

Versagende Märkte: Wer zahlt den Preis?

Michael Fischer¹

Auf einen Blick

In der jüngeren Vergangenheit wurden zahlreiche Märkte im Glauben an die wohlförderungsfähigen Selbstregulierungskräfte „freier Märkte“ liberalisiert und dereguliert.

Ein Blick auf die Ergebnisse zeigt jedoch, dass damit oft nicht die Wohlförderungswirkungen freien Wettbewerbs stimuliert, sondern eher problematische Kostenabwälzungen befördert wurden. Aufgrund von Regulierungslücken spiegeln zum Beispiel in Arbeits-, Finanz- oder Lebensmittelmärkten die „Preise“ ihrer Produkte und Dienstleistungen nicht deren reale Kosten wider; vielmehr wurden letztere zum Teil auf andere Akteure verschoben. Um solchem Marktversagen zu begegnen, bedarf es einer modernen Ordnungs- und Wettbewerbspolitik zur Re-Internalisierung dieser Kosten.

In der Lehrbuch-Ökonomie erscheint alles ganz einfach: Der „freie Markt“ tendiert automatisch zum Gleichgewicht, Angebot und Nachfrage kommen zur Deckung. Die „unsichtbare Hand“ – Synonym für den (friedlichen) Wettbewerb rationaler, wohlinformierter und eigennutzmaximierender privater Marktteilnehmer – sorgt dafür, dass ein Optimum an guter Qualität und günstigen Preisen entsteht. In der jüngeren wirtschaftspolitischen Praxis fand dieser Glaube an die Selbstregulierungskräfte freier Märkte mehr oder weniger Anwendung auf nahezu alle denkbaren Güter- und Dienstleistungskategorien, von Arbeitskraft über Finanzprodukte bis, gewissermaßen, zu Zitronen. Ohne eine effektive Wettbewerbsordnung entstehen jedoch Probleme.

Mythos „freier Markt“

Märkte ohne jede Regulierung untergraben zwangsläufig ihre eigenen Existenzbedingungen. Was sollte Konkurrenten daran hindern, jedes vorteilsversprechende Mittel auszuschöpfen, vom systematischen Betrug bis hin zur Vernichtung des Gegners? In der Realität finden sie sich fast nur dort, wo überparteilichen Garanten von Rechtssicherheit und Schutz vor physischer Gewalt fehlen.

Freilich sieht der „freie Markt“ selbst im ultraliberalen Sinne eine ansatzweise Regulierung durch Eigentumsgarantie und Vertragssicherheit vor. Fehlen jedoch wirksame kartell- und wettbewerbsrechtliche

Regeln, kommt es unweigerlich zu Marktkonzentrationen, Oligopolen und Monopolen. Dass sich solche Konzentrationsprozesse rasch vollziehen können, zeigten u. a. die russischen Agrar-, Banken- und Energiesektoren nach der Auflösung der Sowjetunion und der durch den Internationalen Währungsfonds begleiteten Reformen zur Marktliberalisierung.²

Externalisierungswettbewerb contra Gemeinwohl und Gesamtwirtschaft ...

Doch auch lücken- und fehlerhafte Regulierungen erzeugen systematische Fehlentwicklungen. Der populäre Begriff der „De-Regulierung“ führt in die Irre. Er dient meist der Legitimation von Reformen durch Rückgriff auf das Optimierungsideal freier Märkte, während sich dahinter faktisch eine Politik verbirgt, die als „Umregulierung“ bezeichnet werden kann: Sie führt dazu, die Handlungsspielräume bestimmter Marktteilnehmer und Interessengruppen zu erweitern und im Gegenzug die anderer einzuschränken. Dies kann gesamtwirtschaftlich durchaus sinnvoll sein, etwa im Falle der Aufhebung bestimmter Marktzugangsbeschränkungen. Aber es kann auch schädliche Formen für Gemeinwohl und Gesamtwirtschaft annehmen.

Negative Folgen lassen sich in unterschiedlichen Ausprägungen auf Arbeits-, Finanz- und Lebensmittelmärkten beobachten. Gemeinsam ist ihnen, dass die Preise ihrer Güter und Dienstleistungen oder die darauf bezogenen Gewinne nicht gänzlich ihren realen Kosten entsprechen³ – Regulierungsfehler oder -lücken führten dazu, dass es Unternehmen gelungen ist bzw. sie durch entsprechende Wettbewerbsanreize dazu gezwungen sind, Kosten ihrer Tätigkeit in mehr oder weniger hohem Maße zu externalisieren: abgewälzt auf Beschäftigte, Steuerzahler/Staat oder auf andere Teile der Lieferkette.

... auf Arbeitsmärkten

Gemessen an der offiziellen Statistik scheint sich die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren vergleichsweise gut bewährt zu haben: Die offizielle Arbeitslosenquote ist von gut elf Prozent im Jahr 2003, dem Beginn der als Agenda 2010 bekannten Reformen zur Arbeitsmarktflexibilisierung, auf etwa sieben Prozent heute zurückgegangen.

Schaut man genauer hin, fällt die Bilanz dieser „Umregulierung“ weniger positiv aus: Zugenommen hat vor allem die prekäre Beschäftigung, also in der (systematisch geringer entlohnten) Leiharbeit, Scheinselbständigkeit, Teilzeitarbeit, Mini-Jobs etc., während der Anteil sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung demgegenüber zurückgegangen ist und erst seit kurzem wieder leicht steigt. Kritiker der offiziellen Arbeitslosenstatistik bemängeln zudem, dass sie geschönt sei, da sie die Altersgruppe der über 58-Jährigen, die Personen in Umschulungs- und Beschäftigungsmaßnahmen („1-Euro-Jobs“) der Arbeitsagenturen und Jobcenter sowie die Ausbildungsplatzsuchenden nicht (mehr) vollumfänglich berücksichtigt. Unzweifelhaft gewachsen ist der Anteil der „Working Poor“ – 2009 waren Eurostat zufolge 7,1 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland von Arbeitsarmut betroffen, gegenüber 2004 ein im europäischen Vergleich besonders erheblicher Zuwachs von 2,2 Prozentpunkten.⁴ Viele von ihnen, insbesondere Teilzeitbeschäftigte und Mini-Jobber, sind auf ergänzende staatliche Leistungen angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten: So betrug 2011 die offizielle Zahl der Arbeitslosen knapp drei Millionen, die Zahl der ALG-II-Bezieher inkl. „Aufstocker“ hingegen deutlich über sechs Millionen.

Im Ergebnis kann man sagen, dass diese Reformen dazu beigetragen haben, die Lohnkosten in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern, insbesondere der Europäischen Union, deutlich langsamer steigen zu lassen. Die Lohnentwicklung blieb im Unterschied zu anderen Ländern zeitweise hinter Produktivitätsentwicklung und Inflationsrate zurück – möglicherweise ein Wettbewerbsvorteil für die im internationalen Markt tätigen Unternehmen, auf jeden Fall ein Reallohnverlust für die abhängig Beschäftigten. Den Preis dafür zahlen überwiegend die Beschäftigten mit Wohlstandsverlusten, aber auch der Staat bzw. die Steuerzahler, indem sie die Arbeitsplätze jener Beschäftigten subventionieren, deren Erwerbseinkommen nicht die Kosten ihrer Arbeitskraft deckt, nämlich ihren Lebensunterhalt. Ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn, der wenigstens bei Vollzeitbeschäftigung den Lebensunterhalt deckt, ist daher unabdingbar, ebenso wie eine Reform der systemwidrigen, weil abgabenbefreiten Mini-Jobs.

... auf Finanzmärkten

Der gravierendste Irrtum bei den bisherigen Finanzmarktreformen besteht in der Vorstellung, dass Finanzmärkte einen (letztlich förderlichen) realwirtschaftlichen Bezug hätten, der direkt handlungsleitend für ihre Akteure wäre. Von der Erleichterung grenzüberschreitender Finanztransaktionen über die Steuerbefreiung bei Unternehmensverkäufen⁵ bis hin zur Zulassung „innovativer Finanzprodukte“ wie diverse Derivate, Zertifikate etc.⁶ – die Begründung entsprechender gesetzlicher Änderungen lief regelmäßig auf Vorteile für den „Standort Deutschland“, also auf positivere Effekte der Finanzwirtschaft für die Realwirtschaft hinaus. Dieser Mythos hält sich bis heute, so in der Vorstellung, dass die Finanzierung staatlicher Verschuldung durch private Finanzmarktakteure einen „heilsamen“ Effekt auf staatliche Fiskalpolitik habe, da sie Regierungen zu einer soliden Haushaltspolitik diszipliniere. Dabei sind jedoch realwirtschaftliche Bezugsgrößen, wie etwa mittel- und langfristige Ertragsaussichten von Unternehmen bis hin zur Leistungsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften nur mittelbar relevant für Finanzmarktakteure. Sie „operieren nicht mit Erwartungen, sondern mit Erwartungs-Erwartungen“⁷: In dem Maße, wie ihr Erfolg zunehmend davon abhängt, vor der Konkurrenz zu kaufen oder zu verkaufen – oder wie es in Börsenratgebern heißt: „Rechtzeitig einsteigen! Rechtzeitig aussteigen!“ –, steigt ihre Orientierung an der (vermuteten) Orientierung anderer Finanzmarktakteure. Dieses „Problem der doppelten Kontingenz“ kann zwar prinzipiell nicht vollständig eliminiert werden, weshalb Finanzmärkte ohnehin stets instabil sind. Doch die Finanzmarktpolitik der vergangenen Jahre und Jahrzehnte, immer kurzfristige Perspektiven und riskantere Kreditkonstruktionen zur Steigerung von Eigenkapitalrenditen, sowie die wachsende, aber fragwürdige Bedeutung der großen Rating-Agenturen haben diese Instabilität erheblich verschärft.

Den Preis für diese Fehlregulierung zahlen nicht nur Beschäftigte und Steuerzahler, sondern ganze Volkswirtschaften, inklusive ihrer realwirtschaftlichen Unternehmen. Der Vorwurf von Gier und Spekulation gegenüber den Finanzmarktakteuren greift allerdings zu kurz. Unter dem gegenwärtigen lücken- bzw. fehlerhaften Regulierungsregime handeln sie zweckrational, und der Zweck

besteht in Renditemaximierung – die fundamentale Spielregel auf Finanzmärkten. Solange dies nicht durch weitere Regeln wie ausreichende Risikotragfähigkeit (Eigenkapital!), Haftungsregeln, angemessene Besteuerung und weitergehende Offenlegungspflichten hinsichtlich von Beteiligungen und Geschäftsmodellen (inkl. der Rating-Agenturen) effektiv ergänzt wird, geht das Spiel weiter zulasten der Realwirtschaft.

... auf Lebensmittelmärkten

Die Behauptung, der Lebensmittelmarkt in Deutschland versage zumindest teilweise, bedarf der Erläuterung. Weder sind im OECD-Vergleich die Lebensmittelpreise in Deutschland überhöht, noch sind bislang nennenswerte Versorgungsengpässe bekannt geworden. Relativ große Vielfalt, relativ niedrige Preise, der Markt scheint zu funktionieren. Wiederkehrende Meldungen über Lebensmittelskandale – BSE, Gammelfleisch, Analog-Käse, mangelnde Hygiene etc. – deuten allerdings darauf hin, dass günstige Preise zulasten der Produktqualität gehen können. Grosso modo gilt jedoch der Lebensmittelmarkt mit seinen Lebensmittelkontrollen, Vorschriften an Produktstandards und -kennzeichnungen etc. als eher dicht reguliert, allerdings meist erst aufgrund und infolge der Lebensmittelskandale. Wenn man neben dem Endkundenwettbewerb auch die Lieferketten berücksichtigt, werden dennoch Lücken sichtbar.

Der Lebensmitteleinzelhandel in der Bundesrepublik wird zu 85 Prozent von den „vier Großen“ dominiert: Edeka, Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland), Rewe, Aldi. Im Endkundenwettbewerb gestaltet sich ihre Konkurrenz um Marktanteile als eine Art Preisschlacht – wenn Qualitätsunterschiede kaum wahrgenommen werden können, zählt aus Verbrauchersicht letztlich der Preis. Daran ist im Kern nichts auszusetzen, solange sichergestellt ist, dass die Preise auch kostendeckend sind; z. B. wenn niedrige Preise durch zielgenauere Angebote oder eine effizientere Logistik ermöglicht werden. Doch es besteht die Gefahr, dass sie den Preisdruck schlicht an ihre Zulieferer weitergeben. Dazu sind sie in der Lage, weil die „vier Großen“ in vielen Regionen wie Türsteher für den Endkundenmarkt funktionieren: Man kommt an ihnen nicht vorbei. Unter Umständen zahlen somit den „Preis für die niedrigen Preise“ die Zulieferer, die bei ihnen Beschäftigten und

nicht zuletzt die Tiere und die Umwelt. Das scheint offenbar umso mehr für die weiter entfernten Teile der Lieferkette zu gelten, wie z. B. bei Bananen aus Lateinamerika.⁸

Die Diskussionen um die Nachfragemacht im Lebensmittelsektor haben im vergangenen Jahr das Bundeskartellamt zu einer Sektoruntersuchung veranlasst, deren zweite Ermittlungsphase kürzlich eingeleitet wurde.⁹ Ob im Ergebnis eine weitere Wettbewerbsregulierung erfolgt, ist noch offen. Ein anderer Weg besteht in der Herstellung von mehr Transparenz. Da man den Produkten nicht ansieht, unter welchen Umständen sie hergestellt wurden, wären Offenlegungspflichten hinsichtlich der Arbeits- und Sozialbedingungen, auch in der Lieferkette, hilfreich.

Fazit: Eine zukunftsfähige Ordnungs- und Wettbewerbspolitik muss externalisierte Kosten re-internalisieren

Gemeinsam ist den hier thematisierten versagenden Märkten, dass ihre Preise (Löhne, Eigenkapitaleinsatz, Endkundenpreise) nicht die realen Kosten (Lebensunterhalt, Risiken, Herstellungskosten) widerspiegeln. Wettbewerbserfolge können auf Kostenverdrängung basieren, die als wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur erscheint: Eine Honorierung der erfolgreichen Abwälzung eigener Kosten zulasten anderer, wodurch Mitwettbewerber unter entsprechenden Zugzwang gesetzt werden. Unterbietungswettbewerb und Abwärtsspiralen können die Folge sein. Eine dieser Problematik angemessene Ordnungspolitik

müsste daher Externalisierungsgefahren von vornherein berücksichtigen. Für den bundesdeutschen Kontext hat jüngst Gerhard Scherhorn konkrete Vorschläge zu entsprechenden Ergänzungen des Bürgerlichen Gesetzbuches sowie des Wettbewerbsrechts gemacht, indem Pflichten zur Aufrechterhaltung der Gemeingüter ergänzt werden, die bei der Verfügung über das Privateigentum mitgenutzt werden – wie etwa die sozialen Ressourcen.¹⁰

Auf europäischer Ebene gibt es aktuell mehrere Bemühungen, die ebenfalls in diese Richtung gehen. Die europäische Kommission hat im Herbst vergangenen Jahres eine „neue EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ vorgelegt (KOM(2011) 681). Zudem überarbeitet sie die sogenannte „Transparenzrichtlinie“ zur Offenlegung von Beteiligungen und Unternehmenszahlungen an staatliche Stellen (2004/109/EG) mit dem Ziel der Förderung verantwortlichen Unternehmertums, ebenso wie die „Modernisierungsrichtlinie“ zu Unternehmensbilanzen (2003/51/EG), welche zwar bereits in der geltenden Fassung die Offenlegung nichtfinanzieller Indikatoren „einschließlich Informationen in Bezug auf Umwelt- und Arbeitnehmerbelange“ vorsieht, die künftig jedoch zu präzisieren sind.

Möglichkeiten für Marktregulierungen, die dazu dienen, Wettbewerb gemeinwohldienlich und gesamtwirtschaftlich sinnvoll zu gestalten, sind also vorhanden: Ansatzpunkte für die Wiederherstellung einer sozialen Marktwirtschaft.

1 Michael Fischer ist Referent für Gewerkschaften und Mitbestimmung in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn und dankt den Kollegen Dr. Michael Dauderstädt und Markus Schreyer für kritische Anmerkungen und Hinweise.

2 Vgl. Joseph Stiglitz, *Die Schatten der Globalisierung*, Berlin 2002: 158-196.

3 Das trifft wahrscheinlich noch stärker auf die Energie- und Mobilitätsmärkte zu, sowie auf die Problematik der Nicht-Berücksichtigung von Umweltkosten. Die Literatur hierzu ist bereits sehr reichhaltig, weshalb dieser Aspekt hier nicht weiter thematisiert wird. Vgl. auch PRI /UNEP Finance Initiative: *Universal Ownership. Why Environmental Externalities Matter to Institutional Investors*, October 2010, online: http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/universal_ownership_full.pdf.

4 Böckler impuls 9/2012: 7.

5 Vgl. Herz, Wilfried: *Das größte Geschenk aller Zeiten*, in: ZEIT online 37/2005, <http://www.zeit.de/2005/37/Steuern>.

6 Die Zahl der in Deutschland gehandelten Finanzprodukte wurde zuletzt von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf ca. 800.000 geschätzt.

7 Windolf, Paul: *Was ist Finanzmarkt-Kapitalismus?*, in: Ders. (Hrsg.): *Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen*, Sonderheft 45/2005 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, S. 20-57, hier: S. 25.

8 Vgl. Oxfam Deutschland: *Bittere Bananen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Ecuador in der Lieferkette deutscher Supermarktketten*, Berlin 2011; online: http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20111230_oxfambananenstudie_2072kb.pdf.

9 http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/aktuelles/presse/2012_06_12.php.

10 Scherhorn, Gerhard: *Nachhaltigkeit und Eigentum*, in: *GegenBlende. Das gewerkschaftliche Debattenmagazin* 15/2012, online: <http://www.gegenblende.de/15-2012/++co++5f6759f2-af1e-11e1-49bd-52540066f352>.