

**Perspektywy socjalnej gospodarki rynkowej  
w Polsce i w Niemczech**

Aktualne wyzwania dla polityki gospodarczej

**Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft  
in Deutschland und in Polen**

Aktuelle wirtschaftspolitische Herausforderungen



redakcja naukowa Andreas Bielig

**Perspektywy socjalnej gospodarki rynkowej  
w Polsce i w Niemczech**

Aktualne wyzwania dla polityki gospodarczej

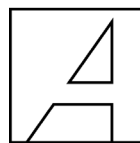
**Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft  
in Deutschland und in Polen**  
Aktuelle wirtschaftspolitische Herausforderungen



**SGH**

OFICyna WYDAWNICZA SGH  
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE  
WARSZAWA 2016

**Diese Publikation entstand im Rahmen  
des Projektes „Perspektiven der Sozialen  
Marktwirtschaft in Polen und in Deutschland.  
Aktuelle Herausforderungen für die  
Wirtschaftspolitik“ in Zusammenarbeit  
mit der Konrad-Adenauer-Stiftung.**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

### **Gutachter**

Horst Brezinski

© Copyright by Andreas Bielig & Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016  
All rights reserved. Any copying, reprinting or distribution of a part or the whole of this publication  
without the prior permission of the publisher is forbidden.

Erste Ausgabe

**ISBN 978-83-8030-130-6**

### **Warsaw School of Economics Verlag**

162 Niepodległości Allee, 02-554 Warschau, Polen

[www.wydawnictwo.sgh.waw.pl](http://www.wydawnictwo.sgh.waw.pl)

e-mail: [wydawnictwo@sgh.waw.pl](mailto:wydawnictwo@sgh.waw.pl)

### **Titeldesign und Produktion**

Monika Trypuz

### **Titelbild**

© Copyright by Adam Patrzyk „Beginning of the day”

### **Drucklegung**

DM Quadro

### **Druck und Bindung**

QUICK-DRUK s.c.

e-mail: [quick@druk.pdi.pl](mailto:quick@druk.pdi.pl)

Bestellung 227/XII/16

# Spis treści

<i>Andreas Bielig</i>	
Vorwort .....	7
<i>Sebastian Płóciennik</i>	
O wspólnej „kulturze stabilności”. Niemcy i Polska wobec dyscypliny fiskalnej .....	9
<i>Hubertus Bardt, Hans-Peter Klös</i>	
Demographie und Zuwanderung – eine Doppelherausforderung für die Soziale Marktwirtschaft .....	29
<i>Grażyna Wojtkowska-Łodej</i>	
Die Europäische Union nach der Entscheidung zum Brexit. Auf dem Weg zu einer neuen Wirtschaftsordnung in Europa .....	53
<i>Thomas Apolte</i>	
Zuwanderung von Flüchtlingen, Bildung und Mindestlohn .....	63
<i>Uwe Vollmer</i>	
Bank Resolution Schemes for Internationally Active Banks in CEECs .....	85
<i>Jürgen Wandel</i>	
Sharing Economy – Eine Stärkung oder Erosion der Sozialen Marktwirtschaft? .....	101
<i>Eugeniusz Gostomski</i>	
Die Sharing Economy – Ökonomie des Teilens als neuer Trend im heutigen Wirtschafts- und Gesellschaftsleben versus Soziale Marktwirtschaft .....	139
<i>Andreas Bielig</i>	
Wissensgesellschaft und Geistiges Eigentum im Zeitalter der Digitalisierung – ein Spannungsverhältnis vor dem Hintergrund der Sozialen Marktwirtschaft .....	147



# Vorwort

Das von Alfred Müller Armack 1946 erstmalig unter dieser Bezeichnung verwendete Konzept der Sozialen Marktwirtschaft hat sich in den vergangenen sieben Jahrzehnten nicht nur als ein leistungsfähiges sondern vor allem auch zukunfts-offenes Konzept für die Bundesrepublik Deutschland und für viele mit ihr über enge nachbarschaftliche Austauschbeziehungen verbundene Länder erwiesen. Polen hat seit dem Transformationsbeginn und der Liberalisierungsphase in den 1990er Jahren eine besondere Form der staatlichen Wirtschaftspolitik entwickelt, welche sich trotz ihrer in vielen Elementen sozialen Orientierungen verpflichteten Handlungsmuster im Grundsatz traditionell einer liberalen Prinzipien folgenden Ordnungspolitik der Marktwirtschaft verpflichtet fühlt. Das vorliegende Buch untersucht, wie der Grundgedanke und das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in die polnische Wirtschaftspolitik sowie in die heutige polnische Wirtschaft und Gesellschaft Einzug gefunden haben und in welcher Form sie heute in der deutschen Gesellschaft präsent sind. Es soll zum 70. Jahrestag die in Polen und in Deutschland bestehenden nationalen Perspektiven auf die Rolle und Funktion der staatlichen Wirtschaftspolitik im Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft in einen wechselseitigen Dialog bringen. Im Mittelpunkt stehen die Leitfragen: Was bedeutet der Ordnungsgedanke der Sozialen Marktwirtschaft heute in Polen und in Deutschland? Welche Gemeinsamkeiten bestehen zwischen beiden Ländern und welche nationalen Unterschiede sind deutlich? Vor welchen aktuellen Herausforderungen steht eine Soziale Marktwirtschaft in beiden Ländern heute? Welche Faktoren und Entwicklungen werden das Handlungsumfeld einer Sozialen Marktwirtschaft in beiden Ländern in der Zukunft prägen? Die realen Wirkungsbedingungen der Wirtschaftspolitiken in beiden Ländern werden dabei sowohl durch ähnliche als auch partiell unterschiedliche interne und externe Entwicklungen unter anderem in den Bereichen der Stabilisierungspolitik, der Demografie & Migration, des Arbeitsmarktes, der Bildung, der Europäischen Integration, des Finanzwesens, der Share Economy und der Digitalisierung herausgefordert. Das Buch umfasst die Ergeb-

nisse eines im Jahr 2016 am Forschungszentrum für Deutsche Wirtschaft an der Warsaw School of Economics zusammen mit Partnerinstitutionen durchgeführten und von der Konrad Adenauer Stiftung in Warschau unterstützten Kooperationsprojekts, dessen Analysen am 27.10.2016 in einem internationalen Workshop an der Warsaw School of Economics vorgestellt und diskutiert wurden. Neun Autoren aus Polen und Deutschland gehen in acht Beiträgen der Frage nach, welche Perspektiven die Soziale Marktwirtschaft heute, 70 Jahre nach ihrer Erfindung angesichts der bestehenden Herausforderungen in Polen und in Deutschland hat.

*Andreas Bielig*



Sebastian PŁÓCIENNIK\*<sup>1</sup>

# O wspólnej „kulturze stabilności”. Niemcy i Polska wobec dyscypliny fiskalnej

## Streszczenie

W ostatnich latach Niemcy i Polska charakteryzowały się dobrą kondycją gospodarczą i finansową – szczególnie widoczną na tle pozostałych krajów europejskich. Może to skłaniać do opinii, że ów sukces nie jest przypadkowy i wynika z tego, że obydwa kraje mają zbliżone podejścia w kluczowych obszarach polityki gospodarczej. Dotyczyć ma to zwłaszcza preferencji związanych z dyscypliną finansową. Opracowanie mierzy się z tą tezą poprzez zbadanie, czy idee i przekonania oraz instytucje dominujące w obydwu państwach – czyli coś co bywa określane mianem „kulturze stabilności” – wykazują więcej podobieństw, niż różnic. Wiele wskazuje na to, że różnice przeważają: Niemcy zdecydowanie bardziej niż Polska skłaniają się ku restrykcyjnemu podejściu w sferze fiskalnej.

## Abstract

Deutschland und Polen wiesen in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen europäischen Ländern gute wirtschaftliche und finanzielle Verfassungen auf. Das legt nahe, dass der beidseitige Erfolg nicht zufällig ist und daraus resultiert, dass die Länder ähnliche Ansätze in wesentlichen wirtschaftspolitischen Bereichen verfolgen, insbesondere bei der Finanzdisziplin. Der Beitrag geht der These von gemeinsamen Ideen, Haltungen oder Institutionen im Sinne einer „Stabilitätskultur“ anhand der Frage nach bestehenden Ähnlichkeiten und Unterschieden nach. Die Ergebnisse weisen auf überwiegende Unterschiede hin: Deutschland tendiert eher zu einem restriktiven fiskalpolitischen Ansatz als Polen.

---

\* ABiF Vistula, kierownik programu „Trójkąt Weimarski” w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM), ✉ e-mail: plociennik@pism.pl

## 1. Wprowadzenie<sup>1</sup>

W porównaniu z większością krajów Unii Europejskiej Niemcy i Polskę cechowały w ostatnich latach stosunkowo dobre dane dotyczące wzrostu gospodarczego i sytuacji na rynku pracy. Zachęciło to niektórych komentatorów do poszukiwania podobieństw między obydwoma systemami gospodarczymi (Smoczyński, 2015). Idąc dalej tym tropem, można również dostrzec solidną pozycję obydwu krajów w sferze fiskalnej. Polska jest jednym z niewielu krajów UE, które wciąż przestrzegają kryterium dopuszczalnego długu publicznego w wysokości 60% PKB, natomiast Niemcy mogą się pochwalić pierwszym od dekad zrównoważonym budżetem (zobacz tabele poniżej). Czy powyższe dane można wyjaśnić tym, że obydwa kraje preferują surowe, restrykcyjne podejście do finansów publicznych?

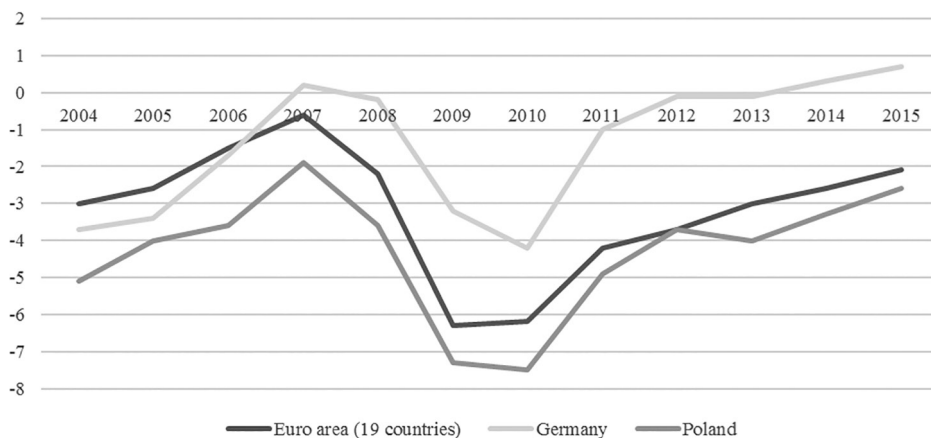
Odpowiedzi na tak postawione pytanie można poszukiwać w danych dotyczących sfery fiskalnej, konstrukcji systemu podatkowego, a także czynnikach strukturalnych, takich jak np. zróżnicowanie regionalnie czy dochodowe w danym społeczeństwie. W kontekście wyjaśnienia podejść w sferze fiskalnej pojawia się jednak jeszcze inny czynnik: tzw. „kultura stabilności”. Chodzi w niej o dominujące idee i przekonania oraz instytucje rozumiane jako reguły gry, które znacząco wpływają na priorytety w sferze fiskalnej. Ten tekst stanowi próbę opisanie i porównania „kultur stabilności” Niemiec i Polski. Jego pierwsza część jest poświęcona krótkiemu wprowadzeniu do pojęcia „kultury stabilności”. W drugiej części obydwa kraje są analizowane pod kątem następujących czynników: dominujących doktryn gospodarczych, organizacji państwa, modelu kapitalizmu oraz miejsca reguł fiskalnych w hierarchii norm systemowych.

Poniższe opracowanie nie wyczerpuje oczywiście złożoności zagadnienia „kultur stabilności”: wiele kwestii z konieczności zostało jedynie zarysowanych i może stanowić punkt wyjścia do dalszych, bardziej pogłębionych analiz. Tym niemniej zebrany materiał pozwala na sformułowanie syntetycznych konkluzji. Dzięki nim można poszukiwać ciekawych interpretacji różnych decyzji gospodarczych podejmowanych w ostatnich latach. Przykładem może być wyjaśnienie niechęci Polski do szybkiego przyjęcia euro, które zostanie zasygnalizowane w ostatniej części tekstu.

---

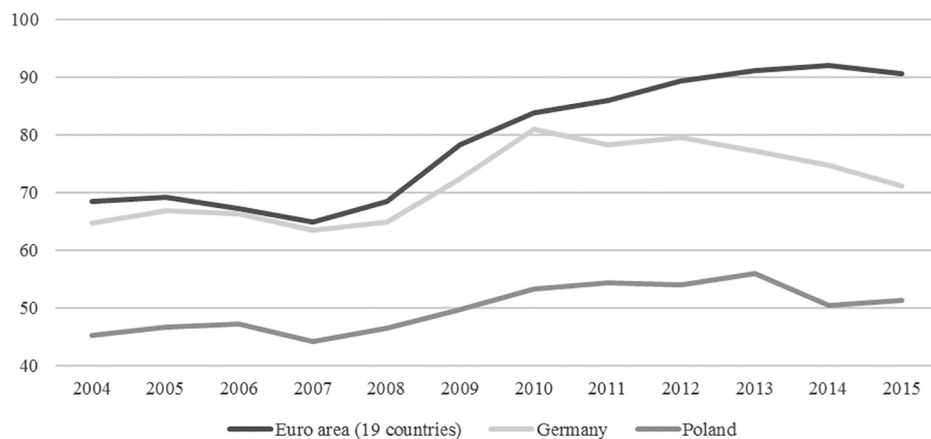
<sup>1</sup> Poniższy tekst powstał w ramach realizacji projektu badawczego i przygotowania raportu porównującego podejście Francji, Niemiec i Polski do europejskiej ramy polityki fiskalnej, który zostanie opublikowany na początku 2017r. przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Część też tego tekstu zostanie wykorzystana w raporcie.

**Rysunek 1. Bilans budżetów rocznych sektora rządowego i samorządowego w strefie euro (19), Niemczech i Polsce w latach 2004–2015**



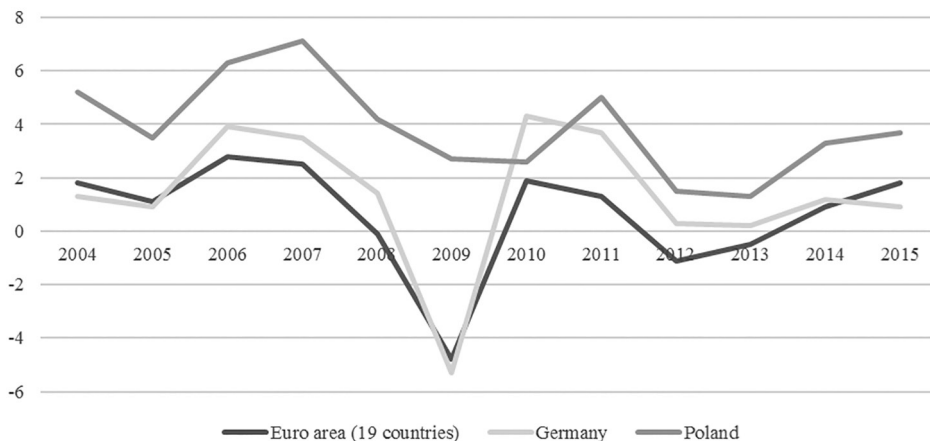
Źródło: Eurostat.

**Rysunek 2. Zadłużenie sektora rządowego i samorządowego w strefie euro (19), Niemczech i Polsce w latach 2004–2015**



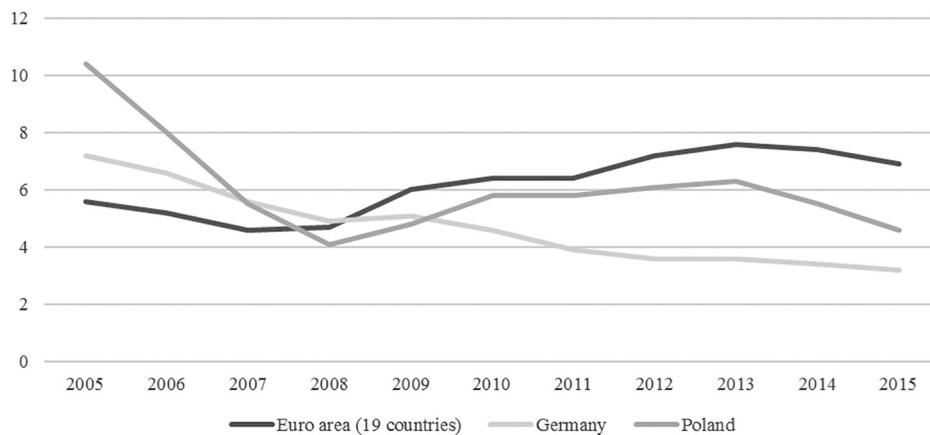
Źródło: Eurostat.

**Rysunek 3. Dynamika wzrostu PKB w strefie euro (19 krajów), Niemczech i Polsce w latach 2004–2015 (w %)**



Źródło: Eurostat.

**Rysunek 4. Stopa bezrobocia w strefie euro (19 krajów), Niemczech i Polsce w latach 2005–2015 (jako procent ludności)**



Źródło: Eurostat.

## 2. Co to jest „kultura stabilności”?

„Kultura stabilności” stała się w ostatnich latach popularnym określeniem, często wykorzystywanym w debacie publicznej. Nie jest ono jednak nowe. Pojawiało się ono w latach 1970, gdy gospodarkę europejską trawił silny kryzys manifestujący się przede wszystkim wysoką inflacją. Reakcją na nią były reformy bankowości centralnej, która odtąd stawiała się instytucjonalnie coraz bardziej niezależna, co przejawiało się w pierwszym rządzie zawężeniu celów do obrony wartości pieniądza (Weidmann, 2012). Obecnie „stabilność” jest odnoszona raczej do obszaru polityki fiskalnej. Głównym problemem nie jest bowiem inflacja (jeśli już to deflacja), ale niezrównoważone budżety publiczne oraz wysoki poziom zadłużenia publicznego. Właśnie w tym sensie – fiskalnym, a nie monetarnym – Angela Merkel mówiła latem 2015 r. w Bundestagu, że celem zabiegów reformatorskich w strefie euro jest „stworzenie nowej kultury stabilności w Europie” (Neue Zürcher Zeitung, 2015).

To nie jedyna kontrowersja związana z tym pojęciem. Należy mieć świadomość, że używanie go ma bardzo silny kontekst normatywny, jednoznacznie powiązany z surowym, restrykcyjnym podejściem do kwestii finansowych. Tymczasem nie ma jednej kultury stabilności: inaczej będą ją definiować zwolennicy podejścia prorynkowego w ekonomii, a inaczej interwencjonistycznego.

Dla pierwszego z nich (można go też nazwać neoklasycznym) aktywność państwa, której wyrazem może być również dług, jest uważana za zagrożenie dla pomyślności gospodarki. Wśród koronnych argumentów tego podejścia jest np. efekt wypychania, czyli sytuacja, w której państwo emitujące obligacje pozbawia przedsiębiorców szans na tani kredyt, a tym samym osłabia inwestycje i szanse wzrost gospodarczy. Zdobyte w ten sposób środki nie zostaną wykorzystane efektywnie: rząd nie potrafi działać również skutecznie jak firmy prywatne, choćby z powodu ryzyka „uprowadzenia”, korupcji, presji „poszukiwaczy renty”. Ponadto wysoki dług generuje spore ryzyko: wzrost stóp procentowych może w skrajnej sytuacji doprowadzić do niewypłacalności państwa, zwłaszcza gdy dług jest nominowany w walucie zagranicznej. Z powyższych powodów reakcją na kryzys gospodarczy powinno być ograniczenie wydatków państwa połączone z reformami podaźowymi. Ta kombinacja ma przynieść obniżenie stóp procentowych, a w dalszej perspektywie możliwość obniżenia podatków. Obydwa czynniki zachęcają przedsiębiorców do inwestycji, co tworzy podstawę dla powrotu wzrostu gospodarczego.

Podejście interwencjonistyczne, które posługuje się o wiele szerszą perspektywą „stabilności”, zasadnicze zagrożenie widzi w słabości globalnego popytu w gospodarce. Może ona spowodować długotrwałą stagnację gospodarczą, wzrost bezrobocia oraz – w dalszej konsekwencji – załamanie się demokratycznego systemu politycznego. Przeciwdziałanie negatywnemu scenariuszowi wymaga podejmowania przez rząd interwencji w postaci zwiększenia wydatków publicznych. Kultura stabilności w takiej optyce będzie oznaczała przede wszystkim zdolność państwa do prowadzenia polityki antycyklicznej: „schładzania” gospodarki w okresach dobrej koniunktury oraz „pobudzania” w czasach dekonunktury. Dług jest zatem koniecznym amortyzatorem, a nie dowodem słabości państwa.

Trzecia kontrowersja związana z pojęciem „kultury stabilności” dotyczy jej tego, co tak naprawdę ją tworzy. Stosowane w naukach społecznych definicje kultury mówią – by odnieść się np. do Geertza – o „wzorcach pojmowania, historycznie przenoszonych, wyrażanych w symbolach poprzez które ludzie się komunikują, utrwalają i rozwijają swoją wiedzę o postawach wobec życia” (Geertz, 1973: s. 89). Z wypowiedzi polityków – np. wcześniej wspomnianej uwagi kanclerz Merkel – można natomiast odnieść wrażenie, że chodzi także o instytucje, prawo i organizacje (Eigendorf, 2010), a więc sferę tzw. instytucji zewnętrznych korzystających z sankcji państwa. W tej analizie przyjęte zostało podejście pośrednie a oparciem dla analizy są wymienione niżej czynniki.

Po pierwsze, dominujące w danym społeczeństwie idee gospodarcze, czyli zestaw poglądów i przekonań, który odegrał ważną rolę w kształtowaniu się modelu zarządzania państwem i gospodarką, pozostaje silnie zakorzeniony w danym społeczeństwie, wręcz spaja się z tzw. „milczącym przekonaniem” (*tacit knowledge*) (Polanyi, 1966) i jest reprodukowany w systemie edukacyjnym oraz komunikacji społecznej. Jak pisze amerykański ekonomista Dani Rodrik, idee determinują sposób, w jaki aktorzy społeczni definiują własne cele, wizje funkcjonowania systemu społecznego i gospodarczego oraz strategię ich przeforsowania (Rodrik, 2013). Rola idei rośnie w warunkach niepewności: odgrywają one rolę „kotwicy” dla aktorów i dostarczają przesłanek koniecznych do podjęcia decyzji. Dlatego często mówi się o nich w kontekście tzw. zależności od ścieżki (*path dependence*) (Garrouste, Ioannides, 2001): niezmienności systemu społeczno-gospodarczego pomimo rosnącej presji różnych czynników zewnętrznych.

Po drugie, organizacja państwa, w szczególności przeciwstawienie federalizmu i państwa unitarnego. Federalizm sprzyja dyscyplinie fiskalnej, ponieważ opiera się na prymacie równoważenia interesów i formalizacji współpracy między regionami.

W zróżnicowanej strukturze wszyscy aktorzy starają się zminimalizować ryzyko nadużycia (*moral hazard*), czyli sytuacji, w której rząd centralny służy interesom jednego regionu, podczas gdy inne ponoszą tego koszty. Taka sytuacja mogłaby mieć miejsce w razie braku reguł fiskalnych. Z kolei w warunkach jednolitego, unitarnego państwa, takie ograniczenie nie jest potrzebne, stąd przestrzeń rządu w sferze fiskalnej jest o wiele większa.

Po trzecie, ważnym czynnikiem jest model kapitalizmu<sup>2</sup>, w szczególności te instytucje, które decydują o sposobie tworzenia innowacji. W szczególności chodzi o warunki dostępu przedsiębiorstw do czynników produkcji – kapitału, pracy oraz wiedzy i technologii. W systemach, w których ów dostęp podkreśla perspektywę długoterminową (stabilne finansowanie, stabilne zatrudnienie, tworzenie kwalifikacji tzw. specyficznych) i tworzenie innowacji stopniowych, aktorzy są bardziej zainteresowani stabilnością otoczenia makroekonomicznego i dyscypliną – czyli niską inflacją, przewidywalnością popytu itd. W innych systemach, w których mocniej zaznacza się perspektywa krótkoterminowa i dążenie do szybkich zmianach alokacji zasobów sprzyjające radykalnym innowacjom, podejście jest bardziej elastyczne. Takie systemy częściej przechodzą przez okresy głębokich depresji, dlatego ich aktorzy częściej dostrzegają konieczność interwencji na poziomie makroekonomicznym polegającej na ekspansji fiskalnej. Pryncypialne podejście do dyscypliny z ich perspektywy może być szkodliwe.

Po czwarte, za czynnik zwiększający lub zmniejszający przywiązanie do określonej „kultury stabilności” należy uznawać miejsce reguł promujących dyscyplinę fiskalną w hierarchii norm prawa. Probierzem jest przede wszystkim zapisanie najważniejszych norm w konstytucji, której zmiana jest zazwyczaj skomplikowana i utrudniona przez punkty weta w systemie prawnym. Znajdują się w niej normy, wokół których panuje co do zasady szeroki konsensus społeczny i dopiero jego znaczące osłabienie tworzy warunki do zmiany – najczęściej poprzez głosowanie większością kwalifikowaną lub w drodze ogólnokrajowego referendum. Dużo słabsze gwarancje daje zapisanie odpowiednich norm w ustawach zwykłych, które mogą być modyfikowane poprzez decyzje aktualnie rządzących. W konsekwencji zmiany pojawiają się często zgodnie z tzw. politycznym cyklem koniunkturalnym (Nordhaus, 1975): przed wyborami rządzący osłabiają dyscyplinę fiskalną, by „kupić” poparcie ważnych grup społecznych.

<sup>2</sup> Przegląd badań w tym obszarze: I. Bruff, ed. (2013).

### 3. Niemcy i Polska – porównanie „kultur stabilności”

#### 3.1. Idee a dyscyplina finansowa

Wśród niemieckich doktryn gospodarczych najbardziej eksponowane miejsce zajmuje ordoliberalizm. Pojawił się on w polityce po 1945 r., gdy Niemcy „odreagowały” „fiskalny i monetarny interwencjonizm Trzeciej Rzeszy” (Dullien, Guérot, 2012). Kluczowe miejsce w tej doktrynie zajmowały dwie zasady. Po pierwsze, rząd powinien tworzyć regulację rynków w taki sposób, by osiągnęły one wynik zbliżony do konkurencyjności doskonałej. Wszelkie zaburzenia – inflacja, zwiększone wydatki, monopole itd. – kreują koszt ekonomiczny, czyli są powodem nieefektywności. Po drugie, ordoliberalizm kładł silny nacisk na rozwiązanie „problemu nadużycia” (*moral hazard*). Stąd akcentowanie zasad odpowiedzialności i ograniczenia redystrybucji, a zwłaszcza dostępu do „łatwego” pieniądza. W ten sposób w powojennych Niemczech powstał skuteczny firewall przeciw z jednej strony etatyzmowi, z drugiej zaś keynesizmowi, który próbował – bezskutecznie – zdobyć silniejszą pozycję w Niemczech w latach 60. W kolejnych dekadach promotorem ordo był Bundesbank, think-tanki oraz politycy, zaś głównym obszarem ekspansji reguły gry w UE. Konstrukcja strefy euro w wielu elementach odpowiada postulatom ordoliberalizmu, podobnie zresztą jak ostatnie reformy ramy fiskalnej (Sześciopak, Pakt Fiskalny, Dwupak). Paradoksalnie, stosunkowo trudno znaleźć dziś w Niemczech ekonomistów akademickich mieniących się mianem ordoliberalistów. Można to wyjaśnić dominacją nurtu neoklasycznego w ekonomii, który jest zbiorem teorii, a nie doktryną polityczną, jak ordoliberalizm. Merytorycznie nie są one od siebie jednak aż tak bardzo odległe.

Warto dodać, że „regulowany liberalizm” ma solidną podbudowę w innych składnikach „kultury stabilności”: w tym samym kierunku działają doświadczenia historyczne i tło kulturowe. W tym kontekście na pewno należy wskazać traumatyczne wspomnienie hiperinflacji z lat 20. XX wieku, które przekłada się do dziś na obawy przed inflacją i pryncypialne podejście do kwestii wartości pieniądza. Ukształtowaniu się restrykcyjnego podejścia mógł też sprzyjać protestantyzm, który podkreślał takie wartości, jak oszczędność, zapobiegliwość, umiar. Ukształtowany przez niego tacit knowledge można znaleźć w obecnych czasach. Adrian Chadi z Uniwersytetu w Trier i Matthias Krapf w Uniwersytetu w Lozannie pokazali w jednym ze swoich badań, jak bardzo różni się stosunek protestantów i katolików



do kryzysu zadłużenia w strefie euro: ci pierwsi – jak łatwo się domyśleć – oceniani go dużo bardziej krytycznie i wyrażali większy niepokój, niż ci pierwsi (Chadi, Krapf, 2015). Kolejnym czynnikiem, o którym warto wspomnieć, jest rola małych i średnich firm rodzinnych w niemieckim modelu. Wyznaczały one w naturalny sposób krąg osób, z którymi dzielono finansową wspólnotę; poza nim dominowała zasada ekwiwalencji, która do dziś określa sposób działania systemów zabezpieczenia społecznego. Wyjaśnien restrykcyjnego podejścia Niemców do dyscypliny fiskalnej można nawet szukać w konstrukcji języka. Ciekawy argument pochodzi np. od K.C. Chena (Chen, 2011): jeśli reguły gramatyczne danego języka pozwalają opisać przyszłość za pomocą czasu terażniejszego (tzw. słaby future), używający tego języka są bardziej świadomi „obecności” przyszłości i więcej oszczędzają. Ta uwaga ma się odnosić oczywiście do języka niemieckiego.

W przypadku Polski brak tak silnego, jednoznacznego akcentu, jakim był ordoliberalizm. Koncepcje gospodarcze koncentrowały się raczej wokół kwestii doganiania świata rozwiniętego i uwolnienia się z pułapki zacofania. Były one przy tym dość różnorodne. Pierwsza transformacja – w międzywojennej Rzeczypospolitej – stawiała na akumulację kapitału i „zszycie” pozaborowych regionów aktywną polityką rządu przy jednoczesnym rozwoju instytucji kapitalizmu. Komunistyczna PRL po 1945 r. także stawiała na akumulację kapitału i inwestycje, ale zamierzała użyć w tym celu centralnego planowania i zarządzania zasobami. Ta metoda zawiodła, doprowadzając Polskę do głębokiego kryzysu gospodarczego lat 80. Trzecia fala doganiania zaczęła się w 1989 r. Była ona oparta na tzw. Konsensusie Waszyngtońskim i neoliberalnych koncepcjach ekonomicznych. Wśród nich eksponowane miejsce zajęły nie tylko wizja otwartego, pozbawionego barier rynku, ale też monetaryzm i teoria wyboru publicznego – obydwie krytycznie nastawione do roli państwa w gospodarce i podkreślające zalety restrykcyjnego podejścia do finansów publicznych. Ma ona do dziś dominującą pozycję w świecie akademickim, co nie pozostawia obojętnym świata polityki. Nawet ugrupowania forsujące pomysły zwiększenia wydatków zastrzegają przestrzeganie fiskalnej dyscypliny. Nie zmienia to faktu, że od zmiany władzy w 2015 r. pojawiają się nowe akcenty w myśleniu o gospodarce. Podkreślają one konieczność przyspieszenia zmian strukturalnych w gospodarce i odejście od modelu wzrostu opartego na konkurencyjności kosztowej na rzecz innowacji. Ma się to stać możliwe dzięki większej aktywności państwa: czas pokaże, czy oznacza to relatywizację zasad dyscypliny finansowej.

Ciekawym, choć niezwykle trudnym pytaniem jest to, czy i w jaki sposób pamięć historyczna i tło kulturowe komunikują się z restrykcyjnym podejściem do finansów.

Na pierwszy rzut oka można znaleźć pewne podobieństwa z Niemcami, np. inflacja po pierwszej wojnie światowej była równie niszcząca co u zachodniego sąsiada. Co ciekawe, nie stała się ona jednak znaczącym elementem kolektywnej pamięci. Bardziej pamięta się ogromny dług zaciągnięty przez rządy Edwarda Gierka w latach 70. i wynikająca z niego niewypłacalność PRL oraz koniec lat 80., gdy komunistyczny rząd doprowadził do niemal 600% spadku wartości pieniądza. Siłę tego doświadczenia osłabiło jednak to, że Polacy byli dobrze przygotowani na krach poprzez lokowanie oszczędności w walutach obcych, czyli antycypowali kryzys. W polskiej pamięci o kryzysach silniej odcisnęło się to, czego jej mieszkańcy antycypować nie byli w stanie: przede wszystkim doświadczenia transformacji pierwszej połowy lat 90. To wtedy notowano szybko rosnące bezrobocie i gwałtowną degradację socjalną wielu grup społecznych. Wydaje się, że to właśnie te problemy – a nie zagrożenia dla stabilności finansowej – dominują w percepcji ostatnich lat i przyciągają dużo więcej społecznych emocji. Rosnące na tym podglebiu wartości egalitaryzmu i solidaryzmu mogą być dodatkowo wzmacniane przez czynnik religijny, czyli dominujący w Polsce katolicyzm. Powyższe uwagi sugerujące, że kulturowe tło oddala Polskę od restrykcyjnego podejścia do finansów, można jednak zrelatywizować. Trudne czasy, z którymi mierzyło się polskie społeczeństwo, wykształciły kulturę zapobiegliwości praktykowanej głównie w ramach rodziny – jedynej sfery, która produkowała niezbędne dla aktywności gospodarczej zaufanie. Przedstawicielami tej kultury byli zaradni chłopci, handlarze, rzemieślnicy, najczęściej zorganizowani „na swoim” lub w przedsiębiorstwach rodzinnych. W tym modelu nie było zbyt wiele miejsca na myślenie o wspólnocie i redystrybucji: priorytetem była własna korzyść i korzyść rodziny, zaś państwo (okupantów lub dyktatorskiej władzy) traktowano jako przeciwnika<sup>3</sup>. To inna podstawa niechęci wobec fiskalnych ambicji państwa niż w Niemczech, ale może działać w podobnym kierunku.

### 3.2. Organizacja państwa

Jeszcze niecałe trzy wieki temu terytorium dzisiejszych Niemiec było zbiorem małych i większych quasi-państw, które dopiero pod batutą zjednoczeniowych ambicji Prus zaczęły budować wspólne, nowoczesne państwo. Różnice między

---

<sup>3</sup> Echo tego doświadczenia można znaleźć w niektórych badaniach: w jednym z nich Polska znalazła się wśród czterech społeczeństw na świecie z najniższym poziomem empatii. Zob. William J. Chopik, Ed O'Brien, Sara H. Konrath (2016).

regionami i dążenie do zachowania kompetencji na ich poziomie pozostały jednak silne. Z perspektywy Monachium, Hamburga czy Frankfurtu, ewentualna centralizacja rodziła ryzyko: np. w warunkach stagnacji gospodarczej rząd mógł interweniować finansowo na korzyść jednego regionu, co spowodowałoby pojawienie się inflacji w innym, a tym samym nierówną dystrybucję kosztów takiej decyzji. Dlatego konieczne było „spętanie” władzy centralnej ograniczeniami w polityce wydatkowej, czy szerzej – makroekonomicznej. Dla wszystkich graczy to neutralne rozwiązanie było jedynym możliwym do zaakceptowania. Ten federacyjny model został podważony jedynie w czasie centralizmu III Rzeszy, został jednak przywrócony „Republice Bońskiej”. W skomplikowanej sieci reguł wyznaczających skalę podatków i transferów finansowych między landami, znaczenia Bundesratu, czy wreszcie wagi wyborów w landach dla polityki Bundu, rząd federalny ma zdecydowanie mniejsze pole manewru niż w państwach unitarnych (Brunnermeier, James, Landau, 2016: rozdz. 2).

Doświadczenie Polski jest odmienne. W swej przednowoczesnej historii była państwem wieloetnicznym i zróżnicowanym regionalnie, bez silnego centrum zarządzania. Po odzyskaniu niepodległości w XX wieku odrodziła się jako państwo unitarne z wyraźnym ośrodkiem politycznym i decyzyjnym. Ten model organizacji jeszcze wyraźniej zaznaczył się w okresie rządów komunistycznych, w trakcie których centrum miało pod sobą kilkadziesiąt słabych województw. Zmiany w odwrotnym kierunku przyniosła transformacja lat 90., jednak nie były na tyle rewolucyjne, by Polska przestała być krajem scentralizowanym. Reforma administracyjna i kompetencje w zakresie dystrybucji środków Unii Europejskiej wzmocniły pozycję nowych województw, jednak wciąż są one zbyt małe i zbyt skromnie wyposażone w autonomię finansową, by stanowić znaczący biegun polityczny i decyzyjny. Ten unitarny charakter państwa zostanie prawdopodobnie wzmocniony w kolejnych latach. Koalicja rządząca, która przejęła władzę w 2015 r. dostrzega więcej zalet w centralnie sterowanej polityce regionalnej niż w przekazywaniu większych kompetencji na poziom lokalny.

### 3.3. Instytucje dyscypliny finansowej

Dyscyplina fiskalna w Niemczech ma solidne umocowanie na dwóch poziomach instytucjonalnych, które są poza zasięgiem rządu mającego do dyspozycji ustawy i rozporządzenia. Pierwszym jest poziom ustawy zasadniczej, drugim reguły gry na poziomie UE.

W *Grundgesetz* kluczowe znaczenie ma wprowadzony w 2009 r. tzw. „hamulec długu” (*Schuldenbremse*), który stwierdza, że budżety federalny i landów powinny być zrównoważone, czyli obyć się bez nowych kredytów. Tę zasadę przyjęły też niektóre kraje związkowe w lokalnych konstytucjach. Od tej zasady są pewne ustępstwa. Po pierwsze, w budżetach można planować krótkoterminowe odchylenia związane z cyklem koniunkturalnym, czyli o możliwość prowadzenia polityki antycyklicznej. Po drugie, deficyt budżetowy jest dopuszczalny w sytuacjach nadzwyczajnych, np. katastrof naturalnych i głębokich recesji: wymaga jednak określenia reguł spłaty dodatkowego zadłużenia. Po trzecie, budżet federalny może mieć strukturalny deficyt – czyli niezależny od czynników koniunkturalnych – w wysokości do 0,35% PKB.

Powyzsze zasady nie zostały wprowadzone od razu. Reguła federalna obowiązuje dopiero od 2016 r., a dla landów wejdzie w życie od 2020 r. Ponadto niektóre landy miały w związku ze zmianami otrzymać pomoc finansową: 7,2 mld euro w latach 2011–2019. Warunkiem było podjęcie planu sanacji, który pozwoli na osiągnięcie w 2020 r. zrównoważonego budżetu (chodziło o Wolne Miasto Brema, Kraj Saary, Saksonię – Anhalt oraz Szlezwik – Holsztyn).

Nową regulację domyka utworzona w 2010 r. Rada Stabilności, w której skład wchodzi przedstawiciele Bundu i landów. Szczególną prerogatywą jest nadzorowanie czy budżety Bundu, landów oraz gmin, a także ubezpieczeń społecznych nie przekraczają granicy strukturalnego deficytu (0,5% PKB). Rada sprawdza przestrzeganie reguły dwa razy do roku, uwzględniając obecny rok i cztery kolejne. Jeśli granica zostaje przekroczona – zaleca działania konsolidujące. W tych działaniach Rada jest wspierana przez niezależne ciało doradcze (Beirat).

Drugim umocowaniem reguł dyscypliny fiskalnej jest poziom Unii Europejskiej. Pakt Stabilności i Wzrostu zezwala na deficyt budżetowy w wysokości 3% PKB, zadłużenie publiczne nie wyższe niż 60% PKB, a jeśli jest ono wyższe określa tempo ścieżkę jego obniżania (1/20 rocznie różnicy między faktyczną wysokością długu a kryterium 60% PKB). Jednakże, jako członek strefy euro Niemcy podlegają bardziej rygorystycznym ograniczeniom, w szczególności:

- obowiązkowi przygotowania Programu Stabilności, którego głównym punktem jest wskazanie strukturalnego średnioterminowego celu budżetowego (MTO) na poziomie nie niższym niż  $-1\%$  PKB. Brak postępów w osiąganiu tego celu oznacza konieczność poprawiania strukturalnego bilansu o 0,5% PKB rocznie pod groźbą wszczęcia przez Komisję Europejską procedury „wczesnego ostrzeżenia” i nałożenia sankcji;

- prewencyjnej kontroli budżetowej, która polega na obowiązku złożenia Komisji Europejskiej do 15 października każdego roku projektu ustawy budżetowej na kolejny rok;
- zaostrzonej formie procedury nadmiernego deficytu (EDP), w której członek strefy euro musi się liczyć z sankcjami już na jej wstępnym etapie, a także z koniecznością przedstawienia szczegółowego planu reform strukturalnych tzw. EPP (Program Partnerstwa Ekonomicznego). Warto dodać, że trudniej niż kiedyś zablokować sankcje ze względu na głosowanie w ramach tzw. odwrotnej większości kwalifikowanej.

W Polsce zakotwiczenie reguł fiskalnych wyraża się przede wszystkim w art. 216 ustęp 5 Konstytucji RP, w którym widnieje zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń, w następstwie których dług publiczny przekroczy 60% PKB. Zapisy te zostały wprowadzone jeszcze w latach 90., co czyniło Polskę jednym z pionierów na polu restrykcyjnego podejścia do kwestii finansów publicznych (Sejm RP, 2009).

Umocowanie pozostałych reguł krajowych jest słabsze, bo zostały zapisane w ustawie. Dowodzi tego zresztą historia dwóch podstawowych narzędzi: progów ostrożnościowych oraz stabilizacyjnej reguły wydatkowej.

Progi ostrożnościowe pojawiły się w ustawie z 1998 r. Pierwszy z nich zakładał, że jeśli relacja długu do PKB jest większa niż 50%, ale nie większa niż 55% to w budżecie państwa uchwalanym na kolejny rok relacja musi być niższa. Drugi próg dotyczy sytuacji, w której relacja długu do PKB jest wyższa niż 55%, ale niższa niż 60%. W takim wypadku w projekcie budżetu na kolejny rok przewiduje się równowagę albo budżet ma zapewnić spadek relacji długu do PKB. Dodatkowe kroki zakładają zamrożenie wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, ograniczenie waloryzacji rent i emerytur tylko do poziomu inflacji, zakaz pożyczek i kredytów z budżetu, a także ograniczenia wzrostu wydatków wielu instytucji, w tym także budżetów samorządowych. Dodatkowo rada ministrów jest zobowiązana do przeglądu budżetu oraz przedstawienia planu sanacyjnego. Trzeci próg dotyczy sytuacji przekroczenia poziomu 60% PKB. Oznacza on obowiązek podjęcia takich samych działań, jak w przypadku drugiego progu. Dodatkowo jednak rada ministrów ma w ciągu miesiąca przedstawić program sanacyjny obniżający relację poniżej 60%, a wydatki samorządu nie mogą być wyższe niż dochody. Rząd zaprzestaje też udzielania poręczeń i gwarancji.

Powyższy system został osłabiony poprzez zawieszenie pierwszego progu w lipcu 2013 r. przez rząd Donalda Tuska, który zmagał się z problemami budżetowymi.

Tym samym stracił on wiele ze swojego prewencyjnego charakteru: skoro można znieść pierwszy próg, to to samo dotyczy drugiego. Broni się jedynie konstytucyjny limit 60% PKB.

Kolejnym narzędziem jest Stabilizacyjna Reguła Wydatkowa. Do 2013 r. miała ona stosunkowo prosty kształt: wydatki nie mogły rosnąć szybciej niż wskaźnik inflacji powiększony o jeden punkt procentowy. W 2013 r. ówczesny rząd Platformy Obywatelskiej zdecydował się na jej reformę, której celem miało być obniżenie deficytu strukturalnego do poziomu 1% PKB (czyli MTO Polski)<sup>4</sup>. W założeniu tak niski deficyt strukturalny miał sprawiać, że nawet w okresach gorszej koniunktury deficyt nominalny miał pozostać w ramach wyznaczonych przez Pakt Stabilności i Wzrostu. Ponadto celem nowej reguły było wspieranie polityki antycyklicznej: ograniczenie wydatków publicznych w okresach dobrej koniunktury oraz dopuszczenie do szybszego wzrostu w okresach gorszej koniunktury. Miała ona obejmować całość sektora finansów publicznych (budżet państwa, fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego, FUS, FEP, FER, FP, NFZ oraz samorząd). Ze względu na konstytucyjną niezależność samorządu rząd może jedynie zareagować na wzrost wydatków w tym sektorze obniżką własnych wydatków.

Nowa reguła z 2013 r. zakładała określenie mnożnika wydatków, który miał być zależny od średniorocznego realnego wzrostu PKB w ciągu 8 lat (6 ubiegłych, obecnego i prognozy na przyszły) oraz prognozowanej inflacji (CPI)<sup>5</sup>. Jednakże, jeśli deficyt sektora finansów publicznych w roku ubiegłym przekracza 3% lub dług publiczny jest wyższy niż 55% mnożnik musi zostać obniżony o 2% (jeśli np. wskaźnik PKB wynosi 5% to korekta zmniejsza go do 3% x CPI). Jeśli dług jest wyższy niż 50%, ale niższy niż 55% mnożnik zmniejsza się o 1,5%. Korekty nie ma jednak, jeśli z prognozy wynika spadek PKB na kolejny rok wyższy niż 2%.

To jednak nie wszystko. Rząd PO zakładał, że może pojawić się sytuacja, w której powyższa formuła nie zapewni stabilizacji finansów publicznych pozwalającej na osiągnięcie MTO. Dlatego stworzył dodatkowy korektor skumulowanego odchylenia wydatków. Jeśli w poprzedzającym roku przekroczył on -6% PKB to wydatki na kolejny rok miały być obniżone zgodnie z korektą 1,5%. Z kolei w razie nadwyżki

<sup>4</sup> Opis dalej na podstawie: Witold Gadomski (2013).

<sup>5</sup> Iloczyn: wydatki planowane w roku bieżącym x prognozowana inflacja CIP na przyszły rok x średnioroczne realne tempo wzrostu gospodarczego w ciągu 8 lat (6 ubiegłych, prognoza na bieżący, prognoza na przyszły) x prognozowana wartość działań dyskrecyjnych w zakresie poboru podatków i składek (wzrost podatków oznacza zwiększenie przestrzeni wydatkowej).



+6% PKB korekta pozwalałaby na zwiększenie wydatków o 1,5% w górę. Ta reguła miała być zawieszona w latach bardzo złych lub – odpowiednio – bardzo dobrych.

Podobnie jak regulacje dotyczące progów ostrożnościowych, także ta nie wytrzymała próby czasu. W 2015 r. nowy rząd Prawa i Sprawiedliwości postanowił dokonać korekty zwiększającej przestrzeń dla wydatków. Stało się tak dzięki zastąpieniu wskaźnika prognozy inflacji CPI przez wskaźnik średniookresowego celu inflacyjnego NBP wskazanego w założeniach polityki pieniężnej na bieżący rok. Ponieważ nie ma mechanizmu korygowania mnożnika o wysokość różnicy między rzeczywistym poziomem inflacji i celem NBP, otwiera się przestrzeń do wzrostu wydatków, a nawet pojawienia się presji wobec NBP (Gadomski, 2015).

Polska jest w mniejszym niż Niemcy stopniu zależna od reguły dyscypliny fiskalnej w Unii Europejskiej. Choć podlega Paktowi Stabilności i Wzrostu i jego procedurom, a jej rząd zdecydował się na podpisanie tzw. Sześciopak w 2011 r. to fakt pozostawiania poza strefą euro pozwala na korzystanie z większej swobody w polityce fiskalnej. Polska nie przygotowuje np. Programu Stabilności, ale Program Konwergencji, który ma bardziej ogólną naturę. Nie podlega również prewencyjnej kontroli budżetu ani systemowi wczesnego ostrzegania w razie odstępstwa od MTO, który może skończyć się nałożeniem sankcji. Różnice widać także w procedurze nadmiernego deficytu (*Excessive Debt Procedure*, EDP), która jest nakładana na kraje łamiące reguły Paktu. Wobec Polski i innych krajów spoza obszaru wspólnej waluty sankcje nie mogą zostać nałożone tak szybko, nie ma też obowiązku przygotowania programu partnerstwa ekonomicznego dotyczącego reform strukturalnych.

### 3.4. Model kapitalizmu

W literaturze dotyczącej modeli kapitalistycznych Niemcy są nazywane koodynowaną gospodarką rynkową (*CME – coordinated market economy*), specyficznym typem systemu, który ma przewagi komparatywne w tworzeniu innowacji stopniowych, ulepszaniu produktów i poprawie ich jakości (Hall, Soskice, 2001: cz. 1, s. 1–70). Oznacza to, że przedsiębiorstwa działają raczej w długiej perspektywie inwestycyjnej. Widać to choćby po tym, w jaki sposób uzyskują one dostęp do podstawowych czynników produkcji. Kapitał jest dostarczany w formie kredytów przez banki – w dużej mierze publiczne i spółdzielcze, które nie znajdują się pod presją osiągnięcia maksymalnych zysków i zaspokajania oczekiwań akcjonariuszy. Podobne cechy można znaleźć na rynku pracy, na którym istnieją instytucje sprzyjające długoterminowemu zatrudnieniu (np. ochrona przed zwolnieniem). Ponadto ważne

miejsce zajmują umowy zbiorowe obowiązujące na poziomie branży, których stronami są związki zawodowe i organizacje pracodawców oraz – na poziomie zakładu – rady zakładowe i zarządy. Również tworzenie wiedzy jest podporządkowane długoterminowej perspektywie. Gospodarka potrzebuje specyficznych kwalifikacji koniecznych dla tworzenia innowacji stopniowych. Stąd sprawnie działający system dualnego kształcenia zawodowego (w szkole i w firmach), rozbudowane programy doksztalcania, jak i ważna rola zrzeszeń firm, które poprzez normy techniczne sprzyjają transferowi najnowszych technologii między firmami<sup>6</sup>.

Jaka polityka makroekonomiczna może być komplementarna wobec powyższego modelu działania firm? Działanie i planowanie długoterminowe, które jest kluczowe dla innowacji stopniowych, wymaga stabilności. Potrzebują jej banki udzielające kredytów, jak i partnerzy układów zbiorowych, którzy negocjują warunki płacowe w umowach zbiorowych. Stąd pojawia się presja, by polityka monetarna gwarantowała wartość pieniądza, a polityka fiskalna działała w ramach, które tej stabilności nie zagrażają. Nie będzie więc nadużyciem stwierdzenie, że do CME pasuje dyscyplina fiskalna i restrykcyjna kultura stabilności.

Na tle niemieckich rozwiązań polski kapitalizm wyraźnie się różni. Jego post-transformacyjny system, właściwy także dla innych krajów Grupy Wyszehradzkiej, nazywany jest np. przez Noelke i Vliegenharta, „zależną gospodarką rynkową” (dependent market economy, DME) (Nölke, Vliegenthart, 2009). Pejoratywny wydźwięk tej nazwy jest mylący: to opis modelu, który osiągnął spory sukces gospodarczy i wykazuje się spójnością instytucjonalną w odróżnieniu np. od „coctail capitalism” Rumunii i innych krajów regionu. Kraje DME mają instytucjonalną przewagę komparatywną w produkcji względnie złożonych i trwałych dóbr konsumpcyjnych. Ta przewaga zbudowana jest, po pierwsze, na zależności od zagranicznych inwestycji bezpośrednich (FDI), z czego wynikają hierarchiczne relacje między centralną koncernów międzynarodowych a środkowoeuropejskimi filiami. Domena pracy jest podporządkowana logice zaawansowanych FDI. Ważne dla nich jest elastyczność zatrudnienia oraz utrzymywanie niskich kosztów pracy. Nie ma więc silnych związków zawodowych, jak w CME, ale – co warto podkreślić – nie ma również tak zindywidualizowanych i rynkowych relacji jak w najbardziej liberalnych

---

<sup>6</sup> Powyższy system stanowi rdzeń niemieckiego kapitalizmu, ale nie odnosi się do całości. Istnieje bowiem też podsystem dużo bardziej elastyczny, zorientowany rynkowo, który wyłonił się po reformach początku lat 2000. Jego istotą jest elastyczne zatrudnienie w sferze usług, oparte na atypowych formach, niewymagające wysokich kwalifikacji. Dzięki niemu bezrobocie w Niemczech zostało w dużej mierze przekształcone w pracę w „elastycznych” sektorach.



kapitalizmach. Wynika to z tego, że dość zaawansowana i globalnie zintegrowana produkcja wymaga zmotywowanej i wykwalifikowanej siły roboczej, a także ograniczenia ryzyka strajków: dlatego koncerny stosują wiele zachęt wobec pracowników i tzw. „niepełne kontrakty socjalne” na poziomie zakładu (Voß, Schöneberg, Contreras, 2015). Trzecia domena – wiedzy – ugruntowuje schemat „zależności”. Źródłem nowych metod wytwarzania i innowacji są przede wszystkim technologie transferowane przez międzynarodowe koncerny, które następnie rozchodzą się w całym systemie, także dzięki rosnącym kwalifikacjom pracowników.

W jaki sposób w ten system wpisywała się polityka makroekonomiczna? Uzależnienie od zewnętrznych źródeł kapitału wymusza stabilną politykę makroekonomiczną, ponieważ inwestorzy potrzebują gwarancji, że wartość ich lokat nie ulegnie obniżeniu ze względu na dewaluację waluty. Dlatego ważnym elementem ładu instytucjonalnego był bank centralny z wysokim poziomem niezależności i celem stabilności pieniądza, w zasadzie nieodbiegającym od modelu niemieckiego. W tej logice mieściła się też ostrożna polityka fiskalna, która miała wysyłać na zewnątrz sygnał o stabilnych warunkach inwestowania.

#### 4. Podsumowanie

Celem powyższej analizy było porównanie „kultur stabilności” Niemiec i Polski, czyli najważniejszych idei oraz instytucji, które odnoszą się do sfery dyscypliny fiskalnej. Na jej podstawie widać dość wyraźnie, że niemiecka „kultura stabilności” skłania się ku restrykcyjnemu podejściu. Przemawiają za nim zarówno mocno zakorzenione idee ordoliberalizmu, federalna konstrukcja państwa, wyraźne umocowanie reguł fiskalnych w konstytucji, jak i model kapitalizmu zorientowany na długoterminowe inwestycje, a co za tym idzie na makroekonomiczną stabilność, która gwarantuje aktorom w gospodarce przewidywalne warunki działania.

Polska „kultura stabilności” w wielu punktach wyraźnie się różni. Idee ekonomiczne orientują się na aspekt rozwojowy, w którym kwestia stabilności jest traktowana raczej utylitarnie, zależnie od aktualnym priorytetów ekonomicznych. Poza tym, Polska jest krajem unitarnym, scentralizowanym, tym samym odpada ważny argument z ekonomii politycznej przemawiający za istnieniem reguł dyscypliny finansowej. Umocowanie reguł fiskalnych w systemie prawa jest słabsze niż w Niemczech, co również oddala Polskę od modelu restrykcyjnego. Nieco więcej argumentów przemawiających na rzecz podobieństw z zachodnim sąsiadem można

znaleźć w sferze modelu gospodarczego: on orientuje się, podobnie jak niemiecki, na stabilność fiskalną, ale powodem jest zależność od napływu kapitału z zagranicy, a nie układ instytucji odpowiadających za sposób tworzenia innowacji.

Zakładając trafność twierdzenia, że niemieckie i polskie „kultury stabilności” różnią się od siebie, można uzyskać dodatkowe, czasem zaskakujące, wręcz prowokacyjne wyjaśnienia i interpretacje odnoszące się do ważnych decyzji gospodarczych podejmowanych w ostatnich latach. Przykładem niech będzie odstępnie Polski od zamiaru szybkiego przystąpienia do strefy euro, poza którą pozostaje pomimo traktatowych zobowiązań podjętych w 2004 r. Standardowe wyjaśnienie niechętnego stanowiska wobec przyjęcia wspólnego pieniądza koncentruje się na konieczności utrzymania suwerenności w polityce pieniężnej i kursowej: jej utrata byłaby poważnym ograniczeniem możliwości stabilizowania gospodarki w okresach kryzysu. Ale być może równie istotnym problemem są różnice w „kulturach stabilności” i dystans do zbyt restrykcyjnego jak na polskie priorytety „niemieckiego” podejścia fiskalnego dominującego aktualnie w strefie euro? W takim wypadku dla Polski korzystny byłby sukces dążeń Francji i krajów południa Europy, by wprowadzić bardziej holistyczne definiowanie stabilności – i dopiero wtedy przystąpić do strefy euro.

## Wykaz źródeł

- Bruff, I. ed. (2013): *Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik*. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brunnermeier, M.K., James, H., Landau, J.-P. (2016): *The euro and the battle of ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- Chadi, A., Krapf, M. (2015): The Protestant Fiscal Ethic: Religious Confession and Euro Skepticism in Germany, *SSRN Electronic Journal*, doi:10.2139/ssrn.2611618.
- Chen, M.K. (2011): *The effect of language on economic behavior: Evidence from savings rates, health behaviors, and retirement assets*. Cowles Foundation discussion paper 1820. New Haven, Conn., New Haven, Conn.: Cowles Foundation for Research in Economics, Yale Univ.
- Chopik, W.J., O'Brien, E., Konrath, S.H. (2016): Differences in Empathic Concern and Perspective Taking Across 63 Countries. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, October 14.
- Dullien, S., Guérot, U. (2012): The Long Shadow of Ordoliberalism. Accessed September 8, 2016, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_long\\_shadow\\_of\\_ordoliberalism](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_long_shadow_of_ordoliberalism)

- Eigendorf, J. (2010): *Das Ende unserer Stabilitätskultur*, Die Welt Online, accessed September 16, 2016, [https://www.welt.de/welt\\_print/politik/article7574091/Das-Ende-unserer-Stabilitaetskultur.html](https://www.welt.de/welt_print/politik/article7574091/Das-Ende-unserer-Stabilitaetskultur.html)
- Gadomski, W. (2013): Nowa reguła wydatkowa, to matematyka dla zaawansowanych. Accessed September 16, 2016, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/almanach/nowa-regula-wydatkowa-czyli-matematyka-dla-zaawansowanych/>
- Gadomski, W. (2015): Nowa reguła, trzy zagrożenia. Accessed September 16, 2016, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/nowa-regula-trzy-zagrozenia/>
- Garrouste, P., Ioannides, S. (2001): *Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Geertz, C. (1973): *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books.
- Hall, P.A., Soskice, D.W. (2001): *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford [England], New York: Oxford University Press.
- Neue Zürcher Zeitung (2015): Kein Kompromiss vor Referendum: Merkel sieht “Stabilitätskultur” in Gefahr. Accessed September 7, 2016, <http://www.nzz.ch/international/merkel-sieht-stabilitaetskultur-in-gefahr-1.18572523>
- Nölke, A., Vliegenthart, A. (2009): Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics* 61, no. 04: 670–702. Accessed August 17, 2016, doi:10.1017/S0043887109990098. <http://apps.cndls.georgetown.edu/courses/rudolph/g516/files/Enlarging-the-Varieties-of-Capitalism.pdf>
- Nordhaus, W. (1975): The political business cycle. *Review of Economic Studies*, no. 42: 169–90.
- Polanyi, M. (1966): *The tacit dimension*. [1st ed.]. Terry lectures 1962. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Rodrik, D. (2013): The Tyranny of Political Economy. <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-economists-killed-policy-analysis-by-dani-rodrik>
- Sejm RP (2009): Procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Accessed September 7, 2016, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=33586BA790BB62C7C1257A6200325A32&litera=P>
- Smoczyński, W. (2015): Ile Niemca w Polaku: Polacy i Niemcy – coraz bardziej podobni. *Polityka*. May 3. Accessed September 7, 2016. <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1526151,4,polacy-i-niemcy---coraz-bardziej-podobni.read>
- Vofß, E., Schöneberg, K., Contreras, R.R. (2015): *Collective bargaining in Europe in the 21st century*. Luxembourg: Publ. Off. of the Europ. Union.
- Weidmann, J. (2012): Stabilitätskultur im Lichte der Staatsschuldenkrise. Duesseldorf, October 08, Accessed September 7, 2016. <http://www.awk.nrw.de/weidmann-jens/stabilitaetskultur-im-lichte-der-staatsschuldenkrise.html>



Hubertus BARDT, Hans-Peter KLÖS\*

# Demographie und Zuwanderung – eine Doppelherausforderung für die Soziale Marktwirtschaft

## Abstract

Die Größe der Bevölkerung in Deutschland wird durch verschiedene Faktoren bestimmt. Die Menschen werden älter und die Zahl der Kinder ist weiterhin unter dem bestandserhaltenden Niveau. Diese beiden Entwicklungen führen gemeinsam zu einer Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung. Gleichzeitig sorgt die erhöhte Zuwanderung für einen Anstieg der Bevölkerungszahl. Da überdurchschnittlich viele jüngere Menschen ins Land kommen, ist mit der Zuwanderung auch eine relative Verjüngung der Wohnbevölkerung verbunden. Selbst wenn sich die Zahl der Köpfe nicht verändern sollte, ist doch die Qualifikationsstruktur vieler Zuwanderer bisher nicht geeignet, das Ausscheiden qualifizierter Mitarbeiter aus dem Arbeitsleben vollständig zu kompensieren. In diesem Fall ist mit einer sinkenden Beschäftigung, Belastungen für die Sozialversicherungen sowie einer geringeren Wertschöpfung zu rechnen, wenn nicht entsprechende gegensteuernde Maßnahmen getroffen werden. Zentral für die zukünftige Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und damit für das Wohlstandsniveau der Bevölkerung, die Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen und die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme ist, wie gut es gelingt, die Wachstumskräfte zu stimulieren und die notwendigen Rahmenbedingungen für Wachstum zu verbessern.

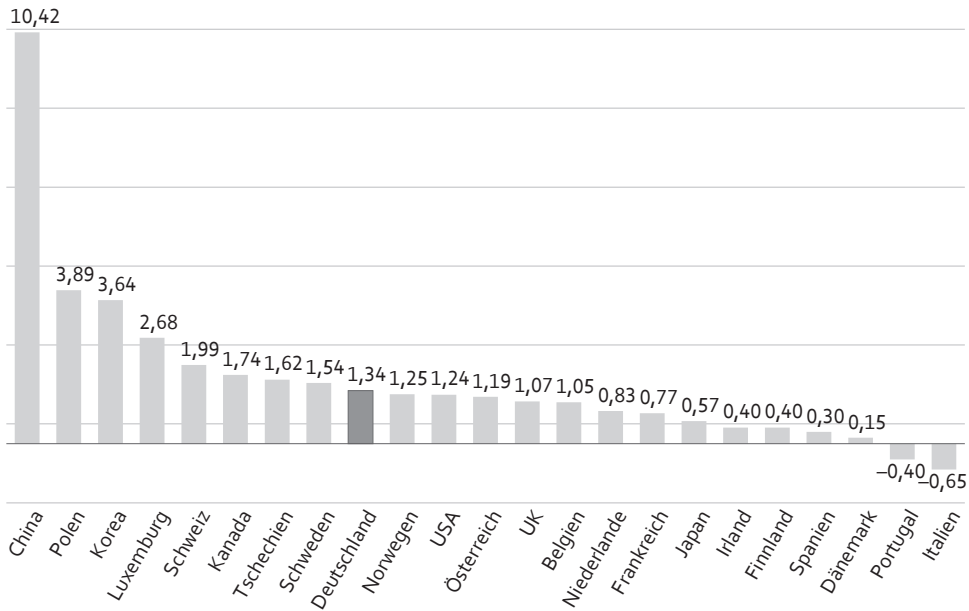
---

\* Institut der deutschen Wirtschaft Köln, ✉ e-mail: bardt@iwkoeln.de

## 1. Herausforderungen

Trotz der vergleichsweise guten wirtschaftlichen Situation steht Deutschland vor erheblichen Herausforderungen. So warnt der Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministers vor den weitreichenden Folgen der demografischen Veränderungen auf die öffentlichen Haushalte (BMF, 2016). Hinzu kommt die Bewältigung einer Zuwanderung in einer zuvor nach Ausmaß, Geschwindigkeit und Struktur so nicht gekannten Weise. Dies erweist sich als eine bildungs-, beschäftigungs- und integrationspolitische sowie gesamtfiskalische Herausforderung in einer Größenordnung, die von manchen Beobachtern als vergleichbar mit der Herstellung der deutschen Einheit betrachtet wird. Immer deutlicher wird, dass das Land in der Mitte Europas in den kommenden Jahren einem ökonomischen Stresstest unterzogen werden wird. Lange lagen die demografischen Herausforderungen vor allem in den Bereichen Bildung, Qualifizierung, Gesundheit, Rente und Pflege sowie den öffentlichen Haushalten für die Zeit des Ausscheidens der Baby-Boomer aus dem Arbeitsmarkt in den 2020er Jahren. Mit der weitgehend ungesteuert verlaufenen Bruttozuwanderung von rund einer Million Flüchtlingen im Jahr 2015 zeichnet sich eine strukturelle neue Belastung für die öffentlichen Haushalte, für die Administration auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen, für die Bürger und Unternehmen und die Arbeitsmärkte in Deutschland ab. Diesen großen Herausforderungen kann nur ein leistungsfähiges Wirtschafts- und Gesellschaftssystem erfolgreich begegnen. Mit einem Wirtschaftswachstum von 1,7 Prozent im vergangenen Jahr rangiert Deutschland innerhalb Europas zwar im oberen Drittel, aber international gesehen nur im Mittelfeld. Zudem verlief entgegen der weit verbreiteten Wahrnehmung die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im internationalen Vergleich auch schon im letzten Jahrzehnt allenfalls durchschnittlich, obwohl es durch günstige Umstände wie Niedrigzinsen, Währungsabwertung und eine Verbilligung der Ölimporte befördert wurde. So lag das jahresdurchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2005 und 2014 in Deutschland mit 1,34 Prozent nicht nur hinter den aufholenden Ländern wie China oder Polen, sondern auch hinter der Schweiz (1,99 Prozent), Kanada (1,74 Prozent) oder Schweden (1,54 Prozent) zurück (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, Durchschnitt der jährlichen Wachstumsraten des BIP 2005 bis 2014 in Prozent**

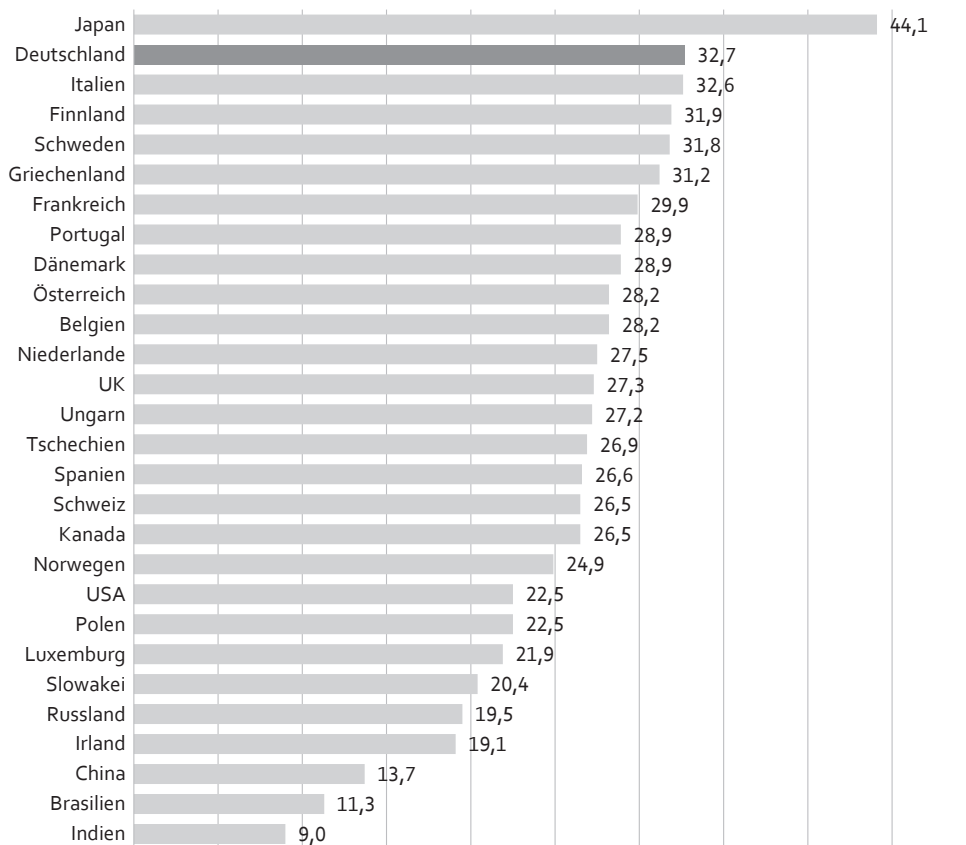


Irland, Japan u. Schweiz: 2005–2013; China: 2005–2012

Quelle: OECD; eigene Berechnungen.

Dabei scheinen die beiden derzeit größten strukturellen Herausforderungen für Wirtschaft und Gesellschaft – Demografie und Flüchtlingsmigration – auf den ersten Blick gegenläufige Entwicklungen zu sein: Während der demografische Wandel zu einer Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft führt, sorgt die Flüchtlingszuwanderung Schritt für Schritt für eine Bevölkerungszunahme und -verjüngung. Von den 429.000 Personen, die im Jahr 2013 per Saldo nach Deutschland gekommen sind, war fast die Hälfte jünger als 25 Jahre, jedoch nur rund 2 Prozent älter als 50 Jahre. Dieser Effekt dürfte sich mit der Flüchtlingszuwanderung der vergangenen beiden Jahre sogar noch verstärkt haben. Von den 476.000 Personen, die im Jahr 2015 einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben, waren gut 80 Prozent unter 35 und rund 30 Prozent sogar unter 18 Jahren.

**Abbildung 2: Hoher Anteil Älterer, Anzahl der über 60-Jährigen je 100 Personen zwischen 15 und 65 Jahren, 2015**



Quellen: U.S. Census Bureau, International Database; IW Köln.

Die durch die Zuwanderung bedingte Verjüngung der Bevölkerung wird allein nicht ausreichen, um die Folgen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt und das Sozial- und Rentenversicherungssystem abzumildern. Schon heute kommen auf jeden Einwohner im erwerbsfähigen Alter mehr über 60-Jährige als in den meisten anderen Industrieländern (Abbildung 2). Wichtigster Parameter für den längerfristigen Einfluss der Zuwanderung ist eine erfolgreiche Integration der Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt. Für viele Flüchtlinge ist die Ausgangslage derzeit ungünstig: Im Jahr 2014 hatten laut einer Erhebung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 22,7 Prozent der erwachsenen, anerkannten Flüchtlinge aus Syrien weniger als fünf Jahre eine Schule besucht, bei

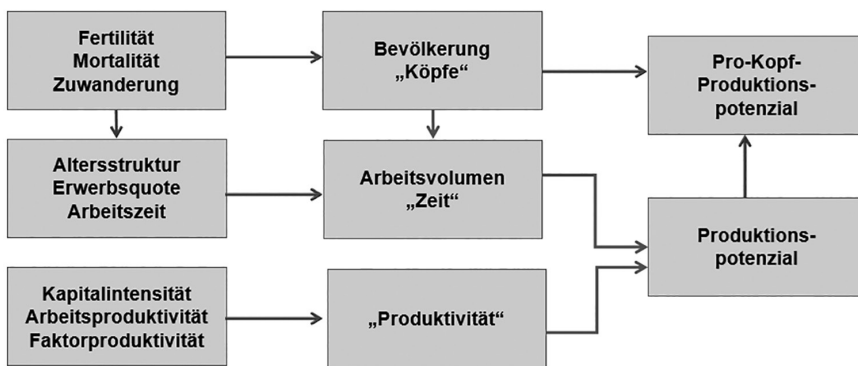


den anerkannten Flüchtlingen aus dem Irak lag der Anteil sogar bei 36,4 Prozent (BAMF, 2016). Die ernüchternden Einschätzungen zur Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge machen die Dimension der gesamtfiskalischen Herausforderung deutlich. Auf der Basis bestimmter Annahmen über die Bruttozuwanderung, Durchschnittsbestände, Anerkennungsquote, Altersstruktur, Arbeitsmarktverfügbarkeit, Aufnahme von Erwerbstätigkeit und den Leistungsbezug der Flüchtlinge ergeben sich für die Jahre 2015, 2016 und 2017 Kosten in Höhe von sechs, 22 beziehungsweise 27 Milliarden Euro (Hentze/Schäfer, 2016). Mit einer verbesserten oder verschlechterten Arbeitsmarktintegration sowie leicht höheren oder niedrigeren Flüchtlingszahlen variieren diese Kosten deutlich, so dass innerhalb bestimmter Annahmen für 2016 mit Kosten von 21 bis 24 Milliarden Euro und für 2017 von 23 bis 32 Milliarden Euro gerechnet werden muss. Im vergangenen Jahr konnte trotz dieser Mehrausgaben noch ein Haushaltsüberschuss von gut 12 Milliarden Euro verzeichnet werden. Dieser Überschuss wurde in eine Rücklage überführt, um damit Mehrkosten im Jahr 2016 aufzufangen und eine Schuldenfinanzierung zu vermeiden. Aber auch mit dieser Rücklage – die ökonomisch betrachtet eine tatsächliche Verschuldung im Jahr 2016 nur technisch umgehen, nicht aber faktisch verhindern würde – erscheinen strukturelle Sparanstrengungen im laufenden Haushalt kaum vermeidbar. Dies ist allerdings nur eine ausgabenseitige Betrachtung. Zu wenig ist bisher über die mit der migrationsinduzierten Verjüngung der Bevölkerung verbundenen fiskalischen Effekte bekannt. Welche Chancen in einer gut geplanten und organisierten Zuwanderung liegen können, zeigt – gleichsam ex negativo – die langjährige Querschnittsbetrachtung des demografischen Wandels, wonach Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft zahlreiche Systeme und Sektoren negativ betreffen (IW Köln, 2004; Börsch-Supan/Wilke, 2009, 29). Spätestens mit dem Ausscheiden der Babyboomer-Generation aus dem Arbeitsleben um das Jahr 2020 würde das Erwerbspersonenpotenzial deutlich sinken (Deschermeier, 2014, 59), würden Arbeitsmärkte durch ein geringeres Arbeitskräftepotenzial und die Produktmärkte durch ältere Kunden mit spezifischen Präferenzen geprägt werden. Eine Phase des Entsparens wäre zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlich, der Immobilienmarkt müsste viel mehr barrierefreie Wohnungen bereitstellen und sich auf sinkende Haushaltsgrößen vorbereiten (Voigtländer et al., 2013, 122), Infrastrukturen, Verkehrsangebote und Bildungseinrichtungen müssten angepasst werden, wenn sie von weniger Menschen genutzt werden. Dies würde insbesondere bei fixkostenintensiven Strukturen auch mit Kostenremanenzen, Kostensteigerungen und/oder ausgedünnten Angeboten in der Fläche einhergehen. Die endogene

demografische Entwicklung wird durch zwei Faktorenbewegungen angetrieben. Die Lebenserwartung steigt und die Zahl der Kinder ist für den Bestandserhalt zu gering. So lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt im Jahr 1960 noch bei 66 Jahren für Männer und 71 Jahren für Frauen, heute hingegen um rund elf Jahre höher. Gleichzeitig liegt die Geburtenrate mit 1,47 Kindern pro Frau deutlich unter dem bestandserhaltenden Niveau von 2,1. Auch wenn die Zahl der Geburten in der jüngeren Vergangenheit anstieg wird ohne eine Berücksichtigung der inzwischen deutlich erhöhten Zuwanderung in den nächsten Dekaden ein deutlicher Rückgang der Bevölkerungszahl erwartet. Unter Berücksichtigung der Wanderungsbewegungen einschließlich der Flüchtlinge ist bis zum Jahr 2035 ein Anstieg der Bevölkerungsgröße auf 83,1 Millionen zu erwarten (Deschermeier, 2015, 2016). Gleichzeitig verändert sich die Altersstruktur deutlich – die oft diskutierte Alterung findet leicht gebremst weiterhin statt. Der prognostizierte Bevölkerungszuwachs bedeutet jedoch nicht, dass die im Kontext der demografischen Entwicklungen seit langem diskutierten Probleme obsolet werden. Zu unterschiedlich sind insbesondere die Qualifikationsniveaus der ausscheidenden Jahrgänge und jene der ankommenden Zuwanderer. Auch wenn eine quantitative Betrachtung der Bevölkerungszahl weniger problematisch erscheint, führen beispielsweise die Qualifikationsunterschiede dazu, dass Fachkräftelücken weiter bestehen dürften. Auch die sozialen Sicherungssysteme werden nicht entlastet, wenn nur ein begrenzter Teil der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und darüber hinaus mit einem deutlich niedrigeren Einkommensniveau integriert ist. Aus der Zusammenschau der großen Linien bei Demografie und Migration ergibt sich gleich in zweifacher Hinsicht ein Aufforderungsszenario für wirtschafts- und wachstumspolitisches Handeln: Die demografischen Veränderungen bedürfen für sich genommen zu ihrer Finanzierung einer verbesserten Einnahmenseite oder einer Begrenzung von Leistungen auf der Ausgabenseite. Die Integration von Zuwanderern, die im besten Fall die Effekte der natürlichen Bevölkerungsentwicklung dämpfen oder kompensieren kann, wird ohne einen erheblichen Anstieg öffentlicher und privater Ausgaben nicht gelingen können. Zudem drohen bei der Nichtintegration hohe gesamtfiskalische Folgekosten. In jedem Fall bedarf es zur Finanzierung der beiden größten ökonomischen Herausforderungen für Deutschland einer prosperierenden realwirtschaftlichen Entwicklung. Die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums ist damit die zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe für Deutschland. Über das gesamtwirtschaftliche Produktions- und Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft entscheiden im Wesentlichen drei Bestimmungsgrößen: Das Humanpotenzial, aus dem

die Fachkräftebasis für die arbeitsteiligen Wirtschaftsprozesse geschöpft werden kann, ergibt sich entstehungsseitig aus der Zahl der Erwerbstätigen („Köpfe“), der von ihnen geleisteten Arbeitszeit („Zeit“) sowie ihrer stunden- oder kopfbezogenen Arbeitsproduktivität („Produktivität“). Will eine Volkswirtschaft den Folgen einer demografisch vorgegebenen und nicht durch qualifizierte Zuwanderung ausgeglichenen Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung mit ihren potentiell nachteiligen Folgen für die Wirtschaftsleistung begegnen, kann sie deshalb grundsätzlich versuchen, die Zahl der Erwerbspersonen bzw. der Erwerbstätigen, das von ihnen geleistete Arbeitsvolumen sowie ihre Arbeitsproduktivität zu erhöhen.

**Abbildung 3: Referenzsystem Wachstum: Köpfe, Zeit und Produktivität**



Quelle: IW Köln.

Auf das von der Bevölkerung geleistete Arbeitsvolumen haben die Altersstruktur der Bevölkerung, deren Erwerbsquote sowie die Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit Einfluss. Auf die Arbeitsproduktivität wiederum wirken das Verhältnis von Kapitaleinsatz zu Arbeitseinsatz (Kapitalintensität) sowie die Arbeits- und Totale Faktorproduktivität, die im Wesentlichen vom technischen Fortschritt bestimmt wird, ein. Davon abgeleitet lassen sich Handlungsfelder für arbeitsmarkt-, bildungs- und familienpolitische Maßnahmen systematisieren, deren Ziel die Sicherung einer ausreichenden Wachstumsbasis für die deutsche Volkswirtschaft ist (Abbildung 3).

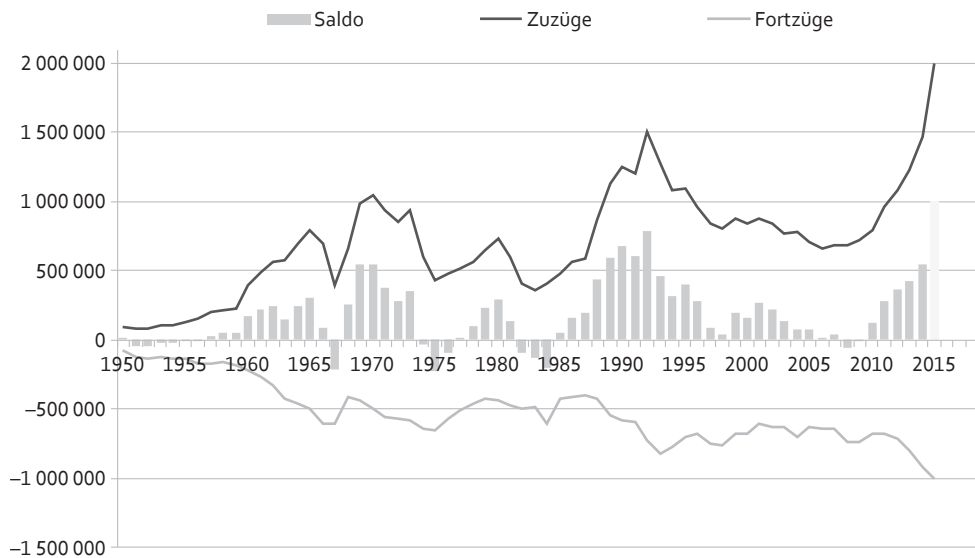
- Die Zahl der „Köpfe“, die dem Grundsatz nach auch durch eine Erhöhung der Geburtenrate gesteigert werden kann, erhöht sich durch eine Zunahme der Zuwanderung gegenwärtig sehr stark. Damit die Zuwanderung der Fachkräftesicherung zugutekommt, müssen die Zuwanderer qualifiziert sein und einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben. Die Steuerung der Zuwanderung

ist dafür eine Voraussetzung. Die Integration der Flüchtlinge sowie der bereits seit längerem im Land lebenden Migranten ist derzeit das wichtigste Handlungsfeld beim Sicherungspfad „Köpfe“.

- Das von Fachkräften geleistete Arbeitsvolumen, also der Sicherungspfad „Zeit“, kann auf drei Wegen positiv beeinflusst werden: Es können der Anteil der Fachkräfte, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, gesteigert, der Erwerbsumfang und damit auch die Jahresarbeitszeit der am Arbeitsmarkt aktiven Fachkräfte erhöht sowie ihre Lebensarbeitszeit verlängert werden.
- Der Sicherungspfad „Produktivität“ zielt auf die Verbesserung der Qualifikation von Arbeitskräften und der Arbeitsorganisation und beinhaltet vor allem die Handlungsfelder Verminderung der Bildungsarmut, Grundbildung, vorschulische und schulische Bildung, berufliche Qualifizierung bei Erstausbildung und Weiterbildung.
- Im Folgenden werden entlang der verschiedenen Wachstumssicherungspfade die zentralen Politikfelder diskutiert, in denen die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur direkt wirken, weshalb hier ein erhöhter Handlungsbedarf entsteht.

## 2. Rationale Zuwanderungspolitik

Die starke Flüchtlingsmigration hat das übrige Migrationsgeschehen ebenso in den Hintergrund gedrängt wie die bisherige Debatte um die Notwendigkeit eines neuen Zuwanderungsgesetzes. Diese hatte sich unter dem Eindruck einer schon vor der Flüchtlingsmigration stark zunehmenden Zuwanderung nach Deutschland entwickelt (Abbildung 4). Umso mehr ist es an der Zeit, die Debatte über die Notwendigkeit einer gesteuerten Zuwanderung neu zu beleben, damit die Zuwanderungspolitik wieder systematischer und stärker als bisher auf die Fachkräftesicherung in Deutschland ausgerichtet werden kann. Will man Zuwanderungspolitik verstärkt am Ziel der Fachkräftesicherung ausrichten, dann geht es um ein – von unten nach oben – aufgebautes Zuwanderungsrecht: Das Fundament bilden die Regelungen für die vom Arbeitsmarkt unabhängige humanitäre Zuwanderung, für die Familienzusammenführung sowie zur Freizügigkeit innerhalb der EU. Darauf aufbauend muss Deutschland klare und transparente Regeln für eine bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung, eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung und eine Zuwanderung über das Bildungssystem aufweisen. Entlang dieser Säulen können folgende Eckpunkte gelten:

**Abbildung 4: Außenwanderung über die Grenzen Deutschlands, in Personen**

Quelle: Destatis.

- **Humanitäre Zuwanderung und Familienzusammenführung:** Humanitäre Zuwanderung und Familienzusammenführung lassen sich nicht im eigentlichen Sinn steuern. Dennoch muss eine langfristige Strategie zur Fachkräftesicherung auch diese Formen der Zuwanderung in den Blick nehmen, da viele der Einreisenden über in Deutschland benötigte Qualifikationen verfügen.
- Bei der **Flüchtlingsmigration** sind die Qualifikationspotenziale zu nutzen. Daher kommt der Ermöglichung eines schnellen Wechsels von Asylbewerbern in die Erwerbsmigration Priorität zu. Bisher können Flüchtlinge in Deutschland keine anderen Aufenthaltstitel beantragen, solange ihr Asylverfahren läuft. Um diese Personen unabhängig vom Verfahrensausgang für unseren Arbeitsmarkt zu gewinnen, sollte es für sie möglich werden, während des laufenden Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit zu beantragen. Notwendig sind überdies eine schnellere Bearbeitung der Verfahren und eine zügige Rückführung derjenigen, die keine realistischen Anerkennungsperspektiven haben.
- **Freizügigkeit innerhalb der EU:** Innerhalb der europäischen Union gelten Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit. Damit haben die Bürger der anderen EU-Staaten freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und sind einheimischen Bewerbern gleichgestellt. Die Wanderungen innerhalb der

EU sind für die Gestaltung der zugewanderungsrechtlichen Regeln von großer Bedeutung, denn die Wanderung in der Währungsunion ermöglicht Anpassungen, die nicht mehr über den Wechselkurs geleistet werden können. Die demografische Herausforderung ist aber zu groß, um nur über vorübergehende Migration in der Eurozone beantwortet werden zu können. Dies gilt umso mehr, als die Hauptherkunftsländer ein ähnliches demografisches Profil haben wie Deutschland.

- **Bedarfsorientierte Arbeitskräftezuwanderung:** Die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung (Drittstaatsangehörige) ist die zentrale Säule in dem Gesamtkonzept einer fachkräftesichernden Zuwanderungspolitik. Der rechtliche Rahmen ist hierfür sehr komplex und unübersichtlich. Einerseits regelt das Aufenthaltsgesetz eine Vielzahl verschiedener und disparater Zugangswege. Andererseits existieren für verschiedene Erwerbstätigengruppen mehrere Aufenthaltstitel. Die Zuordnung der konkreten Regelungen zu den einzelnen Aufenthaltstiteln ist zum Teil nur schwer nachvollziehbar, viele Regelungen lassen darüber hinaus große Interpretationsspielräume. Damit ist in vielen Fällen selbst für Experten eine Einschätzung schwierig, ob ein Aufenthaltstitel erteilt wird oder nicht. Grundsätzlich sollte jedem Zugangsweg genau ein Aufenthaltstitel zugeordnet werden. Durch klare Vergabekriterien sollten Interpretationsspielräume vermieden und bestehende Mindestanforderungen möglichst explizit in den Verordnungen genannt werden. Die Anzahl der zu erbringenden Nachweise sollte auf ein erforderliches Minimum reduziert werden. Die Vorabprüfungen durch Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit sollten intensiviert werden, um einen unnötigen Folgeaufwand zu vermeiden.
- **Potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung:** Um den Folgen des demografischen Wandels am deutschen Arbeitsmarkt erfolgreich entgegenzuwirken, wird eine allein bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung nicht ausreichen. Um die Fachkräftebasis in Deutschland auch unabhängig von gegenwärtigen Engpässen zu stabilisieren, bedarf es einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung, also der Öffnung für Zuwanderungsinteressierte, die zwar noch kein konkretes qualifikationsadäquates Stellenangebot vorweisen können, jedoch gute Perspektiven für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und in die deutsche Gesellschaft aufweisen. Da die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung nicht im Kontext konkreter Engpässe erfolgt, ist es sinnvoll, die Zielwerte für die Gesamtzulassungszahlen ex ante festzulegen und die Bewerber dementsprechend auszuwählen.

Für eine erfolgreiche potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung sind die Bewerber mit den besten Perspektiven am Arbeitsmarkt auszuwählen. Deshalb müssen mehrere Kriterien, wie Bildungsabschluss, Sprachkenntnisse und Alter eine Berücksichtigung finden. Für Zuwanderungsinteressierte sollten die Vergabekriterien für Aufenthaltstitel im Kontext der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung leicht nachvollziehbar sein, so dass sie ihre Chancen ex ante gut abschätzen können. Dies gewährleisten zu können ist der große Vorteil eines Punktesystems. Da sich aber die Integrationsaussichten trotz aller objektivierenden Merkmale nicht immer realistisch einschätzen lassen, ist es sinnvoll, die Aufenthaltstitel zu befristen und ihre Verlängerung vom Arbeitsmarkterfolg, z. B. gemessen am Erwerbseinkommen, abhängig zu machen.

- **Zuwanderung über das Bildungssystem:** Die Zuwanderung über das Bildungssystem ist die letzte zentrale Säule einer Zuwanderungspolitik als Fachkräftesicherungspolitik. Dabei lässt sich wie im Kontext der Erwerbsmigration der Zugang für Drittstaatsangehörige sehr gut steuern. Gegenwärtig sind am besten die Zugangswege bei der hochschulischen Ausbildung geregelt. Handlungsbedarf gibt es dagegen noch bei dem Zugang zur beruflichen Ausbildung. Dabei sollte ein Gesamtkonzept zu Stärkung der Zuwanderung über die berufliche Bildung erarbeitet werden, das sich auch mit Fragen der Vermittlung von Bewerbern, der (Nach-) Qualifizierung Auszubildender aus dem Ausland und der Betreuung Minderjähriger beschäftigt. Für die duale und schulische Berufsausbildung sollte daher ein eigener Aufenthaltstitel geschaffen werden. Verdrängungseffekte gegenüber einheimischen Bewerbern können durch die Nutzung der Ergebnisse statistischer Analysen der Ausbildungsmarktsituation in den jeweiligen Berufen vermieden werden („Engpassanalysen“).

Ein neu entwickeltes Zuwanderungsgesetz entlang der vorgestellten Linien böte nicht nur die Chance auf eine stärkere Berücksichtigung der Fachkräftesicherung, sondern auch für eine Entflechtung der bisherigen komplexen Detailsteuerung. Die gegenwärtige Ausdifferenzierung des Zuwanderungsrechts kann auch von Fachleuten in der Praxis nicht vollständig analytisch durchdrungen werden. Sie hat zu einem bürokratischen System mit multiplen Zuständigkeiten auf unterschiedlichen föderalen Ebenen geführt. Ein sorgfältig vorbereiteter Anlauf zu einem neuen Zuwanderungsgesetz könnte einen wichtigen Beitrag leisten, die Reaktionsgeschwindigkeit des deutschen Zuwanderungssystems und die Effektivität seiner Steuerung zum Wohl der Zuwanderer wie des Aufnahmelandes zu erhöhen.

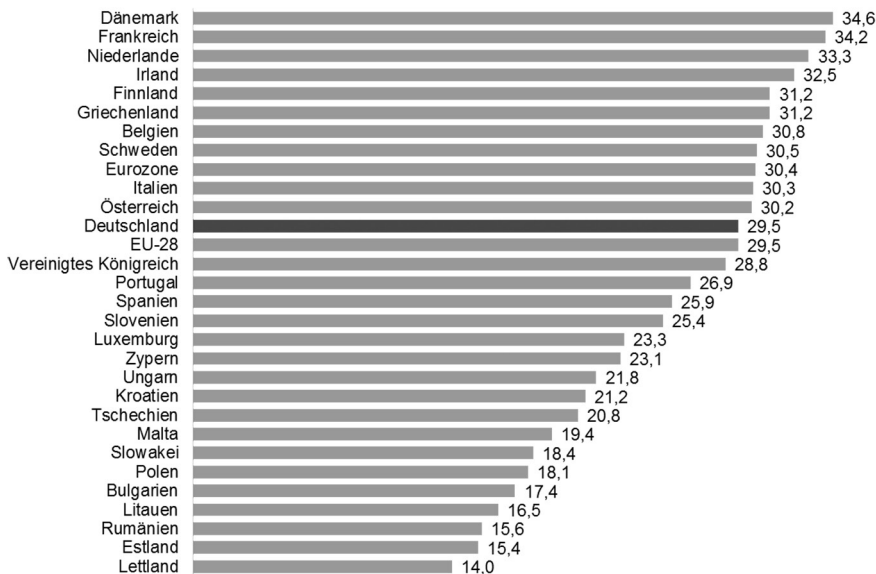


### 3. Anpassungen in der sozialen Sicherung

Die demografische Entwicklung bringt einen erheblichen Anpassungsbedarf in den Systemen der sozialen Sicherung mit sich. Dies gilt offenkundig für die Rentenversicherung, die auf dem Generationenvertrag aufbaut. Da jüngere Beitragszahler ältere Rentenbezieher finanzieren, führt eine Verschiebung der Bevölkerungsanteile zu sinkenden Rentenniveaus oder steigenden Beiträgen, sofern nicht Reformen der Rentenversicherung in Angriff genommen werden. Schon heute kommen auf 100 Personen mit einem Alter zwischen 20 und 67 Jahren fast 30 über 67-Jährige; bis zum Jahr 2030 dürfte diese Zahl ohne eine erhöhte Zuwanderung auf 45 ansteigen. Diese Lücke kann auch durch Zuwanderung nur dann geschlossen werden, wenn eine Integration in den Arbeitsmarkt gelingt und adäquate Beiträge zu den Sozialversicherungen geleistet werden. Durch eine größere Lebensarbeitszeit und mehr private Vorsorge kann die mit dieser Entwicklung verbundene Belastung begrenzt werden. Die Zuwanderung ist hingegen nur dann ein Lösungsbeitrag, wenn jüngere Zuwanderer mit einer hinreichend hohen Qualifikation und einer damit verbundenen großen Produktivität und hohen Beitragsleistungen zu einer Entlastung beitragen werden. Auch in der Kranken- und der Pflegeversicherung wird, sofern die Rahmenbedingungen unverändert bleiben, der zunehmende Teil Älterer zu steigenden Kosten von einer kleiner werdenden Zahl von Erwerbstätigen finanziert werden müssen. So wird sich allein die Zahl der Pflegebedürftigen bereits bis zum Jahr 2030 von heute 2,6 auf mindestens 3,4 Millionen Menschen erhöhen. Dies bedeutet eine große Nachfrage nach Pflegeinfrastruktur und Pflegekräften, es droht aber auch eine erhebliche Steigerung der Beitragssätze der Versicherung um bis zu 8 Prozentpunkte. In einer Gesamtbeurteilung hat Deutschland einen umfassend ausgebauten Sozialstaat. Fast 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts werden für Sozialleistungen ausgegeben. Damit liegt Deutschland schon jetzt in der oberen Hälfte der Länder der Europäischen Union (Abbildung 5). Ein genereller Nachholbedarf ist hier nicht zu erkennen. Es besteht im Gegenteil die Gefahr, dass der Anteil der Sozialleistungen im Zuge der demografischen Veränderungen weiter ansteigen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die notwendigen politischen Reformen nicht vorgenommen und die bestehende Zuwanderung keinen ausreichend hohen Anstieg der Wirtschaftsleistung durch Integration in qualifizierte Beschäftigung bewirken wird.



Abbildung 5: Sozialschutzausgaben in Europa, 2012, in Prozent vom BIP



Quelle: Eurostat.

Mit dem Ausscheiden der Baby-Boomer-Jahrgänge aus dem Erwerbsleben werden die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland erheblichen Belastungen ausgesetzt. Während die endogene demografische Entwicklung die Sozialversicherungssysteme unter Stress setzt, sind die Folgen der Zuwanderung noch nicht eindeutig und abhängig vom Integrationsfortschritt. Eine tendenziell jüngere und strukturierte Zuwanderung (also Flüchtlinge und Familiennachzug) kann die Alterszusammensetzung gemessen an der Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme verbessern, sofern sich eine ausreichend hohe Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer einstellt. Wenn dies nicht gelingt oder die Altersstruktur sich als nicht problemschärfend erweist, wird der Anpassungsbedarf der Sozialsysteme hingegen noch verstärkt. Einmal mehr zeigt sich die entscheidende Bedeutung der Qualifizierung und Integration von Zuwanderern in eine produktive Beschäftigung – insbesondere dort, wo durch das Ausscheiden qualifizierter Mitarbeiter Lücken entstehen werden. Daneben müssen die drei Säulen der Sozialversicherungen so gut wie möglich an die veränderten demografischen Bedingungen angepasst werden:

**Rentenversicherung:** Das bestehende Umlageverfahren mit einer direkten Alimentierung der Rentner durch die Beitragszahler macht die Rentenversicherung besonders anfällig für die zunehmende Alterung und die geringere Kinderzahl der letzten Jahrzehnte. Eine verbesserte Demografiefestigkeit kann durch die folgenden Maßnahmen erreicht werden:

- Stärkung der kapitalgedeckten und mit einem langfristigen Anlagehorizont versehenen Säulen der Alterssicherung, also der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge auf Basis freiwilliger Beitragszahlungen.
- Schrittweise Erhöhung des Rentenalters, ggf. auch über die bereits beschlossenen 67 Jahre hinaus.
- Flexible Übergänge vom Arbeitsleben in den Ruhestand unter Berücksichtigung versicherungsmathematisch korrekter Abschläge.
- Verhinderung von privilegierten Vorruhestandsmöglichkeiten zu Lasten der anderen Beitragszahler und Rentner.

**Krankenversicherung:** Wichtig für die Begrenzung der Kosten und eine Steigerung der Effizienz im Gesundheitssystem ist der Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern, aber auch der Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen. Mit einem Prämiensystem können die Kosten transparent gemacht und der Wettbewerb gestärkt werden. Eine stärkere Eigenverantwortung der Versicherten schafft zudem Kostenbewusstsein und setzt Anreize, auf eine effiziente Leistungserbringung im Gesundheitswesen zu achten. Transparenz, Eigenverantwortung und Wettbewerb können gestärkt werden durch:

- eine stärker prämiensbasierte Finanzierung der Krankenversicherung,
- Kostendifferenzierung zwischen den Krankenkassen durch Beiträge, die vom Versicherten zu tragen sind, so dass dieser von der Wahl einer günstigeren Versicherung vollumfänglich profitiert sowie
- eine sozialverträgliche Beteiligung der Versicherten an den Behandlungskosten.

**Pflegeversicherung:** Die Pflegeversicherung wurde erst in den 1990er Jahren eingeführt und ist damit die jüngste der Sozialversicherungen. In Folge des demografischen Wandels wird die Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2030 um rund ein Drittel steigen. Der steigende Pflegebedarf sollte nicht nur durch das Umlageverfahren, sondern ebenfalls durch private Vorsorge gedeckt werden. Die wichtigste politische Reform wäre daher die Verpflichtung zur ergänzenden privaten Vorsorge in einem kapitalgedeckten Versicherungssystem.

## 4. Chancenförderndes Bildungs- und Qualifizierungssystem

Durch eine gute Ausbildung sowohl der inländischen Bevölkerung als auch der Zuwanderer können Potenziale für Innovation und Wachstum entwickelt und die drohenden Engpässe bei qualifizierten Mitarbeitern geschlossen werden. Gleichzeitig bildet eine gute Ausbildung die besten Chancen auf Beschäftigung und Einkommen. Spracherwerb, Bildung und Qualifizierung sind die Schlüsselfaktoren bei der Integration von Zuwanderern. Die Notwendigkeit der Förderung von Bildung stellt einen großen Konsens zwischen den Parteien und Sozialpartnern her. Der Ruf nach einer Bildungspolitik aus einem Guss wird stets auch mit der Forderung nach höheren Ausgaben begründet (Expertenkommission des niedersächsischen Ministerpräsidenten, 2015). Zu wenig wird hingegen hinterfragt, ob die Bildungsfinanzierung den Regeln von Effizienz und Effektivität folgt. Die These der Unterfinanzierung von Bildung, insbesondere bei den Ländern und Kommunen, ist in dieser allgemeinen Form jedoch nicht stichhaltig:

- Die öffentliche Finanzierung der Bildung hat in Deutschland überproportional zugenommen, kein anderer Politikbereich hatte so starke Ausgabenzuwächse aufzuweisen. Die Zuwachsraten bei den öffentlichen Ausgaben sind aber auf den einzelnen föderalen Ebenen unterschiedlich stark ausgeprägt, auch weil es eine ausgeprägte Mischfinanzierung gibt, die auch zu vermischten Verantwortlichkeiten führt („goldener Zügel“). Es sollte daher bei der Finanzierung von Bildung dringend auf mehr Verursachergerechtigkeit geachtet werden.
- Die Finanzierungsstruktur folgt nicht durchgängig der Eigenschaft von Bildung auf den verschiedenen Stufen des Bildungssystems. Grundsätzlich gilt: Je eher Bildung ein privates Gut ist und sich die Bildungserträge von den Lernenden angeeignet werden können, umso eher ist eine private Beteiligung an den Bildungskosten bildungsökonomisch zu rechtfertigen. Das heißt konkret: Gebührenfreiheit von frühkindlicher und schulischer Bildung, aber private Beteiligung an der Hochschulbildung.
- Leitbild für jenseits des „Mehr Geld-Mainstreams“ angesiedelten Überlegungen sollte eine möglichst große Autonomie in einem qualitätsfördernden Wettbewerb sein, der sparsam mit knappen öffentlichen Finanzen umgeht. Handlungsspielräume sind dabei mit gesetzlich fixierten Qualitätssicherungsmechanismen zu verbinden. Bildungsökonomisches Leitbild ist der Wettbewerb zwischen den Institutionen, nicht zwischen den Bundesländern.

Wichtig sind zudem zielgruppengenaue Bildungsinvestitionen zur Verminderung von Bildungsarmut. Ein wichtiger Erklärungsgrund für Bildungsarmut junger Erwachsener ist ein fehlender Schulabschluss. Die Anzahl der Schulabbrecher ist in den letzten Jahren in Deutschland zwar gesunken, jedoch verließen zuletzt noch immer fast sechs Prozent aller deutschen Schüler die Schule, ohne wenigstens einen Hauptschulabschluss erlangt zu haben. Kompetenzen beeinflussen Wachstum, Innovationsfähigkeit und Produktivität positiv. Umgekehrt haben Schüler, die besonders geringe Kompetenzen aufweisen, häufig schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Der Anteil der Schüler, die durchschnittlich nur sehr geringe Kompetenzen aufweisen und somit die Minimalanforderungen nicht erfüllen können – die sogenannte Risikogruppe –, liegt im Bundesdurchschnitt bei 7,4 Prozent. Es ist wahrscheinlich, dass die Bekämpfung von Bildungsarmut mit Blick auf die Flüchtlingsmigration noch sehr viel wichtiger werden wird. Die finanziellen Anstrengungen im frühkindlichen und schulischen Bereich werden daher weiter an Bedeutung gewinnen und erhebliche finanzielle Bedarfe auslösen. Die demografische Vorsorge endet jedoch nicht beim öffentlichen Bildungssystem, sondern bedarf ganz grundsätzlich der arbeitsmarktbezogenen Qualifizierung. Diesbezüglich gibt es einen Nexus zwischen Bildung, Forschung, Innovation und dem spezifisch deutschen Geschäftsmodell einer exportbasierten Industrienation, die als „Ausrüster der Welt“ sowohl Zugmaschine in einem vereinigten Europa, als auch eine der Ankernationen im technologischen Wettbewerb der Wirtschaftsböcke ist. Die Sicherung dieser Position ist an viele Voraussetzungen gebunden und muss deshalb umfassend abgesichert werden. Einige Ansatzpunkte seien genannt:

- Die Stärkung des Forschungs- und Innovationsstandorts Deutschland muss mit einer hohen Geschwindigkeit weitergehen: Das Erreichen des 3%-Ziels bei den F&E-Ausgaben am BIP ist ein wichtiger Etappenschritt, aber angesichts der internationalen digitalen Herausforderungen noch zu wenig ambitioniert. In der Forschungsförderung bietet eine steuerliche F&E-Förderung eine gute Möglichkeit, Anreize für private Investitionen in F&E zu stimulieren. Bisher gehört Deutschland weltweit zu den wenigen Ländern, welche die Forschungsleistung ihrer Unternehmen noch nicht über Steueranreize fördern. Dieses System wäre nicht nur technologieneutral, sondern könnte jenseits der Projektförderung auch Forschung und Entwicklung in mittelständischen Unternehmen stärken.

Existenzgründungen sollte höher politisch priorisiert werden: Deutschland liegt im internationalen Vergleich der Gründungsdaten lediglich auf einem

mittleren Platz, das Gründungsgeschehen ist im Trend rückläufig. Die Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen zur Verminderung der Finanzierungslücke von innovativen Unternehmen, vor allem in der ersten Phase einer Unternehmensgründung, ist zwar in Angriff genommen worden. Ein Handlungsbedarf besteht aber vor allem bei den Gründungen im Hochtechnologiesektor, deren Zahl seit dem Jahr 1995 um ca. 30 Prozent zurückgegangen ist. Dafür ist eine Stärkung der Venture Capital-Basis erforderlich, um den Kapitalbedarf für innovative Gründer in der Seed- und Growth-Phase zu decken. Der Mangel an Risikokapital erweist sich vielfach für junge und innovative Unternehmen noch als eine Innovationsbarriere. Das kann sich im internationalen Wettbewerb als Nachteil erweisen: Zwar ist Deutschland noch ein attraktiver Forschungsstandort für ausländische Unternehmen, doch der Auslandsanteil der F&E-Ausgaben deutscher Unternehmen steigt – und das besonders in Spitzentechnologiesektoren wie der Pharmaindustrie.

- Die Fortschritte bei der Sicherung der technischen Fachkräftebasis sind zu verstetigen: Industriebasierte Geschäftsmodelle sind stärker als andere Volkswirtschaften abhängig von der Qualität und Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit sogenannten MINT-Qualifikationen. Die Innovationsaufwendungen der sechs Branchen mit der höchsten Dichte an MINT-Akademikern machen über 70 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Innovationsaufwendungen aus – bei einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigtenanteil dieser Branchen von nur gut 13 Prozent. Die Verfügbarkeit von innovationsrelevanten Fachkräften mit einem MINT-Schwerpunkt ist vor allem in den Hochtechnologiebranchen technische/F&E-Dienstleistungen, EDV/Telekommunikation, Elektroindustrie, Fahrzeugbau, Maschinenbau und Chemie/Pharma von besonderer Bedeutung (Anger et al., 2015). Die derzeitige Situation ist bereits von Sockelengpässen in den Berufsfeldern „Mechatronik, Energie und Elektro“ und „Maschinen- und Fahrzeugtechnik“ geprägt (Bußmann/Seyda, 2014).

Insgesamt kommt dem Bildungs- und Qualifizierungssystem bei der Bewältigung des demografischen und migrationsbedingten Wandels eine Schlüsselrolle zu. Besonderes Augenmerk verdient dabei nicht nur die frühkindliche und schulische Weichenstellung, sondern auch die Sicherstellung der „Employability“ durch eine leistungsfähige duale und akademische Bildung. Gerade die ausgeprägten Engpässe im Bereich bestimmter Facharbeiterberufe eröffnen insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen – namentlich Handwerksbetrieben – jenseits der Metropolregionen eine Chance, überwiegend junge Flüchtlinge für

eine betriebliche Ausbildung gewinnen zu können. Für die klassische deutsche Berufsausbildung, die mit einem starken Akademisierungstrend in der deutschen Wohnbevölkerung konfrontiert ist, kann sich dies als eine zusätzliche Option bei der Sicherung des Fachkräftenachwuchses im Zeichen schwächer werdender Jahrgangsstärken erweisen.

## 5. Wachstumsorientierte Familienpolitik

Mit Blick auf die Wachstumsvorsorge kann schließlich auch der Familienpolitik eine besondere Bedeutung zukommen, denn sie vermag auf alle drei oben genannten Sicherungspfade positiv einzuwirken. Familienpolitische Leistungen und Maßnahmen können zum einen die Zahl der „Köpfe“ erhöhen, indem sie geeignete Rahmenbedingungen schaffen, die jungen Paaren die Entscheidung für erste und weitere Kinder erleichtern. Zum anderen können sie sich positiv auf den Faktor „Zeit“ auswirken, indem sie die Vereinbarkeit von Familien und Beruf verbessern und es so Personen mit Familienverantwortung und hier insbesondere Müttern ermöglichen, im gewünschten Umfang erwerbstätig zu sein. Dabei kann es sich um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von zuvor nicht erwerbstätigen Personen (Erhöhung der Beschäftigungsquote), um eine Ausweitung der Arbeitsstunden bereits erwerbstätiger Personen (Erhöhung der Jahresarbeitszeit) und um eine Verkürzung kindbedingter Erwerbsunterbrechungen (Erhöhung der Lebensarbeitszeit) handeln. Zudem kann Familienpolitik auch die „Produktivität“ steigern, indem sie im Rahmen der frühkindlichen Bildung ein solides Fundament für die Kompetenzentwicklung junger Menschen legt. Nach einer durch den 7. Familienbericht etablierten Dreiteilung lassen sich die familienpolitischen Maßnahmen stilisiert in die Kategorien „Infrastruktur“, „Geld“ und „Zeit“ einteilen (BMFSFJ, 2009):

- *Infrastruktur*: Im Bereich der Infrastruktur sind vor allem Maßnahmen der öffentlich geförderten Tagesbetreuung in Krippen, Kindergärten und Horten oder in der Tagespflege sowie der familienunterstützenden Dienstleistungen wesentliche Elemente einer Familienpolitik.
- *Geld*: Die beiden Instrumentenebenen Geld und Infrastruktur sind in den öffentlichen Haushalten direkt budgetwirksam. Die zahlreichen familienbezogenen monetären Leistungen umfassen Maßnahmen im Bereich des Steuerrechts, der direkten Geldleistungen, der Sozialversicherungsleistungen sowie der ehebezogenen Leistungen.

- *Zeit*: Aber auch nicht-ausgabenträchtige familienpolitische Maßnahmen können eine positive Wirkung entfalten. Vor allem die gesetzlichen Maßnahmen der Zeitpolitik, wie Eltern- und Familienpflegezeit, können als dritte familienpolitische Instrumentenebene die Möglichkeiten für Familien beeinflussen, besser über ihre gemeinsame Zeit verfügen zu können. Zeitpolitik kann für individuelle familienpolitische Ziele ganz zentral sein, spiegelt sich jedoch nicht direkt in den Ausgabentableaus der Familienpolitik wider. Die Attraktivität der Familienpolitik bemisst sich daher nicht ausschließlich an der Höhe des Budgets.

Zwischen dem familienpolitischen Dreiklang und dem wachstumspolitischen Zieldreieck gibt es dabei einen Zusammenhang. So ist etwa der Ausbau der Kinderbetreuung finanziell äquivalent zu monetären Transfers zum Zukauf von Betreuung durch die Familien. Gleichzeitig schafft der Ausbau der Infrastruktur auch mehr Zeit für Eltern von Kindern für andere Zeitverwendungen. Zudem wirken die einzelnen familienpolitischen Maßnahmen auf mehrere wachstumspolitische Ziele ein, wobei exakte Aussagen über deren Wirkungsstärke a priori schwer zu treffen sind. So können sich größere Ausgaben für Familien vorteilhaft auf die Fertilität, durch den möglichen Zukauf von haushaltsunterstützenden Dienstleistungen positiv auf das Arbeitsangebot oder durch den Zukauf von qualifizierter Betreuung positiv auf das Entwicklungspotenzial von Kindern auswirken. Folgende allgemeine Einschätzungen über die Wirkungskanäle zwischen Familienpolitik und Wachstum lassen sich formulieren (Prognos, 2014):

**„Infrastruktur“:** Für die staatlichen und staatlich geförderten Betreuungsangebote kann ein positiver Effekt für alle familien- und wachstumspolitischen Ziele belegt werden. Betreuungsangebote für unter Dreijährige wirken sich positiv auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Wahlfreiheit aus. Wenn Kinder unter drei Jahren in einer Einrichtung betreut werden, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Mütter erwerbstätig sind, deutlich größer als bei Müttern, die ihre Kinder nicht in einer Einrichtung betreuen lassen. Auch die durchschnittliche Arbeitszeit von erwerbstätigen Müttern steigt mit dem Kitabesuch spürbar an. Damit verbessert sich gleichzeitig die wirtschaftliche Stabilität der Familien. So führt die Nutzung von Betreuungsangeboten für unter Dreijährige dazu, dass das Familieneinkommen pro Monat steigt und die Wahrscheinlichkeit Sozialgeld zu beziehen sinkt. Die institutionelle Betreuung wirkt sich auch positiv auf die Entwicklung der Kinder aus, die Inanspruchnahme staatlicher oder staatlich geförderter Betreuungsangebote steigert das Wohlergehen von Kindern im Alter zwischen



zwei und drei Jahren. Auch wirken sie bei Belastungen in der Familie, beispielsweise bei finanziellen Problemen, kompensatorisch. Zudem erleichtern Betreuungsangebote jungen Paaren die Entscheidung für Kinder. Ein positiver Effekt des Angebots von Kinderbetreuungsplätzen auf die Fertilitätsrate ist feststellbar. Die Betreuungsinfrastruktur kann den Ergebnissen der Gesamtevaluation zufolge also die Zahl der „Köpfe“, die Arbeits-„Zeit“ der Mütter und die „Produktivität“ der nachfolgenden Generation erhöhen und somit über alle drei Sicherungspfade einen Beitrag zur Wachstumsvorsorge und Fachkräftesicherung leisten. Darüber hinaus tragen Betreuungsangebote langfristig auch zur Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme bei, indem die Zahl der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Fachkräfte erhöht, zusätzliche Steuereinnahmen generiert und Sozialausgaben vermieden werden.

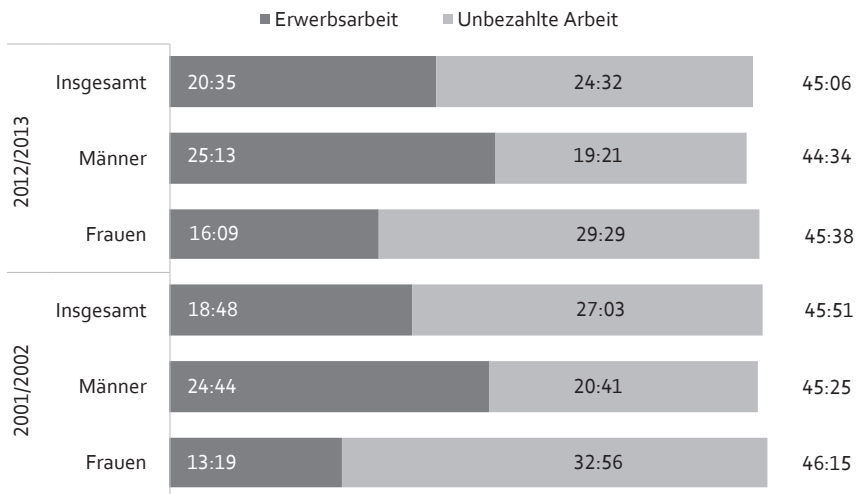
**„Geld“:** Monetäre Leistungen wirken sich weniger eindeutig positiv auf die Erreichung der familienpolitischen Ziele aus als die Betreuungsinfrastruktur. Die Kindergelderhöhung von 1996 hat zu einem Rückgang der Beschäftigung von Müttern mit Partnern – vor allem in Haushalten mit niedrigem Einkommen – geführt. Damit hat sich auch die wirtschaftliche Situation von Familien trotz der höheren staatlichen Zuweisung insgesamt nicht signifikant verändert, da die Kindergelderhöhung durch das nun niedrigere Arbeitseinkommen der Mütter wieder aufgezehrt wurde. Monetäre und steuerliche Leistungen für Familien wirken sich auch nicht in jedem Fall positiv auf die Wachstumsvorsorge aus. Auch durch Maßnahmen wie das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner werden die Anreize zu einer eigenen Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern und Mitversicherten nicht gestärkt. Ist eine Erwerbstätigkeit auch noch mit zusätzlichen Ausgaben – zum Beispiel für die Kinderbetreuung – verbunden, kann sogar der gesamte Einkommenseffekt negativ sein. Eine monetäre Leistung, die einen positiven Beitrag zur Wachstumsvorsorge leistet, ist hingegen das Elterngeld. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Einführung des Elterngeldes zu kürzeren kindbedingten Erwerbsunterbrechungen geführt hat. Zudem haben die Vätermo-nate dazu beigetragen, dass sich Väter zunehmend stärker an der Erziehungsarbeit beteiligen.

**„Zeit“:** Neben der Betreuungsinfrastruktur und monetären Leistungen bilden zeitpolitische Maßnahmen die dritte Säule der Familienpolitik. Hierzu zählen insbesondere die Elternzeit und Familienpflegezeit, aber auch Maßnahmen einer familienbewussten Personalpolitik, wie z.B. flexible Arbeitszeiten. Umfragen zeigen, dass die meisten Mütter mit minderjährigen Kindern eine Teilzeitbeschäftigung



präferieren. Die Wunscharbeitszeit teilzeitbeschäftigter Mütter liegt bei 27 Stunden pro Woche. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf könnte also verbessert werden, wenn sich diese Wünsche realisieren ließen. Zudem hatte der 8. Familienbericht den Zusammenhang zwischen zeitrelevanten Rahmenbedingungen, den zeitpolitischen Taktgebern sowie den Handlungsfeldern der Familienzeitpolitik systematisiert (BMFSFJ, 2013). Insbesondere der Aspekt der Zeittaktgeber weist einen direkten Bezug zur Vereinbarkeitsdebatte auf, für die auch die Arbeitszeitregimes in den Unternehmen oder etwa die Parameter einer kommunalen Familienzeitpolitik maßgeblich sind. Dabei ist der Faktor Arbeitszeit in starkem Maße sensitiv, weil er Teil individualvertraglicher, betrieblicher und tariflicher Aushandlungsprozesse ist und darüber hinaus umfassend gesetzlich geregelt wird. Zwischen betrieblichen und gesetzlichen Regulierungen bestehen dabei Wechselbeziehungen, die nicht immer dem Subsidiaritätsgrundsatz folgen. Gleichzeitig ist die Ressource Arbeitszeit für die Unternehmen der zentrale Wertschöpfungsfaktor, der sich in einem steten Spannungsfeld zwischen den Flexibilitätsbedarfen der Unternehmen und den Stabilitäts- und Vereinbarkeitsbedürfnissen der Beschäftigten bewegt.

**Abbildung 6: Zeitbudgets, Erwerbsarbeit und unbezahlte Arbeit von Personen ab 18 Jahren, in Stunden je Woche**



Quelle: Destatis, Zeitverwendungsstudie 2012/2013.

Insgesamt kommt familienpolitischen Maßnahmen im Kontext von Demografie und Migration eine vielfach unterschätzte Bedeutung zu. Die Verbesserung des

vereinbarkeitsfreundlichen institutionellen Regelungen ist in Deutschland in den vergangenen Jahren besonders ausgeprägt gewesen (Geis, 2015) und hat sich als eine treibende Kraft für eine steigende Frauenerwerbsbeteiligung und wachsende Zeitbudgets für die Erwerbstätigkeit erwiesen (Abbildung 6). Ein optimaler Einsatz knapper familienpolitischer Leistungen kann die positiven Effekte der Maßnahmen auf Arbeitsangebot, -volumen und -qualität weiter erhöhen und sollte daher Kernbestandteil einer demografischen Vorsorgepolitik sein. Mit der Einwanderung von zahlreichen Flüchtlingen – darunter in erheblichem Umfang auch von unbegleiteten Minderjährigen – wächst überdies der Familienpolitik noch eine zusätzliche Aufgabenstellung zu, die insbesondere das Feld der Kinder- und Jugendhilfe betrifft. Allein für diesen Bereich wurden zuletzt rund 35 Milliarden Euro aufgewendet, die Ausgaben stiegen binnen eines Jahrzehnts um ca. 70 Prozent. Die Abschätzung der Folgen des Mitteleinsatzes für die Sicherung der demografischen Zukunftsfähigkeit scheint daher auch in diesem Politikfeld dringend geboten zu sein.

## 6. Demografie, Zuwanderung und Wachstum – Herausforderungen für die Gesellschaft

Wirtschaftliches Wachstum hat im Kontext der Herausforderungen, die mit der demografischen Entwicklung, also der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft, auf der einen und dem Zuzug von Flüchtlingen, also der Zunahme der Bevölkerung, auf der anderen Seite, verbunden ist, eine dreifache Bedeutung:

- **Das wirtschaftliche Wachstum und die Entwicklung zukünftiger Einkommensspielräume werden durch die gegenwärtigen Entwicklungen belastet.** Eine schrumpfende und alternde Bevölkerung droht eine kleinere Innovationsfähigkeit zu entfalten, in geringerem Maße über notwendige technische Qualifikationen zu verfügen, dafür aber große Fixkosten schultern und einen weitaus höheren Bevölkerungsanteil außerhalb des Erwerbslebens finanzieren zu müssen. Der Zuzug von Flüchtlingen ist ebenfalls mit erheblichen Kosten verbunden, denen nicht zwingend auch eine entsprechende Wertschöpfung gegenüberstehen muss.
- **Wirtschaftliches Wachstum hilft bei der Bewältigung der Herausforderungen.** Ohne das hohe Wohlstandsniveau Deutschlands wären die entstehenden Kosten schwerer zu tragen. Wachstum ist notwendig, um größer werdende Verteilungskonflikte zu vermeiden. Mit einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft und

ausreichenden Wachstumsraten können die Sozialsysteme stabilisiert, öffentliche Einnahmen zur Alimentierung von Rentnern und zur Aufrechterhaltung der Infrastrukturen generiert und Wohlstandschancen für die nachwachsenden Generationen gesichert werden. Die Sicherung der Wirtschaftskraft bildet das Fundament für die Lösung sowohl der ökonomischen als auch gesellschaftlichen Herausforderungen.

- **Aus dem erfolgreichen Umgang mit den Herausforderungen ergeben sich auch neue Wachstumschancen.** Wenn Zuwanderer in eine qualifizierte Beschäftigung gebracht werden können und hierdurch die Fachkräftelücken, die aus der Schrumpfung der Wohnbevölkerung entstehen, schließen, entsteht daraus ein zusätzliches Wachstumspotenzial. Gleiches gilt, wenn die nicht ausreichend genutzten Beschäftigungspotenziale der inländischen Bevölkerung stärker als gegenwärtig genutzt werden. Wenn die sich abzeichnende demografische Entwicklung dazu beiträgt, mehr Wert auf Qualifizierung, Innovation, Integration und wirtschaftliche Entwicklung zu legen, entstehen darüber hinaus weitere Wachstumschancen. Aus dieser Perspektive bedingen neue Chancen und größeres Wachstum sich wechselseitig zum Wohl der Gesellschaft.

## Literatur

- Anger, C., Koppel, O., Plünnecke, A. (2015): MINT-Herbstreport 2015 – Regionale Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung Köln, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkteteiligung und Zukunftsorientierungen, Kurzstudie 1/2016, Nürnberg.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016): Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Siebter Familienbericht, Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): Achter Familienbericht, Berlin.
- Börsch-Supan, A., Wilke, C.B. (2009): Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland, in: ZAF, 42. Jg., Nr. 1, S. 29–48.
- Bußmann, S., Seyda, S. (2014): Fachkräfteengpässe in Unternehmen – In vielen Berufsgattungen bestehen seit Längerem Engpässe, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

- Deschermeier, P. (2014): Prognose der Anzahl der Erwerbspersonen. Eine Vorausberechnung auf Basis der funktionalen Datenanalyse am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 58. Jg., Nr. 1, S. 50–65.
- Deschermeier, P. (2015): Die Entwicklung der Bevölkerung Deutschlands bis 2030 – Ein Methodenvergleich, in: *IW Trends*, 42. Jg., Nr. 2, S. 97–111.
- Deschermeier, P. (2016): Einfluss der Zuwanderung auf die demografische Entwicklung in Deutschland, in: *IW Trends*, 43. Jg., Nr. 2, S. 21–28.
- Expertenkommission des niedersächsischen Ministerpräsidenten (2015): Initiative für eine gesamtstaatliche Bildungsstrategie, Hannover, <http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/initiative-fuer-eine-gesamtstaatliche-bildungsstrategie-129588.html>
- Geis, W. (2015): Familienfreundlichkeit in Europa heute – Stärken und Schwächen Deutschlands. Aktueller Stand und Entwicklung, *IW-Policy Paper 36/2015*, Köln.
- Hentze, T., Schäfer, H. (2016): Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, *IW-Kurzbericht 3/2016*, Köln.
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2004): *Perspektive 2050, Ökonomik des demographischen Wandels*, Köln.
- Prognos (2014): *Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland*, Endbericht im Auftrag des BMF/BMFSFJ, Berlin.
- Voigtländer, M., Just, T., Steininger, B., Bienert, S., Braun, N., Haas, H. et al. (2013): *Wirtschaftsfaktor Immobilien 2013, Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft*, Berlin.

# Die Europäische Union nach der Entscheidung zum Brexit. Auf dem Weg zu einer neuen Wirtschaftsordnung in Europa

## Abstract

The subject of discussion in this article is the consequences of UK's decision to leave the EU, taken as a result of referendum conducted in June 23th 2016 for the process of European integration. The aim of the study is an attempt to show how Brexit will influence the integrated countries as well as to answer the question whether it will affect the start of major reforms in the functioning of the EU and the creation of new conditions of economic governance. Brexit shall terminate the functioning of the EU in the current formula and a practical expression of disintegration within the European Union. Current issues are flexibility in the integration process, preservation of cohesion of the EU and but also coherence with existing treaty regulations, i.e. Lisbon Treaty. Taking under consideration external factors, there is urgent need for common long-term strategy for economic and political refugees.

**Keywords:** European integration, Brexit, European Union, integration models

## 1. Einleitung

In der letzten Zeit sind weltweit dynamische Prozesse zu beobachten, die erheblich das Gefühl der Stabilität und der Sicherheit beeinträchtigen. Diese Veränderungen betreffen die globale Wirtschaft, die Umwelt und das Verhalten der

---

\* Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ✉ e-mail: gwojtko@sgh.waw.pl

Menschen. Die Veränderungen in der globalen Wirtschaft sind mit einer wachsenden wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Ländern sowie mit der Verlagerung der Wirtschaftsmacht in Richtung Asien verbunden. Einen Einfluss darauf haben jedoch auch die wiederkehrenden Krisenerscheinungen in den Volkswirtschaften, die zunehmende Binnenschuldung und die niedrige Wachstumsdynamik verschiedener Länder in allen Regionen der Welt. Die beobachtbaren Veränderungen in der Umwelt sind der Klimawandel und damit verbundene, immer häufigere und stärkere Unwetter, die beschränkten Ressourcen und der fortschreitende Urbanisierungsprozess. Diese Veränderungen werden von einer dynamischen technologischen Entwicklung, von einem rapiden globalen Bevölkerungswachstum und einem Geburtenrückgang in vielen reichen Regionen der Welt begleitet. Zu diesen globalen Phänomenen kommen zusätzlich noch andere Ereignisse, wie der Terrorismus, politische Unruhen und bewaffnete Konflikte sowie damit verbundene Flüchtlings- und Migrationswellen in einem seit mehreren Jahrzehnten nicht bekannten Ausmaß. In vielen Ländern werden auch immer öfter nationalistische Tendenzen bemerkbar. All diese oben genannten Erscheinungen werden – in Verbindung mit der Entscheidung von Großbritannien über den Austritt (sog. Brexit) aus der Europäischen Union (EU) – die Situation in Europa beeinflussen, darunter auch die wirtschaftliche Integration und das Funktionieren der EU. Die Gegenstände der Überlegungen im vorliegenden Beitrag sind die Entscheidung von Großbritannien über den Austritt aus der EU infolge der Volksabstimmung am 23. Juni 2016 und vor allem die Konsequenzen dieser Entscheidung für die europäische Integration. Das Brexit-Referendum schuf eine präzedenzlose Unsicherheit bei den wichtigsten EU-Initiativen der letzten Zeit. Außerdem werden Befürchtungen wach, dass in der nächsten Zukunft weitere EU-Mitgliedsstaaten Volksabstimmungen über den Verbleib in der EU durchführen werden (vgl. o. Verf., 2016a). Das Ziel des Beitrages ist, die Folgen des Austritt von Großbritannien für die Befürworter der Integration zu zeigen und zu überlegen, in wie weit dieser Austritt bedeutende Reformen in der EU einleiten könnte, aber auch darauf hinzuweisen, dass auf das vertraglich festgelegte Konzept der sozialen Marktwirtschaft zurückgegriffen werden muss, um unter diesen veränderten Bedingungen eine neue Wirtschaftsordnung für Europa schaffen zu können. Die Problematik dieses Beitrages unterliegt vielen und schnellen Veränderungen, deshalb wurden bei der Analyse sowohl wissenschaftliche Arbeiten als auch Artikel und Diskussionen aus der Presse berücksichtigt.

## 2. Was bedeutet der Brexit für Großbritannien und die EU

Der infolge des Referendums gefasste Entschluss über den Austritt von Großbritannien aus der EU ist mit vielen Auswirkungen verbunden, die sowohl im Inland als auch in den Beziehungen mit der EU zu spüren sein werden. Großbritannien ist die drittgrößte Wirtschaft der EU, hinsichtlich des Bruttoinlandsprodukts nahm es im Jahr 2015 mit 2.569 Mrd. Euro den zweiten Platz ein (vgl. Balcerek-Kosiarz, 2016, S. 1–2). Durch die Entscheidung über den EU-Austritt wird Großbritannien nicht mehr an der erweiterten Zusammenarbeit im Rahmen des europäischen Binnenmarktes teilnehmen können, wohin es ca. 45% seiner Waren und Dienstleistungen veräußerte und woher es ca. 7% der Ausfuhren aller 27 Mitgliedsstaaten importierte. Der EU-Binnenmarkt bildete also einen wichtigen Punkt in der britischen Außenwirtschaft. In der neuen Situation wird der Handelsaustausch auch möglich sein, doch unter anderen, bürokratisch komplizierteren Bedingungen. Der EU-Austritt steht für Großbritannien im Zeichen des Schutzes seiner nationalen Souveränität (siehe Tabelle 1). In der Praxis bedeutet er aber auch die Notwendigkeit, die wirtschaftlichen Beziehungen mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten aufgrund bilateraler Abkommen zu regeln. Gleichzeitig verlor Großbritannien durch den Austritt die Möglichkeit, bei Verhandlungen mit Drittländern von der EU unterstützt zu werden (Konsequenzen genannt durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), zitiert nach Balcerek-Kosiarz, 2016, S. 4).

**Tabelle 1: Bedeutung des Brexits für Großbritannien und EU. Ausgewählte Aspekte**

Großbritannien	EU
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutz seiner nationalen Souveränität</li> <li>• Notwendigkeit, wirtschaftliche Beziehungen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten aufgrund bilateraler Abkommen zu regeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brexit bedeutet das Ende der EU in ihrer bisherigen Form und ist praktisch Ausdruck der Desintegration der EU</li> <li>• Brexit ist eines von vielen Symptomen der existentiellen Krise der EU</li> <li>• Es ist möglich, dass infolge des Brexit einige Länder ihre Einflüsse im EU-Rat verlieren und andere ihren Einfluss stärken</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• durch die Entscheidung über den EU-Austritt wird Großbritannien nicht mehr an der erweiterten Zusammenarbeit im Rahmen des europäischen Binnenmarktes teilnehmen können</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsicherheit der wichtigsten EU-Initiativen (wie das Abkommen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), die Wirtschaftsunion oder die Energieunion)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Großbritannien verlor durch den Austritt die Möglichkeit, bei Verhandlungen mit Drittländern von der EU unterstützt zu werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• es ist möglich, dass in nächster Zukunft weitere EU-Mitgliedsstaaten Volksabstimmungen über ihren Verbleib in der EU durchführen werden</li> </ul>

Großbritannien	EU
<ul style="list-style-type: none"> <li>• die Briten werden die Rolle und den Platz des Vereinigten Königreichs in der Welt neu definieren müssen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• größere Kohärenz der EU</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• durch den EU-Austritt wird Großbritannien seine Flüchtlings- und Migrationspolitik selbst gestalten können, muss aber auch das Problem der Migranten aus den EU-Ländern regeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disziplinierungseffekt für EU (Institutionen)</li> </ul>

Quelle: eigene Analyse.

Die neue Premierministerin des Vereinigten Königreiches unternimmt offizielle Besuche in den EU-Mitgliedstaaten. Die Briten werden die Rolle und den Platz des Vereinigten Königreichs in der Welt neu definieren müssen. Durch den EU-Austritt wird Großbritannien seine Flüchtlings- und Migrationspolitik gegenüber den afrikanischen und nahöstlichen Staaten selbst gestalten können, muss aber auch das Problem der Migranten aus den EU-Ländern neu regeln. Noch hat die Regierung des Vereinigten Königreiches kein EU-Austrittsgesuch gestellt, doch nach Art. 50 des EU-Vertrages von Lissabon wird dies in absehbarer Zeit geschehen müssen. Der Brexit bedeutet auch das Ende der EU in ihrer bisherigen Form und ist ein praktischer Ausdruck der Desintegration der EU (vgl. o. Verf., 2016b). Der Ausgang des Referendums führt auch zu einer großen Unsicherheit hinsichtlich der wichtigsten EU-Initiativen, wie das Abkommen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), die Wirtschaftsunion oder die Energieunion. Der Europäische Rat befürchtet auch, dass in nächster Zukunft weitere EU-Mitgliedsstaaten Volksabstimmungen über ihren Verbleib in der EU durchführen werden (vgl. o. Verf., 2016a). Es kann sein, dass infolge des Brexits einige Länder ihren Einfluss im EU-Rat verlieren, andere hingegen stärken können. Berechtigt ist die Frage, ob der bisherige wirtschaftliche Integrationsprozess in Europa Probleme aufgedeckt hat, die Änderungen im Funktionieren der EU verlangten, welche Bereiche diese Probleme betrafen und ob sie effizient gelöst worden sind. Die wirtschaftlichen Integrationsprozesse begannen mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge in den 1950er Jahren und dauern bis heute. Sie umfassten eine immer engere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen einer zunehmenden Zahl der Mitgliedsländer und betrafen den europäischen Markt und die Wirtschaftspolitik. Die folgenden EU-Erweiterungen, besonders jene vom 1. Mai 2004 und vom 1. Januar 2007 sowie der Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 bewirkten nicht nur den Anstieg der Mitgliedszahl, sondern führten auch zu einer größeren wirtschaftlichen und politischen Differenziertheit innerhalb der Europäischen Union.



Diese Differenziertheit gab es schon früher, in Form von z.B. den Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion oder des Schengen-Raums. Das Erfordernis der Flexibilität beim Integrationsprozess wurde daher besonders wichtig, um die Kohäsion in der EU zu bewahren und den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon zu entsprechen. Verschiedene Ideen zum „flexiblen“ Integrationsprozess sind in der Literatur schon in den 1970er Jahren im Rahmen des theoretischen Modells der „differenzierten Integration“ zu finden. Darunter sind solche Konzepte zu nennen wie „Europa mehrerer Geschwindigkeiten“, „Europa verschiedener Geometrien“ oder „Europa a la carte“. In den letzten Jahren wurden sie als ein interessanter Ansatz für theoretische Erwägungen betrachtet sowie als Mittel gegen Probleme, die mit den folgenden EU-Erweiterungen und der steigenden inneren Differenziertheit verbunden waren. Es war aber keine einheitliche Theorie der wirtschaftlichen Integration (vgl. Barcz/Kawecka-Wyrzykowska/Michałowska-Gorywoda, 2015, S. 57–59). Mit den Entscheidungen zur Eindämmung der Finanzkrise in den Euro-Ländern (dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, dem Euro-Plus-Pakt, dem Europäischen Fiskalpakt) kam auch erneut das Problem der Kohäsionspolitik innerhalb der EU zur Sprache. Um den Herausforderungen innerhalb und außerhalb der EU standzuhalten, um die Funktionsfähigkeit der EU zu erhalten und ihre internationale Bedeutung zu wahren ist es notwendig, die im Rahmen des Vertrages von Lissabon (vgl. Barcz, 2015, S.17ff.) begonnenen Reformen in der EU weiterzuführen und abzuschließen. Heute schon werden Fragen aufgeworfen, ob und welche Maßnahmen getroffen werden sollen, um den Desintegrationsprozessen in Europa entgegenzuwirken und mittel- und langfristig die wichtigsten Probleme lösen zu können.

### **3. Migrationskrise in Europa und Möglichkeiten ihrer Überwindung**

Neben den Herausforderungen, vor welche die EU durch den Brexit gestellt wurde, hat sie auch andere Probleme zu bewältigen, die bisher keine Lösung gefunden haben. Darunter ist neben dem verschuldeten Griechenland und der Aggressionspolitik von Russland auch die Flüchtlings- und Migrationswelle zu nennen, in deren Folge Ausländerfeindlichkeit und Nationalismus immer stärker zum Ausdruck kommen. In naher Zukunft finden in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten Wahlen oder Volksabstimmungen statt, in denen die Bürger über die Regierungen

oder über die Flüchtlingspolitik entscheiden. Mit Sorge werden die Wahlergebnisse 2017 in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden erwartet. Im Herbst dieses Jahres ist in Ungarn ein Referendum über die EU-Flüchtlingspolitik geplant, in Italien ein Verfassungsreferendum und in Österreich soll die Wiederholung der Bundespräsidentenwahl stattfinden. Die Flüchtlingskrise ist eine Folge der bewaffneten Konflikte in nordafrikanischen Ländern und in Syrien und ist keine einmalige Erscheinung. Die wirtschaftlichen und demografischen Diskrepanzen zwischen Europa und Afrika, die fortdauernden bewaffneten Konflikte in dieser Region sowie der fortschreitende Klimawandel lassen weitere Migrationswellen erwarten (vgl. Oltmer, 2016). Der Ansturm der politisch und ökonomisch verursachten Zuwanderer sollte also als ein fester Bestandteil der Zukunft betrachtet werden. Eine entsprechende Politik und eine gemeinsame EU-Strategie können hierbei über die Beständigkeit der Europäischen Union und ihre Zukunft entscheiden. Die bisherigen EU-Maßnahmen zur Flüchtlingsfrage beschränkten sich auf Aktivitäten, welche die gegenwärtige Situation betrafen. Anfangs mussten die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen allein mit den zunehmenden aus dem Süden kommenden Einwanderungsgruppen zurechtkommen. Angesichts der schwierigen Situation und steigender Unsicherheit begannen sie eigene Migrationsstrategien aufzubauen, ohne die Interessen ihrer Nachbarn zu berücksichtigen. Infolge eines EU-Sondergipfeltreffens wurde der gemeinsame Aktionsplan zur Begrenzung der Zuwanderung über die Türkei beschlossen sowie über die finanzielle Unterstützung der Türkei zu diesem Zweck entschieden. Dank dieser Vereinbarung wurde der Flüchtlingsstrom über die Balkanroute und nach Griechenland vorübergehend beschränkt, wurde aber über das Mittelmeer verstärkt. Jetzt aber, nach dem Putschversuch in der Türkei, ist die Situation in der Europäischen Union noch unsicherer geworden. Nach Meinung vieler Politiker ist das wichtigste Problem für die Zukunft Europas die Notwendigkeit der Etablierung langfristiger Regelungen und Strategien zur Asylgewährung für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Afrika (vgl. Soros, 2016). G. Soros verweist auf die Strategie der „sieben Schritte“, die aus folgenden Elementen bestehen sollte:

- EU und andere Länder sollten 300.000 Flüchtlinge jährlich aufnehmen,
- die Kontrolle über die EU-Außengrenzen sollte wiedererlangt werden,
- Finanzinstrumente (Vergrößerung des EU-Haushaltes) sollten vorbereitet werden, um den langfristigen Herausforderungen zu entsprechen,
- Mechanismen zur Verteidigung der Grenzen, zur Asylgewährung und zur Flüchtlingsbewegung sollten erarbeitet werden,

- effiziente Programme zur Umverteilung der Flüchtlinge in Europa sollten vorbereitet werden, die deren Präferenzen sowie den Präferenzen der aufnehmenden Gesellschaften entsprechen,
- EU und andere entwickelte Staaten sollten die aufnehmenden Länder stärker finanziell unterstützen,
- EU sollte adäquate Bedingungen für eine ökonomische Migration schaffen (vgl. Soros, 2016).

G. Soros vertritt die Meinung, dass „(...) diese sieben Schritte die öffentliche Meinung beruhigen, die chaotischen Migrationswellen einschränken, die volle Integration der Einwanderer ermöglichen, die Beziehungen der EU mit den Ländern des Nahen Ostens und Afrikas verbessern und Europa helfen könnten, seine humanitären Verpflichtungen zu erfüllen.“ (Soros, 2016, S. 21). Das Fehlen einer langfristigen gemeinsamen Migrationspolitik in der EU beeinträchtigt nicht nur die Fähigkeit der EU, ihre Binnenprobleme effizient zu lösen, darunter auch jene, die mit dem Brexit verbunden sind. Sie fügt auch allen Involvierten moralische, politische und wirtschaftliche Schäden zu und bildet eine Gefahr für die Integration in Europa.

#### 4. Mehr oder weniger Union in der EU?

Die immer zunehmenden Krisenerscheinungen auf den Gebieten der Migration, der Wirtschaft, der Demografie, der Kultur und der Moral sind eine immer ernsthaftere Bedrohung für die Wirtschaftsordnung in Europa und für die Werte, welche die Europäische Union repräsentiert. Die Reaktion der EU-Institutionen auf die einzelnen Probleme war nicht ausreichend, deshalb wurden Stimmen laut, die die Funktionsfähigkeit der EU anzweifelten oder gar eine Änderung der Vertragsbeschlüsse forderten. In der Diskussion über und der Reaktion auf den Brexit sind Meinungen zu hören, dass dies der richtige Moment ist, in dem grundlegende Änderungen im Funktionieren der EU und im EU-Vertrag vorgenommen werden sollten, aber auch ganz andere Meinungen, die eine engere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedsländern und eine gemeinsame entschiedene Reaktion auf die Bedrohungen fordern. Nach G. Kołodko ist das Schaffen von mehreren Integrationsstufen in der EU eine Stärkung der zentrifugalen Tendenzen und dies in einer Situation, die einer Unterstützung der Integration bedürfe (vgl. Kołodko, 2016, S. A11). Eine ähnliche Meinung vertritt D. Tusk, indem er feststellt, dass

es (...) in der EU konkrete Interessengruppen und konkrete politische Kräfte gäbe, für die eine „grundlegende Änderung“ einfach ein kleineres Europa bedeute (vgl. Baczyński, 2016, S. 16). Obwohl noch vor dem Brexit über die Notwendigkeit weiterer Änderungen im Vertrag von Lissabon diskutiert wurde, so scheint heute, angesichts vieler anderer Probleme, dass der EU-Vertrag eine gute Rechtsgrundlage in den Krisensituationen schafft und solche Integrationsbedingungen berücksichtigt, die von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden können. Die jetzige Situation in Europa ist zu kompliziert, die Änderungen des Vertrages wenig realistisch und sie könnten das Chaos noch vertiefen. Die gegenwärtigen Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik für im Jahr 2017 sind nach Auffassung der EU-Kommission (vgl. Europäische Kommission, 2016):

- neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen
- vernetzter digitaler Binnenmarkt
- robuste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzpolitik
- vertiefter und gerechterer Binnenmarkt mit einer gestärkten industriellen Basis
- vertiefte und gerechte Wirtschafts- und Währungsunion
- Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika
- Schutz des Rechts und der Grundrechte
- neue Migrationspolitik
- mehr Gewicht auf der internationalen Bühne (Außen- und Sicherheitspolitik, EU-Strategien für Syrien)
- Europäische Union des demokratischen Wandels

Eine langfristige Strategie zur Bewältigung von Krisenerscheinungen und schnelle durchdachte Reaktion auf neue Herausforderungen scheinen in der EU unumgänglich zu sein. G. Kołodko spricht von der Notwendigkeit, sich von der Utopie des Neoliberalismus abzuwenden, der die angehäuften und künftigen Probleme nicht zu lösen vermag. Er plädiert für den neuen Pragmatismus, der durch die Verflechtung des Marktes und des Staates zum Aufbau des erwünschten wirtschaftlichen, politischen und umweltbezogenen Gleichgewichtes in den Volkswirtschaften, in den Regionen und in der Welt führen kann (vgl. Baczyński, 2016). In Europa sollte also eine neue Wirtschaftsordnung aufgebaut werden, die auf der Grundlage der im Vertrag von Lissabon verankerten Idee der sozialen Marktwirtschaft basiert (vgl. Mączyńska/Pysz 2016).

## 5. Schlussfolgerungen

Europa steht vor vielen neuen Herausforderungen, die nicht nur die wirtschaftliche Integration bedrohen, sondern auch die durch die EU repräsentierten und garantierten Werte, wie Wohlstand, Frieden, Gerechtigkeit, Freizügigkeit und Achtung der Menschenrechte. Um den Desintegrationstendenzen in der EU entgegenzuwirken sollte auf der Grundlage des EU-Vertrages eine gemeinsame langfristige Hilfsstrategie für Flüchtlinge und Migranten erarbeitet werden, damit sich alle Mitgliedsländer gemeinsam den künftigen Herausforderungen stellen können. Die dynamischen Veränderungen der inneren und äußeren Situation der EU, die auch mit dem Brexit verbunden sind, sind so bedeutsam, dass sie einen wichtigen Impuls für die Stärkung der Integrationsprozesse in Europa und für die praktische Einführung der sozialen Marktwirtschaft schaffen können. Es ist eine Chance für Europa, seinen Platz in der Weltwirtschaft zu erhalten und zu stärken und die für die Bürger wichtigen Werte zu bewahren.

## Literaturverzeichnis

- Baczyński, J. (2016): Wszystkie winy Tuska, *Polityka* Nr. 29(3068).
- Balcerek-Kosiarz, M. (2016): Skutki Brexitu dla gospodarki Niemiec, *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, Nr. 259.
- Barcz, J. (2015): Główne kierunki reform post-lizbońskiej Unii Europejskiej, *Wszechnica IJM*, Piaseczno.
- Barcz, J., Kawecka-Wyrzykowska, E., Michałowska-Gorywoda, K. (2015): Integracja Europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne, *PWE*, Warszawa.
- Europäische Kommission (2016): Rede zur Lage der Union 2016, Rede von Jean- Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, 14. September 2016, Luxemburg; Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, <http://europa.eu> (20.09.2016).
- Kołodko, G. (2016): Festiwal głupoty, *Rzeczpospolita*, 04.07.2016.
- Mączyńska, E., Pysz, P. (2016): Społeczna gospodarka rynkowa i jej współczesne znaczenie. Impresje na temat książki H.F. Wünsche *Społeczna Gospodarka Rynkowa Ludwiga Erharda – naukowe podstawy i błędne polityczne interpretacje*) *Dyskusje i Polemiki* (maschinenschriftlich), August 2016.
- Oltmer, J. (2016): Kleine Globalgeschichte der Flucht im 20. Jahrhundert, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 66. Jahrgang, 26–27/2016, 27. Juni 2016.

- Verf, O. (2016a): Impact of Brexit on EU and key politicians [https://pocztae.sgh.waw.pl/owa/?ae=Item&a=Open&t=IPM.Note&id=RgAAAAArjN9J%2bHFvRqETr6L4n-GRhBwBA3HVQkj3FSafHxz56RTWXAAAAMyd7AABA3HVQkj3FSafHxz56RTWXAAADUOLahAAAA&cspid=\\_1469005377496\\_978172738](https://pocztae.sgh.waw.pl/owa/?ae=Item&a=Open&t=IPM.Note&id=RgAAAAArjN9J%2bHFvRqETr6L4n-GRhBwBA3HVQkj3FSafHxz56RTWXAAAAMyd7AABA3HVQkj3FSafHxz56RTWXAAADUOLahAAAA&cspid=_1469005377496_978172738) (20.07.2016).
- Verf, O. (2016b): Brexit prowadzi do dezintegracji Unii Europejskiej, <http://www.forbes.pl/soros-brexit-prowadzi-do-dezintegracji-unii-europejskiej,artykuly,205500,1,1.html> (20.07.2016).
- Soros, G. (2016): Kryzys w Europie. Siedem kroków, czyli jak ratować Unię, *Gazeta Wyborcza*, 23./24.07.2016.

Thomas APOLTE\*

# Zuwanderung von Flüchtlingen, Bildung und Mindestlohn

## Abstract

Im Sommer und Herbst des Jahres 2015 kam es in Europa zu einem Flüchtlingsstrom, dessen Größe alles nach dem 2. Weltkrieg in Europa erlebte weit überschritt. In Deutschland wurden innerhalb weniger Monate mehr als 1 Mio. Menschen aufgenommen. Die Bildungshintergründe der Flüchtlinge sind nach allem, was bisher bekannt ist, in Durchschnitt eher schwach. Zugleich wurde am 1. Januar 2015 in Deutschland ein allgemein gültiger Mindestlohn eingeführt. Das daraus erwachsende Spannungsverhältnis wirft gerade auch unter Ökonomen nur ansatzweise bearbeitete Fragen auf. Neben der politisch zumindest nicht realistischen Forderung nach einer generellen Rücknahme der neuen Mindestlohnregeln werden vielfach Ausnahmeregelungen für Flüchtlinge gefordert, wie sie beispielsweise auch für Praktikanten und Auszubildende sowie für junge Berufsanfänger gelten. Dies stößt jedoch auf Vorbehalte, weil solche Ausnahmeregelungen diskriminierende Wirkungen ausüben. Der Beitrag wird dieses Spannungsverhältnis zunächst im Detail darlegen und im Anschluss daran nach möglichen Wegen suchen, um die daraus folgenden Probleme zumindest zu lindern.

## 1. Einleitung

Die Kriege im Nahen und Mittleren Osten sowie die politisch und ökonomisch instabile Lage im Norden Afrikas haben in den vergangenen Jahren eine

---

\* Universität Münster, ✉ e-mail: [thomas.apolte@wiwi.uni-muenster.de](mailto:thomas.apolte@wiwi.uni-muenster.de)

Welle von Flüchtlingen nach Europa in Gang gesetzt, deren Ausmaß bisher ungekannte Größenordnungen angenommen hat. Nach den Wirren in der Folge des Zweiten Weltkrieges hat es einen solchen Flüchtlingsstrom in Europa nicht mehr gegeben. Die Staaten der Europäischen Union haben auf diese Herausforderung in sehr unterschiedlicher Weise reagiert, und dies spiegelt nicht zuletzt auch die Unsicherheit wider, die bezüglich dieser Problematik vorherrscht. Anders als Italien, Spanien oder Griechenland hat Deutschland keine Grenzen zum Mittelmeer oder zu einem potenziellen Auswanderungsland für Flüchtlinge. Deshalb hatte es wie andere EU-Staaten im Rahmen der so genannten Dublin-II Verordnung nur relativ wenige Berührungspunkte mit dem auch vorher relevanten Flüchtlingsproblem. Die Verordnung sieht vor, dass Flüchtlingen im ersten Ankunftsland in der EU ein Asyl gewährt werden soll. Nachdem vor allem Griechenland angesichts der erheblich zunehmenden Flüchtlingszahlen damit begonnen hatte, die Flüchtlinge weiterziehen zu lassen und sich darüber die so genannte Balkan-Route etablierte, mussten sich jedoch auch die bisher kaum betroffenen Länder in der Flüchtlingsproblematik neu positionieren.

Deutschland wählte zunächst eine offene Politik. Nachdem Ungarn tausende Flüchtlinge in Budapest aufgehalten hatte, willigte die Kanzlerin Angela Merkel in ihre Weiterreise nach Deutschland ein, obwohl Deutschland nach der Dublin-II Verordnung zu ihrer Aufnahme nicht verpflichtet war. Merkel entschied sich hierzu, um die angespannte Situation vor Ort zu beruhigen. Allerdings war bei vielen Flüchtlingen ihre nationale Herkunft nicht sicher und es konnte in den entstehenden Wirren keine geordnete registrierte Einwanderung dieser Menschen gewährleistet werden. Eine Mehrheit in der Bevölkerung begrüßte diese Politik der Offenheit zunächst, auch durch den sprichwörtlich gewordenen Satz der Kanzlerin: „Wir schaffen das!“ ermuntert. Dies etablierte den Begriff der „Willkommenskultur“ auf der europäischen Ebene, der im europäischen und nichteuropäischen Ausland jedoch unterschiedlich aufgenommen wurde. Insbesondere in Großbritannien, aber auch in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern stieß die Haltung Deutschlands auf wenig Verständnis, was für politische Verstimmungen in der EU sorgte. Aber auch innerhalb Deutschlands war die Einschätzung der zu erwartenden Folgen für die Wirtschaft und die Gesellschaft von der praktizierten Willkommenskultur nicht abgeschlossen. Der Phase einer gefühlsbasierten Euphorie folgten erste Versuche der evidenzbasierten Analyse, zu deren Genauigkeit es an verfügbaren Daten und vergleichbaren Erfahrungen mangelte und bis heute mangelt. Insbesondere ist einzuschätzen, wie die Perspektiven einer zügigen Integration in den Arbeitsmarkt



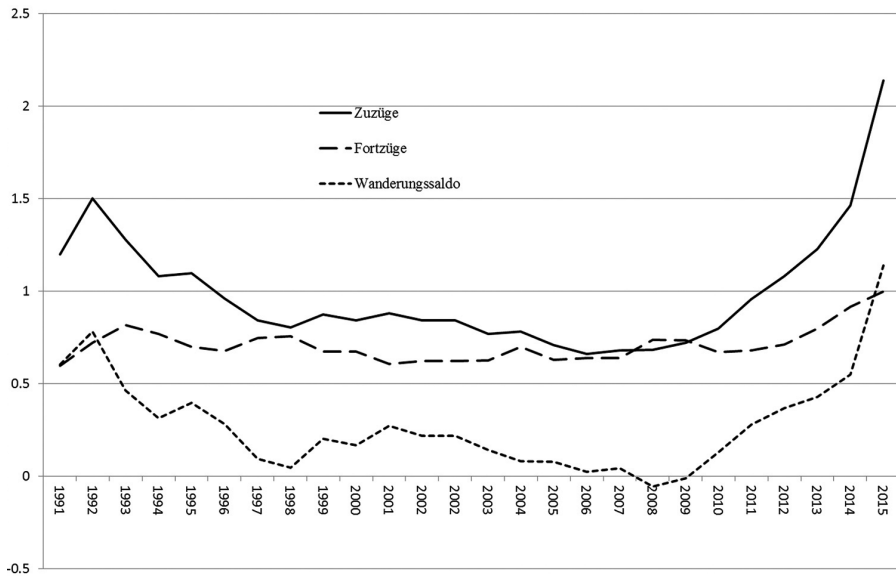
und in die Gesellschaft sind und welches geeignete Maßnahmen sein können, die diesen Integrationserfolg erhöhen (vgl. Andritzky/Schmidt, 2016). Dieser Beitrag liefert zunächst eine Bestandsaufnahme über die Höhe der Zuwanderung sowie über die Herkunft, Altersstruktur und Qualifikation der Flüchtlinge. Sodann wird die arbeitsrechtliche Situation in Deutschland kurz umrissen. Im Anschluss daran werden die zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte analysiert, die mit der Integration der Flüchtlinge zu erwarten sind. Dabei wird insbesondere auf die erst 2015 eingeführten Mindestlohnregeln und auf die Vorschläge zur Aussetzung der Mindestlohnregeln für Flüchtlinge eingegangen. Abschließend werden Optionen für eine geeignete Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik diskutiert.

## 2. Ausmaß der Zuwanderung

Während Deutschland 2008 und 2009 sogar eine Nettoabwanderung erlebte, stieg die Zahl der Zuwanderer seit dem Beginn des Jahrzehnts fast sprunghaft an (Abbildung 1). Dies gilt sowohl für die Brutto- als auch für die Nettozuwanderung. Im Jahr 2015 erreichte die Zuwanderung eine Rekordhöhe von über 2,1 Mio. Menschen brutto und über 1,1 Mio. netto. Zwar hat sich seit der Schließung der so genannten „Balkanroute“ nach Westeuropa und dem Flüchtlingsabkommen mit der Türkei die Zahl der Zuwanderer insgesamt wieder deutlich reduziert, die Zahl der Asylanträge in Deutschland bleibt aber anhaltend hoch.

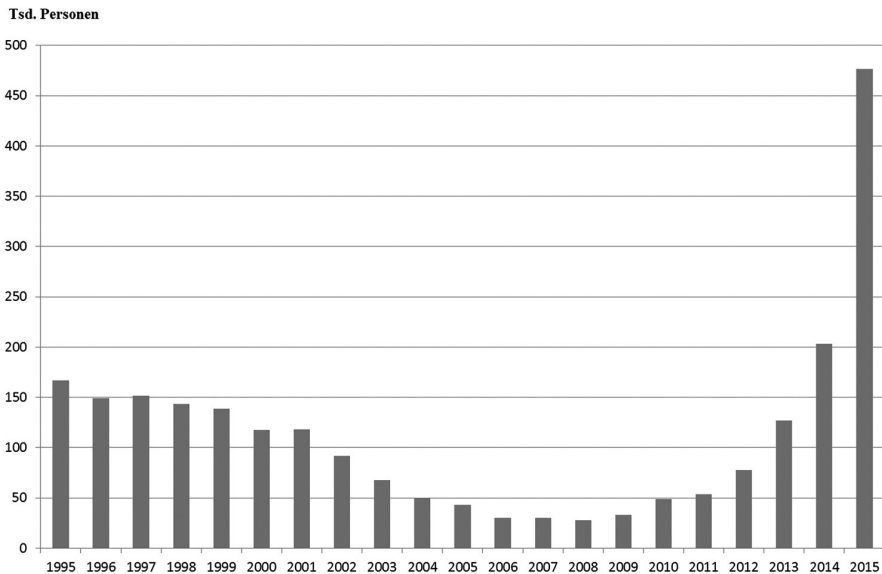
Während die Asylanträge im Jahr 2008 mit 28.000 den tiefsten Stand nach der Wiedervereinigung erreicht hatte, stiegen sie bis 2014 auf annähernd 203.000 an und schnellten von dort im Jahre 2015 auf fast 477.000 hoch (Abbildung 2). Allein von Januar bis Juli 2016 meldet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wiederum knapp 480.000 Asylanträge (vgl. BAMF, 2016, S. 4).

Abbildung 1: Wanderung von und nach Deutschland 1991–2015 [Mio. Personen]



Quelle: Statistisches Bundesamt.

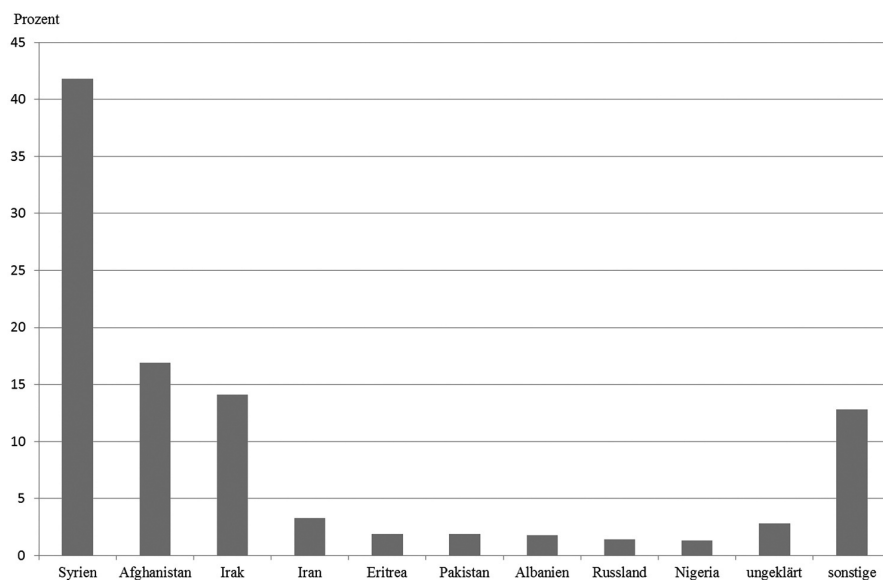
Abbildung 2: Asylanträge in Deutschland



Quelle: BAMF (2016).

Die regionale Herkunft der Flüchtlinge hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verlagert. Lag der Schwerpunkt bis zum Ende der 2000er Jahre noch im Bereich des Balkan, so liegt er heute im Nahen und Mittleren Osten. Zuletzt kamen allein fast 42 Prozent aller Asylbewerber aus Syrien. Aus Afghanistan stammten 17 Prozent der Antragsteller und aus dem Irak 14 Prozent (Abbildung 3).

**Abbildung 3: Herkunft der Asylbewerber, Januar bis Juli 2016**

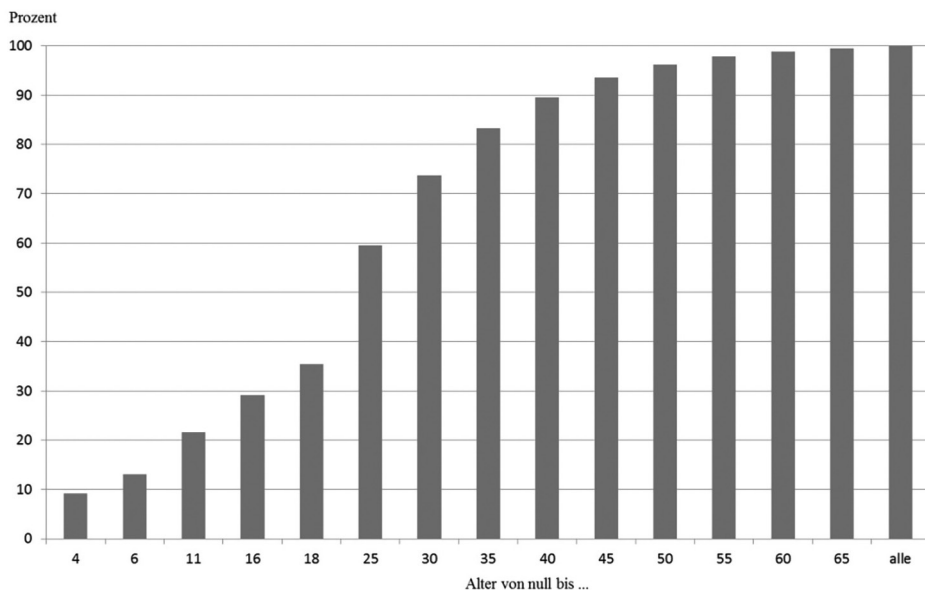


Quelle: BAMF (2016).

Betrachtet man das Geschlecht und die Altersstruktur, so stellt man fest, dass die Flüchtlinge überwiegend männlich und recht jung sind: Rund zwei Drittel der Asylbewerber sind männlich und annähernd 60 Prozent von ihnen haben ein Alter von unter 25 Jahren. Dagegen ist der Anteil der über 50-jährigen kaum größer als zwei Prozent (Abbildung 4).

Dieser Befund erklärt sich wahrscheinlich dadurch, dass es oft junge Männer sind, die sich auf den beschwerlichen und teilweise gefährlichen Weg nach Europa machen mit dem Ziel, ihre Familien nachzuholen, sobald sie in Westeuropa Fuß gefasst haben. Das gibt einen Anlass zur Vorsicht gegenüber der Einschätzung der langfristigen Folgen der Zuwanderung, sowohl was das Alter als auch was das Geschlecht der Zuwanderer betrifft. Denn hier können sich in der Folge des Familiennachzugs noch erhebliche Veränderungen ergeben.

Abbildung 4: Altersstruktur der Asylbewerber, Januar bis Juli 2016, Alter: null bis ...



Quelle: BAMF (2016).

### 3. Qualifikationsstruktur

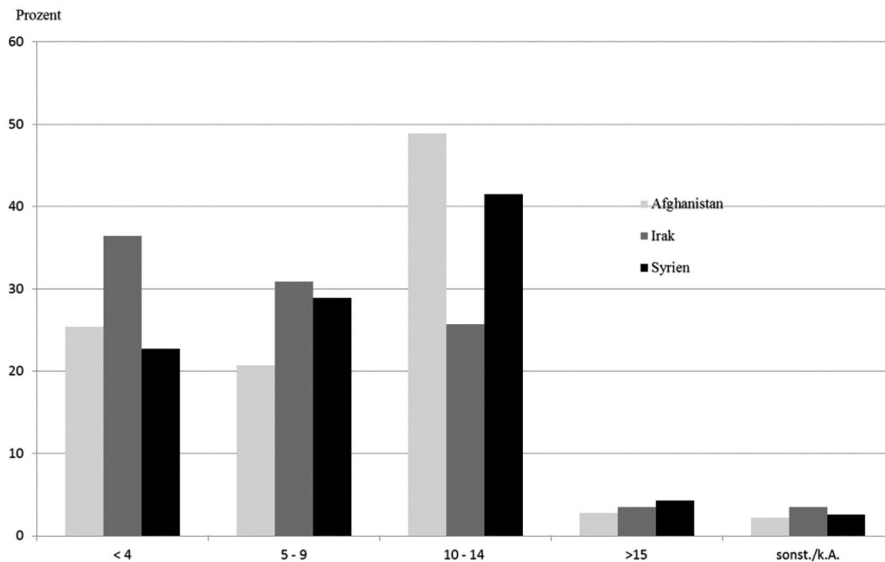
Ungeachtet der anfangs dominierenden Willkommenskultur hat die Zuwanderung auch in Deutschland kontroverse und zum Teil sogar erhitzt geführte Debatten ausgelöst. Neben den üblichen Differenzen über die Einschätzung der Folgen des Zuzugs aus Ländern mit einer anderen Kultur, Religion und Staatsverfassung ging es auch um die Kosten und Nutzen, die kurz- und langfristig zu erwarten sind. Während unstrittig ist, dass der Zuzug kurzfristig zunächst mit erheblichen Kosten verbunden ist, werden mittelfristig teilweise positive Multiplikatoreffekte erwartet (vgl. Brühl, 2016; Fratzscher/Junker, 2015; 2016; Shekhar et al., 2016; kritisch hierzu: Schultewolter/van Suntum, 2016), während in der langen Frist vor allem demographische Effekte im Vordergrund stehen (vgl. Bonin, 2015). Letzteres speist sich aus der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, welche vor allem vor dem Hintergrund der größtenteils umlagefinanzierten Sozialpolitik ausgesprochen problematisch ist, worauf die Deutsche Bundesbank wiederholt hingewiesen hat (vgl. Bundesbank, 2016). Die Hoffnung

einiger Beobachter richtet sich entsprechend auf das geringe Durchschnittsalter der Flüchtlinge sowie auf die größere Fertilität in den Herkunftsländern. Diese Hoffnung setzt voraus, dass es zu einem Familiennachzug kommt, dass die Fertilität auch nach der Übersiedlung groß bleibt und dass die Flüchtlinge in Deutschland dauerhaft in den Arbeitsmarkt und – vor allem mit Blick auf deren Nachkommen – in die Gesellschaft integriert werden können. Leider sind die Erfahrungen mit der Integration von Zuwanderern aus Nordafrika, der Türkei sowie dem Nahen und Mittleren Osten in dieser Hinsicht nicht ermutigend. Während es – auch in Deutschland – viele Beispiele einer hervorragend gelungenen Integration gibt, die zum Teil bis in die Eliten von Politik, Wirtschaft und Kultur hineinführen, sieht der durchschnittliche Integrationserfolg lediglich bescheiden aus. Dabei gelingt die Integration der vornehmlich türkischstämmigen muslimischen Zuwanderer in Deutschland noch vergleichsweise gut, wenn man dies beispielsweise mit den vorwiegend nordafrikanischen Zuwanderern in Frankreich oder Belgien vergleicht – unabhängig von den zugrundeliegenden Ursachen. Auch in Deutschland haben sich viele Stadtviertel fast völlig von der deutschen und westlichen Kultur abgekoppelt: Beispielhaft stehen hierfür der Berliner Bezirk Neukölln oder der Duisburger Stadtteil Marxloh. Die Lebensbedingungen in diesen Vierteln verringern den Anreiz zum Spracherwerb und zur Integration in die Gepflogenheiten der westlichen Kultur ebenso wie die Akzeptanz ihrer Werthaltungen. Dies erklärt teilweise, warum die Integration der in Deutschland geborenen Nachkommen von Zuwanderern oft schlechter gelingt als jene ihrer Elterngeneration. Das auf diesem Weg innerhalb der deutschen Mehrheitsgesellschaft oft verliehene Stigma hat auch bei guten Sprachkenntnissen vielfach eine bewusste oder unbewusste Abwendung von der westlichen Kultur zur Folge. Die betroffenen Personen erleben nicht zu Unrecht das Gefühl, von den Vorteilen dieser Kultur ausgeschlossen zu sein, die damit verbundene Eigenleistung aber dennoch erbringen zu sollen. Dies induziert eine wechselseitige Verstärkung der Stigmatisierung seitens der einheimischen Bevölkerung mit der nachlassenden Integrationsanstrengung seitens der Zuwanderer. Diese wechselseitige Verstärkung kann begründet als ein Teufelskreis der Desintegration bezeichnet werden. Die Aufgabe der staatlichen Integrationspolitik muss deshalb sein, primär diesen Teufelskreis zu verhindern und ihn dort, wo er bereits entstanden ist, zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund wird man die in den westeuropäischen Zuwanderungsländern bisher betriebene Integrationspolitik gründlich überdenken müssen. Das sollte zügig erfolgen, da sich der Teufelskreis der Desintegration zwar schnell schließen kann, aber nur schwer beseitigen

lässt, wenn er etabliert ist. Eine erfolgreiche Integration ist jedoch an wesentliche Voraussetzungen gebunden. Um zu einem Teil der westlichen Gesellschaft zu werden ist die Integration in den Arbeitsmarkt und – für Kinder und Jugendliche – eine Integration in das nationale Bildungssystem unverzichtbar, weil diesbezüglich bestehende Mängel in der Regel die Zuweisung gesellschaftlicher Stigmata nach sich ziehen. Dies ist ein generationenübergreifendes Problem: Misslingt die Integration der ersten Generation der Zuwanderer wird auch die Integration ihrer Nachfahren problematisch, da unter diesen Bedingungen voraussichtlich Konflikte zwischen der Kultur und dem Wertesystem des Elternhauses und dem des Umfeldes in der Schule und den Freundes- und Bekanntenkreisen auftreten werden. Eine Integration der Zuwandernden wird umso eher erfolgreich sein, je die hierfür erforderlichen Voraussetzungen, wie der Besitz von Sprachkompetenz, Bildung und beruflicher Qualifikation ausgeprägt sind. Daher ist eine empirische Bestandsaufnahme in dieser Hinsicht besonders wichtig. Während man im Hinblick auf den Bildungs- und Qualifikationsstand auf dem Höhepunkt der Flüchtlingswelle des Jahres 2015 vielfach optimistische Stimmen hörte (vgl. Hinte/Rinne/Zimmermann, 2015), sind die sich darauf aufbauenden Hoffnungen inzwischen einer Ernüchterung gewichen. Der in jener Zeit häufig adressierte „Arzt aus Aleppo“, der in Deutschland dringend benötigt wird, dürfte nach den Informationen, die gegenwärtig vorliegen, die empirische Ausnahme sein. Fast 23 Prozent der Asylbewerber aus Syrien haben eine kürzere Schulbildung als vier Jahre und damit höchstens eine Primarstufenbildung. Gut 16 Prozent der Zuwanderer aus Syrien besuchten sogar keine Schule (vgl. Worbs/Bund, 2016, S. 7). Für die Flüchtlinge aus dem Irak und aus Afghanistan ist der Befund noch negativer. Von den Flüchtlingen aus Afghanistan verfügen 44 Prozent lediglich über eine primäre Schulbildung von höchstens vier Jahren, wobei 18 Prozent keine Schulbildung genossen haben. Die Flüchtlinge aus dem Irak haben sogar zu 26 Prozent keine Schulbildung und 62 Prozent haben höchstens eine primäre Schulbildung von vier Jahren (Abbildung 5) (vgl. Worbs/Bund, 2016, S. 4). Diese Erkenntnisse decken sich im Wesentlichen mit anderen Befunden (siehe etwa: Rich, 2016). Einer aktuellen Studie von Ceritoglu u.a. (2015) auf der Basis der Befragungen von Flüchtlingen in türkischen Flüchtlingscamps zufolge waren über 16 Prozent der Flüchtlinge Analphabeten und weniger als 35 Prozent verfügten lediglich über eine primäre Schulbildung. Hanushek und Wößmann (2015) zeigen zudem, dass der mit den jeweiligen Schulabschlüssen verbundene Kompetenzerwerb in den Herkunftsländern der Flüchtlinge meist nicht mit dem westeuropäischen Standard vergleichbar

ist, so dass die Mängel in den Kernkompetenzen Lesen, Schreiben und Mathematik offenbar noch größer sind als dies der jeweilige Schulabschluss signalisiert.

**Abbildung 5: Schulbildung von Flüchtlingen in Deutschland in Jahren**

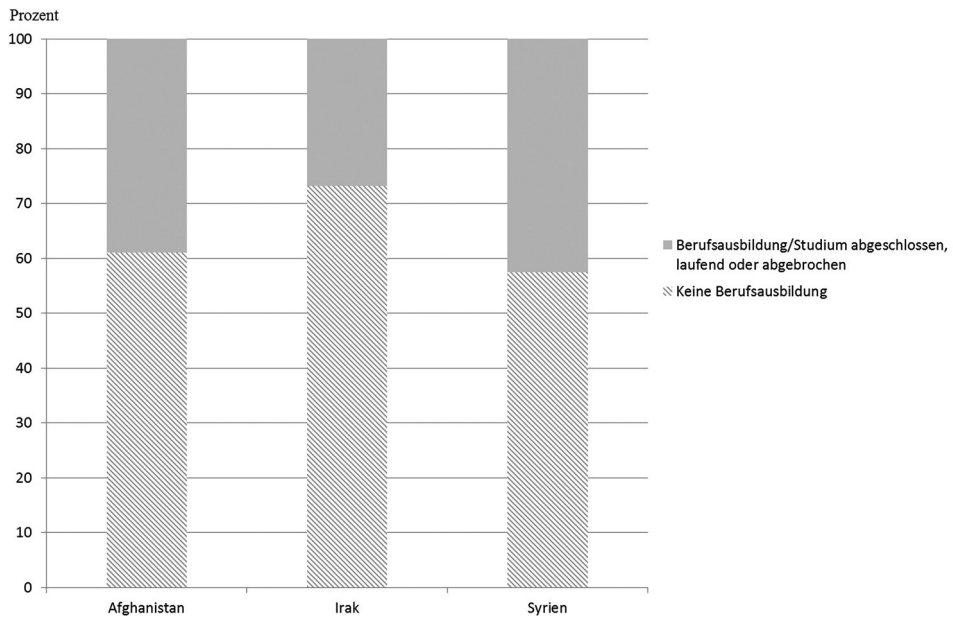


Quelle: Worbs/Bund (2016).

Was ihre berufliche Qualifikation betrifft, haben 57,5 Prozent der syrische Zuwanderer weder eine abgeschlossene Berufsausbildung noch ein Studium absolviert und haben diese auch nie begonnen. Im Fall afghanischer Flüchtlinge gilt dies für gut 61 Prozent und im Fall irakischer Flüchtlinge gar für über 73 Prozent (Abbildung 6). Zu diesen Befunden muss einschränkend hinzugefügt werden, dass sie auf Jahresdaten bis 2014 beruhen und daher nicht zwingend die Situation der gegenwärtigen Zuwanderung widerspiegelt. Es gibt jedoch wenig Hinweise darauf, dass die Qualifikationsstruktur der gegenwärtigen Flüchtlinge sich grundlegend hiervon unterscheidet. Die Integrationserfolge in den Arbeitsmarkt betreffend, zeigt eine Untersuchung von Battisti und Felbermayr (2015) das folgende Bild (Tabelle 1): Während im Jahr 2013 einheimische Deutsche eine Arbeitslosenquote von fast 5,5 Prozent aufwiesen, betrug die Arbeitslosenquote bei Migranten 10,3 Prozent. Dabei ist interessant, dass die spezifische Arbeitslosenquote bei Zuwanderern aus dem westlichen Kulturkreis (Definition s. Battisti/Felbermayr, 2015) mit 5,1 Prozent sogar unter jener der einheimischen

Bevölkerung lag, während sie bei den Zuwanderern aus einem nichtwestlichen Kulturkreis 13 Prozent betrug.

**Abbildung 6: Berufliche Qualifikation von Flüchtlingen in Deutschland**



Quelle: Worbs/Bund (2016).

Der Anteil jener, die über kein Arbeitseinkommen verfügen, weil sie entweder arbeitslos sind oder aus anderen Gründen keiner Arbeit nachgehen, betrug im gleichen Zeitraum gut 16 Prozent für Einheimische und knapp 24 Prozent für Zuwanderer. Auch hier ist wiederum der Anteil bei den Zuwanderern aus einem westlichen Kulturkreis kleiner als jener bei Einheimischen, bei den Zuwanderern aus einem nichtwestlichen Kulturkreis ist er jedoch viel größer. Bei den Letzteren spielt auch der Zeitpunkt der Zuwanderung eine erhebliche Rolle. So verfügten 27,5 Prozent der Zuwanderer aus dem nichtwestlichen Kulturkreis über kein eigenes Arbeitseinkommen. Von diesen blieben aber jene, die nach 2007 eingewandert waren, sogar fast 43 Prozent ohne eigenes Arbeitseinkommen – also annähernd die Hälfte der Zugewanderten. Zwar muss der letztere Befund mit Vorsicht interpretiert werden, weil nicht geklärt ist, was der Grund für den geringen Beschäftigungsstand der nach dem Jahr 2007 Eingewanderten ist. Jedoch ist das Bild der Bildungs- und Qualifikationsstruktur nicht ermutigend. Nimmt man die Schwierigkeiten einer



gesellschaftlichen Integration der Menschen aus diesen betroffenen Regionen hinzu, wird offensichtlich, dass es großer Anstrengungen und eines grundlegenden Umdenkens bedarf, um die Zuwanderung mittel- bis langfristig erfolgreich zu gestalten. Die einfachen Hoffnungen, dass eine Zuwanderung über Multiplikatoren gestützte wirtschaftliche Wachstumsimpulse auslösen und darüber hinaus die demographischen Probleme Deutschlands lindern oder lösen kann, müssen vor dem Hintergrund der offenliegenden Fakten relativiert werden.

**Tabelle 1: Spezifische Arbeitslosenquoten und eigenes Arbeitseinkommen [%]**

Bevölkerungsgruppe	Arbeitslosenquote	Anteil ohne Arbeitseinkommen
Einheimische	5,49	16,13
Migranten	10,31	23,63
Migranten „West“	5,05	15,67
Migranten „Nicht-West“	13,02	27,5
Migranten „Nicht-West“ und Zuwanderung nach 2007	12,45	42,60

Quelle: Battisti/Felbermayr (2015), S. 44.

#### 4. Rechtliche Hintergründe der Beschäftigung von Flüchtlingen

Die rechtlichen Bedingungen für eine Arbeitsaufnahme in Deutschland sind kompliziert. Es ist ein offensichtliches Ziel des Gesetzgebers, Flüchtlinge mit einer längerfristigen Bleibeperspektive von solchen mit einem voraussichtlich nur vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland zu unterscheiden. Ob dies gelingt, sei dahingestellt. Ca. 80 Prozent der Flüchtlinge planen laut BAMF einen längerfristigen Aufenthalt und die rechtlichen Schranken für Abschiebungen sind hoch gesetzt. Zunächst werden anerkannte Asylbewerber von nicht anerkannten Flüchtlingen unterschieden. Während die erste Gruppe uneingeschränkt arbeiten darf, ist der zweiten Gruppe der Zugang zum Arbeitsmarkt in verschiedener Hinsicht erschwert. Im Einzelnen sind die Voraussetzungen in den §§ 47 sowie 59–61 des Asylgesetzes (AsylG), den §§ 39, 40, 60a sowie 61 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) sowie in den §§ 26 und 32 der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (BeschV) geregelt. Die Tabelle 2 gibt einen

Überblick über die wichtigsten Vorschriften (siehe für eine Zusammenfassung: BAMF, 2016). In den ersten drei Monaten nach der Einreise ist keine Arbeitsaufnahme möglich. Da die Asylverfahren in der Regel länger als drei Monate dauern, gehören fast alle Bewerber vorübergehend der Kategorie „nicht anerkannte Asylbewerber“ an. Als solche sind sie unselbstständig nur unter strengen Bedingungen arbeitsberechtigt und unterliegen einer „Vorrangprüfung“ der Arbeitsagentur, welche prüft, ob der in Rede stehende Arbeitsplatz nicht durch einen deutschen oder einen EU-Arbeitnehmer ausgefüllt werden kann. Darüber hinaus kann niemand eine Arbeit aufnehmen, der zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichtet ist. Da Personen aus so genannten „sicheren Herkunftsländern“ stets zum Wohnen in Aufnahmeeinrichtungen verpflichtet sind, ist für sie eine Arbeitsaufnahme nicht möglich. Weiterhin dürfen Personen, deren Einreise auf den Bezug von Sozialleistungen abzielt, sowie solche, die sich eine Aufenthaltsberechtigung oder Duldung durch Angabe einer falschen Staatsangehörigkeit zu erschleichen versucht haben, ebenfalls keine Arbeit aufnehmen. Selbstständig arbeiten dürfen lediglich geduldete Personen, aber auch diese benötigen eine Genehmigung der Ausländerbehörde.

**Tabelle 2: Gruppen von Flüchtlingen und Arbeitserlaubnis**

Anerkannte Asylbewerber	Nicht anerkannte Asylbewerber	
Grundsätzlich uneingeschränkt berechtigt zur Aufnahme selbstständiger oder unselbstständiger Arbeit.	Noch im Verfahren: „Aufenthaltsgestattung“	Antrag abgelehnt, aber nicht abgeschoben: „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“; kurz: „Duldung“
	Unter bestimmten Bedingungen Recht zur Aufnahme unselbstständiger Arbeit; selbstständige Arbeit nicht erlaubt.	Unter bestimmten Bedingungen Recht zur Aufnahme unselbstständiger Arbeit; selbstständige Arbeit vorbehaltlich einer Genehmigung der Ausländerbehörde erlaubt.
	Ab drei Monaten nach Einreise bei Aufenthaltsgestattung und drei Monate nach Aussprechen der „Duldung“ unter den folgenden Bedingungen berechtigt zu einer unselbstständigen Arbeit: a) Genehmigung der Ausländerbehörde (Einzelfallentscheidung); b) Zustimmung der Arbeitsagentur auf Basis einer „Vorrangprüfung“ (nur erforderlich in den ersten vier Jahren des Aufenthalts); c) Person gehört nicht zu dem Kreis von Personen, welche: – zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichtet sind; – aus sogenannten „sicheren Herkunftsländern“ stammen; – eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen; – eine falsche Staatsangehörigkeit vorgetäuscht haben.	

Quelle: eigene Darstellung.

Ist ein Asylverfahren mit einer Anerkennung abgeschlossen, gibt es keine Beschränkungen für eine selbständige oder unselbständige Arbeit. Allerdings bedeuten diese Regelungen nach dem jetzigen Stand, dass Flüchtlingen über einen langen Zeitraum die Aufnahme einer Arbeit nicht möglich ist. In dieser Hinsicht stehen politische Ziele, wie ein ordnungsgemäßes Asylverfahren und eine schnelle Arbeitsaufnahme, in einem Konflikt zueinander. Nachdem sich Ende 2015 um beschleunigte Verfahren bemüht wurde, musste eingesehen werden, dass ein effektives Verfahren auf einer rechtsstaatlichen Grundlage nur schwer in wenigen Monaten oder Wochen zu gewährleisten ist. Das gilt insbesondere im Falle von Bewerberzahlen wie jenen, mit denen seit 2015 konfrontiert wurde. Es erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll, die Regelungen für nicht anerkannte Flüchtlinge zu lockern. Das gilt auch für den Fall, dass Personen eine Arbeit annehmen, bei denen sich im Folgenden erweist, dass sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden können. Man sollte dann in den Fällen einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration alternative Wege für eine Legalisierung ihres Verbleibs zum Nutzen aller Beteiligten suchen, um gesellschaftliche Wohlfahrtsverluste zu vermeiden. In der Regel ist ein Zugang zu dem deutschen Arbeitsmarkt aufgrund der Qualifikationsprobleme aber unabhängig davon schwer. Für einen Großteil der Flüchtlinge ist der ohnehin in vielen Industrieländern seit längerer Zeit angespannte Arbeitsmarkt für gering qualifizierte Arbeitnehmer der für sie relevante Markt. Hier stellt sich die Frage, ob, unter welchen Bedingungen und mit welchen Konsequenzen eine zukünftige Integration aussichtsreich ist.

## 5. Arbeitsmarkteffekte und Mindestlohn

In diesem Abschnitt werden die Effekte der Zuwanderung auf dem Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Beschäftigte vor dem Hintergrund der im Jahr 2015 eingeführten Mindestlohnregeln analysiert. Hierzu nehmen wir an, dass das Arbeitsangebot  $N_i^S$  der inländischen ebenso wie das Arbeitsangebot  $N_a^S$  der ausländischen Arbeitskräfte unelastisch ist. In einem ersten Szenario nehmen wir weiterhin an, dass die Arbeitsnachfrage  $N^d$  homogen bezüglich inländischer und ausländischer Arbeitskräfte sei. In diesem Szenario ist die Substitutionselastizität  $\sigma$  des Einsatzes von inländischen und ausländischen Arbeitskräften wegen der Homogenitätssannahme unendlich groß. Zugleich unterstellen wir einen wettbewerblichen Arbeitsmarkt, so dass die Arbeitsnachfrage dem in  $N$  fallenden Wertgrenzprodukt

der Arbeit entspricht. Unter diesen Bedingungen müssen die gleichgewichtigen Lohnsätze  $w_i^e$  für inländische und  $w_a^e$  für ausländische Arbeitskräfte identisch sein,

so dass gilt:  $\frac{w_a^e}{w_i^e} = 1$ . Es gelte ein Mindestlohn  $w^M$ , zu dem sich vor der Zuwande-

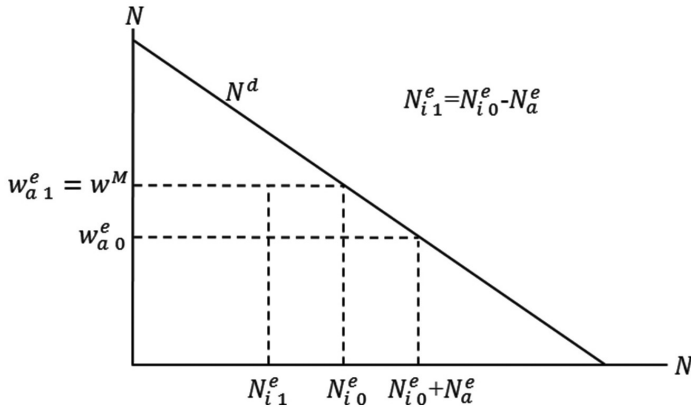
rung die inländische Beschäftigungsmenge  $N_{i0}^e$  ergibt (Abbildung 6). Kommt es zu einer Zuwanderung, wird der Markt keine zusätzliche Beschäftigung für die zugewanderten Personen bieten, solange der Mindestlohn bereits vor der Zuwanderung bindend war und unverändert für einheimische wie für zugewanderte Arbeitskräfte gleichermaßen gilt. In diesem Fall entsteht eine zusätzliche Arbeitslosigkeit in der Höhe der Zuwanderung, was in der Praxis bedeutet, dass vor allem die Zuwandernden in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden. Die offensichtliche Lösung des Problems ist eine Abschaffung des Mindestlohnes oder eine Senkung des Mindestlohnes auf das Niveau  $w_{a0}^e$ , zu dem alle zugewanderten Arbeitskräfte eine Beschäftigung finden. Das bedeutet allerdings wegen der unendlich großen Substitutionselastizität, dass auch die inländischen Arbeitnehmer zu dem geringeren Lohn  $w_{a0}^e$  arbeiten müssen, was für sie mit Nutzenverlusten verbunden ist. Um diesem Effekt zu begegnen, wurde aus der Politik und von Verbänden gefordert, den Mindestlohn für die Migranten auszusetzen, ihn für die inländischen Arbeitskräfte allerdings aufrechterhalten. Die Effekte einer dieser Maßnahme sind ebenfalls in Abbildung 6 sichtbar. Um die Analyse zu erleichtern nehmen wir eine Anpassung an das neue Gleichgewicht in zwei Schritten an: Zunächst wird nach einer Aufhebung der Mindestlohnbindung für zugewanderte Arbeitskräfte deren Lohnsatz solange sinken, bis alle von ihnen Beschäftigung gefunden haben. Letzteres ist bei  $w_{a0}^e$  der Fall, und die Beschäftigung steigt dabei zunächst genau um die Höhe  $N_a^S$  der Zuwanderung. Das kann aber unter der Bedingung unendlicher Substitutionselastizität kein endgültiges Gleichgewicht sein, weil wir in diesem Gleichgewicht zwei unterschiedliche Lohnsätze  $w^M > w_a^e$  für eine homogene Arbeitsleistung unter Wettbewerbsbedingungen hätten, was die Gleichgewichts-

bedingung  $\frac{w_a^e}{w_i^e} = 1$  verletzt. Daher werden die teureren inländischen Arbeitskräfte

– annahmegemäß in einem zweiten Schritt – in jener Menge  $N_a^S$  entlassen, in der die zugewanderten Arbeitskräfte eingestellt wurden. Die inländische Beschäftigung sinkt dadurch von  $N_{i0}^e$  auf  $N_{i1}^e = N_{i0}^e - N_a^S$ . Weil mit diesem Beschäftigungsabbau ein Wiederanstieg des Wertgrenzprodukts der Arbeit verbunden ist, steigt

im Zuge des Beschäftigungsabbaus der dann für inländische wie ausländische Arbeitskräfte geltende Lohn wieder auf das Mindestlohnniveau  $w^M$ .

Abbildung 6: Arbeitsmarkteffekte von Migration und Mindestlohn



Quelle: eigene Darstellung.

Das Ergebnis einer Aussetzung des Mindestlohnes für Flüchtlinge unter der Bedingung unendlicher Substitutionselastizität ist ernüchternd. Es werden quantitativ in Höhe einer Zuwanderung die inländischen durch ausländische Arbeitskräfte ersetzt, so dass für jeden Zuwanderer genau ein inländischer Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz verliert. Ein auf den ersten Blick überraschender Nebeneffekt ist, dass sich der gleichgewichtige Lohnsatz für zugewanderte Arbeitnehmer auf dem Mindestlohnniveau einpendelt, obwohl der Mindestlohn formalrechtlich für diese Personengruppe aufgehoben wurde. Die Wirkung der Aussetzung des Mindestlohnes für eine Personengruppe unter der Bedingung unendlicher Substitutionselastizität besteht darin, dass inländische Arbeitnehmer durch ausländische Arbeitnehmer ersetzt werden. Will man unter diesen Bedingungen eine beschäftigungshemmende Wirkung des Mindestlohnes verhindern, gibt es dafür ein Instrument: Abschaffung oder Reduzierung des Mindestlohns für alle. Die Folge ist ein Absinken des Lohnniveaus für alle, für inländische ebenso wie für ausländische Arbeitnehmer. Jedoch ist der Preis eines Verzichts auf die allgemeine Abschaffung oder Absenkung des Mindestlohnes voraussichtlich noch größer: Er besteht aus einem Verzicht auf eine Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt, und das ist mit einem Verzicht auf die Integration dieser Menschen in die Gesellschaft verbunden – mit unabsehbaren Folgen. Dieses Ergebnis gilt in seiner strikten Form

allerdings nur für den Grenzfall einer unendlichen Substitutionselastizität. Nun wird das Aussetzen des Mindestlohnes für Migranten aber deshalb diskutiert, weil Migranten gegenüber den inländischen Arbeitskräften Nachteile aufweisen, also beide nicht qualitativ homogen sind. Sie sprechen die inländische Sprache meist nicht oder kaum und ihr allgemeines sowie ihr branchenspezifisches Humankapital ist in der Regel kleiner als jenes der inländischen geringqualifizierten Arbeitskräfte. Darüber hinaus verfügen sie über kein betriebspezifisches Humankapital. Schließlich können Insider-Outsider-Effekte relevant werden, da die beschäftigten Arbeitnehmer über Betriebsräte, Gewerkschaften und informelle Kanäle einen Einfluss auf die Personalentscheidungen ihrer Betriebe ausüben und zum Beispiel einen Austausch der eingesessenen durch externe Arbeitnehmer teilweise verhindern können. Soweit diese Bestandsaufnahme zutrifft, ist die Annahme einer unendlichen Substitutionselastizität nicht plausibel. In dem Maße, in dem  $\sigma < \infty$  gilt, können die Lohnsätze im Gleichgewicht dauerhaft voneinander abweichen,

so dass  $\frac{w_a^e}{w_i^e} < 1$  wird. Nehmen wir in einem zweiten Szenario den Grenzfall  $\sigma = 0$

an. Unter dieser Bedingung ergeben sich unabhängig voneinander zwei Beschäftigungsmengen  $N_i^s$  zum Mindestlohn  $w^M$  sowie  $N_a^s$  zum Gleichgewichtslohn  $w_a^e$ . Letzterer könnte theoretisch auch oberhalb von  $w^M$  liegen könnte, was aber unter den gegebenen Umständen nicht plausibel ist, so dass in der Regel  $w_a^e / w^M < 1$  gelten dürfte. Die zusätzliche Beschäftigung der Migranten wird in diesem Falle durch die auf die Migranten beschränkte Aussetzung des Mindestlohnes ermöglicht, ohne dass dadurch inländische Beschäftigung verloren ginge. Auch das zweite Szenario ist ein Grenzfall. Es gilt, dass die auf Migranten beschränkte Abschaffung des Mindestlohnes eine zweitbeste Lösung darstellt, sofern die Aufrechterhaltung des Mindestlohnes für Inländer nach wie vor die Beschäftigung beschränkt. Allerdings ist die Substitutionselastizität in der Regel weder null noch unendlich. Unter diesen Bedingungen wird eine auf die Migranten beschränkte Abschaffung oder Absenkung des Mindestlohnes stets Verdrängungseffekte zur Folge haben. Empirisch war die Substitutionselastizität zwischen Einheimischen und zugewanderten Arbeitnehmern in Deutschland in den letzten Jahrzehnten nicht Null, aber auch nicht unendlich hoch. In zwei Studien von D'Amuri et al. (2010) mit Daten zwischen 1975 und 2001 sowie Felbermayr et al. (2010) mit Daten von 1984 bis 2005 sind die Autoren in ihren Schätzergebnissen weit voneinander entfernt. Die inversen Werte der Substitutionselastizität von inländischen Arbeitskräften und

Zuwanderern betragen zwischen 0,02 und 0,14, wodurch die Schätzung für die Substitutionselastizität zwischen 7,4 und 50 beträgt. Beide Autoren kommen allerdings in ihren Schätzungen zu dem Ergebnis, dass die Inverse der Substitutionselastizität signifikant verschieden von Null auf einem Signifikanzniveau von kleiner als 5% ist. Daher kann die Hypothese, dass die Substitutionselastizität unendlich groß ist, stets abgelehnt werden. Dieser Eindruck wird durch Erfahrungen mit syrischen Flüchtlingen in der Türkei gestützt. Ceritoglu et al. (2015) folgend verursacht der Zustrom von syrischen Flüchtlingen signifikante Verdrängungseffekte auf dem türkischen Arbeitsmarkt. Werden die Verdrängungseffekte durch diskriminierende Mindestlohnregelungen flankiert, muss damit gerechnet werden, dass sie sich verstärken und ein erhebliches Konfliktpotenzial entfalten können. Deshalb wird es problematisch sein, wenn die Politik die Mindestlöhne nur für Flüchtlinge aussetzt, für andere aber und vor allem für geringqualifizierte einheimische Arbeitnehmer nicht. Hinzu kommt ein weiterer Effekt, der die positiven Wirkungen einer teilweisen Abschaffung oder Reduzierung des Mindestlohns vermindern würde: Die umfassende soziale Grundsicherung in Deutschland induziert einen Reservationslohn, unterhalb dessen es sich aus einer individuellen Perspektive nicht lohnt, eine Arbeit anzunehmen. Mit dem Mindestlohn wird auch im Fall einer Vollzeitbeschäftigung die Höhe der Grundsicherung in vielen Einzelfällen nicht erreicht. Dies gilt insbesondere für Familien mit Kindern. Unter diesen Bedingungen wirkt der mit der Grundsicherung verbundene Reservationslohn ebenfalls wie ein Mindestlohn, und zwar gleichermaßen für Inländer wie für Zugewanderte. Gerade Letztere gelangen dadurch schnell in einer Armuts- und Integrationsfalle, weil sie das Grundsicherungsniveau nicht überschreiten werden und weil sie keine Integration in den Arbeitsmarkt und damit auch in die Gesellschaft erreichen. Auf der Makroebene hat dies den oben beschriebenen Teufelskreis der Desintegration zur Folge. Insgesamt muss festgestellt werden, dass eine Aussetzung des Mindestlohns für Flüchtlinge im besten Falle ein stumpfes Schwert ist und im schlimmsten Falle das Gegenteil von dem erzeugt, wofür sie vorgenommen wurde. Ohne eine aktive Integrationspolitik, welche auf einen Spracherwerb sowie den Erwerb von kultureller und fachlicher Kompetenz setzt und diese Sanktionen bewehrt durchsetzt, scheint ein Integrationserfolg grundsätzlich fraglich.



## 6. Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Erinnern wir uns an einige grundlegende Fakten: Wir haben es mit einem großen Anteil von Flüchtlingen zu tun, welche keine oder nur eine rudimentäre Schulbildung erhalten haben. Deutschlands Arbeitsmarkt erhebt vergleichsweise hohe fachliche und persönliche Ansprüche an alle beteiligten Anbieter und Nachfrager und unterliegt den rechtlichen Schranken des Mindestlohngesetzes sowie den als Mindestlohn wirkenden Schranken der sozialen Grundsicherung. Angesichts dieser Fakten wird deutlich: Ein großer Teil der in Deutschland bleibenden Flüchtlinge wird dauerhaft nicht in den regulären ersten Arbeitsmarkt in Deutschland integriert werden. Dies betrifft ein Viertel bis ein Drittel aller erwachsenen Flüchtlinge. Das ist eine bittere Einsicht, die vielleicht fatalistisch erscheint; aber daran wird nichts zu ändern sein. Es wird darum gehen müssen, die negativen Folgen nicht zu ändernder Umstände zu begrenzen. Hierbei sind zwei Fakten von Bedeutung:

- Die flankierende Gesellschaftspolitik sollte gewährleisten, dass der nicht in den ersten Arbeitsmarkt integrierbare Teil der Flüchtlinge dennoch in die Gesellschaft integriert wird und sich nicht im Rahmen des beschriebenen Teufelskreises der Desintegration von der deutschen und der westlichen Gesellschaft abwendet.
- Die Gesellschafts- und Bildungspolitik muss darauf hinwirken, dass die Nachkommen dieser Flüchtlinge lediglich geringe Bildungsnachteile gegenüber den Nachkommen anderer Flüchtlinge und einheimischer Personen haben. Denn die Integration dieser Generation ist besonders wichtig. Für einen Erfolg ist es erforderlich, dass die Eltern dieser Nachkommen vorbehaltlos die Integration ihrer Kinder in die westliche Gesellschaft sowie in die schulische Erziehung ihrer Kinder akzeptieren.

Damit bedingen sich beide Aspekte gegenseitig.

Ansprüche an die Integrationspolitik sind leichter formuliert als in die Realität umgesetzt. Es gibt viele Erfahrungen, welche zeigen, wie Bemühungen in der Praxis scheitern können. So gehört das deutsche Bildungssystem bei aller sonstigen Leistungsfähigkeit zu einem der sozial undurchlässigsten innerhalb der OECD-Staaten. Dies zu ändern ist bereits ohne die Flüchtlingsfrage eine große Herausforderung. Ihr darf nicht länger ausgewichen werden. Nur mit einer größeren Durchlässigkeit des deutschen Bildungssystems können die Bildungschancen der Flüchtlingskinder auf ein akzeptables Maß vergrößert werden. Aber auch



den Flüchtlingen muss eine aktive Integrationsanstrengung und der unbedingte Wille zu einer Eingliederung sowie vor allem der ihrer Kinder abverlangt werden. Damit muss eine kommunizierte Abkehr von falsch verstandener Toleranz gegenüber einer integrationsfeindlichen Haltung verbunden sein. Grundsätzlich fordert eine Integration in die westliche Gesellschaft jedem Beteiligten ein großes Maß an Toleranz gegenüber unterschiedlichen Lebensentwürfen ab. Aber die Toleranz muss stets an der Intoleranz ihr Ende finden. So darf nicht toleriert werden, wenn im Namen einer kulturellen Diversität der Respekt vor dem anderen Geschlecht sowie vor anderen Religionen, persönlichen oder sexuellen Orientierungen oder ähnliches geopfert wird. Dies sowie die uneingeschränkte Pflicht zu einem Spracherwerb müssen kommunizierte Elemente der gesellschaftlichen Integration sein, welche nicht verhandelbar sind. Allerdings: Wenn den Flüchtlingen dies abverlangt wird, dann müssen sie umgekehrt auch sehen können, dass ihnen die Türen zu allem, was unsere Gesellschaft ausmacht, in einem gleichen Maß offen stehen wie jedem hier Geborenen. Wenn dies nicht der Fall ist, sinkt die Akzeptanz von dem, was den Menschen abverlangt wird. Die besondere Schwierigkeit bei den Flüchtlingen, die über nur eine geringe Schulbildung verfügen, besteht darin, dass dies inhaltlich nicht leicht zu vermitteln ist und dass diese Vermittlung im Wege einer Integration in den Arbeitsmarkt in der Regel nicht möglich sein wird. Hier werden Phantasie und unkonventionelle Maßnahmen erforderlich sein. Das Instrument der Maßnahmen für Arbeitsbeschaffung oder andere Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung sollten – bei allen schlechten Erfahrungen in anderen Zusammenhängen – dabei nicht tabu sein. Diese sind zwar keine Erstbest-Maßnahmen, aber unter der Bedingung, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht möglich ist, könnten sie mittel- bis langfristig zweitbeste Lösungen darstellen. Dies gilt allerdings lediglich für das Viertel bis Drittel der Flüchtlinge, deren erfolgreiche Arbeitsmarktintegration auf Dauer unwahrscheinlich ist. Für die Übrigen kommt es darauf an, schnelle und effektive Wege in den Arbeitsmarkt zu öffnen (Geis/Orth, 2015). Dabei stellt die Flüchtlingsproblematik die neuen Mindestlohnregelungen in Frage, weil jene Flüchtlinge, welche dauerhaft in Deutschland bleiben, das inländische Arbeitsangebot langfristig erhöhen werden. Wie gezeigt, werden auch die meisten jener, die in den Arbeitsmarkt integrierbar sind, eher gering qualifiziert sein und über keine Erfahrungen am Arbeitsmarkt eines westeuropäischen Staates verfügen. Daher werden auch sie oft kaum in der Lage sein, den Mindestlohn zu erwirtschaften. Allerdings ist eine Abschaffung des Mindestlohnes politisch nicht realistisch. Dennoch wird

von einer differenzierten Aussetzung des Mindestlohnes für Flüchtlinge aus den angeführten Gründen abgeraten. Stattdessen sollte sich die Politik auf Ausnahmen beschränken, die heute in Deutschland bereits existieren, und diese gleichermaßen für inländische Arbeitnehmer wie für Flüchtlinge anwenden. Der Anwendungsbe- reich ist aber beschränkt und für Flüchtlinge nur in den folgenden Punkten relevant:

- Praktikanten, welche an einer Einstiegsqualifizierung oder einer Berufsausbil- dungsvorbereitung teilnehmen (§ 22 Abs. 1, Punkt 1 MiLoG);
- Personen, die sich in einer Berufsausbildung befinden und eine Ausbildungs- vergütung erhalten (§ 22 Abs. 3 MiLoG); und insbesondere
- Personen, die zuvor langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Abs. 1 Sozialgesetz- buch III waren, in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung (§§ 22 Abs. 4 MiLoG).

Die ersten beiden Kriterien betreffen fast ausschließlich junge und ausbil- dungsfähige Personen unter den Flüchtlingen, was jedoch an viele Voraussetzungen gebunden ist. Die betreffenden Personen müssen über Sprachkenntnisse sowie eine gute Schulbildung verfügen. Die Anwendung des dritten Kriteriums scheitert regelmäßig an den Zeiten der registrierten Arbeitslosigkeit. Bei jungen Erwach- senen kann das Problem mit Hilfe einer Flexibilisierung beruflicher Ausbildungs- wege im Rahmen der in Deutschland üblichen dualen Ausbildung wahrscheinlich überbrückt werden. Nach einer intensiven Integrations- und Spracherwerbsphase kann man Flüchtlingen die Möglichkeit bieten, in einem verkürzten Verfahren auf der betrieblichen Ebene eine Qualifikation zu erwerben, welche unterhalb einer ersten beruflichen Qualifikation liegt. Dies beinhaltet dann Fertigkeiten, die bereits zum Einsatz in Unternehmen befähigen, aber noch nicht den Status einer Gesellen- oder Kaufleuteprüfung oder ähnliches erreichen. Nach einer definierten Zeit der Berufserfahrung könnte dies dann – ergänzt durch eine weitere theore- tische Schulung – in einer mittelfristigen Perspektive zu einem regulären Berufs- ausbildungsabschluss aufgestockt werden. Die Vorteile eines solchen Verfahrens liegen vor allem in der unmittelbaren Integration in die Arbeitswelt sowie in der Herabsetzung von Zugangsschwellen zu den beruflichen Ausbildungswegen. Ins- gesamt fördert dies die sprachliche, kulturelle und soziale Kompetenz im neuen Umfeld und verhindert eine Desintegration sowie die Bildung von Parallelgesell- schaften. Dementsprechende Ausbildungswege könnten staatlich gefördert werden. Das könnte möglicherweise sogar budgetneutral realisiert werden, wenn der Staat beispielsweise die sonst fälligen Ausgaben der Grundsicherung an ausbildende Unternehmen zahlt, so dass diese davon einen Teil der Ausbildungskosten sowie

der Ausbildungsvergütung bestreiten können. Diese und ähnliche Maßnahmen sollten zu einer offensiven Integrationsstrategie verdichtet werden, welche zügig und effektiv umgesetzt wird. Je länger die Politik mit einer solchen Strategie wartet, desto größer werden die Kosten einer misslungenen Integration. Es darf keine Zeit verloren werden.

## Literatur

- Andritzky, J., Schmidt, C.M. (2016): Wirtschaftspolitische Implikationen der Flüchtlingsmigration, in: ifo Schnelldienst, 69, S. 15–23.
- BAMF (2016): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Juli 2016, Nürnberg.
- BAMF (2016): Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, Broschüre, abgerufen am 22. August 2016 unter: [www.bamf.de/FAQ-Arbeitsmarktzugang-gefluechtete-Menschen](http://www.bamf.de/FAQ-Arbeitsmarktzugang-gefluechtete-Menschen).
- Battisti, M., Felbermayr, G. (2015): Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, in: ifo Schnelldienst, 68, S. 39–47.
- Bonin, H. (2015): Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 95, S. 262–268.
- Brühl, V. (2016), Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland: Eine Investition in die Zukunft?, in: Wirtschaftsdienst, 96, S. 479–485.
- Bundesbank (2016): Finanzpolitik, in: Monatsbericht August 2016, S. 60–78.
- Ceritoglu, E.; Burcu Gurcihan Yunculer, H.; Torum, H.; Tumen, S. (2015): The Impact of Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design, IZA Discussion Paper No. 9348.
- D'Amori, F.; Ottaviano, G.I.P.; Peri, G. (2010): The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s, in: European Economic Review, 54, S. 550–570.
- Felbermayr, G.; Geis, W.; Kohler, W. (2010): Restrictive Immigration Policy in Germany: Pains and Gains Foregone?, in: Review of World Economics, 146, S. 1–21.
- Fratzscher, M.; Junker, S. (2015): Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition, in: DIW Wochenbericht 45, S. 1083–1088.
- Fratzscher, M.; Junker, S. (2016): Eine wirtschaftswissenschaftliche Perspektive zu Geflüchteten, in: ifo Schnelldienst, 69, S. 7–10.
- Geis, W.; Orth, A.K. (2015): Flüchtlinge. Herausforderungen und Chancen für Deutschland, IW Policy Paper 26/2015, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.

- Hanushek, E.A.; L. Wößmann (2015): *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, Paris: OECD Publishing.
- Hinte, H.; Rinne, U.; Zimmermann, K.F. (2015): *Flüchtlinge in Deutschland: Herausforderungen und Chancen*, in: *Wirtschaftsdienst*, 95, S. 1–8.
- Rich, A.-K. (2016): *Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit*, BAMF-Kurzanalyse 3/2016, Nürnberg.
- Schultewolter, D.; van Suntum, U. (2016): *Das costa fast gar nix? Das costa gnz viel!*, in: *ifo Schnelldienst*, 69, S. 30–38.
- Shekhar, A.; Barkbu, B.; Batini, N.; Berger, H.; Detragiache, E.; Dizioli, A.; Ebeke, C., Lin, H.; Kaltani, L.; Sosa, S.; Spilimbergo, A.; Topalova, P. (2016): *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, IMF Staff Discussion Notes SDN/16/02.
- Worbs, S.; Bund, E. (2016): *Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkteteiligung und Zukunftsorientierung*, BAMF-Kurzanalyse 01/2016, Nürnberg.

Uwe VOLLMER\*

# Bank Resolution Schemes for Internationally Active Banks in CEECs

## Abstract

The paper describes the current bank resolution regimes in Europe, compares the welfare effects of different resolution strategies for multinational banks, and analyzes whether a resolution decision should be taken on a national or supranational level. It compares single point of entry versus multiple points of entry resolutions and asks why a multiple point of entry strategy is currently more in the interest of those Central and Eastern European Countries (CEECs), which host subsidiaries of parent banks located in Member States of the European Banking Union.

**JEL** G21, G28, F55

**Keywords** European Banking Union, bail-in, single point of entry, multiple points of entry, loss-absorbing capacity

## 1. Introduction

Considerable parts of the current debate on financial regulation addresses problems associated with international financial integration. In the centre of interest are large banking groups offering cross-border financial services to foreign customers. They provide financial services either directly from the parent bank's home country

---

\* Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Geld und Währung, Grimmaische Str. 12, D-04109 Leipzig, Germany, ✉ e-mail: vollmer@wifa.uni-leipzig.de

through foreign branches or indirectly by lending to foreign-country stand-alone banks (using international interbank markets) or by multinational lending to foreign-country subsidiaries. These banking groups are important, especially in Central and Eastern European countries (CEES; De Haas and Van Lelyveld, 2006; Allen et al., 2011), which are dominated by inward cross-border lending (Table 1). On average, 70% of all bank assets are cross-border, mostly from foreign subsidiaries and only in part from foreign branches. The parent banks of these subsidiaries are located within Member States of the European Banking Union; 60% of all bank assets in these countries are cross-border assets by subsidiaries with parent banks located in the EBU.

A central challenge posed by such banking groups is to determine the allocation of regulatory powers among regulators. One important aspect in this debate concerns problems associated with the resolution of multinational banks. Special bank resolution schemes are new instruments that offer to a specified regulator the right to intervene into the business of a bank, even if the bank has not violated any law or broken any other rules. The intervention could be a restructuring or a liquidation of the bank. The intervention may occur immediately after the bank has become insolvent and liabilities have begun to exceed assets (“post-insolvency resolution”); in addition, the resolution may also start already before balance-sheet-insolvency has occurred, i.e., when regulators receive information that this could happen in the near future (“pre-insolvency resolution”).

**Table 1: Cross-border asset share in per cent of total assets in the banking sectors of CEE countries (end 2014)**

Country	Cross-border assets	Branches	Subsidiaries	Location of parent bank of subsidiary <sup>a)</sup>		
				Banking Union	Non-Banking Union	Rest of the World
Bulgaria	77%	7%	71%	58%	12%	1%
Croatia	80%	0%	80%	78%	0%	2%
Czech Republic	88%	10%	78%	77%	0%	1%
Hungary	45%	7%	39%	37%	0%	2%
Poland	66%	2%	64%	58%	0%	6%
Romania	69%	9%	60%	55%	2%	4%
<b>Total</b>	<b>70%</b>	<b>5%</b>	<b>65%</b>	<b>60%</b>	<b>1%</b>	<b>4%</b>

<sup>a)</sup> Percentage points of subsidiaries

Source: Hüttl & Schoenmaker (2016).

In case of a resolution of banking groups, authorities have to agree *ex ante* on an international burden sharing arrangement and to decide how losses are divided between stakeholders. Two alternative stylized resolution strategies can be differentiated (Financial Stability Board, 2013). Under a “single-point-of-entry” (SPE) approach the resolution procedure is executed by the authority of the country where the multinational bank’s holding company is located. The resolution procedure is carried out on a consolidated basis or top down, i.e., beginning with the holding company, independently from where the problems began. In contrast, under a “multiple-point-of-entry” (MPE) approach, the authorities where the multinational bank’s subsidiaries are located are in charge of the resolution procedure.

The choice of the resolution procedure is in particular relevant in case of the Member States of the European Union. The EU has already legislated a common legal framework for the resolution of stand-alone banks and of banking groups, which has to be transferred into national law by every EU Member State. In addition, all Member States of the Eurozone also participate in the “European Banking Union” (EBU). They have transmitted the responsibility for supervising and resolving systemically relevant banks or multinational banks to a “single bank resolution authority”. In contrast, EU Member States outside the Eurozone have not yet joined EBU and have instead decided to keep the resolution authority for systemically relevant banks within their own responsibility.

Against this background, the purpose of the current paper is threefold: First, we present the current bank resolution frameworks and describe its implementation within and outside the European Banking Union. Second, we analyze which resolution strategy is beneficial from the viewpoint of all affected countries if a multinational bank is resolved. Finally, we name possible reasons why some Member States of the EU currently hesitate to join EBU and to submit to a single bank resolution regime.<sup>1</sup>

The paper is organized as follows. Section 2 describes in detail the bank resolution regimes currently ruling within the European Union. Section 3 compares SPE and MPE resolution schemes and discusses the credibility of both regimes. Section 4 addresses the European Banking Union and points to potential obstacles, which make subordination under a common bank resolution scheme unattractive

---

<sup>1</sup> Vollmer (2016) also describes the central aspects of the European Banking Union and analyses potential obstacles to EBU membership for CEECs, but without paying special attention to bank resolution schemes.

for some Central and Eastern European Member States of the EU. Finally, section 5 concludes.

## 2. Resolution of Multinational Banks in the European Union

In the European Union the resolution of a multinational bank is regulated in the Bank Restructuring and Resolution Directive, BRRD (Directive 2014/59/EU).<sup>2</sup> It applies to all EU Member States and has to be transformed into national laws.<sup>3</sup> BRRD mandates EU Member States to designate a single authority or, exceptionally, several public administrative authorities and allocate to them the powers to resolve a bank. The resolution authority may be a central bank, a competent ministry or another competent public authority (such as the national deposit guarantee fund). The national bank supervisor could act in exceptional cases as the resolution authority. If the resolution authority is not the competent ministry, it shall inform the competent ministry of its decisions and must obtain approval before implementing decisions that have a direct fiscal impact or systemic implications.

During resolutions, authorities possess four tools: A sale of business (or P&A) tool, a bridge institution tool, an asset separation tool, and finally, a bail-in tool. A government financial assistance tool (“bail-out”) may also be used, but only as a last resort (Deutsche Bundesbank 2014). Under the sale of business tool, the ailing bank is sold and transferred to an assuming bank; the consent by the former bank owners is not necessary (the consent by the buyer is required, however). If

---

<sup>2</sup> The full title is as follows: Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance.

<sup>3</sup> The legislative procedure within the European Union rests on two pillars and uses either regulations or directives. Regulations are binding in entirety and directly applicable in all EU-Member States with no decision-making leeway. Unlike regulations, directives are binding as to the result to be achieved, but leave Member Countries some leeway as to the form and methods; they thus set minimum standards for all member countries of the European Union. BRRD is a directive and falls into the second category. It is supplemented by the “Single Resolution Mechanism Regulation” which transfers the decision-making process with respect to those countries that participate in the “Single Supervisory Mechanism” (SSM), from the national to the European level. Where the BRRD offers option and discretions, these options and discretions are exercised for the countries participating in the SSM in the same way (Deutsche Bundesbank 2014).



no recipient is available, assets and liabilities of the ailing bank may be transferred to a bridge institution, which is established and operated specifically for this purpose by the resolution authority. The bridge bank should be sold as soon as possible (within two years). While both the sale of business tool and the bridge bank tool treat the bank as a going concern, the bank is wound-down under the asset-separation tool; in that case assets are sold individually, while asset not being worthy of being maintained are transferred to an asset management vehicle (“bad bank”).

Under the bail-in tool, the resolution authority determines the bank’s cumulative losses and assesses the amount needed to return the bank’s net asset value to zero. In order to absorb losses, the resolution authority either writes down unsecured debt instruments or converts them into capital, using a pecking order or “liability cascade”. The cascade encompasses all of an institution’s unsecured liabilities and not just instruments subject to an explicit subordination agreement. The first instrument to be written down is regulatory capital (common equity tier-1-capital, additional tier-1-capital instruments, tier-2-capital), followed by subordinated debt, other eligible liabilities and finally deposits held by households and small companies that are not covered by deposit insurance schemes (“depositor preference”). The deposit insurance scheme has to make cash contributions in the amount by which deposits would have been written down without the exemption. (Deutsche Bundesbank 2014; Deutsche Bundesbank 2016).

In order to make a bail-in instrument effective and credible, the bank supervision has to make sure that a bank has enough bail-in-able liabilities to cover losses. While in principle all bank debt instruments could be used for a bail-in procedure, certain liabilities, such as short-term interbank liabilities with an initial maturity of less than seven days, are excluded from the liability cascade by law as interbank claims and short-term debt, are excluded from a bail-in procedure. These exceptions were necessary in order to prevent a bank-run and not to endanger financial stability. In consequence, the Financial Stability Board (FSB) published a new standard for global systemically important banks (G-SIBs), called “Total Loss-Absorbing Capacity” (TLAC). It prescribes for the around 30 G-SIBs a minimum level of liabilities which could be used to cover losses in case of a bail-in. For G-SIBs, TLAC will probably reach 18% of their risk-weighted assets (RWA). TLAC will be implemented after 2019 and 2022, respectively, and has not yet been introduced into European law. BRRD (Article 45), however, defines a comparable standard, called “Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL”. It applies to all banks within the European Union (not just G-SIBs) and is defined

as a percentage of total liabilities (and not risk-weighted assets). It is determined on a bank-specific basis, with a floor of probably 8% of total liabilities, and it is set by the relevant bank resolution authority (Deutsche Bundesbank 2016).<sup>4</sup>

In case of the resolution multinational banks with subsidiaries within the European Union, BRRD demands extensive cooperation between national competent authorities. To this end, joint resolution colleges have to be established (Articles 88 and 89 BRRD). National resolution authorities involved to reach a joint decision on the group resolution scheme. In this case, the resolution actions to be taken for the individual group members are arranged. The costs are allocated to the national resolution funds involved. If no consensus can be reached, each national authority may take independent resolution actions or measures for the group members domiciled in its jurisdiction (Article 92, 4 BRRD). National resolution authorities that disagree with the scheme or decide to take independent resolution action should explain the reasons for their disagreement and notify those reasons, together with details of any independent resolution action they intend to take, to the group-level resolution authority and other resolution authorities covered by the group resolution scheme. Any national authority that decides to depart from the group resolution scheme should duly consider the potential impact on financial stability in the Member States where the other resolution authorities are located and the potential effects on other parts of the group within supervisory and resolution colleges at all the stages.

The specifications given by BRRD are further supplemented by the “Single Resolution Mechanism Regulation” (Regulation (EU) No 806/2014) which regulates the resolution of multinational banks located within the Member States of the European Banking Union.<sup>5</sup> Member States of the Euro area are automatically also members of EBU. All other EU Member States have the opportunity to opt-in and to establish “close cooperation” with the ECB in bank supervision (Vollmer 2015; 2016). Currently, Sweden and the UK have declared that they will definitively not enter into close cooperation. Bulgaria and Romania intend to introduce the Euro and thus to participate in the Banking Union. Denmark also

---

<sup>4</sup> A MREL of 8% of total liabilities is for most banks probably stricter than a TLAC of 18% of RWA. See Deutsche Bundesbank (2016).

<sup>5</sup> Full title: Regulation (EU) No. 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010.

intends to enter into close cooperation, but without introducing the euro. The four remaining CEECs (Czech Republic, Croatia, Hungary, and Poland) currently take a wait-and-see-position and have not yet decided whether and when to start close cooperation with the ECB.

The “Single Resolution Mechanism Regulation” builds upon BRRD, but does not foresee the foundation of resolution colleges. Rather, it mandates the formation of a bank resolution authority (“Single Resolution Board”, SRB), which is a fully independent authority of the European Union and is financed by contributions from the banking sector. The Board consists out of a chairperson, four full-time members, and a member appointed by each participating Member State as a representative of the national resolution authority. The Chair and the four other members are chosen based on an open selection procedure. The SRB is empowered to take decisions in relation to significant entities or groups, entities or groups directly supervised by the ECB or cross-border groups. Decisions are taken by a simple majority. In case of a tie, the chairperson has the casting vote. The national resolution authorities should assist the Board in resolution planning and in the preparation of resolution decisions.

Upon notification from the ECB that a bank is failing or likely to fail, the Single Resolution Board will prepare and implement the restructuring or the resolution of the ailing institution. The SRB also decides whether resources from the “Single Resolution Fund” are used for resolution. The Single Resolution Funds is owned by the SRB and financed by contributions from the banking sector and will comprise 1% of all covered deposits of all banks within the EBU. In the case of a group resolution involving institutions established in both, a participating Member State and one or more non-participating Member States, the Fund shall contribute to the financing of the group resolution (Article 78 BRRD).

While the SRB is the European Resolution Authority, the final decision whether or not an ailing bank is resolved lays with the European Commission and the European Council. Once the SRB has decided about the adoption of the resolution scheme, it has to inform the European Commission (EC). The European Council in turn has to accept the resolution plan (within 24 hours) or to propose to the European Council (within 12 hours) either to object to the resolution scheme or to submit a substantial revision of the resolution scheme. The resolution concept may enter into force if neither the European Council nor the European Council has objected within a time period of 24 hours. In case of objection, the SRB has to modify the resolution scheme within eight hours (Deutsche Bundesbank 2014).

### 3. Welfare effects of different bank resolution strategies – a review of the literature

As already mentioned, BRRD offers four bank resolution tools which can be separated into two groups. The P&A tool, the bridge bank tool, and the bad bank can all be regarded as “gone-concern”, because the bank is liquidated as a legal entity and its franchise value is thus gone (Zhou et al. 2012). This is in contrast with the “bail-in tool” which forms a “going-concern” tool form of resolution, because the bank remains open and keeps its legal entity (Zhou et al. 2012). Besides a public bail-out, a bail-in procedure is the only instrument here which means to recapitalize the bank.<sup>6</sup> Bail-in comprises a statutory power of a resolution authority to restructure the liabilities of a bank by writing down liabilities and/or converting the unsecured debt into equity. While the management of the bank responsible for the loss of capital is usually removed, the risk of contagion in consequence of disorderly liquidations is mitigated, since the bank is deleveraged without its assets being liquidated.

In case of multinational banks, implementation of the bail-in tool causes a number of difficulties. A first problem of a bail-in tool is that authorities have to agree on a minimum loss absorbing capacity. This could be done either on a national level, as is currently still possible for EU Member States outside EBU, or on a supranational level, as will be the case within the EBU. For banks within the banking union, MREL is fixed by the SRB for each bank under the supervision of the ECB (i.e. for the three largest banks in each country and for all multinational banks). While a national setting of MREL allows countries to take domestic developments into account, the major drawback is that it possibly provokes for a race to the bottom in bank supervision. Multinational banks in particular may practice “regulatory arbitrage”, because they are able to expand their business in legislations with “soft” regulations and restrict it in jurisdictions with strong regulatory standards. Regulators might respond by reducing regulatory standards. In addition, multinational banks may select their regulatory body by choosing either a branching structure or a subsidiary structure. Branches are supervised by the home country authorities, while for subsidiaries host-country authorities are in charge (Calzolari, Colliard, and Lóránth 2015). By changing their internationalization strategy from branching

---

<sup>6</sup> Of course, a bail-out is also a going-concern instrument, but not a resolution instrument.

to subsidiaries or vice versa, multinational banks may circumvent foreign bank regulation and select the regulator with a lower regulatory loss-absorbing capacity. They may thus force regulators to reduce their MREs to suboptimal low levels and provide a case for the transformation of the setting of loss-absorbing capacity to the supranational level.<sup>7</sup>

A second problem connected with the use of the bail-in tool is that authorities have also to agree *ex ante* on an international burden sharing arrangement. In particular, they have to decide how losses are divided among stakeholders from the different countries involved. Here, two alternative stylised resolutions strategies can be differentiated (Financial Stability Board 2013, Faia and Weder di Mauro 2015). Under a “single-point-of-entry (SPE)” approach the resolution procedure is executed by the authority of the country where the multinational bank’s holding company is located. The resolution procedure is carried out on a consolidated basis and executed top down, beginning with the holding company, independently from where the problems originate. In such cases, the loss-absorbing capacity of stakeholders is shared across jurisdictions. In contrast, under a “multiple-point-of-entry (MPE)” approach, the authorities from the host country of the multinational bank’s subsidiaries are in charge of the resolution procedure. This implies that stakeholders in the host-countries where the subsidiaries are located carry the financial burden (Faia and Weder di Mauro 2015).<sup>8</sup>

From a welfare point of view, SPE resolution is superior to a MPE resolution, only as long as there are no credibility problems because SPE allows the multinational banks to get by with a smaller loss absorbing capacity. In order to continue the bank as a going-concern, the multinational bank needs enough bail-in-able capital in form of equity and long-term debt to cover losses. Bail-in-able capital, however, is expensive. In case of a MPE resolution, each individual subsidiary of the multinational bank has to hold enough bail-in-able capital in order to be able to absorb losses in case of an adverse solvency shock. As long as these shocks are not perfectly correlated, the bank-holding company can get along with a smaller loss absorbing capacity if resolution is done on a SPE basis because SPE allows for some cross-insurance between subsidiaries. SPE thus enables the multinational

---

<sup>7</sup> For empirical evidence on „regulatory arbitrage“ with respect to capital requirements (but not with respect to LACs) see, e.g., Carbo-Valverde et al. (2012); Houston et al. (2012); Karolyi and Taboada (2016).

<sup>8</sup> Of course, linear combinations of both strategies are possible.

bank to generate some economies of scale and scope in bank resolution (Bolton and Oehmke 2015; Faia and Weder di Mauro 2015).

This supremacy of the SPE approach, however, must not hold true if credibility problems are taken into account. Bolton and Oehmke (2015) consider a multinational bank consisting out of a global bank holding company and two subsidiaries in different jurisdictions. Each subsidiary raises short-term debt (i.e., insured deposits) and long-term funds (equity or non-insured debt), which acts as bail-in capital. Funds are invested in risky projects with uncorrelated returns. Returns are used to repay short-term debt. Under MPE each subsidiary has to hold enough bail-in able long-term debt in order to be able to repay deposits in case of low project returns. In case of SPE, each subsidiary can get along with a smaller loss accounting capacity because there is a financial transfer from the subsidiary with a large project return to the subsidiary with the low return. This transfer, however, is only incentive compatible for the regulator if the transfer payment is smaller than the loss in the continuation value if the subsidiary is closed down. Otherwise, even a benevolent regulator will ring-fence the local subsidiary and will inhibit any payments to the other jurisdiction. The likelihood of such an ex-post breakdown of a planned SPE resolution depends on the operational structure of the financial institution at hand. Specifically, an incentive-compatible SPE resolution requires operational complementarities (such as those arising from joint cash management or other shared services) across national banking operations. Only the loss of these complementarities gives regulators an incentive not to ring-fence assets ex post.

Even if SPE is incentive compatible ex post, it may not be credible ex ante. When a regulator agrees on a SPE resolution, he expects to make a transfer of funds between subsidiaries if the project return of the subsidiary in the one jurisdiction is small compared to the project return of the subsidiary in the other jurisdiction. Whenever expected cross-jurisdictional transfers are sufficiently asymmetric, the national regulator that makes the larger expected transfer has an incentive to opt out of cross-jurisdictional SPE resolution and set up a national resolution scheme instead. From an ex-ante perspective, SPE resolution is therefore incentive-compatible only when expected cross-jurisdictional transfers are sufficiently symmetric. If this is not the case, only a MPE resolution scheme will be credible. The full benefits from SPE resolution can thus only be realized in the presence of a supra-national bank regulator. Replacing national regulators with a multinational regulatory authority would eliminate both the ex-post and ex-ante incentive issues that

prevent efficient SPE when required ex-post transfers are too large or anticipated ex-ante transfers too asymmetric (Bolton and Oehmke 2015).

**Table 2: Bank Resolution Schemes in Six CEECs**

Country	Resolution law	Resolution Authority	Supervisory Authority	Resolution Fund
<i>Bulgaria</i>	Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Intermediaries Act	Bulgarian National Bank	Financial Supervision Commission	Yes (planned)
<i>Croatia</i>	Act on the resolution of credit institutions and investment firms	State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution	Croatian Financial Services Supervisory Agency (HANFA)	
<i>Czech Rep.</i>	Amended Act on the Czech National Bank	Czech National Bank	Czech National Bank / Ministry of Finance	Yes. Managed by Financial Market Guarantee System
<i>Hungary</i>	Act CXXXIX of 2013 on the Magyar Nemzeti Bank	National Bank of Hungary	Hungarian Financial Supervisory Authority	Yes. Extra-budgetary fund, a legal entity registered in Budapest. Operating tasks are carried out by the deposit insurer
<i>Poland</i>	Act on the Bank Guarantee Fund, deposit guarantee scheme and compulsory resolution	Bank Guarantee Fund: BGF (Resolution) Polish Financial Supervision Authority KNF (Recovery)	Polish Financial Supervision Authority (KNF)	Yes – fund for compulsory resolution. Managed by BGF
<i>Romania</i>	Law No. 312/2015 regarding the recovery and resolution of credit institutions and investment firms	National Bank of Romania (BNR)	National Bank of Romania (BNR); Financial Supervisory Authority (CNVM)	Bank Deposit Guarantee Fund (FGDB).

Sources: National Bank Websites.

#### 4. Why currently no pan-European single bank resolution regime?

Because they are Member States of the European Union, all opt-in countries have to implement BRRD into national law. This has been done in the meantime



by all CEECs (see Table 2); Poland was the last country that has implemented a bank resolution act in October 2016. In all countries, the central bank acts as the resolution authority, with the exceptions of Croatia and Poland where the respective national deposit guarantee schemes are in charge of bank resolution. The resolution authority is separated from the bank supervisory authority, except in the case of the Czech Republic where the National Bank acts as bank supervisor and bank resolution authority. Most countries have set-up a national bank resolution fund or at least plan to set-up a national resolution fund.

Because the “Single Resolution Mechanism Regulation” (Regulation (EU) No. 806/2014) allows for both the SPE and MPE resolution strategy, entry into EBU does not imply an automatic decision in favour or against one of the two resolution methods. Rather it transfers the decision-making process about the resolution procedure away from the multinational resolution colleges towards i.) the ECB, which becomes responsible for triggering the resolution procedure, and towards ii.) the “Single Resolution Board” which decides about the resolution procedure. The European Commission or European Council take the final decision about the resolution procedure.

The transfer of bank resolution powers to the European level has the effect that it facilitates the ex post implementation of a SPE resolution procedure. Since the resolution procedure is implemented by the SRB, the probability that national regulators will ring-fence the assets of a multinational bank’s subsidiary will decrease significantly. Thus, EBU is capable to reduce significantly the likelihood of an ex-post breakdown of a planned SPE resolution. In contrast, however, EBU, does not increase the ex-ante credibility of a SPE strategy, because it does not influence the asymmetry between expected cross-jurisdictional transfers.

In case of opt-in countries, it is more likely that net transfers flow out because banking sectors in CEECs are currently rather stable, at least in comparison with banking sectors in some (Southern) Member States of the European Union (Kudrna, 2016). That makes it more probable that the existing loss absorbing capacity of subsidiary banks located in CEECs are required to absorb losses made by subsidiaries located in other jurisdictions. In addition, subsidiary banks located in CEECs need their own cash management facilities because their jurisdictions are not part of the Eurozone. There are thus only little organizational complementarities between member banks of banking conglomerates with members inside and outside the Euro area.



**Table 3: Major banking groups with branches/subsidiaries in CEECs**

<i>Bank Group</i>	<i>Home country</i>	<i>Host countries</i>	<i>Resolution strategy</i>	<i>Primary supervisor</i>	<i>Resolution authority</i>	<i>TLAC in % of RWA</i>
KBC Group	be	cz, sv, hu, bg	n.a.	ECB	SRB	20.8
Erste Group	at	cz, ro, sv, hu, hr, sr	n.a.	ECB	SRB	16.3
Société Générale	fr	al, cz, bg, ro, hr, est, hu, lt, lv, sl, mk, sr, sv, ukr	SPE	ECB	SRB	17.5
UniCredit	it	bih, bg, cz, hr, hu, pl, ro, sr, sv, se, sl, rus, ukr	SPE	ECB	SRB	17.5(2013)
Raiffeisen Group	at	al, bih, bg, hr, cz, hu, pl, ro, sl, sv, sk, ukr	n.a.	ECB	SRB	/
Intesa Sanpaolo	it	hr, bih, hu, ro, al, cz, sl, sv, ukr	MPE	ECB	SRB	21.0(2013)
ING Group NV	nl	pl, sv, ro, hu	SPE	ECB	SRB	17.2(2013)
Alpha Bank	gr	al, sr, ro	n.a.	ECB	SRB	/
OTP Bank	hu	bg, hr, ro, sr, sv, ukr, ru, mon	n.a.	Hungarian Financial Supervisory Authority	National Bank of Hungary	/
National Bank of Greece	gr	al, bg, sr	n.a.	ECB	SRB	/
EFG Eurobank Ergasias	gr	bg, sr,	n.a.	ECB	SRB	/
Commerzbank	de	cz, sv, hu, rus,	MPE	ECB	SRB	18.3
Banco Comercial Portuguese	pt	pl		ECB	SRB	/
Swedbank	se	est, lv, lt	n.a.	Finans-inspektionen	Riksgäldskontoret	31.0
SEB Bank	se	no, dk, fin, de, est lv, lt, se	n.a.	Finans-inspektionen	Riksgäldskontoret	25.7
Danske Bank Group	dk	est, lv, pl, rus	n.a.	Danish Financial Supervisory Authority DFSA		22.2.
DnB Bank	no	pl, est lv, lt	n.a.			17.9
Banco Santander	es	cz, pl, hu	MPE	ECB	SRB	16.9

Notes: al: Albania; be: Belgium; bg: Bulgaria; cz: Czech Republic; fr: France; hr: Croatia; est: Estonia; de: Germany; gr: Greece; hu: Hungary; it: Italy; lt: Lithuania; lv: Latvia; mk: Macedonia; pl: Poland; pt: Portugal; ro: Romania; rus: Russia; sl: Slovenia; sr: Serbia; sv: Slovakia; ukr: Ukraine; no: Norway; dk: Denmark; fin: Finland; es: Spain; se: Sweden.

Source: Bank Websites; Scope Bank Rating.

In addition, opt-in countries might also fear that the SRB sets larger MREL requirements for local subsidiaries of foreign bank holding companies than requirements set by national resolution authorities. The reason for this is in the liability cascade during a bank resolution procedure which (as mentioned before) stipulates that national deposit guarantee schemes have to make cash contributions in the (though unlikely) case that the bail-in procedure would make it necessary to charge covered deposits. Since these deposits are covered by the deposit insurance, they cannot be converted into equity, but, instead, the deposit guarantee scheme has to step in and to fill into the gap. In cases that the deposit insurance is likely not to be solvent, the SRB would consider this. It would charge a larger MREL for banking groups with subsidiaries located in home or host countries with fragile deposit insurance systems. This could further impede the readiness of national regulators in opt-in countries to participate in a pan-European bank resolution scheme.

Table 3 provides some indication that this last argument could be relevant for opt-in countries. The table lists the major banking groups and their representation in CEECs. It shows that most banking groups currently have TLACs (in percentage of risk-weighted assets, RWA) of around 17%, which corresponds to less than 8% of MREL as percentage of total liabilities. Many banking groups are headquartered in countries at the Southern periphery of the European Union, such as Greece (three groups), Italy (two groups), Spain (one group) and Portugal (one group), which all possess currently weak banking systems and fragile national deposit insurance schemes. Moreover, most groups do bank business in countries with fragile deposit insurance systems, such as Romania, Bulgaria, or Ukraine. It is thus possible that a supranational regulator would set larger TLAC ratio for these banks in order to compensate for the unsolid deposit insurance.<sup>9</sup>

## 5. Conclusion

The purpose of the present paper was to analyze possible coordination failures with respect to the resolution of multinational banks. In particular, the paper tries to assess why some Member States of the European Union currently hesitate to join

---

<sup>9</sup> Of course, this argument holds only as long national deposit guarantee schemes are not transformed into a single European Deposit Insurance System (EDIS) which will be the case only after 2024.

the single resolution mechanism and to transmit their resolution powers from the national to the supranational level. Of course, the SRM is only one pillar of EBU, but certainly an important one. We argued that a major impediment against EBU membership is the fact that a national regulator will lose control over the setting of bank-specific targets for the bank's total loss absorbing capacity, which must not be in the national interest. A second reason is that the transition to a supranational resolution regime, such as the "Single Resolution Board", also implies the transition to a SPE approach towards bank resolution, which also is not always welcomed by national regulators if the probabilities of transfers diverge significantly.

## Acknowledgments

This research was partially conducted while Uwe Vollmer was on leave at Warsaw School of Economics (SGH). He wishes to thank SGH for its hospitality and assistance. He also thanks Felix Schröder for helpful comments. All remaining faults are mine.

## References

- Allen, F., Beck, T., Carletti, E., Lane, P.R., Schoenmaker D., and Wagner, W. (2011), *Cross-border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic Policies*, London, CEPR.
- Bolton, P. and Oehmke, M. (2015), *Bank Resolution and the Structure of Global Banks*, mimeo, Princeton University, [http://som.yale.edu/sites/default/files/files/BoltonOehmke\\_BankResolution.pdf](http://som.yale.edu/sites/default/files/files/BoltonOehmke_BankResolution.pdf)
- Calzolari, G., Colliard, J.-E., and Lóránth (2015), *Multinational Banks and Supranational Supervision*, mimeo, September.
- Carbo-Valverde, S., Kane, E.J., and Rodriguez-Fernandez, F. (2012), *Regulatory Arbitrage in Cross-Border Banking Mergers within the EU*, *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 44(8), 1609–1629.
- De Haas, R. and Van Lelyveld, I. (2006), *Foreign Banks and Credit Stability in Central and Eastern Europe*, *Journal Banking & Finance*, Vol. 30, 1927–1952.
- Deutsche Bundesbank (2014), *Europe's New Recovery and Resolution Regime for Credit Institutions*, Monthly Report, June, Frankfurt/Main, 31–55.

- Deutsche Bundesbank (2016), Bank Recovery and Resolution – the New TLAC and MREL Minimum Requirements, in: Monthly Report, July, Frankfurt/Main, 63–80.
- Faia, E. and Weder di Mauro, B., (2015), Cross-Border Resolution of Global Banks, Federal Reserve Bank of Dallas, Globalization and Monetary Policy Institute, Working Paper No.236.
- Financial Stability Board (2013), Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies, Basel.
- Houston, J.F., Lin, C., and Ma, Y. (2012), Regulatory Arbitrage and International Bank Flows, in: Journal of Finance, Vol. 67, 1845–1895.
- Hüttl, P. and Schoenmaker, D. (2016), Should the ‘Outs’ Join the Banking Union?, Bruegel Policy Contribution, Brussels (2016/3), February.
- Karolyi, G.A. and Taboada, A.G. (2016), Regulatory Arbitrage and Cross-Border Bank Acquisitions, in: Journal of Finance, DOI: 10.1111/jofi.12262.
- Kudrna, Z. (2016), Governing the Ins and Outs of the EU’s Banking Union, Journal of Banking Regulation, Vol. 17(1), 119–132.
- Vollmer, U. (2015), ‘Stairway to Heaven’ oder ‘Highway to Hell’? – Eine Einschätzung der Europäischen Bankenunion, ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 66, 147–174.
- Vollmer, U. (2016), The Asymmetric Implementation of the European Banking Union: Causes and Consequences for Financial Stability, International Journal of Management and Economics, Vol. 50, 7–26.
- Zhou, J., Rutledge, V., Bossu, W., Dobler, M., Jassaud, N., and Moore, M. (2012), From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions, IMF Staff Discussion Note, SDN 12/04, Washington, DC.

Jürgen WANDEL\*

# Sharing Economy – Eine Stärkung oder Erosion der Sozialen Marktwirtschaft?

## Abstract

Spätestens seit den Kontroversen über den Markteintritt des Online-Fahrgastvermittlers Uber und des Vermittlers von Übernachtungsmöglichkeiten in Privatwohnungen Airbnb in deutsche Dienstleistungsmärkte sind neue Geschäftsmodelle in den Blickpunkt einer breiteren Öffentlichkeit gelangt, für die sich auch in Deutschland der englische Begriff der *Sharing Economy* etabliert hat. Mit ihnen sind Hoffnungen und Befürchtungen verbunden. Während einerseits eine Form des alternativen Wirtschaftens in Gestalt einer neuen Verbindung von Effizienz, Moral und nachhaltiger Entwicklung gesehen wird, welche es erlaubt gesellschaftliche Ressourcen besser zu nutzen und die angeblichen Nachteile der bisherigen „Wachstumspolitik“ zu vermeiden, wird andererseits die Sharing Economy als eine neue Erscheinungsform eines ungebändigten Kapitalismus beargwöhnt mit Tendenzen zur Monopolisierung und zu ruinösen Standards und damit verbundenen negativen Folgen für die soziale Gerechtigkeit und den Umweltschutz. Der Beitrag untersucht in Form einer Literaturanalyse, ob und inwieweit die Sharing Economy zur Erhaltung und Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft beitragen kann und welchen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf die neuen Geschäftsmodelle hervorrufen können.

---

\* Research Centre for the German Economy, World Economy Research Institute, SGH Warsaw School of Economics, ✉ e-mail: [jwande@sgh.waw.pl](mailto:jwande@sgh.waw.pl)

## 1. Einleitung

Spätestens seit den Kontroversen um den Markteintritt des Online-Fahrgastvermittlers Uber und des Vermittlers von Übernachtungsmöglichkeiten in Privatwohnungen Airbnb in deutsche Dienstleistungsmärkte sind neue Geschäftsmodelle in den Blickpunkt einer breiteren Öffentlichkeit gelangt, für die sich auch in Deutschland der Begriff der *Sharing Economy* etabliert hat. Rasante informations- und kommunikationstechnologische Entwicklungen, insbesondere bei sozialen Medien und mobiler Kommunikation, bilden das technologische Rückgrat der Sharing Economy. Sie weiten den Kreis gegenseitig vorteilhafter Transaktionen zwischen privaten Wirtschaftssubjekten um solche Transaktionen aus, die in der Vergangenheit aufgrund großer Transaktionskosten nicht oder in unzureichendem Umfang zustande kamen. Dabei müssen die Nachfrager einer Ware oder Dienstleistung nicht mehr die gesamten Eigentumsrechte erwerben, sondern lediglich die Zugangsberechtigung zur deren temporären Nutzung (Belk, 2014). Mit diesen neuen Geschäftsmodellen sind vielfältige Hoffnungen als auch Befürchtungen verbunden. Die einen sehen durch die von der Sharing Economy neu geschaffenen Märkte die Entstehung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen in Form zusätzlichen Wachstums, von mehr Beschäftigung und Einkommenssteigerungen. So schätzt Goudin (2016) in einer vom Binnenmarkt- und Verbraucherschutzausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebenen Studie die Wohlfahrtsgewinne für die Europäische Union (EU), die durch eine bessere Auslastung von Vermögensgegenständen und Arbeitskräften im Zuge von Sharing-Aktivitäten entstehen könnten auf 572 Mrd. Euro (€) bzw. 1.000 Euro pro Kopf. Gut die Hälfte der laufenden Konsumausgaben der EU-Haushalte werde für Güter und Dienstleistungen verwendet, die sich auch für Sharing-Geschäftsmodelle eignen. Andere sehen darin eine Form des alternativen Wirtschaftens in Gestalt einer neuen Verbindung von Effizienz, Moral und nachhaltiger Entwicklung, die es erlaubt, die gesellschaftlichen Ressourcen besser zu nutzen und dadurch die behaupteten Nachteile der bisherigen „Wachstumspolitik“ zu vermeiden, während sie gleichzeitig den Menschen zusätzliche Möglichkeiten zur Einkommenserzielung schaffen (z. B. Sundararajan, 2013; Edelman und Geradin, 2015; Botsman und Rogers, 2010; Ingber und Jürgensen, 2014). Zudem könnte diese neuen Geschäftsmodelle für den Einzelnen eine größere Wahlfreiheit gewähren und kostenreduzierend wirken sowie als Graswurzel- oder Nachbarschaftsökonomie eine Reduzierung des Stresslevels induzieren

(Dorr und Goldschmidt, 2015). Wieder andere beargwöhnen dagegen die Sharing Economy als eine neue Erscheinungsform eines ungebändigten Kapitalismus mit Tendenzen zur Monopolisierung und zu ruinösen Sozial-, Sicherheits- und Verbraucherschutzstandards und damit verbundenen negativen Folgen für die soziale Gerechtigkeit und den Umweltschutz (Slee, 2016; Malhotra and Van Alstyne, 2014; Spiegel online; 2014a; Lobo, 2014; Baumgärtel, 2014). Der Beitrag greift diese Kontroversen auf und geht dabei in Form eines Review-Artikels der Frage nach, ob und inwieweit die Sharing Economy zu einer Erhaltung und Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft beitragen kann und welchen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf die neuen Geschäftsmodelle hervorrufen können. Da der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft unscharf ist und deshalb sehr dehnbar verwendet wird, ist es zunächst notwendig zu begründen, welches Verständnis von einer Sozialen Marktwirtschaft als normatives Konzept der Analyse zugrunde gelegt wird (Abschnitt 2). Anschließend wird im Abschnitt 3 der Begriff der Sharing-Economy abgegrenzt. Dabei wird gezeigt, dass es sich um einen facettenreichen Bereich handelt, bei dem unterschiedliche Sharing-Formen zu unterscheiden sind. Danach diskutiert der Autor im Abschnitt 4 mögliche Triebkräfte für diese Entwicklung und beantwortet im Abschnitt 5 die Frage, ob und inwieweit die Sharing-Geschäftsmodelle das Potential haben, die Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft nachhaltig zu verändern. Anschließend wird im Abschnitt 6 erörtert, ob und welcher wirtschaftspolitische Handlungsbedarf sich daraus ergeben könnte. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

## **2. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft als normatives Konzept**

Gemeinhin wird in der Öffentlichkeit die Soziale Marktwirtschaft als ein Gegenentwurf zu einem ungezügelter Kapitalismus wahrgenommen und propagiert, bei dem der Staat den Kapitalismus zähmt, um ihn humaner und gerechter zu machen (vgl. Otto, 2016). Eingeführt wurde der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft 1947 vom Kölner Ökonomen und späteren Staatssekretar im Bundeswirtschaftsministerium Alfred Müller-Armack (1901–1978). Sein Hauptanliegen war es „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“ (zitiert in Horn, 2010, S. 104), also wirtschaftliche und soziale Ziele miteinander in Einklang zu bringen und dabei gleichzeitig auch eine Aussöhnung

von unterschiedlichen Weltanschauungen zu erreichen. Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft wird deshalb auch als eine „irenische“, d. h. friedensstiftende Formel bezeichnet (vgl. Horn, 2010). Politisch in die Praxis umgesetzt wurde die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland in der Nachkriegszeit von Ludwig Erhardt (1897–1977), der von 1949–1963 Bundeswirtschaftsminister war und anschließend von 1963–1966 deutscher Bundeskanzler. Wie Streit (1997) erläutert, ist die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft als ein normatives Konzept zwar nicht mit einer positiven Theorie wissenschaftlich begründbar. Sie kann jedoch zu einer Bewertung von wirtschaftlichen Entwicklungen und wirtschaftspolitischem Handeln verwendet werden, wenn sie von den Entscheidungsträgern als handlungsleitend festgestellt wurde, wie dies in Deutschland durch die etablierten Parteien der Fall war und ist. Allerdings leidet die Konzeption seit ihrer Einführung in der Nachkriegszeit an Unschärfen, was die Beurteilung von neuen wirtschaftlichen Entwicklungen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen erschwert. So sucht man den Begriff und seine Definition im deutschen Grundgesetz von 1949 vergebens. Erst durch den Staatsvertrag von 1990 zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (WWSU) erhielt die Soziale Marktwirtschaft eine Legaldefinition. Der Artikel 1 des Vertrags legt deren Merkmale wie folgt fest: Privateigentum und Begrenzungen für öffentliches Eigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und Freizügigkeit der Produktionsfaktoren, Waren und Dienstleistungen, ferner Umweltschutz und ein umfassendes System der sozialen Sicherung, das auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruht. Weiter bestätigt der Artikel 2 die grundrechtlich garantierte Vertragsfreiheit sowie die Gewerbe-, Niederlassungs-, Berufs- und Vereinigungsfreiheit und der Artikel 10 in Absatz 2 die Sicherung der Geldwertstabilität. Allerdings sind auch durch diese Legaldefinition die bestehenden Unschärfen nicht beseitigt worden. Diese betreffen diesbezüglich weniger die „Freiheit auf dem Markte“ als vielmehr den „sozialen Ausgleich“ (vgl. Streit 1997). Hier bestanden hinsichtlich der Art und des Umfangs der damit verbundenen organisatorischen Vorkehrungen und laufenden Interventionen bereits wesentliche Divergenzen zwischen den geistigen Vätern der Konzeption (vgl. Molitor, 1958, S. 59 ff.). So hat Müller-Armack schon in seiner Konzeption das Adjektiv mit großen Anfangsbuchstaben geschrieben, und damit hervorgehoben, dass er diese „Soziale Marktwirtschaft“ als eine bewusst gesteuerte und zwar eine sozial gesteuerte Marktwirtschaft versteht (vgl. Horn, 2010). Auf dieser Grundlage befürwortete er eine aktive



Sozialpolitik, also die Umverteilung der Einkommen und Vermögen, um für die Wechselfälle des Lebens, wie Krankheit, Unfall, das Alter oder die Arbeitslosigkeit ein Sicherheitsnetz zu spannen. Damit verband sich die Erwartung, dass durch ein solches Sicherheitsnetz, das den sozialen Abstieg verhindert, die Wirtschaftssubjekte noch mutiger, engagierter und unternehmerischer werden (vgl. Horn, 2010). Allerdings ließ Müller-Armack offen, wie weit eine aktive Sozialpolitik gehen sollte. Eine andere Auffassung vertrat Ludwig Erhard. Er hat den Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ bekannt gemacht. Allerdings verstand er darunter keine Zählung einer Marktwirtschaft durch den Staat, denn für ihn bestand zwischen der individuellen Freiheit und einer sozialen Gerechtigkeit kein Widerspruch. Im Gegenteil dazu war er überzeugt: „Je freier die Wirtschaft, umso sozialer ist sie auch“ (Erhard, 1966, S. 320). Die Lösung sozialer Probleme sah er nicht „in der Division, sondern in der Multiplikation des Sozialproduktes“ (Erhard, 1957/64, S. 216). Eine Bedürftigkeit werde durch wirtschaftliches Wachstum beseitigt und ebenso verliere Ungleichheit durch Wachstum an Relevanz. Daher war für ihn eine Soziale Marktwirtschaft folglich eine Marktwirtschaft, die keines erläuternden Beiwortes bedarf. Dies kommt durch die Äußerung Erhards gegenüber Friedrich August von Hayek zum Ausdruck: „Ich hoffe, Sie mißverstehen mich nicht, wenn ich von der sozialen Marktwirtschaft spreche. Ich meine, daß der Markt an sich sozial ist, nicht daß er erst sozial gemacht werden muß.“ (zitiert in Ebenstein, 2001, S. 242; siehe auch Hayek, 1991, S. 117). Auch für die soziale Sicherung gab Erhard im Sinne des Subsidiaritätsprinzips der individuellen Vorsorge einen eindeutigen Vorrang vor der kollektiven Vorsorge. So konstatierte Ludwig Erhard (1959/1962, S. 303 f.) diesbezüglich: „Es widerspricht der wirtschaftlichen Ordnung, die die Entscheidung über Produktion und Konsum dem Einzelnen überläßt, die private Initiative bei der Vorsorge für die Wechselfälle und Notstände des Lebens auch dann auszuschalten, wenn der Einzelne dazu fähig und gewillt ist, selbstverantwortlich und eigenständig vorzusorgen. Wirtschaftliche Freiheit und totaler Versicherungszwang vertragen sich nicht. Daher ist es notwendig, daß das Subsidiaritätsprinzip als eines der wichtigsten Ordnungsprinzipien für die soziale Sicherung anerkannt und der Selbsthilfe und Eigenverantwortung so weit wie möglich der Vorrang eingeräumt wird.“ Hayek stand dem Adjektiv „sozial“ im Zusammenhang mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen noch kritischer gegenüber. Er bezeichnete es als Wiesel-Wort. Darunter verstand er Wörter „die, wenn man sie einem Wort hinzufügt, dieses Wort jedes Inhalts und jeder Bedeutung berauben.“ Das Wiesel-Wort par excellence war für ihn das Wort sozial,

denn „was es eigentlich heißt, weiß niemand“. Weiter schlußfolgerte Hayek (1979/2004, S. 61f.): „Wahr ist nur, daß eine soziale Marktwirtschaft keine Marktwirtschaft, ein sozialer Rechtsstaat kein Rechtsstaat, ein soziales Gewissen kein Gewissen, soziale Gerechtigkeit keine Gerechtigkeit – und ich fürchte auch, soziale Demokratie keine Demokratie ist.“ Ähnlich verhält es sich mit den neu hinzugekommenen Beiwörtern ökologisch und nachhaltig. Sie tragen zur Dehnbarkeit des Begriffs der sozialen Marktwirtschaft und damit zu einer Rechtfertigung von weiteren staatlichen Eingriffen bei. Dies läßt sich an der weiteren Entwicklung der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1960er Jahren gut demonstrieren (vgl. z. B. Streit, 1997; Schüller, 2002a und Bökenkamp, 2010). Aus einer Wirtschaftsordnung, die auf dem freien Leistungswettbewerb gegründet sein sollte, wurde so schrittweise eine regulierte Marktwirtschaft, in der Unternehmensverbände und Gewerkschaften an der Wirtschaftspolitik beteiligt sind und der Staat in paternalistischer Weise ein hohes Maß an Daseinsfürsorge für seine Bürger betreibt. Wie Streit (1997) erläutert, wurden zudem mit dem „sozialen Ausgleich“ verbundene materielle Gerechtigkeitsvorstellungen genutzt, um den Inhalt der Vertragsfreiheit in interessenorientierter Form zu verändern. Eine Einschränkung der Vertrags- und damit der Handlungsfreiheit ergab sich vor allem als die Folge einer Verstärkung des Schutzes der Vertragspartei, die durch den Gesetzgeber als schwächer beurteilt wurde bzw. durch die rechtliche Inpflichtnahme der als stärker angesehenen Partei. Somit ist zu einer zunehmenden Inhaltskontrolle der Rechtsgeschäfte gekommen, z. B. im Arbeits- und Mietrecht aber auch bei vielen Dienstleistungen. Dieser „wirtschaftspolitische Stilverfall“ (Streit, 1997, S. 6) und die dadurch induzierten Abweichungen der heutigen Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland vom Erhard'schen Verständnis der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft ist polit-ökonomisch leicht erklärbar. Sie sind das Ergebnis eines für längere Zeiten in ungestörten Demokratien typischen politischen Prozesses, welcher durch die Suche nach und das Angebot von Gruppenprivilegien (rent-seeking) gekennzeichnet ist (vgl. z. B. Olson, 1991). Wieviel Markt und wieviel Soziales und, neuerdings auch Ökologisches letztlich eine soziale Marktwirtschaft ausmachen, war und ist umstritten. Deshalb ist nicht deutlich, ob bei der Berufung auf die Soziale Marktwirtschaft von der gegebenen gegenwärtig gelebten Wirtschaftsordnung Deutschlands ausgegangen wird, mit einem großen Maß staatlicher Regulierungen und Interventionen, oder von einer idealisierten Form, z. B. dem Konzept von Erhard oder Müller-Armack, bei denen die Marktkräfte im Vordergrund der Betrachtung standen. Unbestreitbar bleibt, daß

die Grundlage der Konzeption einer Wettbewerbswirtschaft bildet (vgl. Erhard, 1957/64, S. 159). Denn nur sie ermöglicht die Entfaltung freier, privater Initiative und damit die Freisetzung der produktiven dynamischen Kräfte in der Wirtschaft, ohne die kein gesellschaftlicher Wohlstand generiert und umverteilt werden kann. Daher ist mit einem Blick auf die Sharing Economy zum Einen zu prüfen, inwieweit sie das Resultat eines Leistungswettbewerbs des privaten Unternehmertums ist und diesen stärkt bzw. wo er potentiell durch staatliches Handeln behindert wird. Zum anderen ist zu fragen, welche möglichen sozialen und ökologischen Folgen damit verbunden sind, die ggf. ein staatliches Handeln begründen könnten. Dabei sollte sich nach den Idealvorstellungen der ordoliberalen geistigen Vordenker der Konzeption staatliches Handeln auf eine Ordnungspolitik beschränken, also auf rechtsstaatliche Regeln, die – wie Alfred Schüller (2002a, S. 158) es zusammenfaßt – „gegen jede Art von Wettbewerbsbeschränkung gerichtet sind und mit Hilfe der freiheitsstiftenden und –sichernden Funktion des Wettbewerbs einen leistungsfähigen, beschäftigungsfördernden Produktionsbereich ermöglichen und so die Entstehung sozialer Fragen verhindern“. Dazu muß es über den Interessengruppen stehen und keine wählerwirksamen rentenschaffenden Privilegien an diese verteilen (Rüstow, 1932).

### 3. Was ist die Sharing Economy?

Eine Einordnung der Sharing Economy in die Soziale Marktwirtschaft wird nicht nur durch die Unschärfe des normativen Konzeptes erschwert, sondern auch durch die Schwierigkeit, deren Begriff eindeutig zu fassen (vgl. Botsman and Rogers, 2010; Botsman, 2013; Schor, 2014). Beispielsweise definiert Goudin (2016) in der vom Europäischen Parlamentsausschuß beauftragten Studie die Sharing Economy als „the use of digital platforms or portals to reduce the scale for viable hiring transactions or viable participation in consumer hiring markets [...] and thereby reduce the extent to which assets are underutilised“. Ähnlich betont PricewaterhouseCoopers (PwC 2015) den Aspekt der besseren Auslastung von Vermögensgegenständen, wenn sie erklären: „Sharing economies allow individuals and groups to make money from underused assets. In this way, physical assets are shared as services.“ Die Europäische Kommission und Munger stellen dagegen auf Vermittlungsleistungen und die damit einhergehenden Reduktionen von Transaktionskosten ab, die mit Sharing-Aktivitäten verbunden sind. So gehören

nach der Europäischen Kommission zur Sharing Economy Unternehmen “whose value proposition consists of creating a match between a peer owning a certain resource and a peer in need of that resource, at the right time and against reasonable transaction costs” (European Commission 2013, S.2). Noch stärker unterstreicht Munger (2015a) die Bedeutung der Transaktionskosten. Danach besteht das Wesen der Geschäftsmodelle der Sharing Economy darin, Reduktionen von Transaktionskosten vorzunehmen und zwar durch den Einsatz von Instrumenten, welche die Suchkosten verringern, ein Vertrauen zwischen den Transaktionspartnern schaffen und die begleitenden Zahlungen leicht und transparent abwickeln. Je nach dem, welcher Aspekt bei der Analyse des Phänomens in den Vordergrund gerückt wird, existieren weitere Bezeichnungen, die entweder synonym zu dem oder anstelle des Begriffs der Sharing Economy bevorzugt verwendet werden (vgl. auch Goudin, 2016). So sprechen Autoren, die vor allem auf den Transaktionskostenaspekt abstellen auch von der Transactions Costs Economy (Munger 2015a, S. 190), Middleman Economy (Munger 2015b, S. 1) oder Trust Economy (PwC, 2015). Diejenigen, die den gemeinsamen Ver- bzw. Gebrauch von Vermögensgegenständen durch Privatpersonen betonen, bevorzugen die Begriffe collaborative economy bzw. collaborative consumption economy (z.B. Albinsson und Perera, 2012, Botsman und Rogers, 2010; Botsman, 2013), connected consumption (Schor, 2013) oder peer-to-peer (P2P) economy (Schor, 2014).

Daneben finden sich auch plakative und wertende Begriffe, welche mögliche Folgen der neuen Geschäftsmodelle für die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im Blick haben. So verwendet z. B. Tichy (2014) den Begriff *KAppitalismus*, um zu unterstreichen, daß die in der Sharing Economy eingesetzten neue Technologien das Potential haben, die Marktwirtschaft von regulierenden wachstumshemmenden Regulierungen zu befreien. Während Tichy dies positiv sieht, beargwöhnen andere die Sharing Economy als einen Deckmantel für die von ihnen als radikal neoliberal deklarierten Geschäftsmodelle. Um sie als solche zu enttarnen sprechen sie daher vom „Kalifornischen Kapitalismus“ (Spiegel, 2014a; Eckhard und Bardhi, 2015) oder Plattform-Kapitalismus (Lobo, 2014) (zur Problematik des Begriffs Sharing Economy auch Edelmann & Gardin, 2015). Die beobachtbare Bezeichnungs- und Definitionsvielfalt ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Grundidee der Geschäftsmodelle der Sharing Economy, nämlich Dinge zu teilen bzw. Dienstleistungen oder Produkte von Privatperson zu Privatperson (unter „gleichen“ Wirtschaftssubjekten) zur zeitlich begrenzten Nutzung anzubieten, nicht neu ist. Beispiele hierfür sind etwa landwirtschaftliche Genossenschaften (Theurl, 2014),

Autovermietungen (z. B. Avis oder Hertz), Mitwohn- und Mitfahrzentralen, Lesezirkel für Friseursalons und Arztpraxen oder in einem weiteren Sinne Flohmärkte und Ebay (Dorr und Goldschmidt, 2016; Peitz, 2014). Konzeptionell werden meist drei Kategorien der Sharing-Aktivitäten unterschieden (Botsman, 2013; Heinrichs, 2014; Schor, 2014): (1) Redistributionsmärkte, (2) Produkt-Dienstleistungssysteme und (3) kollaborative Lebensstile (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Varianten von Sharing-Aktivitäten**

Bereiche	Wesen	Kommerzielle Varianten	Nicht-kommerzielle Varianten
Redistributionsmärkte	sequenzielles „Teilen“	Gebrauchtwagenmarktes, Ebay,	selbstorganisierte Flohmärkten, Freecycle.org, Yerdle
Produkt-Dienstleistungssysteme	Nutzung von Dingen ohne zu Besitzen	Verleih von Ski und Spezialwerkzeugen, Bike- oder Car-Sharing; Maschinen-Leasing Zipcar	Makerspaces
kollaborative Lebensstile	Tauschen, Teilen, gemeinsame Nutzen zwischen „Peers“ (Gleichgesinnte)	Uber, Lyft, Airbnb, Autonetzer;, RelayRides. Car2Go, Alltagskleidersharings	Gemeinschaftsgärten, Food Sharing, Couch Surfing

Quelle: Rotsmann (2013), Heinrichs (2014) und Schor (2014).

In den Debatten über die Sharing Economy steht oft die dritte Kategorie der kollaborativen Lebensstile im Vordergrund (Heinrichs 2014). Darunter fällt das Tauschen, Teilen und gemeinsame Nutzen zwischen den sogenannten „Peers“, welches über kommerzielle Internetplattformen koordiniert oder zivilgesellschaftlich selbstorganisiert wird. Bei den Redistributionsmärkten findet im Unterschied dazu ein sequenzielles „Teilen“ statt, bei dem Dinge weitergegeben und dann wiedernutzt werden. Zu den Produkt-Dienstleistungssystemen gehört ein breites Spektrum an Angeboten, wie der Verleih von Ski und Spezialwerkzeugen bis hin zum Bike- oder Car-Sharing, wobei die Rollen der Anbieter und Vermittler der Dienstleistung personell zusammenfallen. Allerdings sind die Übergänge zwischen den drei Kategorien fließend. So gibt es beispielsweise auch bei den Produkt-Dienstleistungssystemen neben der klassischen Unternehmen-zu-Konsumenten-Beziehung (z. B. Car-Sharing, Zipcar) auch Peer-to-Peer-Geschäftsmodelle, allerdings meist nicht zwischen Privatpersonen, sondern zwischen verschiedenen Unternehmen (z. B. Kopierer- oder Maschinen-Leasing). Der Unterschied von Zipcar als B2P-Modell gegenüber RelayRides als P2P-Modell besteht darin, daß Zipcar wie

eine traditionelle Autovermietungsfirma funktioniert, während bei RelayRides Privatpersonen ihren PKW verleihen (Schor, 2014). Weiter finden sich sowohl bei Redistributionsmärkten als auch bei kollaborativen Lebensstilen kommerzielle und nicht-kommerzielle Anbieter (Heinrichs, 2014). So sind die Dienste wie Airbnb und Uber, welche die Sharing Economy bekannt machten, kommerzielle Anbieter für die das „Teilen statt Haben“ ein Geschäftsmodell ist, um eine unbesetzte Marktnische zu bearbeiten (Schor, 2014). Demgegenüber verfolgen nicht-kommerzielle Dienste wie etwa foodsharing (früher lebensmittelretten.de), Food Swaps, Werkzeugbibliotheken (tool libraries) oder Time Banks (vgl. Dubois et al., 2014), das Ziel, „die Welt besser zu machen“ (Dorr und Goldschmidt, 2016). Konkret sollen im Fall von Foodsharing Lebensmittel vor dem Verfall an andere Personen oder soziale Einrichtungen weitergeleitet werden und dabei eine „Kultur des Teilens gegen Verschwendung und Überfluss“ gefördert werden (Raphael Fellmer, einer der Gründer von Foodsharing, vgl. Foodsharing, 2016). Andere Plattformen werden als Versuch einer Form des Widerstands gegen eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung betrieben. Beispiele hierfür sind die sogenannten Really Really Free Markets (RRFMs), die als alternative Märkte von der Linksanarchistenbewegung in den USA ins Leben gerufen worden sind. Sie haben das Ziel, das Bewußtsein für verschiedene Aspekte der Nachhaltigkeit und des Überkonsums zu schärfen, ohne Gewinn erzielen zu wollen (vgl. Cherrier, 2009, S. 181; Lee et al., 2009; Albinsson & Perera, 2015). Hinter den verschiedenen Geschäftsmodellen stehen oft unterschiedliche Philosophien und verfolgte Ziele. Während Einige kommerziell auf das Ziel der Gewinnerzielung ausgerichtet sind, fallen Andere in die Kategorie des Non-profit- oder Dritten Sektors bzw. des sozialen Unternehmertums. Wegen dieses Facettenreichtums der Geschäftsmodelle bewerten einige Autoren den Begriff der Sharing Economy nicht nur als unscharf, sondern auch als irreführend und bestenfalls als einen für Marketingzwecke einsetzbaren Begriff (vgl. z. B. Yglesias, 2013; Slee, 2016; Edelmann und Gardin, 2015; Eckhard und Bardhi, 2015). So wird in Frage gestellt, ob bei Uber, Zipcar oder Airbnb wirklich geteilt wird. Beispielsweise weisen Edelman und Gardin (2015) darauf hin, daß der ökonomische Vorteil, den diese bekannten Protagonisten der Sharing Economy bieten, weniger durch ein „Teilen“ entsteht, sondern durch eine bessere Vermittlung von Angebot und Nachfrage und die damit einhergehenden Kostenreduzierungen. Für Eckhard und Bardhi (2015) ist Teilen eine Form des sozialen Austausches, der zwischen Personen stattfindet, die sich kennen und ohne eine Absicht der Gewinnerzielung. Wird das Teilen über professionelle Vermittler in einer Form marktgängig



gemacht, bei der sich die Tauschpartner nicht mehr persönlich kennen müssen, ist dies kein Teilen zu tun, da Teilen ohne eine finanzielle Gegenleistung erfolgt (vgl. Lobo, 2014). Vielmehr ist diese Transaktion ein Geschäft, bei dem Konsumenten bezahlen, um sich für eine bestimmte Zeit die Nutzungsrechte an den Gütern oder Diensten, die einer anderen Personen gehören, zu verschaffen. Hier stehen daher utilitaristische Aspekte im Vordergrund, keine sozialen. Unabhängig davon, aus welchen Motiven und mit wem Güter und Dienstleistungen geteilt werden, bleibt die Frage, worin das Neue an den Geschäftsmodellen besteht, die unter dem Begriff der Sharing Economy in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangt sind. Oft wird das Neue in dem Einsatz von digitalen Technologien gesehen, insbesondere in der Nutzung internetgestützter Dienste. Während Mitfahrgelegenheiten früher per Aushang gesucht wurden und eine aufwendige Koordinierung erfolgen musste, realisiert dies jetzt eine App in einem kürzeren Zeitraum (vgl. Dorr und Goldschmidt, 2016; Schwalbe, 2014; Horton und Zeckhauser, 2016; Belk, 2014). Nach Belk (2014) ist ein weiteres Kennzeichen der neuen Geschäftsmodelle, dass die Nachfrager einer Ware und Dienstleistung für deren Nutzung nicht alle Verfügungsrechte erwerben müssen, sondern die Zugangsberechtigung für eine temporäre Nutzung. Dies führt zu der Frage nach den Triebkräften der Verbreitung der Sharing Economy.

## 4. Triebkräfte

In der Literatur werden i. d. R. zwei Faktoren genannt, welche die Entwicklung der Sharing Economy begünstigt haben: (1) technologische Innovationen insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie und (2) gesellschaftliche Innovationen und Entwicklungen. (Botsman, 2013, Goudin, 2016; Lindener, 2014, Schor, 2014).

### 4.1. Technologische Entwicklungen

Die auf dem Internet basierenden neuen Informations- und Kommunikationstechnologien erlauben in einem erheblichen Maße die Suchkosten zu reduzieren und ein Vertrauen zwischen den anonymen Seiten von Anbietern und Nachfragern zu schaffen. Somit eröffnen sich neue Geschäftsfelder durch eine Lösung für das folgend dargestellte ökonomische Problem. Viele Menschen besitzen langlebige

Gebrauchsgegenstände, die sie nicht ständig nutzen. Es entstehen freie Kapazitäten, die Anderen zur Nutzung angeboten werden können. Es gibt viele Konsumenten, die einen Gegenstand für ihre Zwecke nutzen würden, ohne ihn kaufen zu wollen, wie beispielsweise Werkzeuge (z. B. Bohrmaschinen), Autos oder auf Reisen einen Platz zum Schlafen (Horton und Zeckhauser, 2016). Die Geschäftsidee der Sharing Economy ist Anbieter und Nachfrager zusammenzubringen, was den Effekt hat, dass knappe Ressourcen besser genutzt werden können (Lindener, 2014). Unternehmen, welche die Menschen zusammenbringen, wie AirBnB, Uber, Lyft oder Foodsharing aus dem Non-Profit-Bereich, bieten keine Waren oder Dienstleistungen physisch an, sondern fungieren nur als deren Vermittler. Dabei erzielen sie Gewinn durch Vermittlungsgebühren oder durch Werbung (Munger, 2015a). Wie im vorherigen Kapitel angedeutet, läßt sich die Vermittlung durch den Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, wie Smartphones mit hochauflösenden Digitalkameras oder digitale Plattformen (Goudin 2016) effizient gestalten und in Bereiche ausdehnen, die vorher nicht nutzbar waren. Durch ihre Nutzung lassen sich die Transaktionskosten sowohl in der Such- und Anbahnungsphase als auch in der Abwicklungsphase der Transaktionen in stärkerem Maße reduzieren als dies bei traditionellen Intermediären möglich ist. So können per Mausklick oder Touchscreen nicht nur die Informationen über Anbieter, Preise und Qualitäten schnell, übersichtlich und exakt bereitgestellt werden. Auch die Transaktionen können rasch und zuverlässig abgewickelt werden, ohne dass die Transaktionspartner in langwierige Verhandlungen eintreten und Vorkehrung zur Sicherstellung der Vertragserfüllung treffen müssen (Munger, 2015a). Dabei sind Empfehlungs- und Reputationssysteme, die schon die Pioniere des E-Commerce, wie Amazon, eingesetzt haben, von zentraler Bedeutung, um auftretende Probleme eines Moral Hazard und der adversen Selektion bzw. der hidden information und hidden action zu verhindern (Horton und Zeckhauser, 2016). Während z. B. im traditionellen Taxigeschäft eine Lösung der Probleme durch staatliche Regulierungen, wie Ortskenntnisprüfungen, zu erreichen, löst Uber das Problem effizient, indem die Fahrgäste nach Beendigung einer Fahrt den Fahrer bewerten. Umgekehrt werden die Fahrgäste von den Fahrern bewertet (Haucap, 2015). Darüber hinaus wird der Versuch unternommen, opportunistisches Verhalten von Fahrern, z. B. durch das Fahren von Umwegen zur Steigerung des Preises, zu vermeiden, daß die Fahrpreise vor einer Buchung transparent und verbindlich angezeigt werden wie die Route auf dem Navigationssystem (Brühn und Götz, 2014). Eine Erhebung von PwC (2015, S. 16f) bestätigt die Bedeutung des Vertrauens



und der zu deren Aufbau eingesetzten Bewertungssysteme für den Erfolg der kommerziellen Sharing-Aktivitäten. Danach bewerten 64% aller befragten Verbraucher, welche Sharing-Angebote nutzen, die vertrauensbildenden Maßnahmen, die von den Betreibern der Plattformen zusammen mit den Transaktionspartnern unternommen werden, zuverlässiger als staatlich verordnete Regulierungen. Dabei spielen Empfehlungen von Bekannten und Privatpersonen eine große Rolle. Für 69% der Befragten sind diese ausschlaggebend für ihre Entscheidung die Sharing-Geschäftsmodelle wahrzunehmen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch der Global Trust in Advertising Survey des Informations- und Marktforschungsunternehmens Nielsen aus dem Jahr 2012. Danach vertrauten 92% aller befragten Konsumenten in 56 verschiedenen Ländern den Empfehlungen von Freunden und Familienmitgliedern mehr als Formen der Werbung (Nielsen, 2012). Fradkin (2013) zeigt in einer empirischen Untersuchung, daß durch persönliche Empfehlungen die adäquate Vermittlung der Transaktionspartner bei Airbnb um 10% gesteigert werden konnte. Deshalb ist es folgerichtig, daß die Peer-to-Peer-Marktplattformen viel Geld in Innovationen investieren, welche das Matching zwischen den Transaktionspartnern verbessern (Horton und Zeckhauser, 2016). Durch standardisierte und verbesserte Verfahren zur Reduktion von Transaktionskosten wird eine Koordination über Märkte vorteilhafter. Zum Einen erweitert sich der Kreis der Marktteilnehmer, weil über die Nutzung dieser Technologien Privatpersonen leichter in Markttransaktionen eintreten, ohne dafür wie Unternehmen kostenintensive Verwaltungsbereiche etwa für die Vermarktung, die Vertragsgestaltung und die Zahlungsabwicklung unterhalten zu müssen (Horton und Zeckhauser, 2016). Zum Anderen kann sich der Bereich der getauschten Güter und Dienstleistungen erweitern, wenn die Plattformen so gestaltet sind, daß sie nachhaltig und leicht Transaktionskosten reduzieren. Dies zeigt das Beispiel des Online-Versandhändlers Amazon.com. Anfangs ein traditioneller Buchladen, kann Amazon fast jedes Buch liefern mit Bestellung und Bezahlung über das Internet. Gegenwärtig bietet Amazon nicht nur Bücher an, sondern eine breite Produktpalette, über Musik und Elektro- bis zu Baumarktartikeln und Lebensmitteln (Munger, 2015a).

## 4.2. Gesellschaftliche Entwicklungen

Neben technologischen Innovationen gelten als zweite wichtige Triebkraft für die Ausbreitung von Sharing-Aktivitäten soziale und gesellschaftliche Faktoren und Trends (Botsman, 2013; Goudin, 2016; Theurl, 2014; Schor, 2014). Zum Einen hat

die zunehmende Konzentration von Menschen in Großstädten neue Bedürfnisse geschaffen, welche die Bereitstellung von Sharing-Angeboten erleichtert. Dazu gehört z. B. der Wunsch nach einer intelligenten und flexiblen Mobilität, etwa über Carsharing. Dies befreit von der Notwendigkeit ein Auto zu unterhalten. Gleichzeitig können die Vorteile einer individuellen Mobilität genutzt werden. Ähnlich verhält es sich bei der Nutzung von Werkzeugen oder von Wohnungen während Reisetätigkeiten. Viele Wirtschaftssubjekte sind nicht interessiert Gegenstände zu besitzen, sondern sie für einen Zeitraum nutzen zu können (Munger, 2015a und b). Zum Anderen bietet die zunehmende Bedeutung gesellschaftlicher und ökologischer Belange in westlichen Volkswirtschaften und dem verbundenen Wunsch alternativ und nachhaltiger zu wirtschaften, ein gutes Umfeld für die Ökonomie des Teilens (Botsman, 2013; Schor, 2014). Dieser Aspekt wird vor allem von jungen gutausgebildeten Menschen, insbesondere in den Großstädten zunehmend berücksichtigt. Man ist bestrebt, weniger zu besitzen und über das Teilen Gegenstände besser auszulasten, weniger wegzuworfen und qualitativ bessere Produkte zu konsumieren. Dies ist auch ein Anliegen der Postwachstumsdebatte (degrowth). Deren Anhänger fordern die Reduzierung des Wachstums, im Sinne eines Verzichts auf ökologisch schädliche Produktionsweisen und Nachfrageentscheidungen. Schon früher wurden alternative Formen des Wirtschaftens marktwirtschaftlichen Gesellschaften diskutiert. Beispiele hierfür sind die Grenzen des Wachstums des Club of Rome im Zuge des Ölpreisschock oder John Kenneth Galbraith's Kritik einer „Gesellschaft im Überfluss“ (1958), in der ein zunehmender Gütererwerb nicht zwingend die Lebenszufriedenheit vergrößert. Stattdessen wird die Bedeutung von überwirtschaftlichen Zielen und eines schonenden Umgangs mit den natürlichen Ressourcen betont. Die jüngste Finanz- und Eurokrise, unter der in vielen Ländern insbesondere die junge Generation in Form einer größeren Arbeitslosigkeit und einer abnehmenden Kaufkraft litt, könnte die kritische Einstellung gegenüber der etablierten Wirtschaftsform und den Wunsch nach alternativen Modellen des Wirtschaftens noch befördern (Schor, 2014; Goudin, 2016). Gleichzeitig sind jüngere Generationen mit der Nutzung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien vertraut. Deshalb scheinen sie offen für das Konzept der Sharing Economy zu sein (vgl. Dorr und Goldschmidt, 2016). Die Ökonomie des Teilens kann nicht nur als ein Wunsch nach mehr Solidarität und Sinnerfüllung, sondern auch nach kleineren Einheiten, überschaubaren Wirtschaftsbeziehungen und persönlichen Austauschprozessen verstanden werden (Botsman, 2013; Schor, 2014; Dorr und Goldschmidt, 2016; Tichy, 2014). Statt sich ein Zimmer bei einer

Hotelkette zu mieten, kann mittels Couchsurfing (ein kommerzielles Netzwerk für die Vermittlung von kostenlosen Übernachtungsmöglichkeiten) in Privatwohnungen übernachtet werden, in der Erwartung, dort einen sozialen Kontakt zu finden. Haben in der Vergangenheit hochpreisige Autos in der Nachbarschaft eine soziale Anerkennung verschafft, kann eine soziale Wertschätzung heute aus einer umweltbewussten und nachhaltigen Lebensweise erwachsen (Dorr und Goldschmidt, 2016). Die Sharing Economy verspricht ein besseres, saubereres, überschaubareres und menschlicheres Wirtschaftsmodell zu sein (vgl. Botsman, 2013). Schor (2010) spricht deshalb von einer alternativen "plenitude economy", d. h. Economy der Genügsamkeit. Dies führt zu der Frage, ob die Sharing Economy ein Potential hat, die Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft nachhaltig zu verändern, entweder im Sinne einer Stärkung ihres Hauptwortes Marktwirtschaft oder des Adjektivs sozial oder von beiden.

## 5. Veränderung der Wirtschaftsordnung?

Da ihr Phänomen vergleichsweise neu ist, lassen sich die zukünftigen Auswirkungen einer Sharing Economy auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht genau abschätzen. Es können jedoch einige grundsätzliche Überlegungen angestellt werden. Dabei richtet sich im Folgenden das Hauptaugenmerk des Autors auf die potentiellen Folgen für den institutionellen Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft. Am präzisesten wurde dieser vom Freiburger Ökonomen Walter Eucken in seinen Grundsätzen der Wirtschaftspolitik (1952) analysiert und mit den konstituierenden und regulierenden Prinzipien beschrieben. Der von der Freiburger Schule um Walter Eucken begründete Ordoliberalismus bildet neben der christlichen Soziallehre die geistige Grundlage der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft (Schüller, 2002a, S. 156). Die nachfolgend beschriebenen Auswirkungen konzentrieren sich auf diejenigen Prinzipien, welche in der Literatur am Meisten diskutiert werden, nämlich auf die Eigentumsordnung, auf die Preisbildung und den Zugang zu Märkten und somit auf den Wettbewerb sowie auf deren ökologische und soziale Auswirkungen.

## 5.1. Veränderung der Struktur privater Verfügungsrechte?

Ein zentrales konstituierendes Prinzip einer Sozialen Marktwirtschaft ist das Privateigentum an den Produktionsmitteln. Die damit verbundenen Verfügungsrechte grenzen den tauschwirtschaftlichen Möglichkeitsbereich der Menschen ab und motivieren die Besitzer, sich im Wettbewerb zu engagieren und die Produktionsmittel in einer verantwortlichen Weise zu verwenden. Im Zusammenhang mit der Sharing Economy wird in der Literatur diskutiert, ob sich dadurch die Strukturen der privaten Verfügungsrechte verändern, werden doch Gegenstände, die de jure im Eigentum einer Privatperson sind von Anderen genutzt. Damit scheinen Sharing-Aktivitäten eine Vergemeinschaftung des Rechts zu der Nutzung (usus) von Ressourcen zu bewirken. Deshalb fragen Ökonomen, ob die Sharing Economy die Verbreitung von neuen Formen von Gemeineigentum induziere, wie sie in der Allmende bestehen, da es mit technologischen Innovationen möglich ist, eine zunehmende Gütermenge gemeinschaftlich zu nutzen (Munger, 2015a). Insbesondere der US-amerikanische Ökonom Jeremy Rifkin vertritt diese These. Er sieht Anzeichen für eine neue Wirtschaftsordnung, die auf einer Form des gemeinschaftlichen Eigentums basiert, die er *collaborative commons* (dt. kollaboratives Gemeingut) nennt. Er charakterisiert dieses veränderte Wirtschaftsmodell als eine „Null-Grenzkosten-Gesellschaft“, weil die zusätzlichen Kosten, um Güter und Dienstleistungen weiteren Nutzern zugänglich zu machen, sehr gering sind, wenn die dafür geeigneten Plattformen etabliert sind. So seien beispielsweise die Kosten, ein Musikstück einmal oder eine Million Mal im Netz zu vertreiben, im Prinzip dieselben (vgl. Interview mit Jeremy Rifkin in der FAZ, 2014). Nach Rifkins Lesart könnte dies den Kapitalismus verdrängen. Wenn die Grenzkosten der Produktion sich für eine zunehmende Zahl von Gütern und Dienstleistungen dem Nullpunkt nähern, könnten sie keine Anhaltspunkte für ihre Preisgestaltung geben und viele könnten (fast) kostenlos konsumiert werden. Geringe Grenzkosten bzw. Grenzkosten nahe Null bedeuten weder, dass die Grenzkosten Null sind, noch daß für die Errichtung und Bereitstellung der nachgefragten Dienste kaum Kosten anfallen, noch, daß die Güter zu Preisen nahe Null angeboten werden. In der Praxis fallen bei der Etablierung der Plattformen große Set-Up-Kosten und Fixkosten an, die eine Untergrenze für die Grenzkosten bilden. Dies verdeutlicht die Musikproduktion. Zwar sind die Grenzkosten ein Musikstück zu reproduzieren nahe Null, aber die Erstellung der ersten Kopie einer Musik-CD ist teuer. So brauchen die Musiker teure Instrumente, sie müssen i. d. R. auch dafür entlohnt

werden, daß sie ein Stück einspielen und benötigen ein Aufnahmestudio, was ebenfalls mit großen Kosten verbunden ist. Wenn die Set-Up-Kosten nicht über den Verkaufspreis des Endproduktes beglichen werden können, ist dessen Produktion nicht rentabel und wird nicht erfolgen (vgl. auch Raymond 2001, 2013; Anderson, 2014). Online-Plattformen müssen kostenintensiv gewartet werden und benötigen regelmäßige Upgrades. Tatsächlich erwirtschaften Software-Produzenten, welche Software oft als Freeware anbieten, einen Großteil ihrer Einnahmen durch Wartungs- und andere Servicedienstleistungen sowie auf eng hiermit verbundenen Nebenmärkten (Raymond, 2001). Verkleinerte Grenzkosten bedeuten nicht, daß Märkte verschwinden. Sie können aber deren Struktur verändern. Ein Beispiel ist der traditionelle Sortimentseinzelhandel, der durch den Onlinehandel ergänzt und in Einzelbereichen teilweise verdrängt wird. Dafür sind Online-Plattformen und die erforderlichen Technologien notwendig, was Investitionen und den Einsatz von knappen Ressourcen erfordert. Ein Ende von Märkten und privatem innovativem Unternehmertum ist deshalb nicht zu erwarten. Rifkin unterschätzt jedoch auch die Anpassungsfähigkeit einer Marktwirtschaft (vgl. Waters, 2014). Bei sich verkleinernden Gewinnen werden die Unternehmer angespornt, nach neuen Gewinnmöglichkeiten zu suchen (vgl. Kirzner, 1997). Hamrai et al (2016) zeigen, daß die Wirkungen der Sharing Economy auf die Verfügungsrechte davon abhängen, welche Form des Teilens den Aktivitäten zugrunde liegt. Die Autoren unterscheiden zwei Kategorien (vgl. Tabelle 2): (1) Sharing-Aktivitäten, wie das Verleihen und Vermieten, bei denen das Recht zur Nutzung einer Ressource für eine bestimmte Zeit gegen ein Entgelt überlassen wird und (2) Sharing-Aktivitäten, bei denen die Güter sequentiell genutzt werden, z. B. durch Tauschen, Spenden und Verschenken oder den Verkauf von gebrauchten Gegenständen. Im ersten Fall wird das Recht zur Nutzung temporär übertragen. Die zweite Kategorie umfasst Formen des sequentiellen Teilens, bei denen das gesamte Bündel der privaten Verfügungsrechte an die neuen Nutzer übertragen wird, welche hierdurch zu Eigentümern werden.

Lediglich in der ersten Kategorie der Sharing-Aktivitäten könnten sich also die Strukturen der Eigentumsrechte durch das Teilen verändern. Unabhängig davon wird in einer freien marktwirtschaftlichen Ordnung weiter Privateigentum an den Produktionsmitteln existieren. Aus dieser Perspektive kann nur Teilen und Abgeben wer etwas besitzt bzw. die Eigentumsrechte hat. Außerdem gilt mit einem Blick auf die kommerziellen Sharing-Modelle, daß Personen ohne finanzielle Ressourcen, keinen Zugang zu Sharing-Aktivitäten haben (Han, 2014). Es würden weniger Wirtschaftssubjekte umfassende Verfügungsrechte innehaben,

da ein temporäres Nutzungsrecht ausreicht. Die Folge des Sharing dürfte keine nachhaltige Umwälzung der Eigentumsordnung sondern ein Strukturwandel sein. In einzelnen Branchen würden weniger Güter produziert werden, wodurch auch die Beschäftigung verkleinert würde (Munger, 2015a). Gleichzeitig könnten sich in Anlehnung an die Arbeiten von Coase (1937) die Grenzen der Unternehmen verschieben, daß kleinere Einheiten entstehen (vgl. Tichy, 2014; Munger, 2015a und b). Nach Coase existieren Unternehmen, weil kleinere Transaktionskosten anfallen, wenn sie Arbeitnehmer einstellen als wenn sie die Dienste auf dem Markt nachfragen. Wenn neue Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologien die Transaktionskosten nachhaltig reduzieren, verkleinern sich die Kosten für die Markttransaktionen und eine Koordination von Angebot und Nachfrage über Märkte wird vorteilhafter. Nun könnte es öfter effektiver sein, wenn sich die Anbieter von und Nachfrager nach Arbeit und anderen Produktionsfaktoren über einen Internetdienst zur Verwirklichung eines Projekts zusammenzufinden, als wenn Arbeitsverträge geschlossen werden. So können in zunehmendem Maße Kleinunternehmen oder selbständige Anbieter von Produktionsfaktoren an die Stelle von traditionellen großen Unternehmen treten (FAZ, 2014; Bylund, 2016).

**Tabelle 2: Sharing-Aktivitäten und Verfügungsrechte**

Sharing-Aktivität	Monetäre Transaktionen	Welche Verfügungsrechte werden übertragen?	Market allotment*	Beispiele
Mieten	Ja	Nutzungsrecht (temporär)	131 Plattformen	Renttherunway.com; AirBnb, Uber
Leihen	Nein		60 Plattformen	Couchsurfing.com, MonJouJou
Tauschen	Nein	Alle Verfügungsrechte	59 Plattformen	Swapstyle.com; ReSecond
Spenden	Nein		59 Plattformen	Freegive.co.uk
Verkauf von gebrauchten Gegenständen	Ja		51 Plattformen	TheDup.com

Anmerkung: \* Die Autoren hatten insgesamt 254 Internetportale untersucht

Quelle: Hamari et al (2016).

## 5.2. Preisbildung

Die neuen Informationstechnologien ermöglichen es, die Preise besser auf das Angebot und die Nachfrage abzustimmen. Bei Uber wird der Fahrpreis über das sogenannten „surge pricing“ in vollautomatisierter Form mit einer Software der dynamischen Preisgestaltung ermittelt. Dabei werden viele Faktoren wie die Preisgestaltung der Konkurrenten, das Angebot und die Nachfrage und andere externe Determinanten einbezogen. Das Verfahren wird schon in vielen Branchen eingesetzt, etwa im Hotelgewerbe, bei Reiseveranstaltern oder Fluganbietern, bei Eintrittskarten zu Sportereignissen oder im Online-Einzelhandel. Allerdings ermöglichen die genutzten technischen Innovationen die Einflußfaktoren für den Preis schneller und exakter zu berücksichtigen. Auf dem gewerblichen Taximarkt, auf dem in Deutschland durch eine Preisregulierung der Wettbewerb ausgeschaltet ist, führt die Verwendung einer dynamischen Preisgestaltung durch die neuen Konkurrenten zu flexiblen und markträumenden Preisen. Damit geht eine Wiederbelebung und Stärkung der Signalfunktion des Preises und des Wettbewerbs einher. So steigt etwa bei Uber bei einem Nachfrageüberhang der Preis für den Fahrdienst, wodurch die Fahrgäste veranlasst werden, zu Hause zu bleiben oder auf Substitute auszuweichen. Auf der anderen Seite geben höhere Preise selbstständigen Fahrer einen Anreiz, ihre Dienste anzubieten. Bei dem Dienst Uber legt die Software in Zeiten mit einer großen Nachfrage einen Multiplikationsfaktor für den Grundpreis fest. Der Fahrpreis ergibt sich aus der Multiplikation des Grundpreises mit dem Multiplikator. Dabei erhalten die Kunden vor einer Bestellung einen Hinweis zu dem Multiplikationsfaktor. Außerdem können sie über die Software vor der Bestellung eine Fahrpreisschätzung vornehmen. Ist bei einem Nachfrageüberhang einem Fahrdienstinteressenten der signalisierte Preis zu hoch, bietet Uber diesem an zu warten und sich benachrichtigen lassen, wenn die Preise geringer sind (Wolfensberger, 2015). Die Zahlung wird bargeldlos per App abgewickelt. 20% des Fahrpreises behält Uber als Entgelt für die Vermittlung. Bei Airbnb beträgt die Vermittlungsgebühr 9–15% des Mietpreises (Rebler, 2014; Schwalbe, 2014). Aus einer ökonomischen Sicht ist das dynamische Preismanagement wohlfahrtserhöhend, weil es die Menge der Fahrten und damit die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente maximiert. Sind die Nachfrage und das Angebot elastisch, wird die positive Wohlfahrtswirkung der dynamischen Preisanpassung größer (Schwalbe, 2014). Trotzdem wird diese Form der Preissetzung kontrovers diskutiert. Während Preisdiskriminierungen bei Flugtickets, Elektrizität und Bahnfahrten öffentlich



akzeptiert sind, stoßen die hohen Preise bei Uber in Zeiten großer Nachfrage auf Kritik. Ein Grund könnte die Wahrnehmung der Substitute wie z. B. von Taxis, Bussen und U-Bahnen sein, die mit Festpreisen assoziiert werden. Aus einer anderen Perspektive kann dies als ein Ausdruck des für demokratische Wohlfahrtsstaaten als typisch konstatierten Ordnungsmerkmals der Preisangst und der Wettbewerbsaversion betrachtet werden. Danach wird die Freiheit der Preisbildung nicht wegen ihrer für den Wettbewerb, als einer Wurzel der Sozialen Marktwirtschaft und als ein Entdeckungsverfahren (Hayek, 1968/94) wesentlichen Informations-, Lenkungs- und Koordinationsfunktion und ihrer gesamtwirtschaftlichen Effizienz und Dynamik geschätzt. Vielmehr wird sie eine Gefahr für das Ziel einer egalitäreren Gerechtigkeit angesehen (vgl. Schüller, 2002b, S. 168–173).

### 5.3. Überwindung staatlicher Eintrittsbarrieren

Ebenfalls auf eine Stärkung und Intensivierung des Wettbewerbs, dem Herzstück einer Sozialen Marktwirtschaft, wirkt die Überwindung von staatlichen Markteintrittsbarrieren, welche durch die Geschäftsmodelle der Sharing-Economy ermöglicht werden. Dies gilt insbesondere für den deutschen Taximarkt. Taxiunternehmen unterliegen als Teil des Öffentlichen Personennahverkehrs Reglementierungen. Dies betrifft die Zulassungen zum ebenso wie die Ausübung des Taxidienstes und die Gestaltung der Preise. In vielen Städten ist die Zahl der Konzessionen für das Gewerbe beschränkt, so dass interessierte Personen oft Jahre auf ihre Zulassung warten, bevor sie als Taxifahrer ihre Dienste anbieten können. Außerdem benötigt ein Fahrer einen Gewerbeschein, eine Fahrgastversicherung, Sozialversicherung, ein polizeiliches Führungszeugnis und darf keinen Eintrag in dem Verkehrszentralregister ausweisen. Zusätzlich ist ein amtlicher Personenbeförderungsschein erforderlich, der nur nach Nachweis der Ortskenntnisse erhältlich ist und nach fünf Jahren erneuert werden muss (Tichy, 2014). Uber-Fahrer unterliegen weder einer Tarif- und Beförderungspflicht noch benötigen sie einen Personenbeförderungsschein. Der Fahrpreis innerhalb eines Pflichtfahrbereiches wird durch örtliche Behörden festgelegt. Die Regelungen können Grund-, Kilometer- und Zeitpreise sowie mögliche Zuschläge umfassen. Die Tarifpflicht gilt nicht für Fahrten außerhalb des Pflichtfahrbereiches oder etwa für von Krankenkassen ausgeschriebene Transportleistungen. Die Beförderungspflicht bedeutet, daß der Inhaber einer Taxikonzession die Beförderung von Personen im Pflichtfahrbereich nicht verweigern darf (vgl. Baake und Schlippenbach, 2014). Nehmen



Uber-Fahrer nur gelegentlich Kunden mit, zahlen sie keine Steuern. Dementsprechend können sie Fahrdienste zu geringeren Preisen anbieten (Lindener, 2014). Nach Tichy (2014) fahren Kunden bei Uber um durchschnittlich 20% billiger als bei regulierten Taxiunternehmen. Auch in vielen anderen Branchen haben Marktzutrittsregeln, steuer-, versicherungs- und arbeitsrechtliche Vorgaben, Hygiene und Brandschutzvorgaben, eine hohe Regelungsintensität entstehen lassen, in der streng zwischen Anbietern und Nachfragern sowie zwischen einem Gewerbe und Nicht-Gewerbe differenziert wird (Theurl, 2014). Digitale Akteure können mit den genutzten technologischen Innovationen leicht Informationen verbreiten und auffinden und damit Eintrittsbarrieren in den Markt überwinden. Dadurch werden etablierte Strukturen aufgeweicht und bestehende Schutzregelungen beseitigt, die oft mehr der Besitzstandswahrung der etablierten Anbieter dienen als dem Verbraucherschutz. Somit kommt es zu einem Wettbewerb mit traditionellen Formen des Leistungsaustauschs, z. B. Bed and Breakfast-Diensten bei einer Privatperson mit einem gewerblichen Hotelbetrieb (Tichy 2014). Die neuen Wettbewerber sind daher am erfolgreichsten in Branchen mit den höchsten Standards der Regulierung von Löhnen, Arbeitsbedingungen und anderen, welche für die Kunden am teuersten sind. Hier bildet sich ein Raum für die Geschäftsmodelle der Sharing Economy, so daß durch ihre kommerziellen Formen nicht weniger, sondern mehr Marktprozesse und ein intensiverer Wettbewerb entstehen. Allerdings besteht die Befürchtung daß die Sharing Economy wegen Netzwerkeffekten und geringer Grenzkosten Monopolisierungstendenzen verstärkt (Theurl, 2014; Goudin, 2015). Im Markt für Fahrdienste wirken sich diese Netzwerkeffekte für beide Marktseiten positiv aus (vgl. Parker und Van Alstyne, 2005). Je mehr Fahrgäste einen Service nutzen, desto besser lasten die Fahrer ihre Fahrzeuge aus. Die Anbieter erzielen größere Gewinne, was die Attraktivität erhöht, sich bei einem Online-Vermittlungsdienst zu registrieren. Stehen dem Netzwerk mehr Fahrer zur Verfügung, wird die geographische Abdeckung des Services besser. Typischerweise verringern sich hierdurch die Wartezeiten für Kunden und die Attraktivität für die potenziellen Fahrgäste steigt. Zwar treten diese Effekte auch im traditionellen Taximarkt oder Mietwagenverkehr auf. Allerdings unterliegen automatisierte Dienste keinen technischen Kapazitätsbeschränkungen, weshalb deren Netzwerkeffekte größer sind als im traditionellen Gewerbe. Im Ergebnis können sich Unternehmen mit großen Marktanteilen bilden, ähnlich wie Google, Ebay und Amazon. Aus einer neoklassischen Sicht wird deshalb befürchtet, daß diese Entwicklung den Wettbewerbsdruck zwischen den Unternehmen reduziert und große Preisaufläufe

ermöglicht. Zudem wirken nachfrage- und angebotsseitige Skaleneffekte als zusätzliche Markteintrittsbarrieren (Brühn und Götz, 2014). Betrachtet man das Wettbewerbsgeschehen aus einer marktprozess-theoretischen Konzeption, wie sie von der Österreichischen Schule vertreten wird, ergibt sich eine andere Bewertung. Wettbewerb wird als ein Prozess der Rivalität von Geschäftsmodellen betrachtet. Wenn es keine staatlichen Eintrittsschranken in einen Markt gibt, bedeutet ein großer Marktanteil eines Unternehmens, dass dieses die Konsumentenwünsche besser oder günstiger befriedigt als seine Wettbewerber. Das Unternehmen erhält seine Position im Markt auf Dauer, wenn es ihm gelingt, ein besseres Produkt oder Gesamtpaket anzubieten (Bagus, 2016). Im Sinne der Konsumentensouveränität schätzen die Konsumenten die Leistungen von innovativen Anbietern höher zu schätzen und wenden sich dem besseren Anbieter zu, dessen Marktanteil wächst, wodurch es zu einem dominanten Unternehmen werden kann. Auch bei Netzwerkeffekten können diese produktionstechnisch bedingten Barrieren durch unternehmerische Innovationen überwunden werden (Armentano, 1999). Wie der Fall Uber zeigt, gilt dies auch für staatliche Beschränkungen, wobei der Staat sein Zwangsmonopol nutzen kann, die Tätigkeit der neuen Unternehmen Konkurrenten als illegal zu erklären. Für die aus dem neoklassischen Wettbewerbsparadigma befürchteten Monopolisierungstendenzen besteht keine empirische Evidenz. Vielmehr agieren in den Branchen, in denen Sharing-Dienste angeboten werden, eine Vielzahl konkurrierender Firmen. So gibt es im Bereich der Fahrdienstleistungen und des Autoverleihs nicht nur Carsharing und Uber, sondern auch Zipcar, Lyft, RelayRides, Hitch, Getaround, Sidecar, Autolibr, Mobizen, Buzzcar, Drivy und Deways, Blablaca sowie entsprechende Dienstleistungen, die von großen Automobilproduzenten angeboten werden, wie z.B. Mercedes-Benz mit car2go, mercedes rent, mytaxi und blacklane. Ähnliches gilt für das Hotel- und Restaurantgewerbe (CouchSurfing, Airbnb, Feastly, LeftoverSwap, AirBnB, 9flats oder Wimdu.de) und für den Medien- und Unterhaltungsbereich (Amazon Family Library, Wix, Spotify, SoundCloud, Earbits).

#### 5.4. Erosion des Wohlfahrtsstaates?

Durch die Sharing Economy geraten nicht nur geschützte Branchen unter einen Wettbewerbsdruck. Es werden auch Regelungen und Akteure des Wohlfahrtsstaates, wie etwa organisierte Arbeitnehmer in Frage gestellt. Anders als die Vermittler und Betreiber der Online-Plattformen sind die Anbieter der Dienstleistungen

häufig Privatpersonen, welche keiner Tarifbindung und staatlich verordneten Sozialstandards unterliegen, aber auch oft keine Steuern zahlen. Die als Kleinunternehmer tätigen Privatpersonen entziehen sich dem Wohlfahrtsstaat leichter als Großunternehmen (Tichy, 2014). Dennoch muß diese Entwicklung nicht weniger „sozial“ sein als die paternalistischen sozialstaatlichen Regulierungen. Denn die Sharing-Geschäftsmodelle bieten den Wirtschaftssubjekten zusätzliche Möglichkeiten für eine selbständige Erwerbstätigkeit und für flexible Arbeitsverhältnisse. Davon könnten auch Personengruppen profitieren, die nur schwer auf dem regulierten Arbeitsmarkt Fuß fassen wie z. B. alleinerziehende Eltern, Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer oder Migranten (Goudin, 2016). Es ist möglich, dass mit der Verbreitung von digitalen Plattformen überhaupt die Konzepte von Arbeit und von Arbeitsverhältnissen neu gefasst werden, weil sich auch das Wesen von Unternehmen verändert. Personen, welche die Dienstleistungen ausführen, haben keinen Status von abhängig Beschäftigten, sondern von selbständigen Unternehmern, die auf eine Vermittlung von Online-Plattformen zurückzugreifen, um ihre Leistung anzubieten. An die Stelle eines Arbeitsvertrags können also Verträge über Dienstleistungen treten. Diese Entwicklungen werden von den Akteuren des Wohlfahrtsstaates mißtrauisch bis ablehnend verfolgt, da dies bisherige Regelungen und deren Daseinsberechtigung untergräbt. Wenn die in der Sharing Economy aktiven Personen keine Angestellten sind, sondern selbständige Erwerbstätige, finden auf sie Mindestlohn- und andere sozialstaatlichen Regelungen keine Anwendung. Damit erweisen sich die Sozialversicherungssysteme, die an ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis mit Lohnzahlungen gebunden sind, als ein untaugliches Instrument der Daseinsfürsorge. Die durch die staatlich organisierte Sozialversicherung abgedeckten Risiken wie Unfall und Krankheit werden auf die einzelnen individuellen Anbieter übertragen, während die Internetplattformen sich als ein Vermittler verstehen und keine Sozialabgaben zahlen (Dorr und Goldschmidt, 2016; Goudin, 2016). Deshalb sieht der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Reiner Hoffmann, die Sharing Economy nicht als neues Modell „der sozialen Ökonomie“, sondern als eine „neue Form der Ausbeutung“, da er ein Anwachsen von „prekärer Soloselbständigkeit“ befürchtet. (Spiegel, 2014b). Er fordert, dass dieses Modell keine Zukunft haben darf und ruft die Politik dazu auf, dafür zu sorgen, dass der Kündigungsschutz, die Mindestlöhne sowie der Arbeitsschutz- und Arbeitszeitregeln auch für die neuen digitalen Angebote gelten. Dabei wird übersehen, dass es insbesondere die weniger Gutverdienenden sind, die nebenbei als Fahrer, Mini-Hotelier oder Privat-Handwerker tätig werden (Tichy, 2014).

Gleichzeitig könnte die finanzielle Basis des Wohlfahrtsstaates in Frage gestellt werden. Während klassische Produktions- und Dienstleistungsunternehmen eine Vielzahl von Steuern zahlen, können sich die privaten Mini-Unternehmer davon entziehen, weil sie schwer in das Muster der geltenden Steuersysteme passen. So sind die Einkünfte, die durch das gelegentliche Vermieten eines Zimmers oder Fahren eines Gastes erzielt werden, so klein, daß sie wie bei Freundschaftsdiensten wegen ihrer Geringfügigkeit nicht deklariert werden. Unklar ist dabei die Grenze, bei der aus einer gelegentlichen Aktivität eine regelmäßige und damit gewerbliche wird (Demailly und Novel, 2014). Außerdem wissen die politischen Akteure bisher nicht, wie die Betreiber von Online-Plattformen steuerlich zu behandeln sind, weil deren Unternehmenszweck schwer sachlich abzugrenzen ist. Handelt es sich um Vermittlungsdienstleister oder um Anbieter konkreter Dienstleister, wie ein Hotel- oder Taxiunternehmen. Demailly und Novel (2014) weisen darauf hin, daß die direkten Steuereinnahmen sinken könnten, aber nicht die indirekten. Diese könnten sogar steigen, wenn das Zusatzeinkommen, das die Wirtschaftssubjekte bei Sharing-Aktivitäten erwirtschaften, für einen vermehrten Kauf von Gütern verwendet wird, die der Mehrwertsteuer unterliegen. Mit dem Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft wie es von Ludwig Erhard und den konzeptionellen Ideengebern um Walter Eucken vertreten wurde, sind diese möglichen Veränderungen sozialstaatlicher Arrangement durchaus vereinbar, denn für sie war der entscheidende ordnungspolitische Bezugspunkt und die Grundlage der Solidarität nicht ein Kollektiv, sondern die einzelne Person sowie das Prinzip der Subsidiarität und Freiwilligkeit (vgl. z. B. Erhard 1952, S. 245; Eucken, 1952, S. 314; Schüller, 2002a, S. 158). Dagegen wird man alle Tendenzen, welche Wahlfreiheiten und damit Möglichkeiten für die Menschen schaffen, daß sie sich eigenverantwortlich des Marktes und Wettbewerbs für Verbesserungen der sozialen Lage bedienen können, als größte Gefahr der „sozialen Gerechtigkeit“ ansehen, wenn eine Wohlfahrtsstaatsidee vertreten wird, wie sie im Bewußtsein weiter Teile der Bevölkerung in Deutschland heute anzutreffen ist. Danach bringt nur eine umfassende staatliche Sozialpolitik sozialer Fortschritt, wobei Kollektive wie Unternehmensverbände und Gewerkschaften die Bezugspunkte des ordnungspolitischen Handelns sind. Wahlfreiheiten gelten in dieser Vorstellung als eine Quelle von Ungerechtigkeit. Das Spontane wird geringer geschätzt als das staatlich Geplante und Regulierte (vgl. Schüller, 2002b, S. 171f.).

## 5.5. Umweltschonenderer Umgang mit Ressourcen?

Es bestehen große Hoffnungen, daß sich mit der Ökonomie des Teilens eine ökologischer und nachhaltiger Wirtschaftsweise durchsetzt (Prothero et al., 2011; Sacks, 2011; Phipps et al., 2013; Luchs et al., 2011). Auf den ersten Blick scheint dies nahezuliegen, denn die gemeinsame Nutzung verspricht Ressourcen besser und effizienter zu verwenden, so daß auch weniger produziert werden muß. So gehen Demailly und Novel (2014) davon aus, dass die Sharing Economy das Potential hat, bis zu 7% der Ausgaben privater Haushalte zu senken und 20% Abfall einzusparen. Auf den zweiten Blick sind die ökologischen Wirkungen aber keineswegs so eindeutig (vgl. Demailly und Novel 2014; Schor 2014). Veränderte Verbrauchsgewohnheiten bedeuten nicht weniger Konsum. Das Einkommen, das gespart wird, wenn Güter und Dienstleistungen über Sharing Aktivitäten von mehreren Konsumenten genutzt werden (wie z. B. Autos über Carsharing), kann vermehrt für andere Dinge ausgegeben werden, z.B. für mehr Reisen. Ebenso könnte zwar der Transport von Gütern über längere Distanzen verringert, aber auf kürzeren Distanzen erhöht werden. Es kann also zu einem sogenannten Rebound-Effekt kommen. Tatsächlich deuten mehrere Studien auf die Existenz dieses Effektes hin. So hat eine Studie des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) festgestellt, dass durch die tendenziell geringeren Preise der Sharing-Dienstleistungen Bevölkerungsschichten nun Güter kaufen, die sie vorher wenig oder nicht konsumiert haben (Eichhorst und Spermann, 2015). Die Zeitschrift „The Economist“ berichtet aus New York, daß dort durch den Markteintritt von Uber in den Taximarkt die Anzahl von Autofahrten von 14,8 Millionen im Juni 2013 auf 17,5 Millionen im Juni 2015 angestiegen ist. Die neuen Anbieter ersetzen also nicht nur bisherige Taxifahrten, sondern bewirken eine größere Nachfrage, die den öffentlichen Personennahverkehr verdrängt. Zum gleichen Ergebnis kommen empirische Untersuchungen von Schor (2014). Auch sie ergeben, daß die Verfügbarkeit von billigen Fahrdienstleistungen Nutzer vom öffentlichen Nahverkehr abzieht und die Nutzer von Airbnb ihre Reisetätigkeiten vergrößert haben. Damit hat also über einen „Rebound-Effekt“ die Ökonomie des Teilens ein Potential, die Umweltbelastung eher zu erhöhen, als ein nachhaltiges Wirtschaften zu fördern (vgl. auch Dorr und Goldschmidt, 2016).

## 6. Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik

Eine kontroverse Frage ist, wie die Wirtschaftspolitik auf die Sharing Economy reagieren soll. Insbesondere wird diskutiert, ob die bestehenden Regulierungen für etablierte Branchen, wie das Taxi- oder Hotelgewerbe, die von den neuen Geschäftsmodellen der Sharing Economy umgangen werden, auf diese ausgedehnt, angepasst oder abgeschafft werden sollen. Dabei geht es um die Frage, ob die Sharing Economy soziale, ökologische und Verbraucherschutzstandards aushebelt und ob es zu einem unfairen Wettbewerb zwischen privaten und gewerblichen Anbietern kommt, weil nicht für alle Wirtschaftsakteure die gleichen Spielregeln gelten. Tatsächlich kommt dem Staat in der Sozialen Marktwirtschaft die Aufgabe zu, einen geeigneten Ordnungsrahmen zu setzen und diesen an neue Herausforderungen anzupassen. Nach Streit (2000) sollen die wirtschaftspolitischen Instrumente dem Kriterium der Systemkonformität entsprechen. Wenn der Wettbewerb als ein Herzstück der Sozialen Marktwirtschaft verstanden wird, darf politisches Handeln weder die Selbstkoordination der Akteure durch Transaktionen noch die Selbstkontrolle durch Wettbewerb beeinträchtigen, die sich ergibt, wenn potentielle Tauschpartner angebotene Konditionen mit anderen von ihnen gefundenen Transaktionsmöglichkeiten vergleichen, um bestmögliche Tauschbedingungen zu erreichen. Dies wird nach Hayek am besten durch universalisierbare Regelungen gewährleistet. Dies verlangt, daß die rechtsstaatlichen Regeln abstrakt sind, d.h. nur aus Verboten spezifischer Handlungen bestehen, nicht aber aus Handlungsgeboten, damit eine unbekannte Zahl von Handlungsmöglichkeiten zugelassen ist. Weiter sollen sie allgemein (keine Ausnahmen bei der Anwendung) und gewiss (langfristige Gültigkeit) sein (Hayek, 2003; Hayek, 1991). Durch die so angeregte individuelle Kreativität wird in einem interaktiven komplexen und offenen System wie es moderne Marktwirtschaften sind (Hayek 1972), nicht nur die Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Marktwettbewerbs als zentrale Antriebskraft (Hayek 1968/94) befördert, sondern auch die Anreize zur Renten-Suche von Interessenvertretern minimiert (vgl. Boettke und Leeson, 2004). Allerdings zeigt die Realität, daß aufgrund der Eigengesetzlichkeiten des politischen Willensbildungsprozesses politische Akteure aus Gründen des Machterhalts bzw. -gewinns kaum bereit sind, auf rentenschaffenden Interventionen zu verzichten. Eine Auflösung des Konflikts scheint nur durch Verfassungsreformen möglich, die die Anreizsituation der politischen Akteure grundlegend verändern. Solche Reformen zu initiieren und



durchzusetzen, verstößt ebenfalls gegen die Interessen der Politiker als Verfassungsgeber (Streit, 2000). Es ist offensichtlich, daß die unterschiedlichen Spielregeln in vielen Bereichen, in denen die Unternehmen der Sharing Economy agieren, nicht diesem Kriterium entsprechen. Die Reaktion der Politik darauf schwankt zwischen den Extremen des totalen Verbots und des Nichtstuns (Dorr und Goldschmidt 2016). So ist beispielsweise Uber zur Zeit in drei EU-Ländern (Spanien, Portugal und Bulgarien) verboten und in sechs (Dänemark Tschechien, Polen, Finnland, Lettland und Litauen) unterliegt es keinen Beschränkungen. In den restlichen der insgesamt 22 Mitgliedsstaaten, in den Uber vertreten ist, laufen entweder Gerichtsverfahren oder Uber-Fahrer unterliegen Regulierungen (Zuluaga, 2016). Den Verboten bzw. Regulierungen voraus gingen häufig Proteste des etablierten Taxi- und Hotelgewerbes voraus. Auch in Deutschland haben einige Stadtverwaltungen, wie in Hamburg und Berlin, *Uber* gerichtlich verboten. Am 18. März 2015 erklärte das Landgericht Frankfurt in einer Grundsatzentscheidung den Dienst in ganz Deutschland für wettbewerbswidrig, da die vermittelten Fahrer gesetzeswidrig ohne Lizenz fahren. Ende Mai 2015 stellte Uber den Dienst Uber-Pop in Deutschland ein. Im Juni 2016 hat das Oberlandesgericht Frankfurt das Urteil bestätigt (vgl. Handelsblatt, 18.03.2015; Spiegel Online, 2014b; FAZ, 17. April 2014; Spiegel Online, 2016). Ähnlichem Gegenwind ist Airbnb ausgesetzt. Seit Mai 2014 unterliegt die kurzzeitige Untervermietung von Privat- und Ferienwohnungen einem Zweckentfremdungsverbot und ist damit faktisch illegal. Fahnungsbeamten sollen für die Durchsetzung des Verbots sorgen und dabei auch „Hinweisen aus der Bevölkerung“ nachgehen, die ihre Wohnungsnachbarn kontrollieren und melden sollen (Welt, 2014; Zeit, 2016). Ein ähnliches Vorgehen wird aus Paris berichtet, das im Februar 2014 ein vergleichbares Gesetz verabschiedet hatte. Andere Städte sind dagegen den Aktivitäten der Sharing Economy aufgeschlossen. Beispielsweise haben in Amsterdam, London oder San Francisco die Stadtverwaltungen rechtlichen Hürden für Airbnb abgebaut (Journalist's Resource, 2016). Sofia Ranchordas (2015) sieht die Wirtschaftspolitik vor einem Dilemma. Einerseits sind innovative Geschäftsmodelle aufgrund ihrer wachstums- und beschäftigungsfördernden Impulse willkommen und sollen nicht durch zu starke Regulierungen behindert werden. Andererseits gibt es berechnete Fragen, für die eine rechtliche Lösung erforderlich ist, um die Sicherheit für die Transaktionspartner zu erhöhen. Genannt werden in diesem Zusammenhang z. B. Haftungsfragen sowie Regularien zum Verbraucher- und Datenschutz. Tatsächlich folgt aus dem konstituierenden Prinzip der Haftung, dass Internetdienstleister und Privatleute

für die Produkte, die sie vermitteln, aber auch die Nutzer eine Verantwortung übernehmen (vgl. Dorr und Goldschmidt, 2016). So ist beispielsweise unsicher, wer die Haftung übernimmt und welche Ansprüche bestehen, wenn etwa Privatpersonen, von Airbnb vermittelt, ihre Wohnungen verleihen und ein Wasserschaden verursacht wird oder Gegenstände entwendet werden. Offen ist auch, ob die Hygiene- und Brandschutzvorschriften für Unterkünfte mit einer Gewinnerzielungsabsicht eine Anwendung finden, ob das gelegentliche Teilen der eigenen Wohnung als eine gewerbliche Konkurrenz zu Hotels vor Ort oder als ein Privatgeschäft zu werten ist. Die offenen Fragen ergeben sich, weil sowohl die Grenze zwischen einem gewerblichen professionellen Angebot und privaten Gelegenheitsangeboten verschwimmen, als auch die Zuordnung der Vermittlungsplattformen zu entsprechenden Branchen unklar ist (Zuluaga, 2015). So sieht sich z.B. Uber als ein Technologie-Unternehmen, das Vermittlungsdienstleistungen anbietet, während etwa die Stadtverwaltungen, die dessen Dienste verbieten oder einschränken, es als ein nicht lizenziertes Taxiunternehmen betrachten (Journalist's Resource, 2016; Spiegel Online, 2016). Unabhängig davon, wie die Abgrenzungsprobleme gelöst werden, zeigen die Geschäftsmodelle der Sharing Economy deutlich, wie private Akteure selbständig und auf intelligente Weise in der Lage sind Probleme zu lösen, die von der Wohlfahrtsökonomie als Marktversagensgründe bezeichnet werden und damit als eine Rechtfertigung für einen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf dienen. Dazu gehört insbesondere die Reduzierung von Informationsasymmetrien durch den Einsatz transparenzerhöhender Technologien und von Bewertungssystemen (Koopman et al., 2014). Dadurch werden einige staatliche Regulierungen zum Schutz der Verbraucher überflüssig (Horton und Zeckhauser, 2016). Dies gilt z. B. für die Ortskundeprüfung für Taxifahrer in Zeiten von Navigationsgeräten, abgesehen davon, dass der staatlich bescheinigte Nachweis auf dem Papier nichts über die tatsächlichen Ortskenntnisse aussagt (vgl. auch Haucap, 2015; Tichy, 2014, Markowitz, 2014, Zuluaga, 2016). Auch im Hinblick auf sozialstaatliche Regelungen bleibt abzuwarten, ob die Akteure der Sharing Economy nicht selbst Modelle der sozialen Absicherung entwickeln (Demailly und Novel, 2014). Tatsächlich können viele staatliche Regelungen zu Haftungs-, Versicherungs-, und Verbraucherschutzangelegenheiten auch als ein Ausdruck eines *Staat-spaternalismus* betrachtet werden, wie er in Deutschland eine lange Tradition hat (vgl. dazu Habermann, Wohlfahrtsstaat) und wie er von Ludwig Erhard (1957/64, Kap. 12) kritisiert wird. Danach handeln die Politiker so, als ob die Bürger nicht in der Lage sind, Entscheidungen selbständig zu treffen, um ihren Nutzen zu



optimieren. Es gibt keine plausible ökonomische Begründung, warum Bürger in einer freiheitlichen Gesellschaft eine staatlich verordnete und organisierte Absicherung von Risiken und Solidarität nicht zugunsten von privat organisierten Alternativen ablehnen dürfen, also wenn z. B. ein Uber-Passagier auf den preiserhöhenden Sicherheitsstandard im gewerblichen Taxibetrieb zugunsten eines Preisnachlasses verzichtet, weil seine private Risikopräferenz inklusive persönlicher Haftungsbereitschaft größer ist als die staatlich zwangsverordnete (Schäfer, 2014). Das würde dem Menschenbild und dem auf dem Subsidiaritätsprinzip basierenden Gesellschafts- und Staatsverständnis Ludwig Erhards entsprechen, das dieser (1957/64, S. 252) wie folgt zusammengefaßt hat: „*Kümmere* du, *Staat*, dich *nicht um meine Angelegenheiten*, sondern gib mir so viel Freiheit und lass mir von dem Ertrag meiner Arbeit so viel, das ich meine Existenz, mein Schicksal und dasjenige meiner Familie selbst zu gestalten in der Lage bin....Ich will mich aus eigener Kraft bewähren, ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein. Sorge Du, Staat, dafür, daß ich dazu in der Lage bin“. Er (ebd., S. 251f.) sah es als eine verhängnisvolle Entmündigung des Einzelnen und Lähmung des wirtschaftlichen Fortschritts an, wenn der Ruf so lauten würde: „Du, Staat, komm mir zu Hilfe, schütze mich und helfe mir.“ Vor dem Hintergrund dieses Erhard'schen Verständnisses von Sozialer Marktwirtschaft spricht wenig für einen Regulierungsbedarf für die Sharing Economy, der über die Sicherstellung eines Mindestmaßes von Rechtssicherheit hinausgeht, das betrügerisches Verhalten verhindert sowie anreiz- und wettbewerbskonforme private Verfügungsrechte, Vertragsfreiheit und das Rechtsinstitut der Haftung als Voraussetzung für eine Ordnung sichert, in der sich die Freiheit auf dem Markte und Selbstverantwortung bedingen (vgl. Sundararajan, 2012). Ansonsten sollte die Politik zur Schaffung universalisierbarer Spielregeln bei der Liberalisierung überregulierter Bereiche der Standardökonomie ansetzen. Denn häufig dienen solche Regulierungen dazu, Branchen wie das Taxi-Gewerbe vor einer Konkurrenz zum Zwecke der Rentensuche zu schützen, was die Produktion verteuert (vgl. Schäfer, 2014). Auf jeden Fall sollte verhindert werden, dass der Druck von einflußreichen Interessengruppen etablierter Anbieter der Standardökonomie auf die Politik mittels scheinbar moralischer Argumente („Ausbeutung“, „ruinöse Standards“) zu einem Verbot oder einer Diskriminierung der Konkurrenz der Share Economy führt. Welche rechtlichen Regelungen im Laufe der Ausdehnung von Sharing-Aktivitäten notwendig werden ist offen und nach Hayek's evolutionärer Ordnungstheorie das Resultat eines Entdeckungsprozesses (vgl. Hayek 2003).

## 7. Fazit: Stärkung der Marktwirtschaft zu Lasten des sozialen und ökologischen?

Die Sharing Economy ist mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar. Grundlegend für Wohlstandssteigerungen ist der Wettbewerb, der Privilegien alteingesessener Marktteilnehmer in Frage stellt und wirtschaftlichen Vermachtungstendenzen entgegenwirkt. Durch die Ökonomie des Teilens bekommen die etablierten Unternehmen Konkurrenz und die Nutzer eine größere Auswahl, und zwar sowohl von Produkten als auch von alternativen Wirtschaftsformen (Dorr und Goldschmidt, 2016). Wie sich die Sharing Economy entwickeln und welche Rolle sie in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften spielen wird, ist nicht absehbar, da das Phänomen zu neu und zu facettenreich ist (Goudin, 2016). Die ersten Befunde deuten darauf hin, daß die Sharing Economy in ihrem explizit kommerziellen Zweig das Potential hat, Märkte zu beleben und damit ein Grundelement der Sozialen Marktwirtschaft zu stärken, die Freiheit auf dem Markt. Weniger ist zu vermuten, dass sie systemverändernde alternative Wirtschaftsweisen fördert, ganz zu schweigen von einer Ablösung des Kapitalismus wie von Rifkin prophezeit. Auch für die von Dorr und Goldschmidt (2016) geäußerte Vermutung, daß die Sharing-Aktivitäten die Anonymität der Märkte verringern und persönliche, solidarische soziale Beziehungen befördern, gibt es wenig Hinweise. Obwohl viele Plattformen mit diesem Aspekt werben, sieht die Realität häufig anders aus. So ist es nach Schor (2014) bislang selten zu dauerhaften neuen sozialen Beziehungen gekommen, etwa bei Taxifahrten mit Privatpersonen oder bei Übernachtungen über Airbnb. Vielmehr ermöglichen die neuen Kommunikationsmittel ein schnelles und einfaches Tauschen und gemeinsames Nutzen von Gegenständen mit Fremden, während in der nichtdigitalisierten Welt diese Aktivitäten oft nur im Kreis der Freunde und Familienmitglieder durchgeführt wurden. Es scheinen im Raum des Virtuellen persönliche Beziehungen eher an Bedeutung zu verlieren und durch geschäftlich fokussierte Beziehungen ersetzt zu werden (Tichy, 2014). Möglicherweise könnte die Sharing Economy die Kommerzialisierung weiterer Lebensbereiche befördern, wie etwa der Kapitalismus-Kritiker Byung-Chul Han beklagt (2014), wenn die neu entstandenen technologischen Möglichkeiten zur Bewertung und Preisgestaltung, digitale Märkte mit einem ausgezeichnet funktionierenden Preismechanismus in solchen Bereichen schaffen, die bislang weitgehend nicht-kommerziell auf persönlichen Beziehungen basierend organisiert gewesen

sind, wie z. B. die Nachbarschaftshilfe (vgl. auch Theurl, 2014). Anstelle einer sozialen und ökologischen Transformation des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems scheint über die Sharing-Economy eine Anpassung vieler Bereiche an die digitalen Rahmenbedingungen stattzufinden. (Theurl, 2014). Allerdings sollte für eine Einschätzung das Potential berücksichtigt werden, den der Einsatz neuer Technologien für Non-Profit-Aktivitäten bietet. Nicht auszuschließen ist, daß diese auch die Ausdehnung des sogenannten Dritten Sektors befördern. Freilich agieren auch die Akteure dieses Sektors nicht isoliert vom kommerziellen Bereich, sondern sind mit ihm über die Nutzung von Produktionsfaktoren, oft in Form von Spenden, verbunden (vgl. Wandel & Valentinov, 2014). In diesem Bereich der nicht-kommerziellen Sharing-Aktivitäten besteht noch ein erheblicher Forschungsbedarf (vgl. Schor, 2014). Eine Wirtschaftspolitik, die versucht die Formen der Ökonomie des Teilens zu unterbinden oder erheblich zu beschränken, um etablierte Branchen und bestimmte Interessengruppen zu schützen, verhindert nicht nur die Nutzung von Wohlfahrtsgewinnen, sondern beeinträchtigt den zentralen ordnungspolitischen Bezugspunkt der sozialen Marktwirtschaft, zumindest in der Erhard'schen Lesart, nämlich dass eigenverantwortliche unternehmerische Menschen sich der Prinzipien der Freiheit, des Marktes und Wettbewerbs bedienen, um ihre eigenen Ziele zu verfolgen und dabei ihre wirtschaftliche Lage und persönliche Zufriedenheit zu verbessern.

## Literaturverzeichnis

- Albinsson, P.A. und Perera, B.Y. (2012): Alternative marketplaces in the 21st century: Building community through sharing events. *Journal of Consumer Behaviour*, Vol. 11, 4, S: 303–315.
- Anderson, W.L. (2014). Rifkin's Folly. *Mises Wire*, 19.03.2014. Mises Institute, Auburn, Ala, <https://mises.org/blog/rifkins-folly>
- Armentano, D.T. (1999). *Antitrust. The Case for Repeal*, revised 2nd ed. Auburn, Alabama: The Ludwig von Mises Institute.
- Bagus, P. (2016): Inquisition gegen Google. *Aktuelle Nachrichten*, 20.05.2016, Ludwig von Mises Institut Deutschland, <http://www.misesde.org/?p=12771>
- Baumgärtel, T. (2014), »Teile und verdiene«, *Zeit online Wirtschaft*, 15. Juli, online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2014/27/sharing-economy-tauschen>, aufgerufen am 29. September 2014.

- Baake, P. und Schlippenbach, V. von (2014): Taximarkt: Kein Markt für eine vollständige Liberalisierung. DIW Wochenbericht Nr. 31+32. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.471605.de/14-31-3.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.471605.de/14-31-3.pdf)
- Belk, R. (2014): You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of Business Research*, Vol. 67, 8, S. 1595–1600.
- Boettke, P.J. and Leeson, P.T. (2004): Liberalism, Socialism, and Robust Political Economy, *Journal of Markets & Morality*, Vol. 7, 1, pp. 99–111.
- Bökenkamp, G. (2010): *Das Ende des Wirtschaftswunder: Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969–1998*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Botsman, R. (2013): The sharing economy lacks a shared definition”, 21.11.2013 (<https://www.fastcoexist.com/3022028/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition#4>).
- Botsman, R. and Rogers, R. (2010). *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption.*, New York: HarperBusiness.
- Brühn, T. & Götz, G. (2014): Die Markteintritte von Uber und Airbnb: Wettbewerbsgefährdung oder Effizienzsteigerung? ifo Schnelldienst 21/2014–67. Jahrgang – 13. November 2014, S. 3–6.
- Bylund, P. (2016): 3 Ways the Sharing Economy Changes Entrepreneurial Opportunity. *Entrepreneur*, January 26, 2016, [https://www.entrepreneur.com/article/254725?utm\\_campaign=Sumome\\_share&utm\\_](https://www.entrepreneur.com/article/254725?utm_campaign=Sumome_share&utm_)
- Cherrier, H. (2009): Anti-consumption discourses and consumer-resistant identities. *Journal of Business Research*, Bd 62(2), S. 181–190.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4(16), S. 386–405.
- Demailly, D. und Novel, A.-S. (2014): The sharing economy: make it sustainable. Studies No. 03/14, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), Paris, France, [http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314\\_DD%20ASN\\_sharing-%20economy.pdf](http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314_DD%20ASN_sharing-%20economy.pdf)
- Dorr, J. und Goldschmidt, N. (2016): Share Economy: Vom Wert des Teilens. FAZ-Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.01.2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/share-economy-vom-wert-des-teilens-13990987.html>
- Dubois, E.; Schor, J. and Carfagna, L. (2014): New Cultures of Connection in a Boston Time Bank,” in *Practicing Plenitude*, eds. Juliet B. Schor and Craig J. Thompson (New Haven: Yale University Press, 2014).
- Ebenstein, A.O. (2001): *Friedrich Hayek: A Biography*, New York and Basingstoke: Palgrave Trade.

- Edelman, B.G. and Geradin, D. (2016), Efficiencies and Regulatory Shortcuts: How Should We Regulate Companies like Airbnb and Uber? (November 24, 2015). Forthcoming, Stanford Technology Law Review, Vol. 19, S. 293–328. Available at <https://journals.law.stanford.edu/sites/default/files/stanford-technology-law-review/print/2016/04/19-2-4-edelman-geradin-final.pdf>
- Eichhorst, W. und Spermann, A. (2015) Sharing Economy – Chancen, Risiken und Gestaltungsoptionen für den Arbeitsmarkt. Gutachten für die Randstad Stiftung. IZA Research Report No. 69, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, [http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_69.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_69.pdf)
- Erhard, L. (1957/64): *Wohlstand für alle*, Düsseldorf: Econ-verlag, hier: 8. Auflage, bearbeitet von Wolfram Langer (1964), Ludwig-Erhard-Stiftung e.V., Bonn.
- Erhard, L. (1959/62): Selbstverantwortliche Vorsorge für die sozialen Lebensrisiken, in: Erhard, L. Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf: Econ, S. 302–306.
- Erhard, L. (1966): *Wirken und Reden*. Ludwigsburg: Verlag Hoch.
- Eucken, W. (1952): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Neuausgabe 1990, Tübingen: Mohr Siebeck.
- European Commission (2013): The Sharing Economy: Accessibility Based Business Models for Peer-to-Peer Markets. Business Innovation Observatory, Case study 12, Brussels. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13413/attachments/2/translations>
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.09.2014: Gespräch mit Jeremy Rifkin: Schöne, kostenlose Internetwelt, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/oekonom-rifkin-die-zukunft-gehört-dem-internet-der-dinge-13146666.html>
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. April 2014: Berliner Gericht verbietet Limousinenservice Uber. abgerufen am 12. September 2014, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/landgericht-berlin-verbietet-uber-limousinenservice-12900072.html>
- Fradkin, A. (2013). Search Frictions and the Design of Online Marketplaces, *Working Paper*, <http://andreyfradkin.com/assets/SearchFrictions.pdf>
- Foodsharing (2016); Team, <https://foodsharing.de/team/37>
- Galbraith, J.K. (1958/1998): *The Affluent Society*. 40<sup>th</sup> Anniversary Edition. Mariner Books, New York 1998, deutsch: *Gesellschaft im Überfluß* München: Droemer Knauer, 1963.
- Goudin, P. (2016) *The Cost of non-Europe in the sharing economy. Economic, Social and Legal Challenges and Opportunities* European Parliamentary Research Service (EPRS), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558777/EPRS\\_STU\\_2016\\_558777\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558777/EPRS_STU_2016_558777_EN.pdf)
- Hamari, J., Sjöklint, M. und Ukkonen, A. (2016), The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 2015, Volume 67, Issue 9, S. 2047–2059, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2271971>

- Han, B.-C. (2014): Neoliberales Herrschaftssystem: Warum heute keine Revolution möglich. Gastbeitrag. Süddeutsche Zeitung, 3. September 2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/neoliberales-herrschaftssystem-warum-heute-keine-revolution-moeglich-ist-1.2110256>
- Handelsblatt, 18.03.2015: Umstrittener Fahrdienst Uber in ganz Deutschland verboten, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/umstrittener-fahrdienst-uber-in-ganz-deutschland-verbotten/11522380.html>
- Haucap, J. (2015): Uber-Verbot: Schutz der Taxiunternehmen. Ludwig-Erhard-Stufung. Standpunkt, 5. Mai 2015; <http://www.ludwig-erhard.de/erhard-aktuell/standpunkt/uber-verbot-schutz-der-taxiunternehmen/>
- Hayek, F.A. von (1972): Die Theorie komplexer Systeme, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hayek, F.A. von (1967/94): Rechtsordnung und Handelsordnung, in: Hayek, F.A. von: Freiburger Studien, 2. Aufl., Tübingen, 1994, S. 161–198.
- Hayek, F.A. von (1968/94): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in: Hayek, F.A. von.: Freiburger Studien, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, 1994, S. 249–265.
- Hayek, F.A. von (1991): *Die Verfassung der Freiheit*, 7. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hayek, F.A. von (2003): Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Abt. B Band 4: *Recht, Gesetz und Freiheit. Eine Neufassung der liberalen Grundsätze der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*. Hrsg. v. Viktor Vanberg 2003, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Heinrichs, H. (2014): Sharing Economy: Potenzial für eine nachhaltige Wirtschaft, ifo Schnelldienst 21/2014–67. Jahrgang – 13. November 2014, S. 15–17.
- Horn, K.I. (2010): Die Soziale Marktwirtschaft: Alles, was Sie über den Neoliberalismus wis-sen sollten, Frankfurt: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Horton, J.J. und Zeckhauser, R.J. 2016; Owning, Using and Renting: Some Simple Economics of the “Sharing Economy”, NBER Working Papers, No 22029, <http://www.nber.org/papers/w22029.pdf>
- Ingber, L. und Jürgensen, N. (2014): Nutzen statt besitzen, *Neue Zürcher Zeitung*, 5. September, online verfügbar unter: <http://www.nzz.ch/schweiz/nutzen-statt-besitzen-1.18377330>, aufgerufen am 29. September 2014.
- Journalist’s Resource (2016): Uber, Airbnb and consequences of the sharing economy: Research roundup, June 3, 2016, Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy at the Harvard Kennedy School, <http://journalistsresource.org/studies/economics/business/airbnb-lyft-uber-bike-share-sharing-economy-research-roundup>
- Kirzner, I.M. (1997): Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXV (March), S. 60–85.



- Koopman, C., Mitchell, M. D und Thierer, A.D. (2014): The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change, Mercatus Research Working Paper, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, December 2014. <http://mercatus.org/sites/default/files/Koopman-Sharing-Economy.pdf>
- Lee, M.S.; Fernandez, K. V und Hyman, M.R. (2009): Anti-consumption: an overview and research agenda. *Journal of Business Research* 62(2): 145–147.
- Lindener, C. (2014): Ordnungspolitischer Kommentar: Fährt Uber auf der Überholspur? *Wirtschaftliche Freiheit*, 12. November 2014, <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=15829&>
- Lobo, S. (2014): S.P.O. N. – Die Mensch-Maschine: Auf dem Weg in die Dumping-Hölle, Spiegel online, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/sascha-lobo-sharing-economy-wie-bei-uber-ist-plattform-kapitalismus-a-989584.html>
- Loske, R. (2014): Politische Gestaltungsbedarfe in der Ökonomie des Teilens: Eine Betrachtung aus sozial-ökologischer Perspektive. *ifo Schnelldienst* 21/2014–67. Jahrgang – 13. November 2014, S. 21–24.
- Loske, R. (2014a), »Neue Formen kooperativen Wirtschaftens als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Überlegungen zur Wiedereinbettung der Ökonomie in Gesellschaft und Natur«, *Leviathan* 42(3), 463–485.
- Loske, R. (2014b), »Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Ökologie«, *Ökologisches Wirtschaften* 29(4), 8–9.
- Luchs, M.G., Naylor, R. W., Rose, R.L., Catlin, J.R., Gau, R., & Kapitan, S. (2011). Toward a sustainable marketplace: Expanding options and benefits for consumers. *Journal of Research for Consumers*, 19(1), 1–12.
- Malhotra, A. and Van Alstyne, M. (2014): The Dark Side of the Sharing Economy Idots and How to Lighten It. *Communications of the ACM*, 2014, 57(11), 24–27.
- Markowetz, T. (2014): Taxivermittler Uber: Ausgebremst im Neuland. *Think Ordo*, 9. Dezember 2014, <http://www.think-ordo.de/?p=450>
- Molitor, B. (1958): Soziale Marktwirtschaft. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Bd. 3, S. 57–75.
- Munger, M.C. (2015a). Coase and the 'sharing economy.' In *Forever contemporary: the economics of Ronald Coase*, ed. Cento Veljanovski: 187–208. London: Institute of Economic Affairs, 2015. <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Coase-interactive.pdf>
- Munger, M.C. (2015b). The Third Entrepreneurial Revolution: A Middleman Economy, Working Paper, February 24, 2015, [http://econ.as.nyu.edu/docs/IO/37424/Munger\\_Third\\_Entrepreneurial\\_Revolution2.pdf](http://econ.as.nyu.edu/docs/IO/37424/Munger_Third_Entrepreneurial_Revolution2.pdf)
- Nielsen (2012): Global Trust in Advertising Survey 2012, <http://www.nielsen.com/us/en/insights/reports/2012/global-trust-in-advertising-and-brand-messages.html>

- Olson, M. (1991): *Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, 2., durchges. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Otto, F. (2016): Gezügelter Kapitalismus, in *Geo Epoche*, Nr. 69: Kapitalismus, S. 104–105.
- Parker, G.G. und Van Alstyne, M.W. (2005): Two-sided Network Effects: A Theory of Information Product Design *Management Science*, Vol. 51, No. 10, S. 1494–1504.
- Peitz, M. (2014): Die Entzauberung von Airbnb und Uber, *ifo Schnelldienst* 21/2014–67. Jahrgang – 13. November 2014, S. 6–8.
- Phipps, M., Ozanne, L., Luchs, M., Subrahmanyam, S., Kapitan, S., & Catlin, J. (2013). Understanding the inherent complexity of sustainable consumption: A social cognitive framework. *Journal of Business Research*, 66(8), 1227–1234.
- PricewaterhouseCoopers – PwC (2015): *The Sharing Economy*. Consumer Intelligence Series, April, <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>
- Prothero, A., Dobscha, S., Freund, J., Kilbourne, W.E., Luchs, M.G., Ozanne, L.K., & Thøgersen, J. (2011). Sustainable consumption: Opportunities for consumer research and public policy. *Journal of Public Policy & Marketing*, 30(1), 31–38.
- Ranchordas, S. (2015): Does Sharing Mean Caring? Regulating Innovation in the Sharing Economy, *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, Volume 16, Issue 1, S. 413–475, <http://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1356&context=mjlst>
- Raymond, E. (2001): *The magic cauldron*, in: ders. *The Cathedral and the Bazaar: Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, S. 133–166, zugänglich auch online unter <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.9716&rep=rep1&type=pdf>
- Raymond, E. (2013):: *Zero Marginal Thinking: Jeremy Rifkin gets it all wrong*, <http://esr.ibiblio.org/?p=5558>.
- Rebler, A. (2014): Unmoderne Regelungswut oder berechtigte Kontrolle: Genehmigungen nach PBefG in Zeiten von Uber und WunderCar. *ifo Schnelldienst* 21/2014–67. Jahrgang – 13. November 2014, S. 8–12.
- Rifkin, J. (2014): *Die Null-Grenzkosten-Gesellschaft: Das Internet der Dinge, kollaboratives Gemeingut und der Rückzug des Kapitalismus*. Campus Verlag (englische Originalausgabe: Rifkin, Jeremy: *The Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*. Palgrave Macmillan, New York 2014).
- Rüstow, A. (1932), *Freie Wirtschaft – Starker Staat (Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus)*, in: Boese, F. (Hrsg.), *Deutschland und die Weltkrise*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 187, Dresden, S. 62–69.
- Sacks, D. (2011). *The sharing economy*. *Fast Company* 2011, April 11, Retrieved from <http://www.fastcompany.com/magazine/155/the-sharingeconomy.html>



- Schäfer, W. (2014): Taxi-Deutschland: Der neue Wettbewerb. Wirtschaftliche Freiheit, 2. August 2014, <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=15325&print=1>
- Schüller, A. (2002a): *Soziale Marktwirtschaft*, in: Schüller, A.; Krüsselberg, H.-G. (Hrsg.): *Grundbegriffe der Ordnungstheorie und Politischen Ökonomik*. Arbeitsberichte zu Ordnungsfrage der Wirtschaft, Nr. 7, 5. durchgesehene und ergänzte Auflage, Marburg: Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft [MGOW], S. 156–163.
- Schüller, A. (2002b): Wohlfahrtsstaatliche Marktwirtschaft, in: Schüller, A.; Krüsselberg, H.-G. (Hrsg.): *Grundbegriffe der Ordnungstheorie und Politischen Ökonomik*. Arbeitsberichte zu Ordnungsfrage der Wirtschaft, Nr. 7, 5. durchgesehene und ergänzte Auflage, Marburg: Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft [MGOW], S. 168–173.
- Schor, J.B. (2010). *Plenitude: The New Economics of True Wealth* New York/Penguin Press.
- Schor, J.B. (2013), “From Fast Fashion to Connected Consumption: Slowing Down the Spending Treadmill,” in *Culture of the Slow: Social Deceleration in an Accelerated World*, ed., Nick Osbaldiston (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan), 34–51.
- Schor, J.B. (2014): *Debating the Sharing Economy*. Great Transition Initiative (October 2014). Available at <http://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>
- Schor, J.B. (2015): *Collaborating and Connecting: The emergence of the sharing economy*. Handbook on Research on Sustainable Consumption, eds., Lucia Reisch and John Thøgersen, (Cheltenham, UK: Edward Elgar), S. 410–425.
- Schwalbe, U. (2014); Uber und Airbnb: Zur Mikroökonomik der „Sharing Economy“, ifo Schnelldienst 21/2014–67. Jahrgang – 13. November 2014, S. 12–15.
- Slee, T. (2016), *What’s Yours is Mine: Against the Sharing Economy*, New York OR Books.
- Spiegel (2014a): *Kalifornischer Kapitalismus*, Nr. 34, S. 59–64.
- Spiegel (2014b): „Moderne Sklaverei“ – Interview; DGB-Chef Reiner Hoffmann, 59, über die Risiken der Share-Economy für Arbeitnehmer, Nr. 34, S. 65; auch online abrufbar <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/128743729>
- Spiegel Online (2014a), DGB warnt vor neuen Modellen der Ausbeutung, 17. August, online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/uber-und-andere-dgb-warnt-vor-moderner-sklaverei-a-986545.html>
- Spiegel Online (2014b), Transport-App: Hamburg verbietet Fahrdienst Uber, 23. Juli, online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/uber-hamburg-verbietet-fahrdienst-a-982543.html>, aufgerufen am 20. Oktober 2014
- Spiegel Online (2016): Taxidienst: Uber verliert vor Gericht – und nun? 09.06.2016 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/fahrdienst-uber-uberpop-bleibt-in-deutschland-verbieten-a-1096768.html>

- Streit, M. (1997): Die Soziale Marktwirtschaft im europäischen Integrationsprozeß – Befund und Perspektiven. Diskussionsbeitrag 03–97. Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Streit, M. (2000): Rationale Wirtschaftspolitik in einem komplexen System. Diskussionsbeitrag 05–2000. Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Sundararajan, A. (2012): Why The Government Doesn't Need to Regulate the Sharing Economy," *Wired*, 2012. Available at <http://www.wired.com/2012/10/from-airbnb-to-coursera-why-the-government-shouldnt-regulate-the-sharing-economy/>
- Sundararajan, A. (2013) "From Zipcar to the Sharing Economy," *Harvard Business Review*, 2013. Available at <https://hbr.org/2013/01/from-zipcar-to-the-sharing-eco/>
- Theurl, T. (2014): Ist die Share Economy eine Wiederentdeckung der Genossenschaften? *Wirtschaftliche Freiheit*, 12. September 2012, <http://wirtschaftlichefreiheit.de/-wordpress/?p=15671&camp>
- Tichy, R. (2014): KAppitalismus: App-Kapitalismus in der Share-Ökonomie. *Tichys Einblick*, 23. August 2014, <http://www.tichyseinblick.de/tichys-einblick/kappitalismus-der-neue-kapitalismus-in-der-share-oekonomie/>
- Wandel, J. und Valentinov, V. (2014): The nonprofit catallaxy: An Austrian economics perspective on the nonprofit sector, in: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 25(1), 2014, S.138–149.
- Waters, R. (2014): 'The Zero Marginal Cost Society', by Jeremy Rifkin, *Financial Times*, March 21, 2014, <http://www.ft.com/cms/s/2/7713c7fc-b07a-11e3-8efc-00144feab7de.html>
- Welt (2014): Berlin schickt Fahnder gegen AirBnB-Anbieter 28.10.2014, <http://www.welt.de/finanzen/immobilien/article133740538/Berlin-schickt-Fahnder-gegen-AirBnB-Anbieter.html>
- Wolfensberger, K. (2015): So kann Uber plötzlich megateuer werden. 20 Minuten – News von jetzt, 3. Februar 2015; <http://www.20min.ch/finance/news/story/10426853>
- Yglesias, M. (2013): There is no 'sharing economy'", *Slate.com*. 26.12.2013; [http://www.slate.com/blogs/moneybox/2013/12/26/myth\\_of\\_the\\_sharing\\_economy\\_there\\_s\\_no\\_such\\_thing.html](http://www.slate.com/blogs/moneybox/2013/12/26/myth_of_the_sharing_economy_there_s_no_such_thing.html)
- Zeit (2016): Zweckentfremdungsverbot: Wie viel Airbnb geht, noch? 28.04.16, <http://www.zeit.de/entdecken/reisen/2016-04/airbnb-berlin-gesetz-ferienwohnungen>
- Zuluaga, D. (2015): "Understanding online platforms." EPICENTER Briefing. 21 December 2015. <http://www.epicenternetwork.eu/briefings/understanding-online-platforms/>
- Zuluaga, D. (2016). Regulatory approaches to the sharing economy. Briefing. Institute of Economic Affairs, London, <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Regulating%20the%20sharing%20economy%20Briefing%202016.pdf>

Eugeniusz GOSTOMSKI\*

# Die Sharing Economy – Ökonomie des Teilens als neuer Trend im heutigen Wirtschafts- und Gesellschaftsleben versus Soziale Marktwirtschaft

## 1. Einführung

Der Begriff “Sharing economy” oder „Share Economy” (engl. *sharing economy*) geht auf den Harvard-Ökonomen Martin Waltzman zurück, der ihn erstmalig in seiner Publikation *The share economy. Conquering stagflation* (Waltzman, 1984) verwendete. Dort formulierte er die These, der gesellschaftliche Wohlstand sei dann der größte, je mehr die Menschen Güter untereinander teilen. Seitdem befassen sich auch andere Wirtschaftswissenschaftler mit dem Phänomen der gesellschaftlichen Teilung von Gütern und Dienstleistungen. Einige von ihnen nehmen die Ökonomie des Teilens, die statt des Besitzens den Zugang zu den Gütern und ihrer Nutzung hervorhebt, als den Beginn einer neuen Wirtschaftsform wahr. Dieser Wechsel zu einem neuen Paradigma beinhaltet ganz andere ökonomische und gesellschaftliche Gesetzmäßigkeiten als die bisherigen Formen. Seine Befürworter sehen im neuen Konzept eine stärkere Fokussierung auf den Umweltschutz, weniger Vergeudung von Ressourcen und eine harmonischere wirtschaftliche Entwicklung. Die Gegner sprechen dagegen von einem einfachen Marketingtrick, mit dem die Unternehmen unter dem Deckmantel des “gesellschaftlichen Teilens” die bestehenden Gesetze und Auflagen zu umgehen versuchen und sich damit illegale Kosten- und Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz verschaffen. Wie hat

---

\* Universität Gdańsk, ✉ e-mail: egostomski@wp.pl

also eine sachliche Auseinandersetzung mit der neuen Theorie auszusehen und wie sind ihre Entwicklungschancen einzustufen? Wie können wir die Ökonomie des Teilens im Lichte der Sozialen Marktwirtschaft bewerten?

## 2. Das Wesen der Share Economy

Die Idee Güter zu teilen ist nicht neu. Sie geht bis auf die Ursprünge der Menschheit und der Entstehung von Gemeinschaftswesen zurück und erlaubte Menschen in Hunger- und Notzeiten zu überleben. Ohne sie wären eine Arbeitsteilung und eine Spezialisierung auf Berufe, die neben der Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen, darüber hinaus auch Freude bereiten undenkbar. Auch in modernen Industriegesellschaften ist das Verleihen, die Verpachtung und die Gewährung von unentgeltlichen Verfügungen bestimmter Güter an interessierte Personen sehr verbreitet, wie z. B. von Pkws oder landwirtschaftlichen Maschinen. Einen weiteren starken Anreiz für die Teilungsidee lieferte die globale Finanz- und Wirtschaftskrise. Millionen der weltweit hoch verschuldeten Menschen merkten plötzlich, dass die Ursache ihrer Misere in einer hemmungslosen Kreditaufnahme für unnötige oder wenig benötigte Sachen lag. Vor diesem Hintergrund entstand die Idee, diese Güter mit anderen temporär zu teilen und zu nutzen, ohne sie als Eigentum zu erwerben. So entstanden in der Konkurrenz zum schlichten Eigentumserwerb weltweit alternative Besitzmethoden von materiellen und immateriellen Gütern, wie Schenkungen, kostenlose Überlassungen, Tauschhandel, kostenpflichtiges Verleihen und die vielen Formen des Gemeinschaftseigentums. Alle sie zeichnen sich einerseits durch einen konkreten Bedarf und andererseits durch einen fehlenden Eigentumserwerb aus. Als sog. kollaborative Ökonomie (eng. *collaborative economy*) oder Kokonsum (engl. *collaborative consumption*) sind sie heute ein Gegenstand der ökonomischen Forschung. Das Wesen der Sharing Economy besteht in der Umwandlung des Eigentums in eine gemeinsame Nutzung oder einen gemeinsamen Verbrauch außerhalb des Marktes und des Wettbewerbsmechanismus. Deswegen wird in diesem Zusammenhang ebenfalls von der *Ökonomie peer to peer* gesprochen. Technisch gesehen, vollzieht sich der Vorgang über Internet und Smartphones, was die Transaktionskosten niedrig hält und den Kreis der Beteiligten stark erweitert. Der Einsatz des Internets und der Digitalisierung unterscheiden diese Teilungstechnologie von der Vor-Computer-Zeit. Die Transaktions- und Akquisitionskosten sinken hier systematisch. Der US-Ökonom und

Futurologe Jeremy Rifkin prophezeit für die Zukunft sogar Grenzkosten von Null und quasi entfallende Nutzungskosten (Rifkin, 2016). Dank der Internetplattformen stößt der Kreis der Begünstigten de facto auf keine numerischen Obergrenzen. Demnach werden die Internet-Anbieter allein an den Vermittlungsgebühren und der Werbung verdienen. Die Share Economy genießt in der Öffentlichkeit einen guten Ruf, weil sie mit dem Altruismus assoziiert wird. Jedoch um teilen zu können, muss man vorher selber etwas besitzen. Somit kann sie allenfalls als eine Ergänzung und nicht als ein Ersatz der traditionellen Ökonomie verstanden werden, die auf den altbewährten Prinzipien der Arbeitsteilung und der Geldwirtschaft basiert. Mit Blick auf die Formenvielfalt der Sharing Economy – kommerzieller und nicht kommerzieller, privater und gewerblicher – ist diese schwierig eindeutig zu definieren. Einige Forscher zählen hierzu alle Internet-Transaktionen im Bereich der kurzfristigen Nutzung/Leihe von Autos, Wohnungen, Zimmern, Geräte, Schmuck, privater Parkplätze, Boote usw. Andere ergänzen diese Klassifizierung um die Arbeitsvermittlung und die Kreditgewährung, den digitalen Verkauf neuer und gebrauchter Waren, elektronische Hotelbuchung und Auto-nutzung und selbst das Angebot des universitären E-Learnings und vergleichbarer Transaktionen (Botsman, 2016). Die zweite Abgrenzung scheint jedoch zu weit zu greifen. Sie sollte auf eine temporäre Mitnutzung von Gebrauchsgütern, die Verteilung von verderblichen Lebensmitteln mittels der Internetplattformen und auf das spezifische häusliche Dienstleistungsangebot, wie Reinigungsdienste oder Hundeausführungen begrenzt werden. Eindeutig fällt das *crowdfunding*, wo es um das Sammeln von Finanzmitteln für eigentumsverbundene Verkaufstransaktionen auf eBay oder Allegro geht, nicht in diese Kategorie. Es gilt zu erwähnen, dass der Begriff der Sharing Economy auch dann irreführend sein kann, wenn wir mit dem entgeltlichen Kauf/Verkauf von kurzfristigen Nutzungsrechten zu tun haben, statt mit einer Teilung sensu stricto (Peitz/Schwalbe, 2016).

### 3. Gründe für die Entstehung der Sharing Economy

Neben der erwähnten globalen Wirtschaftskrise lohnt ein Blick auf einige weitere Ursachen für die Entstehung der Share Economy:

- die rasante Entwicklung und Implementierung von modernen Informations- und Kommunikationsplattformen, ohne die eine Zusammenkunft der Anbieter und Nachfrager nicht möglich wäre,

- der Vormarsch der Smartphone-Technologie mit verschiedenen Applikationen, die einen erleichterten Zugang zu Informationsformen gewähren, auf denen die Tauschprodukte oft in animierenden Farben präsentiert werden, was das Handlungsinteresse erhöht,
- die Aktivitäten des ökologisch geprägten Personenkreises, welche im neuen Trend eine Minderbelastung der Umwelt und einen schonenden Umgang mit den Rohstoffen der Erde sehen,
- das sukzessive Abschwächen und Einfrieren von zwischennachbarschaftlichen und familiären Bindungen, die die Suche nach neuen Lösungen begünstigen.

#### 4. Beispiele für ausgewählte Formen und Strukturen der Sharing Economy

Im Rahmen der neuen Wirtschaftsidee herrscht eine Formenvielfalt, welche sowohl den Charakter von non profit tragen kann als auch – und hier mehrheitlich – gewinnorientiert sein kann. Im Rahmen der oben genannten Variante der kollaborativen Ökonomie (*collaborative economy*) stellen Unternehmen und Privatpersonen den Interessenten Sachen und Dienstleistungen zur Verfügung. In Abhängigkeit vom Rechtscharakter der involvierten Subjekte wird zwischen mehreren möglichen Modellen unterschieden, wie P2P (Beziehungen zwischen zwei Privatpersonen), B2B (zwischen zwei Firmen), B2P (Firma versus Privatperson) oder P2B (umgekehrt). Zu den bekanntesten Anbietern dieser Konzepte in der globalen Realwirtschaft zählen:

- Uber  
Gründer und Nutznießer dieser Anwendung ist die börsennotierte US-Firma mit Sitz in San Francisco. Sie bietet Vermittlungen von Fahrdiensten durch Privatpersonen an, die kein Taxiunternehmen haben. Die Anforderung der Dienstleistung erfolgt über ein Smartphone. Das Angebot existiert derzeit weltweit in 350 Städten in 64 Ländern, ist aber in einigen Ländern wegen der Konkurrenz für die einheimischen Taxi-Unternehmen verboten. In Polen gibt es Niederlassungen in einigen Großstädten, der Widerstand der lokalen Taxi-Firmen ist jedoch groß. In kürzester Zeit avancierte Uber zu einem Börsengiganten mit einer Marktkapitalisierung, die gegenwärtig über dem Wert von General Motors, Herz oder Avis liegt.

- **Airbnb**  
Ist eine im kalifornischen Silicon Valley gegründete weltweit agierende Plattform für die Reservierung von Übernachtungen von Privat Anbietern, die einer konventionellen gewerblichen Reservierung ähnelt. Airbnb behält sich jeglichen Haftungsausschluss vor. In der Regel sind die Angebotspreise auf dem Portal niedriger als in Hotels und die persönlichen Kontaktaufnahmen mit den Anbietern bereichern das Angebot der Übernachtung. Laut Angaben von Anfang 2016 bot der Service 2 Mio. Wohnungen in 22.000 Orten in 190 Ländern der Welt an. Die Nutzer zahlen an Airbnb und dieser leitet die Beträge innerhalb von 24 Stunden nach Ankunft des Gastes an den Hausherrn weiter. Der Gast zahlt 9%, der Vermieter 3% Vermittlungsprovision. 2014 konnte der Service mit 40 Mio. Übernachtungen mehr Buchungen als der Hotelriesen Hilton verzeichnen. Auch seine Marktkapitalisierung lag Mitte 2015 mit 25,5 Mrd. USD höher als beim Spitzenreiter des Hotelgewerbes, der Marriot Gruppe (20,6 Mrd. USD).
- **BlaBlaCar**  
Ist die größte europäische Mitfahrgelegenheit. Eigner ist die französische Gesellschaft Comuto mit Sitz in Paris, die pro Quartal durchschnittlich Dienste für 30 Mio. Passagiere in 22 Ländern anbietet. Auch hier sind Vermittlungsgebühren an den Anbieter zu entrichten. Den Fahrpreis bestimmt der Fahrer, der Preis darf jedoch nicht eine festgelegte Obergrenze überschreiten. Die Geschäftsidee basiert auf dem Prinzip einer anteiligen Kostenbeteiligung. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist formal verboten.
- **MobyPark**  
Dieses holländische Internet-Portal vermittelt freie Parkplätze von Privatpersonen, Firmen und Behörden. Je nach Bedarf wird eine zeitlich Reservierung für einen Tag, eine Woche oder einen Monat angeboten. Der Service erspart dem Suchenden Zeit und Anstrengung.
- **TaskRabbit**  
Dieses US-Portal vermittelt Privathaushalten Hilfskräfte für verschiedene nicht- professionelle Tätigkeiten.
- **Couchsurfing**  
Dieser entgeltlich arbeitende US-Serviceanbieter spezialisiert sich in der Vermittlung von kostenlosen Übernachtungsangeboten von Inländern an ausländische Reisende. Die altruistisch handelnden Anbieter sind als eine Form von "Willkommensbotschaftern" ihrer Länder zu verstehen.



## 5. Die Bewertung der Share Economy im Lichte der Sozialen Marktwirtschaft

Die Bewertung der Share Economy fällt nicht eindeutig aus. Non profit- sind anders als die auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Projekte zu beurteilen. Die ersten Initiativen trugen einen rein idealistischen Charakter. Über das Internet teilte man Geräte, Werkzeuge, freie Reise- und Wohnplätze, nicht mehr gebrauchte Spielzeuge oder überflüssige Lebensmittel. Gleiches galt für den Dienstleistungsbereich. Es ging hier nicht um Geld, sondern um eine Hilfe aus religiösen und sozialen Motiven. Die Menschen waren der Ansicht, sie tragen mit ihrem Verhalten zu einer saubereren, harmonischeren, konfliktärmeren und nicht zuletzt auf dem zwischenmenschlichen Vertrauen basierenden Wirtschaftsordnung bei, die per saldo zu einer besseren Gesellschaftsentwicklung führt. Auf diesem Wege half man besonders jungen und nichtvermögenden Personen, die nicht imstande waren, die Güter und Dienste am Markt zu erwerben. Gleichzeitig ergaben sich dadurch positive ökonomische Effekte für die Gesellschaft durch weniger Verschwendung, bessere Nutzung der Output-Güter und eine geringere Umweltbelastung. Mittlerweile ist die Sharing Economy zunehmend dem Prozess der Kommerzialisierung unterworfen, was im auffälligen Gewinnstreben der Plattformen und der privaten Anbieter zum Ausdruck kommt. Einige Beispiele mögen das belegen: Warum soll das frei stehende Kinderzimmer nicht an Touristen vermietet werden? Oder: Wir haben jetzt Zeit, wo könnte man etwas Geld verdienen? Ich koche gern, warum sollte ich nicht eine Party organisieren und dabei Geld verdienen? Durch diese Denkweise verkehrt sich die altruistische Share Economy zusehends in ihr Gegenteil. Kein Wunder, dass der neue Trend auf eine scharfe Kritik stößt:

1. Die vormals kostenlosen Vermittlungsportale verlangen heute extrem hohe Gebühren. Uber nimmt 20% des Umsatzes, der deutsche *kleiderkreiser.de* für den Tausch von Bekleidungsstücken 10%, die *Mitfahrgelegenheit.de* 11%. Sie alle streben nach einer individuellen Gewinnmaximierung und weniger nach einer gesellschaftlichen Wohlstandsmehrung. Die stets expandierenden Marktriesen erweitern ihren Einflussradius durch Werbungsausgaben und Investitionen.
2. Vorgenannte Plattformen streben darüber hinaus über einen aggressiven Verdrängungswettbewerb eine Monopolstellung an, mit dem Ziel, höhere Monopolpreise – die im Monopol einseitig von den Anbietern diktiert werden – zu verlangen. Schon heute dominieren wenige US-Anbieter den globalen Markt.



Kritiker sehen darin bereits eine neue Variante des Kapitalismus, den Plattformen – Kapitalismus.

3. Marktführer wie Uber oder Airbnb wenden zudem verstärkt ein Outsourcing an und übertragen das gesamte Risiko auf die schwächeren Partner, die Haftung und die indirekten Kosten. Die Partner sind dabei weder durch das Arbeitsrecht geschützt, noch haben sie langfristige Verträge.
4. Die meisten alternativen Formen privaten Tausches, des Dienstleistungsangebotes oder der Finanzkapitalvermittlung unterliegen keiner staatlichen Aufsicht oder einer Form des Verbraucherschutzes. Das leistet der Entstehung von unkontrollierten ökonomischen Grauzonen Vorschub.
5. Auch die Fragen der Subjektbesteuerung dieser marktfernen Formen sind noch ungeklärt.
6. Hinsichtlich der Schonung der Umwelt und der besseren Ressourcenallokation kann sich die kurzfristige Entlastung langfristig in ihr Gegenteil verkehren. So ist vorstellbar, dass der durch Uber und Airbnb initiierte Tourismusboom aufgrund niedrigerer Übernachtungs- und Reisepreise langfristig zu einer größeren Umweltbelastung führen wird.
7. Die durch Steuererleichterungen, fehlende Sozialabgaben und nicht präzisierte Gesetzesregeln begünstigten Firmen der Share Economy weisen gegenüber der herkömmlichen Konkurrenz signifikante Wettbewerbsvorteile aus, was im Extremfall zu deren Insolvenz führen kann.

## 6. Die Sharing Economy und die soziale Marktwirtschaft

Die Sharing Economy lässt sich nur zum Teil mit der Sozialen Marktwirtschaft vergleichen. Die Gemeinsamkeiten beider Konzepte bestehen in der Absicht einer rationalen Ressourcenallokation, der Vermeidung von Misswirtschaft und in mehr Verbraucherschutz. Demgegenüber sind alle Monopolisierungsversuche, wie sie von den Internetfirmen gestartet werden, mit der Idee einer sozialen Marktwirtschaft unvereinbar. Auch ein Preisdiktat, wie von Uber und Airbnb praktiziert, ist im Lichte der Sozialen Marktwirtschaft streng abzulehnen. Das Wesen der Sharing Economy liegt im Aufbau des Sozialkapitals durch Teilungsprozesse. Die Soziale Marktwirtschaft präferiert ihrerseits viele Wirtschaftsformen, in denen der Einzelne nicht Getriebener der Wirtschaft, sondern vielmehr Zielpunkt der wirtschaftlichen Aktivität ist. Nach der Vorstellung von A. Rüstow sollte z. B. jede Familie einen

Garten besitzen. Es ging ihm dabei darum, dass der Mensch für sein Lebensglück ein Umfeld braucht, das ihm der anonyme Markt nicht bietet und auch nicht bieten kann. Eine kleine Anekdote sei hier deshalb zum Schluss beigefügt: Wilhelm Röpke ging mit Ludwig von Mises durch einen Schrebergarten. Mises sagte: "Welch eine unproduktive Art von Gemüseproduktion". Röpke erwiderte: "Aber eine höchst produktive Art von Glücksproduktion!" (Dörr/Goldschmidt, 2016).

## Literaturverzeichnis

- Botsman R. (2016): The Sharing Economy Lacks a Shared definition, in: <http://www.collaborativeconsumption.com>.
- Dörr, J., Goldschmidt, N. (2016): Share Economy. Vom Wert des Teilens, FAZ, 02.01.2016.
- Peitz, M., Schwalbe, U. (2016): Zwischen Sozialromantik und Neoliberalismus – zur Ökonomie der Sharing-Economy, ZEW Discussion Papers, Nr. 16–033, Mannheim.
- Rifkin, J. (2016): Społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych, Studio Emka, Warszawa.
- Weltzman, M. (1984): The share economy. Conquering stagflation, Cambridge/Massachusetts, Boston.

Andreas BIELIG\*

# Wissensgesellschaft und Geistiges Eigentum im Zeitalter der Digitalisierung – ein Spannungsverhältnis vor dem Hintergrund der Sozialen Marktwirtschaft

## Abstract

Die den Trend der Digitalisierung begleitenden technologischen Entwicklungen haben nicht nur Spuren in der Nutzung und Erstellung von Wissensgütern hinterlassen, sondern auch grundlegende Grenzverschiebungen im rechtlichen Bereich verursacht. Nachfrager und Anbieter immaterieller Güter stehen vor der Herausforderung, sich auf die neuen Nutzungsmöglichkeiten einzustellen, ohne die Rechte Dritter zu verletzen. Dies wird durch die zeitverzögerte Anpassung des Rechtsrahmens in Deutschland für Geistiges Eigentum durch Legislative und Judikative erschwert. Neben allokativen Wirkungen bewirkt die durch Digitalisierungsprozesse vorangetriebene Transformation der Wissensgesellschaft auch schwerwiegende Wandlungen der gesellschaftlichen Verteilungsstruktur. Optimistische Meinungen sehen hier eine fortschreitende „Demokratisierung“ von Wissensgütern wie z. B. von Kulturgütern. Demgegenüber verfechten Antagonisten eine fortschrittskritische Position, in dem sie den Ausschluss wachsender Gesellschaftsteile von umfassenden Beständen Nutzen- und Einkommensrelevanter Wissensgüter durch die zunehmende „Proprietarisierung“ mit Hilfe Geistiger Eigentumsrechte in den Blickpunkt stellen. Der Beitrag untersucht anhand aktueller Beispiele von Änderungen im Bereich des Urheberrechts, welche Wirkungen dies auf die Funktionsweise und das Erscheinungsbild der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland hat und welche Implikationen sich hieraus für Polen ergeben.

---

\* Research Centre for the German Economy, World Economy Research Institute, SGH Warsaw School of Economics, ✉ e-mail: [abielig@sgh.waw.pl](mailto:abielig@sgh.waw.pl)

## 1. Einführung

Wir haben uns an die neuen Möglichkeiten gewöhnt, welche uns das Internet und seine vielfältigen Anwendungen bieten. Diese täglich zu nutzen scheint eine Selbstverständlichkeit zu sein und insbesondere für die jüngere Generation sind internetbasierte Dienste „längst“ eine notwendige Grundlage der Gestaltung des eigenen Lebens. Die durch die Digitalisierung von ehemals an materiell-physische Träger gebundenen Gütern entstandenen möglichen Formen ihrer Nutzung und Weiterverarbeitung erscheinen aus einer begrenzten Perspektive der Gegenwart nahezu „unbegrenzt“. Diese tragen dabei nicht nur zu Gewinn- und Nutzenvergrößerungen bei Produzenten und Nutzern sowie einschneidenden Veränderungen unseres Alltagslebens bei. Vielfach führen die stetig in schnellen Technologizeyklen fortschreitenden Entwicklungen auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten auch zu persönlichen Informationsdefiziten und praktischen Überforderungsphänomenen auf der individuellen Ebene, was hier nicht vertieft werden soll. Neue Trends und die diese begleitenden Schlagworte, wie Mobile Services, Social Media, Cloud Computing, Big Data, User Generated Content oder Web 4.0, lösen einander in schneller Reihenfolge ab und der interessierte Medien- und Technologienutzer versucht den Informationsüberblick zu wahren, um den technologischen Anschluss nicht zu verlieren. Hierbei gerät er nicht selten in Gefahr, bei der Nutzung von elektronischen Diensten durch eigene Handlungen die an digitalen oder materiell-physischen Gütern bestehenden Rechte anderer Wirtschaftssubjekte wissentlich oder unwissentlich zu verletzen. Anders formuliert: der Nutzer tut etwas was er rechtlich betrachtet nicht dürfte, nutzt die ihm zur Verfügung stehenden Dienste oder Technologien also missbräuchlich. Dieser Bereich einer persönlich unzureichenden Medienkompetenz soll hier ebenfalls ausgespart bleiben. Stattdessen soll es im Folgenden um die Frage gehen, welchen wesentlichen Veränderungen die Handlungsrechte von Nutzern und Produzenten in der jüngeren Zeit durch neue digitalisierungsbasierte Entwicklungen erfahren haben und wie das Rechtssystem in Deutschland auf diese Veränderungen reagiert hat. Vorgestellt werden aktuelle meist urheberrechtlich relevante Entwicklungen und es soll der Versuch unternommen werden zu zeigen, wie sich diese Veränderungen auf die Funktionsbeziehungen der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland auswirken.

## 2. Digitalisierung als Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft

Nach Walter Eucken war die Politik zur Ordnung der Wirtschaft gleichzeitig auch Sozialpolitik, da freiheitliche Wettbewerbsordnungen die rechtlichen und materiellen Voraussetzungen für eine umfassende Versorgung, die Gewährleistung von sozialer Gerechtigkeit und die Schaffung sozialer Sicherheit herstellen (vgl. Eucken, 1990, S. 314–318). „Die Herstellung eines funktionsfähigen Systems zur Lenkung der arbeitsteiligen Wirtschaftsweise ist ... die wichtigste Voraussetzung für die Lösung aller sozialen Probleme.“ (Eucken, 1990, S. 314). Dennoch wurde auch von ihm schon die unzureichende Fähigkeit einer Wettbewerbsordnung gesehen, der Problematik des sozialen Lebens grundsätzlich und insbesondere im individuellen Fall gerecht zu werden (vgl. Eucken, 1990, S. 318). In der Beurteilung des Ausmaßes und der Ausgestaltung einer besonderen Sozialpolitik bestehen jedoch Unterschiede zwischen den Vertretern der Sozialen Marktwirtschaft, welche von einer minimalen Absicherung der bestehenden Grundrisiken, über eine Korrektur von Wettbewerbsprozessen und –ergebnissen bis hin zu einer umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Absicherung der Gesellschaftsmitglieder reicht (vgl. Eucken, 1990, S. 318). Von Alfred Müller-Armack als Verbindung des Prinzips der Freiheit mit dem des sozialen Ausgleichs gekennzeichnet (vgl. Müller-Armack, 1976, S. 245), ist das wirtschaftspolitische Konzept der Sozialen Marktwirtschaft eher in Form eines offenen Stilgedanken formuliert, denn als geschlossenes Theoriegebäude konzipiert worden (vgl. Quaas, 2016). Obwohl dies oft als vermeintliche Schwäche des Konzepts interpretiert wurde, hat gerade die daraus resultierende Anpassungsfähigkeit seit ihrem Bestehen dennoch letztlich zu dem langfristigen Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft beigetragen. In jüngerer Zeit hat diese Flexibilität unter den Bedingungen der Digitalisierung von Wissensgütern in besonderer Weise an Bedeutung gewonnen, in deren Folge bestehende Produkt- und Dienstleistungsmärkte aufgebrochen, Wertschöpfungsketten neu geschaffen werden und die im materiellen Güterbereich bestehenden Grenzen zwischen Produzenten und Nutzern scheinbar zu zerfließen beginnen. Die Frage, wie unter diesen Bedingungen der rechtliche Ordnungsrahmen für die Gewährleistung einer freiheitlichen Wettbewerbsordnung bei einer gleichzeitigen Sorge für den sozialen Ausgleich gestaltet werden soll, erhält hier eine neue Dimension. Der Beitrag untersucht an drei aktuellen Beispielen aus dem Bereich der Digitalisierung von

Wissensgütern und ihrer internetbasierten Nutzungsformen, wie die Rechtsetzung und Rechtsprechung in Deutschland auf die hier bestehenden Herausforderungen dieser wirtschaftlichen Transformation reagiert haben und welche Wirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft aus einer ökonomischen Perspektive zu erwarten sind. Das folgende Kapitel unterzieht das neugeschaffene Leistungsschutzrecht für Presseverlage einer Analyse, während sich die beiden nachfolgenden Abschnitte den beabsichtigten Änderungen des Urhebervertragsrechts und Wissenschaftsurheberrechts sowie ihren ökonomischen Folgen widmen.

### **3. Das Leistungsschutzrecht – ein „Geschenk“ für die Presseverlage?**

Suchmaschinen zeigen nicht nur die virtuelle „Realität“ sondern schaffen diese gleichzeitig neu. Darauf programmiert, dem Nutzer einen möglichst individuell auf seine durch bisheriges Surfverhalten im Internet offengelegten Präferenzmerkmale abgestimmtes Ergebnis auf eine Suchanfrage zu liefern, wählt der von dem Anbieter verwendete Suchalgorithmus aus den im Internet verfügbaren und durch Indexierung auffindbaren Inhalten passende Stellen aus und listet diese dem Nutzer als Trefferliste nach Prioritäten geordnet auf. Konstruktionsbedingt lassen sich Suchmaschinen für das Internet technisch in indexbasierte Suchmaschinen, Meta-suchmaschinen und konföderierte Suchmaschinen differenzieren. Erstere repräsentieren die am meisten verbreitete Kategorie und analysieren Daten über eine eigens angelegte Datenstruktur (Index) (vgl. Wikipedia, 2016). Dabei wird in der Regel nur ein Bruchteil der verfügbaren Informationen an den Nutzer übermittelt, mithin also eine technische Komplexitätsreduktion vorgenommen, welche teilweise von dem Nutzer auch erwartet wird. Die Mehrzahl der Nutzer nimmt oft nur die ersten Informationsstellen in selektiver Form wahr, was Anbieter dazu veranlasst, durch geeignete legale oder mitunter auch illegale Maßnahmen, wie Index- und Seitenoptimierung, manipulative Erhöhung der Seitenaufruftzahlen oder verdeckte Abmachungen oder Quergeschäfte mit dem Suchmaschinenbetreiber, ihre eigenen Angebote möglichst weit oben in der Trefferliste zu platzieren zu versuchen. Die Inhalteanbieter haben dabei ein originäres Interesse, durch eine adäquate Präsentation ihrer Angebote in den Ergebnislisten für diese eine maximale Aufmerksamkeit zu erreichen, welche sich in einer vergrößerten Besucherfrequenz auf ihren eigenen Internetseiten und gegebenenfalls in vergrößerten getätigten Umsätzen

widerspiegelt. Die Widergabe der Inhalte in den Trefferlisten erfolgt jeweils mit einer stichwortartigen Titelzeile, einer Kurzbeschreibung als Ausschnitt des Fundinhalts in Textform und einer Quelleninformation der Fundstelle in Form einer verlinkten Internetadresse (URI). Da die Kurzbeschreibung des Fundinhalts für den Nutzer hinreichend informativ sein muss, um eine weitere Nutzung durch den Besuch der Seite zu veranlassen, darf sie nicht zu kurz sein, üblich sind ca. zwei Zeilen des Originaltextausschnitts. Suchmaschinen nutzen dabei oft nicht nur die gefundenen Textausschnitte für die Bedienung von Suchanfragen. Sie verwerten diese Information zusammen mit ebenfalls der Fundstelle entnommenem Bildmaterial darüber hinaus oft für weitere Dienste, etwa in Form von Zusammenstellungen für eigene Nachrichtendienste als Aggregatoren, z. B. Google News oder Yahoo! Nachrichten. Aggregatoren sammeln digitale Medieninhalte und bereiten diese für den Nutzer in einer für eine effektive Mediennutzung geeigneten Form auf (meist zur Erreichung einer Zeitersparnis oder Komfortvergrößerung). Insbesondere kommerziell arbeitende Presseverlage mit eigener Informationsproduktion interpretierten die Übernahme ihrer Inhalte durch Suchmaschinen und ihre verbundenen Portale seit langem als eine unzulässige Nutzung fremder geistiger Leistungen durch die neuen Diensteanbieter und kritisierten, dass sie hierdurch gleichzeitig einem unfairen Wettbewerb ausgesetzt wären, da die Zurverfügungstellung durch die unlauteren Konkurrenten im Onlinebereich erfolge, ohne selbst Kosten in die erforderliche Informationsproduktion investiert zu haben, mithin also eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt für Presseinformationen vorliege. Diese nach Ansicht der Presseverlage wettbewerbsverschärfende Entwicklung erfolgte vor dem Hintergrund einer sich ohnehin stark wandelnden Veränderung des Pressemarktes und seiner Geschäftsbedingungen. Sich erheblich reduzierende Verkaufszahlen von Erzeugnissen der Tagespresse und verringerte Werbeeinnahmen auf der Erlösseite und ein signifikanter Anstieg der Produktionskosten auf der Kostenseite bewirkten über einen auf dem gesättigten Markt für Presseerzeugnisse stark zunehmenden Wettbewerbsdruck einen einzelwirtschaftlichen Zwang zu Kosteneinsparung und Konsolidierung der Verlagsstrukturen, dem sich kein Mitwettbewerber entziehen konnte. Daher wurde seitens der etablierten Verlage die Nutzung fremder Inhalte durch die neuen Konkurrenten im Internet nicht nur als eine wettbewerbliche Bedrohung wahrgenommen, sondern darüber hinausgehend aus dieser Zwangsperspektive als eine potentielle zukünftige Einnahmenquelle interpretiert. Grundsätzlich genießen die Schöpfer journalistischer Beiträge in der Regel für diese einen urheberrechtlichen Schutz, welcher

ihnen sowohl Persönlichkeitsrechte als auch Vermögensrechte an ihren Werken gewährt. Geschützt wird dabei jeweils nur die konkrete Form des Werks und nicht die darin enthaltene Information. Presseverlage erwerben von den Autoren die materiellen Verwertungsrechte extern oder lassen die Werke im Rahmen eines Dienstverhältnisses erstellen, so dass ihnen die Verwertungsrechte zustehen. Im Gegensatz zu Autoren verfügen sie jedoch über kein originäres Urheberrecht am Werk, da ihre Rechte lediglich aus dem Urheberrecht des Autors abgeleitet sind. Ein eigenes originäres Recht des Verlags an dem Ergebnis der verlegerischen Leistung der Aufbereitung, Veröffentlichung und Verbreitung des Beitrags seines Autors existierte lange nicht im deutschen System des Geistigen Eigentums. Die Presseverlage sahen diesbezüglich eine rechtliche Regelungslücke, über deren Schließung sie sich nicht nur eine Wettbewerbsentlastung sondern darüber hinaus angesichts der großen Zuwächse der Onlinemediennutzung auch eine erhebliche Einnahmenquelle. Ein spezielles Leistungsschutzrecht für Presseverlage an ihren Investitionen in journalistische Beiträge sollte dabei das Recht zur vollständigen und auszugsweisen Wiedergabe von Presseerzeugnissen umfassen, wobei die auszugsweise Wiedergabe auch die Veröffentlichung von kleinen Ausschnitten der Inhalte in der oben erwähnten Kurzzusammenfassung von Suchmaschinenergebnissen miterfassen sollte. Diese wegen der Kürze ihrer Texte auch als „Schnipsel“ (englisch snippets) bezeichneten Textteile wären für die Suchmaschinenbetreiber danach nicht mehr frei verfügbar, sondern diese müssten bei den Verlagen vor ihrer Veröffentlichung um eine Genehmigung hierfür in Form einer Lizenz bitten. Nur noch kleinste Textelemente aus wenigen Worten der Presseinformationen wären demnach für Veröffentlichungen auf Suchportalen frei verfügbar, was eine effektive Nutzung von Suchmaschinen für Internetrecherchen faktisch ausschließen würde und deren Geschäftsmodell im diesem Bereich der Suchanfragen in Frage stellen würde. Vor dem Hintergrund der stattgefundenen Umwälzungen im Nutzungsverhalten von Internetnutzern seit dem Auftreten der ersten Suchmaschinen in den 1990er Jahren, welche die im Netz befindlichen Medieninhalte erst einer systematischen und strukturierten Erschließung durch die Nutzer zugänglich machten, wäre dies gleichbedeutend mit einer faktischen Nutzungsbeschränkung. Die Crawler-Software World Wide Web Wanderer von 1993 wird als erste moderne Suchmaschine angesehen. Die virtuelle „Raupe“ erstellte einen Index mit Adressen von Dokumenten und ermöglichte damit deren Auffinden durch den Nutzer ohne eine Kenntnis der Verzeichnisstrukturen der Server. (vgl. Patalong, 2008). Die Mehrheit insbesondere der jüngeren Nutzer kennt das Internet aus eigener



Erfahrung lediglich in Verbindung mit den Diensten von Suchmaschinenanbietern, wie Google oder Bing. Digitale Medieninhalte von Presseverlagen würden bei einer Auslassung in den Suchlisten der Hauptanbieter aus dem Aufmerksamkeitsbereich vieler Netzaffiner Nutzer fallen, so dass diese nicht mehr oder kaum wahrgenommen werden. Im Ergebnis würde ein solcher selbstverursachter Boykott nicht nur die Besucherhäufigkeit auf den Presseportalen und damit die Relevanz der Presseinformationen im Internet verringern, sondern mit Blick auf die veränderten Mediennutzungsstrukturen auch den Informationsprozessen in der Gesellschaft einen ernsthaften Schaden zufügen, welche tendenziell auch die demokratischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft gefährden würde. Die führenden Suchmaschinenanbieter machten im Vorfeld der Einführung des neuen Leistungsschutzrechts für die Presseverlage deutlich, daß für sie die Einholung einer kostenpflichtigen Lizenz zur Abbildung von Fundstellen für Presseerzeugnisse in Suchergebnissen kein praktikabler Weg wäre und sie bei einer gesetzgeberischen „Illegalisierung“ ihrer Aktivitäten einen vollständigen Ausschluß von deutschen Presseerzeugnissen in ihren Suchlisten vornehmen würden. Angesichts der erheblichen Marktmacht der großen Anbieter von Suchdiensten wurde somit a priori deutlich, daß das neu zu schaffende Recht nicht nur bedeutende gesellschaftliche Wohlfahrtsschäden hervorrufen, sondern darüber hinaus auch einzelwirtschaftlich für die Presseverlage kaum Verbesserungen ihrer Geschäfte hervorrufen würde. Der Markt für Suchdienste im Internet ist stark konzentriert. Der führende Anbieter Google hatte in Deutschland im Juni 2016 einen Marktanteil von 90,4%. Der nächstkleinere Wettbewerber Bing verfügte über einen Anteil von 7,3%, Yahoo! über 1,2% (verwendet Bing), Ask 0,1%, T-Online 0,8% (verwendet Google), Web.de nahe 0,0% (verwendet Google) und alle sonstigen Anbieter 0,6% (vgl. Craschhoff, 2016). Im Juli 2016 verzeichneten die fünfzehn größten Presseportale in Deutschland ca. 1.392 Millionen Besuche von Nutzern (siehe Tabelle 1). Der Markt für redaktionelle Presseinformationen im Internet in Deutschland weist gemessen an den Besuchszahlen starke Konzentrationserscheinungen auf. Die Konzentrationsmaße als Anteil am Gesamtmarkt  $CR_1$  bis  $CR_5$  verdeutlichen dies mit einem  $CR_1$  von 26,17%,  $CR_3$  von 56,98% und  $CR_5$  von 73,86%. Dabei fällt auf, daß insbesondere die Qualitätsanbieter aus dem Bereich der deutschen Printmedien im Online-Bereich mit Ausnahme von Spiegel online nur geringe Reichweiten erzielen können, was sich auch im Bereich der hier erzielten Werbeerlöse negativ auswirkt. Vor diesem Hintergrund schien vielen Entscheidungsträgern in deutschen Presseunternehmen ein zusätzliche Lizenzeinnahmen generierendes

Leistungsschutzrecht an ihren Presseerzeugnissen eine willkommene Entlastungsmaßnahme darzustellen, auch wenn der hierfür zu zahlende Preis in einer potentiellen Verringerung der Nutzerfrequentierung und damit einer weiteren Reduzierung ihrer ohnehin geringen Bedeutung im Internet bestehen würde.

**Tabelle 1: Besuche auf den Top 15 Presseportalen im Internet in Deutschland im Juli 2016**

Nachrichtenportal	Besuche	Anteil [%]
Bild.de	364.460.649	26,17
Spiegel online	254.113.300	18,25
Focus online	174.875.443	12,56
n-tv.de	145.930.060	10,48
Die Welt	89.016.182	6,39
ZEIT online	62.904.695	4,52
Sueddeutsche.de	60.665.511	4,36
FAZ.net	54.985.119	3,95
Stern.de	41.529.165	2,98
N24 online	40.954.651	2,94
Express online	22.242.251	1,60
Huffington Post	20.925.470	1,50
rp-online	20.598.195	1,48
DerWesten (WAZ)	20.103.041	1,44
Handelsblatt.com	19.103.537	1,37
Gesamt	1.392.407.269	100

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage IVW (2016).

Aktuelle Analysen des Besucherverkehrs auf Internetseiten für Nachrichten im englischsprachigen Raum zeigen, daß ca. 38% über externe Suchanfragen auf diese geleitet wurde (vgl. Hein, 2015). Die erhebliche Bedeutung von Suchmaschinen für die Seitenfrequentierung wird mit 43% lediglich von Sozialen Netzwerken im Internet übertroffen, welche in letzter Zeit die Suchmaschinen in ihrer Führungsrolle bei der Generierung von Besucherverkehr bei Nachrichtenseiten abgelöst haben. Auch diese sind teilweise bei der Verlinkung externer Presseinhalte auf eine ausschnittsweise Wiedergabe der referierten Quelle angewiesen, so dass sie in ähnlicher Form von einem Leistungsschutzrecht betroffen wären. Zusammengekommen sind beide Quellen für 81% des Besucherverkehrs auf Presseportalen

zuständig (siehe Tabelle 2). Das verdeutlicht die potentielle Dimension der restriktiven Wirkungen eines Lizenzzwangs für die Abbildung von Presseausschnitten im Internet und zeigt den schmalen Pfad, auf dem die Presseunternehmen bei einer Regulierung des Zugangs zu diesen ökonomisch wandeln.

**Tabelle 2: Topkategorien der Besucherquellen für Nachrichtenportale Mai-Juli 2015**

Besucherquellen	Anteil [%]
Soziale Netzwerke	43
Suchmaschinen	38
Aggregatoren	3
Nachrichtenseiten	1
RSS	< 1
Andere	15

Quelle: Ingram (2015).

Nach Schätzungen wurden im Dezember 2015 in Deutschland ca. 4,7 Mrd. Suchanfragen bei Anbietern von Internetsuchdiensten gestellt, von denen etwa 4,23 Mrd. auf den Marktführer Google entfallen würden (vgl. Orange Services, 2016). Dessen tägliches Anfragenvolumen übersteigt mit ca. 136,45 Millionen Interaktionen bei weitem den monatlichen Besucherverkehr vieler großer deutscher Qualitätspresseportale, wodurch die ökonomischen Anreize für eine kooperative Anpassung der großen Suchmaschinenbetreiber an einen Lizenzzwang für Medieninhalte der Presseverlage a priori negativ sind. Für kleinere alternative Suchdiensteanbieter, welche nicht in einer für Presseinformationen irrelevanten Marktnische aktiv sind, könnte das neue Leistungsschutzrecht dagegen den Wettbewerbsdruck weiter vergrößern, wenn sie die Abbildung der gefundenen „Datenschnipsel“ kostenpflichtig mit Lizenzwerbungen rechtlich absichern müssten. Die Folge wäre ein Konzentrationsprozess am Markt für Suchdienste, welcher die Abhängigkeit der Nutzer von einem monopolartig agierenden Anbieter weiter vergrößern würde. Das Gesamtangebot an Diensten würde in seiner Bandbreite zugleich eine erheblich geringere Vielfalt aufweisen und die am Markt verbleibenden Anbieter kleinere Anreize zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Produktqualität. Im Suchmaschinenmarkt sorgen gerade die kleineren Anbieter für eine erhebliche Vielfalt an Diensten und sichern damit ein in der inhaltlichen Bandbreite adäquates Angebot gegenüber dem Suchdienst des zwangsläufig uniform agierenden Hauptakteurs trotz oder auch wegen ihrer sehr geringen Marktdurchdringung,

welche sie dadurch nicht auf eine Durchschnittsorientierung am Massenpublikum verpflichtet (siehe Tabelle 3).

**Tabelle 3: Alternative Suchdienste im Internet in Deutschland – Auswahl**

Suchdienst	Charakteristik
Benefind	Auf Yahoo! (Bing) basierte Suchmaschine mit Abführung von 70% der erzielten Werbeerlöse an gemeinnützige Organisationen
Boardreader	Suchmaschine für Online-Foren von Internetcommunities
BookFinder	Marktsuche nach gebrauchten Büchern im Sekundärmarkt
Creative Commons	Suche nach frei nutzbaren Medieninhalten unter Creative Commons-Lizenz mit Gliederung nach Nutzungsformen
DeuSu	Ausschließlich spendenfinanzierte Suchmaschine mit eigenem Suchindex
fragFINN	Suchmaschine für Kinder auf kindgerecht gestalteten Seiten aus kinderschutzgerechter Positivliste
Ixquick	Metasuchmaschine mit Privatsphärenschutz sowie Bilder- und Videosuche
Metager	Metasuchmaschine mit vielfältiger Medienauswertung und strengem Privatsphärenschutz
Open Hub	Schlagwortsuche nach Codezeilen in Open-Source-Projekten
Qwant	Strenge Datenschutzbestimmungen und staatlich zertifizierte Surfanalytik (Frankreich) mit vielfältiger Auswertung von Medieninhalten
TinEye	Reverse Bildersuchmaschine zur Suche der ursprünglichen Internetquelle
Yacy	Peer-to-Peer-Suchmaschine auf Open-Source-Softwarebasis für alle gängigen Betriebssysteme
Wegtam	Metasuchmaschine mit Ausschluss kommerzieller Einflüsse und Privatsphärenschutz
Wolfram Alpha	Semantische Suchmaschine zur Faktensuche bei Ausblendung von Wertungen
WorldWideScience	Suchmaschine für wissenschaftliche Texte, Multimediainhalte und Daten

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage Rixecker (2016).

Hierzu trägt bei, daß kleinere Marktakteure Kostenvergrößerungen oder Erlösreduzierungen ressourcenbedingt mit ihrem Geschäftsvolumen tendenziell weniger durch kompensierende Aktivitäten ausgleichen können als große Unternehmen. Im Ergebnis würden insbesondere die Nutzer die negativen Folgen einer solchen marktlichen Gewichtsverschiebung als Folge eines politischen Eingriffs in die Handlungsrechte der Beteiligten zu tragen haben, was die Informations- und Meinungsbildungsprozesse in der deutschen Gesellschaft zukünftig beeinträchtigen könnte. Folgerichtig wurden die ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen eines Leistungsschutzrechts für Presseverlage in der Wissenschaft überwiegend als negativ bewertet (vgl. u. a. die Stellungnahme des Max-Planck-Instituts in München

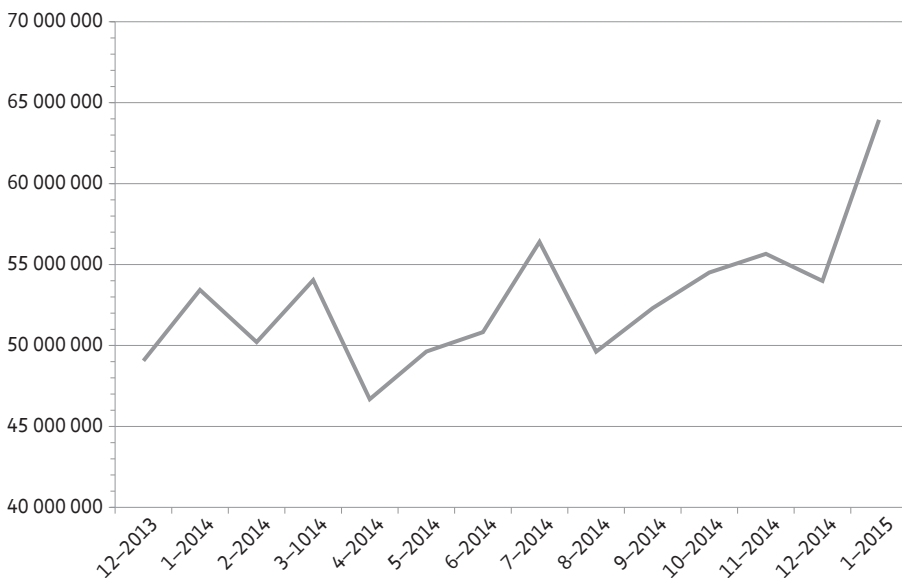
mit einer Liste von die Ablehnung der Rechteinführung unterstützenden externen Wissenschaftsexperten MPI, 2012). Insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß der Bedarf für die Einführung eines solchen Rechts nicht hinreichend nachgewiesen wurde und demzufolge die Gefahr einer bloßen politischen Bedienung partikularer Sonderinteressen durch ein unnötiges Spezialrecht bei gleichzeitig unabsehbaren ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen bestehen würde. Im besten Fall würde das Leistungsschutzrecht nach seiner Einführung in der Praxis leer laufen, da Verlage die Auslistung ihrer Presserzeugnisse in den Suchergebnislisten scheuen würden, was mit dem Verlust ihrer Relevanz im Internet verbunden wäre. Tatsächlich haben die deutschen Verlage nach der 2013 erfolgten Einführung des von ihnen angestrebten Schutzrechts eine solche „Löschung ihrer virtuellen Identität“ durch eine Konfrontation mit den Suchdiensteanbietern weitgehend gemieden. Das Leistungsschutzrecht fand Eingang in die § 87 f bis 87 h UrhG, wo es in § 87 f Absatz 1 heißt: Der Hersteller eines Presseerzeugnisses (Presseverleger) hat das ausschließliche Recht, das Presseerzeugnis oder Teile hiervon zu gewerblichen Zwecken öffentlich zugänglich zu machen, es sei denn, es handelt sich um einzelne Wörter oder kleinste Textausschnitte. Ist das Presseerzeugnis in einem Unternehmen hergestellt worden, so gilt der Inhaber des Unternehmens als Hersteller.“ (Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, Urheberrechtsgesetz – UrhG). Deren Vorzeichen wurden vielmehr wie in der Vergangenheit schon öfters sichtbar wurde von den Internetunternehmen mit Hilfe ihrer bestehenden Marktmacht bestimmt. Schon vor der Einführung forderte der Marktführer Google die deutschen Verlage öffentlich auf, eine Entscheidung über den Verbleib ihrer Medieninhalte auf seinem Dienst Google News über eine Opt-in-Regelung in den Vertragsbedingungen von Google zu treffen. Die Anzeige der Suchergebnisse in der Suchmaschine bliebe demgegenüber davon unberührt. Auch andere Suchdiensteanbieter, wie GMX, Web.de oder T-Online reagierten auf die veränderte Situation und listeten Medieninhalte von Presseverlagen, die ihr Leistungsschutzrecht von der Verwertungsgesellschaft VG Media wahrnehmen ließen aus den Suchergebnissen prophylaktisch aus (vgl. Kruse, 2014a). Während die kleineren Suchdiensteanbieter also mit einer Einschränkung ihres Leistungsangebots für ihre Nutzer auf die Einführung des neuen Rechts reagierten, konnte der Marktführer Google erwartungsgemäß die deutschen Presseverlage zur Gewährung einer kostenlosen Lizenz für die Übernahme ihrer Presseinhalte bewegen, welche angesichts des drohenden Ausschlusses von der VG Media erteilt wurde. Einige Verlage, unter ihnen Axel Springer, Madsack und DuMont, gingen zwar

im Folgenden gerichtlich gegen diesen Missbrauch seiner marktbeherrschenden Stellung im Bereich der Suchdienste im Internet vor, der jedoch abschlägig beschieden wurde (vgl. Kruse, 2016). Die Kläger monierten ein diskriminierendes Verhalten aufgrund ihrer bestehenden Abhängigkeit von dem Suchdienst und belegten diese mit stark rückläufigen Nutzerzahlen ihrer Presseportale nach einer temporären partiellen Auslistung durch Google im Jahr 2014. Der Suchdienst hatte nach einer Verweigerung der Gratislizenz durch den Medienkonzern zwei Wochen die Inhalte von vier Axel Springer-Portalen (welt.de, computerbild.de, sportbild.de und autobild.de) nur noch fragmentarisch ohne Vorschaubild und Anrisstext aufgeführt, worauf sich der von der Suchmaschine generierte Besucherverkehr um 40% und der von dem Dienst Google News um 80% verkleinerte (vgl. Kruse, 2014b). Die folgende Abbildung 1 zeigt beispielhaft die Entwicklung der monatlichen Besucherzahlen auf dem Springerportal welt.de im betreffenden Zeitraum von Dezember 2013 bis Januar 2015. Die Besucherzahlen folgen einem zeitlichen Anstiegstrend mit einer Gesamtwachstumsrate von 30,3% von 49.055.923 auf 63.937.314 Besuche pro Monat. Die insgesamt mit einer durchschnittlichen Schwankungsbreite von 7,3% sehr volatil verlaufende Entwicklung weist dabei vier Monate mit rückläufigen Besuchszahlen auf, wovon in den Monaten April und August mit 13,6 respektive 12,0% die stärksten Reduzierungen verzeichnet wurden. Evident erscheint, daß der Nachweis der von dem Verlag behaupteten schädigenden Wirkung einer zweiwöchigen Sperrung seiner Medieninhalte in diesem Fall nicht empirisch zu erbringen ist. Sachlich ist mindestens ein Rückgang der Besucherzahlen von den beiden betreffenden starken Abschwüngen auf andere Ursachen im Geschäftsverlauf zurückzuführen. Beide Reduktionen stellen darüber hinaus auch keine außergewöhnlichen Anomalitäten im Gesamtverlauf der insgesamt volatilen Besuchsentwicklung dar, so daß vor diesem Hintergrund der Nachweis einer konkreten Geschäftsbeeinträchtigung des Axel Springer Verlags durch die partielle Auslistung bei Google kaum möglich ist.

Das zuständige Landgericht Berlin bestätigte zwar die marktbeherrschende Stellung von Google, folgte jedoch nicht der Auffassung der Kläger einer Klassifizierung als missbräuchliches diskriminierendes Verhalten. Es ließ sich in seiner Einschätzung in diesem Fall sogar auf eine für Gerichte in der Regel unübliche Bewertung der Aktivität des Gesetzgebers ein, indem es formulierte: „Die Suchmaschine erweist sich insgesamt als Kombination von Leistungs- und Geldströmen sowie der Erbringung geldwerter Leistungen für alle Beteiligten und entspricht damit für diese einer Win-Win-Situation. Dieses ausbalancierte System wird durch das

Leistungsschutzrecht aus dem Gleichgewicht gebracht, in dem die Presseverleger nunmehr verlangen, dass die Beklagte als Betreiberin der Suchmaschine etwas vergütet, was diese im wirtschaftlichen Interesse auch der Webseitenbetreiber erbringt. Es begegnet deshalb keinen Bedenken, wenn die Beklagte bemüht ist, an ihrem ursprünglichen Geschäftsmodell, das auf einer Unentgeltlichkeit für die Darstellung der Suchergebnisse beruht, festzuhalten und erforderlichenfalls bei denjenigen, die Rechte geltend machen, anfragt, ob sie mit einer Nutzung einverstanden sind oder verneinendenfalls die entsprechende Nutzung einstellt.“ (Landesgericht Berlin, 2016, S. 15 f.) Deutlicher können die negativen Wohlfahrtswirkungen eines auf Suchmaschinen abzielenden Leistungsschutzrechts nicht charakterisiert werden. Der Streit um das neue geistige Eigentumsrecht in Deutschland gehört damit zu den wenigen Fällen, bei denen der juristische Sieg eines Quasimonopolisten in einem Kartellrechtsprozess eine Wohlfahrtsvergrößerung verursachen könnte, falls auch kleinere Anbieter von Suchdiensten hiervon partizipieren können.

**Abbildung 1: Besuche des Pressportals welt.de im Zeitraum 12–2013 bis 1–2015  
[Anzahl]**



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage IVW (2016).

## 4. Änderungen im Urhebervertragsrecht – ein Comeback der Regulierung

Wer eine geistige Leistung erbringt sollte dafür eine angemessene Vergütung erhalten. Dieser ad hoc selbstverständlich erscheinende Grundsatz wurde im Jahr 2002 im Rahmen einer Novellierung des Urheberrechtsgesetzes im § 32 UrhG aufgenommen, wo es in Abschnitt 1 heißt: „Der Urheber hat für die Einräumung von Nutzungsrechten und die Erlaubnis zur Werknutzung Anspruch auf die vertraglich vereinbarte Vergütung.“, wobei diese in einem angemessenen Verhältnis zu der erbrachten Leistung stehen soll. Neben der Vorschreibung der Verwendung von allgemeinen Vergütungsregeln in vertraglichen Vereinbarungen in § 36 UrhG wurde auch eine als Fairnessausgleich bezeichnete Regelung geschaffen, welche Autoren an unvorhergesehenen Einnahmen aus der dem Verlag übertragenen Werksnutzung angemessen beteiligen soll (§ 32 a UrhG). Dennoch scheinen die mit der Regelung verbundenen Erwartungen auch fast anderthalb Jahrzehnte später nur unzureichend erfüllt worden zu sein. In der Begründung für eine nochmalige Novellierung des Urhebervertragsrechts nennt die deutsche Bundesregierung insbesondere zwei verbundene Aspekte, welche eine erneute Überarbeitung des Rechts erforderlich machten (vgl. Bundesregierung, 2016, S. 1): Urheber überlassen aufgrund einer Machtasymmetrie den Verlagen gegen eine unangemessene Einmalzahlung oft alle Nutzungsrechte an ihrem Werk im Rahmen eines Total Buy-outs. Das asymmetrische Verhältnis beider Parteien führt gleichzeitig dazu, daß Urheber die ihnen zustehenden Rechte auf eine angemessene Vergütung nicht wirksam durchsetzen können, da ihnen im Konfliktfall mit den Verlagen ein Ausschluß durch Black-Listing drohe. Eine Lösung dieses Problems wird vom Gesetzgeber in einer rechtlichen Stärkung der Vertragsparität durch das Urheberrecht gesehen. Hierzu sollen als wesentliche Elemente 1. ein neuer Anspruch der Urheber gegenüber dem Werkverwerter auf Information über die erfolgte Nutzung des Werks dienen (§ 32 d UrhG-E) sowie 2. für die Stärkung des Sanktionsinstrumentariums der Autoren ein Recht zur anderweitigen Verwertung für solche Situationen geschaffen werden, in denen die ausschließlichen Nutzungsrechte gegen eine Pauschalzahlung eingeräumt wurden und der Vertragsschluß vor mindestens zehn Jahren erfolgte (§ 40 a UrhG-E). Dem bisherigen Werksverwerter als Vertragspartner verbleibt nach zehn Jahren ein einfaches Nutzungsrecht. Im ursprünglichen Gesetzentwurf hatte das Bundesjustizministerium den Verlagen lediglich



eine ausschließliche Verwertungszeit von fünf Jahren eingeräumt, welche jedoch nach starken Protesten von Verlegern und Autoren verdoppelt wurde (vgl. o. Verf., 2016). Ebenso entfiel ein ursprünglich vorgesehenes allgemeines Verbot von Pauschalvergütungen, welches durch eine nun in § 32 Abs. 2 vorgeschriebene Berücksichtigung der Nutzungshäufigkeit eines Werks bei der Festlegung seiner angemessenen Vergütung ersetzt wurde. Das Gesetzesprojekt wurde daher teilweise auch mit einem Tiger nach einem Zahnarztbesuch verglichen (vgl. o. Verf., 2016), was im besonderen Fall durchaus positive Wirkungen haben kann. Ob der verbleibende „Reißzahn“ einer möglichen Verbandsklage gegen Verstöße gegen die aufgestellten Vergütungsregeln auf der Grundlage der neuen Regelung in § 36 b UrhG-E (Unterlassungsanspruch bei Verstoß gegen gemeinsame Vergütungsregeln) in der Praxis eine (positive) Wirksamkeit entfaltet wird sich in der Zukunft erweisen müssen. Wissenschaftliche Gutachten erwarten hier wie auch bei den übrigen vorgeschlagenen Rechtsänderungen nur eine sehr eingeschränkte Verbesserung der individuellen wirtschaftlichen Position von Autoren (vgl. MPI, 2016, S. 7 f.) So bleibt letztlich angesichts der voraussichtlichen Ineffizienz des neu zu schaffenden Instrumentariums die Frage, ob mit diesem nicht implizit politische Partikularinteressen bedient werden sollen. Von der Schaffung eines Verbandsklagerechts würden insbesondere große Urheberverbände und Gewerkschaften profitieren. Ihnen wird ein neues Handlungsmittel im bislang nur wenig gewerkschaftsfreundlichen Kreativbereich in die Hände gegeben, was zur Stärkung ihres Einflusses beitragen würde und auch wahlpolitisch für die Regierungsparteien verwertbar ist (vgl. Schwartmann, 2016). Ob der eigentliche Kernbereich der Reform, die Schaffung eines anderweitigen Verwertungsrechts nach zehn Jahren sowie die Neujustierung der Rolle der gemeinsamen Vergütungsregelungen, in mittlerer Frist eine spürbare Verbesserung der Lage von Autoren und letztlich eine gesellschaftliche Wohlfahrtsverbesserung bewirkt erscheint vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit dem bestehenden Urhebervertragsrecht fraglich. Die pauschale, einzelne Genre übergreifende Befristung der ausschließlichen Nutzung von Werken für Verlage ist auch bei einer zeitlich verlängerten Nutzungsdauer von zehn Jahren sachlich kaum begründbar. Sie beschränkt darüber hinaus die Handlungsmöglichkeiten von Verlagen bei der üblichen Mischkalkulation im Sortiment und könnte sich daher sowohl negativ auf die mit Autoren vereinbarten Vertragsentgelte als auch auf potentielle Vertragsabschlüsse mit Autoren von Risikoprojekten auswirken. Wird das Zusammenspiel von Autoren und Verlagen im belletristischen Bereich betrachtet kann die Existenz eines Auslaufens der ausschließlichen

Nutzungsrechte Verlegern negative ökonomische Anreize zu einem suboptimalen Investitionsverhalten in ein Werksprojekt oder in die Reputation des Autors setzen (vgl. Rötzer, 2016). Das schadet letztlich nicht allein dem Verlag und dem Autor, sondern reduziert auch die gesellschaftliche Wohlfahrt über ein quantitativ und qualitativ verkleinertes Angebot an Werken für die Allgemeinheit. Was der Gesetzentwurf ausblendet ist, daß die Produktion urheberrechtlicher Werke auch im Literaturbereich höchst unterschiedliche Bedingungen aufweist, welchen die neue Pauschalregelung trotz der im Entwurf vorgenommenen Ausnahmen nicht gerecht werden kann. So nutzen Wissenschafts- und spezielle Dienstleistungsverlage in einem großen Maße direkt oder indirekt Subventionen aus öffentlichen Programmen und Einnahmen aus privaten Quellen für die Umsetzung ihrer Geschäftsmodelle. Dabei kommt dem Verhältnis zu den Autoren oder einem langfristigen Aufbau ihrer Reputation im Gegensatz zu den meisten Publikumsverlagen in der Regel nur eine untergeordnete Bedeutung zu, da beide hier keine wesentlichen Determinanten des Geschäftserfolgs darstellen. Die asymmetrische Beziehung zwischen Verlag und Autor führt hier deshalb oft zu Konstellationen, bei denen die Autoren für die Nutzungsüberlassung ihrer Werke äußerst geringe oder keine Vergütung erhalten. Die vertragliche Leistung dieser Verlage besteht dann lediglich in der Veröffentlichung der Werke, während die Autoren an deren wirtschaftlicher Nutzung unangemessen beteiligt werden. Selbst finanziell gutsituierten Autoren, denen ihr Reputationsgewinn als die wichtigste Antriebskraft ihres Schaffens gilt, wird die materielle Schieflage dieser Situation in der Regel offenkundig sein, umso mehr gilt dies für jüngere Wissenschaftler mit ihren oft prekären Arbeitsverhältnissen. Der Gesetzgeber hat auf den sich insbesondere im Wissenschafts- aber auch im Journalistikbereich zeigenden Reformbedarf mit einem pauschal wirkenden Eingriff in die Vertragsfreiheit von Urhebern und Verlagen reagiert. Das sollte neben der Frage nach der Notwendigkeit und Angemessenheit der erfolgten Politikmaßnahme über das Recht zur anderweitigen Verwendung (vgl. MPI, 2016, S. 8–14) auch Raum für grundsätzliche Überlegungen offen lassen, ob das Nachjustieren des sich in der Praxis bisher als wenig wirksam erweisenden Instruments der gemeinsamen Vergütungsregeln (vgl. MPI, 2016, S. 5–7) in der Zukunft nun größere Erfolgsaussichten hat oder nicht intensiver über alternative Möglichkeiten einer Verbesserung der ökonomischen Situation von Urhebern nachgedacht werden sollte. Ein nach zehn Jahren greifendes Recht zur anderweitigen Verwertung durch die Autoren dürfte in der Praxis bei wissenschaftlicher Literatur und journalistischen Werken nur in den seltensten Fällen

Wirksamkeit entfalten. Zum jetzigen Zeitpunkt steht lediglich fest, daß die Umsetzung der neuen rechtlichen Regelung einen erheblichen Finanzbedarf durch die Vergrößerung der bürokratischen Abläufe entwickeln wird. Allein für die Implementierung des vorgesehenen und in vielen Fällen in der Praxis voraussichtlich ebenso leerlaufenden Auskunftsanspruchs der Urheber bei den Verlagen schätzt der Gesetzgeber die direkt entstehenden Kosten auf einen Einmalbetrag von 9.649.500 € sowie jährliche Kosten von 577.540 € (vgl. Bundesregierung, 2016, S. 20–24), was bei einem Zehnjahreszeitraum einen Ressourcenaufwand von ca. 15,4 Millionen € bedeutet, der im tendenziell margenschwachen Verlagsgeschäft über Produktpreiserhöhungen, Honorarsenkungen für Autoren oder Kostenreduzierungen zu kompensieren ist. Gerade die für die Vielfalt am Markt außerordentlich wichtigen Klein- und Kleinstverlage werden hierdurch überdurchschnittlich belastet. Ungeachtet dessen, daß der Gesetzgeber die reale Kostenentwicklungen politischer Maßnahmen sachlich bedingt a priori traditionell in erheblicher Weise zu unterschätzen pflegt, kann die Behebung eines wahrgenommenen marktlichen Problems im Urheberbereichs mittels eines wenig effizienten Bürokratieansatzes aus ökonomischer Perspektive kaum überzeugen. Aus dem guten politischen Vorsatz die Rolle der Urheber mit der Einführung eines Rechts auf eine angemessene Vergütung im Jahr 2002 zu stärken, ist eine Interventionsspirale mit Eingriffen in die Vertragsfreiheit, bürokratischer Mehrbelastung der Privatwirtschaft und dem versteckten Versuch einer Kräfteverschiebung in der Tariforganisation geworden, welche die Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft im Bereich der Kreativbranchen negativ beeinflusst. Weshalb der Gesetzgeber mit der anstehenden Novellierung dieses Risikoprojekt mit unsicheren Erfolgsaussichten und absehbaren wirtschaftlichen Kosten vor der Bundestagswahl 2017 auf die politische Tagesordnung setzt ist bei einer isolierten Betrachtung nur schwer erkennbar. Lediglich wenn die Änderungen des Urhebervertragsrechts in einen größeren Zusammenhang eingeordnet werden, kristallisiert sich die Entwicklungstendenz einer grundsätzlichen Akzentverschiebung im gegenwärtigen Urheberrecht heraus.

## **5. Novellierung des Wissenschaftsurheberrechts als Weg zu Open-Access?**

Noch in dieser Legislaturperiode soll eine Anpassung des Wissenschaftsurheberrechts an die Bedingungen der digitalen Nutzungsmöglichkeiten von Medieninhalten

erfolgen, welche zum Ziel hat die in den letzten Jahren entstandenen Ausnahmen für eine leichtere Nutzung urheberrechtlicher Werke zu wissenschaftlichen Zwecken in einer dann einheitlichen Wissenschaftsschranke zu bündeln (vgl. Schwartmann & Henner-Hentsch, 2016). Diese ermöglichen Nutzern urheberrechtlich geschützte Inhalte in besonderen Situationen ohne eine Genehmigung des Rechteinhabers zu nutzen. Insbesondere Wissenschaftsverbände haben sich für diese Vereinheitlichung eingesetzt, deren besondere Herausforderung in einer ausgewogenen Ausbalancierung der Nutzer- mit den Rechteinhaberinteressen bestehen wird. Die beteiligten Akteure haben im Versuch Fakten zu schaffen zum Teil die Entwicklung mit ihren Aktivitäten weit über die rechtlich bestehenden Ausnahmetatbestände, wie z. B. bei elektronischen Leseplätzen, Semesterapparaten oder Online-Repetitorien, hinaus vorangetrieben. So greifen chronisch unterfinanzierte Bibliotheken in der Gegenwart verstärkt zum Scanner, um entweder in Eigenregie oder (indirekt jedoch geduldet) durch ihre Nutzer Werke zu digitalisieren, um den Bedarf ihrer Nutzer trotz begrenzter eigener Finanzen decken zu können. Der Bundesgerichtshof BGH hat im Jahr 2015 die Klage eines Wissenschaftsverlags gegen die TU Darmstadt abgewiesen, deren Bibliothek Werke des Verlags nicht nur zum Lesen an elektronischen Leseplätzen digitalisierte, sondern diese auch ihren Nutzern zum Ausdruck oder als pdf-Datei zur Mitnahme zur Verfügung stellte. Das Gericht stellte fest, daß an elektronischen Leseplätzen Werke auch dann zugänglich gemacht werden können, wenn sie von Nutzern der elektronischen Leseplätze nicht nur gelesen, sondern ausgedruckt oder abgespeichert werden können und fügte abschließend hinzu, daß die zugänglich gemachten Werke von den Nutzern für private Zwecke im Rahmen der sogenannten Privatkopieschranke des Urheberrechts auch vervielfältigt werden dürfen (vgl. Bundesgerichtshof, 2015, S. 1). Im logischen Einklang mit diesen beiden Feststellungen schloß das Gericht eine Haftung der TU Darmstadt für nicht von den Voraussetzungen der Privatkopie gedeckten und somit illegalen Kopien der Nutzer aus, wenn Letztere alle möglichen und zumutbaren Handlungen unternommen hat solche Rechtsverletzungen zu verhindern. Es scheint, unabhängig von der verfassungsrechtlichen Problematik der Entscheidung, aus einer ökonomischen Perspektive fraglich, ob in diesem Beschluß die durch die Digitalisierung stattgefundenen Veränderungen von Wissensgütern hinreichend reflektiert worden sind. In digitalisierter Form vorliegende Inhalte zeichnen sich nicht nur durch eine qualitative Identität von Original und Kopie aus, sondern sind auch zu Grenzkosten von nahe Null vervielfältigbar, was sich auch in einer veränderten Perspektive des Systems Geistigen Eigentums auf die Nutzungsprozesse

von Medieninhalten widerspiegeln muß. So merken Lamoureux et al. (2009) zu dem stattgefundenen Paradigmenwechsel an: "The entire system implicates intellectual property laws, as the content and mechanisms of exchange fully partake in the features that differentiate digital content from analog material: everything along the pipeline can be reproduced and re-distributed with accuracy, ease and in prodigious amounts by users with modest technological means and know-how." (Lamoureux, Baron & Stewart, 2009, S. 215). Eine wirksame Maßnahmen zur Verhinderung von Umgehungen der Rechte von Autoren und Verlagen durch solche Open-Access-Konstellationen wäre in der Vereinbarung von Lizenzverträgen mit angemessener Vergütung zu sehen. Hier sehen sich die deutschen Hochschulen gegenwärtig mehrheitlich aber einer zweifachen Belastungsprobe ausgesetzt. Die finanzielle Grundausstattung der Hochschulen ist im Rahmen der Sparbemühungen der Bundesländer trotz der vergrößerten Anforderungen, wie den doppelten Abiturientenjahrgängen, einer Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oder der Forderung nach mehr Praxisrelevanz von Lehre und Forschung, zum Teil erheblich reduziert worden. Hochschulbibliotheken kommen, auch angesichts einer überzogenen Preispolitik vor allem großer internationaler Verlage, mit Blick auf ihre von Hochschulleitungen zusammengestrichenen Budgets in die Versuchung, die bestehenden urheberrechtlichen Ausnahmeregelungen für wissenschaftliches Arbeiten weit über ihre Grenzen hinaus zu dehnen. Dies geschieht umso mehr, als sie sich durch gleichgerichtete Aktivitäten von Wissenschaftsverbänden und Hochschulpolitik in ihrem Handeln bestätigt fühlen können. Große Wissenschaftsorganisationen, wie die DFG, treiben dabei nicht nur mit erheblichem Aufwand Open-Access-Projekte voran, sondern haben gleichzeitig das Open-Access-Prinzip verpflichtend in ihre Förderpolitik aufgenommen. Die rechtliche Grundlage für wissenschaftliche Publikationen wurde durch den Gesetzgeber im Jahr 2014 mit § 38 UrhG gelegt, welches ein sogenanntes Zweitveröffentlichungsrecht u.a. für Beiträge in Periodika zwölf Monaten nach der Erstveröffentlichung vorsieht. Es ist vor diesem Hintergrund kaum verwunderlich, daß für die praktische Umsetzung dieses Zweitveröffentlichungsrechts der wissenschaftlichen Autoren von hochschulpolitischer Seite überwiegend das Open-Access-Prinzip favorisiert wird. Allerdings entscheiden die Autoren im Einklang mit den geltenden demokratischen Prinzipien in der Regel eigenmächtig über die Nutzung der ihnen zustehenden Rechte, so dass Open-Access quantitativ bisher ein Nebenweg des Publizierens geblieben ist. Vor diesem Hintergrund ist daher bemerkenswert, daß die Universität Konstanz seit 2015 in ihrer Satzung ihre wissenschaftlichen Mitarbeiter zur Wahrnehmung

ihres Zweitveröffentlichungsrechts mittels Open-Access verpflichtet (vgl. Universität Konstanz, 2015). Es muß an dieser Stelle nicht besonders betont werden, daß gemeinsam mit der bei dieser Transformation eines ursprünglichen Rechts in eine Verpflichtung einhergehenden Verletzung von individuellen Freiheitsrechten der betroffenen Wissenschaftler neben den allgemeinen demokratischen Grundrechten auch ökonomische Überlegungen weitgehend auf der Strecke geblieben sind. Auch wenn aus einer ökonomischen Perspektive zu hoffen bleibt, daß sich dieses Modell in der deutschen Hochschullandschaft nicht durchsetzen wird, kann eine Grundrichtung in der gegenwärtigen Entwicklung im Urheberrecht nur schwer verkannt werden: isoliert erscheinende Aktivitäten des Gesetzgebers, von Verbänden oder Institutionen weichen unter dem Vorwand der digitalen Transformation im Wissensgüterbereich bestehende urheberrechtliche Strukturen auf, um deren gesellschaftliche Verfügbarkeit zu verbessern. Die dabei vorgenommenen Maßnahmen vermitteln jedoch oft nicht nur den Eindruck eines fehlenden Verständnisses von digitalen Nutzungsprozessen, sondern lassen auch die schwerwiegenden negativen Folgen für die Funktionsfähigkeit von marktlichen Prozessen außer Acht. Diese sind jedoch ein entscheidendes Element der Sozialen Marktwirtschaft, bei dessen Beeinträchtigung auch das Wort „Sozial“ seine materielle Bedeutung dauerhaft verlieren wird.

## 6. Fazit und Implikationen für Polen

Die Aufrechterhaltung von Freiheit wird als ein Grundbaustein und Ziel der Sozialen Marktwirtschaft angesehen (vgl. Falk, 2016). Werden die untersuchten Änderungen des Geistigen Eigentums im Bereich des Leistungsschutzrechts für Presseverlage und in den beiden Gesetzesprojekten für die Novellierungen des Urhebervertragsrechts und des Wissenschaftsurheberrechts betrachtet, scheint dem deutschen Gesetzgeber diese notwendige Dimension der Sozialen Marktwirtschaft bei der Gestaltung des allgemeinen Rechtsrahmens für wirtschaftliche Handlungen im Bereich der digitalen Kreativwirtschaft aus dem Blickfeld geraten zu sein. In allen Bereichen werden Freiheitsräume der wirtschaftlich handelnden Akteure zum Teil in erheblichem Maße beschränkt und der tendenziell erfolglose Versuch unternommen, Marktprozesse so zu lenken, daß deren Ergebnisse sich mit den politischen Vorstellungen der Entscheidungsträger decken. Dabei werden jedoch nicht nur die Ergebnisse und Funktionsbedingungen der digitalen



Transformationsprozesse in unserer gegenwärtigen internetbasierten Wissensgesellschaft vernachlässigt, sondern es kommt auch das Bemühen zum Ausdruck, die Spielregeln klassischer Klientelpolitik der analogen Welt auf die Konstellationen einer digitalen Gesellschaft zu übertragen. In diesem Handeln stößt die Wirtschaftspolitik allerdings zunehmend an ökonomische Grenzen, welche deutlich machen, daß die bewährten Instrumente aus der analogen Wirtschaftssphäre auf den durch Digitalisierung geprägten Gütermärkten und Nutzungsbereichen ihre Wirksamkeit oft erheblich eingebüßt haben. Siebzig Jahre nach der Entstehung der Sozialen Marktwirtschaft kann festgestellt werden, daß für die Gestaltung eines adäquaten Ordnungsrahmen für die Wissensgesellschaft im digitalen Zeitalter eine Übertragung der in der materiellen Güterwelt bewährten Regeln in den meisten Fällen keinen passenden Lösungsansatz darstellt. In der Neuentwicklung einer digital-kompatiblen Rahmensetzung liegt demzufolge nicht nur eine wesentliche Herausforderung für die Zukunft, sondern auch eine große Chance für die Gestaltung adäquater wirtschaftlicher Strukturen in Deutschland. Die Digitalisierung ermöglicht dabei nicht nur die Etablierung von flexiblen kleinteiligen Strukturen im Rahmen der Arbeitsteilung und eine verbesserte Einbindung der Nachfrageseite bei der Entwicklung von Produktideen. Sie stärkt auch die Kommunikations- und Wissensbildungsprozesse in der Gesellschaft und erlaubt eine stärkere Partizipation vieler gesellschaftlicher Schichten. Dies gilt insbesondere für Diejenigen, welche in der analogen Welt nicht zu den privilegierten Bevölkerungskreisen gehören und von den etablierten Strukturen der traditionellen Meinungsbildungsprozesse tendenziell benachteiligt zu werden drohen. Dieses demokratische Element der Digitalisierung und insbesondere von internetbasierten Medien sollte jedoch nicht zur Legitimierung von Beschränkungen der individuellen und wirtschaftlichen Freiheit verwendet werden, die im Namen einer freien Verfügbarkeit von Medieninhalten mit der Vertragsfreiheit an einem elementaren Grundpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft sägen. Aus dieser Lektion ergeben für die Gestaltung der in die Verfassung geschriebenen Sozialen Marktwirtschaft in Polen bemerkenswerte Einblicke: Eine Anpassung der Rechtsgrundlagen des Geistigen Eigentums an die Funktionsbedingungen der digitalen Wissensgesellschaft sollte in einer Neuentwicklung der Regelungen erfolgen, welche die im Rahmen der wirtschaftlichen Transformation erfolgenden Veränderungen der Güterwelt adäquat erfasst. Die Aufstellung des Rechtsrahmens sollte verstärkt die wesentliche Rolle der Freiheitsrechte der wirtschaftlichen Akteure in den Blick nehmen, welche insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Die polnische Wirtschaftsverfassung hat in der besonderen Betonung der individuellen Freiheitsräume der Akteure eine starke Tradition, was die Schaffung eines adäquaten Rechtsrahmens begünstigt. Nicht zuletzt sollte der Rechtsrahmen für Geistiges Eigentum in der digitalen Gesellschaft keine partikularen politischen Steuerungsziele verfolgen und von spezifischen Klientelinteressen, insbesondere aus dem Bereich der traditionellen Wirtschaftsbereiche, freigehalten werden. Ökonomen und Wirtschaftsvertreter in der polnischen Gesellschaft befinden sich gegenwärtig auf der Suche nach einem neuen Wachstumsmodell, welches nicht nur ein Verlassen der teilweise diagnostizierten „Falle des mittleren Einkommens“ ermöglichen, sondern der polnischen Volkswirtschaft auch ein anhaltendes Wachstum für die kommenden Jahrzehnte gewährleisten soll. Auch wenn auf diese Fragen hier natürlich keine Antwort gegeben werden kann würde eine an die digitale Wissensgesellschaft angepasste Rahmenordnung der Wirtschaft eine gute Voraussetzung für die Suche Polens nach neuen Wegen in die Zukunft bilden.

## Literatur

- Bundesgerichtshof (2015): Urteil Elektronische Leseplätze II, Eugen Ulmer Verlag gegen TU Darmstadt, I ZR 69/11, 16.04.2015, Karlsruhe.
- Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Durchsetzung des Anspruchs der Urheber und ausübenden Künstler auf angemessene Vergütung, Berlin.
- Crasshoff, R. (2016): Suchmaschinen Marktanteile. Statistik für Juni 2016, <http://www.web-stats.info/category/3-suchmaschinen/> (09.08.2016).
- Eucken, W. (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- Falk, J. (2016): Freiheit als Ziel der Sozialen Marktwirtschaft, Lexikon der Sozialen Marktwirtschaft, Konrad-Adenauer Stiftung, <http://www.kas.de/wf/de/71.11490/> (16.08.2016).
- Hein, D. (2015): Facebook löst Google als wichtigsten Traffic-Lieferanten ab, Horizont, <http://www.horizont.net/medien/nachrichten/Studie-Facebook-loest-Google-als-wichtigsten-Traffic-Lieferanten-ab-135940> (09.08.2016).
- Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (IVW) (2016): Gemessene Nutzungsdaten, [http://ausweisung.ivw-online.de/index.php?i=10&mz\\_szm=201607](http://ausweisung.ivw-online.de/index.php?i=10&mz_szm=201607) (09.08.2016).
- Ingram, M. (2015): Facebook has taken over from Google as a traffic source for news, Fortune, <http://fortune.com/2015/08/18/facebook-google/> (09.08.2016).
- Kruse, J. (2014a): Und raus bist du, taz.de, <http://www.taz.de/!5033165/> (10.08.2016).



- Kruse, J. (2014b): Springer knickt ein, taz.de, <http://www.taz.de/Leistungsschutzrecht-und-Google!/5029407/> (10.08.2016).
- Kruse, J. (2016): Sieg für Google, taz.de, <http://www.taz.de/Leistungsschutzrecht-in-Deutschland!/5279863/> (10.08.2016).
- Lamoureux, E. L., Baron, S. L., Stewart, C. (2009): Intellectual Property Law and Interactive Media. Free for a Fee, Digital Formations, vol. 39, New York, Washington D. C., Baltimore.
- Landesgericht Berlin (2016): Urteil 92 O 5/14 19.02.2016, Presseverlage gegen Google, Berlin.
- MPI (2012): Stellungnahme zum Gesetzesentwurf für eine Ergänzung des Urheberrechtsgesetzes durch ein Leistungsschutzrecht für Verleger, MPI für Immaterialgüter und Wettbewerbsrecht, München.
- MPI (2016): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur verbesserten Durchsetzung des Anspruchs der Urheber und ausübenden Künstler auf angemessene Vergütung vom 7. September 2015, München.
- Müller-Armack, A. (1976): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Bern.
- Orange Services (2016): Wie viele Suchanfragen beantwortet Google?, <https://orange-services.de/artikel/newskategorie/wie-viele-suchanfragen-beantwortet-google> (10.08.2016).
- Ott, N. (2007): Sozialpolitik, Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München, S. 557–614.
- O. Verf. (2016): Bundeskabinett beschließt neues Urheberrecht, FAZ, 16.03.2016, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/bundeskabinett-beschliesst-neues-urhebervertragsrecht-14127849.html> (11.08.2016).
- Patalong, F. (2008): Suchmaschinen vor Goggle. Am Anfang war die Liste, Spiegel online, <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/suchmaschinen-vor-google-am-anfang-war-die-liste-a-577644-2.html> (09.08.2016).
- Quaas, F. (2016): Soziale Marktwirtschaft. Einführung, Lexikon der Sozialen Marktwirtschaft, Konrad-Adenauer Stiftung, <http://www.kas.de/wf/de/71.10267/> (16.08.2016).
- Rixecker, K. (2016): Google-Alternativen. Die besten Suchmaschinen im Kurztest, t3n. Digital Pioneers, <http://t3n.de/news/google-alternative-474551/> (10.08.2016).
- Rötzer, A. (2016): Als wären Autoren und Verleger Gegner, FAZ, 1.03.2016, [http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/urheberrecht/verleger-andreas-roetzer-zur-urheberrechtsnovelle-14097693.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/urheberrecht/verleger-andreas-roetzer-zur-urheberrechtsnovelle-14097693.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (11.08.2016).
- Schwartmann, R. (2016): Das ist ein Geschenk für die Gewerkschaften, FAZ, 18.03.2016, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/der-gesetzesentwurf-zum-neuen-urhebervertragsrecht-14128714.html> (11.08.2016).

- Schwartzmann, R., Henner-Hentsch, C. (2016): Nicht verbieten aber fair vergüten, FAZ, 16.01.2016, [http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/das-wissenschaftsurheberrecht-steht-vor-der-reform-14009173.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/das-wissenschaftsurheberrecht-steht-vor-der-reform-14009173.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (12.08.2016).
- Universität Konstanz (2015): Satzung zur Ausübung des wissenschaftlichen Zweitveröffentlichungsrechts gemäß § 38 Abs. 4 UrhG, 10.12.2015, Konstanz, <http://www.iuwis.de/publikation/satzung-zur-aus%C3%BCbung-des-wissenschaftlichen-zweitver%C3%B6ffentlichungsrechts-gem%C3%A4%C3%9F-%C2%A7-38-abs-> (12.08.2016).
- Wikipedia (2016): Suchmaschine, <https://de.wikipedia.org/wiki/Suchmaschine> (09.08.2016).