtschaftsnahe Infrastruktur bis zu den institutionellen Regelungen einschließlich Geldordnung und Finanzverfassung – musste saniert, umgebaut oder ganz neu geschaffen werden.

In der Geschichte gab es keinen vergleichbaren Vorgang, an dem die Verantwortlichen sich hätten orientieren können. Von der Wirtschaftswissenschaft wurde kaum etwas an praktikablen Erkenntnissen geboten. Über die tatsächliche wirtschaftliche Lage in der DDR war wenig bekannt. Die zugänglichen amtlichen Statistiken waren entweder zu rudimentär oder von den Behörden geschönt. Als aber die Mauer fiel und alsbald klar wurde, dass die DDR sehr rasch der Bundesrepublik Deutschland beitreten würde, musste wirtschaftspolitisch gehandelt werden, und zwar schnell.

### *Der Währungsumtausch zu Beginn: Zwischen fair und richtig*

Die erste zentrale Weichenstellung, die besonders sensibel war, betraf die Bildung der deutsch-deutschen Währungsunion. Die D-Mark als künftig gemeinsame Währung sollte nach einem Beschluss der Bundesregierung vom 7. Februar 1990 noch vor der staatlichen Vereinigung am 3. Oktober 1990 etabliert werden, obwohl der wirtschaftliche Integrationsprozess kaum begonnen hatte. Die nach der ökonomischen Theorie gebotene Abfolge – erst die realwirtschaftliche Integration, dann die monetäre – war angesichts der euphorischen Stimmungslage in der DDR – die Bürger skandierten: „Kommt die D-Mark, bleiben wir, kommt sie nicht, geh'n wir zu ihr“ – politisch nicht realisierbar.

Das ökonomische Problem bestand darin, den „richtigen“ Umstellungskurs von der Mark der DDR zur D-Mark zu finden. Da die Mark der DDR nicht konvertierbar war, gab es keinen marktgerechten Wechselkurs, der den Unterschieden in den makroökonomischen Fundamentaldaten beider Volkswirtschaften entsprochen hätte. Die Bundesregierung entschied sich für gestaffelte Umtauschsätze, im Durchschnitt aller Strom- und Bestandsgrößen 1,8 zu 1. Die „offiziellen“ Umtauschkurse in der DDR, von den Wechselkursen an westlichen „grauen Devisenmärkten“ ganz zu schweigen, waren für die Mark der DDR viel ungünstiger. Die Ostlöhne wurden – entgegen den Überlegungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Deutschen Bundesbank und zahlreicher Ökonomen – im Verhältnis 1 zu 1 umgestellt. Einen anderen Weg, um die Einkommenserwartungen der DDR-Bürger, die ohnehin weniger verdienten als die westlichen Bundesbürger, nicht zu enttäuschen und um den Abwanderungsdruck zu mildern, gab es demnach nicht.

Aber: Dieser Umtauschkurs war gleichwohl ein nachhaltiger exogener Schock für die ostdeutschen Unternehmen im internationalen Sektor der Wirtschaft. Er kam einer enormen Währungsaufwertung gleich, die das Exportgeschäft zum Erliegen und die auf dem heimischen Markt mit Importen konkurrierenden Bereiche in große Bedrängnis brachte. Die ostdeutsche Wirtschaft war mit einem Schlag, auch durch den Wegfall der Außenhandelschranken, dem Wettbewerb mit westdeutschen und ausländischen Anbietern ausgesetzt worden. Sie musste sich an die Weltmarktpreise anpassen, was angesichts der nunmehr währungspolitisch hochgetriebenen Arbeitskosten bei akuter Produktivitätsschwäche die Unternehmen vor eine unlösbare Aufgabe stellte. Schon aus diesem Grund musste die Produktion einbrechen und Arbeitslosigkeit entstehen.

### *Das Gebot der Stunde: Wachstumsorientiert handeln*

Bei der zweiten zentralen Weichenstellung – die Förderung von Unternehmensgründungen und Investitionen – hat die Bundesregierung zu Recht die Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe in den Mittelpunkt gestellt. Dazu gab es ordnungspolitisch keine Alternative und wachstumspolitisch – Hebung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials – auch nicht. Flankiert wurde die Privatisierungsstrategie durch staatliche Förderung der unternehmerischen Investitionen mittels vielseitiger Finanzierungsprogramme (beispielsweise Investitionszuschüsse, Investitionszulagen, Sonderabschreibungen, Eigenkapitalhilfen). Ein verhältnismäßig rascher Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Telekommunikation sollte ebenfalls die Wachstumskraft der sich erneuernden ostdeutschen Wirtschaft stärken.

Mit der Entscheidung zur Privatisierung war die kontrovers diskutierte Frage zu beantworten, ob die Unternehmen zunächst, vor einem Verkauf an private Investoren, durch den Staat (die Treuhandanstalt) mit Steuer- oder Kreditfinanzierung saniert werden sollten oder ob diese Aufgabe von Anfang an dem Käufer zu überantworten sei. Der Sachverständigenrat hat frühzeitig deutlich gemacht, dass die Sanierung am besten über die Privatisierung zu bewerkstelligen ist. Der Grund ist, dass private Investoren aus Westdeutschland oder dem Ausland bei betriebswirtschaftlichen Entscheidungen über Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen einer Behörde überlegen sind und ein Unternehmen nicht kaufen, wenn sie sich die Sanierung nicht zutrauen. Die Risiken und Ertragschancen des Kapitaleinsatzes müssen sie ohnehin selbst gegeneinander abwägen.

Wäre der Sanierung staatlicherseits der Vorzug gegeben worden, hätten die eingesetzten öffentlichen Mittel unter dem Druck der Öffentlichkeit, möglichst Arbeitsplätze zu erhalten, wahrscheinlich in eine ständig ansteigende Subventionierung gemündet. Kapital wäre fehlgeleitet, der wirtschaftliche Neuaufbau verlangsamt worden. Zwar mussten auch die Investoren mit öffentlichem Geld angelockt werden mit der Folge, dass die Treuhandanstalt statt der anfangs erwarteten Privatisierungserlöse Schulden von über 200 Milliarden D-Mark hinterließ; aber der Erwerb eines Unternehmens wurde an konkrete Verpflichtungen, zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen, geknüpft. Außerdem ist der Privatisierungsprozess in einem viel kürzeren Zeitraum (bis Ende 1994) abgeschlossen worden als anfangs gedacht.

### *In der Lohnpolitik: Keine Aufmerksamkeit für die Arbeitsuchenden*

Privatisierung, Investitionsförderung und der Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur ist das, was die Wirtschaftspolitik im neuen Bundesgebiet unmittelbar für die Schaffung von Standortbedingungen, die der wirtschaftlichen Erneuerung günstig waren, wirksam tun konnte. Im Detail kann man einiges kritisieren, nicht aber die Richtung insgesamt. Für günstige Standortbedingungen kam es indes auch auf die Lohnpolitik an, die fürs Erste aus dem Westen gesteuert wurde. Anfangs herrschte bei den politisch Verantwortlichen sogar die Erwartung, von der Lohnpolitik Unterstützung zu bekommen, war doch der Staat mit dem günstigen Umtauschkurs für die Ostlöhne gleichsam in Vorlage getreten. Diese Erwartung entpuppte sich sehr schnell als eine Illusion.

Die Gewerkschaften verkündeten das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ und drängten auf rasche Lohnanpassung an das westliche Niveau. Die Arbeitgeber leisteten keinen großen Widerstand, vermutlich auch deshalb nicht, weil sie an einer Niedriglohnkonkurrenz aus Ostdeutschland kein Interesse hatten. Die Lohnanpassung eilte dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt deutlich voraus mit der Folge, dass die Lohnstückkosten in Ostdeutschland bis zum Ende des vergangenen Jahrzehnts weit über denen in Westdeutschland lagen. Die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien erfreute die Beschäftigten, die ständig weniger wurden, diskriminierte aber die Arbeitsuchenden, von denen es immer mehr gab. Eine Rücksichtnahme auf die grundlegenden Erfordernisse des Strukturwandels, insbesondere in der Industrie, gab es nicht.

Insoweit hat die Tarifautonomie in der schwierigen Anfangsphase des Vereinigungsprozesses versagt. Nur gut, dass der Staat nicht der Versuchung erlag, Lohnsubventionen zu gewähren, wie sie von verschiedenen Seiten, auch in Fachkreisen, gefordert wurden. Dies wäre nicht nur fiskalisch sehr teuer geworden, sondern es hätte die Tarifvertragsparteien eher ermutigt, den Prozess der Lohnanpassung zu forcieren, als sie zu einer Lohnmoderation zu bewegen, die mit der Leistungskraft der Unternehmen im Einklang gestanden hätte. Zu maßvolleren Lohnsteigerungen kam es erst ab dem Jahr 2000, nicht zuletzt unter dem Druck der ostdeutschen Arbeitnehmer, die Beschäftigung haben wollten.

### *Die Arbeitsmarktpolitik: Auf Irrwegen*

Dass der Transformationsprozess in Ostdeutschland den dortigen Arbeitsmarkt unter erheblichen Anpassungsdruck stellen würde, war zu erwarten. Zu lang und steinig war der Weg zur neuen Wirtschaftsstruktur, die den Erfordernissen des Marktes entsprach, als dass in den privatisierten und neu gegründeten Unternehmen die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze so schnell hätte vorankommen können, wie alte, unrentable Arbeitsplätze aufgegeben werden mussten. Die Wirtschaftspolitik hat viel getan, um die Anpassungskrise am Arbeitsmarkt zu mildern. Die negativen Langfristfolgen der währungs- und lohnpolitischen Entscheidungen konnte sie aber nicht neutralisieren.

Als Ausweg ließ sich der Staat auf die Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes ein – mithilfe neuer Konstruktionen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wurden flächendeckend statt auf Problemregionen beschränkt gegründet. Vielfach wurden darin ganze Belegschaften, die von Unternehmen freigesetzt werden mussten, aufgenommen. Als soziale Flankierung des Erneuerungsprozesses mag man diese Maßnahme

für erforderlich halten. Ökonomisch vernünftig war sie aber nicht, weil sie die Anreize für die betroffenen Arbeitnehmer, sich zu qualifizieren und tatkräftig eine neue Beschäftigung zu suchen, schwächte, den Wettbewerb für private Unternehmen verzerrte und in hohem Umfang öffentliche Mittel band, die anderswo effizienter hätten eingesetzt werden können. Über eine sinnvolle Alternative – ein System von Qualifizierungsgutscheinen, wie vom Institut für Weltwirtschaft Kiel vorgeschlagen – wurde in der Politik noch nicht einmal diskutiert. Wenigstens für eine bestimmte Zeit hätte ausgelotet werden können, inwieweit die räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitssuchenden gestiegen und deren Einstellungschancen verbessert worden wären. Die fiskalischen Kosten wären vermutlich geringer gewesen.

*Alles in allem: Vieles ist besser geworden*

Zwanzig Jahre nach der Vereinigung läuft in Ostdeutschland noch nicht alles rund. Bedrückend sind nach wie vor die hohe Arbeitslosigkeit und die durch Abwanderung erzeugte Verödung ganzer Regionen. Die Abhängigkeit von Transferleistungen aus dem Westen – überwiegend Sozialtransfers – ist immer noch groß. Aber bei der wirtschaftlichen Erneuerung ist eine gute Wegstrecke zurückgelegt worden, wie empirische Studien belegen. Besonders die verarbeitende Industrie hat zügig aufgeholt, schon mit einer gewissen Exportbasis ausgestattet. Die anfangs große Produktivitätslücke zwischen Ost und West ist kleiner geworden. Der Lebensstandard der Bevölkerung ist stetig gestiegen. ■

## Erfolge und Misserfolge im Vereinigungsprozess

*Prof. Dr. Ulrich Blum/Dr. Jutta Günther*

*Stellv. Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung und Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)/Leiterin der Abteilung Strukturökonomik des IWH*

■ Die deutsche Einheit ist ein Erfolg, wenngleich sie lehrt, dass es ein langer und noch nicht abgeschlossener Weg zur Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland ist. Dennoch hat kein anderes Land des Ostblocks den Transformationsprozess so gut bewältigt wie die ehemalige DDR. Davon profitieren auch die alten Länder der Bundesrepublik, die sich an vielen Stellen rechtzeitig verändern mussten und daraus neue Kraft geschöpft haben. Ohne die Einheit wäre eine Netto-Wanderung von rund 1,8 Millionen hoch Qualifizierten in den Westen nicht möglich geworden, die dort eine Lücke an Arbeitskräften füllten und eine Wirtschaftsleistung von rund 80 Milliarden Euro pro Jahr erzeugen – ein Betrag, der den gegenwärtigen Nettotransfers vom Westen in den Osten ungefähr entspricht, aber dort nur zu geringen Teilen wachstumssteigernd wirkt.

Die deutsche Einheit ist aber auch in anderer Hinsicht ein Glück: Das politische Fenster stand nur eine begrenzte Zeit offen, und es wurde rechtzeitig genutzt, die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs für eine Vereinigung zu gewinnen. Die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion sowie die politische, föderale Neuordnung des Beitrittsgebiets waren zwingende Folgen mit ökonomischen Auswirkungen.



Häufig wird argumentiert, die Rahmenbedingungen der Einheit seien besser gewesen als in den anderen Ostblockstaaten, da Westdeutschland dem Beitrittsgebiet wie ein reicher Onkel zur Seite gestanden habe. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Abwanderung von Bürgern in den Westen erst durch das verfassungsrechtlich garantierte Bestehen der gleichen Staatsbürgerschaft möglich wurde. Die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen mit beschränkter Mobilität zur Vermeidung einer „Abstimmung mit den Füßen“ war somit verfassungsrechtlich unmöglich. Durch die Großzügigkeit des Westens entstanden neue Probleme, die in der Literatur als Transferproblematik beschrieben werden. Denn wenn durch „importiertes Geld“ die Nachfrage das Angebot übersteigt und dieser Überschuss nicht durch Importe ausgeglichen wird, steigen die Preise und vernichten Produktion. Ostdeutschland hat sich hierdurch stärker als im Anpassungsprozess zunächst erforderlich deindustrialisiert. Diese Verbindung von Licht und Schatten legt es nahe, die Herausforderungen des Einigungsprozesses und die oft als „Fehler der Einheit“ bewerteten Entscheidungen zu analysieren.

### *Schlecht vorbereiteter Westen: Unterschätzte Kosten*

Der größte Mangel im Vereinigungsprozess war, dass Westdeutschland unzureichend auf die Vereinigung vorbereitet war. Und das, obwohl sowohl die politische Veränderung als auch der wirtschaftliche Niedergang der DDR sichtbar waren. Der beschleunigte Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der DDR ab den 1970er Jahren zeigte sich vielfach und wurde verstärkt durch die Ölpreiskrise sowie die Enteignung des industriellen Mittelstands, der als Devisenbringer wichtig war. Das wurde in der Zahlungsbilanzkrise von 1982 und im Verfall des inoffiziellen Umtauschkurses zur D-Mark sichtbar. Der „Richtungskoeffizient“, der zum Ausdruck brachte, wie viele Ost-Mark erforderlich waren, um eine D-Mark international zu erwirtschaften, stieg von rund zwei bis zum Jahr 1980 auf 4,4 im Jahr 1989. Doch daraus wurden nicht die richtigen Schlüsse gezogen.

Eine Folge der schlechten Vorbereitung war insbesondere, dass die Kosten des Vereinigungsprozesses unterschätzt und die Erträge, vor allem aus der Privatisierung, überschätzt worden sind. Weiterhin hätte allein aus der Dauer der Trennung der beiden deutschen Staaten gefolgert werden müssen, dass die Spezialisierung der DDR im Rahmen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, insbesondere ihre hohe Wertschöpfungstiefe, sowie ihre Organisation als Zentralverwaltungswirtschaft zu grundlegenden Umorientierungen und damit zu immensen Transformationskosten führen mussten.

Häufig wird die massive Aufwertung der Ost-Mark im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion als das zentrale Moment gesehen, das die Wirtschaft der DDR im Transformationsprozess endgültig niederdrückte. Doch da keine Sonderwirtschaftszonen im Sinne einer „betreuten Transformation“ geschaffen werden konnten, waren im Osten Löhne zu zahlen, die oberhalb des Sozialhilfeniveaus des Westens lagen. Die damit verbundene Aufwertung um den Faktor drei führte bei den Güterpreisen zu einer Aufwertung um etwa den Faktor fünf, weil zudem erhebliche Steuern und Abgaben zu leisten waren. Die Aufwertung hätte daher – letztlich lohngetrieben, also über lokale Preise – unabhängig vom Umtauschkurs gewirkt. Dessen Kollateralschaden lag vielmehr in der damit erzeugten Altschuldenproblematik, weil den großenteils erzwungenen Ersparnissen der DDR-Bevölkerung aus Unterkonsumtion bilanziell die Kredite an die Immobilienwirtschaft und die sonstige Wirtschaft, die bekanntlich nicht aus eigenen Überschüssen investierten, gegenüberstanden. Letztlich waren viele Entscheidungen, die das Überleben eines Betriebes betrafen, will-

kürlich – das war einer fehlenden, systematischen ordnungsökonomischen Aufarbeitung des Vereinigungsprozesses geschuldet.

### *Vermeidbare und unvermeidbare Fehler*

Die Garantie des Privateigentums stellt in marktwirtschaftlichen Systemen eine wesentliche Grundlage dar, weil Gewinne privat vereinnahmt werden können. Damit verbunden ist aber auch das Risiko des Verlustes bis zur Vermögensvernichtung. Im Vereinigungsprozess wurde die Regel „Rückgabe vor Entschädigung“ bei der Klärung von Eigentumsfragen jedoch weitgehend nicht eingehalten. Erhebliche Teile des Altvermögens wurden seitens des Staates verwertet in der Hoffnung, die Kosten der Einheit auszugleichen – was nicht gelang. Das bedeutet aber, dass das Unternehmertum, das sich in den neuen Ländern entwickelte, zunächst auf einer extrem kleinteiligen Wirtschaftsstruktur aufbauen musste. Denn auch mittelständische Unternehmen, meist kurz nach dem Krieg und in einer zweiten Welle ab 1972 enteignet, hatten nur begrenzte Chancen auf Rückübertragung. Heute werden die Großinvestitionen aus dem Westen oder dem Ausland weitgehend von gebietsfremden Konzernzentralen gelenkt. Ein international aufgestellter Mittelstand ist erst im Entstehen. Infolge einer gegenüber dem Westen unterdurchschnittlichen Dichte an Führungszentralen fehlen im Osten systematisch rund 30 Prozent der Wertschöpfung für zentrale Funktionen, vor allem für die Unternehmenssteuerung sowie für Forschung und Entwicklung. In der Wirtschaftsstruktur schlägt sich dies in einer gegenüber dem Westen geringeren Export- und größeren Vorleistungsorientierung nieder. Das erklärt auch die im Osten niedrigeren Einkommensteueraufkommen und Vermögen. Die Erbschaftsteuerstatistik macht deutlich, dass in Ostdeutschland beheimatetes Eigentum weitgehend im Westen vererbt wird.

Oft entschieden Zufälle über die Personen, die als „Politiker der ersten Stunde“ aus dem Westen oder dem Osten die Wirtschaft reorganisierten. Das Überleben des Innovationspotenzials, für die Treuhand kein Kriterium des Privatisierungserfolgs, wurde beispielsweise in Sachsen über ausgegründete Forschungs-GmbHs gewährleistet. Das Land nimmt im Jahr 2007 mit rund 300 Euro pro Einwohner für private Forschung und Entwicklung einen Spitzenplatz in Ostdeutschland ein. Brandenburg hat nur ein Viertel, das Vorbild Baden-Württemberg hingegen das Vierfache dieses Niveaus.

Auf welche Wirtschaftsstruktur sollte die erneuerte materielle Infrastruktur der ostdeutschen Wirtschaft ausgerichtet werden? Die Offenheit dieser Frage machte Fehler unvermeidbar. Zu kritisieren ist allenfalls, dass oft besonders teure, weil zentralistische Systeme bei der Wasserversorgung und bei Kläranlagen aufgebaut wurden. Ob die heute ersichtlichen Überinvestitionen auch in Zukunft noch so negativ eingeschätzt werden, muss sich erst noch zeigen. Die großen Investitionen in die überörtliche Verkehrsinfrastruktur, inzwischen ein innerdeutscher politischer Streitfall, sollten vor allem als notwendige Voraussetzung für die europäische Integration angesehen werden.

### *Die Zukunft des Ostens: Technologieorientierte Wirtschaftszweige*

Der Süden der neuen Bundesländer hat in den vergangenen Jahren seine Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten erheblich gesteigert. Ein Zeichen dafür ist, dass hier beispielsweise die beiden einzigen ostdeutschen Preisträger des Spitzencluster-Wettbewerbs des Bundes beheimatet sind.

Aber trotz erfolgreicher Städte wie Jena, Chemnitz oder Dresden wurde der Einkommensabstand von rund 30 Prozent zu vergleichbaren Städten des Westens bisher nicht aufgeholt. Wurde durch die seitens der DDR gesetzten Vorbedingungen und die konkreten wirtschaftspolitischen Entscheidungen nach 1990 ein kaum zu verlassender Entwicklungspfad gesetzt? Wenn ja, was sind dann die richtigen Strategien?

Ausländische Investoren schätzen die wissenschaftliche Infrastruktur (Hochschulen, Forschungseinrichtungen) in den neuen Ländern als einen – auch im Vergleich zu vielen Staaten Mittel- und Osteuropas – vorteilhaften Standortfaktor. Diese Attraktivität dominiert auch die als wichtig anerkannte einzelbetriebliche Förderung. Wenn Humankapital und Innovationspotenzial wesentliche Voraussetzungen des langfristigen Erfolgs sind, dann zeigt die Analyse der ostdeutschen Wirtschaft, dass ihr Rückstand vor allem strukturbedingt ist: Die deutlich geringere industrielle Forschungsintensität im Osten ist, wie empirische Analysen belegen, durch die sektoralen Unterschiede zum Westen sowie durch die unterschiedlichen Betriebsgrößen in Ost und West bedingt. Diese Strukturunterschiede gilt es abzubauen, wenn der Osten auf die Überholspur will.

Die Voraussetzungen für einen Entwicklungspfad mit erhöhter wirtschaftlicher Dynamik sind im südlichen Teil der neuen Länder vergleichsweise günstig, da hier die starke Technologieorientierung von Bildungssystem, Forschungseinrichtungen und Betrieben der DDR-Zeit in die Gegenwart gerettet werden konnte. Untersucht man die Gebiete, auf denen ehemalige DDR-Betriebe weltmarktfähig oder sogar technologieführend sind, stößt man auf alte Fundamente: Nano- und Materialtechnologie, Mikroelektronik, Solartechnologie, Spezialmaschinenbau, Gießereitechnik, Optik oder Messtechnik beruhen auf einer Tradition, die schon vor 1990 und genau genommen bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts die Region auszeichnete. Diese innovativen regionalen Milieus gilt es zu nutzen, um die Wirtschaftsstruktur zu verbreitern und zu internationalisieren. Damit werden sich die Wege der Förderung in Zukunft ändern müssen. Das industrielle Forschungs- und Innovationspotenzial lässt sich nur begrenzt durch ein Mehr an Förderung oder durch andere innovationspolitische Instrumente im vorhandenen Betriebsbestand ausweiten. Die Entwicklung der industriellen Basis muss verstärkt in Richtung technologie- und exportorientierter Funktionen expandieren. Neben der Unterstützung innovativer Milieus und technologieorientierter Gründungen bedarf es dazu auch einer investorenfreundlichen Standortpolitik. ■



## Das Sozialsystem hätte vor der Wiedervereinigung reformiert werden müssen

*Prof. Dr. Hans Tietmeyer  
Bundesbankpräsident a. D.*

■ Der deutsche Vereinigungsprozess war ein Vorgang ohne hinreichende Kenntnis der tatsächlichen Ausgangslage in der DDR und ohne Rückgriff auf Erfahrungen aus vergleichbaren Vorgängen in anderen Ländern. Das gilt insbesondere für den raschen Übergang zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990. Deswegen ist nicht verwunderlich, dass es dabei neben dem unbezweifelbaren wirtschaftlichen und politischen Gesamterfolg in Teilbereichen auch zu fehlerhaften Entscheidungen gekommen ist, die teilweise noch heute nachwirken.

*Währungsumstellung: Das Umtauschverhältnis war politisch alternativlos*

Entgegen dem vor allem unter Ökonomen vorherrschenden Urteil liegt der zentrale Fehler weniger im oft zitierten Umtauschverhältnis der Währungen von angeblich 1 zu 1. Dieser Vorwurf trifft nur zum Teil zu. Richtig ist, dass laufende Zahlungen sowie Banknoten und begrenzte Guthaben natürlicher Personen bei Kreditinstituten im Verhältnis 1 zu 1 umgestellt wurden; größere Guthaben sowie Forderungen und Verbindlichkeiten wurden jedoch im Verhältnis 2 zu 1 umgestellt, sodass zumindest das Volumen der DDR-Mark nahezu nur zur Hälfte übertragen wurde.

Insbesondere die Umstellung von Löhnen, Gehältern und Renten war jedoch angesichts der großen, damals allerdings nur schwer im Detail abschätzbaren Produktivitätsunterschiede ökonomisch sicherlich problematisch. Auch die Deutsche Bundesbank hatte deswegen zu Recht für eine generelle Umstellung von höchstens 2 zu 1 plädiert. Diese generelle Umstellungsrate konnte jedoch angesichts des politischen Widerstands in der Bevölkerung der DDR auch bei den westdeutschen Politikern, die offenbar im ersten freien Wahlkampf in der DDR Anfang 1990 den Wählern entsprechende Zusagen gemacht hatten, nicht durchgesetzt werden. Man befürchtete – wohl nicht zu Unrecht – bei einer anderen Umstellungsrate eine Massenflucht, die nur durch eine von westlicher Seite zu errichtende Grenzsperrung hätte gestoppt werden können.

Nachdem sich die Verhandlungspartner der damals noch existierenden DDR – trotz zunächst heftiger Widerstände – zur vollen Übertragung der währungspolitischen Kompetenzen der dortigen Staatsbank auf die Deutsche Bundesbank und zur Übernahme der freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik bereit erklärten sowie die Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion als Schritt in Richtung auf die Herstellung der staatlichen Einheit anerkannten, gab es auch für die politischen Verantwortsträger in der Bundesrepublik keine realistische Alternative mehr. Eine andere Lösung hätte nur durch Errichtung einer neuen deutschen Grenzkontrolle – dieses Mal von westlicher Seite – erreicht werden können. Deshalb war die Akzeptanz der genannten Kombination der Umstellungssätze wohl die einzige realistische und politisch vertretbare Lösung. Die zum 1. Juli 1990 erfolgte Umstellung konnte aufgrund der Vorbereitungen durch die Bundesbank ohne größere Probleme vollzogen werden.

Diesem insgesamt erfolgreichen Umstellungsprozess folgte dann schon nach wenigen Monaten und erfolgreichen Verhandlungen beider Regierungen am 3. Oktober 1990 die politische Vereinigung beider Teile Deutschlands. Und der seitherige Vereinigungsprozess ist nicht nur unumkehrbar geworden; er war und ist bisher zweifellos auch insgesamt ökonomisch und politisch ein Erfolg – allen bestehenden wirtschaftlichen, mentalen und politischen Problemen zum Trotz.

*Sozialleistungen sind anzugleichen, aber ohne die wirtschaftliche Grundlage zu gefährden*

Sicherlich sind im Vereinigungsprozess sowohl bei den damaligen Verhandlungen wie insbesondere bei den darauffolgenden Entscheidungen auf beiden Seiten auch Fehler gemacht worden. Zentral ist: So notwendig im Zusammenhang mit der Übertragung der Währung auch die Übertragung der Wirtschafts- und Sozialordnung insgesamt war, ein erheblicher Teil der im Westen

entwickelten sozialstaatlichen Regeln und Finanzierungen hätte zuvor reformiert werden müssen. Zumindest das, was später nach heftigen Auseinandersetzungen im vereinigten Deutschland an Reformen des Sozialsystems durchgesetzt wurde, hätte mit nahezu allen Teilen schon vor oder spätestens im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung durchgesetzt werden müssen. Dann wären nicht nur die Belastungen durch die noch immer beträchtlichen Kosten vieler Sozialtransfers niedriger ausgefallen und viele wirtschaftliche Anpassungen in Ost und West erleichtert worden. Die erweiterte Bundesrepublik hätte insgesamt auch ihre Wachstumschancen schon früher verbessert.

Leider sind die notwendigen Änderungen des Sozialsystems in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren durch die damaligen politischen de-facto-Mehrheiten verhindert worden. Für den wirtschaftlichen Wiedervereinigungsprozess war und ist dies noch heute eine – inzwischen allerdings reduzierte – Hypothek. Die öffentlichen Sozialleistungen sollten in der gesamten Bundesrepublik möglichst gleichwertig sein. Sie dürfen jedoch die wirtschaftliche Grundlage und die notwendige Beschäftigung nicht gefährden. Der Reformprozess muss deswegen in Gesamtdeutschland weitergeführt werden. ■



## Die Grenzen des Möglichen bei der deutschen Vereinigung

*Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué  
Finanzminister von Sachsen-Anhalt a. D.,  
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*

■ Der Mauerfall am 9. November 1989 war ein großartiger Sieg der Freiheit – und zudem ein lautes Startsignal der Mobilität für die DDR-Bürger. Ab diesem Tag konnte jeder ostdeutsche Arbeitnehmer als deutscher Staatsbürger in den nahe gelegenen Westen abwandern. Die Verlockung war sehr groß, denn es gab kaum natürliche Hindernisse: gleiche Sprache, gleiche Kultur, gleiche industrielle Tradition, aber im Westen ein hochmoderner Kapitalstock, eine im Weltmarkt bewährte Produktpalette, recht sichere Arbeitsplätze und vor allem hohe Löhne.

Von *Bismarck* stammt der Satz: „Die Politik ist die Kunst des Möglichen.“ Nach dem Mauerfall machte die Mobilität der Menschen die Spielräume für das Mögliche extrem eng, denn jede wichtige Weichenstellung hatte fortan drei Grundbedingungen zu erfüllen: Sie musste schnell umgesetzt werden; sie musste Vertrauen schaffen; und sie musste Löhne in Aussicht stellen, die nicht allzu weit unter dem westdeutschen Niveau liegen. Die Politik erkannte dies. Sie traf mutige Entscheidungen. Ergebnisse waren die Wirtschafts- und Währungsunion, die Privatisierung ostdeutscher Betriebe durch die Treuhandanstalt sowie der Beginn einer massiven Wirtschaftsförderung.

Mitte 1990 wurde im Osten die D-Mark eingeführt. Von nun an gab es stabiles Geld. Dies war ein wichtiger Schritt der Vertrauensbildung. Kritisiert wird die Währungsunion allerdings bis heute dafür, dass sie durch den Umstellungskurs von Ost-Mark zu D-Mark von 1 zu 1 zu einer drastischen Erhöhung der Lohnkosten im Osten geführt habe – und damit zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie. Tatsächlich betrug das Lohnniveau des

Ostens nach der Umstellung etwa ein Drittel des Westens. Ohne Zweifel hätte ein Umrechnungskurs von etwa zwei Ost-Mark für eine D-Mark die Arbeit im Osten verbilligt, auf ein Sechstel des Westniveaus. Aber für wie lange? Sollte in Magdeburg, Erfurt und Chemnitz der Lohn ein Sechstel des Niveaus von Hannover, Kassel und Nürnberg betragen? Das ist, wenn Arbeitnehmer mobil sind, bestenfalls Träumerei. Nur mit staatlichen Lohnkontrollen und massiven Mobilitätsbarrieren wären ein Anstieg der Löhne und ein Anschwellen der Abwanderung zu verhindern gewesen. Dies hätte bedeutet: eine neue Mauer – und das kam nicht infrage. Insofern geht die Missbilligung des Umstellungskurses im Rückblick an den damals realisierbaren Möglichkeiten vorbei.

### *Konsequente Privatisierung statt dauerhafter Subventionierung maroder Betriebe*

Ähnliches gilt für das Tempo der Privatisierung. Die Treuhandanstalt arbeitete in Rekordgeschwindigkeit. Bei ihrer Auflösung Ende 1994 war der Großteil der 14 000 Unternehmen bzw. Unternehmensteile veräußert. Es war ein gigantischer Kraftakt, nicht ohne Erfolg. Es gelang, einen industriellen Kern zu schaffen, der zukunftsfähig war. Die Investitions- und Beschäftigungszusagen wurden im Wesentlichen eingehalten, die meisten Geschäftsmodelle erwiesen sich als tragfähig. Ein beträchtlicher Teil der ostdeutschen Industriebetriebe, die heute rentabel arbeiten, stammt aus ehemaligen Unternehmen der Treuhandanstalt. Hinzu kommt eine Leistung, die oft übersehen wird: Es kam nicht zu einer Dauersubventionierung von maroden Industriestätten. Genau vor dieser Horrorvision hatten viele Ökonomen zu Recht gewarnt.

Auf der Negativseite der Treuhandbilanz stand ein Defizit von über 200 Milliarden D-Mark zulasten des Steuerzahlers und der Abbau von etwa 2,5 Millionen industriellen Arbeitsplätzen. Hinzu kamen kriminelle Machenschaften und eine schwere Diskreditierung in Teilen der ostdeutschen Bevölkerung. Emotional war dies verständlich, denn es lag nahe, dem wirtschaftlichen Aufräumkommando die Schuld für verlorene Arbeitsplätze anzulasten. Volkswirtschaftlich sehen die Dinge allerdings anders aus. Die Treuhandanstalt übernahm einen industriellen Kapitalstock, der sich fast durchweg als verschlissen und veraltet herausstellte. Viel schlimmer noch war die Tatsache, dass nur wenige Industrieunternehmen Markenprodukte vorweisen konnten, die bei radikaler Modernisierung noch eine profitable Absatzchance hatten. Dort, wo es solche Produkte gab, lief der Prozess recht reibungslos. So konnten zum Beispiel in der Ernährungswirtschaft Brauereien mit berühmten Marken aus der Vorkriegszeit (Radeberger Pils, Köstritzer Schwarzbier) zügig verkauft werden, und die Biere tauchten in modernisiertem Gewand sehr schnell und erfolgreich auf dem gesamtdeutschen Markt wieder auf.

In den Investitionsgüter- und Grundstoffindustrien – vom Fahrzeug- und Maschinenbau über die Feinmechanik und Elektrotechnik bis hin zur Chemie – war dies alles sehr viel schwieriger. Hier zeigte sich der Flurschaden des Sozialismus in seiner ganzen Tragweite. In den vier Jahrzehnten der Abschottung vom Weltmarkt hatten längst westliche Konkurrenten alle Marktnischen der technischen Spezialisierung besetzt. Tatsächlich liegt es im Rückblick nahe, das Ausmaß von Treuhanddefizit und Personalabbau als jenen Preis zu interpretieren, den die Wirtschaft Ostdeutschlands entrichten musste, um in der laufenden Globalisierung überhaupt noch einmal am Weltmarkt Fuß zu fassen. Weil die ostdeutschen Arbeitnehmer stets die Alternative hatten, im Westen zu arbeiten, war es nicht möglich, jenen Teil der Industrie zu erhalten, dessen Produktpalette am Weltmarkt nur einen sehr kleinen Bruchteil der westdeut-

schen Wertschöpfung pro Arbeitsplatz erwirtschaftete. Dieser Teil der Industrie musste verschwinden. Es gab einfach nicht die Möglichkeit des evolutionären Wandels mit Industrielöhnen wie in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen, die damals bei unter 20 Prozent des westdeutschen Niveaus lagen und selbst heute noch 30 Prozent nicht überschreiten.

### *Die Wirtschaftsförderung trägt Früchte*

Parallel zur Treuhandtätigkeit lief die Wirtschaftsförderung an: Ausbau und Renovierung der Infrastruktur sowie Förderung von Neuansiedlungen und Erweiterungsinvestitionen der Industrie. Die Förderung wirkte. Zunächst gab es einen Boom der Bauwirtschaft, der zügig zur Erneuerung des Baubestands, aber auch zu hohen Leerständen führte, weshalb die Förderung zu Recht immer stärker auf das verarbeitende Gewerbe konzentriert wurde. Dem Bauboom folgte ein kräftiges Wachstum der industriellen Wertschöpfung, das bis 2008 anhielt und seit einigen Jahren sogar wieder die Beschäftigung ein Stück weit nach oben gezogen hat. Die Ergebnisse sind heute in der Statistik ablesbar: Wurden 1992 gerade mal 3,5 Prozent der gesamtdeutschen Industrieproduktion im Osten erstellt, so betrug 2008 der Anteil wieder fast zehn Prozent. Während die Bauwirtschaft seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich schrumpfte, gewann das verarbeitende Gewerbe wieder einen prominenten Platz.

Auch in der wirtschaftlichen Leistungskraft gab es deutliche Fortschritte. Ein ostdeutscher Industriebeschäftigter erwirtschaftet heute pro Jahr fast 80 Prozent der Wertschöpfung seines westdeutschen Kollegen; 1991 waren es weniger als ein Viertel, um die Jahrtausendwende etwa zwei Drittel. Von einer Stagnation des Aufholprozesses kann also nicht die Rede sein, zumindest nicht in der Industrie. Gesamtwirtschaftlich dagegen verlief der Zuwachs der Produktivität in jüngerer Zeit schleppend, nach anfänglich rasantem Tempo. Dies liegt vor allem an der Schrumpfung der Bauwirtschaft, der Stagnation der Dienstleistungsgewerbe und dem Rückgang staatlicher Aktivität. Dabei handelt es sich um notwendige Anpassungen: Nur durch einen Strukturwandel weg von der binnenmarktorientierten Produktion von Bauleistungen und Diensten hin zum exportfähigen verarbeitenden Gewerbe kann der Osten aus seiner Transferabhängigkeit herauswachsen. Die Entwicklung der letzten Jahre geht deshalb volkswirtschaftlich in die richtige Richtung. Und dies lässt sich auch an der schrumpfenden Lücke zwischen Verbrauch und Produktion im Osten ablesen: Die Abhängigkeit von Transfers hat deutlich abgenommen.

Bei allen Fortschritten der Industrie verbleibt derzeit das zählebig innerdeutsche Gefälle der Produktivität. Im Jahr 2008 betrug die Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen 78,3 Prozent des Westens; pro Arbeitsstunde waren es 71 Prozent, da die Arbeitszeit in der ostdeutschen Industrie rund zehn Prozent höher liegt als im Westen. Wie lässt sich dieser Rückstand erklären? Alle Indizien sprechen dafür, dass der Hauptgrund in der Art der Produkte liegt, die im Osten hergestellt werden. Sie haben offenbar Charakteristika, die im Durchschnitt eine niedrigere Wertschöpfung pro Arbeitseinsatz erzielen als ihre westlichen Gegenstücke. Sie sind weniger forschungsorientiert, denn die industrielle Forschung und Entwicklung bleibt immer noch sehr stark auf den Westen Deutschlands konzentriert. Und auch die Exportausrichtung ist in Ostdeutschland noch immer schwächer als im Westen, wenngleich sich der Abstand in den letzten Jahren deutlich verringert hat.

### *Ostdeutschland fehlt noch Innovationskraft*

Kurzum: Die ostdeutsche Industrie ist doch noch immer zum Großteil eine verlängerte Werkbank des Westens. Direktinvestitionen westlicher Firmen haben viel Modernität und Effizienz gebracht, aber wenige Brutstätten des Wissens und industrieller Innovationskraft. Ein Teilerfolg – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Dabei bedeutet die strukturelle Schwäche der ostdeutschen Industrie keineswegs einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings liegt dies vor allem an einem Lohnniveau, das seit über zehn Jahren bei 67 bis 68 Prozent des Westniveaus verharrt. Die ostdeutschen Industrielöhne sind also fast exakt dem westdeutschen Trend gefolgt und nicht dem sehr viel steileren Aufwärtstrend der Arbeitsproduktivität im Osten. Entsprechend sind die Lohnstückkosten, gemessen als das Verhältnis von Arbeitskosten zu Arbeitsproduktivität, relativ zum Westen kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2008 lagen sie im verarbeitenden Gewerbe bei 86 Prozent des Westniveaus. Industriell ist also der Osten ein überaus wettbewerbsfähiger Standort geworden. Der Hauptgrund für diese Entwicklung liegt in der Erosion des Flächentarifvertrags. Der Anteil der Industrieunternehmen, die tarifvertraglich gebunden sind, ist nach allen Maßstäben weit niedriger als im Westen. Offenbar haben sich auf breiter Front betriebsnahe Lösungen durchgesetzt, die hohe Flexibilität gewährleisten und die Löhne auf einem wettbewerbsfähigen Niveau halten.

Der Aufbau Ost war zweifellos sehr teuer, weit über eine Billion Euro. Was ist er wirtschaftlich wert? Zweifellos hat er geholfen, das Ausbluten des Ostens durch Abwanderung drastisch einzudämmen, wenngleich auch heute noch pro Jahr rund 50 000 Menschen mehr die Region verlassen als zuwandern. Ansonsten hilft ein Blick auf die mitteleuropäischen Nachbarländer, um die Leistung zu ermessen. Vor allem auf Tschechien, ein Land, das als hoch entwickelte Industrieregion sowohl in der Zwischenkriegszeit als auch in den vierzig Jahren der sozialistischen Abschottung die größte strukturelle Ähnlichkeit mit Ostdeutschland hatte. Wo steht die tschechische Industrie heute? Die Antwort lautet für 2007: Bei etwa 31 Prozent der Arbeitsproduktivität von West- und 41 Prozent von Ostdeutschland, und damit wohl viel niedriger als in der Zwischenkriegszeit. Ostdeutschland hat einen guten Mittelfeldplatz erobert – noch ein Stück weg vom Westen, aber mit großem Abstand vor den postsozialistischen Nachbarländern aus Mitteleuropa. Hierin vor allem liegt der Wert des „Aufbau Ost“.

Was kann die Wirtschaftspolitik tun, um Ostdeutschland weiter voranzubringen? Sie muss versuchen, den Osten als Industriestandort zu stärken, und zwar in Größe und Produktivität. Dies muss die Stoßrichtung der Politik werden. Dabei bedarf es einer Umschichtung von Mitteln: weg von Projekten der Arbeitsbeschaffung und der Verkehrsinfrastruktur hin zu Maßnahmen, die der ostdeutschen Industrie zu mehr Innovationskraft verhelfen; von der Finanzierung öffentlicher Forschung und Wissenschaft vor allem in technischen Disziplinen bis hin zu Ansiedlungsoffensiven der kommunalen Wirtschaftsförderung. Nur so lässt sich der Flurschaden sozialistischer Abschottung irgendwann beseitigen. Bis dahin bleibt die Vollendung der deutschen Einheit eine nationale Aufgabe.<sup>1</sup> ■

<sup>1</sup> Zum vorliegenden Text vgl. auch Karl-Heinz Paqué, Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit, München 2009.

## Fünf Jahre Hartz IV: Zwischenbilanz und Reformbedarf

*Prof. Dr. Matthias Knuth  
Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen*

Vor nunmehr gut fünf Jahren, am 1. Januar 2005, wurde die tief greifendste Sozial- und Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik durchgeführt. Das System der Unterhaltssicherung bei Erwerbslosigkeit sowie die Organisation der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden gleichzeitig und grundlegend verändert.

Die Zielsetzungen der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialreform im Jahr 2005 waren komplex. Ausgelöst durch von Zyklus zu Zyklus steigende Sockelarbeitslosigkeit und durch einen Skandal um die Vermittlungszahlen der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, stand die Verbesserung der Arbeitsvermittlung im Vordergrund. Das übergreifende Ziel der von der Bundesregierung eingesetzten und nach ihrem Vorsitzenden *Peter Hartz* benannten Hartz-Kommission war, das Niveau der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer, also durch raschere Wiederbeschäftigung, zu senken.

Vor allem der vierte gesetzgeberische Schritt zur Umsetzung der Kommissionsvorschläge – „Hartz-IV“ genannt – sollte dieses Ziel erreichen: durch Verstärkung der Arbeitsanreize bei im Vergleich zur abgeschafften Arbeitslosenhilfe niedrigeren Leistungssätzen, durch eine gleitende Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen sowie durch Verschärfung der Kriterien zumutbarer Arbeit.<sup>1</sup> Die Kommunen sollten durch Überführung der erwerbsfähigen Bezieher aus der Sozialhilfe in das neue, überwiegend vom Bund finanzierte System entlastet werden. Langfristig versprach sich auch der Bund Einsparungen durch eine sinkende Zahl der Leistungsbezieher.

### *Wer sind die Hartz-IV-Empfänger?*

Das durch Hartz IV eingeführte Arbeitslosengeld (ALG) II löste die Arbeitslosenhilfe als Anschlussleistung nach Erschöpfung des Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung ab. Im Januar 2010 erhielten 4,9 Millionen Personen, das sind 9,1 Prozent der Bevölkerung im Alter von 15

bis unter 65 Jahren, als erwerbsfähige Hilfebedürftige Arbeitslosengeld II.<sup>2</sup> Die nichterwerbsfähigen Hilfebedürftigen – das sind die Angehörigen, überwiegend die Kinder unter 15 Jahren der ALG-II-Bezieher – erhalten Sozialgeld. In Deutschland lebt jedes sechste Kind unter 15 Jahren in einem Hartz-IV-Haushalt. Unter Einschluss der 1,8 Millionen Bezieher von Sozialgeld gehören insgesamt 6,7 Millionen Personen in den sogenannten Rechtskreis des Sozialgesetzbuches (SGB) II. Sie machen 10,3 Prozent der Bevölkerung unter 65 Jahren aus, mit beträchtlicher Spannweite zwischen 4,9 Prozent in Bayern und 21,3 Prozent in Berlin.

Im öffentlichen Sprachgebrauch werden die Bezieher von ALG II meistens als Langzeitarbeitslose bezeichnet. Demgegenüber sind jedoch zwei Tatsachen hervorzuheben:

■ Erstens ist derzeit eine 54-prozentige Mehrheit der ALG-II-Bezieher nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit nicht arbeitslos, folglich auch nicht langzeitarbeitslos. Dabei handelt es sich vielmehr um Schüler ab 15, Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren, Erkrankte, Teilnehmer an Maßnahmen einschließlich der an private Arbeitsvermittler Verwiesenen, dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehende Ältere ab 59 sowie Erwerbstätige, die mehr als 15 Wochenstunden arbeiten, zur Deckung ihres Lebensunterhaltes jedoch auf ergänzende Leistungen angewiesen sind. Aufgrund der Einbeziehung der ehemaligen Sozialhilfeempfänger sowie der früher durch die Arbeitslosenhilfe des Hauptnährers mitversorgten Angehörigen in das neue System befinden sich darin viele Personen, die nach der weiten gesetzlichen Definition erwerbsfähig sind,

<sup>1</sup> Vgl. Peter Hartz et al., *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin 2002.

<sup>2</sup> Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein (§ 8 Absatz 1 SGB II).

aber dennoch dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen oder aufgrund ihrer gesundheitlichen Verfassung keine Chance auf Einstellung haben.

■ Zweitens ist der direkte Übergang aus dem Bezug von Arbeitslosengeld in den Bezug von ALG II seltener als zunächst erwartet und gemeinhin angenommen – er machte von Oktober 2008 bis September 2009 gerade einmal 10,2 Prozent der Zugänge in den ALG-II-Bezug aus. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen im Bezug von ALG II im Dezember 2009 betrug 771 000 – das sind gerade 16 Prozent der Bezieher von ALG II. Allerdings ist richtig, dass es sich bei einer wachsenden Mehrheit im Bestand um Langzeitbezieher über zwölf Monate handelt, im Jahr 2007 waren es 78 Prozent. Betrachtet man dagegen die Abgänge aus dem Leistungsbezug, so haben 47,1 Prozent dieser Fälle weniger als ein Jahr gedauert. Wem das widersprüchlich erscheint, der möge sich eine Sanddüne im Wind vorstellen: An der Oberfläche bewegt sich der Sand schnell, dennoch ist der Sockel fest. Der Umschlag an der Oberfläche bewirkt, dass bis Ende 2008 rund 12,6 Millionen Menschen zumindest vorübergehend Leistungen aus Hartz IV bezogen haben.

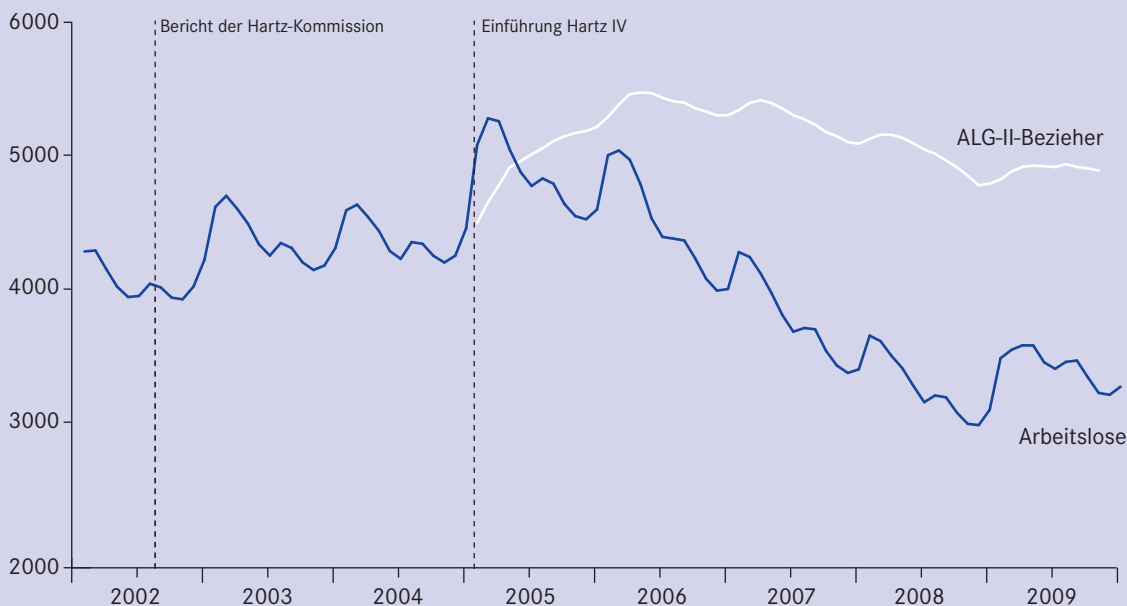
Etwa 28 Prozent der ALG-II-Beziehenden wiesen 2007 einen Migrationshintergrund auf; diese Per-

sonengruppe bezieht doppelt so häufig ALG II wie die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Knapp 30 Prozent der ALG II Beziehenden mit Migrationshintergrund geben an, im Ausland einen Abschluss erworben zu haben, der in Deutschland nicht anerkannt wurde. Diese Personen erscheinen in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit als „ohne Berufsausbildung“, was zur irrigen Angabe führt, dass 77,1 Prozent aller arbeitslosen Ausländer über keine Berufsausbildung verfüge.

Hartz IV ist somit ein Sammelbecken der verschiedensten Lebenslagen: Neben der den öffentlichen Diskurs dominierenden Figur des langjährig beschäftigten Familienvaters, der Opfer einer Betriebsschließung wird und seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft hat, finden sich Hochschulabsolventen, Alkohol- und Drogenabhängige, Alleinerziehende ohne Kinderbetreuungsmöglichkeit, kinderreiche Familien, bankrotte Selbstständige sowie Existenzgründer, die aus ihren Aktivitäten noch keinen Existenz sichernden Gewinn ziehen können. Offensichtlich ist es nicht einfach, für diese heterogene Gruppe Politik zu machen oder Dienstleistungen anzubieten, die allen gerecht werden. Aber das Ziel der Reform war nun einmal, alle diese Lebenslagen unter einer „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammenzuführen.

## Arbeitslose und Bezieher von Arbeitslosengeld II

Angaben in Tausend



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 1

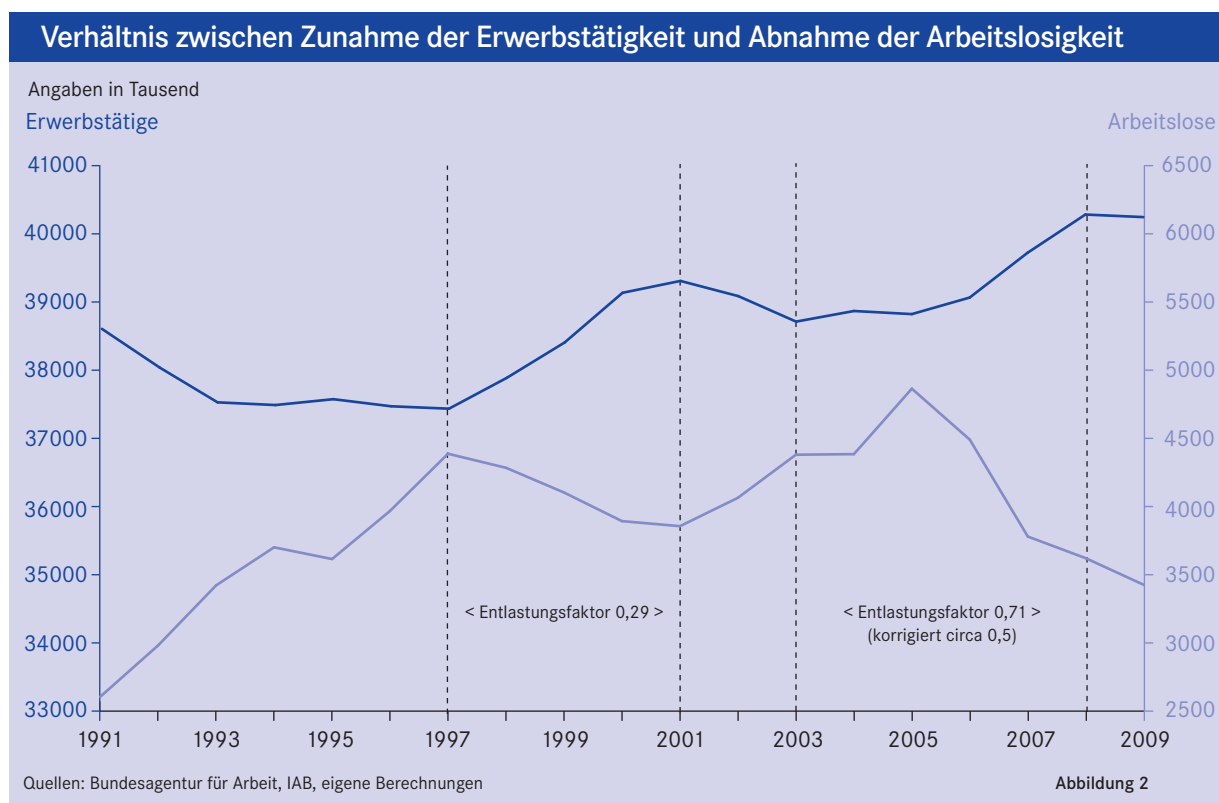
*Wirkungen der Reform auf Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit*

Die Hartz-Kommission versprach einen Abbau der Arbeitslosigkeit innerhalb von drei Jahren um zwei Millionen auf zwei Millionen zum 31. Dezember 2005. Tatsächlich betrug die Zahl der Arbeitslosen Ende Dezember 2005 rund 4,6 Millionen, das heißt 600 000 mehr als bei der Vorlage des Kommissionsberichts im August 2002 (Abbildung 1). Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende stieg die statistisch ausgewiesene Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2005 kräftig an. Dieser von der Politik nicht einkalkulierte Hartz-IV-Effekt beruhte darauf, dass ehemalige Sozialhilfempfeänger und nichterwerbstätige Angehörige von ehemaligen Arbeitslosenhilfe Beziehenden durch den Systemwechsel in die Arbeitslosigkeit hinein definiert wurden.

Bis zum Jahr 2008 sank die Arbeitslosigkeit auf jahresdurchschnittlich 3,3 Millionen – also gerade einmal 700 000 weniger als bei Vorlage des Kommissionsberichts. Gegenüber 2005 ist das immerhin ein Rückgang der Arbeitslosigkeit um fast 1,6 Millionen auf ein Niveau, das seit Anfang der 1990er Jahre nicht mehr erreicht wurde. Nur: Der Bezug von ALG II hat sich demgegenüber kaum verringert und lag 2009 auf dem Niveau des Früh-

jahrs 2005. Denn der Bezug von Arbeitslosengeld II ist nicht an Arbeitslosigkeit gebunden, und es gibt viele Möglichkeiten, den amtlich definierten Status der Arbeitslosigkeit zumindest vorübergehend zu verlassen und trotzdem weiter ALG II zu beziehen.

Fraglich ist, inwieweit der Rückgang der Arbeitslosigkeit mit den Hartz-Reformen zu tun hat. Auf die ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I bis III) in den Jahren 2003 und 2004 hat das Niveau der Arbeitslosigkeit nicht erkennbar reagiert. Erst mit Hartz IV kam zunächst der technisch bedingte Anstieg und dann der Rückgang. Blendet man die Sonderentwicklung 2005/2006 jedoch aus und betrachtet die Differenzen zwischen den Tief- und Höhepunkten der Erwerbstätigkeit in den Jahren 1997, 2001, 2003 und 2008, lässt sich für die Aufschwungphasen das Verhältnis zwischen Zunahme der Erwerbstätigkeit und Abnahme der Arbeitslosigkeit als sogenannter Entlastungsfaktor berechnen (Abbildung 2). Dabei zeigt sich, dass die Zunahme der Erwerbstätigkeit zwischen 2003 und 2008 zu einem wesentlich größeren Anteil mit einer Abnahme der Arbeitslosigkeit einherging als zwischen 1997 und 2001.



## Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit



Das ist aber kein Beweis für die Wirksamkeit der Reformen. Andere Faktoren, zum Beispiel der demographische Wandel oder verstärkter Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, können ebenfalls eine Rolle gespielt haben, die auch ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zur Herausnahme aus der Arbeitslosenstatistik führen. Insbesondere die im Jahr 2008 jahresdurchschnittlich 315 000 Teilnehmer an sogenannten Ein-Euro-Jobs – einer Maßnahme des zweiten Arbeitsmarktes, die es 2003 noch nicht gab – schlagen hier zu Buche. Doch auch wenn man um diesen Effekt korrigiert, bleibt es dabei, dass das Beschäftigungswachstum im letzten Aufschwung nahezu doppelt so stark zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen hat wie im vorangegangenen Zyklus.

Veränderungen zeigen sich auch bei den Übergängen zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit (Abbildung 3): Während die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit 1999 bis 2001 trotz steigender Erwerbstätigkeit zurückgingen, nahmen sie von 2004 bis 2006 bei noch verhaltenem Beschäftigungswachstum wieder zu. Noch wichtiger ist der starke Rückgang bei den Zugängen aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, wodurch der Nachschub an „neuen“ Arbeitslosen ge-

drosselt wurde. Dieser Rückgang war 2004 bis 2007 viel stärker als während des Beschäftigungsaufschwungs 1997 bis 2001. Offensichtlich hat sich das Beschäftigungsverhalten der Betriebe geändert, was nicht auf die Reformen zurückgeführt werden kann – es sei denn, die Beschäftigten haben seit der Reform mehr Angst vor einem Arbeitsplatzverlust und sind deshalb zu Lohnseinbußen im Austausch für Beschäftigungsgarantien bereit. Entscheidend ist dann aber immer noch die Bereitschaft der Arbeitgeber, auf Entlassungen zu verzichten.

Für eine erhöhte Bereitschaft zu Lohnseinbußen sprechen Hinweise auf eine seit den Hartz-Reformen gestiegene subjektive Beschäftigungsunsicherheit.<sup>3</sup> Diese Unsicherheit wirkt offenbar nicht nur auf die Beschäftigten, sondern auch auf die Bezieher von Arbeitslosengeld, die vermeiden wollen, in Hartz IV abzustiegen, und die deshalb rasch und mit Abstrichen eine Arbeit annehmen. Hinzu kommt, dass Betriebe bei der Suche nach Arbeitskräften weniger bereits Beschäftigte abgeworben

<sup>3</sup> Vgl. Marcel Erlinghagen, Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz. Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 02, 2010.

und daher mehr aus dem Reservoir der Arbeitslosen eingestellt haben. Dieser Effekt wirkt sich jedoch viel stärker bei denen aus, die den Abstieg in Hartz IV vermeiden wollen als bei denen, die schon abgestiegen sind.<sup>4</sup> Insofern ist es nicht weit hergeholt, wenn die Wochenzeitung „Die Zeit“ kürzlich Hartz IV als „Gesetz der Angst“ bezeichnet hat.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit hat sich seit 2005 viel stärker bei den Beziehern von Arbeitslosengeld als bei den Hartz-IV-Empfängern vollzogen, weshalb der Anteil der noch versicherten Arbeitslosen an allen Arbeitslosen immer kleiner geworden ist. Das liegt vor allem daran, dass sie eine etwa fünfmal so hohe Wahrscheinlichkeit haben, ihre Arbeitslosigkeit durch Übergang in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit zu beenden. Wenn gleichzeitig wenige neue Arbeitslose durch Entlassung nachkommen, kommt es zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit. Zugleich verschlechtern sich aber die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, wenn Neueinstellungen immer häufiger zu Bedingungen stattfinden, die für bereits Beschäftigte nicht attraktiv sind.

### *Stiefkind Arbeitsvermittlung, aber Fortschritte in der Aktivierung*

Im Auftrag der Bundesregierung an die Hartz-Kommission hieß es: „Die Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit wird neu konzipiert, um aussagekräftige und valide Daten zu liefern.“ Seitdem ist es schwierig geworden, Vermittlungsdaten zu finden. Wurde früher mit „Einschaltquoten“ und „Marktanteilen“ der Eindruck erweckt, die Aktivitäten der Bundesanstalt seien bedeutsam für das Geschehen am Arbeitsmarkt, so übt sich die heutige Bundesagentur in Bescheidenheit bis zur Selbstverleugnung. Die Angaben in der Abgangstatistik der Arbeitslosigkeit sind insofern zweifelhaft, als auch Ein-Euro-Jobs und andere Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes als Vermittlung zählen. Vermittlungen in ungeforderte Beschäftigung finden sich nur in den sogenannten Eingliederungsbilanzen und das nur für 2007 und 2008, ohne Daten der kommunalen Träger. „Im Zentrum der Arbeit des JobCenter steht der Vermittlungsprozess“, so hatte die Hartz-Kommission verkündet; die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus.

4 Vgl. Stefan Bender/Susanne Koch/Susanne Messmann/Ulrich Walwei, Was muten sich Arbeitslose zu. Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB Discussion Paper 23, 2007.

Insbesondere für Bezieher von ALG II ist die Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung ein seltenes Ereignis – egal, ob man die Arbeitslosen oder alle Bezieher dieser Leistung in den Nenner der Vermittlungsquote setzt.<sup>5</sup> Die Bundesagentur für Arbeit weist darauf hin, dass die Nutzung von Selbstinformationssystemen und die Förderung durch Maßnahmenträger auch zur Anbahnung von Kontakten mit Arbeitgebern führen. Das Ziel ist nicht die Vermittlung als solche, sondern die Aktivierung zur Arbeitsaufnahme. Bei allem Respekt vor der Förderung der Eigeninitiative wären von einer Reform, in deren Zentrum die Vermittlung stand, dennoch eindrucksvollere Vermittlungserfolge zu erwarten gewesen.

Im Bericht der Hartz-Kommission heißt es: „Wegweisend ist der Leitbildwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, der im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU steht.“ Aktivierende Sozialpolitik reagiert auf die Befürchtung, die Bezieher von Sozialleistungen würden sich in diesem Zustand einrichten. Daher genüge es nicht, ihre materielle Existenz zu sichern, sondern man müsse ihr Verhalten – im Fall von Arbeitslosigkeit also vor allem ihre Stellensuche – beeinflussen. Das Sozialgesetzbuch II ist das größte soziale Sicherungssystem, das den Anspruch erhebt, Einfluss auf das Verhalten seiner Klienten zu nehmen. Die Hartz-Kommission schlägt vor: „Der Grundsatz ‚Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen‘ als Leitorientierung für die Gestaltung der Dienstleistungsbeziehung beinhaltet verhaltensstützende Maßnahmen und schließt verhaltensbeeinflussende Maßnahmen zur Sicherung des Erfolges der vereinbarten und eingeleiteten Schritte nicht aus.“<sup>6</sup>

Verhaltensbeeinflussung braucht neben Verhaltensregeln vor allem Personal, das die Einhaltung dieser Regeln durchsetzt und – weil niemand allein durch das Befolgen von Regeln einen Arbeitsplatz finden wird – zielführende Anregungen gibt. Ein wesentlicher Punkt der Reform war deshalb die Aufstockung bzw. Umschichtung von Personal, um intensiveren unmittelbaren Kundenkontakt zu erreichen. So heißt es im Entwurf eines Vierten

5 Nichtarbeitslose Bezieher von ALG II nehmen fast ebenso häufig eine Arbeit auf wie die offiziell als arbeitslos geführten, also sind sie annähernd ebenso gut oder schlecht vermittelbar.

6 Nach einer aktuellen Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ist die Arbeitsbereitschaft unter Arbeitslosen generell hoch, unter Beziehern von ALG II sogar etwas höher als unter den Beziehern von Arbeitslosengeld, aber im längerfristigen Trend seit 2003 von der Reform völlig unbeeinflusst; vgl. Karl Brenke, Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht, Jahrgang 77, Heft 6, 2010, Seiten 1–13.

Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt von 2003: „Die Eingliederung in Arbeit soll dadurch unterstützt und intensiviert werden, dass ein Mitarbeiter der Agentur für Arbeit als persönlicher Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen benannt wird, ein Mitarbeiter der Agentur für Arbeit künftig durchschnittlich nur noch 75 erwerbsfähige Hilfebedürftige betreut.“

Diese Betreuungsrelationen sind nicht erreicht worden; derzeit muss man von 250 bis 350 ALG II Beziehenden pro persönlichem Ansprechpartner ausgehen, was gegenüber den 400 bis 600 Arbeitslosen pro Arbeitsvermittler vor der Reform dennoch ein deutlicher Fortschritt ist. Aus einer Evaluation lassen sich auf Grundlage einer telefonischen Befragung von ALG II Beziehenden Ende 2006 bis Anfang 2007 folgende Ergebnisse zur Intensität und Qualität der Aktivierung festhalten:<sup>7</sup>

■ Etwa 30 Prozent der ALG II Beziehenden haben einen festen Ansprechpartner, etwa 40 Prozent mehrere, aber nur 20 Prozent keinen.

■ Etwa ein Drittel der Befragten hatte in den letzten sechs Monaten vor der Befragung kein Beratungsgespräch; im Durchschnitt wurden 1,7 Beratungen durchgeführt, bei denen von neun in der Befragung vorgegebenen Themen durchschnittlich knapp drei berührt wurden; immerhin fast 20 Prozent der Befragten gaben an, dass keines dieser Themen vorgekommen sei.

■ Die Interventionsquote bei sozialen Problemen, die die Arbeitsaufnahme behindern, ist sehr gering, zum Beispiel knapp neun Prozent bei psychischen oder Suchtproblemen. Entweder kommen diese Probleme im Jobcenter nicht zur Sprache, oder die Ansprechpartner haben keine Unterstützung anzubieten.

■ Die Interventionsquote bei Problemen der Kinderbetreuung beträgt nur fünf Prozent. Zusätzliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten hat die Reform nicht geschaffen, obwohl ein Vorschlag der Hartz-Kommission lautet: „Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden die bisheri-

gen Mittel zur Kinderbetreuung gebündelt. Gemeinsam mit Kommunen, intermediären Organisationen, Unternehmen oder sonstigen privaten Einrichtungen werden zusätzliche Kinderbetreuungskapazitäten aufgebaut.“

■ Nur knapp die Hälfte der Befragten hat eine „Eingliederungsvereinbarung“ (§ 15 SGB II) mit dem Arbeitsvermittler abgeschlossen, und von diesen wiederum ist nur die Hälfte der Ansicht, die Eingliederungsvereinbarung sei auf ihre persönliche Situation zugeschnitten; nur 37 Prozent finden, dass sie Einfluss auf den Inhalt dieser Vereinbarung gehabt hätten.

Die Gesamtheit der Aktivierungsindikatoren hat sich zwischen der ersten Befragung 2006/2007 und der zweiten in den Jahren 2007/2008 nicht verbessert – die Jobcenter entwickelten sich nicht weiter; aktuell entwickeln sie sich unter Unsicherheit über ihre Zukunft vermutlich sogar zurück. Aktivierung macht Sinn, bürokratische Akte dagegen nicht: Die Anzahl der Beratungsgespräche erhöht die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung, der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung hat jedoch keine Wirkung. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Betreuung intensiver geworden ist, was von den Betroffenen nicht in jedem Einzelfall begrüßt wird, jedoch positive Wirkungen auf ihre Arbeitsmarktchancen hat.

Nur: Um das Personal aufzustocken und die Arbeitsabläufe zu modernisieren, hätte es nicht der radikalsten Sozialreform der Bundesrepublik bedurft. Im Gegenteil: Der ungelöste Konflikt über die Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesagentur für Arbeit oder die Kommunen führte für die Zeit von 2005 bis 2010 zu einem experimentellen Provisorium, das dazu zwang, den größten Teil der Neueinstellungen befristet vorzunehmen. Dies führte zu hoher Personalfuktuation und dementsprechend zum Verpuffen der ohnehin unzureichenden Weiterbildung. Die zunehmende Beschäftigung von Quereinsteigern enthält ein innovatives Element gegenüber den vorher geschlossenen Laufbahnen der Arbeitsverwaltung und Kommunen. Aber im Ergebnis fehlen verwaltungspraktische und aufgabenspezifische Qualifikationen, was zu fehlerhaften Entscheidungen führt und zur Klageflut vor den Sozialgerichten beiträgt.

Die Hartz-Kommission versprach eine „klare Ausrichtung der Instrumente auf den ersten Arbeitsmarkt“. Tatsächlich bildet der zweite Arbeitsmarkt, die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“, mit 39 Prozent den größten Block, wobei die Ein-Euro-

<sup>7</sup> Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, Forschungsverbund Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)/Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)/TNS Emnid, 2007/2008.

Jobs dominieren. Nachgewiesen ist, dass sie die Wahrscheinlichkeit einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht nur nicht verbessern, sondern sogar verschlechtern.<sup>8</sup> Gerade für eine Gruppe von Arbeitslosen, deren berufliche Qualifikation oft unzureichend oder veraltet ist, ist der Anteil der „investiven Förderung“, also der Qualifizierung, mit 14 Prozent unterentwickelt. Im Zusammenhang mit der unzureichenden Unterstützung durch die Jobcenter trifft die Kritik zu, dass das Fördern gegenüber dem Fordern zurückgeblieben ist. Dazu hat beigetragen, dass die Jobcenter aus organisatorischen Gründen noch nicht in der Lage waren, die ihnen zur Verfügung gestellten Fördermittel auszugeben.

#### *Hartz IV als Bruch mit der deutschen Sozialstaatskultur*

Die Bezeichnung Hartz IV ist gleichermaßen zum Synonym geworden für ein Sozialleistungssystem wie für eine Situation sozialer Deklassierung, die in der nicht betroffenen Bevölkerung Ängste auslöst und die betroffene Bevölkerung stigmatisiert. Wiederholt haben Politiker dazu aufgerufen, eine neue Bezeichnung zu etablieren, jedoch ohne einen Vorschlag zu machen. Offiziell gibt es die Bezeichnung Hartz IV nicht. Sie entstand 2003 als Kürzel für das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Dieses Gesetz schuf ein Sozialgesetzbuch II, überschrieben mit „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, dessen wichtigste finanzielle Leistung Arbeitslosengeld II genannt wird. Da aber die Mehrheit der Betroffenen weder arbeitslos ist noch aktuell Arbeit sucht, taugen diese sperrigen Bezeichnungen nicht für den Tagesgebrauch. Die Gesamtheit der Betroffenen ab 15 Jahren heißt amtlich „erwerbsfähige Hilfebedürftige“, ein auch nicht besonders ansprechender Begriff. Die Kurzform Grundsicherung provoziert Verwechslungen mit der parallel geschaffenen „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ und wurde von der Politik nicht aktiv in Umlauf gebracht. Also wird es wohl bei „Hartz IV“ bleiben.

Die Begriffs- und Sprachlosigkeit der Politik führte zur Unfähigkeit, die Reform positiv zu kommunizieren. Während *Tony Blair* mit seinen „New Deals“ und die Dänen mit „flere i arbejd“ den Ar-

beitslosen neue Chancen versprochen, regierte in Deutschland der pädagogisch-moralische Zeigefinger: Fördern und Fordern, Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen, „es gibt kein Recht auf Faulheit“ (*Gerhard Schröder*). Diese Diskurse waren mehr auf die Beruhigung der Steuer- und Beitragszahler gerichtet als auf die Ermutigung und Inklusion der Hilfebedürftigen. Aber auch die Mittelschicht reagiert alles andere als beruhigt. Kein Wunder, dass selten eine Reform auf so wenig Akzeptanz gestoßen ist.

Hierfür gibt es einen weiteren Grund: Das deutsche System sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit entsprach bis zu Hartz IV dem *Bismarck'schen* Modell, in dem proportional am Lohn orientierte Beiträge Lohnersatzansprüche proportional zum versicherten Lohn begründen und dadurch Einkommensdifferenzen auch in Arbeitslosigkeit bewahren. Die Rechtfertigung eines solchen Systems liegt aus Sicht der Versicherten nicht in der Umverteilung von oben nach unten – sie zeigt sich nur in der ungleichen Verteilung der Risiken –, sondern in der staatlich garantierten, aber individuell verdienten Vorsorge. Die Arbeitslosenhilfe war steuerfinanziert, aber als degressive Fortsetzung des Arbeitslosengeldes ausgestaltet. Nachdem die originäre Arbeitslosenhilfe in Schritten von 1976 bis 1999 abgeschafft worden war, konnte der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nur durch Beitragszahlungen erworben werden.

So ist es kein Wunder, dass Hartz IV von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung als Enteignung eines erworbenen Besitzstandes empfunden wurde. Dies dürfte selbst für Geringverdiener zutreffen, deren Arbeitslosenhilfe plus Wohngeld nicht höher war als die heutigen Leistungen. Dass mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ein Regimewechsel in der sozialen Sicherung verbunden war, wurde von jenen Technokraten völlig übersehen, die ohne jedes Verständnis für die deutsche Sozialstaatskultur und ihre Pfadabhängigkeiten die Existenz von zwei steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungssystemen für Erwerbslose für eine ineffiziente Doppelung hielten.<sup>9</sup> Dabei wurde übersehen, dass die Bedürftigkeit in beiden Systemen eine unterschiedliche Rolle spielte: Anspruchsbegründend in der Sozialhilfe und jetzt in der Grundsicherung, dagegen nur anspruchsbegrenzend in der Arbeitslosenhilfe.

8 Vgl. IAQ/ZEW/Universität Magdeburg/Stiftung Zentrum für Türkeistudien/Team Dr. Kaltenborn/TNS Emnid/Dorothee Frings, Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 395, Berlin 2009.

9 Vgl. Norbert Berthold/Eric Thode/Sascha von Berchem, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zu viel, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, 2000, Seiten 576–584.

Die Protagonisten der Hartz-IV-Reformgesetze haben sich nicht die Mühe gemacht, die Vorteile der gerade nicht an die vorgängige Erwerbsbiographie geknüpfte Unterhaltsleistung bei Erwerbslosigkeit zu erklären sowie darzulegen, welche Gruppen davon finanziell sogar profitieren würden. Deshalb stimmen auch 2007 noch 69 Prozent der Bevölkerung und sogar 80 Prozent der ALG-II-Empfänger der Aussage zu: „Auch bei längerer Arbeitslosigkeit sollte die Leistung vom vorherigen Lohn abhängen, damit der Lebensstandard gesichert wird.“<sup>10</sup> Viele der so Antwortenden würden bei Verwirklichung dieses Grundsatzes weniger bis nichts bekommen.

Politiker stoßen ins gleiche Horn, so als hätte es Hartz IV nie gegeben und als hätten sie der Reform seinerzeit nicht zugestimmt: „Es kann nicht sein, dass jemand der jahrelang gearbeitet und Beiträge gezahlt hat, schon nach einem Jahr Arbeitslosigkeit auf dem Existenzminimum landet oder seine Ersparnisse auflösen muss, bevor er überhaupt etwas bekommt.“ Der öffentliche Diskurs wird nach wie vor vom *Bismarck'schen* Versicherungsmodell und der Figur des Familienernährers geprägt, aber inzwischen befinden sich fünf Millionen Menschen in einem Leistungssystem, das nach einer anderen Logik strukturiert ist. Und natürlich beabsichtigen diejenigen, die diesen Diskurs bedienen, nicht ernsthaft die Rückkehr zum vorherigen System. Deshalb ist der öffentliche Hartz-IV-Diskurs so verwirrend und desorientierend.

Warum die Protagonisten der Reformen unter der Formel „Zusammenführung der Leistungssysteme“ so weitreichende Anleihen bei der Sozialhilfe gemacht haben, darüber kann man nur spekulieren: Vielleicht erschien ihnen die in der Sozialhilfe theoretisch vorgezeichnete nahezu uneingeschränkte Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten attraktiv; oder sie meinten, dass nach jahrelanger ergebnisloser Diskussion über eine Reform der Arbeitslosenhilfe eine pfadbrechende und in der Gesellschaft zunächst nicht verstandene Reform im Überraschungsangriff leichter durchzusetzen sei als eine inkrementelle; oder man schrieb ganz banal von dem ab, was schon vorlag.

Aus heutiger Sicht hätte man sich viele Folgeprobleme erspart, wenn man statt einer Zusammenführung der Leistungssysteme die Leis-

tungsempfänger – einschließlich der real beschäftigungsfähigen Bezieher von Sozialhilfe – in einer reformierten Arbeitslosenhilfe zusammengeführt hätte. Dann wäre das neue System nicht als Nachfolge der Sozialhilfe gerahmt worden, und es wäre nicht strittig geworden, dass die Bundesagentur für Arbeit weiterhin dafür zuständig ist. Nun aber gibt es nicht zuletzt aus diesem Grund Unsicherheit über die Organisation, die die ganze Reform infrage zu stellen droht.

### *Trägerschaft für Hartz IV ohne verfassungsrechtliche Verortung*

Nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission und dem Regierungsentwurf für Hartz IV sollte die Bundesagentur für Arbeit allein zuständig sein für das neue Leistungssystem. Die Kommunen sollten nur für eine Übergangszeit eingebunden und danach von der Bundesagentur wie jeder andere zu beauftragende Dienstleister behandelt werden. Dieser zentralistischen Konzeption stand der aus Hessen stammende Entwurf der CDU/CSU-Fraktion gegenüber, der eine kommunale Zuständigkeit mit Länderaufsicht vorsah.

Die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss führten zum folgenreichen Kompromiss, die Zuständigkeit aufzuteilen: Unterhaltsleistung und Arbeitsmarktförderung in der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit, Kosten der Unterkunft und Heizung sowie sozial integrative Dienstleistungen in der Zuständigkeit der Kommunen. Damit ist jede Seite für einen Teil der materiellen Versorgung und einen Teil der Dienstleistungen zuständig. Um dennoch Leistungen aus einer Hand erbringen zu können, sollten sich beide Seiten in sogenannten Arbeitsgemeinschaften (ARGen) zusammenschließen; den Verfechtern kommunaler Zuständigkeit wurde als Experiment die Option zugestanden, dass 69 Kommunen – für jede Länderstimme im Bundesrat eine – auf Antrag bis einschließlich 2010 die gesamten Aufgaben in Alleinzuständigkeit übernehmen konnten.

Aus dieser Konstellation entwickelte sich eine beträchtliche Dynamik. Die wissenschaftliche Evaluation wurde auf die Frage reduziert, welches Modell erfolgreicher sei; im Ergebnis waren die Arbeitsgemeinschaften den Optionskommunen eine Nasenlänge voraus.<sup>11</sup> Dieses Ergebnis nützte aber

<sup>10</sup> Jens Becker/Geraldine Hallein-Benze, Einstellungen in der Bevölkerung: Wie Hartz IV beurteilt wird, in: Soziale Sicherheit, Heft 6, 2009, Seiten 205–210.

<sup>11</sup> Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache, 16/11488, Berlin 2008.

nichts, nachdem das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 die Arbeitsgemeinschaften als Mischverwaltung für nicht vereinbar mit der im Grundgesetz vorgesehenen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erklärt hatte. Es folgte ein zweijähriges Feuerwerk der Vorschläge, Beschlüsse, Entwürfe und Gutachten.

Im Ergebnis ist inzwischen jeder denkbare Ausweg verfassungsrechtlich zweifelhaft geworden: das kommunale Modell, weil seit der Föderalismusreform der Bund den Kommunen keine Aufgaben übertragen darf; die zwischen Bundesagentur und Kommunen getrennte Aufgabenwahrnehmung in den originären Zuständigkeiten, weil der Bund laut Grundgesetz nur für überregional tätige soziale Versicherungsträger zuständig ist (Artikel 87 Absatz 2 Grundgesetz), die Grundsicherung aber keine Versicherung darstellt. Unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherung haben nicht bloß Bedeutung in der Theorie der Sozialpolitik, sondern auch in der Verfassungsdogmatik: Für eine Bundesgrundsicherung muss im Grundgesetz erst Platz geschaffen werden. Gegen Ende der letzten Legislaturperiode versuchte der damalige Arbeitsminister *Olaf Scholz*, die Arbeitsgemeinschaften durch eine mit den Ministerpräsidenten *Kurt Beck* und *Jürgen Rüttgers*, stellvertretend handelnd für die Länder, abgesprochene Grundgesetzänderung verfassungskonform zu machen. Dies scheiterte jedoch an Widerständen aus der CDU/CSU-Fraktion.

Deshalb war es für die neue Bundesarbeitsministerin zunächst nicht möglich, die gleiche Strategie zu verfolgen. Erst nachdem der hessische Ministerpräsident ankündigte, dass ihr Entwurf für ein „Trennungsgesetz“ (Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende) im Bundesrat keine Mehrheit finden würde, öffnete sich erneut das Fenster für eine Verfassungsänderung. Das hessische Kalkül lautet: verfassungsrechtliche Absicherung der Arbeitsgemeinschaften gegen Entfristung und Öffnung der kommunalen Option. 170 Landkreise sowie einige Großstädte haben ihre Optionsbereitschaft bekundet – allerdings als Alternative zur drohenden Auflösung und nicht zur jetzt vielleicht möglichen Stabilisierung der Arbeitsgemeinschaften. Für eine Verfassungsänderung braucht man aber die SPD, die sich einer weiteren Kommunalisierung entgegenstemmt, weil ein kommunalisiertes System im Föderalismus durch den Bund kaum zu steuern

ist. Das Stück von 2003 wird also 2010 erneut aufgeführt, mit ungewissem Ausgang.

Die geringste Rolle in diesem Drama spielt die Überlegung, dass die Erbringung von Leistungen aus einer Hand die wesentliche Rechtfertigung für die Zusammenlegung der Leistungssysteme und damit für die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bildete. Das Akzeptanz- und Legitimationsdefizit dieser Reform würde nachträglich verschärft, wenn ab 2011 statt der 210 000 Doppelbezieher von Ende 2004 mehr als fünf Millionen Leistungsbezieher mit zwei Ämtern zu tun hätten.

### *Reformbedarf*

Die zwei dringendsten Reformaufträge wurden der Politik vom Bundesverfassungsgericht erteilt, und beide müssen bis Ende 2010 erfüllt werden. Sollte die Lösung in der Trägerschaftsfrage auf einen größeren organisatorischen Umbau hinauslaufen, müsste das Ergebnis spätestens zur Jahresmitte absehbar sein – sonst droht ein ähnliches Umstellungschaos wie im Übergang von 2004 nach 2005. Das Urteil vom 9. Februar 2010 gibt dem Gesetzgeber auf, die Berechnung der Leistungssätze zu begründen, und zwingt ab sofort zur Wiedereinführung von Einmalleistungen in Härtefällen. So begrüßenswert dies unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsgerechtigkeit ist, so ist nicht zu verkennen, dass im Ergebnis der Verwaltungsaufwand für die Gewährung der Geldleistungen ansteigen wird, was von der Aktivierung, Förderung und Arbeitsvermittlung abgeht.

Weitere Reformbedarfe liegen weniger in Hartz IV selbst als in den vor- und nachgelagerten Systemen. Widersinnig ist, in einem Sammelbecken mit der Aufschrift „für Arbeitssuchende“ mehrheitlich Personen zusammenzuführen, die entweder dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen oder bereits erwerbstätig sind. Dadurch wird die Aktivierung auch jener ausgebremst, für die sie angemessen und notwendig ist. Aus dieser Überlegung ergeben sich die folgenden Stichworte für eine „Reform der Reform“:

- Niemand sollte allein wegen eines zu niedrigen Lohns Leistungen beziehen müssen. Ein allgemeiner und einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn hätte sicherzustellen, dass eine vollzeitig erwerbstätige Person ein Einkommen oberhalb des Hartz-IV-Regelsatzes plus der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit erzielt, damit sich Arbeit wieder lohnt und

die staatliche Subventionierung von Lohndumping gestoppt wird. Andererseits ist klar, dass im gering qualifizierten Bereich in der Regel keine „Familienlöhne“ mehr zu verdienen sind: Ein Mindestlohn, der das sicherstellen wollte, müsste so hoch sein, dass seine Einführung einen Schock mit negativen Beschäftigungswirkungen auslösen würde. Diskussionen über das Lohnabstandsgebot operieren fast immer mit Modellrechnungen für Alleinverdiener-Familien, was zu verzerrten Schlussfolgerungen führt. Soeben hat eine OECD-Studie herausgearbeitet, dass das deutsche Lohnabstandsproblem nicht in zu hohen Leistungssätzen, sondern in zu geringen Nettolöhnen begründet ist. Wer ohne Mindestlohn Arbeit lohnend machen will, müsste bei ausfransenden Löhnen im unteren Bereich die Leistungssätze laufend senken bis weit unter das soziokulturelle Existenzminimum. Insbesondere die Zukunft der Kinder in bedürftigen Familien würde dadurch noch mehr infrage gestellt, als es ohnehin der Fall ist.

■ Niemand sollte allein wegen seiner Kinder Leistungen beziehen müssen. Der quantitative und qualitative Ausbau der Kinderbetreuung im Zusammenhang mit einem Mindestlohn würde es allen gesunden Erwachsenen ermöglichen, einer individuell mindestens Existenz sichernden Arbeit nachzugehen – dies ist die Normvorstellung, von der Hartz IV ausgeht. Die Ausweitung öffentlicher Naturalleistungen für Kinder würde den individuellen finanziellen Mindestbedarf für den Unterhalt von Kindern senken. Der Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz muss besser mit Hartz IV harmonisiert werden, sodass er den Bedarf der Kinder vollständig deckt, wenn ihre Eltern gerade mal den eigenen Unterhalt verdienen.

■ Niemand sollte allein deswegen Leistungen beziehen, weil Einkommen und Wohngeld zusammen nicht ausreichen, die Kosten einer angemessenen und geheizten Wohnung zu finanzieren. Deshalb sollte das Wohngeld für gering verdienende vollzeitige Erwerbstätige so ausgestaltet werden, dass keine Bedürftigkeit eintritt.

■ Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sollte – gestaffelt nach der Anzahl vorheriger Beitragsmonate in einer zu erweiternden Rahmenfrist – auf maximal 24 Monate erhöht werden. Altersspezifische Sonderregelungen könnten dann entfallen. Das Arbeitslosengeld sollte ab der Hälfte der individuellen Anspruchsdauer degressiv ausgestaltet werden, um weiterhin ein klares, aber im Vergleich zum „sofortigen Abrutschen in Hartz IV“ weniger angstbesetztes Signal zu senden. Im Ergebnis wür-

de der Anpassungskorridor zwischen dem Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung und dem der Grundsicherung, der heute in Gestalt des öffentlich kaum diskutierten befristeten Zuschlags (§ 24 SGB II) in den ersten beiden Jahren des ALG-II-Bezugs unmittelbar nach dem Bezug von Arbeitslosengeld besteht, vom System der Grundsicherung in das System der Arbeitslosenversicherung verlagert und damit von der Bedürftigkeitsprüfung befreit. Der systemwidrige Eingliederungsbeitrag (§ 46 Absatz 4 SGB II), mit dem heute die Arbeitslosenversicherung die Grundsicherung subventioniert, würde entfallen; die Aktionszeit der Bundesagentur für Arbeit für investive Förderung während des Bezugs von Arbeitslosengeld würde verlängert.

■ Die Definition der Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) sollte dahingehend geändert werden, dass künftig nur als erwerbsfähig gilt, wer mindestens sechs Stunden täglich statt drei unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes erwerbstätig sein kann. Der jetzt im Hartz-IV-Bezug anzutreffende Personenkreis, der keine sechs Stunden erwerbstätig sein kann,<sup>12</sup> aber die beitragsrechtlichen Voraussetzungen für eine Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung (§ 43 Absatz 1 SGB VI) nicht erfüllt, ist in die Sozialhilfe zu verweisen. Das schließt nicht aus, dass die Sozialhilfeträger sich bemühen, die Erwerbsfähigkeit dieser Personen wieder herzustellen und sie in die Grundsicherung für Arbeitsuchende zurückzuführen.

Durch diese Reformschritte würde sich die Anzahl der Personen und Haushalte, die Hartz IV beziehen, deutlich reduzieren; es befänden sich dann mehrheitlich solche Personen im System, bei denen die Grundstrategie „Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbsarbeit“ sowohl angemessen als auch nicht von vornherein aussichtslos ist. Zugleich würde das mit Hartz IV verbundene gesellschaftliche Angstpotenzial vermindert, ohne die materielle Anreizstruktur zur Arbeitsaufnahme zu verschlechtern. ■

12 Nach den Ergebnissen einer Befragung von ALG-II-Beziehern beträgt dieser Anteil 17,7 Prozent; vgl. Martin Brüssig/Matthias Knuth, Rise up and work! Workless people with impaired health under Germany's new activation regime, in: Social Policy and Society, Jahrgang 9, Heft 3, 2010.

## Mindestlöhne verringern die Beschäftigungschancen für Bezieher von Arbeitslosengeld II

*Dipl.-Volksw. Oliver Arentz/Prof. Dr. Johann Eekhoff  
Institut für Mittelstandsforschung Bonn*

Mindestlöhne schließen gering qualifizierte Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt aus. Für die Gesellschaft ist dies mit hohen Kosten verbunden: Zum einen muss sie die Grundsicherung für Arbeitsuchende finanzieren; zum anderen entgehen ihr die Waren und Dienstleistungen, die die Arbeitslosen produzieren könnten.

Zum 1. Januar 2005 trat das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) in Kraft. Es kann zu Recht als die umfassendste Reform des Sozialstaats in den letzten Jahrzehnten bezeichnet werden. Ein wesentliches Element der Reform ist die Zusammenführung von Sozialhilfe für Arbeitsfähige und Arbeitslosenhilfe im Arbeitslosengeld II, der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Trotz der Kritik an einzelnen Punkten deuten viele Umstände darauf hin, dass die Hartz-IV-Reformen greifen: Die Anzahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II ist von Juni 2006 bis Juni 2009 um 9,5 Prozent gesunken.<sup>1</sup> Im selben Zeitraum sank die Anzahl der Arbeitslosen sogar um 29 Prozent. Die positiven Entwicklungen resultieren zwar aus einem Zeitraum wirtschaftlichen Aufschwungs, der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist im Vergleich zu früheren Aufschwüngen jedoch deutlich stärker ausgefallen.

### *Hartz IV auf dem Prüfstand*

Trotzdem sind die Hartz-IV-Regelungen zurzeit Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, insbesondere seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in dem die Ermittlung der Regelsätze für verfassungswidrig erklärt wird. Damit stehen auch die übrigen Regelungen auf dem Prüfstand. Folgende Fragen werden insbesondere gestellt: Wie kann es gelingen, die Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die alle als arbeitsfähig eingestuft sind, in eine Beschäftigung zu bringen? Welche Hinzuverdienstgrenzen sind mit dem Konzept der subsidiären Hilfe vereinbar? Wie lassen sich die ausufernden Kosten der Unterbringung begrenzen? Welche Funktion hat das Schonvermögen? Lässt sich

der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung rechtfertigen? Wie kann die Prozessflut eingedämmt werden?

Diese Fragen bedürfen einer umfassenden Klärung, damit die Hartz-IV-Regelungen in eine konsistente soziale Mindestsicherung eingebunden werden können. Die wichtigste Aufgabe besteht darin, die arbeitsfähigen Leistungsempfänger in eine Beschäftigung zu bringen, um deren potenziellen Beiträge zur Selbsthilfe zu nutzen. Das ist der Königsweg zur Lösung der meisten Probleme, die im Zusammenhang mit den Hartz-IV-Leistungen aufgetreten sind.

### *Verfügbares Einkommen*

Die Wirkungen der Arbeitslosengeld-II-Regelungen auf die Bereitschaft der Leistungsempfänger zur Arbeitsaufnahme werden kontrovers diskutiert. Nach den gegenwärtigen Regeln ergeben sich für unterschiedliche Haushaltstypen in etwa folgende Transfereinkommen (Tabelle): Eine alleinstehende Person erhält monatlich 676 Euro, eine alleinerziehende Person mit einem 4-jährigen Kind 1 117 Euro und Ehepaare mit einem Kind im Alter von vier Jahren 1 343 Euro. Die tatsächliche Höhe des Transfereinkommens hängt jedoch maßgeblich von den Wohnkosten ab, die im Rahmen des Angemessenheitsgrundsatzes ganz übernommen werden. Für eine vollständige Betrachtung müssen zudem die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung von rund 40 Euro sowie zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung von rund 240 Euro berücksichtigt werden, sodass sich die Leistungen für einen alleinstehenden Hilfebezieher de facto auf mehr als 900 Euro belaufen.

Das ist die aktuelle Konkretisierung der garantierten Mindestsicherung. Das Bundesverfassungsge-

<sup>1</sup> Joachim Möller et al., Der Arbeitsmarkt hat profitiert, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB-Kurzbericht, Nr. 29, 2009.

## Verfügbares Einkommen mit und ohne eigenes Erwerbseinkommen

Angaben in Euro	Alleinstehende Person	Alleinerziehende Person mit 1 Kind (4 Jahre)	Ehepaar mit 1 Kind (4 Jahre)
<b>Grundbedarf*</b>			
Regelleistung Erwachsener	359	359	646
Regelleistung Kind	0	215	215
Mehrbedarf	0	129	0
Kosten der Unterkunft	317	414	482
<b>Transferzahlungen</b>	<b>676</b>	<b>1 117</b>	<b>1 343</b>
<b>Erwerbseinkommen in Höhe von 400 € (Freibetrag: 160 €)</b>			
	400	400	400
Steuern	0	0	0
Sozialversicherungsabgaben	0	0	0
Transferzahlungen	436	877	1 103
<b>Verfügbares Einkommen</b>	<b>836</b>	<b>1 277</b>	<b>1 503</b>
<b>Erwerbseinkommen in Höhe von 800 € (Freibetrag: 240 €)</b>			
	800	800	800
Steuern	0	0	0
Sozialversicherungsabgaben	160	160	160
Netto	640	640	640
Transferzahlungen	276	717	943
<b>Verfügbares Einkommen</b>	<b>916</b>	<b>1 357</b>	<b>1 583</b>

\* Hinzu kommen ca. 40 € Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung und ca. 240 € Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.

richt hat in seiner Entscheidung vom 9. Februar dieses Jahres nur das den Regelleistungen zugrunde liegende Berechnungsverfahren als verfassungswidrig kritisiert. In der Urteilsbegründung wird mehrfach darauf hingewiesen, dass die Höhe der Leistungen nicht zu beanstanden sei.

Sofern die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft ein eigenes Erwerbseinkommen erzielen, werden die ersten 100 Euro nicht auf die Transferzahlungen angerechnet. Für darüber hinausgehende Erwerbseinkommen gelten folgende Freibeträge: Bis 800 Euro bleiben 20 Prozent, und zwischen 801 Euro und 1 200 Euro (bzw. 1 500 Euro, falls Kinder vorhanden sind) bleiben zehn Prozent anrechnungsfrei. Vielfach wird behauptet, der mögliche Hinzuverdienst sei zu gering, sodass es sich für viele Hilfebedürftige nicht lohne, eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. sich um eine höher entlohnte Tätigkeit zu bemühen. Diese Ausfassung steht im Gegensatz zur Idee des Gesellschaftsvertrags, wonach jeder Bürger verpflichtet ist, für sich selbst und seine Familie zu sorgen; nur wenn er das aus eigener Kraft nicht leisten kann, hat er Anspruch auf ergänzende soziale Hilfe bis zur Höhe der Min-

destsicherung. Dem Anspruch auf Unterstützung durch die Gesellschaft steht die Verpflichtung zur vollen Ausschöpfung der eigenen Möglichkeiten, also insbesondere der Erzielung von Erwerbseinkommen, gegenüber.

### *Motivation zur Arbeitsaufnahme*

Vielfach wird die These vertreten, die Hilfebedürftigen seien nicht bereit, den Gesellschaftsvertrag einzuhalten, und nähmen nur eine Arbeit an, wenn das Gesamteinkommen spürbar über dem Mindestsicherungsniveau liege oder ein bestimmter Mindestlohn erzielt werde. So wird einer der Kläger in Karlsruhe mit dem Satz zitiert: „Für weniger als zehn Euro die Stunde würde ich nie arbeiten.“<sup>2</sup> Auch wenn diese Position nicht immer so drastisch vertreten wird, wird die geltende Regelung als selbstverständlich angesehen, nach der das verfügbare Einkommen erwerbstätiger Hilfebezieher nicht nur auf das Mindestsicherungsniveau

<sup>2</sup> Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 31. Januar 2010, Seite 33.

veau, sondern darüber hinaus angehoben wird. Mit Überschreiten des Mindestsicherungsniveaus gibt es allerdings keinen Maßstab mehr für die staatlichen Sozialleistungen – wie die Diskussion über die Hinzuverdienstgrenzen zeigt.

Die Gegenthese besagt allerdings, dass Arbeitslosengeld-II-Bezieher größtenteils bereitwillig ihre Arbeitsleistung einbringen möchten, aber dabei auf erhebliche Widerstände stoßen.<sup>3</sup> Die Gründe für ihre Bereitschaft, ohne zusätzliches Entgelt zu arbeiten, können darin liegen, dass sie eine Gegenleistung für die Transferzahlungen leisten wollen oder eine Stigmatisierung vermeiden möchten. Sie können auch darin liegen, dass sie Qualifikationen erhalten oder ausbauen und damit ihre zukünftigen Chancen auf höher entlohnte Tätigkeiten verbessern wollen. Viele Hilfebezieher möchten durch die Aufnahme einer Tätigkeit ihre Abhängigkeit von gesellschaftlichen Transferzahlungen reduzieren, weil sie in der Arbeit eine Möglichkeit sehen, ihr Selbstwertgefühl zu stärken und mit anderen Menschen zu kommunizieren. Für diese Menschen kommt es entscheidend darauf an, dass sie zu den Bedingungen arbeiten dürfen, die ihnen von Kommunen, staatlichen Stellen und privaten Arbeitgebern geboten werden, wobei die Arbeitsentgelte bis auf eine Aufwandspauschale auf die Sozialleistungen angerechnet werden und die Gesellschaft entlasten.

Weltfremd wäre es aber, davon auszugehen, dass alle Bezieher von Arbeitslosengeld II bereitwillig eine Arbeit aufnehmen, wenn sie nicht auch einen spürbaren finanziellen Vorteil gegenüber dem Bezug von Arbeitslosengeld II erzielen. Ein Teil der Hilfebezieher mag sich mit den staatlichen Leistungen zufrieden geben. Andere mögen Möglichkeiten haben, ihre wirtschaftliche Situation durch Nachbarschaftshilfen oder durch Schwarzarbeit aufzubessern. Für diese Fälle, in denen die Verpflichtung zur Gegenleistung abgelehnt wird, gibt es bereits gesetzlich verankerte Sanktionsmöglichkeiten. Ob davon in der Vergangenheit hinreichend Gebrauch gemacht wurde, lässt sich ohne sorgfältige Untersuchungen nicht beantworten. Die Diskussion über den Hinzuverdienst hat aber sicherlich nicht dazu beigetragen, die Verpflichtung zur Gegenleistung zu stärken.

Ein Beleg für die grundsätzliche Bereitschaft eines Großteils der Hilfebezieher, eine Beschäftigung aufzunehmen, ist die Anzahl der erwerbstätigen

Arbeitslosengeld-II-Bezieher. Nach Angaben der Bundesagentur gingen im September 2009 rund 27,8 Prozent der insgesamt 4 911 835 erwerbsfähigen Hilfebezieher einer Erwerbstätigkeit nach. Etwas mehr als die Hälfte der erwerbstätigen Hilfebezieher bezog ein Bruttoeinkommen von 400 Euro oder weniger, jeweils rund ein Viertel verdiente zwischen 400 und 799 Euro bzw. 800 Euro oder mehr.<sup>4</sup> Es bleiben also zwei Fragen: Warum geht nur gut ein Viertel der arbeitsfähigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger einer Beschäftigung nach, und warum konzentriert sich die Beschäftigung auf Mini-Jobs?

### *Arbeitsmarkthemmnis Mindestlohn*

Wird die Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit aufgrund fehlender finanzieller Anreize abgelehnt, was einem Verstoß gegen den Grundsatz der subsidiären Sozialhilfe entspricht, müssen die vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten konsequent genutzt und die Transferzahlungen gekürzt werden. Fraglich ist jedoch, ob die Ursache der Nichtbeschäftigung bei 70 Prozent der Leistungsempfänger in der fehlenden Arbeitsbereitschaft zu suchen ist. Sehr viel wahrscheinlicher ist, dass strukturelle Arbeitsmarktfaktoren die Arbeitsaufnahme verhindern. Empirisch zeigt sich, dass eine Aktivierung der Hilfebezieher für den Arbeitsmarkt nur erfolgreich sein kann, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften aufseiten der Unternehmen hinreichend hoch ist. Solange nicht allen arbeitswilligen Transferempfängern eine Tätigkeit angeboten werden kann, ist daher jeder Rückschluss von der Anzahl der nicht erwerbstätigen Hilfebezieher auf deren Arbeitswilligkeit unzulässig.

Jeder Einzelfall, in dem die Arbeitsaufnahme nicht an der Motivation, sondern an der Möglichkeit scheitert, ist für den Betroffenen schlimm. Aber auch für die Gesellschaft entstehen hohe Kosten. Im Jahr 2007 betrug die Summe der Ausgaben für Arbeitslosengeld II und die Unterkunft 36,3 Milliarden Euro. Hinzu kommt der Verlust für die Gesellschaft, der dadurch entsteht, dass die Betroffenen keine Güter und Dienstleistungen produzieren. Zu den Arbeitsmarkthemmnissen gehören vor allem Mindestlöhne, wobei für einzelne Teilgruppen von Hilfebezieherern weitere Bestim-

<sup>3</sup> Vgl. Vera Bünnagel et al., Mit Schaffensdrang in Arbeit, Broschüre der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., 2006.

<sup>4</sup> Auch die als Sanktionsinstrument gedachten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) werden von den Arbeitslosengeld-II-Beziehern überwiegend als Chance und nicht als Zwangsmaßnahme begriffen; vgl. Michael Wiedemeyer/Sabine Diemer, „Ein-Euro-Jobs“ – umstritten und dringend reformbedürftig, Düsseldorf 2007.

mungsgründe relevant sein können, wie zum Beispiel die Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder.

Verbindliche Mindestlöhne gelten zurzeit in sechs Branchen. Der Mindestlohn für Postdienstleistungen ist kürzlich vom Bundesverfassungsgericht aufgrund schwerwiegender Verfahrensfehler für nichtig erklärt worden. Die Spanne der Mindestlöhne für ungelernte Arbeitnehmer reicht von 7,51 Euro bis 10,80 Euro in den alten und von 6,36 Euro bis 9,25 Euro in den neuen Bundesländern. Tariflöhne können eine ähnliche Wirkung wie Mindestlöhne entfalten. Im Jahr 2008 galt für 63 Prozent aller Beschäftigten in Westdeutschland und 52 Prozent aller Beschäftigten in Ostdeutschland ein Branchen- oder Firmentarifvertrag. Obwohl in einigen Branchen Löhne von unter fünf Euro möglich sind, bewegen sich die untersten Tarifgruppen zum überwiegenden Teil im Rahmen, den auch die Mindestlöhne abdecken.

Mindestlöhne oberhalb des Marktlohns führen zu Beschäftigungsverlusten, da die Beschäftigungskosten für den Arbeitgeber höher sind als der Marktwert der vom Arbeitnehmer produzierten Waren und Dienstleistungen. Umfangreiche empirische Befunde zur Wirkung von Mindestlöhnen stützen diese simple Erkenntnis. Studien, die zum gegenteiligen Ergebnis kommen, weisen zum Teil erhebliche methodische Mängel auf. Insbesondere für die Gruppe der Arbeitnehmer mit dem geringsten Qualifikationsniveau sind die empirischen Belege für negative Beschäftigungseffekte erdrückend.<sup>5</sup>

Arbeitslosengeld-II-Bezieher sind besonders hart von Mindestlöhnen betroffen, da sie überproportional häufig gering qualifiziert sind. Betrachtet man die arbeitslosen Leistungsbezieher unter 25 Jahren, fällt auf, dass der Anteil der Personen ohne Schulabschluss und mit Hauptschulabschluss mit 68,5 Prozent im Vergleich zu Jugendlichen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld I (49,3 Prozent) deutlich überrepräsentiert ist. In der gesamten Bevölkerung lag der Anteil im Abschlussjahrgang 2004 sogar nur bei 33 Prozent. Die Wertschöpfung vieler Arbeitslosengeld-II-Empfänger dürfte daher bei den gegebenen Mindestlöhnen nicht ausreichen, die Kosten der Beschäftigung zu decken. Für diese Personen gilt, dass sie unter den herrschenden Arbeitsmarktbedingungen auch bei

größer Motivation keine Beschäftigung finden können.

### *Mindestlöhne: Pro und Kontra*

Die Abschaffung der Mindestlöhne hätte für die Gesellschaft mehrere positive Wirkungen:

- Motivierte Hilfebezieher bekämen die Möglichkeit, eine Beschäftigung auszuüben. Modellversuche zeigen, dass dadurch das Selbstwertgefühl und die Zufriedenheit der Hilfebezieher erhöht werden. Die Lohnhöhe ist für viele Hilfebezieher von untergeordneter Bedeutung. Wesentlich wichtiger ist die Möglichkeit, einer produktiven Beschäftigung nachgehen zu können.

- Die Steuerzahler bzw. der Fiskus würden in dem Umfang entlastet, in dem die Hilfebezieher für ihr Einkommen selbst aufkommen.

- Die Produktivität der Hilfebezieher würde zum Vorteil der Gesellschaft genutzt, anstatt wie bisher brach zu liegen.<sup>6</sup>

Befürworter von Mindestlöhnen führen jedoch an, dass Mindestlöhne vor Armut schützen würden. Ohne Mindestlöhne müssten die Arbeitnehmer von menschenunwürdigen Hunger- oder Dumpinglöhnen leben. Dabei wird jedoch übersehen, dass keine Person in Deutschland mit einem Einkommen unterhalb des gesellschaftlich bestimmten Mindestsicherungsniveaus leben muss. Reicht das eigene Erwerbseinkommen nicht aus, wird der Betroffene von der Gesellschaft unterstützt. Verdient beispielsweise ein alleinstehender Arbeitnehmer monatlich 400 Euro, braucht er weder Steuern noch Sozialabgaben abzuführen. Nach den geltenden Regelungen wird das erzielte Einkommen nicht nur auf den Grundbedarf für eine alleinstehende Person in Höhe von 676 Euro angehoben (Tabelle), sondern sogar auf 836 Euro.

Gegenwärtig stellt sich der zu 400 Euro beschäftigte Hilfebezieher deutlich besser als ein arbeitsunfähiger Sozialhilfeempfänger, der vom geringeren Grundbedarf leben muss, was zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von bedürftigen Personen führt. Von Armut trotz Erwerbstätigkeit kann also nicht gesprochen werden. Die Konzentration der Beschäftigten im Bereich der

5 Vgl. David Neumark/William Wascher, Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the new Minimum Wage Research, in: Foundations and Trends in Microeconomics, Jahrgang 3, Nr. 1+2, 2007.

6 Vgl. Johann Eekhoff/Steffen J. Roth, Brachliegende Fähigkeiten nutzen, Chancen für Arbeitslose verbessern, Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek, Band 33, 2002.

Mini-Jobs ist möglicherweise eine Folge der Hinzuverdienstregelung, weil dadurch eine Einkommensschwelle, ab der dem Arbeitnehmer der größere Teil des Einkommens verbleibt, weit hinausgeschoben wird.

Ein weiterer Einwand gegen die Aufhebung der Mindestlöhne lautet, dass sie gering produktiven Personen nicht helfen würde, da es keine Tätigkeiten im entsprechenden Lohnsegment gebe. Betrachtet man den Status quo, ist dieser Einwand sicherlich berechtigt. Nur wenige Unternehmen haben gegenwärtig einen Bedarf an solchen Arbeitskräften. Dies liegt jedoch daran, dass sich die Unternehmen über viele Jahre hinweg an die Tarifstruktur angepasst und zahlreiche Stellen weg-rationalisiert haben.

Daher ist bei einem Wegfall der Mindestlöhne nicht damit zu rechnen, dass alle arbeitswilligen Transferempfänger sofort eine Beschäftigung finden. Mittel- bis langfristig dürften sich jedoch zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Sind die Rahmenbedingungen hinreichend verlässlich, werden kreative Unternehmer insbesondere im Bereich der personengebundenen Dienstleistungen entsprechende Stellen schaffen.<sup>7</sup> Möglich ist aber auch, dass ins Ausland verlagerte Arbeiten wieder in Deutschland ausgeführt werden oder bei

Investitionen vermehrt auf arbeitsintensive Produktionsweisen gesetzt wird.

### *Widerstand von Gewerkschaften*

Widerstand gegen den Wegfall der Mindestlöhne kommt insbesondere von den Gewerkschaften, die die Konkurrenz für die Beschäftigten in den unteren Tarifgruppen fürchten. Durch die Festsetzung des Mindestlohns für Postdienstleistungen konnten die notwendigen Lohnanpassungen bei der Post nach unten verhindert werden. Sowohl die Deutsche Post als auch ihre Angestellten konnten sich einen Vorteil zu Lasten der Wettbewerber und ihrer Beschäftigten sowie der Verbraucher verschaffen. Etwa 19 000 Angestellte verloren bei den Wettbewerbern der Deutschen Post durch die Einführung des Mindestlohns ihre Anstellung.<sup>8</sup>

Durch den Wegfall von Mindestlöhnen und anderen tariflichen Beschränkungen würden die Löhne im unteren Lohnsegment vermutlich leicht sinken. Allerdings könnten zahlreiche Personen, die bislang durch die Mindestlöhne vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden, beschäftigt werden. Das käme auch den übrigen Arbeitnehmern zugute, weil Steuern und Sozialabgaben verringert werden könnten. ■

7 Zum Beispiel verlängerte Öffnungszeiten in kommunalen Einrichtungen wie Schwimmbädern und Museen oder die Vermittlung von Transporthelfern durch Möbelgeschäfte; ausführlich hierzu Vera Bünnagel et al., a. a. O.

8 Vgl. Justus Haucap, Handelsblatt vom 29. Januar 2010.

# Neue Instrumente zur Beschneidung wirtschaftlicher Macht?

Andreas Mundt  
Präsident des Bundeskartellamtes

Der Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 zwischen Union und FDP sieht in seinem ersten Kapitel mit dem Titel „Wohlstand für alle“ vor: „In das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird als Ultima Ratio ein Entflechtungsinstrument integriert.“ Das Bundeswirtschaftsministerium hat zügig mit der Umsetzung begonnen und einen ersten Referentenentwurf erarbeitet. Seitdem wird über das Für und Wider eines solchen Instruments diskutiert.

Die Freiheit der Unternehmen ist nicht grenzenlos. Wenn die segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs spürbar beeinträchtigt werden, muss der Staat eingreifen: indem Kartellbehörden hoheitlich gegen solche Beschränkungen vorgehen und indem es anderen Marktteilnehmern möglich ist, die Einhaltung der Regeln des Wettbewerbs vor den Zivilgerichten einzufordern.

## *Entflechtungsbefugnis im System der Wettbewerbsaufsicht*

Eine Entflechtungsbefugnis als solche – verstanden als die Möglichkeit, in Unternehmensstrukturen einzugreifen – ist dem Instrumentenkasten der Kartellbehörden nicht fremd. Insofern ist ein erheblicher Teil der Kritik stark überzogen. Dieser Instrumentenkasten des Bundeskartellamtes, wie auch anderer Wettbewerbsbehörden in Europa und der Welt, umfasst drei Kernbereiche:

■ Die Kartellbekämpfung ist Verhaltenskontrolle und erfolgt in erster Linie repressiv in Bußgeldverfahren. Ziel ist die Ahndung des Kartellrechtsverstoßes sowie die Abschreckung der Täter und übriger Marktteilnehmer.

■ Mit der Fusionskontrolle erfolgt Strukturkontrolle: Führt ein Zusammenschluss von Unternehmen zur Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung, so ist er zu untersagen. Der Gesetzgeber will keine Marktstruktur entstehen lassen, in denen Märkte von einem oder wenigen Unternehmen dominiert werden. Wo dies schon der Fall ist, sollen die marktbeherrschenden Unternehmen nicht durch Zukäufe ihre Stellung weiter verstärken dürfen.

■ Hat ein Unternehmen auf einem Markt eine beherrschende Stellung, unterliegt es zudem den Regeln der Missbrauchsaufsicht. Marktbeherrscher dürfen ihre Stellung nicht dazu ausnutzen, andere Marktteilnehmer auszubeuten oder sie unbillig im Wettbewerb zu behindern.

Zur Abstellung eines solchen Missbrauchs können die Kartellbehörden den Unternehmen gemäß § 32 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) „alle Maßnahmen aufgeben, die für eine wirksame Abstellung der Zuwiderhandlung erforderlich und gegenüber dem festgestellten Verstoß verhältnismäßig sind“. Seltener sind in Missbrauchsfällen Geldbußen – die wirtschaftliche und rechtliche Bewertung derartiger Verstöße ist oft zu komplex, um in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren angemessen durchgeführt zu werden.

Unterscheiden lassen sich im Rahmen des § 32 GWB verhaltensorientierte Maßnahmen und strukturelle Maßnahmen. Oft ist es schwierig, entsprechende Entscheidungen zu treffen: Reicht es aus, ein bestimmtes Verhalten zu untersagen? Soll die Kartellbehörde den Unternehmen aktive Verpflichtungen auferlegen? Entwickelt der Marktbeherrscher schon am nächsten Tag eine neue missbräuchliche Strategie, die von der Entscheidung der Kartellbehörde nicht erfasst ist? Verhaltensorientierte Maßnahmen sind hier in manchen Fällen nicht effektiv genug. Es ist schon bislang die Auffassung des Bundeskartellamtes, dass deshalb je nach Einzelfall auch strukturelle Anordnungen möglich sind. Nötigenfalls muss sich ein Marktbeherrscher zum Beispiel von einer problematischen Unternehmensbeteiligung trennen. Diese Ansicht ist allerdings nicht unumstritten.

Hiermit ist ein erster Baustein des Referentenentwurfs angesprochen: Die Angleichung des § 32 GWB an den Wortlaut der entsprechenden Norm des europäischen Verfahrensrechts, die vorsieht, dass zur Abstellung von Kartellrechtsverstößen auch strukturelle Maßnahmen erlassen werden können. Eine Angleichung der deutschen Verfahrensnorm an das europäische Verfahrensrecht ist sehr zu begrüßen: Sie dient der Klarstellung der Befugnisse der deutschen Kartellbehörden und schafft ein „level playing field“, also gleiche Voraussetzungen für alle bei der Kartellrechtsdurchsetzung in Europa. Soweit ersichtlich, richtet sich hiergegen auch keine Kritik.

### *Zum Vorschlag einer „isolierten“ Entflechtungsbefugnis*

Wenn schon jetzt anerkannt ist, dass strukturelle Auflagen durch die Kartellbehörden möglich sind, wogegen richtet sich dann die Kritik an der im Referentenentwurf vorgesehenen Entflechtungsbefugnis? Dem Bundeskartellamt würde die Möglichkeit gegeben, gegen Strukturen vorzugehen, die durch „internes Wachstum“ von Unternehmen entstanden sind, selbst wenn kein konkreter Kartellrechtsverstoß vorliegt. Die wichtigsten Tatbestandsvoraussetzungen für die Anordnung einer Entflechtung sind nach dem Referentenentwurf:

- Marktbeherrschung auf einem Markt mit gesamtwirtschaftlicher Bedeutung,
- die Erwartung, dass diese Marktbeherrschung fortbesteht, sowie
- die Erwartung, dass durch die Anordnung der Entflechtung eine wesentliche Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen eintritt.

Mittels Entflechtungsanordnung soll das Bundeskartellamt ein Unternehmen dazu zwingen können, Unternehmensteile zu veräußern oder sich von bestimmten Beteiligungen zu trennen. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Entflechtungsbefugnis auf regulierten Märkten keine Anwendung findet. Damit hat die geplante Regelung keine Bedeutung für die energierechtliche Entflechtung von Netz und Vertrieb. Auch zielt die Norm nicht auf die in den Jahren 2007 und 2008 diskutierte eigentumsrechtliche Entflechtung von Energieunternehmen (ownership unbundling) ab.

Anders als in der Fusionskontrolle, könnte das Bundeskartellamt mit dieser Befugnis auch strukturelle Maßnahmen gegen Unternehmen erlassen, die aus eigener Kraft bis zur Marktbeherrschung gewachsen sind. Hiergegen wird vorgebracht, dass nach der bisherigen Systematik des deutschen und europäischen Wettbewerbsrechts dieses interne Wachstum bis hin zur Entstehung eines Monopols gerade erlaubt sein soll. Hintergrund ist, dass internes Wachstum und der damit verbundene Zuwachs an Marktbedeutung ein Zeichen für erfolgreichen Leistungswettbewerb sind, der als förderungswürdig anzusehen ist: Ein Unternehmen kann nur stark wachsen, wenn es Produkte anbietet, die eine große Nachfrage finden. Wenn ein Unternehmen ein innovatives, begehrtes Produkt herstellt, profitieren davon die Abnehmer sowie die gesamte Volkswirtschaft.

Im Hinblick auf diese Kritik darf man indessen nicht aus dem Auge verlieren, dass die Entflechtung eines „jungen“ Marktbeherrschers, der auf innovativen Märkten tätig ist, durch die beabsichtigte Norm ohnehin wohl nicht gedeckt wäre, da bei jungen Märkten die Prognose einer dauerhaften Verkrustung schwierig sein dürfte. Der Gesetzgeber denkt eher an nicht funktionierende Märkte, auf denen die Marktbeherrschung gerade Innovation und Dynamik verhindert. Immerhin ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Entflechtungsbefugnis ein erhebliches Abschreckungspotenzial entfalten dürfte, Marktmacht nicht zu missbrauchen. Im Sinne einer solchen „präventiven Gefahrenabwehr“ ist eine gewisse Verwandtschaft zur präventiven Strukturkontrolle der Fusionskontrollvorschriften gegeben.

### *Ziel des Wirtschaftsministers: Prävention*

Der Entwurf ist auch Kritik ausgesetzt, weil er eine Entflechtung ohne den Nachweis eines konkret missbräuchlichen Verhaltens erlaubt. In der Tat könnte das Bundeskartellamt Entflechtungsmaßnahmen allein mit der Begründung anordnen, dass eine andere Marktstruktur zu mehr Wettbewerb und besseren Wettbewerbsergebnissen führen würde. Damit ist auf ein weiteres Problem verwiesen. Märkte und Marktstrukturen sollen sich aus einer Vielzahl unternehmerischer Entscheidungen herausbilden und fortentwickeln. Das Kartellrecht greift mit der Fusionskontrolle im Extremfall in unternehmerische Entscheidungen über Unternehmensverkäufe ein. Im Fall einer Entflechtungsanordnung müsste das Bundeskartellamt jedoch eigenständig darüber befinden,

welche Marktstruktur am ehesten zu Wettbewerb führt. Dies kann in besonderen Einzelfällen, in denen ein Missbrauch aufgetreten ist, allerdings schon jetzt die einzig mögliche Vorgehensweise sein. Neu wäre die Abkopplung vom konkreten Missbrauch.

Praktisch dürften die vorgebrachten Bedenken kaum werden: Zum einen würde das Bundeskartellamt vom scharfen Schwert der Entflechtung vor allem dann Gebrauch machen, wenn Unternehmen nicht nur marktbeherrschend sind, sondern wenn sie darüber hinaus ihre Marktmacht missbrauchen; wiederholte Missbräuche könnten wesentliche Indizien dafür sein, dass eine Entflechtung nötig ist. Zum anderen stellt die Zerschlagung eines marktbeherrschenden Unternehmens einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, der nur als Ultima Ratio für Fälle, in denen der Wettbewerb nicht auf anderem Weg geschützt werden kann, in Betracht kommt; die Anordnung der Entflechtung muss stets verhältnismäßig sein. Daher kann eine Zerschlagung eines Konzerns nur dann angeordnet werden, wenn dies zum Schutz des Wettbewerbs geeignet und erforderlich ist sowie in Abwägung mit der Eigentumsfreiheit des Unternehmens angemessen ist. Dass das Bundeskartellamt und die kontrollierenden Gerichte diese Voraussetzungen in anderen als ganz eindeutigen Fällen für gegeben erachten, scheint fern liegend. Entsprechend würde es aus derzeitiger Perspektive für die Entflechtungsbefugnis nur wenige Anwendungsfälle geben und dies wohl eher aufgrund von missbräuchlichem Verhalten. Die Regelung wäre damit vor allem ein Signal gegen die missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht. Der Wirtschaftsminister zielt auf breite Präventionswirkung ab.

In die Erwägungen einzubeziehen ist auch ein tiefgreifender Wandel in der Praxis der Kartellbehörden bei der Kartellrechtsdurchsetzung. Während das Bundeskartellamt in den vergangenen Jahrzehnten einen deutlichen Akzent auf die Fusionskontrolle gesetzt hat, sind seit geraumer Zeit die Kartellverfolgung sowie die Missbrauchsaufsicht aus dem Schatten der Fusionskontrolle getreten: Zur Intensivierung der Kartellverfolgung hat das Bundeskartellamt mittlerweile zwei nur hierauf spezialisierte Beschlussabteilungen sowie seine „Sonderkommission Kartellbekämpfung“ eingerichtet, die für die praktische Durchsetzung der Ermittlungsbefugnisse bürgt. Neue Prioritäten erfordern häufig auch neue Mittel. Ähnlich verhält es sich mit der Bekämpfung von Missbräuchen.

Auch bei dieser Säule des Wettbewerbsrechts ist nicht zu verkennen, dass in einzelnen Fällen die Verhängung struktureller Maßnahmen der effektivere Weg zu mehr Wettbewerb sein kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es richtig, wenn über neue Abhilfemaßnahmen nachgedacht wird.

### *Wichtiges Instrument: Das neue Stellungnahmerecht*

Auf einer anderen Ebene wirkt das vorgesehene Instrument des allgemeinen Stellungnahmerechts des Bundeskartellamts bei Gesetzgebungsvorhaben. Bisher hat das Amt nur sporadisch – beispielsweise bei Novellen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – förmliche Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben abgegeben. In den meisten Fällen äußert sich das Amt bislang informell gegenüber dem Bundeswirtschaftsministerium – und dies auch nur auf Anfrage. Durch das neue, gesetzlich festgeschriebene Stellungnahmerecht wird das Bundeskartellamt künftig mehr förmliche Stellungnahmen abgeben, deren Adressat zum Beispiel der Bundestag oder dessen Ausschüsse sind.

Die Einführung eines solchen Stellungnahmerechts für das Bundeskartellamt ist ausdrücklich zu begrüßen. Ein generelles Stellungnahmerecht von Wettbewerbsbehörden in Gesetzgebungsverfahren entspricht internationalen Standards, wenn man entsprechende Regelungen in anderen OECD-Staaten betrachtet (in Europa zum Beispiel in Frankreich, Italien und Spanien). Um der Stimme des Wettbewerbs Gehör zu verschaffen, ist essenziell, dass sich das Bundeskartellamt nicht nur informell, beispielsweise in Zeitungsinterviews, oder nur auf konkrete Anforderung hin äußert. Das Amt ist in seinen Äußerungen – wie in seinen Einzelverfahren – einzig dem Gedanken einer wettbewerblichen Einschätzung von Gesetzesvorhaben verpflichtet. Eine solche unabhängige Stellungnahme im Sinne des Wettbewerbsgedankens wird den Gesetzgebungsorganen von keiner anderen Seite zugänglich gemacht. Auch das Bundeswirtschaftsministerium hat in seinen Stellungnahmen neben dem Wettbewerbsgedanken ein breites Spektrum weiterer Verantwortlichkeiten im Bereich der Wirtschaft zu berücksichtigen. Die unabhängige Stellungnahme des Bundeskartellamts würde damit wesentlich die Informationsgrundlage verbreitern, auf die der Gesetzgeber seine Entscheidungen gründet. ■

## Rationale statt sakrale Schulpolitik – Ein Plädoyer

*OStD Josef Kraus*

*Präsident des Deutschen Lehrerverbandes*

„Zeit hat eben nur, wer sie sich nimmt oder lässt. Der Mensch, der sich Zeit nimmt zum Lernen und zum Arbeiten, der sozusagen im Geiste zu Fuß geht, kommt auch bei vieler Arbeit zur Muße, diesem seltenen Gut, und bleibt von Freizeitgestaltung verschont“ (*Ludwig Erhard* in einem Brief vom 1. März 1961 an die Oberprima des Martin-Butzer-Gymnasiums Dierdorf/Westerwald).

In Deutschlands Bildungspolitik missionieren derzeit zwei Glaubensgemeinschaften. Die eine Konfession ist die der PISA-Gläubigen.<sup>1</sup> Hier feiern Hohepriester der Einheits- und Gesamtschulbewegung mit einer reichlich eigenwilligen PISA-Exegese fröhlich Auferstehung. Ihr schier apokalyptisches Hosianna lautet: Mit dem deutschen PISA-Ergebnis sei zugunsten eines „gerechten“ Schulsystems endlich der Jüngste Tag für das gegliederte, begabungs- und leistungsorientierte Schulwesen angebrochen. Die andere Konfession ist die Bologna-Konfession.<sup>2</sup> Frohe Botschaften fehlen auch hier nicht: Bologna samt Bachelor, Master, Workloads und Credit Points schaffe endlich Effizienz, Straffung, Mobilität, Modularisierung, Kompatibilität, Praxistauglichkeit und eine Steigerung der Akademikerquote.

Die Assoziation zu *Sigmund Freuds* Diktum von Religion als universeller Zwangsneurose liegt da nicht fern. Denn die PISA-Studien und der Bologna-Prozess sind nicht mehr Erkenntnis, sondern schier pseudoreligiöses Erlebnis. Bildungspolitik ist damit zum Religionersatz geworden. Im Grunde steckt hinter dem PISA-Missbrauch und hinter der Bologna-Euphorie die „Religion“ eines radikalen Egalitarismus. Andere Auffassungen aber, die Realismus oder auch nur Differenzierung in den Mittelpunkt stellen, stehen auf schier verlorenem Posten.

### *Fakten statt Legenden*

Vielfach wird behauptet, die Gesamtschule habe sich weltweit als überlegene Schulform durchgesetzt. Das ist falsch, denn Faktum ist: Die Gesamtschule in Deutschland hat Jahrzehnte durchschla-

<sup>1</sup> Die PISA-Studien (Programme for International Student Assessments) sind internationale Schulleistungsuntersuchungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

<sup>2</sup> Der Bologna-Prozess bezeichnet die politische Absicht, einen einheitlichen europäischen Hochschulraum zu schaffen.

### Literaturhinweis

Josef Kraus, *Ist die Bildung noch zu retten? Eine Streitschrift*, München 2009, 223 Seiten.

gender Erfolglosigkeit hinter sich. Die Tatsache, dass bei PISA mit Finnland ein Gesamtschulland gut abgeschnitten hat, sagt wenig aus. Immerhin sind es auch Gesamtschulländer, die am Ende der PISA-Rangreihe stehen: Brasilien und Mexiko. Viel näherliegend ist die Tatsache, dass die deutsche Gesamtschule seit den 1970er und 1980er Jahren in allen einschlägigen Studien schlecht abgeschnitten hat. In der renommierten Studie „Bildungsverläufe und psychosoziale Entwicklung im Jugendalter“ des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung wird etwa für Nordrhein-Westfalen festgehalten: Am Ende der zehnten Klasse liegen Gesamtschüler in Mathematik im Vergleich mit Realschülern um zwei, im Vergleich mit Gymnasiasten sogar um mehr als zwei Jahre zurück – und das trotz einer Schülerklientel der Gesamtschule, die sich von der Schülerklientel der Realschule weder hinsichtlich sozialer Herkunft noch hinsichtlich intellektueller Fähigkeiten unterscheidet. Nicht minder eindrucksvoll sind die Ergebnisse der PISA-Studie 2006: Die deutsche Gesamtschule rangiert mit 477 Punkten 48 Punkte (also gut ein Schuljahr) hinter der Realschule (525) und mit 121 Punkten (entsprechend drei Schuljahren) weit hinter den Gymnasien (598). Zudem sind Sachsen und Bayern eben ohne Gesamtschulen die einzigen deutschen Länder, die bei PISA ganz nahe an Finnland herankommen.

Falsch ist auch die Behauptung, die skandinavischen Länder seien schulisch vorbildlich. Tatsache ist vielmehr: Dänemark und Norwegen liegen deutlich hinter Deutschland. Selbst das oft als schulpolitisches Pilgerland apostrophierte Schweden schneidet seit PISA 2006 deutlich schlechter ab als Deutschland. Speziell zum „PISA-Sieger“ Finnland ist festzuhalten: Finnische Schulen haben Umstän-

de, die auf deutsche Verhältnisse nicht übertragbar sind. Vor allem hat Finnland eine ethnisch sehr homogene Bevölkerung, also keine Probleme mit der schulischen Integration von Migrant\*innen: Von den finnischen Schülern haben nur 1,2 Prozent Eltern, die beide im Ausland geboren sind.

Nicht haltbar ist weiterhin die Behauptung, eine verlängerte Grundschulzeit sei sinnvoll. Richtig ist: Was den Zeitpunkt der Differenzierung betrifft, so sagen die Fakten und alle namhaften Studien eindeutig aus: Eine sechsjährige Grundschulzeit bringt nichts. Bundesländer wie Berlin und Brandenburg mit einer sechsjährigen Grundschule gehören zu den PISA-Verlierern. Entsprechend den Studien der Professoren *Kurt Heller* (Ludwig-Maximilians-Universität München), *Peter Roeder* (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Berlin) und *Rainer Lehmann* (Humboldt-Universität Berlin) lautet das Fazit: Der Rückstand am Ende der sechsten Grundschulklasse beträgt ein bis zwei Jahre, im Vergleich mit Schülern, die nach der vierten Klasse in eine weiterführende Schule gehen. Vor allem leistungsstärkere Schüler werden durch längeres gemeinsames Lernen zu wenig gefördert.

Falsch ist auch die Behauptung, Deutschland habe im internationalen Vergleich eine zu niedrige Abiturienten- und Studierquote. Richtig aber ist: Das, was andere Länder als „Abitur“ oder als „Studium“ deklarieren, entspricht bei uns oft nicht einmal einer Fachschulausbildung. Die Akademiker-Quoten sind international nicht vergleichbar, in Finnland und in den USA sind auch Krankenschwestern und Kindergartenerzieherinnen „Akademikerinnen“. Im Übrigen gilt: Eine Verhochschulung unserer Gesellschaft wird der Forderung nach Höherqualifizierung nicht gerecht. Auch in Zukunft werden zwei Drittel der jungen Menschen über die berufliche Bildung den Einstieg in einen Beruf finden. Diese jungen Menschen dürfen nicht als Außenseiter betrachtet und bildungspolitisch vernachlässigt werden. Interessant ist zudem: Dort wo man in Europa die niedrigsten Abiturienten-Quoten hat, hat man zugleich die besten Wirtschaftsdaten; nämlich in Österreich, in der Schweiz sowie in Baden-Württemberg und Bayern. Ein wichtiges bildungspolitisches Kriterium wird ebenfalls häufig übersehen: das Ausmaß an Jugendarbeitslosigkeit. Hier haben oft sogar vermeintliche PISA-Vorzweigeländer mit Gesamtschulsystemen eine Quote von um die 20 Prozent – Finnland und Schweden zum Beispiel. In Ländern mit gegliederten Schulsystemen und dualer Berufsbildung dagegen sind es um oder unter zehn Prozent: in Deutschland, in Österreich und in der Schweiz.

### *Bildungspolitische Fallen*

Man könnte zu all dem sagen: Bildungspolitisch wird in Deutschland zu viel geredet, zu viel reformiert, jedoch zu wenig gedacht. Eine Debatte aber, die sich jede Woche aufs Neue der irrationalen Verdrehungen der vier genannten Fakten widmet, erinnert an *Goethes* Warnung: „Es gibt nichts Entsetzlicheres als tätige Unwissenheit.“ Was sich in der realen Bildungspolitik derzeit abspielt, überbietet an Radikalität so manche 68er-Kahlschläge. Die Schulen jagt man von einem Durchlauferhitzer in den nächsten. Stichworte mögen reichen an dieser Stelle: achtjähriges statt neunjähriges Gymnasium, sechsjähriges statt neunjähriges Gymnasium gepaart mit sechs- statt vierjährige Grundschule in Hamburg, die erneute Reform der gymnasialen Oberstufe, die Zusammenlegung von Hauptschule und Realschule in mehreren Bundesländern, die Erfindung von Bildungs-„Standards“, der Fetisch der Endlos-Testeritis, neue Einschulungstichtage, die regelmäßige Änderung der Regeln für den Übertritt an weiterführende Schulen, der curriculare Nihilismus der „Entrümpelungs“-Reformen, die Rechtschreibreform.

Mit all dem aber stolpert man in die stets gleichen Fallgruben: in die Egalitäts-Falle, die Ideologie nämlich, dass alle Menschen, Strukturen, Werte und Inhalte gleich bzw. gleich gültig seien; in die Machbarkeits-Falle, den Wahn, jeder könne zu allem begabt werden; in die Falle der Spaß-, Erleichterungs- und Gefälligkeitspädagogik; in die Quoten-Falle, die planwirtschaftliche Vermessenheit nämlich, es müssten möglichst viele Menschen mit dem Abitur-Zeugnis ausgestattet werden; in die Beschleunigungs-Falle, die Vision also, man könne in immer weniger Bildungsjahren und mit immer weniger Unterrichtsstunden zu besser gebildeten jungen Leuten und zu einer deutlich gesteigerten Abiturienten-, Studenten- und Akademikerquote kommen.

Gegen solche Hektik hilft nur eines: Tatsachen ungeschminkt zur Kenntnis nehmen und allen Visionen mit einem rationalen Skeptizismus begegnen! Zu einem solchen Skeptizismus gehört an erster Stelle, dass man die aktuelle Diskussion um „Bildungsgerechtigkeit“ als sozialpopulistische Kampfabdebatte entlarvt. „Bildungsgerechtigkeit“ ist überhaupt zum Wieselwort der Debatte geworden. *Friedrich August von Hayek* hat den Begriff „soziale Gerechtigkeit“ als „Wieselwort“ bezeichnet und damit gemeint, dass dies eine hohle Phrase sei – entsprechend dem Wiesel, das ein Ei aussaugt und inhaltsleer macht, ohne die äußere Hülle zu zerstören. Die Behauptungen sind entsprechend: Das

gegliederte Schulwesen habe den Zweck, eine ständische Gesellschaft zu erhalten und unliebsame Konkurrenten aus schwächeren Schichten abzuschieben; deshalb werde der Zugang zu den Gymnasien gedrosselt und deshalb lege man Wert auf einen ausgrenzenden bürgerlichen Bildungskanon. Behauptet wird, PISA habe bewiesen, dass Bildung vom Geldbeutel der Eltern abhängt. Dabei hat PISA das Einkommen der Eltern gar nicht erfassen können, sondern nur das Vorhandensein „kultureller Besitztümer“ – sprich: Bücher.

In der dargestellten Rhetorik schwingt ein anti-bürgerlicher Affekt mit, der der weltweiten Tatsache gilt, dass Heranwachsende nun einmal einen Vorsprung haben, wenn sie über Distinktion, Lebensstil und Bildungsaspiration verfügen. Überhaupt geht es in der Bildung nicht um Chancenverteilung, sondern um Chancennutzung. Aber Chancen sind keine Garantien. Zu konkreten Optionen werden sie erst durch eigene Anstrengung. Zugleich gilt: Vermeintliche Gleichheit könnte allenfalls durch Absenkung des Anspruchsniveaus erzielt werden.

Für die vergangenen drei Jahrzehnte bleibt für Deutschland jedenfalls festzuhalten: Durch mehr und mehr Beteiligung in höheren Bildungsgängen sowie durch sehr viele Schulgründungen gab es vielerlei positive Effekte, die den „bildungsfernen“ Schichten zugute kamen. Dies sind Leistungen des herkömmlichen, gegliederten Schulwesens. Das heißt in der Folge: Der Anteil der Studienanfänger, die nicht über das Gymnasium an die Hochschule kommen, ist immer größer geworden. In manchen Bundesländern hat er 50 Prozent überschritten. Nutznießer dieser Entwicklung sind Kinder aus bildungsfernen Schichten (kaum jedoch Migranten). Gerade das berufsbildende Schulwesen in Deutschland bietet hier im Sinne vertikaler Durchlässigkeit Aufstiegsbildung.

Natürlich gibt es ein moralisches Recht auf möglichst gute Bildung, aber kein Recht auf Abitur. Mit dem Recht auf gute Bildung muss zudem eine moralische Pflicht zur Bildung korrespondieren. Man kann Bildungsabschlüsse aber nicht planwirtschaftlich-inflationär vergeben, und man kann niemanden zu echter Bildung zwingen. Es kann nur um Hilfe zur Selbsthilfe gehen und um eine Rückbesinnung darauf, dass die erste Bildungsverantwortung in der Familie liegt. Der Staat hat hinsichtlich des Bildungsangebots eine Bringschuld, die Eltern und ihre Kinder eine Holschuld.

### *Der pädagogische Größenwahn*

Weil diese Holschuld vielfach nicht eingelöst wird, meinen Sozialbewegte, Schöpfer spielen zu müssen. Dies scheint ein archaischer Wunsch zu sein. Bereits die griechische Mythologie kündigt davon: Sehr zur Verärgerung von Zeus formte Prometheus die Menschen aus Ton. Heute tun es die Gentechnologie, die Hirnbiologie und der Gender Mainstream. Eine Präimplantationsmedizin verspricht gar ein Designer-Kind.

Der Mensch als programmierbares Gerät, das ist ein uralter Traum. Vor gut hundert Jahren begann sich eine „objektive“ Psychologie zu etablieren, die dieses Gedankengut aufgriff. Um 1900 entwickelt Iwan Petrowitch Pawlow seine Reflexologie. Im Kern besagt seine Theorie, die auf der Basis von Experimenten mit Hunden entwickelt wurde, dass nicht nur Reflexe, sondern auch bewusste Reaktionen „konditioniert“ werden können. Die lateinische Vokabel „conditio“ heißt „Bedingung“; „konditionieren“ bedeutet also: bestimmte Voraussetzungen schaffen, aus denen sich zwangsläufig ein bestimmtes Verhalten ergibt.

In der Pädagogik hat der naive Optimismus Einlass erhalten, der Mensch sei von außen her grenzenlos determinierbar. Man glaubt, den Nativismus, die Annahme von der genetischen Determiniertheit psychischer und geistiger Dispositionen, niedergerungen zu haben. Mit Pawlows Nachweis der Manipulierbarkeit eines Versuchstiers sind Psychologie und Pädagogik aber im wahrsten Sinn des Wortes „auf den Hund“ gekommen.

Jedenfalls verwundert es, wenn die Pädagogik anfällig ist für die Vision, das Kind sei als perfektes Produkt möglich. Dafür tut man in narzisstischer Projektion alles – möglichst schon vor der Geburt des Kindes. Peter Sloterdijk hat hierfür den Begriff „Fötagogik“ erfunden. Immerhin hat diese pädagogische Hybris schon so manche Auswüchse gezeitigt. Und so prasseln auf überehrgeizige Eltern Ratschläge in einer Art und Weise herunter, wie dies bei Arzneimittel-Empfehlungen nie zulässig wäre: Little-giants-Kindergärten mit integrierten Science-Labs; „Babytuning“; „FasTracKids“; Englisch für Säuglinge; Early Learning Centers für 1 000 Euro pro Monat; Luxuskitas; Portfolios und Potenzialanalysen bereits bei Dreijährigen; Checklisten, was ein Kind bis zur Einschulung alles abgehakt haben muss.

### *Für eine Renaissance des Wissens*

Inhalte freilich spielen in der Debatte keine Rolle mehr. Real existierende Schulpolitik scheint geprägt von den Schlagwörtern der Schlüsselqualifikationen und Kompetenzen. Angeblich sei nur noch exemplarisches Wissen angesagt – das klingt schön und gut. Aber es klingt nach Häppchen-Bildung und nach inhaltlicher Beliebigkeit. Strukturen und Zusammenhänge werden auf „Module“ zusammengeschrumpft. Es gibt aber keine Bildung ohne konkrete Wissensinhalte. Vielmehr ist eine Renaissance des konkreten Wissens notwendig. Warum?

■ Wir lassen uns leicht erschrecken von immer kürzeren sogenannten Halbwertszeiten des Wissens. Eindrucksvoll mag sein, dass wir derzeit in der Computertechnik Halbwertszeiten von drei Jahren haben, das heißt, dass das Wissen des Jahres 2010 im Jahr 2013 zur Hälfte überholt ist. Aber: Es gibt sehr viel Wissen, das sich nicht überholt. Das kleine und das große Einmaleins haben eine unendliche Halbwertszeit. Das Gleiche gilt für historische Fakten, für naturwissenschaftliche Grundgesetze, für die große Literatur, für anthropologische Grundtatsachen. Und sogar englische Vokabeln haben eine Halbwertszeit von ein paar hundert Jahren, lateinische ohnehin.

■ Breites Wissen ist die unerlässliche Voraussetzung für die Fähigkeit zur Zusammenschau und zur Interdisziplinarität. Wer erfinderisch und innovativ sein möchte, der möge erst einmal enorm viel wissen. *Franz E. Weinert*, bis 1998 Direktor des Max-Planck-Instituts für psychologische Forschung, brachte es auf den Punkt: Breites Wissen ist die Voraussetzung für anspruchsvolles Denken, Urteilen und Handeln. Und breites Wissen in konkreten Wissensdomänen ist die unbedingte Voraussetzung für die fachübergreifende Zusammenschau. Es ist hier wie beim Bauen eines Hauses: Das konkrete Wissen ist das Fundament und in fortgeschrittenem Stadium das erste Stockwerk. Erst später kommt das Übergreifende, das Dach darauf. Und was für den Bau eines Hauses gilt, das gilt auch für den Erwerb von Interdisziplinarität: Man kann den Bau nicht mit dem Dach beginnen. Im Übrigen: Je mehr ich weiß, desto mehr ergibt das eine Struktur, in die Neues mit immer weniger Lernaufwand eingefügt werden kann.

■ Wahrheit durch Wissen bzw. umfassendes Wissen sind ein großes Stück Freiheit. Denn: „Wer nichts weiß, muss alles glauben“ (*Marie von Ebner-Eschenbach*). Deshalb ist der unwissende, der mit Halbwissen oder gar Lügen manipulierte Mensch

das Ziel totalitärer Systeme – totalitärer Systeme, die alles Mögliche weismachen wollen und die alles vorgeben und reglementieren wollen: eben auch Vorurteile. Nicht umsonst nennt *George Orwell* in seiner totalitären Vision „1984“ folgende drei Wahlsprüche des Wahrheitsministeriums. Sie lauten: Krieg bedeutet Frieden; Freiheit ist Sklaverei; und: Unwissenheit ist Stärke! Mündiger Bürger zu sein aber heißt, viel präsenten Wissen zu haben, damit man sich eigenständig ein Urteil bilden kann. Fehlt solides Wissen, wird aus Urteilen zu leicht pure Meinung, und die Gesinnung triumphiert über die Urteilskraft.

### *Demokratie braucht gebildete Eliten*

Was nicht alle sind, darf keiner sein. Was nicht alle haben, darf keiner haben. Was nicht alle können, darf keiner können. Also soll es offenbar – außer im Sport und in der Musik – keine Elite geben. Nur Häuptlinge und keine Indianer – das funktioniert aber nirgends. Deshalb geht es nicht ohne Eliten – nicht ohne Auswahl der Fähigsten, ohne eine Auswahl, wie sie im lateinischen Wort „eligere“ (zu deutsch: auswählen) zum Ausdruck gebracht wird.

Demokratie als Diktat des Durchschnitts, das kann – zumal in einer hochkomplexen Welt – nicht das Ziel sein. Aus Demokratie darf kein „Konvent von ungefähr gleich Unwissenden“ werden. In seiner Schrift „Die Verachtung der Massen“ hat *Peter Sloterdijk* 1999 eindringlich vor dieser Gefahr gewarnt. Eine zur Gleichheit verurteilte Gesellschaft wäre zur Stagnation verurteilt. Deshalb muss jede Gesellschaft – zumal eine demokratische – offen sein für Eliten, die hinsichtlich Mechanismen der Allokation transparent sind und die zugleich auswechselbar bleiben. Wer legitimerweise die herrschende Minderheit ist, darüber gilt es zu streiten. Bloße Macht-Elite oder blanker Geldadel kann es nicht sein. Bloße Funktionselite darf es auch nicht sein, denn wertfreie Eliten sind keine Eliten. Eine Leistungs- und Verantwortungselite muss es sein, die zugleich Reflexions- und Werte-Elite ist – Letzteres aber hoffentlich nicht als bloße Veto-Elite.

Das ist kein abgehobenes Plädoyer für *Platons* Vorstellung, derzufolge eine Polis nur dann gut sein könne, wenn die Könige Philosophen sind oder die Philosophen Könige. Aber ein wenig mehr Intellektualität und Idealismus möge schon sein. Engagement allein reicht nicht als Merkmal von Elite, Erkenntnis und Weisheit sollen hinzukommen. Das ist die große Sünde vieler sogenannter Intel-

lektueller, dass sie Engagement oder gar Gesinnung an die Stelle von Wahrheit setzen.

Aber auch der dynamisch zupackende Pragmatismus einer Realpolitik macht noch keine Elite aus. Denn hier rangiert das Reflektieren oft genug hinter dem Handeln. Gefragt ist eine Verschränkung von „Wirklichkeits- und Möglichkeitssinn“ (*Robert Musil*). Die politische Machtelite sollte zugleich *Max Webers* Unterscheidung zwischen dem Gesinnungsethiker und dem Verantwortungsethiker reflektieren. Während sich der Gesinnungsethiker nur dafür verantwortlich fühle, dass die Flamme der reinen Gesinnung nicht erlösche, bedenke der Verantwortungsethiker stets auch die Motive und Ergebnisse seines Handelns.

Vor dem Hintergrund einer Verpflichtung von Eliten auf eine Ethik der Verantwortung kann selbst Ungleichheit gerecht sein – nämlich dann, wenn Elite allen, gerade Schwächeren, nützt, wenn das Handeln von Eliten zu einem Mehrwert führt. Dass knapp zwanzig Prozent der Deutschen fast siebenzig Prozent der Steuern zahlen, ist insofern korrekt. Elite zu sein bedeutet schließlich Sozialpflichtigkeit des eigenen Handelns und des eigenen Status.

Wir brauchen zudem ein Verständnis von Elite, bei dem die Gedanken des Dienens, des Respekts und des Takts eine maßgebliche Rolle spielen. Das gilt zumal für Macht-Eliten, deren Spitzen nicht umsonst „Minister“ (von lateinisch „ministrare“ = dienen) heißen. Plakativ könnte man sagen: Elite heißt Verdient-Machen durch „öffentlichen Dienst“, durch ein „Ethos des Dienstes am Gemeinwohl“ (*Max Weber*); heißt, Respekt zu haben vor anderen, die begründet anders urteilen; heißt, taktvoll umzugehen mit denen, die bestimmte Leistungen nicht erbringen können. So gesehen, verbindet sich Elite mit charakterlicher Integrität. Denn solche Elite schert sich nicht um die Ausstrahlung des Machers, sondern sie fordert – an Selbstdisziplin durchaus ein Vorbild – im Sinne *Ortega y Gasset*s von sich selbst mehr als von den anderen.

Wie aber Eliten gewinnen? Hier spielen Erziehung und Bildung eine große Rolle, selbst wenn man Eliten nicht bis ins Letzte planen kann. Man kann sie aber fördern. Das wache Auge von Lehrern an Schulen und Hochschulen ist hier ebenso gefordert wie das wache Auge von Wirtschaftskapitänen, Personalchefs, Spitzen der Staatsverwaltung, Publizisten und Parteiführern. Wenn diese Leute in vielerlei Hinsicht auch noch selbst Vorbilder sind, wird es ihnen sogar gelingen, angehende Spitzentalente an sich zu binden.

### *Bildung statt Nützlichkeitswahn*

Bildung hat einen zweifachen Auftrag: Sie hat Nützlichliches zu vermitteln, und sie hat persönliche und kulturelle Identität zu fördern. Beide Zielsetzungen sollten sich die Waage halten. Das tun sie aber nicht. Das Gleichgewicht zwischen Bilanzierung und Freiraum, zwischen Verwertungsdenken und Bildungsauftrag, zwischen Ökonomie und Kultur, zwischen Zielstrebigkeit und Entschleunigung ist weg. Das Volk der großen Dichter, Denker und Pädagogen droht bildungspolitisch in die Falle des Nützlichkeitsdenkens und des Wahns zu tappen, alles an Bildung messen und in kürzester Zeit vermitteln zu können. Mit solchen Denkansätzen aber droht eine planwirtschaftliche Verarmung von Bildung: Bildung ist das, was PISA misst, die OECD an sogenannten Akademikerquoten vorgibt und was schnell geht; so scheint es zumindest.

Besonders betrüblich ist, dass sich sogar viele Erziehungswissenschaftler auf solche Sprechblasen einlassen oder gar meinen, voranmarschieren zu müssen im naiven Glauben, alle Bildung „handhaben“ zu können wie das Marketing einer neuen Zahnpasta. Und es ist Höhenrausch, wenn „Pisaner“ behaupten, mit diesem 120-Minuten-Test untersuchen zu können, „wie gut die jungen Menschen auf Herausforderungen der Wissensgesellschaft vorbereitet sind“. Das ist ein überheblicher Anspruch. PISA untersucht schließlich nur einen Ausschnitt von dem, was Bildung ist: ein bisschen etwas vom Funktionswissen und ein bisschen etwas vom Methodenwissen unserer Schüler. Fremdsprachen, Geschichte, ästhetische Bildung, Wertebildung, literarische Bildung – all das kommt in PISA nicht vor.

Mit PISA ist der bildungspolitischen Debatte zugleich eine pädagogische Anthropologie abhanden gekommen. Zu einer solchen Anthropologie würde auch die Betrachtung des Menschen als *Homo faber* und als *Homo ludens* gehören. Der Mensch erfährt seine Existenz durchaus in aktiver Auseinandersetzung mit der Welt. Arbeit und Leistung dieses *Homo faber* sind Ausdruck des Höchstindividuellen, zugleich Motor und Ergebnis freier Persönlichkeitsentwicklung. Dem *Homo faber* steht gleichberechtigt aber der *Homo ludens* zur Seite. Beide Daseinsformen ergänzen sich. Das Spiel ist Grundkategorie des Menschlichen, es ist zugleich kultur- und persönlichkeitsbildend. „Der Mensch spielt nur, wo er in voller Bedeutung des Wortes Mensch ist, und er ist nur da ganz Mensch, wo er spielt.“ So heißt es bei *Schiller* im 15. seiner 27 Briefe „Über die ästhetische Erziehung des Menschen“ (1793). Für *Nietzsche* ist das Spiel als Kunst

sogar lebensnotwendig, wenn er schreibt: Wir haben die Kunst, damit wir am Leben nicht scheitern.

Bildung kann ansonsten nicht für andere Zwecke instrumentalisiert werden, sonst ist sie nur Qualifizierung. Deshalb dürften sich die Bildungsakteure einmal das bildungspolitische Papier der Deutschen Bischofskonferenz und der Evangelischen Kirche in Deutschland von 2000 hervorholen. Es trägt den Titel „Tempi – Bildung im Zeitalter der Beschleunigung“. Darin wird Kritik geübt an einem „Totalitarismus neuen Typs“, nämlich dem „subjektlosen Funktionalismus“, der auch die Bildung erobere. Gesagt wird, die Wirtschaft profitiere vom Sabbat. Mit anderen Worten: Gerade das „unnütze“ Wissen macht den Menschen zum Menschen.

### *Ein besorgter Ausblick*

Manche sagen, Bildungspolitik sei gottlob kaum noch Zankapfel der Parteipolitik und die alten ideologischen Gräben seien überwunden. Das stimmt, aber nicht weil man sich zu einem Kompromiss gefunden hätte, sondern weil auch die CDU ihr bildungspolitisches Profil mehr und mehr preisgibt. Jahrzehnte lang stand die Partei für ein begabungs- und leistungsorientiertes, vielfältig gegliedertes Schulwesen, gegen eine verlängerte Grundschule, für eine stabile Hauptschule, für anspruchsvolle Abiturstandards, für verbindliche curriculare Inhalte, für eindeutige Anforderungen beim Zugang zum Gymnasium sowie für ein duales System der beruflichen Bildung.

Heute ist die Frage nach der schulpolitischen Ausrichtung der CDU nicht mehr so einfach zu beantworten. Vor allem muss man sie fast ständig neu und – je nach Konstellation in den Bundesländern – fünfzehnmal unterschiedlich beantworten. Zudem hat sich in der CDU die Einschätzung festgesetzt, mit Schulpolitik könne man zwar Wahlen verlieren, aber nicht gewinnen. Diese Einschätzung ist richtig und falsch zugleich. Richtig ist, dass die Union inklusive der CSU in den letzten Jahren wegen verkorkter Gymnasialreformen viele Prozentpunkte bei Stammwählern eingebüßt hat – und zudem mit der Verkürzung des Gymnasiums die Gesamtschulen gestärkt hat, weil diese nun mit einem stressfreien, nach wie vor 13 Schuljahre währenden Weg zum Abitur werben können.

Das Einknicken der CDU in der Schulpolitik war – auch wahltaktisch – unnötig, hatte die CDU doch in Hessen, im Saarland (jeweils 1999), Hamburg

(2001), Sachsen-Anhalt (2002), Niedersachsen (2003), Nordrhein-Westfalen (2005) und Schleswig-Holstein (2005) die Führung der jeweiligen Landesregierung von der SPD übernommen.

Die CDU stiehlt sich sogar personell aus der Schulpolitik davon, und in manchen Ländern, in denen sie die Regierung trägt, beugt sie sich schulpolitisch dem Diktat der kleineren Koalitionspartner. Ergebnis: Zehn deutsche CDU-Länderchefs haben in ihren Kabinetten nur noch vier Schulminister, die der CDU angehören, nämlich die Regierungschefs von Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.

Die Folge ist in zwei kleineren Ländern bereits, dass die dortige CDU-Führung gegen alle Ergebnisse empirischer Forschung eine egalisierende Schulpolitik mitträgt: Das Saarland schafft die Hauptschule ab, verkürzt das Gymnasium um ein weiteres Jahr zum G7 und verlängert die Grundschule um zwei Jahre – um je ein Jahr in den Vorschulbereich und in die weiterführenden Schulen hinein. Hamburg agiert noch krasser: Auch hier wird die Hauptschule abgeschafft, die Grundschule wird von vier auf sechs Jahre verlängert, das Gymnasium, das ohnehin schon die dreizehnte Klasse eingebüßt hatte, verliert die fünfte und sechste Klasse und wird zum G6. Dass sich dagegen – getragen von mehr als 180 000 Unterschriften – ein Bürgerbegehren etablierte und nun ein Bürgerentscheid ansteht, zeigt vor allem eines: Bürgerliche Wähler inszenieren eine bürgerliche Revolte gegen eine CDU, die dem grünen Koalitionspartner die Forderung nach einem Ausbaggern der Elbe auf 14,5 Meter mit einem Zugeständnis an eine sechsjährige Grundschule abkaufte. Eine Zeitung kommentierte: Hamburg bekommt damit Elbvertiefung plus Bildungsverflachung.

Die CDU muss also wieder bildungspolitisches Profil gewinnen und die Scheu ablegen, in der Bildung als konservativ zu gelten. Konservativ zu sein, heißt: rational statt sakral handeln; am Bewährten festhalten; das Vorhandene behutsam weiterentwickeln; das Leistungsprinzip hochhalten; um konkrete Inhalte ringen. Vor allem aber beinhaltet eine konservative Haltung etwas höchst Modernes und Humanes, nämlich einen ausgeprägten Skeptizismus gegenüber sozialpopulistischen Heilsversprechen und eine Ablehnung jedes Herumexperimentierens am Kind. Damit unterscheiden sich Konservative vom Dogmatismus schulpolitischer Scharlatane. ■

## Der Euro: Schutzschild oder Falle?

*Prof. Dr. Martin Seidel*

*Professor für Europarecht, Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

In der Europäischen Union wird befürchtet, dass der ein oder andere Mitgliedstaat der Währungsunion aufgrund überbordender Staatsschulden zahlungsunfähig werden könnte. Unter den konkursbedrohten Ländern sind solche, die seit längerer Zeit ein Leistungsbilanzdefizit aufweisen sowie eine Inflationsrate, die über der durchschnittlichen Rate in der Europäischen Währungsunion liegt.

Jedes Mitglied einer Währungsunion trägt gegenüber den anderen Mitgliedern Verantwortung. Daher stellt sich die Frage, ob die Zugehörigkeit eines Not leidenden Staates zur Europäischen Währungsunion ihr Ende finden sollte, wenn legitime Belange der anderen Mitglieder beeinträchtigt werden. Zumindest ginge von einer Diskussion über die mögliche Aufhebung der Mitgliedschaft ein starker Druck auf den betroffenen Staat aus, seine wirtschaftlichen Schwierigkeiten eigenverantwortlich zu beheben.<sup>1</sup>

### *Haftungsausschluss in der Währungsunion*

In einem Bundesstaat haften in der Regel die einzelnen Gliedstaaten und der Bund selbst für die Verpflichtungen eines überschuldeten Gliedstaates. Innerhalb eines Staatenbundes hingegen haften die anderen Mitgliedstaaten und der Staatenbund grundsätzlich nicht. Bei Zahlungsunfähigkeit kann ein Mitglied eines Staatenbundes demnach theoretisch in Konkurs gehen. Anders als der Gliedstaat eines Bundesstaates hat er jedoch die Geld- und Währungshoheit, die es ihm ermöglicht, durch Abwertung seiner Währung seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

Auf der Konferenz von Maastricht im Jahr 1991 wurden die Wirtschafts- und Währungsunion und mit ihr die Überführung der nationalen Geld- und Währungshoheit auf die europäische Ebene beschlossen. Auf der Konferenz war man sich im Klaren, dass die an der Währungsunion teilnehmenden Staaten in eine den Mitgliedern eines Bundesstaates ähnliche Lage versetzt würden. Da sie nicht mehr über eine eigene Währung verfügen wür-

den, könnten sie bei Überschuldung in Konkurs geraten. Daher musste entschieden werden, ob zum einen die Mitgliedstaaten wechselseitig und zum anderen die Europäische Union (EU) ihrerseits für die Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaats haften sollen.

Als Ergebnis einer bewusst getroffenen Entscheidung, deren Tragweite allen Teilnehmern der Konferenz klar war, schreibt der Vertrag von Maastricht vor, dass weder die EU noch deren Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten eines an der Währungsunion teilnehmenden Staates haften. Diese sogenannte No-bail-out-Regelung war für die an der Konferenz teilnehmenden Staaten – besonders für Deutschland – eine Bedingung für die Überführung der Geld- und Währungspolitik aus der nationalen in die europäische Verantwortung. Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Finanzpolitik wurde als Ordnungsprinzip von allen Mitgliedstaaten akzeptiert. Die parallele Umwandlung der EU in einen Bundesstaat unter Überführung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in dessen Zuständigkeit wurden nicht diskutiert. Obwohl die Währungsunion nach Auffassung mancher Sachverständiger die Einbindung in eine neue bundesstaatliche Struktur vorausgesetzt hätte, war ihre Errichtung aus politischen Gründen nur unter Haftungsausschluss durchsetzbar.

Der Haftungsausschluss schließt indes nicht aus, dass die EU einem Mitgliedstaat aufgrund anderer Ermächtigungen des Unionsrechts finanzielle Unterstützung gewährt. Die Inanspruchnahme anderer Ermächtigungen darf allerdings nicht auf eine Schuldenübernahme und eine Aushöhlung der No-bail-out-Regelung hinauslaufen. Dies wäre eine Änderung des Unionsrechts und würde der Funktion des Haftungsausschlusses zuwiderlaufen. Die Inanspruchnahme anderer Ermächtigungen darf nicht einmal dazu führen, dass die Eigenan-

<sup>1</sup> Der vorliegende Text ist ein überarbeiteter Vortrag des Autors vom 28. Januar 2010 im Industrieclub in Düsseldorf. Die Langfassung ist als Working Paper beim Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn erschienen.

strengungen des hilfebedürftigen Mitgliedstaats unterlaufen werden. Jegliche anderweitige Hilfe der EU und ihrer Mitglieder dürfte ausgeschlossen sein, wenn der Mitgliedstaat keine eigenen Anstrengungen zur Abwendung des Staatsbankrotts und zur Behebung des Leistungsbilanzdefizits unternimmt.

### *Regelungen über finanzielle Hilfen und Währungsbeistände*

Innerhalb eines Bundesstaates verfügen der Gesamtstaat und die Gliedstaaten über rechtliche und politische Möglichkeiten der Disziplinierung eines überschuldeten Gliedstaates. Die Möglichkeiten der EU, gegen einen überschuldeten Mitgliedstaat gerichtlich vorzugehen und gegen ihn Sanktionen verhängen zu lassen, sind dagegen eng begrenzt. Sie reichen nicht einmal an die Rechtsbehelfe heran, die der EU zur Verfügung stehen, um gegen ein Mitglied vorzugehen, das die Regeln des gemeinsamen Marktes nicht respektiert.

■ Der Maastrichter Vertrag und der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon enthalten ein absolutes Verbot der monetären Finanzierung der nationalen Haushalte gemäß Artikel 123, 124 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), früher Artikel 101, 102 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Das Verbot richtet sich sowohl an die Europäische Zentralbank als auch an die nationalen Zentralbanken, und es betrifft sowohl direkte Kredite an die nationalen Regierungen als auch den Ankauf staatlicher Anleihen, die nicht handelbar sind, durch die Zentralbanken. Eine Verletzung dieses Verbots kann jederzeit von der Europäischen Kommission oder einem Mitgliedstaat durch Anrufung des Europäischen Gerichtshofs geltend gemacht werden.

Privatpersonen haben keine Klagebefugnis und können den Europäischen Gerichtshof auch nicht über die nationalen Gerichte anrufen. Das Verbot sichert die Währungs- und Preisstabilität als vorrangiges Ziel der Geld- und Währungspolitik der EU. Ein Grundrecht des Einzelnen auf Währungs- und Preisniveaustabilität besteht weder nach nationalem noch nach europäischem Recht.

■ Der „gegenseitige Beistand“ der Artikel 143, 144 AEUV (vormals Artikel 119, 120 EGV) wird im Hinblick auf außenwirtschaftliche Zahlungsbilanzkrisen gewährt, kann aber mittelbar zum Abbau der Überschuldung beitragen und die Bedrohung

durch einen Staatsbankrott mindern. Der Beistand wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen und setzt voraus, dass Empfehlungen der Europäischen Kommission an den Mitgliedstaat für die Behebung der Schwierigkeiten unter ihrer Kontrolle erfolglos geblieben sind. Der Beistand erfolgt in Form verschiedener Maßnahmen – bei einer plötzlichen Zahlungsbilanzkrise immerhin in der Befugnis des Mitgliedstaats zu einseitigen Eingriffen in den Binnenmarkt – und mündet letztendlich in einem finanziellen Beistand. Geht dieser sogenannte Währungsbeistand nicht zulasten der eigenen Mittel der EU einschließlich der Reserven des Europäischen Systems der Zentralbanken, sondern zulasten der Haushalte und Währungsreserven der Mitgliedstaaten, bedarf es der Zustimmung der belasteten Staaten, sodass an die Stelle der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten tritt.

Mitgliedstaaten, die der Währungsunion angehören, können allerdings keine Währungsbeistände in Anspruch nehmen, da sie keine eigene Währung haben, die gestützt werden müsste. Der Euro ist aus Gründen des drohenden Staatsbankrotts eines Mitgliedstaats selbst bei dauerhaften Leistungsbilanzdefiziten und hoher Inflation nicht notwendigerweise stützungsbedürftig. Der „gegenseitige Beistand“ kann somit erst in Anspruch genommen werden, wenn der Mitgliedstaat aus der Währungsunion ausscheidet und wieder eine eigene Währung einführt. Die Zugehörigkeit zur Währungsunion schließt Währungsbeistände des Internationalen Währungsfonds ebenfalls aus. Auch sie setzen eine eigene Währung voraus, sodass der begünstigte Staat neben einem wirtschaftlichen Gesundheitsprogramm seine Währung den außerwirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechend anpassen, das heißt sie abwerten kann.

■ Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass der Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission mit qualifizierter Mehrheit einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, einen finanziellen Beistand der EU gewähren kann (Artikel 122 AEUV, vormals Artikel 100 EGV). Auf diese Beistandsregelung verweisen diejenigen, die den Bankrott eines Mitgliedstaats für mit dem europäischen Integrationsprozess unvereinbar und den Ausschluss eines vom Bankrott bedrohten Staats für unmöglich halten.

Die in einen Bankrott ausufernde Überschuldung ist allerdings weder eine Naturkatastrophe noch beruht sie auf einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betroffenen Mitgliedstaats entzieht. Die Machtbefugnis, die jeder Staat für sich in Anspruch nimmt, reicht rechtlich und politisch sowohl zur Besteuerung der Bevölkerung als auch zur Rückführung staatlicher Ausgaben aus. Ein Staat, der sich mit seinem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu deren Statuten sowie zu deren Werteordnung bekannt hat, muss sich Verfehlungen seiner Wirtschaftspolitik entgegenhalten lassen. Die Beistandsregelung gelangt auch nicht zum Tragen, wenn die Überschuldung durch eine globale Wirtschaftskrise verursacht ist.

Überdies enthält die Beistandsregelung zwei Einschränkungen: Dem Mitgliedstaat kann zum einen nur ein finanzieller Beistand, nicht aber die Befreiung von seinen Schulden durch Übernahme seiner Verbindlichkeiten gewährt werden – gedacht ist vielmehr an die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen wie der Krankenversorgung und ähnlicher unerlässlicher öffentlicher Leistungsangebote; zum anderen handelt es sich um finanziellen Beistand, der ausschließlich aus Mitteln des Haushalts der EU zu gewähren ist, die aber für andere Ausgaben bestimmt sind. Die EU ist nicht befugt, sich zusätzliche Mittel zur Finanzierung des Haushalts durch die Aufnahme von Anleihen auf dem Kapitalmarkt zu verschaffen. Der finanzielle Beistand der EU muss also unter Verzicht auf andere Ausgaben finanziert werden.

■ Die EU könnte außerhalb des Haushalts dem durch Bankrott bedrohten Mitgliedstaat finanziellen Beistand aus Mitteln gewähren, die aus einer von ihr zu begebenden Anleihe auf dem Kapitalmarkt stammen. Angesichts der bescheidenen Haftungsgrundlage, die ihre eigenen Einnahmen mit jährlich rund 140 Milliarden Euro bilden, kann die EU jedoch zinsgünstige Mittel auf dem Kapitalmarkt kaum aufnehmen. Anleihen im erforderlichen Ausmaß zu günstigen Konditionen bedürfen im Zweifel der gesamtschuldnerischen Haftung der Mitgliedstaaten. Durch einen Beschluss des Rates, der die Mithaftung der Mitgliedstaaten vorsieht, werden jedoch die Haushalte der Mitgliedstaaten belastet. Damit ist er Beschlüssen gleichzusetzen, die eine Erhöhung der Eigenmittel der EU vorsehen, die wiederum nicht nur der Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten, sondern zusätzlich ihrer Ratifizierung durch die nationalen Parlamente unterliegen (Artikel 311 AEUV, ehemals Artikel 269 EGV).

### *Rückgriff auf die Flexibilitätsklausel*

Da auf der Grundlage des Artikel 122 AEUV nur ein Beistand aus Mitteln des Haushalts gewährt werden kann, der Haushalt aber nicht durch Mittel, die auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden, finanziert werden darf, kommt als Rechtsgrundlage für eine solche Beistandsgewährung die Flexibilitätsklausel des Artikel 352 AEUV (bisläng Artikel 308 EGV, früher Artikel 235 EWG-Vertrag) in Betracht. Wenn der Rat folglich der Auffassung sein sollte, dass die Kreditaufnahme auf der Grundlage von Artikel 122 AEUV unter Rückgriff auf die Flexibilitätsklausel möglich ist, gelangt der unionsrechtliche Grundsatz zum Tragen, dass jegliche Beschlussfassung des Rates über die Erhöhung von Eigen- und Finanzmitteln der EU einstimmig zu erfolgen hat. Diese Interpretation des Artikel 122 AEUV steht im Einklang mit der Regelung des gegenseitigen Beistands, wonach in den Fällen, in denen der zu beschließende Beistand die Bereitstellung von Krediten – das heißt von Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten – vorsieht, die Beschlussfassung im Rat einstimmig zu erfolgen hat.

Für Deutschland besteht aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Besonderheit, dass die Bundesregierung als Mitglied des Rates einer aufgrund der Flexibilitätsklausel zu treffenden Regelung nur zustimmen darf, sofern sie durch ein zuvor erlassenes Gesetz gemäß Artikel 23 Grundgesetz ermächtigt worden ist. Ohne die Ermächtigung des Parlaments darf sich die Bundesregierung im Rat der Stimme nicht enthalten, sondern sie muss ausdrücklich gegen den Erlass der Regelung stimmen, da unionsrechtlich eine Enthaltung die Einstimmigkeit nicht verhindert. Diese innerstaatliche Stimmbindung dürfte – wie wohl auch das Erfordernis der Zustimmung des Europäischen Parlaments – die Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel zur Kreditaufnahme zwecks Gewährung eines finanziellen Beistandes an einen vom Bankrott bedrohten Mitgliedstaat erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen.

### *Schutzwirkung der Währungsunion fraglich*

Die Vertreter der Auffassung, dass die Zugehörigkeit zur Währungsunion eine Schutzwirkung entfalte, verweisen darauf, dass die Herausforderungen der gegenwärtigen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise die Länder mit Zugehörigkeit weniger getroffen haben als die Länder ohne Zuge-

hörigkeit zur Währungsunion. Sie sind der Auffassung, dass die Maastrichter No-bail-out-Regelung einem Belastungstest nicht standhalten wird und die anderen Mitgliedstaaten sowie die EU es im Krisenfall nicht zu einem Staatsbankrott kommen lassen werden. Konsequenterweise sprechen sie sich dafür aus, dass die – ohnedies stark aufgeweichten – Maastrichter Kriterien für die Aufnahme von Mitgliedstaaten in die Währungsunion weiter gelockert werden müssten, um den vor den Toren der Währungsunion stehenden Mitgliedstaaten ebenfalls den Schutz der Währungsunion zuteil werden zu lassen. Die Maastrichter Kriterien erlauben den Mitgliedstaaten eine Neuverschuldung bis zu drei Prozent und einen Gesamtschuldenstand von maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Die Zugehörigkeit zur Währungsunion stellt rechtlich keinen Schutz eines Mitglieds gegen den Bankrott dar. Die Regelungen für finanzielle Beistände der EU und der anderen Mitgliedstaaten gelten gleichermaßen für beide Gruppen von Mitgliedsländern. Die Mitgliedstaaten ohne Zugehörigkeit zur Währungsunion stehen sogar insofern besser da, als sie den gegenseitigen Beistand der Artikel 143, 144 AEUV sowie die Währungsbeistände des Europäischen Währungssystems und des Internationalen Währungsfonds in Anspruch nehmen können. Angesichts der hohen Verschuldung aller Mitgliedstaaten als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist außerdem kaum anzunehmen, dass sich die EU und die anderen Mitgliedstaaten nicht auf die No-bail-out-Regelung berufen werden und der Haftungsausschluss nicht standhält. Überdies sind Mitgliedstaaten mit Zugehörigkeit zur Währungsunion unter Umständen in Zukunft gleichermaßen hilfebedürftig, sodass ihnen ebenfalls Finanzhilfen gewährt werden müssen.

Auch in ökonomischer Hinsicht wirkt die Zugehörigkeit eines Mitgliedstaats zur Währungsunion nicht als Schutzschild. Als vorteilhaft kann sich die Zugehörigkeit allenfalls anfänglich bei einer Verschuldung, deren Entwicklung nicht erkennbar ist, erweisen. Ein Mitgliedstaat, der sich in der Gemeinschaftswährung verschuldet, bleibt im Genuss der Zinsen, zu denen der Kapitalmarkt Kredite für Anleihen in Gemeinschaftswährung bereithält. Wenn sich der begünstigte Mitgliedstaat in seiner nationalen Währung verschulden müsste, hätte er selbst bei vergleichsweise gleicher Einschätzung seiner Kreditwürdigkeit durch die Investoren höhere Zinsen zu entrichten.

Die erkennbar kontinuierliche Verschuldung eines an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaats mindert jedoch die etwaigen anfänglichen Vorteile der Zugehörigkeit. Unter Umständen schlägt die Zugehörigkeit sogar unvermittelt in vergleichsweise Nachteile um, insbesondere in den Fällen, in denen mit dem Verschuldungsprozess dauerhafte außenwirtschaftliche Leistungsbilanzdefizite einhergehen und bei den Investoren Zweifel hinsichtlich einer finanziellen Beistandsleistung der EU wirksam werden. Die Investoren werden bei einem dauerhaften Trend der Verschuldung für die Anleihen zunächst höhere Risikoaufschläge auf die Zinsen verlangen und werden letztlich jegliche weitere Kreditgewährung verweigern. Bei einer Verschuldung in eigener Währung würde die Belastung des Mitgliedstaats infolge höherer Zinsen schneller wachsen, der Staatsbankrott früher sichtbar werden und die notwendige Sanierung der Finanzen früher einsetzen.

### *Maßnahmen zum Schutz der Währungsunion*

Innerhalb der EU, die auf einen immer engeren Verbund ihrer Mitgliedstaaten und deren Völker angelegt ist, sind der politischen Abmahnung durch den Europäischen Rat, den Ministerrat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament bei Überschuldung und Leistungsbilanzdefiziten keine Grenzen gezogen. Gleiches gilt hinsichtlich kritischer Stellungnahmen seitens der anderen Mitgliedstaaten. Versuche der politischen Abmahnung und Einwirkung auf Mitgliedstaaten scheitern allerdings zumeist daran, dass die Adressaten rein „moralischer Ansprachen“ in den Mitgliedstaaten nicht einzelne Personen oder Organe, sondern die politischen Systeme in ihrer Gesamtheit sind.

Die bekannteste Maßnahme zum Schutz der Währungsunion ist die Verhängung von Sanktionen im Rahmen des Verfahrens der Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten (Artikel 126 AEUV, ehemals Artikel 104 EVG). Für die Gestaltung der Währungspolitik der EU ist das Überwachungsverfahren zusammen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 von ausschlaggebender Bedeutung. Die Mitgliedstaaten haben sich durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einer zügigen Durchführung des Verfahrens der Aufsicht über die Haushaltslage verpflichtet. Durch die Verordnung des Rates „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“

wird das Überwachungsverfahren vornehmlich hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen strafverfasst: Die Ausführungsverordnung legt fest, dass der Rat, falls er eine Sanktion beschließt, in der Regel eine unverzinsliche Einlage verlangen muss, die in ihrer Höhe festgeschrieben ist. Ebenso ist die Umwandlung der Einlage in eine Geldbuße, die vom Rat in der Regel zu verfügen ist, durch die Durchführungsverordnung verbindlich festgelegt.

Die Beschlusshoheit beim Überwachungsverfahren liegt beim Rat, der sie mit qualifizierter Mehrheit wahrnimmt. Ein Mitgliedstaat, der betroffen ist, ist ab einem bestimmten Stadium des Verfahrens nicht mehr stimmberechtigt; der Rat beschließt sodann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der unter Ausschluss der Stimmen des betroffenen Mitgliedstaats gewogenen Stimmen (Artikel 126 Absatz 13 AEUV). Der Rat beschließt in der Regel nicht aufgrund eines förmlichen Vorschlags der Europäischen Kommission, sondern aufgrund ihrer Empfehlungen. Das bedeutet, dass er von den Vorstellungen der Kommission abweichen kann, ohne dass er an das Erfordernis der Einstimmigkeit gebunden ist.

Ogleich die Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten primär dem Rat obliegt, wirkt die Kommission bei der Vorbereitung der vom Rat zu treffenden Maßnahmen intern mit. Sie sichert die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten, indem sie die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands der Mitgliedstaaten „im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler“ laufend überwacht. Maßgeblich für die Bewertung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten sind die Maastrichter Kriterien. Die Kommission ist zur Erstellung eines Berichts an den Rat verpflichtet, wenn sich in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Haushaltsdefizit abzeichnet. Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses, den die Kommission zu hören hat, und die Empfehlung der Kommission bilden die Grundlage für die vom Rat zu treffenden Entscheidungen. Nach dem Lissabon-Vertrag kann die Kommission zeitgleich mit der Empfehlung an den Rat dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme übermitteln (Artikel 126 Absatz 5 AEUV).

Die für das Verfahren der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten bedeutendste Regelung ist Artikel 126 Absatz 6 AEUV. Danach besteht ein übermäßiges Defizit rechtlich nicht bereits dann, wenn ein Mitgliedstaat die Maastrichter

Kriterien nicht einhält. Vielmehr muss die defizitäre Haushaltslage erst durch einen förmlichen Beschluss des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit – seit dem Vertrag von Lissabon ohne Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats – getroffen wird, ausdrücklich festgestellt werden. Kommt es nicht zu diesem Beschluss, liegt ungeachtet der etwaigen Nichteinhaltung der Referenzwerte rechtlich kein übermäßiges Defizit vor.

Mit der förmlichen Feststellung eines Defizits ist der Weg zur Verhängung einer Sanktion aber noch nicht frei. Zunächst muss der Rat in einem weiteren Verfahrensabschnitt – ohne hierzu verpflichtet zu sein – eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat mit der Aufforderung richten, „der Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuwehren“ (Artikel 126 Absatz 7 AEUV). Beseitigt der Mitgliedstaat innerhalb der Frist die defizitäre Haushaltslage nicht, muss der Rat bei einer weiteren Zusammenkunft mit qualifizierter Mehrheit die Veröffentlichung der Empfehlung beschließen (Artikel 126 Absatz 8 AEUV). Falls der Mitgliedstaat der Empfehlung weiterhin nicht nachkommt, muss der Rat dem Mitgliedstaat die Maßnahmen aufgeben, die seiner Auffassung nach zur Beseitigung des Haushaltsdefizits erforderlich sind, und den Mitgliedstaat unter Festsetzung einer Frist in Verzug setzen. Erst wenn der Mitgliedstaat die ihm aufgegebenen Abhilfe nicht leistet und in Verzug geraten ist, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit Sanktionsmaßnahmen nach Artikel 126 Absatz 11 AEUV beschließen. Sie reichen von Auflagen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren bestimmte Angaben zu veröffentlichen, über ein Ersuchen an die Europäische Investitionsbank um Überprüfung ihrer Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat bis hin zur Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage bei der Gemeinschaft bzw. Verhängung von Geldbußen.

### *Begrenzte Wirkung des Aufsichtsverfahrens*

Das Verfahren der Haushaltsüberwachung ist bis zum Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, also für die nicht an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU, beschränkt auf die laufende Überwachung der Haushaltslage, die Feststellung eines Defizits sowie den Erlass einer auf Abbau des Defizits gerichteten Empfehlung des Rates und auf die Veröffentlichung dieser Empfehlung. Die weitere Empfehlung, durch die der Mitgliedstaat in Ver-

zug gesetzt wird, sowie die Verhängung der Sanktionsmaßnahmen sind vor dem Eintritt des Mitgliedstaats in die Währungsunion in ihrer Endstufe nicht möglich (Artikel 139 AEUV, ehemals Artikel 116 Absatz 3 EGV). Bis zum Eintritt in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion ist das Überwachungsverfahren daher ein unverbindliches Abmahnverfahren, das sich auf „blaue Briefe“ beschränkt.

Rechtlich stringent ist das Aufsichtsverfahren des Artikel 126 AEUV nur für die an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten. Die Verpflichtung der Mitglieder, übermäßige Defizite zu vermeiden, erlangt ebenfalls erst mit dem Eintritt in die Endstufe der Währungsunion Wirksamkeit; im Stadium davor brauchen sie lediglich bemüht zu sein, übermäßige Defizite zu vermeiden. Diese Beschränkung im Vorstadium des Beitritts ergab sich aus Artikel 116 Absatz 4 EGV, demzufolge Artikel 104 Absatz 1 EGV erst ab der dritten Stufe der Währungsunion zur Anwendung gelangt. Unklar ist, ob durch den Vertrag von Lissabon, der den Artikel 116 EGV ersatzlos aufgehoben hat, die frühere Begrenzung ihrer Verpflichtung im Sinne einer „Bemühensklausel“ fort gilt. In jedem Fall gilt aber für die nicht an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten, dass nach Artikel 139 AEUV die Regelungen der Absätze 9 und 11 des Artikel 126 AEUV, die die Zwangsmittel zum Abbau eines übermäßigen Defizits betreffen, auf sie nicht anwendbar sind.

Die bisherige Praxis der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten hat deutlich werden lassen, dass das Verfahren nicht effizient ist. Sanktionen werden erst dann verhängt, wenn der Rat beschließt, dass ein exzessives Haushaltsdefizit besteht. Tut er das nicht, liegt ein relevantes Haushaltsdefizit selbst dann nicht vor, wenn sich die jährliche Verschuldung, wie zurzeit im Falle Griechenlands, auf 14 Prozent und die Gesamtverschuldung auf über 125 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beläuft.

### *Maßnahmen des Europäischen Gerichtshofs*

Bei Verletzung einer unionsrechtlichen Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat können die Europäische Kommission und die anderen Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof der EU klagen. Der Europäische Gerichtshof legt dann Maßnahmen fest, die der Mitgliedstaat zur Behebung der Verletzung des Unionsrechts zu treffen hat. Kommt

der Mitgliedstaat den Auflagen des Urteils nicht nach, kann er in einem weiteren von der Kommission betriebenen Verfahren vom Europäischen Gerichtshof zur Zahlung eines Pauschbetrages oder eines Zwangsgeldes verurteilt werden. Private Personen haben keine Klagebefugnis, können aber unter bestimmten Voraussetzungen über Vorabentscheidungsverfahren nationaler Gerichte den Europäischen Gerichtshof mit der Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats befassen.

Voraussetzung für eine Verurteilung eines überschuldeten Mitgliedstaats und erforderlichenfalls die Verhängung einer Sanktion ist jedoch, dass er eine eindeutig rechtliche Verpflichtung des Unionsrechts verletzt hat. Die in Artikel 123 Absatz 1 AEUV (vormals Artikel 104 Absatz 1 EGV) enthaltene Regelung, wonach die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden haben, sieht nach ihrem Wortlaut wie eine echte rechtliche Verpflichtung aus, wie etwa die zur Aufhebung von Kontingenten oder zur Beseitigung von technischen Handelshemmnissen. Sie ist aber keine Verpflichtung der Art, dass sie im Fall ihrer Missachtung vor dem Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden könnte. Ein exzessives Haushaltsdefizit ist erst gegeben, wenn es der Rat beschlossen hat.

Aber selbst wenn der Rat ein relevantes Defizit festgestellt hat, bleibt der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten der Weg zum Europäischen Gerichtshof zunächst verschlossen. Gemäß Artikel 126 Absatz 10 AEUV können die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten ihr Recht auf Klageerhebung erst ausüben, nachdem das Verfahren der Aufsicht über die Haushaltslage des Mitgliedstaats soweit fortgeführt worden ist, dass der Rat gegen den Mitgliedstaat eine Sanktion verhängen kann (Absätze 11 ff. des Artikel 126 AEUV). Erst dann ist parallel dazu die Befugnis der Kommission und der anderen Mitgliedstaaten zur Erhebung einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegeben.

Zu fragen ist, ob der EU aus übergesetzlicher Legitimation die Befugnis zur Kürzung oder Verweigerung von Zuwendungen an den überschuldeten Mitgliedstaat zusteht. In Betracht kommen allerdings nur Zuwendungen, auf deren Erbringung der Mitgliedstaat keinen Rechtsanspruch hat. Damit scheiden Zuwendungen aus dem Agrarmarktfonds zum größten Teil aus. Zuwendungen aus dem Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Agrarstrukturfonds, Strukturfonds für die Fischerei), auf die der Mitgliedstaat aufgrund von Be-

schlüssen des Rates einen Rechtsanspruch hat bzw. die der Mitgliedstaat im Vertrauen auf ihre Verwendung in Förderprogramme eingestellt hat, können ebenfalls nicht zur Sanktionierung oder Disziplinierung eines Mitgliedstaats verweigert werden. Damit eignet sich die Verweigerung von Zuwendungen an den Mitgliedstaat nur begrenzt zur Sanktionierung. Überdies ist nicht sicher, ob der Europäische Gerichtshof eine solche quasi übergesetzliche Ermächtigung zur Sanktionierung anzuerkennen bereit sein würde.

### *Ausschluss aus der Währungsunion: Möglich und notwendig*

Ein wirksames Instrument zum Schutz der Währungsunion und des Euro wäre der zwangsweise Ausschluss aus der Währungsunion. Dass es eines Schutzes der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft vor Inflation bedarf, ergibt sich aus dem Maastrichter Vertrag einschließlich des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die auf der Konferenz von Maastricht beschlossene Begrenzung der öffentlichen Verschuldung verlöre ihren Sinn, wenn eine übermäßige Verschuldung der Mitgliedstaaten keinen Einfluss auf den Wert der Gemeinschaftswährung hätte. Da finanzielle Hilfen der EU nur Hilfe zur Selbsthilfe sein können, stellt ein überschuldeter Mitgliedstaat, der trotz eines finanziellen Beistandes keine Eigenanstrengungen zur Beseitigung der Überschuldung nachweisen kann, ein Risiko für die Währungsunion dar.

Das Ausscheiden aus der Währungsunion liegt sogar im Interesse des ökonomisch schwachen Mitgliedstaats. Nach einem Ausscheiden kann er durch Abwertung seiner Währung die Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft wieder herzustellen versuchen. Ferner könnte er bei einer Zahlungsbilanzkrise von der EU den gegenseitigen Beistand und Währungsbeistände zu einer Stabilisierung seines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts erlangen.

Das Unionsrecht sieht ausdrücklich vor, dass ein Mitgliedstaat, der der Währungsunion beitreten will, bestimmte ökonomische Bedingungen nachzuweisen hat, ohne deren Vorliegen eine vorrangig der Stabilität der Währung verpflichtete Geldpolitik der EU nicht gestaltet werden kann. Das Recht der EU schreibt jedoch nicht vor, dass die für den Eintritt vorgeschriebenen Voraussetzungen dauerhaft vorliegen müssen. Im Vertragswerk von Maastricht findet sich keine Regelung, wonach die Eintrittsbedingungen zur Währungs-

union zugleich Bedingungen für das Verbleiben in der Währungsunion sind. Das Ausscheiden aus der Währungsunion wird daher weit verbreitet als rechtlich ausgeschlossen und außerdem als technisch nicht machbar erachtet.

Das einvernehmliche Ausscheiden aus der Währungsunion ist jedoch rechtlich möglich. Das Regelwerk kennt Mitgliedstaaten mit Zugehörigkeit und Mitgliedstaaten ohne Zugehörigkeit zur Währungsunion, und beide Gruppen haben ansonsten den gleichen rechtlichen Status in der EU. Demnach ist das Ausscheiden aus der Währungsunion, die keine eigene Organisation, sondern lediglich eine gemeinsame Politik der EU darstellt, nichts anderes, als dass für den ausscheidenden Mitgliedstaat die Geldpolitik als gemeinsame Politik nicht mehr angewendet wird. Der Einwand, dass sich der ausscheidende Mitgliedstaat zu einem Mitglied zweiter Klasse degradiert, geht fehl angesichts mehrerer Mitgliedstaaten, die der Währungsunion nicht angehören – das Vereinigte Königreich von Großbritannien, Dänemark und Schweden – und sich keineswegs als Mitgliedstaaten zweiter Klasse empfinden.

Auf der Konferenz von Maastricht war das Ausscheiden eines Mitgliedstaats aus der Währungsunion kein Gesprächsthema. Die Konferenzteilnehmer gingen davon aus, dass die Währungsunion einen dauerhaften Verbund zwischen den Mitgliedstaaten begründen würde und dass eine einheitliche Geldpolitik gemeinschaftsweit zu einer konvergenten Entwicklung der Wirtschaft aller Mitgliedstaaten führen würde. Seit längerer Zeit werden jedoch divergierende Inflationsraten registriert, die ihre Ursache unter anderem darin haben, dass Verantwortungsträger für die Geldpolitik die zentrale Ebene der EU ist, dagegen die Verantwortung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik bei den Mitgliedstaaten liegt. Das Europäische System der Zentralbanken kann in Ausübung seiner geldpolitischen Möglichkeiten divergierende Inflationsraten nicht verhindern. Eine vorrangig auf die Preisstabilität ausgerichtete nationale Wirtschaftspolitik ist nach den Maastrichter Regelungen nicht erzwingbar und stellt sich als Folge der Zugehörigkeit zur Währungsunion nicht von selbst ein.

### *Vorübergehender Austritt als Lösung*

Das 1979 geschaffene Europäische Währungssystem sah noch vor, dass ein teilnehmender Staat, der den Verpflichtungen aus dem System nicht

mehr entsprechen konnte, aus dem Wechselkursverbund einseitig ausscheiden konnte. Wenn ein Mitgliedstaat infolge relativ höherer Inflation die Last der zur Einhaltung der Bandbreiten des Wechselkurses seiner Währung auf den Devisenmärkten notwendigen Interventionen nicht tragen konnte, konnte er durch Ausscheiden aus dem Wechselkursverbund dem Markt die Bestimmung des Außenwertes seiner Währung überlassen. Er war zudem befugt, unter geänderten Wechselkursen wieder in das Währungssystem zurückzukehren.

Das Vertragswerk von Maastricht sieht entsprechende Regelungen über ein Ausscheiden mit dem Ziel einer späteren Rückkehr in die Wäh-

rungsunion nicht vor, schließt es aber auch nicht ausdrücklich aus. Der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa hat klargestellt, dass dadurch, dass die Geldpolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der EU überführt worden ist, die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten nicht auf Dauer und bedingungslos beendet ist. Artikel I 12 des Verfassungsvertrages sah vor, dass ein Mitgliedstaat im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der EU aufgrund einer Ermächtigung der EU gesetzgeberisch tätig werden darf; demnach kann er unter Aufgabe seiner Beteiligung an der einheitlichen Geldpolitik erneut eine eigene Währung einführen. Diese Regelung wurde vom Vertrag von Lissabon übernommen (Artikel 2 Absatz 1 AEUV). ■

## Frankfurter Ansichten

Im „Großen Saal“ der IHK zu Frankfurt am Main wurde am 4. November 2009 eine dreiteilige Wandgrafik vorgestellt, die – rund 61 Jahre nach dem historischen Datum – an die Wirtschafts- und Währungsreform vom Juni 1948 erinnern soll. Grund für die auf den ersten Blick ungewöhnliche Ortswahl: Im Westflügel des IHK-Gebäudes tagte in den Jahren 1947 und 1948 der Wirtschaftsrat, immerhin so etwas wie ein Vorparlament der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland.

Treibende Kraft hinter dem Bemühen, deutlich sichtbar an die grundlegende Weichenstellung in Frankfurt zu erinnern, ist Professor *Herbert Alsheimer*. Er findet, in Deutschland im Allgemeinen und in Frankfurt im Speziellen werde den grundlegenden wirtschaftspolitischen Vorstellungen aus den Gründerjahren der Bundesrepublik zu wenig Beachtung geschenkt. Schließlich habe der Wirtschaftsrat am 18. Juni 1948 das „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ – kurz: das Leitsatzengesetz – beschlossen, das der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, *Ludwig Erhard*, zur Abstimmung gestellt hatte. Nach *Erhards* Auffassung war das Leitsatzengesetz das wichtigste deutsche Begleitgesetz zur von den Alliierten verfügten Geldreform; mit dem Gesetz wurde das Fundament für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung gelegt, die in den Folgejahren als „Soziale Marktwirtschaft“ national und international Beachtung finden sollte.

Wünschenswert wäre, wenn zur Ikonografie des „Wirtschaftswunders“ demnächst das Unterfangen käme, *Erhards* politischen Motiven, seinen gesellschaftlichen Vorstellungen und den theoretischen Überlegungen nachzuspüren und für die breite Öffentlichkeit ebenso anschaulich darzulegen. Die Wandgrafik jedenfalls ist im Treppenhaus (Westflügel) des Kammergebäudes montiert und kann von Interessierten in der IHK Frankfurt besichtigt werden.

*Andreas Schirmer*



## Vom Markt zum Staat? – Die Debatte um die Gesundheitsreform in den USA

*Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger  
Fakultät für Gesundheitswissenschaften an der Universität Bielefeld*

Kaum eine Sozialreform im Ausland ist hierzulande in den letzten Jahren auf derart große Aufmerksamkeit gestoßen wie die Gesundheitsreform in den USA. Zum einen ist sie innenpolitisch das wichtigste Projekt von Präsident *Barack Obama*; viele meinen sogar, dass mit dem Erfolg dieses Vorhabens eine Vorentscheidung über seine Wiederwahl fällt. Zum anderen verleiht die hohe Zahl der Menschen ohne Krankenversicherung den USA unter den reichen Ländern dieser Welt eine Ausnahmestellung.

In den USA existiert weder eine Krankenversicherungspflicht (wie zum Beispiel in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden oder der Schweiz) noch eine über den Status des Wohnbürgers garantierte Sicherung im Krankheitsfall (wie zum Beispiel in Großbritannien, Schweden oder Norwegen). Gleichwohl gibt es eine Reihe von staatlichen Fürsorgeprogrammen, die sich an bestimmte als schutzbedürftig angesehene Bevölkerungsgruppen wenden. Die beiden wichtigsten von ihnen sind die im Jahr 1965 unter dem damaligen Präsidenten *Lyndon D. Johnson* eingeführten Programme Medicaid und Medicare:

■ Medicaid wendet sich überwiegend an Einkommensschwache und erfasste im Jahr 2008 rund 42,6 Millionen Personen. Das Programm wird gemeinsam durch Bundesregierung und Einzelstaaten finanziert. Der Bund setzt für die Krankenversicherung bestimmte Rahmenvorgaben. Die Einzelstaaten können über ihre Beteiligung am Programm frei entscheiden. Sie gestalten den Bundesrahmen im Hinblick auf die Zugangsvoraussetzungen, den Leistungsumfang sowie die Regelungen mit Versicherungs- und Leistungsanbietern aus – und dies zum Teil höchst unterschiedlich.<sup>1</sup>

■ Medicare ist eine Versicherung für Personen ab 65 Jahre sowie für Jüngere mit bestimmten Behinderungen. Unter Medicare erhielten 2008 rund 43 Millionen Menschen Krankenversicherungsschutz. Medicare wird ausschließlich vom Bund finanziert.

Die bei Weitem größte Zahl der US-Bürger erhält eine Krankenversicherung über den Arbeitsplatz. Der Versicherungsschutz und seine Finanzierung wer-

den in dem Fall tarifvertraglich geregelt. Allerdings entfällt der Schutz zumeist, wenn die Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren oder wechseln.

### *Lücken im Versicherungsschutz*

Dieser Flickenteppich aus staatlichen Fürsorgeprogrammen und freiwilliger Versicherung hat erhebliche Lücken im Versicherungsschutz hinterlassen. Im Jahr 2008 gab es in den USA 46,3 Millionen Nichtkrankenversicherte (15,4 Prozent der Bevölkerung), darunter schätzungsweise 12 Millionen illegale Einwanderer. Weitere rund 40 Millionen Personen verfügten über keinen angemessenen Versicherungsschutz: Bei ihnen waren zumeist wegen Vorerkrankungen oder erhöhter Risiken bestimmte Krankheiten von der Versicherung ausgeschlossen, oder sie mussten zum Teil extrem hohe Zuzahlungen leisten. Zudem hatten Millionen von Amerikanern keine hinreichende Sicherheit, dass die Versicherung im Krankheitsfall für die Kosten eintreten würde. So kann der Versicherer bei bestimmten Erkrankungen den Versicherungsschutz nachträglich versagen, wenn er beweisen kann, dass diese Krankheit bei Vertragsabschluss schon bestanden haben muss oder so weit erkennbar war, dass ein gewissenhafter Versicherter schon damals eine entsprechende ärztliche Untersuchung veranlasst hätte. Diese Praxis hat eine weit verbreitete Verunsicherung über den Versicherungsschutz zur Folge.

Der Anteil der Nichtversicherten ist erwartungsgemäß bei den unteren Einkommensgruppen sowie unter Hispanics und Schwarzen besonders hoch (Tabelle 1). Die Nichtversicherten sind nicht von der Krankenversorgung ausgeschlossen. Sofern sie über Einkommen oder Vermögen verfügen, müssen sie die Krankenbehandlung allerdings privat

<sup>1</sup> Vgl. hierzu zum Beispiel Robert B. Hackey, *Health Care Policy. The New Politics of State Regulation*, Washington 1998.

Nichtversicherte Bürger der USA im Jahr 2008			
Anteil der Nichtkrankenversicherten in Prozent			
nach Einkommen		nach ethnischer Zugehörigkeit	
bis 24 999 US-\$	24,5	Weißer	10,8
25 000 – 49 999 US-\$	21,4	Schwarze	19,1
50 000 – 74 999 US-\$	14,0	Asiaten	17,6
75 000 US-\$ und mehr	8,2	Hispanics	30,7
Quelle: U.S. Census Bureau		Tabelle 1	

bezahlen. Aber auch diejenigen, die dazu nicht in der Lage sind, haben im Notfall Anspruch auf eine unentgeltliche Versorgung, denn mit dem Emergency Medical Treatment and Labor Act (EMTALA) von 1986 wurden die Krankenhäuser zur Behandlung jedes Notfalls verpflichtet. Allerdings hat der Patient nur Anspruch auf Leistungen, die im Sinne einer Notfallbehandlung erforderlich sind. Die Behandlungskosten trägt in vollem Umfang das behandelnde Krankenhaus, das diese Kosten als Spenden steuerlich absetzen kann.

Das Recht auf eine unentgeltliche Notfallversorgung veranlasst auch solche Personen dazu, auf Krankenversicherungsschutz zu verzichten, die ihn sich leisten könnten, und sich als Trittbrettfahrer zu verhalten. Dies trifft immerhin auf fast jeden fünften der Nichtversicherten zu. Dabei handelt es sich zumeist um junge Menschen, deren Erkrankungsrisiko gering ist. Aber überwiegend sind mangelnde finanzielle Mittel der entscheidende Grund für den fehlenden Krankenversicherungsschutz.

Das Problem des fehlenden Krankenversicherungsschutzes hat sich in den zurückliegenden Jahren verschärft. Ein wichtiger Grund liegt in den stark steigenden Versicherungsprämien. Von 1999 bis 2009 stiegen sie um 131 Prozent, während die Löhne um 38 Prozent und die Preise um 28 Prozent stiegen. Der Anstieg der Prämien hat dazu geführt, dass zum einen eine wachsende Zahl von Privatpersonen sich keinen Krankenversicherungsschutz leisten kann oder will; zum anderen verweigern Arbeitgeber ihren Beschäftigten immer häufiger einen tarifvertraglich vereinbarten Krankenversicherungsschutz, insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen. Der Anteil der Amerikaner mit einer Krankenversicherung über den Arbeitsplatz ging zwischen 1997 und 2007 von gut 74 Prozent auf 70 Prozent zurück. Zudem klagen diejenigen Unternehmen, die ihren Beschäftigten einen Krankenversicherungsschutz anbieten, über die wachsende Belastung durch die Prämienerrhöhung.

### Teuerstes Gesundheitswesen der Welt

Die steigenden Gesundheitsausgaben belasten zunehmend auch den Staatshaushalt. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sind in den vergangenen Jahren weit stärker gestiegen als die Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte. Sie haben damit zum Anstieg des gewaltigen Haushaltsdefizits in den USA beigetragen. Die Ausgaben für die Krankenversicherung sind der größte Einzelposten bei den öffentlichen Ausgaben in den USA. Bund, Einzelstaaten und Kommunen trugen im Jahr 2007 insgesamt beinahe die Hälfte der Gesundheitsausgaben – eine Tatsache, die dem weit verbreiteten Bild von einem weitgehend staatsfreien Gesundheitswesen in den USA so gar nicht entspricht. Die unkontrollierte Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen hat dazu geführt, dass die USA das bei Weitem teuerste Gesundheitswesen in der Welt haben. Im Jahr 2007 wurden immerhin 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in diesem Wirtschaftszweig ausgegeben (Tabelle 2).

Der vermutlich wichtigste Grund für den starken Ausgaben- und Prämienanstieg ist die insgesamt geringe Regulierungsdichte im Gesundheitswesen

Gesundheitsausgaben im Jahr 2007	
Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	
USA	16,0
Frankreich	11,0
Schweiz	10,8
Deutschland	10,4
Belgien	10,2
Kanada	10,1
Österreich	10,1
Dänemark	9,8
Niederlande	9,8
Griechenland	9,6
Island	9,3
Quelle: OECD Health Data 2009	
Tabelle 2	

der USA. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Besonderheiten des Gutes Gesundheit eine differenzierte Regulierung dieses Wirtschaftssektors erfordern, um überbordende Kosten oder Ineffizienzen im Leistungsgeschehen zu vermeiden. Die Inanspruchnahme und das Angebot medizinischer Leistungen sind geprägt von der krankheitsbedingten Notlage und Hilfsbedürftigkeit des Patienten sowie einer ausgeprägten Informationsasymmetrie zwischen Arzt und Patient einerseits, aber auch zwischen Arzt und Finanzierungsträger andererseits. Der Patient kann die Notwendigkeit und Wirksamkeit medizinischer Maßnahmen kaum beurteilen und kann daher nicht als autonomer Kunde auftreten. Für die Finanzierungsträger ist die Kontrolle der Leistungsanbieter ein aufwändiges und in Teilen kaum durchführbares Unterfangen. Unter diesen Bedingungen haben die Leistungsanbieter nicht nur Anlass, sondern auch Möglichkeiten, sich bei ihrer Leistungserbringung nicht allein vom Wohl des Patienten, sondern vom eigenen Interesse leiten zu lassen.

Die Regulierung des Gesundheitswesens ist in den USA im internationalen Vergleich nur schwach ausgeprägt.<sup>2</sup> Dies gilt für die Versicherungsträger, die über große Spielräume bei der Ausgestaltung von Versicherungspolice und bei der Kostenerstattung haben, aber auch für das medizinische Leistungsgeschehen, das kaum übergreifend definierten Qualitätsstandards unterliegt.

Die Probleme verdeutlichen, dass die Reforminitiative sowohl einen sozialpolitischen als auch einen wirtschaftspolitischen Hintergrund hat. So rückt die Reformrhetorik von Präsident *Obama* und der Demokraten beide Motive in den Mittelpunkt. Bei der Gesundheitsreform geht es *Obama* – wie allen demokratischen Präsidenten seit *Lynndon D. Johnson*<sup>3</sup> – nicht allein um die Ausweitung des Krankenversicherungsschutzes auf alle Amerikaner und um eine Entlastung der Privathaushalte, sondern auch um einen Beitrag zur Begrenzung des Haushaltsdefizits und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Unternehmen. Das ausufernde Gesundheitswesen ist zu einem Strukturproblem der amerikanischen Ökonomie geworden. Daher lassen sich die Eckpunkte der Gesundheitsreform auch als Teil eines Programms zur Restrukturierung des amerikanischen Kapitalismus in oder nach der Finanzmarktkrise begreifen. Es geht um die Begrenzung der gesell-

schaftlichen und ökonomischen Folgeprobleme eines nur schwach regulierten Gesundheitswesens.

### *Die Reformvorschläge von Senat und Repräsentantenhaus*

*Obama* hatte bereits bei den Vorwahlen und im Präsidentschaftswahlkampf eine grundlegende Reform des Gesundheitswesens zu einem wesentlichen Punkt seines Wahlprogramms erklärt. Die Arbeit an dieser Reform wurde nach der Präsidentschaftswahl 2008 zügig in Angriff genommen. Dabei traf die *Obama*-Administration früh eine strategische Grundentscheidung: Der Präsident sollte sich auf die Formulierung wichtiger Reformziele beschränken und die Ausarbeitung der konkreten Reformvorhaben dem Kongress überlassen. Diese Entscheidung ging zurück auf die Analyse der Reform unter *Bill Clinton* im Jahr 1994: Einen wichtigen Grund für deren Scheitern sah man darin, dass seinerzeit eine eigens eingesetzte – im Übrigen von *Hillary Clinton* geleitete – Kommission den Kongress mit einem detaillierten Reformplan konfrontiert hatte, der den Abgeordneten und Senatoren zu wenig Gestaltungsspielräume ließ.<sup>4</sup> Diesen Fehler wollte man nicht wiederholen. Nun sollten gleichsam aus der Mitte des Kongresses, mit einer demokratischen Mehrheit in beiden Kammern, Reformvorschläge entwickelt und im Gesetzgebungsprozess zusammengeführt werden. Damit war ein recht langwieriges Gesetzgebungsverfahren vorgezeichnet.

Im März 2009 begannen die zuständigen Ausschüsse im Repräsentantenhaus und im Senat mit der Ausarbeitung von Reformvorschlägen. Recht bald zeichnete sich ab, dass es nicht zu einer Verständigung zwischen Demokraten und Republikanern kommen würde. Zudem zeigte sich die Bevölkerung im Hinblick auf die Gesundheitsreform tief gespalten. Nach langen, überaus kontrovers geführten Debatten verabschiedeten das Repräsentantenhaus am 7. November 2009 und der Senat am 24. Dezember 2009 eigene Gesetzentwürfe. Im Vergleich zum Gesetzentwurf des Senats ist der des Repräsentantenhauses der linkere, denn im Repräsentantenhaus fällt es den Demokraten leichter, die erforderlichen Mehrheiten hinter sich zu bringen. Daher müssen sie dort weniger Rücksicht auf die Konservativen in ihren eigenen Reihen nehmen, die ähnliche Vorbehalte gegen die Reformpläne der demokratischen Mehrheit haben wie die Republikaner.

2 Vgl. hierzu zum Beispiel Susan Giaimo, *The Politics of Health Care Reform in Britain, Germany, and the United States*, Ann Arbor 2002.

3 Vgl. David Blumenthal/James Morone, *The Heart of Power: Health and Politics in the Oval Office*, Berkeley 2009.

4 Vgl. hierzu zum Beispiel Theda Skocpol, *Boomerang: Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U.S. Politics*, New York 1996.

Um die Gesundheitsreform in Kraft zu setzen, müssen die Vorschläge beider Häuser zu einem Entwurf zusammengeführt und beide Häuser diesem gemeinsamen Entwurf zustimmen. Dieses ohnehin schon schwierige Unterfangen erhielt im Januar dieses Jahres einen empfindlichen Rückschlag, als bei einer Nachwahl in Massachusetts für den Sitz des wenige Monate zuvor verstorbenen demokratischen Senators *Ted Kennedy* die Republikaner überraschend den Sieg davon trugen. Damit reduzierte sich die Mehrheit der Demokraten im Senat von 60 auf 59 (von insgesamt 100) Stimmen. Der Verlust dieses Sitzes war relevant, weil im Senat eine Mehrheit von 60 Stimmen erforderlich ist, um das Ende einer Debatte zu beschließen. Seither können die Republikaner also eine Einigung mit dem Repräsentantenhaus verhindern. Somit wurde der Gesetzentwurf des Senats zum entscheidenden Bezugspunkt des weiteren Reformprozesses. Er sieht folgende Kernpunkte vor:

- Eine substantielle Erweiterung des versicherten Personenkreises: Dies geschieht zum einen durch die Erweiterung von Pflichten zum Angebot bzw. Abschluss einer Krankenversicherung, die mit der Androhung finanzieller Sanktionen verknüpft werden. Unternehmen werden verpflichtet, ihren Beschäftigten eine Krankenversicherung anzubieten. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, müssen sie eine Strafe zahlen, die sich nach der Höhe der Lohnsumme richtet. Kleinunternehmen mit weniger als 25 Beschäftigten erhalten Steuererleichterungen, wenn sie für ihre Beschäftigten eine Krankenversicherung abschließen. Ebenso sollen Privatpersonen verpflichtet werden, eine Krankenversicherung abzuschließen. Auch ihnen droht im Falle der Zuwiderhandlung eine Strafe. Zum anderen will der Senat den versicherten Personenkreis erweitern, indem er den Zugang zu Medicaid durch eine Anhebung der betreffenden Einkommensgrenze erleichtert und denjenigen, die auch weiterhin nicht unter dieses Programm fallen, aber als bedürftig gelten, erhöhte staatliche Zuschüsse zur Krankenversicherung gewährt. Insgesamt sollen auf diese Weise rund 31 Millionen Personen zusätzlich in den Krankenversicherungsschutz einbezogen werden.

- Eine stärkere staatliche Regulierung der Krankenversicherer: Künftig sollen Altersgrenzen für bestimmte Leistungsansprüche ebenso verboten werden wie eine Differenzierung von Prämien nach Gesundheitszustand und Geschlecht. Auch soll es den Krankenversicherern untersagt werden, aufgrund von Vorerkrankungen den Abschluss einer Krankenversicherung oder die Finanzierung von Leistungen zu verweigern.

- Eine stärkere staatliche Regulierung der Ausgaben und des Leistungsgeschehens: Ein neu zu schaffendes Gremium, die „medicare commission“, soll dazu beitragen, die Ausgaben in der Versicherung für Senioren zu begrenzen. Daran knüpft sich auch die Erwartung, die Qualität der Versorgung zu erhöhen und die Ausgaben im Gesundheitswesen zu senken.

- Die Finanzierung durch Ausgabenbegrenzungen, Effizienzgewinne und Steuererhöhungen für Bezieher hoher Einkommen: Die Gesamtkosten der Reform belaufen sich nach Schätzung des Senats im ersten Jahrzehnt auf rund 871 Milliarden Dollar. Die Reform soll zum einen durch die erwähnten Ausgabenbegrenzungen und Effizienzgewinne finanziert werden, zum anderen durch die Erhöhung einer Krankenversicherungssteuer von 1,45 auf 2,35 Prozent für Bezieher von Einkommen über 200 000 Dollar (250 000 für Familien). Außerdem will der Senat parallel eine Steuer auf besonders teure Versicherungspolice erheben. Das Haushaltsdefizit soll sich auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs im ersten Jahrzehnt schätzungsweise um rund 130 Milliarden Dollar reduzieren.

Der Gesetzentwurf des Repräsentantenhauses weist in dieselbe Richtung wie der des Senats, geht aber in einigen Punkten über ihn hinaus. So sollen 36 Millionen Personen statt 31 Millionen neu krankenversichert werden. Zur Finanzierung sieht das Repräsentantenhaus eine stärkere Anhebung der Steuern für Reiche vor. Gleichzeitig ist die Unterstützung für Geringverdiener deutlich großzügiger als im Senatsentwurf. Schließlich enthält der Entwurf des Repräsentantenhauses die Einführung einer öffentlichen Krankenversicherung (public option). Sie soll parallel zu den privaten Versicherungsunternehmen auf dem Krankenversicherungsmarkt tätig werden. Die demokratische Mehrheit will so Druck auf die privaten Versicherer zur Begrenzung der Prämien ausüben. Im Senatsentwurf ist eine solche „public option“ nicht vorgesehen. Stattdessen müssen die Einzelstaaten dafür sorgen, dass auf dem Versicherungsmarkt zumindest ein privates, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtetes Versicherungsmodell angeboten wird.

### *Demokraten gegen Republikaner*

Inhalt und Reichweite der Reform sind zwischen den Parteien und in der amerikanischen Öffentlichkeit heftig umstritten. Die Kritik der Republikaner, die von manchen konservativen Demokraten geteilt wird, richtet sich gegen die Einführung einer Kran-

kenversicherungspflicht, die sie im Kern für eine sozialistische Idee halten. Ebenso lehnen sie mehrheitlich eine stärkere staatliche Regulierung des Versicherungsmarktes und des medizinischen Leistungsgeschehens ab. Auch darin sehen sie eine unzulässige Einmischung des Staates in private Angelegenheiten (big government). Zudem führe die Reform zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits, weil die erwarteten Effizienzgewinne unrealistisch seien; Steuererhöhungen seien mit ihnen ohnehin nicht zu machen. Des Weiteren würden die Pläne der Demokraten kleinere und mittlere Unternehmen belasten und damit Arbeitsplätze gefährden.

Zugleich machen die Republikaner Argumente gegen die Reformpläne geltend, die deren Auswirkungen auf die medizinische Versorgung betreffen. Die Pläne zu einer stärkeren Regulierung des Leistungsgeschehens würden die Krankenversorgung, insbesondere für Alte, staatlichem Einfluss unterwerfen und deren Qualität verschlechtern. Außerdem würden neue Auflagen für die Krankenversicherungen dazu führen, dass sich die Versicherungspolizen für die Versicherten verteuern. Dies verweist auf einen wichtigen Aspekt der Debatte über die Gesundheitsreform: Es geht nicht nur darum, dass eine Krankenversicherungspflicht im Widerspruch zur Wohlfahrtsstaatskultur in den Vereinigten Staaten steht, sondern auch um handfeste Interessen von Teilen der Bevölkerung. Die Republikaner haben mit Erfolg daran gearbeitet, derartige Interessen zu mobilisieren, indem sie vermeintliche Auswirkungen der Reform auf die Versicherten, insbesondere auf die Senioren, thematisierten. Sie haben mit ihrer politischen Rhetorik die Versicherten statt der Nichtversicherten in den Mittelpunkt gerückt.

Bei den Demokraten ist das Spektrum der gesundheitspolitischen Vorstellungen noch erheblich breiter als bei den Republikanern. Dort standen die Mehrheitsführer im Repräsentantenhaus und im Senat vor der schwierigen Aufgabe, die Vielfalt der Vorstellungen zu einem breit getragenen Kompromiss zusammenzuführen. Die konservativen „blue dogs“ bei den Demokraten teilen viele Kritikpunkte der Republikaner. Sie stellen rund ein Fünftel der demokratischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus und haben dort mehrheitlich gegen den Reformplan ihrer Partei gestimmt.

Die Reformentwürfe haben vor allem aber gerade viele Linke bei den Demokraten stark enttäuscht. Hier war insbesondere die Einführung einer staatlichen Einheitsversicherung (single-payer system) populär, die *Obama* aber schon im Wahlkampf ab-

gelehnt hatte. Noch enttäuschender war für linke Demokraten, dass der Senatsentwurf keine öffentliche Krankenversicherung vorsieht, die sie für ein notwendiges Instrument zur Disziplinierung privater Krankenversicherer halten. Zudem verweisen sie darauf, dass es nach wie vor eine beträchtliche Zahl Nichtversicherter geben würde sowie die Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung und Qualitätssicherung in der medizinischen Versorgung unzureichend seien.

### *Entscheidung für die Reform*

Mit den veränderten Mehrheitsverhältnissen im Senat hatte sich der Druck für die Demokraten, sich mit den Republikanern zu verständigen, stark erhöht. Allerdings zeigte sich, dass die republikanische Minderheit im Senat bei ihrem strikten Nein bleiben würde. Sie ist bisher nicht mit einem eigenen Gesetzentwurf an die Öffentlichkeit getreten. Wichtiger Bezugspunkt ihrer Vorstellungen ist ein Konzept des republikanischen Minderheitenführers im Repräsentantenhaus, der darauf hinausläuft, den Krankenversicherungsschutz auf weitere drei Millionen Menschen auszudehnen. Die Republikaner hätten schrittweise Reformen bevorzugt und hatten verlangt, dass die verabschiedeten Reformentwürfe vom Tisch genommen werden.

Nach dem nochmaligen Scheitern von Spitzengesprächen mit den Republikanern entschlossen sich der Präsident und die Spitzen der demokratischen Partei, die Sperrminorität der Republikaner im Senat durch ein Sonderverfahren (reconciliation) zu umgehen: Das Repräsentantenhaus sollte dem Senatsentwurf zustimmen und anschließend in einer eigenen Abstimmung einen Änderungsantrag zu diesem Entwurf verabschieden, für den dann im Senat nur noch eine einfache absolute Mehrheit (von 51 Stimmen) erforderlich ist.

Am 21. März 2010 verabschiedete das Repräsentantenhaus in zwei Abstimmungen diese Reform. Damit ist die Entscheidung gefallen. Die Entscheidung des Senats über den Änderungsantrag des Repräsentantenhauses steht noch aus, aber diese Hürde wird aller Voraussicht nach überwunden werden. Mehr als 30 Millionen nicht versicherte Amerikaner erhalten damit in Zukunft einen Krankenversicherungsschutz. Allerdings werden in den USA die finanziellen Belastungen durch Ausgaben für die Krankenversicherung insbesondere für Geringverdiener beträchtlich bleiben. ■

## 60 Jahre Ordo-Jahrbuch

## Auch in Krisenzeiten ordnungspolitisch denken!

„Ein richtiger Sechziger ist mir lieber als ein falscher Fuffziger.“ – Dieses Wort wird *Goethe* zugeschrieben. Ein richtiger Sechziger ist das jüngste Ordo-Jahrbuch, der Band mit der Nummer 60 – ohne freilich mit diesem Vergleich unterstellen zu wollen, der Band vor zehn Jahren sei als falscher Fuffziger dahergekommen. Diesen runden Geburtstag der Ordo-Bände zu würdigen, hat einleitend *Hans Willgerodt* mit seinem Beitrag „60 Jahrgänge Ordnungstheorie und Ordnungspolitik“ übernommen.

## Das Ansehen der Marktwirtschaft stieg mit ihren Erfolgen

1948 war das erste Ordo-Jahrbuch erschienen. Damals galt es, zumindest für die Nationalökonomien der ordoliberalen Schule, das besiegte Deutschland aus der Zwangswirtschaft des Nationalsozialismus und der Kriegsfolgen zu lösen sowie die freiheitlichen Grundsätze einer marktwirtschaftlichen Ordnung durchzusetzen. Die Widerstände dagegen waren groß. Die drei westlichen Besatzungsmächte hatten alles andere als Ambitionen zur Marktwirtschaft – von der sowjetischen Besatzungsmacht ganz zu schweigen.

*Willgerodt* schreibt: „Politisch hatte also die Konzeption unseres Jahrbuchs überall viele Gegner und wenig Freunde. Das galt in Deutschland auch für die vermeintlich bürgerliche Partei CDU/CSU, die erst allmählich für freiheitliche Konzepte geöffnet werden konnte.“ Für die in voller Stärke wieder organisierten Gewerkschaften sei der Ordoliberalismus von vornherein ebenfalls ein verhasster Gegner gewesen. Und die breiten Massen hätten sich damals unter einer Marktwirtschaft wenig vorstellen können. Die Hinwendung zur Marktwirtschaft in Westdeutschland von 1948 an stand im Gegensatz zum Meinungstrend und hatte gegen internationale und innere Widerstände anzukämpfen.

Das allgemeine Ansehen der deutschen Marktwirtschaft, bald „Soziale Marktwirtschaft“ genannt, stellte sich erst mit ihren spektakulären Erfolgen ein. Ausgerechnet Deutschland, so konstatiert *Willgerodt*, habe auf diese Weise eine lang anhaltende und sich international immer mehr ausbreitende Wende der wirtschaftspolitischen Konzeptionen zu freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Systemen wesentlich mit herbeigeführt. Daran haben auch die Ordo-Jahrbücher und ihre Autoren ihren Anteil, die die Entwicklung der neu entstandenen Marktwirtschaft fordernd, fördernd und kritisch seit Anbeginn begleiten.

## Gegner in der heutigen Wirtschaftswissenschaft

Ordnungsfragen der Wirtschaft sind in der beherrschenden angelsächsischen Nationalökonomie mit ihrer Mathematisierung und Modellschreinerei nicht „in“ und für junge Ökonomen, wenn sie sich mit der Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft befassen, nicht karrierefördernd. *Willgerodt* beklagt das, macht seinem Ärger darüber Luft und nennt diese Erscheinung „eine sich imperialistisch ausbreitende Richtung der Volkswirtschaftslehre“ mit „pseudophysikalischen Rechnungen für entlegene Probleme“. In den Vordergrund seien „ökonomische Spezialisten getreten, die jedenfalls den Eindruck erweckten, ordnungspolitische Forschungen, Lehren und Studien seien an sich überflüssig“. Dabei stehe doch die Ordnungstheorie zur mathematischen und mit Statistiken arbeitenden Ökonometrie keineswegs im Gegensatz.

Besonders ärgert ihn, dass sich deutsche Hochschulen dem anpassen. Es sei nicht zu verstehen, dass heute vor allem in der deutschen Wirtschaftswissenschaft die Lehre von den ordnungstheoretischen Beziehungen zurückgedrängt werden solle. Denn: „Ordnungstheorie und Ordnungspolitik befassen sich mit stabilisierenden Regeln und dem Kampf gegen unzuverlässige Institutionen.“ Deren jetzt übliche Zurückweisung könne doch von mehr Studien abgelöst werden, bei denen zum Beispiel *Walter Euckens* konstituierende und regulierende Bedingungen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft Punkt für Punkt in den Einzelheiten empirisch geprüft und ergänzt würden.

## Lehren aus der Finanzkrise

Gerade angesichts der großen Finanz- und Wirtschaftskrise hält es *Willgerodt* nicht für den passenden Zeitpunkt, an den deutschen Hochschulen die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik zurückzudrängen und die Lehre von der Ordnungspolitik in die Dogmengeschichte zu verbannen, die selbst schon Opfer eines falschen Modernismus geworden sei. Bezogen auf die Krise wendet er sich gegen „ziemlich unbescheidene Belehrungen“ ausgerechnet „von denen, deren Konzepte praktisch gescheitert sind“, insbesondere denen aus den Vereinigten Staaten. So hält es *Willgerodt* für geboten, „dass man gerade jetzt über neue Ordnungsregeln nachdenken



■ ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 60, Lucius & Lucius Verlag, Stuttgart 2009, 642 Seiten.

muss, die künftig ähnliche spekulative Exzesse und Krisen wenn nicht verhindern, so doch erschweren“. Für *Willgerodt* „schlägt die Stunde der Ordnungspolitik“ gerade jetzt.

Im neuen Ordo-Band befassen sich allein acht der 21 Beiträge mit der Finanzkrise. *Albrecht F. Michler* und *H. Jörg Thieme* konstatieren als maßgebliche Ursache der Krise Staats-, nicht Marktversagen, und machen Vorschläge, um die aktuelle Krise zu überwinden (zum Beispiel eine Bilanzlösung für „toxische“ Papiere) und um Risiken für künftige Krisen wenigstens zu vermindern. Nicht anders *Roland Vaubel*, der mit seinen „Lehren aus der Finanzkrise“ den langfristigen Reformbedarf beschreibt und sich für eine dezentrale Finanzmarktpolitik einsetzt. Auch *Rüdiger Pohl* zieht „Lehren aus der Finanzkrise“, behandelt vier Fragen zur Bewältigung der Krise durch den Staat und benennt die Grenzen für eine Krisenvermeidung sowie für staatliche Regulierungen.

*Erich Weede* schreibt über die Finanzmarktkrise als Legitimitätskrise des Kapitalismus mit „Überlegungen zu (allzu) menschlichem Handeln in Wirtschaft und Politik“ und meint: „Auch wenn der Staat im gemeinsamen Interesse der Bürger vorübergehend stabilisierend in die Finanzmärkte eingreift, sollte er uns möglichst bald wieder ganz gewöhnliche Eigennutzmaximierer auf Wettbewerbsmärkten sein lassen. Sonst überfordert er gleichzeitig sich selbst und uns.“ *Wilhelm Meyer* vermutet aus historischer Sicht als Ursache der Tatsache, dass Finanzkrisen im Wirtschaftsleben der Staaten immer wiederkehren, neue Finanzmarktinstrumente und neue Geschäftsideen und schlägt vor, wie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte wohl zu verbessern ist.

Für *Thorsten Polleit* ist die Krise im Kern das Ergebnis einer planwirtschaftlich verfassten Geldordnung, in der die staatlichen Zentralbanken das Monopol über das Geldangebot halten und in der die Geldmenge per Kredit ausgeweitet wird, ohne dass dafür entsprechende Ersparnisse zur Verfügung stehen. Den Ausweg aus den „immer schwerer werdenden Wirtschafts- und Finanzkrisen, die das Staatsgeldsystem hervorbringt und die letztlich die Freiheit der Gesellschaften ernstlich bedrohen“, sieht er im Privatisieren des Geldwesens (free banking). *Ulrich van Suntum* und *Cordelius Ilgmann* schlagen eine ordnungspolitische und überzeugende Lösung für das Bilanzproblem der Banken vor: zinslose Staatspapiere mit offener Laufzeit anstelle von „bad banks“.

*Alfred Schüller* sieht die Krisenvorbeugung als ordnungspolitische Aufgabe und in der gegenwärtigen Finanzkrise eine Krise des staatlichen Interventionismus. Der Brandherd dieser Krise seien die Vereinigten Staaten. Er regt mit seinem Beitrag dazu an, „intensiver über die bestehende Rechtsverteilung nachzudenken, die Banken ein Ausmaß an Schädigungsfreiheit zubilligt, das in Widerspruch zu den moralisch-rechtlich-institutionellen Grundlagen der ordnungsökonomischen Stabilisierungslösung steht“. Heute könnten bei völlig unzureichender Verknüpfung von Entscheidung und Haftung geschäftliche Interessen an höchst riskanten Finanztransaktionen wahrgenommen werden, in die Bankeinleger – ohne es zu wissen und zu wollen – sowie Zentralbank und Steuerzahler als Letzthaftende ohne hinreichenden Schutz hineingezogen werden könnten.

#### Von negativer Freiheit bis Staatsgläubigkeit

Die Krisenbeiträge gehören zum zweiten Teil des Ordo-Bandes. Ein erster Teil mit sieben Beiträgen behandelt grundlegende Fragen der Gesellschaftstheorie, der Wirtschafts- und der Wettbewerbspolitik. Die Autoren sind *Steffen W. Groß* und *Athanassios Pitsoulis*, *Uwe Dathe*, *Ernst-Joachim Mestmäcker*, *Hauke Janssen*, *Hanno Beck*, *Dieter Schmidtchen*, *Gerhard Schwarz*, *Alfred M. Michler* und *H. Jörg Thieme* sowie *Roland Vaubel*. In ihren Beiträgen geht es um die Frage, ob Freiheit als „negative Freiheit“ ausreichend bestimmt ist, um *Walter Euckens* Weg zum Liberalismus, um *Alexander Rüstow* zwischen Historismus und Neoklassik und die Krise der deutschen Volkswirtschaftslehre, um Wirtschaftspolitik und Psychologie, um das Verhältnis von Recht und Ökonomie in der Wettbewerbspolitik, um die „Not-Wendigkeit“ von Nothilfe mit ordnungspolitischen Betrachtungen angesichts der neuen Staatsgläubigkeit.

Vier Beiträge im dritten Teil des Ordo-Bandes befassen sich mit Themen zur Armutsbekämpfung (*Jürgen Volpert*, *Ortrud Leßmann*, *Stefan Hielscher* und *Markus Beckmann*, *Klaus Beckmann* und *Carsten Gerrits*). *Thomas C. Schelling*, Nobel-Preisträger für Wirtschaftswissenschaften, geht der Frage nach, welchen Beitrag ökonomische Vernunft leisten und welchen sie nicht leisten kann, um zur Klärung ethisch relevanter Probleme beizutragen. Die üblichen Buchbesprechungen (zusammen 29) runden den Band ab.

Das eingangs zitierte Wort von *Goethe* ist auf sechzigjährige Männer gemünzt; zu ihm gehört noch ein zweiter Satz: „Die besten Jahre eines Mannes beginnen, wenn die guten vorüber sind.“ Zwar sind Ordo-Bände keine Männer, aber die Möglichkeit, dass auf die bisher guten Jahre vielleicht auch bei ihnen noch beste folgen, ist immerhin eine schönere Aussicht als die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Staaten zum ordnungspolitisch nötigen Regelwerk gegen weitere Finanzkrisen nicht entschließen werden. ■

*Klaus Peter Krause*

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

# 123

## 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

Oliver Arentz  
Prof. Dr. Ulrich Blum  
Prof. Dr. Juergen B. Donges  
Prof. Dr. Johann Eekhoff  
Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger  
Dr. Jutta Günther  
Prof. Dr. Matthias Knuth  
Josef Kraus  
Dr. Klaus Peter Krause  
Andreas Mundt  
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué  
Andreas Schirmer  
Prof. Dr. Martin Seidel  
Prof. Dr. Hans Tietmeyer

Foto auf Seite 45: IHK Frankfurt am Main

### Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

### Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

### Vertrieb

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

### ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 123 – März 2010.  
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen  
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der  
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung  
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

*Simipusau*