

# Ordnung muss sein

Essay | Soll der Beschäftigungsboom fort dauern, sind Arbeitslose, Unternehmen und Politik gleichermaßen gefordert, meint der Wirtschaftswissenschaftler Ulrich van Suntum. Ordnungspolitische Grundlage sollten die Prinzipien sein, die schon einmal ein Beschäftigungswunder ermöglichten.

Deutschland, früher in internationalen Arbeitsmarkt-Rankings meist unter "ferner liefen" gelandet, hat sich ausgerechnet im Zuge der Finanzkrise wieder zu einem Wirtschaftswunderland gemauert. Länder wie die USA und Großbritannien, die früher viel besser als Deutschland dastanden, blicken heute neidvoll und ungläubig auf das "German Jobwunder".

Dabei hätte Deutschland dem sogenannten Okun'schen Gesetz zufolge während der Finanzkrise eigentlich einen dramatischen Beschäftigungseinbruch erleben müssen. Nach diesem Gesetz hängt die Beschäftigung stark von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab, und diese brach im exportorientierten Deutschland infolge der Krise besonders stark ein. Der amerikanische Ökonom Arthur M. Okun hatte 1962 herausgefunden, dass für den Rückgang der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt im Durchschnitt ein Wirtschaftswachstum von drei Prozent erforderlich ist.

Für die amerikanische Wirtschaft gilt diese "3:1-Regel" in etwa noch heute. In Deutschland lag dagegen die Beschäftigungsschwelle, ab der das Wirtschaftswachstum auch den Arbeitsmarkt entlastet, traditionell viel höher. Aufgrund der hierzulande rigideren Regulierung brauchte man rein statistisch eigentlich mehr als doppelt so viel Wachstum, um die gleichen Arbeitsmarkteffekte wie in den USA zu erzielen.

Der Einbruch beim BIP um mehr als fünf Prozent 2009 wäre deshalb normalerweise für einen Anstieg der Arbeitslosenquote um mindestens zwei Prozentpunkte gut gewesen. In Wirklichkeit kam es anders: Die Arbeitslosigkeit ging während der Krise in Deutschland als einzigem Industrieland weltweit sogar leicht zurück. Dagegen nahm sie in den meisten anderen Ländern sprunghaft zu, auch in den USA und in Großbritannien, obwohl dort der Einbruch der Produktion weit weniger drastisch war.

Bei näherem Hinsehen ist das deutsche "Beschäftigungswunder" allerdings gar nicht so überraschend. Dass die Beschäftigung in der Krise relativ stabil blieb, hängt eben auch mit den hohen Entlassungskosten und -hürden für die Unternehmen zusammen. Der deutsche Kündigungsschutz ist mit hohen Kosten verbunden und damit zugleich ein Hemmnis für Neueinstellungen in guten Zeiten. In der Krise aber trug er zur Stabilisierung der Beschäftigung bei.

Das allein erklärt die gute Arbeitsmarktentwicklung allerdings nicht. Wesentlichen Anteil daran hatten vielmehr institutionelle Regelungen wie die Kurzarbeit. Sie ist inzwischen als Begriff ebenso in den angelsächsischen Sprachschatz eingegangen wie "Kindergarten" und "Gemütlichkeit". Mit diesem Instrument konnte tatsächlich ein großer Teil des Nachfrageeinbruchs aufgefangen werden, ohne gleich Leute zu entlassen. Anders als in Deutschland, Japan und Italien wird Kurzarbeit in den angelsächsischen Ländern kaum eingesetzt. Selbst auf dem Höhepunkt der Krise arbeiteten in den USA gerade einmal 0,5 Prozent der Arbeitnehmer kurz, in Deutschland 3,5 Prozent.

Bewährte Partnerschaft mit Betriebsräten Das liegt auch an der unterschiedlichen Ausgestaltung. So mindert der Bezug von Kurzarbeitergeld in den USA die Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung, wenn es anschließend doch zu einer Entlassung kommen sollte. Zudem weiteten die USA die Kurzarbeiterregelungen während der Krise nicht aus, in Deutschland dagegen wurde die maximale Dauer verdoppelt. Eine wichtige Rolle spielten während der Krise in Deutschland auch Arbeitszeitkonten und andere Flexibilisierungsinstrumente, die zur zeitlichen Entkoppelung von Nachfrage und Produktion beitragen. Auf diese Weise ging 2009 zwar die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um 2,6 Prozent zurück, kaum aber die Zahl der Erwerbstätigen. Nicht zuletzt

haben die Gewerkschaften und Betriebsräte überwiegend sehr pragmatisch reagiert. In vielen Fällen stimmten sie sogar faktischen Lohnkürzungen zu. Hier bewährte sich das partnerschaftliche Modell der Tarifparteien, für das angelsächsische Ökonomen oft wenig Verständnis zeigen.

Allerdings haben befristete Beschäftigte und Zeitarbeiter in der Krise einen wesentlichen Teil der Anpassungslast getragen. Dass der von der OECD berechnete Regulierungsindex des Arbeitsmarktes in Deutschland zwischen 1990 und 2008 von 3,17 auf 2,12 abgenommen hat, ist allein der Flexibilisierung dieser sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse zu verdanken. Wie in anderen Ländern mit stark regulierten Arbeitsmärkten - etwa Spanien und den Niederlanden - bilden zeitlich befristete Jobs, Teilzeitarbeit und Leiharbeit auch in Deutschland ein Ventil für die Unternehmen, um ihre Beschäftigung der sich rasch wandelnden Nachfrage anzupassen.

Mehr als nur Wirtschaftswachstum Dabei hat sich die Deregulierung der Zeitarbeit für Deutschland doppelt ausgezahlt: Sie ist zum einen Deutschlands stärkste Boombranche, zum anderen erfüllt sie eine wichtige Pufferfunktion im Abschwung. Ohne diesen Puffer hätten viele Unternehmen in der Finanzkrise zu Entlassungen bei ihren Stammbeschaftungen greifen müssen. So aber hat die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse sogar im Krisenjahr 2009 noch leicht zugenommen. All dies zeigt, dass es für den Arbeitsmarkt keineswegs nur auf das Wirtschaftswachstum ankommt. Mindestens ebenso wichtig sind die ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, von der Arbeitsmarktgesetzgebung bis hin zur Stabilität des Geld- und Finanzsystems. Institutions matter - das wusste schon Walter Eucken, der geistige Vater der deutschen Marktwirtschaft. In seinem Werk "Grundsätze der Wirtschaftspolitik"

beschrieb er 1950 die Prinzipien, auf deren Grundlage die deutsche Volkswirtschaft ihre beispiellose Erfolgsgeschichte schrieb.

Von einem schrankenlosen Laissez-faire ist Euckens Konzept des Ordoliberalismus weit entfernt. Ordo steht vielmehr für Ordnung - sowohl was den Wettbewerb auf den Gütermärkten betrifft als auch in Bezug auf das Geld- und Finanzsystem. So plädierten Eucken und seine Mitstreiter der Freiburger Schule für Monopolkontrolle und Kartellgesetzgebung, für eine strikte Geldmengenbegrenzung, sozialen Ausgleich und den Schutz der Arbeitnehmer vor zu niedrigen Marktlöhnen. Damit wiesen sie dem Staat die Aufgabe zu, durch das Setzen und die Überwachung sinnvoller Spielregeln die Voraussetzung für eine funktionierende Marktwirtschaft zu schaffen. Viele jüngere Ökonomen halten heute Euckens Überlegungen für antiquiert, wenn nicht sogar wissenschaftlich unfundiert. In den modernen Vorlesungen und Lehrbüchern kommen Begriffe wie Ordnungspolitik und Marktwirtschaft kaum noch vor. Stattdessen dominiert auch in Deutschland die angelsächsische Ökonomie mit ihrem Schwerpunkt auf Mathematik und Empirie. Ganze Fakultäten sind in diesem Sinne umgekrempelt worden.

Mit der Finanzkrise hat jedoch ein Umdenken begonnen. Übersetzt man nämlich Euckens Terminologie ins Englische, dann ist eine frappierende Nähe zur modernen Ökonomie zu erkennen, gerade auch was die Erklärung der Ursachen für die jüngste Finanzkrise betrifft. So sind Euckens zentrale Prinzipien Eigentum und Haftung nichts anderes als die Forderung nach einer geeigneten Zuweisung von property rights, wie sie in der modernen Mikroökonomie diskutiert werden.

Die mangelnde Haftung von angestellten Managern - eine Ursache des Fehlverhaltens in der Finanzkrise - war bereits Eucken ein Dorn im Auge. Die moderne Institutionenökonomie behandelt sie unter dem Stichwort des Prinzipal-Agenten-Problems. Ebenso widerspricht die von den Zentralbanken seit der Jahrtausendwende zugelassene Geldschwemme den ordoliberalen Vorstellungen von einer stabilitätsorientierten Geldpolitik.

Zwar traten die Gründerväter der Marktwirtschaft für Wettbewerb und gegen Staatsinterventionen auf den Gütermärkten ein. Bezüglich einer völligen Liberalisierung der Arbeitsmärkte oder gar der

Finanzmärkte waren sie aber ausgesprochen skeptisch. Denn die Finanzmärkte hatten sich schon in zahlreichen Krisen des 17. und 18. Jahrhunderts als Achillesferse des Kapitalismus erwiesen. Das hatte bereits Adam Smith erkannt, der deshalb schon 1776 ausdrücklich für eine Regulierung der Banken plädierte. Es ist darum vollkommen irreführend, wenn heute die Schuld an der Finanzkrise den "Neoliberalen" und ihrem angeblichen Konzept des "Turbokapitalismus" angelastet wird. Wenn überhaupt, dann kann sich ein solcher Vorwurf nur auf einige angelsächsische Ökonomen und deren abstrakte Modellen ohne Geschichts- und Realitätsbezug beziehen. Keinesfalls trifft er die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung, wie sie in Deutschland konzipiert und erfolgreich umgesetzt wurde. Schließlich ist die Finanzkrise nicht von Kontinentaleuropa ausgegangen, sondern vom Heimatland der heutigen Starökonomien, den USA.

Mindestlöhne passen allenfalls in die USA Entsprechend differenzieren muss man auch bei den wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus der Krise. Was die Arbeitsmärkte betrifft, war die Liberalisierung in Deutschland völlig richtig. Ohne die Hartz-Reformen, ohne die Erleichterungen bei flexiblen Arbeitszeiten, befristeten Arbeitsverhältnissen und Leiharbeit wären die Folgen der Finanzkrise für den deutschen Arbeitsmarkt weitaus gravierender ausgefallen. Es ist daher grob irreführend, mit dem Hinweis auf die Finanzkrise diese Reformen nun als überzogene Liberalisierung infrage zu stellen.

Erst recht lassen sich weitere Eingriffe wie die immer weiter um sich greifenden staatlichen Mindestlöhne weder aus der Krisenerfahrung noch aus der Freiburger Konzeption einer geordneten Marktwirtschaft ableiten. Wenn überhaupt, dann passen sie besser in die angelsächsische Welt der dort weitgehend unregulierten Arbeitsmärkte, sozusagen als unterste Schutzwelle gegen Ausbeutung. In Deutschland mit seinen Flächentarifverträgen und dem vergleichsweise großzügigen Sicherungssystem gegen Arbeitslosigkeit sind sie dagegen nicht nur überflüssig, sondern schädlich.

Wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung errechnet hat, beziehen die meisten Niedriglohnbezieher hierzulande ohnehin etwa drei Viertel ihres Familieneinkommens aus anderen Quellen, etwa aus Rente, Ehegattenein-

kommen oder staatlichen Unterstützungszahlungen. Ein Mindestlohn erhöht also im Zweifel kaum ihr Gesamteinkommen, gefährdet aber die Arbeitsplätze gerade der gering Qualifizierten.

Auch sollte man nicht vergessen: Deutschland hat weltweit noch immer mit den höchsten Anteil von Langzeitarbeitslosen, von denen die meisten über keine oder nur eine geringwertige Ausbildung verfügen. 2009 lag die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss in Deutschland mit 22 Prozent mehr als dreimal so hoch wie für Personen mit abgeschlossener Lehre oder Fachschulabschluss. Hier sind alle Beteiligten gefordert: die Arbeitslosen müssen durch Weiterbildung ihre Qualifikation verbessern; die Arbeitgeber müssen Jobs im Niedriglohnsektor schaffen; und die Politik muss Anreize zur Arbeitsaufnahme für die gering Qualifizierten schaffen. Dies sind die Hausaufgaben für die Zukunft, soll das deutsche Beschäftigungswunder eine Fortsetzung finden.

Dringender Handlungsbedarf besteht auch bei der Durchsetzung des Haftungsprinzips. Anders als in der mittelständischen Wirtschaft, wo der Unternehmer oft mit seinem gesamten Vermögen für den Erfolg seines Unternehmens einsteht, wird in Großkonzernen und in der Finanzbranche oft sogar der Misserfolg noch fürstlich belohnt. Auch kontrollieren sich die Manager aufgrund der hohen Unternehmensverflechtung in den Aufsichtsräten oft gegenseitig. Solche Fehlentwicklungen sind mit einer Marktwirtschaft unvereinbar, worauf Eucken hingewiesen hat. Ein Hauptproblem in der Weimarer Republik war die Kartellierung und Verflechtung der Unternehmen, was den Wettbewerb und das Haftungsprinzip aushöhlte, die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft beeinträchtigte und vor allem auch das Vertrauen der Menschen in diese insgesamt ja außerordentlich erfolgreiche Wirtschaftsordnung untergrub. Wenn heute die Mehrheit der Bevölkerung meint, in der Marktwirtschaft gehe es ungerecht zu, ist das ein Alarmsignal gerade für einen überzeugten Ordoliberalen.

Das kann aber nicht bedeuten, nun dem Staat mehr Einfluss auf die Unternehmen zu geben. Schließlich waren es die staatlichen Landesbanken, die vor der Finanzkrise das größte Rad gedreht hatten. Vielmehr müsste dafür gesorgt werden, dass das Haftungsprinzip auch in

der Politik an Bedeutung gewinnt. Nirgendwo geht es um größere Summen und um weitreichendere Entscheidungen als in der Wirtschaftspolitik. Sie wird aber überwiegend von Politikern verantwortet, die für die Folgen ihrer Entscheidungen nicht wirklich haften. Das gilt vor allem für die langfristigen ökonomischen Auswirkungen, etwa der Staatsverschuldung oder der umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme. Kurzfristig bringt ihr immer weiterer Ausbau den Politikern Vorteile in Form von Wählerstimmen, weil sie so mehr Geld ausgeben können, als sie eigentlich haben. Aber wenn schließlich die

langfristigen Kosten sichtbar werden, sind die Verantwortlichen längst nicht mehr im Amt.

Dieses Demokratiedilemma hat auch Eucken schon gesehen. Seine Forderung nach Konstanz der Wirtschaftspolitik wird heute unter dem Stichwort Zeitkonsistenz und Nachhaltigkeit diskutiert. Um diese wenigstens einigermaßen sicherzustellen, muss man auf Ebene der Gebietskörperschaftsebenen mehr Verantwortung für das eigene Handeln schaffen, etwa durch eine Reform des Finanzausgleichs. Zudem sollte über bindende Regeln im Grundgesetz und in den Landesverfassungen

nachgedacht werden, um die schlimmsten Auswüchse rein kurzfristig orientierten, populistischen Verhaltens zu unterbinden. Die Unabhängigkeit der Notenbank und die Schuldenbremsen sind dafür gute Beispiele.

Professor Dr. Ulrich van Suntum leitet das Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen an der [Westfälischen Wilhelms Universität Münster](#). Er war Generalsekretär des Sachverständigenrates und ist Botschafter der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft