



Prof. Dr. Georg Cremer

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise

Einige Überlegungen zu den Folgen für den Sozialbereich und die Arbeit der Caritas

Defizite im Regelwerk

In der derzeitigen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zeigt sich dringender Handlungsbedarf bei der Gestaltung des ordnungspolitischen Rahmens der Marktwirtschaft. Die gegebene Regulierung des Finanzmarktes hat nicht verhindern können, dass Risiken entstanden sind, die die staatliche Wirtschaftspolitik zwingen, sog. „systemrelevante“ Finanzinstitutionen mit Stützungszahlungen und Bürgschaften zu Lasten der Steuerzahler vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Die für die Funktionsfähigkeit einer dezentralen Wirtschaftsordnung grundlegende Verbindung von Handlungsfreiheit und Haftung für die wirtschaftlichen Folgen der Handlungen wird derzeit in einer Weise außer Kraft gesetzt, die die politische Akzeptanz einer Marktökonomie gefährdet, da privat vereinnahmten Gewinnen die Sozialisierung der Verluste entgegen steht. Auch verletzen die staatlichen Stützungssaktionen für als „systemisch“ bewertete Finanzinstitutionen (und ggf. für Unternehmen des produzierenden Gewerbes) Gerechtigkeitsprinzipien. Bei Großunternehmen greift der Staat zu Lasten der Steuerzahler ein und auch massive Fehlentscheidungen werden nicht durch Insolvenz sanktioniert („too big to fail“), dagegen können weit geringere Fehlentscheidungen bei kleinen und mittleren Unternehmen zum Verlust der Existenzgrundlage führen. Dringend sind somit Konsequenzen auf der Ebene der Regulierung zu ziehen.

Trotz des massiven wirtschaftlichen Einbruchs in Folge der Finanzmarktkrise besteht kein Anlass, eine grundsätzliche Systemdebatte auf einer Ebene zu führen, auf der Marktwirtschaft und Planwirtschaft als Alternativen abgewogen werden. Auch wenn in Deutschland die Wirtschaftsleistung 2009, wie von den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten prognostiziert, um 6% sinken wird, ist das Wohlstandsniveau (und damit die Grundlage für ein ausgebautes System sozialer Sicherung), das in einem wettbewerblichen System erreicht werden kann, deutlich höher

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Deutscher Caritasverband e. V.
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Tel: 0761 200-216
Fax: 0761 200-509
E-Mail: Georg.Cremer@caritas.de

als es in einer Planwirtschaft wäre. Eine Systemdebatte, die die Grundentscheidung für eine dezentrale, über Märkte koordinierte Wirtschaftsordnung in Frage stellt, wird Sache der Feuilletons bleiben, sich aber nicht in praktischer Wirtschaftsordnungspolitik materialisieren.

Die Notwendigkeit, zu besseren Regulierungen zu kommen und damit das Risiko künftiger Krisen ähnlichen Ausmaßes zu senken, zeigt sich auf mehreren Ebenen. Auslöser der Krise¹ war eine Immobilienblase in den USA. Eine expansive amerikanische Geldpolitik hat über äußerst niedrige Zinsen die Nachfrage nach Immobilien in die Höhe getrieben. Die Nachfrage nach Immobilien ist zudem durch die unter Präsident Clinton deutlich verschärfte Verpflichtung der Banken befördert worden, Kredite auch an Kunden mit geringerer Bonität zu vergeben; Clinton reagierte damit auf die verbreitete Praxis von Banken, Bewohner bestimmter Wohngebiete pauschal von einer Kreditvergabe auszuschließen.² Aufgrund steigender Nachfrage stiegen die Immobilienpreise in den USA. Da bei Immobilienkrediten in den USA keine Durchgriffshaftung auf das sonstige Vermögen oder das Arbeitseinkommen der Hauseigentümer besteht, sondern die Haftung im Falle der Zahlungsunfähigkeit allein auf die beliehene Immobilie beschränkt ist, haben auch viele Menschen mit geringen Einkommen Immobilien weit jenseits ihrer finanziellen Möglichkeiten erworben, häufig ohne jegliches Eigenkapital.³ Da aufgrund der stark wachsenden Nachfrage der Anstieg der Immobilienpreise über lange Zeit anhielt und dies die Erwartung nährte, dass dies auch künftig so sein wird, ist das Ausfallrisiko der Kredite massiv unterschätzt worden. Die amerikanischen Hypothekensbanken haben ihre Kreditansprüche verbrieft, d.h. an andere Banken und Finanzinvestoren auf dem Kapitalmarkt verkauft. Dadurch ist das Risiko weltweit gestreut worden. Da es keine angemessenen Regeln für die Verbriefung gab, konnten die mit der Kreditvergabe verbundenen Risiken in einem Ausmaß weitergegeben werden, das Kreditvergaben mit hohem Ausfallrisiko beförderte. Die Regeln für die Banken ermöglichten eine Geschäftstätigkeit mit äußerst niedrigen Eigenkapitalquoten und entsprechend extrem hohen Eigenkapitalrenditen;⁴ die Verpflichtung zur Eigenkapitalhinterlegung im Banksektor ist zudem über die Verbriefung aufgeweicht worden. Hohe Provisionszahlungen und an kurzfristigen Erfolgsindikatoren orientierte Vergütungssysteme im Finanzsektor mit exorbitant hohen variablen Vergütungsbestandteilen haben die Expansion der Verbriefung stark befördert. Ratingagenturen, die bei der Entwicklung neuer, hochkomplexer Finanzprodukte beratend mitwirkten, haben gleichzeitig diesen Produkten in inflationärer Weise gute Ratings bescheinigt, sodass Anleger sich in Sicherheit wähnten. Eine Aufsicht über die Ratingagenturen fehlte. Die Finanzaufsicht in Deutschland hat zudem zugelassen, dass das Kreditsatzgeschäft über Verbriefungen in Zweckgesellschaften ausgelagert wurde, um der Verpflichtung einer Unterlegung mit Eigenkapital zu entgehen. All dies zeigt, dass der entscheidende Hebel für eine Senkung des künftigen Risikos ähnlicher Krisen bei der staatlichen Regulierung ansetzen muss. Natürlich gibt es auch eine individuelle Verantwortung der Handelnden dafür, dass sie die im Rückblick ganz offensichtliche Risiken wie die der Verbriefung von Hypothekenkrediten nicht ausreichend erkannt haben oder aufgrund verlockender, aber langfristig unrealistischer Gewinnerwartungen nicht erkennen wollten. Wenn aber ein ganzer Wirtschaftszweig über Jahre solch hohe Risiken eingehen kann, dann ist dies auf Ebene eines Appells an das individuelle Verhalten nicht zu beheben.⁵

Die politische Auseinandersetzung zu Regulierung und Deregulierung seit den 1980er Jahren ist häufig in recht ideologischer Weise geführt worden. Dabei haben sich die Kombattanten der Debatte häufig mit dem Verweis auf oberste Prinzipien wie der Wettbewerbsfreiheit der Verpflichtung entzogen, offen zu legen, aufgrund welcher Wirkungszusammenhänge sie eine spezifische Regulierung fordern oder ablehnen.⁶ Welche Eigenkapitalhinterlegung bei Bankgeschäften oder welche Bilanzierungsregeln zur Risikoprävention erforderlich sind, lässt sich nicht angemessen auf der Ebene allgemeiner Prinzipien (z.B. Wettbewerbsfreiheit) erläutern, sondern erfordert die kluge Abwägung der Ziele und Wirkung der jeweiligen Regelungen. In lobbyistischer Interessenverfolgung sind Regeln der Risikobegrenzung unter Verweis auf grundlegende Prinzipien (Wettbewerbsfreiheit), auf die vermeintlich höhere Kompetenz der privaten Akteure im Vergleich zu staatlichen Instanzen oder auf die Selbstregulie-

rungsfähigkeit der Märkte aufgeweicht worden. Dabei standen die nationalen Regulierungsbehörden der wichtigsten Finanzmarktplätze in einem Standortwettbewerb. Da jede Behörde befürchtete, bei strenger Regulierung werde ein Teil des Bankenumsatzes zu anderen Finanzmarktplätzen abwandern, degenerierte dieser Standortwettbewerb – so Hans-Werner Sinn – zu einem Laschheitswettbewerb.⁷ In einer ideologisch geführten Debatte ist das Verständnis für die notwendige Regelsetzung als Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten geschwächt worden. Spiegelbildlich war in anderen Sektoren eine gleichermaßen ideologische Argumentation verbreitet, die in jeder Rücknahme einer Regelung eine Abkehr staatlicher Steuerungsverantwortung sah, ohne fundiert zu argumentieren, welche Ziele zu verfolgen sind und ob angesichts der Wirkungen (und Nebenwirkungen) die Regulierung zu rechtfertigen ist. Es wäre für die Gestaltung einer Sozialen Marktwirtschaft äußerst wünschenswert, wenn weniger ideologisch als in der Vergangenheit über Ziele und Wirkungen staatlicher Regelsetzung politisch gerungen werden könnte. Die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise bietet hierzu möglicherweise eine Chance.

Eine stärker ziel- und wirkungsorientierte Diskussion zur Ausgestaltung staatlicher Rahmensezung könnte auch Chancen für die Wohlfahrtsverbände bieten, wenn sie sich für eine angemessene Gestaltung der Märkte sozialer Dienstleistungen einsetzen. Dabei sollten die Wohlfahrtsverbände allerdings der Versuchung widerstehen, diese Chance ideologisch zu missbrauchen. Die Frage, wie beispielsweise privat-gewerbliche Pflegedienste aus Sicht der Hilfesuchenden zu bewerten sind oder ob einer objekt- oder einer subjektorientierten Investitionskostenfinanzierung Vorrang zu geben ist, hat nichts mit der Finanzmarktkrise zu tun. Beides zu verbinden wäre ein Versuch, als ideologischer Trittbrettfahrer Nutzen aus der Krise zu ziehen. Dies würde nicht zur Glaubwürdigkeit der Wohlfahrtsverbände beitragen. Auch in und nach der Finanzmarktkrise ist die Grundsatzposition zu Teilhabe und Wettbewerb, die der Deutsche Caritasverband eingenommen hat („Selbstbestimmte Teilhabe sichern, Märkte ordnen, im Wettbewerb bestehen“, Beschluss der Delegiertenversammlung 2007 des DCV) wohl begründet. Notwendigkeiten einer grundsätzlichen Revision ergeben sich aus der Finanzmarktkrise nicht.

Gefährdung staatlicher Handlungsfähigkeit

Die von der Bundesregierung aufgelegten Konjunkturprogramme, die Stützungsmaßnahmen für gefährdete Finanzinstitutionen und – im Falle der Inanspruchnahme – die ausgesprochenen Bürgschaften führen zu einer Ausweitung der Staatsausgaben und der öffentlichen Verschuldung. Der konjunkturelle Einbruch in Folge der Finanzmarktkrise führt gleichzeitig zu einem Einbruch der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Die kumulierten Steuerausfälle der Jahre 2009 bis 2013 werden in der neuesten Steuerschätzung vom Mai 2009 auf 316 Mrd. Euro geschätzt (Vergleichswert: Steuerschätzung vom Mai 2008). Die Steuereinnahmen sind dieser Schätzung zufolge 2009 und 2010 gegenüber den Ist-Einnahmen 2008 absolut rückläufig, erst 2013 würden die nominalen Steuereinnahmen des Jahres 2008 wieder überschritten.⁸ Gleichzeitig führt der Anstieg der Arbeitslosigkeit zu steigenden Ausgaben für Transferleistungen an arbeitslose Menschen und für die aktive Arbeitsmarktpolitik; zudem ist das Kurzarbeitergeld zu finanzieren, das einem noch höheren Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit entgegenwirkt. Über höhere Kosten für die Unterkunft und wachsende Anforderungen bei begleitenden sozialen Leistungen werden auch die Kommunen durch die wachsende Arbeitslosigkeit belastet. Zudem führt die steigende Arbeitslosigkeit zu Einnahmefällen bei den Sozialversicherungen. Die im Zuge der Krise erneut deutlich wachsende Staatsverschuldung führt mittelfristig zu höheren Zinslasten in den öffentlichen Haushalten. Die Krise schränkt somit die staatliche Handlungsfähigkeit ein.

Trotz der massiven zusätzlichen Staatsverschuldung waren umfangreiche Maßnahmen zur Abwehr des Zusammenbruchs von als „systemisch“ eingeschätzten Finanzinstitutionen, gegen den Niedergang des Interbankenhandels und zur Stabilisierung des Konjunkturverlaufs

grundsätzlich richtig. Ansonsten wäre die Gefahr eines noch deutlicheren wirtschaftlichen Einbruchs gegeben, der die staatliche Handlungsfähigkeit vermutlich noch stärker einschränkt hätte.

Welche Maßnahmen zwingend notwendig sind oder als vertretbar gelten können oder wo Partialinteressen als Teil der Programme bedient werden, ist äußerst schwer zu beurteilen. So hat die sog. Abwrackprämie (mit fragwürdigen Verteilungswirkungen) Beschäftigung in der Automobilindustrie und ihren Zulieferern gesichert und akut dazu beigetragen, den Einbruch abzumildern, zudem hat sie im Gegensatz zu anderen Elementen der Konjunkturprogramme sehr rasch Wirkung entfaltet; sie führt aber, da Käufe vorgezogen werden, möglicherweise zu einer zeitlichen Verzögerung der Produktionseinbrüche in die Zukunft. Zudem lassen sich Überkapazitäten in der Automobilindustrie nicht dauerhaft durch staatliche Eingriffe aufrechterhalten. Unbestreitbar sinnvoll ist es, in der Krise den hohen Investitionsstau in der Infrastruktur des Sozial- und Bildungswesens abzubauen (wobei Konjunkturprogramme für dieses Problem langfristig keine Lösung sind).

Wie stark die staatliche Handlungsfähigkeit mittelfristig eingeschränkt wird, hängt neben der Dauer der Krise auch davon ab, welche weiteren fiskalischen Belastungen und Risiken durch Bürgschaften im Verlauf der Krise durch den Staat übernommen werden bzw. übernommen werden müssen. Strittig ist insbesondere, ob und ggf. in welchem Umfang sich der Staat bei der Abwehr von Insolvenzen bei Unternehmen der gewerblichen Produktion in direkter Weise engagieren soll. Der Druck hierzu ist hoch bei Unternehmen, die im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen (Beispiel Opel). Die Gefahr ist groß, dass der Erfolg bei der Sicherung von Arbeitsplätzen (bzw. eines Teils) nur temporär ist und die Maßnahmen letztlich nur in einer weiteren Einschränkung künftiger staatlicher Handlungsfähigkeit resultieren. Auch stellen sich, wenn der Staat Stützungsmaßnahmen in größerem Umfang bei Unternehmen der gewerblichen Produktion durchführt, äußerst schwer entscheidbare Fragen, bei welchen Unternehmen ein solcher Eingriff erfolgen soll.

Die verbandliche Caritas kann zu der Debatte über die konjunkturpolitische Eignung der aktuellen Programme aus eigener Erfahrung oder Kompetenz wenig beitragen. Aus Sicht der Caritas muss dennoch ein hohes Interesse daran bestehen, dass der staatliche Handlungsspielraum nicht zusätzlich eingeschränkt wird.

Wachsender Spardruck in den Sicherungssystemen

Die Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt erneut, wie notwendig ein System sozialer Sicherung für alle Bürger ist. Der drastische Rückgang der Exporte in der Investitionsgüterindustrie, beispielsweise, bedroht auch gut qualifizierte Arbeitskräfte, auch wenn ihre Chancen der Rückkehr in den Arbeitsmarkt weit größer sind als bei gering Qualifizierten. Zudem wirkt die soziale Sicherung in der Krise stabilisierend. Wer seine Arbeit verliert, muss nicht um den Krankenversicherungsschutz für sich und seine Familie fürchten, im Gegensatz zur Mehrheit der Beschäftigten beispielsweise in den USA, die über ein Beschäftigungsverhältnis privat krankenversichert sind. Die Sozialleistungen in der Krise sichern Nachfrage. Kündigungsschutz und Kurzarbeit wirken raschen Entlassungen entgegen. Diese stabilisierende Wirkung eines Sozialstaats europäischer Prägung wird in den USA in der Diskussion zur Wirtschaftskrise sehr aufmerksam zur Kenntnis genommen.⁹

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit vor der Finanzmarktkrise¹⁰ hat den Finanzierungsdruck in den Systemen der sozialen Sicherung vorübergehend gemildert und temporär Handlungsspielräume geschaffen. Da die Ausgaben für die passiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik deutlich rückläufig waren, wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung mehr als halbiert. Damit konnte die Beitragssatzanhebung für die Pflegeversicherung zur Finanzierung der Mehrleistungen durch das Pflegeweiterentwicklungsgesetz und die Mehrkosten bei Ein-

führung des Gesundheitsfonds kompensiert werden. Aufgrund der günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist die Gesamtbelastung durch Lohnnebenkosten in den letzten Jahren nicht angestiegen.¹¹

Mit dem erneuten starken Anstieg der Arbeitslosigkeit¹² steigt der Druck auf die Sicherungssysteme erneut. Wenn das höhere Niveau der Arbeitslosigkeit lange anhalten wird, wird möglicherweise der Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung wieder angehoben (was derzeit der Bundesarbeitsminister ausschließt). Sofern eine Anhebung nicht erfolgt, muss die Bundesagentur für Arbeit nach Abbau ihrer Rücklagen aus Bundesmitteln unterstützt werden. Die Kosten der steuerfinanzierten Transfers für Langzeitarbeitslose (SGB II) steigen aufgrund der wachsenden Zahl der Bezieher, damit sinken die Chancen, mit der Neuberechnung des Regelsatzes auf Grundlage der EVS 2008 strukturelle Verbesserungen durchzusetzen, wie sie vom DCV gefordert werden (eigenständiger Kinderregelsatz, Inflationsausgleich). Auch sinken die Chancen, eine Neuregelung des Kinderzuschlages zu erreichen, der diesen zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung weiterentwickelt.

Mit der wachsenden Arbeitslosigkeit sinkt der Umfang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung; die Wirtschaftsinstitute rechnen in ihrem Frühjahrsgutachten mit einem überproportionalen Rückgang (von jahresdurchschnittlich 27,5 Mio. 2008 auf 26,2 Mio. 2010), da in der Krise zum Teil Vollzeitstellen durch geringfügige Beschäftigung substituiert würden. Auch hier dreht die Krise die positive Entwicklung der letzten Jahre wieder um, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war von 26,4 Mio. 2006 auf 27,5 Mio. 2008 angestiegen.¹³ Die Chancen, mit der Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes die Versorgung pflegebedürftiger Menschen zu verbessern, dürften nun deutlich geringer sein als vor der Krise. Aufgrund sinkender Einnahmen für die gesetzlichen Krankenkassen wird der Spardruck in der Gesundheitsversorgung zunehmen, da die Kassen zur Sicherung ihrer Stellung im Wettbewerb werden vermeiden wollen, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Zusatzbeiträge von ihren Versicherten zu erheben. Da die gesetzlichen Krankenkassen nur begrenzte Möglichkeiten haben, auf diesen Spardruck zu reagieren, wird es noch schwieriger werden, den Versicherungsanspruch von wohnsitzlosen und anderen bisher nicht versicherten Menschen am Rande der Gesellschaft durchzusetzen, da die Versicherungen die Nachzahlungspflicht (ab 1.04.2007) nutzen können, um sich dem gesetzlich bestehenden Kontrahierungszwang faktisch zu entziehen.

Zu erwarten ist auch, dass die an den Schnittstellen zwischen den Sicherungssystemen die Konflikte zwischen den Kostenträgern zur Abgrenzung von Leistungsansprüchen und der Kostenzuordnung (Verschiebebahnhof) wieder zunehmen werden.

Der Spardruck in den Sicherungssystemen steigt, gleichzeitig wird es aber schwieriger werden, politische Ansätze zur Sicherung ihrer Nachhaltigkeit durchzusetzen. Ohnehin stehen die umlagefinanzierten Sicherungssysteme vor dem Problem, dass eine Stabilität der lohnbezogenen Beiträge im demographischen Wandel nur erreicht bzw. deren Anstieg begrenzt werden kann, wenn in bisherige Ansprüche eingegriffen wird (z.B. Nachhaltigkeitsfaktor, Rente mit 67). Angesichts der hohen Ausgaben und Bürgschaftszusagen für den Finanzsektor sind Einschnitte in Ansprüche, die den künftigen Ausgabenanstieg begrenzen, noch schwerer zu vermitteln als vor der Krise. Deutlich wird dies an dem geplanten neuerlichen Eingriff in die Rentenanpassungsformel zur Abwehr des potentiellen Risikos einer Rentensenkung in Folge sinkender Bruttolöhne. Bereits ohne diesen neuerlichen Beschluss führen die politischen Eingriffe in die Rentenanpassungsformel seit 2005 zu kumulierten Zusatzlasten für die Rentenversicherung von schätzungsweise 27 Mrd. Euro¹⁴, die durch die heutigen Beitragszahler und zusätzliche Bundeszuschüsse zu tragen sind. Die Aussetzung des sog. Riester-Faktors für 2008 und 2009 hat, da die Renten über die nach der Rentenanpassungsformel zu leistenden Werte prozentual angehoben wurden, vorrangig den Beziehern höherer Renten genutzt. Die Zusicherung der Politik, solche Zusatzlasten in späteren Phasen mit guter Wirtschaftsentwicklung zu kompensieren, ist nicht glaubwürdig, da dann in einem Wirt-

schaftsaufschwung den Rentnern über mehrere Jahre allenfalls nur geringe Rentensteigerungen politisch vermittelt werden müssten. Aufgrund der politischen Dynamik sind solche teuren Eingriffe eher zugunsten der Wahlen entscheidenden Mitte oder zugunsten aller Beziehender zu erwarten und nicht zur Stützung von Menschen mit einem hohen Armutsrisiko. Der DCV hat in seinem anwaltschaftlichen Lobbying die Aufgabe, für die Partizipationsinteressen armer Menschen und der Menschen am Rande einzutreten. Dies bedeutet natürlich nicht, dass eine Sozialpolitik für die Mitte, die eine Politik der Nachhaltigkeit der großen Sicherungssysteme einschließt, nachrangig ist. Es wird sicherlich schwer, Solidaritätspotentiale zu erhalten, wenn es nicht gelingt, den ohnehin verbreiteten Abstiegsängsten der Mittelschicht entgegenzuwirken. Ob allerdings die willkürlichen Eingriffe in die Rentenanpassungsformel diese Ängste mildern können, ist mehr als zweifelhaft.

Folgen der wachsenden Arbeitslosigkeit

Die Finanz- und Wirtschaftskrise stoppt den deutlichen Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland; die Zahl der registrierten Arbeitslosen (Jahresdurchschnitte) sank von seinem Höchstwert von 4,9 Mio. 2005 auf 4,5 Mio. 2006, 3,8 Mio. 2007 und 3,3 Mio. 2008. Die wirtschaftswissenschaftlichen Institute prognostizieren für 2009 einen Jahresdurchschnittswert der registrierten Arbeitslosigkeit für 2009 von 3,7 Mio. und für 2010 von 4,7 Mio. Träte diese Entwicklung so ein, wäre immerhin bemerkenswert, dass erstmals in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit den 70er Jahren die Spitze der Arbeitslosigkeit in einer Rezession nicht deutlich oberhalb des Werts in der letzten Rezession liegen würde. Nach 2005 ist die registrierte Arbeitslosigkeit als Folge der geänderten Arbeitsmarktpolitik (u. a. Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bessere Anreize durch verbesserte Zuverdienstregelung) in Verbindung mit einer guten konjunkturellen Situation deutlich gesunken.

Dabei ist zu erwarten, dass sich in der Krise die Zusammensetzung der Gruppe der Arbeitslosen verändern wird. Deutschland hat eine sehr starke Stellung bei der Produktion und dem Export von Investitionsgütern (Maschinen, Ausrüstungen, Produktionsanlagen), beides ist in starkem Maße konjunkturabhängig. Es ist in der Krise auch mit wachsender Arbeitslosigkeit qualifizierter Arbeitnehmer zu rechnen (die grundsätzlich ein deutlich niedrigeres Risiko der Arbeitslosigkeit haben). Ob sie von den Fürsorgeleistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) abhängig werden, hängt von der Dauer der Krise ab.¹⁵ Je länger die Krise dauert, desto stärker sind auch gut qualifizierte Arbeitnehmer in ihrem Status bedroht.

Derzeit bemühen sich Unternehmen, qualifizierte Kräfte zu halten, die Politik hat dies durch eine günstigere Gestaltung des Kurzarbeitergeldes im Rahmen des Konjunkturprogramms II gefördert. Im Juni 2009 ist die Bezugsmöglichkeit des Kurzarbeitergeldes auf 24 Monate verlängert worden. Allerdings rechnet sich für Betriebe die Kurzarbeit auf Dauer nicht, wenn sie nicht eine Besserung ihrer Auftragslage erwarten. Die besondere Förderung der Weiterbildung (volle Übernahme der Lohnnebenkosten) kann dazu beitragen, der Gefahr einer Dequalifizierung entgegenzuwirken.

Für die Integrationsbetriebe der Caritas wird es mit steigender Arbeitslosigkeit schwieriger werden, nach erfolgter Stabilisierung und Qualifizierung in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Auch steigt die Gefahr, dass innerhalb der staatlichen Förderprogramme das Creaming zugunsten besser qualifizierter Arbeitsloser und zu Lasten von Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen zunehmen wird. Einerseits steigt die Zahl besser qualifizierter Arbeitsloser, andererseits nimmt, je länger der konjunkturelle Einbruch anhält, der Druck auf die Agenturen für Arbeit zu, Vermittlungserfolge nachzuweisen. Unter den bestehenden Regelungen für den Sozialen Arbeitsmarkt (Jobperspektive, § 16 e SGB II n.F.) ist diese Gefahr groß, da bei der Feststellung der zwei gesetzlich erforderlichen Vermittlungshemmnissen ein großer Interpretationsspielraum besteht. Das Creaming ist aus zwei Gründen nachteilig: Es

verfestigt die Langzeitarbeitslosigkeit derjenigen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, für die Programme wie die „Jobperspektive“ eigentlich gedacht sind. Und die Gefahr, statt zusätzliche Beschäftigung zu fördern, bisher nicht geförderte Arbeitsplätze durch geförderte zu ersetzen, also faktisch keinen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten, ist um so größer, je arbeitsmarktnäher die durch die Programme erreichten Personen sind. In der Krise kommt dem auf den Arbeitsmarkt bezogenen Lobbying der Caritas (und anderer Wohlfahrtsverbände) die Aufgabe zu, für den Erhalt und den ausreichenden Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen einzusetzen, damit Voraussetzungen für eine Beschäftigung geschaffen werden, wenn der wirtschaftliche Einbruch überwunden wird. Dazu gehört auch der Zugang zu den begleitenden sozialen Leistungen in Verantwortung der Kommunen.

Mit der Wirtschaftskrise besteht zudem die Gefahr, dass die Beliebtheit der ohnehin verbreiteten „Kuchentheorie des Arbeitsmarktes“ wieder zunimmt. Gemäß dieser Ansicht ist die Zahl der Arbeitsplätze exogen vorgegeben, Arbeitsmarktpolitik könne nur auf die Verteilung des Kuchens Einfluss nehmen, führe aber nicht zu mehr Beschäftigung. Beschäftigungsförderung etwa durch bessere Qualifizierung der einen verdränge dann andere, ändere also nur die Verteilung der Arbeitslosigkeit. Arbeitsanreize und die Rahmenbedingungen für Unternehmen sind in diesem Ansatz weitgehend irrelevant. Der sehr deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit nach Einführung des SGB II zeigt aber, dass die politische Rahmensetzung durchaus wirken kann. Gegen das besonders hohe Risiko der Arbeitslosigkeit von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen hilft nur eine Überwindung der hohen sozialen Benachteiligung im Schul- und Ausbildungssystem. Dies bleibt auch in der Wirtschaftskrise eine vorrangige Aufgabe.

Höhere Steuern? Niedrigere Steuern?

Innerhalb des Sozialbereichs hat die Forderung hohe Sympathie, der absehbaren Einschränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit durch Steuererhöhungen entgegenzuwirken. Die SPD erhebt entsprechende Forderungen im Bereich der Spitzenverdiener, die aber aufgrund der kleinen Gruppe der zu Belastenden einen sehr begrenzten fiskalischen Mehrertrag haben. Hohe Mehreinnahmen sind nur zu erzielen, wenn auch die Belastung für die Bezieher mittlerer Einkommen erhöht wird, bei denen sich bereits heute in der Kombination aus Steuern und Sozialabgaben eine hohe Grenzbelastung ergibt. Der DCV sollte vermeiden, die Illusion zu befördern, man könne in starkem Maße die staatlichen Einnahmen erhöhen, ohne die Belastung auch für die Mittelschicht zu erhöhen.

Völlig konträr zur Situation der in der Krise eingeschränkten staatlichen Leistungsfähigkeit ist die von FDP und Teilen der Union angestoßene Debatte über Steuersenkungen in der nächsten Legislaturperiode. Die FDP wird einen Steuersenkungswahlkampf führen, die Union verspricht ebenfalls Steuersenkungen, um die Koalitionsfähigkeit mit der FDP zu unterstreichen, lässt den Zeitpunkt aber offen. Die Debatte ist auch konträr zu den sozialpolitischen Herausforderungen in Deutschland, da hier die Finanzierung der sozialen Sicherung in weit höherem Maße als in den meisten anderen westeuropäischen Ländern über lohnbezogene Abgaben erfolgt. Der DCV wird demnach nicht umhinkommen, gegen die Illusion von Steuersenkungen Stellung zu beziehen, da damit die staatliche Handlungsfähigkeit weiter eingeschränkt würde. Sofern es nach der Bundestagswahl zu Änderungen im Abgabensystem kommt, wird der DCV zudem die Verteilungswirkungen zu bewerten haben. Wie brisant diese Frage werden kann, zeigt die nur schwer unterdrückbare Diskussion um eine Mehrwertsteuererhöhung; diese würde Niedrigeinkommensbezieher und – wenn wie bei der Mehrwertsteuererhöhung 2005 keine Kompensation der dadurch ausgelösten Preissteigerungen durch eine Erhöhung der SGB-II-Regelsätze erfolgt – auch die Transferbezieher in besonderer Weise treffen.

Handlungsfähigkeit auf kommunaler Ebene

In der Steuerschätzung Mai 2009 wird prognostiziert, dass sich Steuerausfälle der Gemeinden (gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2008) in den Jahren 2009 bis 2012 auf insgesamt 42,6 Mrd. Euro belaufen werden. Die Steuerschätzung weist für den gesamten Zeitraum ein Einnahmenvolumen der Gemeinden aus, das nominal unter dem Ist-Wert von 2008 liegt (77 Mrd. Euro), 2010 liegen die geschätzten Einnahmen um 9,4 Mrd. Euro unter dem Wert von 2008. Es ist nicht auszuschließen, dass die Belastung der Landeshaushalte durch Stützungsmaßnahmen für Landesbanken oder Industrieunternehmen negative Rückwirkungen auf die Mittelzuweisungen an die Kommunen haben werden. Auch die Kirchensteuereinnahmen werden durch die Krise betroffen mit möglicherweise negativen Folgen für die Kofinanzierung der sozialen Dienste. Betroffen sind auch die Förderstiftungen, die eine gewisse Bedeutung bei der Finanzierung der Caritasarbeit erlangt haben.

Gleichzeitig steigen die sozialen Aufgaben der Kommunen, mit der höheren Arbeitslosigkeit wird zeitlich verzögert auch die Zahl der Bezieher von ALG II zunehmen und höhere Ausgaben für die Kosten für Unterkunft und Heizung zu schultern sein. Möglicherweise nimmt dann die Gefahr zu, dass dem örtlichen Mietpreisniveau nicht angemessene Mietpauschalen bei der Berechnung zugrunde gelegt werden oder es bei der Erstattung der Heizkosten zu nicht gerechtfertigten Beschränkungen kommt. Diese Mehrkosten in Verbindung mit den Steuerausfällen bei den Kommunen wird gravierende negative Konsequenzen haben insbesondere für jene sozialen Aufgaben der Kommunen, die nicht gesetzlich erzwungen sind bzw. zu denen die Kommunen zwar dem Grunde nach verpflichtet sind, auf die aber kein einklagbarer Rechtsanspruch besteht. Gleichzeitig nimmt der Bedarf nach diesen Leistungen zu, mit der höheren Arbeitslosigkeit etwa bei den Schuldnerberatungsstellen. Der Spielraum für die Umsetzung befähigender Sachleistungen als Teil des Konzepts des DCV zur Bekämpfung der Kinderarmut wird schwieriger werden. Die Situation wird regional sehr unterschiedlich sein und insbesondere in den Kommunen sehr bedenklich werden, die bereits heute überschuldet sind. Leitungsverantwortliche der Caritas auf kommunaler Ebene weisen darauf hin, dass es bereits heute nicht wenige Kommunen gibt, die ihrer Verpflichtung zur Finanzierung vereinbarter sozialer Leistungen nur mit einer Verzögerung von mehreren Monaten nachkommen und befürchten, dass dieses für sie existenzielle Problem sich verschärfen könnte. Eine zentrale politische Aufgabe der Caritas in der Krise wird somit der Einsatz dafür sein, dass die kommunalen Leistungen erhalten bleiben und trotz der Krise die Bemühungen um Befähigung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen nicht zurückgefahren werden. Die Chancen, wirksam für den Erhalt von Beratungsstellen und anderen sozialen Dienstleistungen im kommunalen Bereich einzutreten, werden umso größer sein, je glaubhafter auch die Bedeutung der Dienste für die Prävention künftiger sozialer Notlagen nachgewiesen und öffentlich vermittelt werden kann.

Herausforderungen für das unternehmerische Handeln der Caritas

Die Krise führt nicht zu grundsätzlich neuen Herausforderungen für die Dienste und Einrichtungen der Caritas, ihre Stellung in den Märkten sozialer Dienstleistungen zu behaupten, aber sie dürfte die zeitliche Dringlichkeit erhöhen, mit der diese Herausforderungen zu bewältigen sind. Der Rückgang der Steuereinnahmen und der zunehmende Spardruck in den Sicherungssystemen werden deutlich spürbare Folgen für die Refinanzierung der Dienste und Einrichtung der Caritas haben. In den härter werdenden Auseinandersetzungen um Prioritätensetzung in den öffentlichen Haushalten wird die verbandliche Caritas für den Erhalt sozialer Dienstleistungen eintreten, aber der Versuch, den Spardruck allein durch politisches Lobbying abzuwehren, wird nicht erfolgreich sein. Für die Orts Caritasverbände wird entscheidend sein, ob das soziale Netz auf kommunaler Ebene erhalten wird bzw. welche Einschnitte hier verkraftet werden müssen. Betroffen sind aber auch Dienste und Einrichtungen,

bei denen die Ansprüche der Nutzer gesetzlich abgesichert sind, wie in Krankenhäusern und Einrichtungen der Alten- oder Behindertenhilfe. Der höhere finanzielle Druck wird insbesondere die Konflikte zur Refinanzierung der Personalkosten, die den Löwenteil der Kosten ausmachen, verschärfen. Die Caritas ist insbesondere in den Regionen und bei den Tätigkeitsfeldern (Wirtschaftsbereiche) verwundbar, in denen nach den AVR deutlich oberhalb des Niveaus der Mitbewerber zu vergüten ist, die Vergütung also nicht den Wettbewerbsverhältnissen entspricht. Somit wird es für die Stellung der Caritas im Wettbewerb sozialer Dienste noch entscheidender, dass eine Tarifpolitik gelingt, die flexibel den jeweiligen Wettbewerbsbedingungen der Dienste und Einrichtungen Rechnung trägt; wie sie mit der Neuordnung der Arbeitsrechtlichen Kommission intendiert war, bisher aber nicht realisiert werden konnte.

Ein weiteres Risiko besteht bei der Refinanzierung der Investitionskosten. In wichtigen Hilfeldern findet der Übergang von der Objektfinanzierung der Investitionskosten zu einer subjektbezogenen Finanzierung über die Leistungsentgelte statt. Ein solcher Übergang kann durchaus Chancen für die Träger bieten und zudem die Stellung der Nutzer stärken. Die Umstellung wird aber dann höchst problematisch, wenn die Investitionskosten in den Leistungsentgelten nicht angemessen abgebildet sind. Die Risiken der Umstellung dürften angesichts des höheren finanziellen Drucks bei den Kostenträgern noch zunehmen.

Die Krise offenbart zudem erneut die Notwendigkeit, alle geeigneten Instrumente zu nutzen, die die Stellung der Dienste und Einrichtungen der Caritas in den Märkten sozialer Dienstleistungen festigen. Hier schöpft die verbandliche Caritas ihre Potentiale bei weitem nicht aus, etwas beim Crossmarketing oder beim Benchmarking. Dringend ist daher die Kooperation zwischen den verbandlichen Ebenen, um den Trägern der Dienste und Einrichtungen entsprechende Dienstleistungen anbieten zu können, sowie auch eine Analyse, warum das Benchmarking bisher nur in einem unbefriedigenden Umfang genutzt wurde.

In Kürze: Konsequenzen für die Caritas

Der DCV tritt auch in der Wirtschaftskrise für eine sozial gestaltete Marktwirtschaft ein. Die Krise offenbart Defizite bei der Regelgestaltung des Finanzsektors, der Gefahr künftiger Krisen ähnlichen Ausmaßes muss vorrangig auf der Ebene der Regelsetzung vorgebeugt werden.

Die vom DCV eingenommene Grundsatzposition zur Gestaltung der Märkte sozialer Dienstleistungen, die sich am Wahlrecht hilfebedürftiger Menschen orientiert, wird durch die Wirtschaftskrise nicht in Frage gestellt. Der DCV sollte die Chancen eines politischen Klimas nutzen, in dem – so ist zu wünschen – weniger ideologisch belastet als in der Vergangenheit über Fragen der Rahmensetzung von Märkten diskutiert werden kann, und sich für einen Ordnungsrahmen für den Wettbewerb sozialer Dienste einsetzen, der die Rechte der Nutzer stärkt. Der Versuch, in der Krise ideologisch Trittbrett zu fahren, wäre hierfür ungeeignet.

Aufgrund der eingeschränkten Handlungsfähigkeit des Staates sinken die Chancen, eine „Sozialpolitik der Befähigung“ durchzusetzen und die massiven Benachteiligten zu überwinden, die junge Menschen aus benachteiligten Milieus daran hindern, ihre Potentiale zu entfalten. Der DCV muss sich dafür einsetzen, dass trotz der eingeschränkten staatlichen Handlungsfähigkeit Bildung, Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden. Dies ist aus sozialen Gründen geboten und Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Sicherungssysteme. Befähigung muss mehr als bisher in den Regelsystemen des Sozialstaats erfolgen. Dies beinhaltet auch für die Dienste und Einrichtungen der Caritas eine Selbstverpflichtung.

In der eingeschränkten staatlichen Handlungsfähigkeit wächst die Aufgabe des DCV, politische Entscheidungen unter dem Blickwinkel der Partizipationsinteressen armer Menschen und der Menschen am Rande zu beurteilen. Die Dynamik des politischen Prozesses wird eher dazu tendieren, noch gegebene Verteilungsspielräume „mit der Gießkanne“ zu verteilen oder wahlrelevante Schichten zu bevorzugen.

Aus Gründen des Erhalts staatlicher Handlungsfähigkeit sollte der DCV der Illusion entgegenreten, es gäbe Spielräume für eine allgemeine Steuersenkung. Er sollte aber auch nicht die Illusion befördern, die Nachhaltigkeitsprobleme der sozialen Sicherung ließen sich mit einer höheren Besteuerung „der Reichen“ aus der Welt schaffen.

Besonderes Augenmerk erfordert die finanzielle Situation der Kommunen als Kostenträger der sozialen Dienste im Nahraum. Ob Befähigung gelingt, entscheidet sich auch daran, ob diese Leistungen erhalten werden können. Damit hier politisches Lobbying gelingen kann, muss die Bedeutung der Dienste für die Prävention künftiger sozialer Notlagen glaubhaft nachgewiesen und öffentlich vermittelt werden. Ggf. sind in der Krise spezifische Hilfen für hochverschuldete Kommunen erforderlich, die unter Haushaltsaufsicht stehen und von der Rechtslage her keine nicht gesetzlich erzwungenen Leistungen bereitstellen dürfen.

Die Krise zeigt zudem, dass die Dienste und Einrichtungen der Caritas die Potentiale nutzen müssen, ihre Stellung im Markt zu sichern. Aufgrund der Krise wird der zeitliche Druck, unter dem die unternehmenspolitischen Herausforderungen zu bewältigen sind, deutlich zunehmen. Eine flexible Tarifpolitik des Verbandes, die den Wettbewerbsbedingungen der Dienste und Einrichtungen gerecht wird, gewinnt an zusätzlicher Dringlichkeit. Zudem ist die rasche Nutzung geeigneter unternehmerischer Strategien und Kooperationsformen (z.B. Benchmarking) dringend.

Freiburg, den 20. Juli 2009

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

¹ Vgl. hierzu: Michael Hüther: Zur Weltfinanzkrise: Ursachen, Verlauf und Lehren. Rede auf dem Studienhalbtage zur Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der Deutschen Bischofskonferenz, Hamburg 4. März 2009, und Hans-Werner Sinn (2009): Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist. Berlin: Econ

² Novellierung des Community Reinvestment Act 1995. Vgl. Sinn (2009), S. 116ff.

³ Vgl. Sinn (2009), S. 108ff.

⁴ Hans-Werner Sinn (2009), S. 86f., 89ff.

⁵ In der jetzigen Krise zeigt sich der Versuch, den Staat auch in Haftung zu nehmen für die Folgen wirtschaftlicher Fehlentscheidungen außerhalb des Bankensektors, etwa wenn Industrieunternehmen sich bei Fusionen übernommen haben und vor der Insolvenz stehen. Würde diesem Druck nachgegeben, würde sich in der Konsequenz die Forderung ergeben, dass staatliche Stellen auch regulierend, etwa über Genehmigungsrechte, im Vorfeld riskanter Entscheidungen eingreifen können. Im Gegensatz zum Bankensektor, für den allgemeingültige Regeln wie etwa zur Eigenkapitalhinterlegung festgelegt werden können, wären aber mit einer Regulierung außerhalb des Bankensektors umfangreiche staatliche Entscheidungen erforderlich, die in direkter Weise in das unternehmerische Handeln eingreifen.

⁶ Zur Unterscheidung zwischen Prinzipien- und Klugheitsfragen anhand des Prinzips der Wettbewerbsfreiheit vgl. V. Vanberg (2001): Konstitutionenökonomische Überlegungen zum Konzept der Wettbewerbsfreiheit. In: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Bd. 52, S. 37 – 62.

⁷ Sinn (2009), S. 171ff.

- ⁸ Der Schätzung wurde folgende Prognose des nominalen Bruttoinlandprodukts zugrunde gelegt: 2009: - 5,3 %, 2010: + 1,2 %, in den Folgejahren + 3,3 %. Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Ergebnis der 134. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 12.-14. Mai 2009 in Bad Kreuznach. Anlage zur Pressemitteilung 20/09.
http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_54192/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2009/05/20091405__PM20__Anlage,templateld=raw,property=publicationFile.pdf
- ⁹ Nicholas Kulish: Aided by Safety Nets, Europe Resists Stimulus Push. In: The New York Times, 26.03.2009. <http://www.nytimes.com/2009/03/27/world/europe/27germany.html?ref=world>.
- ¹⁰ Von 2005 4,9 Mio. auf 2008 3,3 Mio. (Jahresdurchschnitte). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Daten zur kurzfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. April 2009.
http://doku.iab.de/werkber/2009/wb_arbeitslosigkeit.pdf
- ¹¹ Arbeitslosenversicherung: 2006: 6,5%, 1.01.2009: 2,8%; Pflegeversicherung: Anhebung zum 01.07.2008 von 1,7% auf 1,95%; Gesetzliche Krankenversicherung: Beitrag zum Gesundheitsfonds festgesetzt zum 1.01.2009 auf 15,5 gegenüber den bisher durchschnittlich niedrigeren GKV-Beiträgen, ab 1.07.2009 gesenkt auf 14,9%
- ¹² Die wirtschaftswissenschaftlichen Institute prognostizieren im Frühjahrsgutachten 2009, dass im Jahresdurchschnitt die Zahl der Arbeitslosen 2009 auf 3,7 Mio. und – da die Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten anhält – 2010 auf 4,7 Mio. steigt. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsgutachten (2009): Im Sog der Weltrezession. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, S. 51ff. http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/konjunkturprognosen/konjunkt/2009/gd_2009-1.pdf
- ¹³ Projektgruppe Gemeinschaftsgutachten (2009), S. 52f.
- ¹⁴ Schätzung des Forschungszentrums Generationenverträge, Universität Freiburg. Juni 2009.
<http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/fiwil/fzg/aktuelles/nachrichten.php>
- ¹⁵ Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist bei ausreichender Versicherungszeit ein Jahr, bei älteren Arbeitnehmern bis zu zwei Jahren (§ 127 SGB III). Sofern danach Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, wird im ersten Jahr ein Zuschlag in Höhe von zwei Dritteln und im zweiten Jahr von einem Drittel der Differenz zwischen der Höhe des Arbeitslosengeldes und des Arbeitslosengeldes II bezahlt (§ 24 SGB II).