



Auszug aus dem Jahresgutachten 2007/08

**Tariflohnpolitik und Mitarbeiterbeteiligung**  
( Ziffern 548 bis 582 )

**546.** Weitere Ansatzpunkte finden sich beispielsweise in der Arbeitsmarktpolitik durch Maßnahmen zur Aktivierung und Qualifizierung, wenn die regionale und sektorale Mobilität arbeitsloser Fachkräfte aufgrund hoher Reservationslöhne zu niedrig ist oder von den Arbeitsagenturen vermittelte Bewerber nicht arbeitsbereit, nicht einsatzfähig oder nicht entsprechend qualifiziert sind. Ferner mag es zu einem eine staatliche Förderung rechtfertigenden ineffizient niedrigen Umfang an Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Erwerbspersonen oder Personen mit nicht passgenauem Qualifikationsprofil kommen, wenn ein beträchtlicher Anteil des Wissens allgemeiner Natur ist und die Erträge einer Weiterbildungsmaßnahme nicht allein dem die Kosten tragenden Akteur – Arbeitnehmer oder Unternehmen – zufallen. Dies bedeutet, dass ein Ausbau der bestehenden Instrumente der staatlichen Weiterbildungsförderung nur dann angezeigt ist, wenn klar ist, dass die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen nicht nur den einzelnen Betrieben oder Beschäftigten nutzen, sondern auch die Gesellschaft – über eine Verringerung der Arbeitslosigkeit oder größere Wachstumschancen – an verbesserten Weiterbildungsmöglichkeiten daran partizipiert.

**547.** Größerer Spielraum besteht hingegen bei der Gewinnung ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt. Die Bundesregierung hat auf diesem Gebiet durch die Lockerung des Zugangs für Ingenieure im Maschinenbau und der Elektrotechnik aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern und durch die geplante Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen unabhängig davon, ob die betreffende Stelle auch durch deutsche Bewerber besetzt werden könnte, erste Schritte unternommen. Die Versäumnisse der Vergangenheit sind damit jedoch noch nicht wettgemacht: Die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel für die Gewährung der Freizügigkeit gegenüber Arbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern verhinderte, dass Deutschland an den in anderen bisherigen Mitgliedsländern der Europäischen Union manifest gewordenen Vorteilen der Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern partizipieren konnte. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses klagen diese Länder inzwischen teils selbst über einen drohenden Fachkräftemangel, so dass das für die deutsche Volkswirtschaft die Gewinne, die aus einer Liberalisierung der Freizügigkeit künftig noch erzielt werden können, merklich abgenommen haben. Außerdem fehlt es weiterhin an einem modernen Zuwanderungsgesetz, wie es die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (Süssmuth-Kommission) im Jahr 2001 angeregt hat (JG 2001 Ziffer 180), und das Ausdruck einer dezidiert an den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands orientierten Zuwanderungspolitik hätte sein können. Eine Wegmarke für einen solchen Richtungswechsel wird jedenfalls sein, ob die Politik die aus der Öffnung des Arbeitsmarkts für Bürger der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer noch verbleibenden Chancen für die deutsche Volkswirtschaft ergreift und auf eine Verlängerung der Ausnahmeregel für die Gewährleistung der Freizügigkeit verzichtet.

## **IV. Tariflohnpolitik und Mitarbeiterbeteiligung**

### **1. Tariflöhne im Jahr 2007: Höhere Zuwächse bei größerem Verteilungsspielraum**

**548.** Obwohl sich in der jüngsten Tarifrunde der Anstieg der Tariflöhne beschleunigte, war das Jahr 2007 wie die Vorjahre durch moderate Lohnzuwächse gekennzeichnet. Bei einem beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraum von rund 2,7 vH stiegen die Tarifverdienste auf Stundenbasis im laufenden Jahr um etwa 1,8 vH (Tabelle 54, Seite 360). Darin enthalten sind neben im

Jahr 2007 neu abgeschlossenen Tarifverträgen die Lohnerhöhungen, die sich aus dem Fortwirken vergangener Tarifabschlüsse ergeben, sowie Änderungen bei der Besoldung und der Arbeitszeit der Beamten.

Tabelle 54

**Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten**  
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2004	2005	2006	2007 <sup>1)</sup>
Tarifverdienste je Stunde <sup>2)3)</sup> .....	+ 1,2	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,8
Effektivverdienste je Stunde <sup>4)</sup> .....	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,1	+ 2,0
Stundenproduktivität <sup>5)</sup> .....	+ 0,5	+ 1,3	+ 2,4	+ 0,8
Erwerbstätigenproduktivität <sup>6)</sup> .....	+ 0,7	+ 0,9	+ 2,2	+ 0,8
Reale Arbeitskosten <sup>7)</sup> .....	- 0,9	- 0,4	+ 0,7	- 0,3
Reale Nettoverdienste <sup>8)</sup> .....	+ 0,6	- 1,1	- 1,7	+ 0,2
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts <sup>9)</sup> .....	+ 1,1	+ 0,7	+ 0,6	+ 1,8

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je geleistete Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (verkettete Volumenangaben) je geleistete Erwerbstätigenstunde.– 6) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen.– 7) Arbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.– 8) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 7) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2000 = 100).– 9) Implizite Preisindizes (Deflatoren): Division der Ergebnisse in jeweiligen Preisen durch die entsprechenden preisbereinigten Größen.

**549.** Die **Tarifrunde 2007** wurde zunächst vor allem von den Tarifverhandlungen und den daraus resultierenden Vereinbarungen in der Chemischen Industrie und in der Metall- und Elektroindustrie geprägt. Insgesamt unterschieden sich die diesjährigen Abschlüsse aber je nach Wirtschaftszweig recht deutlich, so dass sich insgesamt ein differenziertes Bild der wirtschaftlichen Situation und der relativen Verhandlungsstärke der Tarifvertragsparteien in den verschiedenen Branchen ergibt. Den Abschlüssen in den großen Industriebranchen, die die gute konjunkturelle Situation, die positive Ertragsentwicklung bei vielen Unternehmen und die damit einhergehende verbesserte Verhandlungsposition der Gewerkschaften widerspiegeln, stehen Tarifabschlüsse in anderen Wirtschaftszweigen gegenüber, die wesentlich verhaltener ausfielen. In der zweiten Hälfte des Jahres wurde die Tarifrunde von den Auseinandersetzungen zwischen der Deutschen Bahn AG und der Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) um einen eigenständigen Tarifvertrag für die Lokführer und der sich hieraus ergebenden Diskussion um das Spannungsverhältnis zwischen Tarifeinheit und Tarifpluralität dominiert (Ziffern 553 ff.).

**550.** Die Verhandlungen in der **Chemischen Industrie** betrafen rund 560 000 Arbeitnehmer, und ein Ergebnis wurde bereits Anfang März in der zweiten Verhandlungsrunde erzielt. Bei einer Vertragslaufzeit von 14 Monaten sah der Abschluss eine Erhöhung der tariflichen Grundgehälter um 3,6 vH ab dem zweiten Monat vor. Für den ersten Monat wurde eine Pauschale von 70 Euro vereinbart sowie für die weiteren dreizehn Monate jeweils ergänzend 0,7 vH eines Monatsgehalts als

Einmalzahlung, die aus wirtschaftlichen Gründen gekürzt werden oder entfallen kann. Darüber hinaus wurden die seit Jahren bestehenden Regelungen über niedrige Einstellungsstarife bei Neueinstellungen und für Langzeitarbeitslose unverändert übernommen.

**551.** In der **Metall- und Elektroindustrie** waren rund 3,2 Millionen Arbeitnehmer von den Tarifverhandlungen betroffen. Der Pilotabschluss wurde im Tarifgebiet Baden-Württemberg erzielt. Die Laufzeit beträgt 19 Monate. Der Abschluss sah eine Erhöhung der tariflichen Entgelte ab dem 1. Juni 2006 um 4,1 vH vor. Eine weitere Steigerung um 1,7 vH erfolgt im Juni 2008. Für die ersten beiden Monate der Laufzeit des Tarifvertrags wurde eine Pauschale in Höhe von 400 Euro und für die letzten fünf Monate ein im August 2008 zahlbarer Einmalbetrag von jeweils 0,7 vH eines Monatsentgelts unter Berücksichtigung des Urlaubsgelds vereinbart. Die ab Juni 2008 vorgesehenen Stufenerhöhungen und Einmalzahlungen können in Abhängigkeit von der betriebsindividuellen wirtschaftlichen Lage um bis zu vier Monate verschoben werden.

**552.** Für eine Einschätzung der Beschäftigungseffekte der Lohnsetzung ist es entscheidend, die Veränderungen in der Preissetzung und der Lohnsetzung dieses Jahres, die nicht unmittelbar beobachtet werden können, aus den beobachtbaren Daten zu extrahieren, um sie dann einer nachträglichen Beurteilung unterwerfen zu können. Genau dies versucht das Konzept des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums zu leisten.

In einer solchen rückblickenden Betrachtung setzt sich der **beschäftigungsneutrale Verteilungsspielraum** aus zwei Bestandteilen – einer nominalen und einer realwirtschaftlichen Komponente – zusammen. Die nominale Komponente entspricht dem Anstieg des BIP-Deflators. Die realwirtschaftliche Komponente ist die Differenz zwischen der Veränderungsrate des Grenzprodukts der Arbeit bei einem gegebenen Beschäftigungsniveau und der Veränderungsrate des Preisaufschlags infolge des unvollkommenen Wettbewerbs auf den Gütermärkten. Die gesamtwirtschaftliche Ex-post-Beurteilung der Beschäftigungseffekte der Lohnsetzung erfolgt durch eine Gegenüberstellung der Veränderungsrate der nominalen Tarifverdienste je Stunde und des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums.

Der Verteilungsspielraum ist eine Orientierungshilfe zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Arbeitskosten – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Nur wenn der Verteilungsspielraum bei den Tariflohnabschlüssen nicht ausgeschöpft wird, ist es gerechtfertigt, von einer beschäftigungsfreundlichen Lohnentwicklung zu sprechen. In diesem Sinne sind die Tarifvertragsparteien – wie schon in den beiden Vorjahren – auch in diesem Jahr ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung nachgekommen (Anhang IV B).

## 2. Zur Frage einer Tarifeinheit

**553.** Die Tarifauseinandersetzungen zwischen der Deutschen Bahn AG und der Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) haben die Diskussion um einen grundsätzlichen Aspekt der Tarifvertragspolitik neu entfacht, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen **Tarifeinheit** und **Tarifpluralität**. Dabei geht es zum einen um eine für die Unternehmen ökonomisch möglichst effiziente Ausgestaltung der Tariflohnverhandlungen und zum anderen um das Betätigungsrecht konkurrierender Gewerkschaften und damit um deren Machtverteilung.

**554.** Tarifeinheit bedeutet, dass im selben Unternehmen nur ein Tarifvertrag gilt. Auf diesen „Grundsatz der Tarifeinheit“ hat sich die Deutsche Bahn AG berufen, als sie sich im Einverneh-

men mit den konkurrierenden Gewerkschaften Transport, Service, Netze (TRANSNET) und der Verkehrsgewerkschaft (GDBA), mit denen sie bereits einen Tarifvertrag abgeschlossen hatte, unter Anrufung der Gerichte geweigert hat, mit der Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) einen eigenen Tarifvertrag abzuschließen, und einen von der GDL ausgerufenen Streik für rechtswidrig zu erklären versucht hat.

Das Tarifvertragsgesetz enthält keine Bestimmung über eine Tarifeinheit. Wohl aber wurde sie als Richterrecht entwickelt. Das Bundesarbeitsgericht hat für den Fall, dass im selben Unternehmen dieselben Fragen in zwei verschiedenen Tarifverträgen mit zwei unterschiedlichen Gewerkschaften behandelt werden, entschieden, dass in solchen Situationen nur ein Tarifvertrag gelten könne, wobei dann der „speziellere“, also der engere, ortsnähere und sachnähere Tarifvertrag einheitlich greife (Brox et al., 2004, Randziffern 748 f.).

Gegen diese zum „Grundsatz der Tarifeinheit“ erhobene **Rechtsprechung** des Bundesarbeitsgerichts sind von juristischer Seite schwerwiegende Bedenken erhoben worden, die – wie vermutet wird – dazu geführt haben, dass das Bundesarbeitsgericht in einer Folgeentscheidung ebenfalls Vorbehalte gegenüber diesem Grundsatz geäußert hat. Denn ein Prinzip der Tarifeinheit verstoße gegen das Koalitionsgrundrecht des Artikel 9 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz: „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet“. Daraus folge, dass die Gründung und Betätigung eigener gewerkschaftlicher Zusammenschlüsse und damit eine Gewerkschaftskonkurrenz grundgesetzlich geschützt seien. Sofern eine Tariffähigkeit, also unter anderem Freiwilligkeit, Dauerhaftigkeit, Gegnerunabhängigkeit und soziale Mächtigkeit, gegeben ist, kann nach dieser Auffassung die Arbeitgeberseite eine unerwünschte Gewerkschaft nicht durch tarifliche Vereinbarungen mit konkurrierenden Gewerkschaften von Tarifverhandlungen ausschließen. Andernfalls hätten die Mitglieder der mit einer der etablierten Gewerkschaften konkurrierenden Gewerkschaft keinen Tarifschutz mehr, weil einem eigenen Tarifvertrag die Wirksamkeit versagt werde und der obsiegende Tarifvertrag für sie nicht gelte.

Im konkreten Fall betrifft dies die GDL, die nach den gültigen Kriterien als tariffähig anzusehen ist; ihr Organisationsgrad bei den Lokführern beläuft sich auf mehr als 75 vH. Andere Beispiele sind im Bereich der Luftfahrt die Pilotenvereinigung „Cockpit“ und konkurrierende Gewerkschaften bei den Flugbegleitern (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO)) oder im Bereich der Medizin der „Marburger Bund“, die früher ebenfalls zu Arbeitskämpfmaßnahmen aufgerufen haben, deren Rechtmäßigkeit von gerichtlicher Seite nicht bestritten wurde.

**555.** Auf der Grundlage dieser durch das Grundgesetz gewährleisteten Tarifpluralität müssen die **ökonomischen Konsequenzen** bedacht und tarifpolitische Schlussfolgerungen gezogen werden.

Zunächst geht es um die Frage, wie sich die Tariflohnabschlüsse im Falle eines Tarifpluralismus im Vergleich zur Tarifeinheit ändern, insbesondere wenn die jeweiligen Gewerkschaften Arbeitnehmer mit Schlüsselfunktionen – wie etwa die Lokführer bei der Deutschen Bahn AG – vertreten. Die industrieökonomische Literatur kennt solche Konstellationen für den Gütermarkt, die mit

Einschränkungen auf den Arbeitsmarkt übertragen werden können. In dieser Sichtweise lassen sich Gewerkschaften in ein und derselben Branche, die unterschiedliche Berufe vertreten, analog mit einem Modell für den Gütermarkt vergleichen, welches das strategische Verhalten von Monopolisten analysiert, die komplementäre anstatt substitutive Güter und Dienstleistungen anbieten. Während bei substitutiven Gütern eher eine Tendenz zu Preissenkungen zu erwarten ist, können unter bestimmten Voraussetzungen bei komplementären Gütern und Dienstleistungen höhere Preise das Ergebnis der Strategie der Duopolisten im Vergleich zum Monopol sein.

Die Analogie des Gütermarkts gilt allerdings nur eingeschränkt. Bei der Übertragung auf den Arbeitsmarkt und Tarifpluralismus ist zusätzlich die Möglichkeit eines Überbietungswettlaufs konkurrierender Gewerkschaften in Betracht zu ziehen, um nämlich zusätzliche Mitglieder anzuwerben und gegebenenfalls abzuwerben. Bei Tarifpluralismus kann eine der beteiligten Gewerkschaften nachträglich bereits mit anderen Gewerkschaften vereinbarte Arbeitsbedingungen in Frage stellen und für alle Beschäftigten aufzubessern oder zusätzliche Vorteile für die von ihr vertretene Berufsgruppe zu erlangen versuchen. Dies ist insbesondere dann zu befürchten, wenn einzelne Berufsgruppen mit Schlüsselfunktionen im Betriebsablauf – wie Lokführer und Piloten – eigene Gewerkschaften gebildet haben und demzufolge eine im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung des Unternehmens sehr kleine Anzahl von Arbeitnehmern gegebenenfalls mit Hilfe eines unverhältnismäßig kostspieligen Streiks ihre speziellen Forderungen in einem solchen Überbietungswettlauf durchsetzen kann.

Ebenso gravierend sind bei der Existenz unterschiedlicher Tarifverträge in einem Unternehmen Probleme der praktischen Handhabung. Der Arbeitgeber müsste bei unterschiedlichen Entgeltregelungen die Gewerkschaftszugehörigkeit des Arbeitnehmers in Erfahrung bringen, was die gegenwärtige Rechtslage nicht ohne weiteres zulässt, ganz abgesehen davon, dass der Beschäftigte die Gewerkschaft wechseln kann. Im Hinblick auf die Betriebsabläufe können sich weitere Schwierigkeiten ergeben, wenn die Tarifverträge unterschiedliche Arbeits- und Pausenregelungen enthalten. Betroffen sind ebenso die Arbeitnehmer, die nicht Mitglied einer Gewerkschaft sind und deren Arbeitsvertrag eine Bezugnahmeklausel auf einen Tarifvertrag enthält, die dann jeweils angepasst werden müsste, auf wessen Veranlassung auch immer. Allgemein steigen die Transaktionskosten von Tarifverhandlungen aus Sicht der Unternehmen, wenn Tarifpluralität herrscht. Neben den eigentlichen Verhandlungskosten mögen diese Kosten in erster Linie aus einer geringeren Planungssicherheit im Hinblick auf die Kostenkalkulation künftig zu erbringender Leistungen bestehen.

Mit dem bisher weitgehend, aber nicht ausschließlich, praktizierten Prinzip „ein Unternehmen, eine Gewerkschaft“ hat Deutschland im Vergleich zu den Erfahrungen in anderen Ländern insgesamt gesehen einerseits gute Erfahrungen gemacht. Die Erfahrungen mit einer Tarifpluralität beispielsweise seinerzeit im Vereinigten Königreich – Unternehmen befanden sich praktisch in permanenten Tarifaueinandersetzungen – legen davon Zeugnis ab, plakativ durch den berühmt-berühmten Heizer auf der Elektrolokomotive illustriert. Andererseits hat es in Deutschland seit jeher einen Tarifpluralismus gegeben, wie früher bei den getrennten Tarifvereinbarungen mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG).

**556.** Es gilt mithin, Regelungen zur Konfliktlösung bei Tarifaueinandersetzungen zu entwickeln, die trotz eines Tarifpluralismus dessen ökonomisch bedenkliche Auswirkungen einzudämmen imstande sind.

Abgesehen davon, dass die Gewerkschaften besser als bisher den Interessen aller Berufsgruppen Rechnung tragen sollten, so dass der Anreiz, Spartengewerkschaften zu gründen, schwindet, muss das „Ultima-Ratio-Prinzip“ wieder stärker ins Bewusstsein rücken und vor allem bei der Rechtsprechung bis hin zum Bundesarbeitsgericht Anwendung finden. Dieses Prinzip besagt, dass Arbeitsk Kampfmaßnahmen erst dann zulässig sind, wenn zuvor alle zumutbaren Möglichkeiten einer friedlichen Einigung ausgeschöpft worden sind. Durch mehrere Entscheidungen hat das Bundesarbeitsgericht die Hemmschwelle für Streiks gesenkt, wie etwa bei der Zulässigkeit von Warnstreiks und neuerdings von „Sympathiestreiks“. Ein Schlichtungsverfahren gehört zwar sicherlich zu den zumutbaren Regelungen einer Konfliktlösung und sollte daher tarifvertragsgesetzlich vom Gesetzgeber vorgeschrieben werden, sofern es nicht von den Tarifvertragsparteien unabdingbar vereinbart wird. Dies gilt insbesondere, falls sich die Tendenz zur Ausbreitung eigenständig agierender Spartengewerkschaften fortsetzen sollte. Allerdings kann ein Schlichtungsverfahren bei konkurrierenden Gewerkschaften häufig nur dazu führen, dass Nachforderungen einer Gewerkschaft bestenfalls abgemildert werden, so dass der Überbietungswettbewerb und die Planungsunsicherheit bei den Unternehmen höchstens verringert, aber nicht beseitigt werden.

Zusätzlich könnte der Gesetzgeber prüfen, ob und inwieweit eine in den Vereinigten Staaten bestehende Regelung ins Blickfeld genommen wird. Nach dem „Labor Management Relations Act“ aus dem Jahr 1947 (besser bekannt als „Taft-Hartley Labor Act“) kann der Präsident der Vereinigten Staaten unter bestimmten Voraussetzungen und in einem vorgeschriebenen Verfahren aufgrund einer „cooling-off provision“ in diesem Gesetz eine Abkühlungsphase vor Arbeitsk Kampfmaßnahmen von zusammengekommen maximal 80 Tagen verordnen, während der die Tarifvertragsparteien weiter verhandeln (Borjas, 1996). Auf deutsche Verhältnisse übertragen, wäre daran zu denken, dem Bundesminister für Arbeit und Soziales die Zuständigkeit zu übertragen und ein Verfahren analog zu dem einer Allgemeinverbindlicherklärung durchzuführen. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Regelung nur in solchen Fällen zur Anwendung kommen kann, bei denen eine krasse Unverhältnismäßigkeit eines Arbeitsk Kampfs zu befürchten ist. Dies betrifft hauptsächlich Versorgungsbetriebe.

### 3. Die Beschlüsse des Koalitionsausschusses zum Mindestlohn: Verfehlt

**557.** In den vergangenen Monaten ist die Diskussion um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns voll entbrannt und führte zu einem kaum noch durchschaubaren Gerangel zwischen Regierungsparteien und Interessengruppen. Dabei wurde am Beispiel der Postbranche besonders deutlich, worum es bei diesem Mindestlohn wirklich geht, nämlich um die Abwehr unliebsamer Konkurrenz.

**558.** Mindestlöhne können mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren eingeführt werden.

1. **Mindestlohn nach Tarifvertragsgesetz:** Der Bundesminister für Arbeit und Soziales kann gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz einen Tarifvertrag – und damit einen oder mehrere

Lohngruppen – für allgemeinverbindlich erklären. Ein solcher allgemeinverbindlicher Lohn gilt dann für alle Arbeitnehmer, die in den unter den Tarifvertrag fallenden Unternehmen beschäftigt sind. Dazu bedarf es eines Einvernehmens mit dem Tarifausschuss, der aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht, und der folgenden beiden Voraussetzungen. Erstens müssen die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 vH der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Zweitens muss die Allgemeinverbindlicherklärung „im öffentlichen Interesse geboten“ erscheinen (§ 5 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz). Worin das öffentliche Interesse bestehen kann, lässt das Gesetz offen.

2. **Mindestlohn nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz:** Im Unterschied zu den Vorschriften des Tarifvertrags kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales durch eine Rechtsverordnung eine Allgemeinverbindlicherklärung abgeben, also ohne Zustimmung des Tarifausschusses wie im Tarifvertragsgesetz vorgeschrieben. Diese Möglichkeit wurde im Jahr 1999 in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (§ 1 Absatz 3a) aufgenommen. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz trat in seiner ursprünglichen Fassung im Jahr 1996 in Kraft und legte fest, dass sich tarifvertragliche Regelungen des Baugewerbes über Entgelte und Urlaub, die für allgemeinverbindlich erklärt wurden und somit von inländischen Arbeitgebern zwingend einzuhalten sind, ebenso auf im Inland beschäftigte Arbeitnehmer ausländischer Arbeitgeber erstrecken, und zwar grundsätzlich vom ersten Tag der Beschäftigung an. Im Verlauf der Jahre wurde das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Wirtschaftszweige ausgedehnt. Eine Allgemeinverbindlicherklärung gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz setzt ebenfalls einen Antrag mindestens einer der Tarifvertragsparteien voraus und dass die tarifgebundenen Arbeitgeber der betreffenden Branche mindestens 50 vH der Arbeitnehmer beschäftigen.
3. **Mindestlohn nach dem Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen:** Dieses Gesetz aus dem Jahr 1952 hat bisher keine praktische Bedeutung erlangt, weil in ihm der Vorrang tarifvertraglicher Bestimmungen vor den Mindestarbeitsbedingungen festgelegt ist (§ 8 Absatz 2 Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen). Das Gesetz enthält bisher keine konkreten Angaben über Mindestarbeitsbedingungen, sondern definiert sie in § 4 Absatz 4 als „unterste Grenze der Entgelte und sonstigen Arbeitsbedingungen in einem Wirtschaftszweig oder einer Beschäftigungsart“. Einzelheiten festzulegen obliegt gemäß diesem Gesetz „Fachausschüssen“.
4. Schließlich könnte der **Gesetzgeber** in einem **neuen Gesetz** eigenständig einen **einheitlichen Mindestlohn** für alle Branchen vorschreiben. Dieser Weg wird von einigen Gewerkschaften, insbesondere von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, favorisiert.

Die Überlegungen der Bundesregierung laufen derzeit darauf hinaus, die Verfahrenswege 1 bis 3 gegebenenfalls unter Modifikationen anzuwenden.

**559.** Im Juni 2007 hat sich der Koalitionsausschuss aus CDU/CSU und SPD auf ein Konzept zu einer Variante eines Mindestlohns verständigt (BMAS, 2007).

Auf zwei Wegen soll gemäß dem Beschluss ein Mindestlohn im hiesigen Lohngefüge verankert werden können. Als erste Möglichkeit können wie bisher Branchen mit einer Tarifbindung von mindestens 50 vH einen Antrag auf eine Allgemeinverbindlicherklärung ihres Tarifvertrags einschließlich der dort vereinbarten unteren Lohngruppe stellen, wobei über den Antrag der Tarifausschuss zu befinden hat. Stimmt der Tarifausschuss zu, wird diese Lohngruppe für allgemeinverbindlich erklärt, und der Mindestlohn gilt für alle Beschäftigten der betreffenden Branche. Gibt der Tarifausschuss kein Votum ab, stimmt er mit drei zu drei Stimmen ab oder lehnt er die Allgemeinverbindlicherklärung „nur“ mit zwei zu vier Stimmen ab, kann nunmehr gleichwohl ein „Mindestlohn-Verordnungsverfahren“ analog zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom Arbeitsminister durchgeführt werden, wonach die Zustimmung des Tarifausschusses zur Allgemeinverbindlicherklärung nicht erforderlich ist. Die entsprechenden Verordnungen sollen auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und Soziales vom Bundeskabinett erlassen werden. Insoweit entsprechen diese Regelungen weitgehend den derzeitigen Bestimmungen des geänderten Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

Der zweite Weg trägt der Tatsache Rechnung, dass es zunehmend Wirtschaftszweige oder einzelne Regionen ohne Tarifverträge oder mit einer Tarifbindung lediglich für eine Minderheit der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gibt. Für diese Bereiche hat der Koalitionsausschuss eine Revitalisierung des „Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ aus dem Jahr 1952 vorgesehen.

Die vom Koalitionsausschuss angestrebte Aktualisierung dieses Gesetzes firmiert in der Verlautbarung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales als „Gesetz für Mindestlöhne“. Der (weitgehend) tariflose Zustand reicht dabei als Anwendungsvoraussetzung des geplanten Gesetzes. Es sieht die Einrichtung eines permanenten Hauptausschusses und eines temporären Fachausschusses für die betroffene Branche vor. Der Hauptausschuss soll feststellen, ob Mindestlöhne als Mindestarbeitsbedingungen überhaupt zur Geltung kommen müssen. Er besteht aus sechs unabhängigen Experten, die „in der Lage sind, umfassend die ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Mindestarbeitsbedingungen einzuschätzen“ (BMAS, 2007). Hinzu kommt ein unparteiischer Vorsitzender mit Stimmrecht. Gegebenenfalls kann dieser Vorsitzende vom Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und Soziales benannt werden, falls sich nämlich die Expertengruppe auf keine Person einigt. Die Fachausschüsse andererseits werden hälftig aus Kreisen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt, und die Bestellung eines Vorsitzenden erfolgt analog zur Vorgehensweise beim Hauptausschuss. Es ist vorgesehen, die Fachausschüsse so zusammenzusetzen, dass „sich divergierende Einzelinteressen nicht blockieren und zu einem guten Ergebnis führen“. Der seitens des Fachausschusses vorgeschlagene Mindestlohn kann dann durch eine entsprechende Verordnung des Bundeskabinetts festgesetzt werden.

**560.** Mitte August 2007 beschlossen Spitzenpolitiker der Regierungsparteien, im Einvernehmen mit den Tarifvertragsparteien zu prüfen, inwieweit ein **Mindestlohn bei den Postdienstleistungen** eingeführt werden könne. Dazu soll das Arbeitnehmer-Entsendegesetz herangezogen werden, was

einen einschlägigen Tarifvertrag und den Antrag mindestens einer Tarifvertragspartei, diesen für allgemeinverbindlich zu erklären, voraussetzt. Anfang September verständigten sich der neugegründete Arbeitgeberverband Postdienste e.V., dessen Mitgliedsunternehmen hauptsächlich Töchter oder Ausgründungen der Deutschen Post AG sind, und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di auf einen Tarifvertrag zum Mindestlohn für „Briefdienstleister“, der am 1. Oktober 2007 in Kraft getreten ist und frühestens zum 30. April 2010 gekündigt werden kann, es sei denn, bis Ende 2007 sei dem Antrag auf Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit nicht entsprochen worden. Demnach erhalten „Briefzusteller“ in Westdeutschland einen Mindestlohn in Höhe von 9,80 Euro (Ostdeutschland: 9,00 Euro), während für Beschäftigte in den Sortierzentralen und andere Hilfskräfte 8,40 Euro (Westdeutschland) beziehungsweise 8,00 Euro (Ostdeutschland) vereinbart wurden. Der Bundesminister für Arbeit und Soziales kündigte an, die nächsten Schritte zur Allgemeinverbindlicherklärung einzuleiten. Allerdings entbrannte nun eine Diskussion darüber, welche, gegebenenfalls auch gelegentliche, Tätigkeiten unter den Begriff der „Briefdienstleister“ fallen. Dies ist vor dem Hintergrund der zweiten Voraussetzung zu sehen, dass die tarifgebundenen Briefdienstleister mindestens 50 vH der Arbeitnehmer dieser Branche beschäftigen müssen, damit der Tarifvertrag als allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Außerdem wurde von Teilen der Politik der ausgehandelte Tarifvertrag kritisiert und für eine Allgemeinverbindlicherklärung als nicht geeignet angesehen.

**561.** Damit wurden Befürchtungen, die seinerzeit bei der Verabschiedung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes geäußert wurden, Realität (JG 1995 Ziffern 390 ff.). Die ursprüngliche zeitliche Befristung des Gesetzes entfiel, weitere Wirtschaftsbereiche wurden und werden einbezogen, und die Allgemeinverbindlicherklärung kann ohne den Tarifausschuss abgegeben werden. Besonders gravierend ist der wettbewerbsfeindliche Charakter des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, sowohl in internationaler wie auch nationaler Betrachtungsweise.

Besonders eklatant sticht die Absicht ins Auge, mit einem Mindestlohn die Deutsche Post AG und ihre Töchter und Ausgründungen von lästigem Konkurrenzdruck zu befreien. Sichtbarer Ausdruck für dieses Motiv ist das Bedauern des Arbeitgebers (!) Deutsche Post AG über einen aus ihrer Sicht zu niedrigen Tarifvertrag, weil der dort vereinbarte Mindestlohn noch unterhalb des betreffenden Haustarifs der Deutschen Post AG liege. Klagen über zu niedrige Tariflohnabschlüsse kamen bisher in der Regel von Seiten der Arbeitnehmer. Letztlich soll damit das Anfang 2008 entfallende Briefmonopol der Deutschen Post AG durch die Hintertür wieder eingeführt werden, wozu die nur für dieses Unternehmen, nicht aber für ihre Konkurrenten geltende Befreiung von der Umsatzsteuer ebenfalls beiträgt, die als Ausgleich für die flächendeckende Bedienung auch schwerer erreichbarer Kunden dienen soll. Wettbewerber der Deutschen Post AG werden massiv bedrängt und verdrängt und neue Konkurrenten abgewehrt. Die Arbeitsplätze bei der Deutschen Post AG werden geschützt, die bei ihren Konkurrenten gefährdet und das Entstehen neuer erschwert. Im Gegenzug entrichten die Nutzer von Briefdienstleistungen einen erhöhten Preis. Worin vor diesem Hintergrund das gesetzlich vorgeschriebene „öffentliche Interesse“ einer Allgemeinverbindlicherklärung der unteren Lohngruppe der Briefdienstleister bestehen soll, hat die Bundesregierung bisher nicht schlüssig dargelegt, sie kann es auch nicht, weil sie sich in erster Linie vor den Karren von Partikularinteressen spannen lässt.

Daher rät der Sachverständigenrat dringend davon ab, die Pläne zur Einführung dieses Mindestlohns weiter zu verfolgen. Soweit sind sich alle Mitglieder des Sachverständigenrates bei der Beurteilung eines Mindestlohns einig.

#### 4. Mitarbeiterbeteiligung: Kein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

**562.** Die Diskussion über eine Mitarbeiterbeteiligung in den beiden Ausgestaltungen Erfolgs- und Kapitalbeteiligung lässt sich über mehrere Jahrzehnte zurückverfolgen, hat indessen in den vergangenen Monaten neuen Schwung bekommen. Der Bundespräsident forderte in einer Ansprache vor der Vollversammlung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages am 22. November 2006: „Beteiligen Sie Ihre Mitarbeiter am Unternehmenserfolg“. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sieht in einer Mitarbeiterbeteiligung „wesentliche wirtschaftliche Vorteile auf betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Ebene“ (BMWi, 2007). Die beiden Regierungsparteien haben im Jahr 2007 jeweils eigene Programme zur Mitarbeiterbeteiligung verkündet, nämlich „Betriebliche Bündnisse für Soziale Kapitalpartnerschaften“ seitens der CDU/CSU und einen „Deutschlandfonds für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ seitens der SPD. Obschon sich beide Programme erheblich unterscheiden, haben die Regierungsparteien im August 2007 erneut ihre feste Absicht bekundet, sich noch im Laufe dieses Jahres auf einen gemeinsamen Beschluss zu verständigen.

Vor diesem aktuellen Hintergrund bietet es sich an, Mitarbeiterbeteiligungsmodelle auf den Prüfstand zu stellen. Dabei geht es hauptsächlich um folgende Aspekte. Stellt die Mitarbeiterbeteiligung ein staatliches Anliegen dar, und im Hinblick auf welche Ziele sollte sich der Staat gegebenenfalls angesprochen fühlen? Welche Modelle einer Mitarbeiterbeteiligung gibt es und für welchen Kreis von Unternehmen und Arbeitnehmern sind sie relevant? Welche Effekte sind aus theoretischer und empirischer Sicht zu erwarten? Wie sind die genannten Vorschläge der Regierungsparteien einzuschätzen?

#### Zielsetzungen

**563.** Mit einer Mitarbeiterbeteiligung wird eine Reihe von Zielsetzungen verfolgt, wie etwa eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung, ein höherer Beschäftigungsstand und eine bessere Kapitalausstattung der Unternehmen. Prinzipiell reflektieren diese Motive wirtschaftspolitische Ziele, aber dies allein rechtfertigt noch keinen Staatseingriff. Ein solcher kann dann befürwortet werden, wenn entweder Marktversagen vorliegt und eine staatliche Aktivität tatsächlich in der Lage ist, die betreffenden Sachverhalte besser zu regeln als der Markt, oder der Staat Umverteilungsanliegen verfolgen möchte. Im vorliegenden Zusammenhang ist daher einerseits zu fragen, ob im Rahmen von Mitarbeiterbeteiligungen Marktversagen vorliegt und, falls dies bejaht wird, ob staatliches Handeln effizientere Lösungen gewährleistet als der Marktmechanismus. Andererseits ist zu prüfen, inwieweit eine Förderung der Mitarbeiterbeteiligung ein geeignetes Instrument zur Erreichung der Umverteilungsziele ist.

**564.** Eine erste und besonders wichtige Zielsetzung, die mit einer Mitarbeiterbeteiligung verfolgt wird, betrifft gesellschaftspolitische Anliegen, insbesondere das einer größeren Verteilungsgerechtigkeit. Aus diesem Blickwinkel erhobene Forderungen nach einer (verstärkten) Mitarbeiterbeteili-

gung besitzen eine lange Tradition. Die Soziallehren der Kirchen befürworteten sie aus gesellschaftspolitischen Überlegungen heraus seit jeher, um eine Stärkung der Position der abhängig Beschäftigten gegenüber den Arbeitgebern („Entproletarisierung“) und eine gleichmäßigere Verteilung insbesondere des Produktivvermögens zu erreichen. Die „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ stellte einen Leitgedanken der Sozialpolitik vor allem in den sechziger und siebziger Jahren dar, der in eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen mündete. Diese Vermögensbildungsgesetze sahen verschiedene steuerliche Anreize beispielsweise für vermögenswirksame Leistungen vor, welche für Beteiligungen am Produktivkapital verwendet werden. In jüngerer Zeit wurde die erwünschte gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung zudem vor dem Hintergrund der Globalisierung thematisiert, bei der die Arbeitnehmer als vermeintliche Verlierer vermutet werden. Als Beleg dafür dienen zum einen die überproportionalen Steigerungsraten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen im Vergleich zu denen der Arbeitnehmer-einkommen. Zum anderen bewirken der internationale Standortwettbewerb, bei dem die Entwicklungs- und Schwellenländer ihren Wettbewerbsvorteil in Form eines reichlich vorhandenen Arbeitskräftepotenzials zur Geltung bringen, und der arbeitssparende technische Fortschritt eine Tendenz zu einer ungleichmäßigeren Einkommensverteilung in vielen Ländern, so auch in Deutschland.

Zweitens verspricht man sich mit einer Mitarbeiterbeteiligung einen höheren Beschäftigungsstand. Insbesondere in den achtziger Jahren propagierte Weitzman in seinem Buch über die „Share Economy“ (1984) die positiven Beschäftigungseffekte einer Mitarbeiterbeteiligung, obschon diese Idee in der Literatur bereits wesentlich früher diskutiert wurde, wie etwa von Vanek (1965). Nach Weitzmans Argumentation wird der Übergang von einem herkömmlichen Fixlohnsystem – also einer erfolgsunabhängigen Entlohnung – zu einem niedrigeren Basislohn kombiniert mit einem Anteil der Arbeitnehmer am Unternehmensgewinn („Sharing-System“) die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern und über die erhöhte Produktion zudem einen Druck auf die Güterpreise bewirken. Großes Gewicht wird vor allem den Vorteilen einer Mitarbeiterbeteiligung auf der betrieblichen Ebene beigemessen. Sie sollen in einer stärkeren Identifikation der Beschäftigten mit „ihrem“ Unternehmen bestehen, mit der Folge einer Verringerung der Fluktuation und von Fehlzeiten, einer verbesserten Möglichkeit, qualifizierte Arbeitskräfte für das Unternehmen zu gewinnen, und einer höheren Motivation und Produktivität der Mitarbeiter. Schließlich wird geltend gemacht, Mitarbeiterbeteiligungen böten Flexibilitätspotenziale bei der Lohnfindung im Rahmen eines Flächentarifvertrags. Zum einen linderten Gewinnbeteiligungsmodelle das Problem von „Nachschlagsdiskussionen“, falls sich die wirtschaftliche Situation der betreffenden Branche (wesentlich) besser entwickelt als bei Abschluss des Tarifvertrags prognostiziert. Zum anderen erlaubten Gewinnbeteiligungsmodelle eine stärkere betriebliche Differenzierung der Arbeitsentgelte selbst zwischen den Unternehmen, die unter den betreffenden Tarifvertrag fallen.

Ein drittes Motiv für ein stärkeres Gewicht von Mitarbeiterbeteiligungen liegt darin, die Kapitalausstattung der Unternehmen dadurch zu verbessern, dass die Beschäftigten als Kapitalgeber „ihres“ Unternehmens auftreten und die Abhängigkeit des Unternehmens von den Entwicklungen auf den Kapitalmärkten somit verringert werden könnte.

## Formen der Mitarbeiterbeteiligung

**565.** Mitarbeiterbeteiligungsmodelle sind in verschiedenen Varianten denkbar, die nicht ausschließlich, sondern teilweise miteinander kombinierbar sind. Die wichtigste Unterscheidung ist die in Erfolgsbeteiligungen und Kapitalbeteiligungen.

Bei einer **Erfolgsbeteiligung** erhalten die Beschäftigten zusätzlich zu ihren Arbeitsentgelten eine erfolgsabhängige Zuwendung. Rechtlich wird die Erfolgsbeteiligung über das Arbeitsverhältnis begründet und ist daher der Sphäre des Arbeitsrechts zuzuordnen. Sie kann an verschiedene Kenngrößen des Unternehmens anknüpfen. Bei einer Leistungsbeteiligung in Form eines Akkordlohns steht die individuelle Leistung der Beschäftigten im Mittelpunkt, etwa im Hinblick auf betriebliche Produktivitätsfortschritte oder Kosteneinsparungen. Mit Erfolgsbeteiligung ist in der aktuellen Diskussion und unternehmerischen Praxis indes die Gewinnbeteiligung gemeint, bei der die Arbeitnehmer einen vorab vereinbarten Anteil am Bilanzgewinn des Unternehmens erhalten. In diesem Zusammenhang taucht eine Reihe von Fragen auf.

- Wie wird der „Gewinn“ gemessen?

Naheliegenderweise sollte es sich um eine für die Arbeitnehmer transparente Definition handeln, die den Gestaltungsspielraum der Unternehmensleitung nicht allzu weit ausdehnt, um Auseinandersetzungen über die Bezugsgröße zwischen ihr und den Beschäftigten möglichst zu vermeiden. Meistens wird deshalb der Steuerbilanzgewinn als Grundlage gewählt, weil die strengeren Regeln des Steuerrechts möglichen Gewinnmanipulationen eher einen Riegel verschieben mögen als die handelsbilanzrechtlichen Vorschriften. Ein anderer Vorschlag sieht vor, zur Gewinnermittlung von den Bruttoerlösen folgende Posten zu subtrahieren: Kosten für extern bezogene Leistungen; gewinnunabhängige Arbeitskosten einschließlich eines Unternehmerlohns in Unternehmen, die nicht von einem angestellten Management geleitet werden, etwa in Form marktüblicher Geschäftsführergehälter; Kapitalkosten, als Fremdkapitalzinsen und Abschreibungen gemäß AfA und Steuern (Schaes, 1996).

- Wie wird der Gewinn an die Beschäftigten verteilt?

Zunächst muss darüber entschieden werden, in welchem (prozentualen) Umfang die Beschäftigten am Gewinn partizipieren. Des Weiteren sind die Kriterien festzulegen, nach denen der auf die Mitarbeiter insgesamt entfallende Erfolgsanteil auf diese aufgeteilt wird. Die Bandbreite möglicher Varianten reicht dabei von einem für alle Beschäftigten gleichen vollzeitäquivalenten Festbetrag bis hin zu einem prozentualen Zuschlag zu den regulären Bruttoarbeitsentgelten, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der bisherigen Betriebszugehörigkeit.

- Welche Grenzen gibt es bei einer Gewinnbeteiligung?

Hier stellt sich hauptsächlich das Problem, inwieweit sich die Beschäftigten an den Verlusten des Unternehmens beteiligen müssen oder ob dies begrenzt oder ganz ausgeschlossen wird. Einerseits wird seitens der Gewerkschaften argumentiert, zur Verlusttragung seien laut Gesellschaftsrecht nur diejenigen verpflichtet, die einem Unternehmen Eigenkapital zur Verfügung stellen, was bei einem reinen Gewinnbeteiligungsmodell nicht der Fall sei. Überdies wird darauf verwiesen, dass bei Vorstandsmitgliedern, deren Gehalt sich aus einem Fixum und einer Gewinnbeteiligung zusammensetzt, eine Verlustbeteiligung ebenfalls unüblich sei. Andererseits

betonen Arbeitgeberverbände, dass die Einführung erfolgsabhängiger Entgeltbestandteile nur dann sinnvoll sei, wenn sie – im Vergleich zur bisherigen festen Vergütung – ein Abweichen nach oben und nach unten ermögliche (BDA/BDI, 2007).

Gegen eine Verlustbeteiligung der Arbeitnehmer sprechen jedoch nicht nur unkalkulierbare Risiken für die Beschäftigten, sondern zudem mögliche Motivationseinbußen, insbesondere dann, wenn die Arbeitnehmer die Ursache von Verlusten in Fehlern der Unternehmensleitung sehen (JG 1995 Ziffer 388). Bei einem Gewinnbeteiligungsmodell, welches eine Verlustbeteiligung ausschließt, könnte aber im Gegenzug an eine Begrenzung des gewinnabhängigen Lohns in Gestalt eines Höchstwerts gedacht werden.

- Auf welcher Ebene werden die Regelungen getroffen?

Die Beantwortung dieser Frage hängt unter anderem davon ab, inwieweit eine Erfolgsbeteiligung Bestandteil tarifvertraglicher Abmachungen ist, wie das in einer Reihe von Wirtschaftszweigen in Form von Korridoren bereits gehandhabt wird. So sind im Bankgewerbe und in der Chemischen Industrie flexible Sonderzahlungen zwischen 90 vH und 120 vH beziehungsweise 80 vH und 125 vH eines Monatsentgelts tarifvertraglich vereinbart, wobei die konkrete Umsetzung auf betrieblicher Ebene erfolgt.

**566.** Bei **Kapitalbeteiligungsmodellen** fungieren die Beschäftigten als Kapitalgeber „ihres“ Unternehmens, es findet mithin neben dem Arbeitsvertrag eine schuldrechtliche und gesellschaftsrechtliche Verknüpfung zwischen dem Arbeitgeber und den Beschäftigten statt. Werden Lohnbestandteile oder ein Teil der Lohnerhöhungen nicht ausgezahlt, sondern in Beteiligungen umgewandelt, spricht man häufig von **Investivlöhnen**. Die Beteiligung kann vielfältige Formen annehmen:

- Eigenkapitalbeteiligung in Form von Belegschaftsaktien oder GmbH-Anteilen,
- Fremdkapitalbeteiligung als Mitarbeiterdarlehen,
- Mischformen in Gestalt von Genussrechten und stillen Beteiligungen.

Kapital- und Erfolgsbeteiligungsmodelle lassen sich kombinieren, beispielsweise indem der Erfolgsanteil von den Beschäftigten dem Unternehmen als Kapital zur Verfügung gestellt wird.

Weitere Unterscheidungen betreffen die direkte und die indirekte sowie die betriebliche und überbetriebliche Kapitalbeteiligung. Bei der direkten Kapitalbeteiligung tritt neben den Arbeitsvertrag ein schuldrechtlicher Gesellschaftsvertrag, während bei der indirekten Kapitalbeteiligung zwischen dem Unternehmen und seinen Arbeitnehmern eine Beteiligungsgesellschaft geschaltet wird, welche die erhaltenen Finanzmittel sammelt und dem jeweiligen arbeitgebenden Unternehmen zur Verfügung stellt. Anstatt das Kapital direkt oder indirekt dem „eigenen“ Unternehmen als betriebliche Beteiligung zuzuleiten, sieht eine überbetriebliche Kapitalbeteiligung vor, dass das Kapital in einen regionalen oder branchenbezogenen Tariffonds eingezahlt wird. Der Fonds kann je nach Ausgestaltung seine Finanzmittel nach eigenen Kriterien an Unternehmen vergeben oder anderweitig anlegen. Diese Form wird von den Gewerkschaften favorisiert, weil sie im Vergleich zur betrieblichen Beteiligung mit einer größeren finanziellen Unabhängigkeit der Beschäftigten von ihrem Ar-

beit gebenden Unternehmen im Hinblick auf Insolvenzrisiken und Betriebswechsellern der Arbeitnehmer einhergehe. Arbeitgeberverbände lehnen eine solche Fondslösung strikt ab, weil hierbei die gewünschte Identifikation der Belegschaft mit dem Unternehmen verloren gehe und über den Fonds eine indirekte Einflussnahme der Gewerkschaften auf die unternehmerischen Investitionsentscheidungen zu befürchten sei.

### **Wirkungsanalyse aus theoretischer und empirischer Sicht**

**567.** Zur Mitarbeiterbeteiligung existiert eine umfangreiche Anzahl theoretisch und empirisch orientierter wissenschaftlicher Studien, die daraufhin zu sichten sind, welche Ergebnisse sie im Hinblick auf die Ziele liefern, die mit einer Mitarbeiterbeteiligung erreicht werden sollen. Zum einen verspricht man sich eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung, also eine stärkere Teilhabe der Arbeitnehmer am Unternehmenserfolg, nicht zuletzt, um vor dem Hintergrund der Globalisierung die Akzeptanz eines marktwirtschaftlichen Systems zu stabilisieren. Diese Zielsetzung ist zunächst einmal unabhängig von etwaigen Beschäftigungsgewinnen. Diese werden zum anderen jedoch zumindest als wesentliche positive Begleiterscheinung einer Mitarbeiterbeteiligung artikuliert, häufig sogar als eigenständiges wirtschaftspolitisches Ziel ersten Ranges.

Die Erörterungen in der Literatur entsprechen von ihrem Fokus her indes nicht diesen Zielsetzungen. Die Verteilungseffekte einer Mitarbeiterbeteiligung werden, wenn überhaupt, meistens am Rande behandelt, und dann häufig auch im Rahmen von Überlegungen zu einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik. In der Regel begnügt sich die Literatur mit Überlegungen zu einer optimalen Vermögensplanung im Zusammenhang mit Aspekten des Konsumverhaltens im Lebenszyklus, bei der Mitarbeiterbeteiligungen insoweit eine Rolle spielen, als ihre (steuerliche) Förderung zu Lasten anderer nicht geförderter Kapitalanlageformen geht, ohne den Vermögensbestand und die Vermögensverteilung nachdrücklich zu beeinflussen. Kritisch wird in der Literatur die Ungleichbehandlung von Kapitalanlagemöglichkeiten gesehen, weil damit Effizienzverluste aufgrund einer Fehlleitung des Kapitals einhergehen können. Im Gegensatz zu den Verteilungseffekten werden die Wirkungen von Mitarbeiterbeteiligungen insbesondere auf die Beschäftigung und auf die Kapitalbildung in Unternehmen in der Literatur wesentlich intensiver analysiert.

**568.** Die **theoretische Analyse von Erfolgsbeteiligungsmodellen** konzentriert sich, wie bereits erwähnt, auf deren Wirkungen auf **Beschäftigung** und Investitionstätigkeit. Im Hinblick auf die Beschäftigung stehen dabei die Effekte auf Lohnhöhe und Arbeitsproduktivität im Mittelpunkt der Analyse (Lueb, 1999; Schares, 1996). Bei Gewinn maximierendem Verhalten wählt ein Unternehmen diejenige Höhe der Arbeitsnachfrage, bei der das Grenzwertprodukt der Arbeit gleich den nominalen Lohnkosten ist. Wird statt eines Fixlohns ein niedrigerer Basislohn plus eine Gewinnbeteiligung eingeführt, erhöht sich im Rahmen einer kurzfristigen mikroökonomischen Partialanalyse bei vollkommener Voraussicht die Beschäftigung. Beispielsweise reagiert das Unternehmen im theoretisch denkbar einfachsten Fall eines Monopolisten auf die Senkung der Grenzkosten mit einer Ausweitung der Beschäftigung, nicht aber auf die Gewinnbeteiligung, die analog zu einer Gewinnsteuer in dieser Modellwelt unter den gemachten Annahmen nicht überwältigt wird. Ökonomisch liegt der Grund für die gestiegene Beschäftigung darin, dass es für das Unternehmen lohnend ist, seine Arbeitsnachfrage so weit auszudehnen, bis ein zusätzlicher Beschäftigter gerade noch den Basislohn erwirtschaftet. Den gewinnabhängigen Lohn würde das Unternehmen durch

eine Nichteinstellung dieses marginal Beschäftigten nämlich nicht einsparen, denn er erbringt keinen positiven Deckungsbeitrag, sondern die intra-marginal Beschäftigten erwirtschaften die Gewinne.

Dieser einfache theoretische Modellrahmen muss erweitert werden, um wirtschaftspolitisch verwertbare Erkenntnisse zu erzielen, allerdings um den Preis einer höheren Komplexität. In einer mittelfristigen Betrachtungsweise ist der Kapitalbestand eines Unternehmens keine feste Größe, so dass der Einfluss einer Gewinnbeteiligung auf die Investitionstätigkeit zu analysieren ist. Bei Unsicherheit über die Kosten und Erträge werden nicht nur die Entscheidungen der Unternehmen, sondern ebenso die Einkommensvorstellungen der gewinnbeteiligten Arbeitnehmer maßgeblich von Erwartungen und Risikoeinstellungen beeinflusst. Ein risikoneutrales Unternehmen fragt so viel Arbeit nach, bis das erwartete Grenzwertprodukt der Arbeit gleich dem Nominallohn ist, während bei Risikoaversion vom Gewinn eine Risikoprämie subtrahiert wird, das heißt, das erwartete Grenzwertprodukt der Arbeit muss nunmehr nicht nur wie bisher den Nominallohn abdecken, sondern darüber hinaus die marginale Erhöhung der Risikoprämie aufgrund eines zusätzlich Beschäftigten. Inwieweit sich bei einer Gewinnbeteiligung die Arbeitsnachfrage bei Unsicherheit erhöht, hängt entscheidend davon ab, ob es sich um eine symmetrische Gewinn- und Verlustbeteiligung oder um eine beschränkte Gewinnbeteiligung handelt. Im ersten Fall bleiben die bisherigen Resultate im Hinblick auf eine höhere Arbeitsnachfrage qualitativ unverändert (Bamberg, 2007). Eine beschränkte Gewinnbeteiligung, also eine begrenzte oder ganz ausgeschlossene Verlustbeteiligung der Arbeitnehmer, kann mit Hilfe von Mindestwerten und Höchstwerten des gewinnabhängigen Lohns geregelt werden. In beiden Fällen hängt die Höhe einer zusätzlichen Arbeitsnachfrage davon ab, welche künftige Gewinnentwicklung das Unternehmen erwartet. Risikoüberlegungen gelten analog für die Arbeitsanbieter, wobei die Literatur überwiegend von risikoaversen Arbeitnehmern ausgeht, die aufgrund von Nutzenüberlegungen an einer möglichst gleichmäßigen Entwicklung ihrer Arbeitseinkommen interessiert sind. Anderenfalls wäre beispielsweise die Neigung, sich selbstständig zu machen, vermutlich höher. Argumentiert wird, dass die Beschäftigten bei einer Gewinnbeteiligung ihren Anspruchslohn je nach Grad der Risikoaversion um eine Risikoprämie erhöhen wollen. Dagegen wird geltend gemacht, dass es sich bei der Gewinnbeteiligung im Prinzip um eine veränderte Risikoaufteilung handle, welche die Arbeitnehmer begünstigen könne. Bildlich gesprochen tauschten sie Teile ihres Arbeitsplatzrisikos gegen ein Einkommensrisiko, denn bei schlechter Ertragslage würden die Gewinnschmälerung und Beschäftigungsverluste abgemildert (Ragnitz, 2006).

Zusammenfassend führt aus theoretischer Sicht die Einführung einer Gewinnbeteiligung möglicherweise zu einer Beschäftigungsausweitung, wenn der nunmehrige Basislohn geringer als der frühere Fixlohn ist. Das Ausmaß dieses Beschäftigungsanstiegs hängt unter anderem von der Risikoneigung und den Erwartungen der Unternehmen und der beteiligten Beschäftigten sowie von der Ausgestaltung des Gewinnbeteiligungsmodells im Hinblick auf eine Verlustbeteiligung ab.

**569.** Aus theoretischer Sicht kommen für den Einfluss einer Gewinnbeteiligung auf die **Arbeitsproduktivität** die bekannten Principal-Agent-Modelle in Betracht. Die Unternehmensleitung ist im vorliegenden Zusammenhang der Prinzipal, die Arbeitnehmer sind die Agenten, unbeschadet der Möglichkeit, dass die Unternehmensleitung ihrerseits Agent des Prinzipals Eigentümer sein

kann. Aufgrund asymmetrischer Information kann die Unternehmensleitung den Arbeitseinsatz ihrer Agenten gemäß dieser Sichtweise vielfach nur unzureichend kontrollieren, so dass diese in begrenztem Umfang ihre Anstrengungen zulasten des Unternehmens variieren können. Insoweit Gewinnbeteiligungsmodelle einen Anreiz zur Leistungsverbesserung bieten, bewirken sie eine höhere Arbeitsproduktivität, und zwar umso mehr, je direkter der Bezug des gewinnabhängigen Arbeitslohns zum individuellen Arbeitseinsatz und je wirkungsvoller in einem Team der Druck von Arbeitskollegen zur Leistungserbringung sind. Daraus erklärt sich, dass eine Gewinnbeteiligung in Form überbetrieblicher Fonds wesentlich geringere Anreize zu einem intensiveren Arbeitseinsatz bringen dürfte.

**570.** Bei **Kapitalbeteiligungsmodellen** kommt die ökonomische Theorie hinsichtlich möglicher Beschäftigungseffekte zu wesentlich skeptischeren Einschätzungen als bei Gewinnbeteiligungsmodellen. Zwar mag die Eigenkapitalausstattung des Unternehmens gestärkt werden, wenn externe potenzielle Kreditgeber eine niedrige Bereitschaft zur Kreditvergabe aufweisen, was insbesondere bei Neugründungen zu beobachten ist. Jedoch wird dies mit einer möglichen Entwicklung der Eigentümerstruktur hin zu einem arbeiter-selbstverwalteten Unternehmen erkaufte, bei der die Belegschaft maßgeblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik besitzt. Dies kann dazu führen, dass die Beschäftigten sich gegen Neueinstellungen sperren, weil sie eher an der Sicherheit ihres Arbeitsplatzes und einer höheren Entlohnung für sich selbst interessiert sind als an einer höheren Unternehmensrendite. Außerdem kann dadurch zumindest das Tempo eines notwendigen Strukturwandels gehemmt werden.

Positive Beschäftigungseffekte einer Kapitalbeteiligung sind eher bei einer speziellen Ausgestaltung denkbar (Meade, 1986; Sinn, 1993). Die Kapitalbeteiligung wird nach dieser Idee ausschließlich den bereits Beschäftigten gewährt, während den neu eingestellten Arbeitnehmern lediglich der geringere Barlohn entrichtet wird. Letztlich handelt es sich bei diesem Vorschlag also um permanent niedrige Einstiegtarife. Es erscheint fraglich, ob diese dauerhafte Diskriminierung für ein Unternehmen durchzuhalten ist.

**571. Empirische Untersuchungen** zu den Verteilungs-, Beschäftigungs- und Produktivitätseffekten einer Mitarbeiterbeteiligung sehen sich mit beträchtlichen Problemen konfrontiert. Dies betrifft zunächst die Wirkungen einer Mitarbeiterbeteiligung auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Eine diesbezügliche Analyse müsste entweder die großflächige Einführung einer Mitarbeiterbeteiligung in einem marktwirtschaftlichen System auf ihre späteren Verteilungswirkungen hin untersuchen. Dafür liegen indes keine verwertbaren historischen Befunde vor. Oder man müsste Volkswirtschaften mit gravierend unterschiedlichen Verbreitungsgraden einer Mitarbeiterbeteiligung vergleichen, wobei sich das kaum lösbare Problem stellt, dass auf die Einkommens- und Vermögensverteilung eine Vielzahl von unbeobachteten oder unbeobachtbaren Faktoren einwirkt und selbst der Einbeziehung beobachtbarer Einflussgrößen aufgrund verfügbarer Daten enge Grenzen gesetzt sind.

Diese starken Vorbehalte gelten gleichermaßen für die empirische Analyse der **Beschäftigungseffekte** einer Mitarbeiterbeteiligung. Erstens differieren die angewandten Modelle zwischen den einzelnen Unternehmen beträchtlich, so dass es schwierig, wenn nicht unmöglich ist, sie in einer Va-

riablen zusammenzufassen. Die häufige Verwendung einer 0,1-Variablen (Mitarbeiterbeteiligung nicht vorhanden beziehungsweise vorhanden) zwingt vielfältige Ausgestaltungen in ein Prokrustesbett und verwischt damit die von unterschiedlichen Formen ausgehenden (stark) variierenden Effekte. Zweitens werden die betreffenden zu erklärenden Variablen Beschäftigung und Arbeitsproduktivität von zahlreichen weiteren Einflussgrößen bestimmt, die sich von Unternehmen zu Unternehmen unterscheiden, so dass dieser Heterogenität angemessen Rechnung getragen werden muss, was angesichts der Datenlage auf Schwierigkeiten stößt. Die angemessene Berücksichtigung der Heterogenität ist deshalb wichtig, weil für Unternehmen, welche keine Mitarbeiterbeteiligung eingeführt haben, evaluiert werden soll, wie sie sich bei Existenz einer Mitarbeiterbeteiligung wirtschaftlich entwickelt hätten. Drittens stellt sich die Frage nach der Kausalität. Führt eine Mitarbeiterbeteiligung zu einer höheren Prosperität des Unternehmens, oder gewähren erfolgreiche Unternehmen eine Mitarbeiterbeteiligung?

Bei weitem nicht alle empirischen Analysen genügen diesen methodischen Anforderungen in hinreichendem Maß. Unter diesen Vorbehalt ist das folgende kurze Resümee der Resultate neuerer empirischer Studien zu stellen.

**572.** Im Hinblick auf die Frage, wie eine Mitarbeiterbeteiligung die Höhe der **Entlohnung** insgesamt beeinflusst, gelangen Studien von Hübler (1991, 1993) auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels zu der Schlussfolgerung eines signifikant höheren Einkommens von Arbeitnehmern, die eine gewinnabhängige Entlohnung erhalten, wobei der sonstigen Heterogenität dieser Personen (Beruf, Ausbildung, Alter etc.) Rechnung getragen wird. Über die Frage der Wirkungen auf die Einkommensverteilung ist damit wenig gesagt. Am ehesten dürfte eine Zementierung oder eine Zunahme der Ungleichheit der bestehenden Einkommensverteilung zu vermuten sein, weil vornehmlich mittlere und obere Einkommensschichten, kaum aber untere Lohngruppen von Gewinnbeteiligungsmodellen begünstigt werden.

Hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen gelangt die empirisch orientierte Literatur zu gemischten und teilweise ernüchternden Ergebnissen.

Bei Erfolgsbeteiligungsmodellen kommen die wenigen Studien für Deutschland, bei denen die Höhe der Arbeitsnachfrage in Abhängigkeit von Basislohn und Gewinnbeteiligung im Mittelpunkt der Betrachtung steht, zu dem Resultat eines statistisch insignifikanten Parameters der Variablen, welche die gewinnabhängige Entlohnung repräsentiert (Kraft, 1992). Dieses Ergebnis steht mithin im Einklang mit der oben dargestellten Theorie. Ein niedrigerer Basislohn bewirkt einen Anstieg der Arbeitsnachfrage, weil die Grenzkosten sinken, während eine (höhere) Erfolgsbeteiligung die Arbeitsnachfrage unbeeinflusst lässt, weshalb in der Regressionsgleichung der Koeffizient der Variablen, welche die Erfolgsbeteiligung reflektiert, nicht von Null verschieden sein sollte. Studien für andere Länder gelangen zu ähnlichen Schlussfolgerungen (Schaes, 1996).

Die Literatur zu den **Produktivitätseffekten** einer Erfolgsbeteiligung ist wesentlich umfangreicher (Schaes, 1996). Zwar ermittelt sie auf den ersten Blick für westdeutsche Firmen teilweise beeindruckend positive Produktivitätseffekte (Hübler, 1995; Möller, 2000), jedoch mag dieses Resultat häufig auf den unzureichend berücksichtigten Einfluss unbeobachteter Heterogenität zwischen Be-

teiligungs- und Nichtbeteiligungsbetrieben zurückgeführt werden können, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die Produktionsfunktionen beider Betriebstypen stark voneinander unterscheiden (Wolf und Zwick, 2002). Diese erhebliche Einschränkung gilt für Kapitalbeteiligungsmodelle gleichermaßen, für die frühere Studien ebenfalls positive Produktivitätseffekte herausgefunden haben (Schaes, 1996).

### Verbreitung von Mitarbeiterbeteiligungen

**573.** Der **Verbreitungsgrad** von Mitarbeiterbeteiligungen in Deutschland hält sich quantitativ gesehen in engen Grenzen und liegt unterhalb des europäischen Durchschnitts.

Nach Angaben des IAB-Betriebspanels boten im Jahr 2005 nur knapp 9 vH aller Betriebe ihren Beschäftigten eine Gewinnbeteiligung und 2 vH eine Kapitalbeteiligung an (Bellmann und Leber, 2007). Der Anwendungsgrad steigt dabei mit der Betriebsgröße – rund 34 vH aller Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten beteiligen ihre Arbeitnehmer am Gewinn – und konzentriert sich mit jeweils rund einem Viertel aller anbietenden Betriebe auf das Kredit- und Versicherungsgerwerbe sowie auf den Wirtschaftszweig Bergbau, Energie- und Wasserversorgung. Betriebe in ausländischem Besitz verfügen häufiger über Mitarbeiterbeteiligungen als solche in deutschem Besitz. Eine Kapitalbeteiligung findet sich nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft e.V. (AGP) bei 3 750 Unternehmen, die 2,06 Millionen Mitarbeiter beschäftigen (Stand: 1. Januar 2007). Gemessen am Beteiligungskapital und an der Anzahl der Mitarbeiter stellt dabei die Belegschaftsaktie die häufigste Beteiligungsform dar.

Im Vergleich mit mehreren europäischen Ländern liegt Deutschland im Mittelfeld der EU-Länder (Bellmann und Leber, 2007). Wählt man als Grundgesamtheit die Betriebe des privaten Sektors mit mindestens 50 Beschäftigten (ohne Landwirtschaft), so belief sich im Erhebungsjahr 1996 der Verbreitungsgrad von Gewinn- oder Kapitalbeteiligungsmodellen im Durchschnitt aller untersuchten Länder auf 23 vH beziehungsweise 9 vH, während die beiden analogen Zahlen für Deutschland 13 vH beziehungsweise 4 vH betragen. Auch andere Studien mit unterschiedlichen Erhebungsmerkmalen kommen zu qualitativ ähnlichen Resultaten. Bei diesem Vergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass Mitarbeiterbeteiligungen in einer Reihe von Ländern steuerlich begünstigt werden, so dass die dort anzutreffende höhere Bedeutung wenig überraschend ist. So sind beispielsweise in Frankreich Gewinn- und Aktienbeteiligungen nach einer Sperrfrist zum Teil von der Einkommensteuer und den Sozialabgaben befreit, ähnliche Regelungen finden sich in den Niederlanden (Hofmann und Holzner, 2002).

Gegen einen höheren Verbreitungsgrad von Mitarbeiterbeteiligungsmodellen in Deutschland sprechen folgende Gründe. Das Konzept einer Mitarbeiterbeteiligung ist nicht flächendeckend einsetzbar. Es kommt für den öffentlichen Sektor nicht in Frage, aber eignet sich ebenso wenig für jede Rechtsform der Unternehmen. Dies betrifft vor allem die Kapitalbeteiligung, aber auch die Gewinnbeteiligung. Eine Kapitalbeteiligung ist am einfachsten und mit vergleichsweise geringem bürokratischem Aufwand nur bei Kapitalgesellschaften möglich, die aber lediglich rund ein Sechstel aller Unternehmen ausmachen. Rund vier Fünftel aller Unternehmen sind hingegen Personengesellschaften und weisen in der Regel eine kleine Betriebsgröße auf. Hier bestehen bei den Eigentümern sehr häufig beachtliche Vorbehalte nicht nur gegenüber einer Offenlegung der Ertragsssi-

tuation, sondern erst recht gegenüber der Aufnahme von Eigenkapital und dem damit verbundenen Verlust der Alleinentscheidungsbefugnis. Außerdem scheuen kleine und mittelständische Betriebe den teilweise beträchtlichen Verwaltungsaufwand einer Mitarbeiterbeteiligung, insbesondere dann, wenn eine Prospektpflicht gemäß dem Wertpapierprospektgesetz des Jahres 2005 anfällt (Deutscher Bundestag, 2006).

Diese Tatbestände verhindern eine größere Verbreitung von Mitarbeiterbeteiligungsmodellen. Hinzu kommt, dass Arbeitnehmer verständlicherweise vor einer Kapitalbeteiligung bei kleinen Personengesellschaften zurückschrecken. Ein Grund dafür besteht in dem höheren Risiko im Vergleich zu großen Kapitalgesellschaften, die schärferen Publizitätspflichten unterliegen und daher den Einblick in die wirtschaftliche Situation des betreffenden Unternehmens leichter erlauben als kleine Unternehmen. Damit erhöht sich das Risiko, dass die Arbeitnehmer im Insolvenzfall nicht nur ihren Arbeitsplatz, sondern ebenfalls ihr Beteiligungskapital verlieren, welches dann vielleicht auch noch als zusätzliche Altersvorsorge eingeplant war.

**574.** Als **Zwischenfazit** zur Frage, ob Mitarbeiterbeteiligungen geeignete Instrumente darstellen, um eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung sowie einen höheren Beschäftigungsstand zu erreichen, muss vor dem Hintergrund der ökonomischen Analyse vor großen Erwartungen gewarnt werden. Eine Erfolgsbeteiligung kann höhere Einkommen mit sich bringen, aber das bedeutet keine gleichmäßigere Einkommensverteilung. Attraktivere Kapitalbeteiligungsmodelle führen nicht notwendigerweise zu einer höheren Vermögensbildung, sondern nur zu einer anderen Vermögensportfoliostruktur, und bergen darüber hinaus das Risiko einer Kapitalfehlleitung und eines gestiegenen Risikos für Arbeitnehmer bei Insolvenz des Unternehmens, bei dem sie beschäftigt sind und dem sie Kapital zur Verfügung gestellt haben. Positive Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte von Erfolgsbeteiligungsmodellen mögen durchaus vorhanden sein, aber ihre empirische Relevanz hält sich in Grenzen.

Wenn somit Mitarbeiterbeteiligungsmodelle, insbesondere in Form einer Erfolgsbeteiligung, als bedingt tauglich zur Erreichung der in sie gesetzten Ziele eingestuft werden können, stellt sich als nächstes die Frage nach der Notwendigkeit eines Staatseingriffs.

### **Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf?**

**575.** Die Regierungsparteien bejahen einen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf und haben dazu konkrete Pläne vorgelegt.

Die „Arbeitsgruppe Mitarbeiterbeteiligung“ von SPD-Parteivorstand und SPD-Bundestagsfraktion hat im Juni 2007 ein Eckpunktepapier „Deutschlandfonds für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ vorgelegt. Kerngedanke ist die Einrichtung eines „**Deutschlandfonds**“, der grundsätzlich allen Unternehmen in Deutschland offen steht, die mit seiner Hilfe ihren in Deutschland Beschäftigten zusätzlich zum Tariflohn eine freiwillige Beteiligung am Unternehmen ermöglichen wollen. Die Mitarbeiter können Anteile am Deutschlandfonds erwerben; dies soll seitens des Unternehmens und von steuerlicher Seite (gemäß Fünftem Vermögensbildungsgesetz und § 19a Einkommensteuergesetz) gefördert werden (Scholz, 2007). Der Deutschlandfonds seinerseits kann die Einlagen den entsprechenden Arbeit gebenden Unternehmen als Mezzaninekapital oder Beteili-

gungskapital zur Verfügung stellen und zwar maximal in Höhe der von den Mitarbeitern des betreffenden Unternehmens geleisteten Zahlungen. Allerdings besteht seitens des Unternehmens kein Anspruch auf eine Finanzierung durch den Deutschlandfonds, weil vorher durch das Fondsmanagement eine Bewertung des Unternehmens erfolgt und daraufhin gegebenenfalls eine Finanzierungsanfrage abschlägig beschieden werden kann. Das Rating hat darüber hinaus Einfluss auf die Höhe, Art und Ausgestaltung des gewährten Darlehens an das Unternehmen. Das Eckpunktepapier betont, dass die beteiligten Mitarbeiter jedoch selbst bei Konkurs ihres Arbeitgebers von keinem Totalverlust ihrer Einlage bedroht seien, weil der Deutschlandfonds vielen Unternehmen Kapital zur Verfügung stelle.

Des Weiteren fordert das Eckpunktepapier Förderprogramme für kleinere mittelständische Unternehmen – in Anlehnung an das Modell „MitarbeiterbeteiligungRLPplus“ des Landes Rheinland-Pfalz –, eine bessere Beratung durch die Kreditinstitute und die Einrichtung von Lehrstühlen zur „Ökonomie der Mitarbeiterbeteiligung“.

**576.** Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von CDU und CSU stellte ebenfalls im Juni 2007 einen Beschluss über „**Betriebliche Bündnisse für Soziale Kapitalpartnerschaften**“ vor. Darunter werden vertragliche Grundlagen zwischen der Unternehmensführung und den Mitarbeitern verstanden, welche die Formen, Bedingungen und die Höhe der Zuteilung oder des Erwerbs von Kapitalbeteiligungen regeln sollen und darüber hinaus Angaben über eine Verlustbeteiligung, die Informations- und Beteiligungsrechte der Mitarbeiter und den Verkauf oder die Mitnahme bei Kündigungen enthalten (Laumann, 2007). Als Grundprinzipien werden Freiwilligkeit und Entscheidungsfreiheit hervorgehoben, dies betrifft vor allem die Wahlfreiheit bei der Beteiligungsform. Im Hinblick auf die Insolvenzsicherung der Beteiligungen wird ein zusätzlicher gesetzlicher Handlungsbedarf nicht gesehen. Ohnehin stellten gesellschaftsrechtliche Beteiligungen als voll haftendes Eigenkapital ein Risikokapital dar, dessen Absicherung nicht ihrem Charakter entspreche. Der Vorschlag der CDU/CSU plädiert vor dem Hintergrund von Erfahrungen im benachbarten Ausland für ein verbessertes staatliches Anreizsystem. Konkret sollen Beschäftigte bis zu 1 000 Euro jährlich steuerbegünstigt als Kapitalbeteiligung an ihrem Unternehmen erhalten oder erwerben können. Die staatliche Förderung besteht aus zwei Teilen: Für Beschäftigte mit einem Einkommen unterhalb der (Versicherungspflichtgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung) werden Beteiligungen von jährlich bis zu 500 Euro steuer- und sozialabgabenfrei gestellt. Darüber hinaus werden für alle Beschäftigten Kapitalbeteiligungen aus einer Bruttolohnumwandlungen von jährlich ebenfalls bis zu 500 Euro nicht besteuert, solange die Beteiligung im Unternehmen verbleibt, das heißt, die Steuerpflicht tritt erst bei Veräußerung der Kapitalbeteiligung ein.

**577.** Zur **Einschätzung der Vorschläge** der Regierungsparteien muss zunächst die Rechtfertigung eines Staatseingriffs geprüft werden. Es ist nicht erkennbar, dass Marktversagen vorliegt. Dass eine Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern in geringerem Umfang stattfindet, liegt wesentlich an den staatlichen Fördermaßnahmen in jenen Ländern, wie etwa in Frankreich und den Niederlanden. Andererseits gibt es auch in Deutschland Unternehmen, die Mitarbeiterbeteiligungsmodelle eingeführt haben, ohne dass es dazu einer zusätzlichen Initiative des Gesetzgebers bedurft hätte. Steuerliche Vorteile für bestimmte Kapitalanlagen beschädigen die diesbezügliche Entscheidungsneutralität und können zu Fehlallokationen des Kapitals etwa in Form von strukturkonservierenden Effekten bei bestimmten Branchen und damit zu Wohlfahrts-

einbußen führen. Gegen eine freiwillige Mitarbeiterbeteiligung auf betrieblicher Ebene ist nichts einzuwenden, man kann sie im Gegenteil sogar gutheißen, aber die Wirtschaftspolitik braucht sich hier nicht angesprochen zu fühlen.

**578.** Hinzu kommt, dass die von den Regierungsparteien vorgeschlagenen Modelle nicht überzeugen können.

Beim vorgeschlagenen Deutschlandfonds handelt es sich um einen Fonds, der die eingenommenen Mittel wieder in den Unternehmen anlegt, und zwar maximal in derselben Höhe. Abgesehen von der Komplexität eines solchen Regelwerks und möglichen Renditeeinbußen im Vergleich zu anderen Finanzanlagen verschafft – wie das Eckpunktepapier selbst einräumt – diese Form der Mitarbeiterbeteiligung keine direkte Beteiligung an dem Unternehmen, so dass die gewünschte Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen und damit die erhofften motivations- und produktivitätssteigernden Wirkungen ausbleiben, zumindest aber stark abgeschwächt werden. Dann aber ist nicht einzusehen, wieso über einen speziellen Fonds mühsam die Funktion des Kapitalmarktes repliziert werden soll. Ebenso abzulehnen ist die zusätzliche steuerliche Förderung einer Mitarbeiterbeteiligung, denn sie wäre angesichts des in Betracht kommenden Personenkreises selektiv, weil zahlreiche Arbeitnehmer a priori ausgeschlossen sind, wie etwa Arbeitnehmer bei Freiberuflern, Beschäftigte des öffentlichen Dienstes etc.. Außerdem stellt sich die Frage, wieso im Ausland beschäftigte Arbeitnehmer des betreffenden inländischen Unternehmens nicht ebenfalls durch dieses Mitarbeiterbeteiligungsmodell begünstigt werden sollen. Schließlich bleibt offen, inwieweit der Deutschlandfonds überschüssige Einlagen im Ausland anlegen darf. Der Name suggeriert, dass dies nicht gestattet ist, eine angesichts global ausgerichteter Finanzmärkte etwas unzeitgemäß anmutende Restriktion.

Die Essenz des Konzepts der CDU/CSU besteht in der steuerlichen Förderung, denn betriebliche Bündnisse der beschriebenen Art können bereits jetzt ohne weiteres Zutun des Gesetzgebers geschlossen werden, und bei den Insolvenzrisiken soll sich der Gesetzgeber gemäß dem Vorschlag der CDU/CSU nicht angesprochen fühlen. Gegen eine zusätzliche steuerliche Förderung von Mitarbeiterbeteiligungen sprechen dieselben Gründe, die bereits beim Deutschlandfonds der SPD vorgetragen wurden.

### Schlussfolgerungen

**579.** Eine Mitarbeiterbeteiligung kann im Einzelfall und auf betrieblicher Ebene eine sinnvolle Einrichtung sein, jedoch kommt es entscheidend auf die Ausgestaltung an, und vor hohen Erwartungen hinsichtlich der angestrebten Ziele muss ausdrücklich gewarnt werden. Welche Form einer Mitarbeiterbeteiligung auch gewählt wird, für die Wirtschaftspolitik besteht **kein Handlungsbedarf**, sondern sie sollte dies den einzelnen Unternehmen und den Tarifvertragsparteien überlassen. Wenn Unternehmen und Arbeitnehmer eine Mitarbeiterbeteiligung als vorteilhaft ansehen, dann führen sie diese von allein ein, dafür sorgt schon der Wettbewerb. Einer gesetzlichen Initiative dafür bedarf es nicht. Noch weniger überzeugend sind diverse Subventionsprogramme, wie sie derzeit von den Regierungsparteien diskutiert werden. Bei der ins Blickfeld genommenen steuerlichen Begünstigung von Mitarbeiterbeteiligungsmodellen ist zu vermuten, dass Arbeitnehmer mit durch-

schnittlichen Verdiensten über die Einkommensteuer letztlich selbst die Steuervergünstigung bezahlen, von den Zusatzlasten der Besteuerung ganz abgesehen.

**580.** Dieses Verdikt gilt vor allem für Kapitalbeteiligungen. Zunächst muss deutlich vor dem doppelten Risiko für Arbeitnehmer im Insolvenzfall des arbeitgebenden Unternehmens gewarnt werden, nämlich dem Arbeitsplatzrisiko und dem Verlust der Kapitalbeteiligung. Zwar kann das Verlustrisiko bei bestimmten Formen der Kapitalbeteiligung abgesichert werden – wie etwa durch Bankbürgschaften bei Mitarbeiterdarlehen –, allerdings unter Kosten. Aber die Absicherung eines Eigenkapitals erscheint wenig sinnvoll und widerspricht seinem Charakter. Vor diesem Hintergrund ist erst recht davor zu warnen, eine solche Kapitalbeteiligung als Bestandteil einer Altersvorsorge einzuplanen. Schließlich darf die Gefahr strukturkonservierender Tendenzen bei Unternehmen, bei denen die Beschäftigten einen maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftspolitik besitzen, nicht außer Acht gelassen werden.

**581.** Weniger skeptisch fällt die Einschätzung von Erfolgsbeteiligungsmodellen aus, obschon hier ebenfalls eine Reihe von Einschränkungen nicht klein geschrieben werden darf. Erfolgsbeteiligungsmodelle schließen einen nicht unbeachtlichen Anteil der Arbeitnehmer von vornherein aus, wie etwa Beschäftigte im öffentlichen Dienst und Freiberufler. Des Weiteren sind sie kaum für (kleinere) Personengesellschaften anwendbar, nicht zuletzt wegen der mit einem Erfolgsbeteiligungsmodell verbundenen Offenlegungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Zu einer solchen Veröffentlichung der wirtschaftlichen Ergebnisse gegenüber der Allgemeinheit können diese Unternehmen nicht gezwungen werden, woraus sich ergibt, dass Erfolgsbeteiligungsmodelle allein auf freiwilliger Basis implementiert werden dürfen. In erster Linie kommen sie für Kapitalgesellschaften in Betracht und werden dort zum Teil bereits praktiziert.

**582.** Erfolgsbeteiligungsmodelle müssen einer Reihe von Kriterien genügen, um die in sie gesetzten Erwartungen – eine höhere Motivation der Beschäftigten, eine betriebsnähere Lohnbildung und eine höhere Arbeitsplatzsicherheit – zu erfüllen. Das Postulat der Freiwilligkeit wurde bereits genannt. Die Gewinnermittlung sollte möglichst transparent erfolgen und wenig Gestaltungsspielraum der Unternehmensleitung zulassen, um eine Demotivation der Beschäftigten aufgrund von Manipulationsvorwürfen zu verhindern. Eine Verlustbeteiligung der Arbeitnehmer erscheint höchst problematisch, weil diese häufig kein größeres Einkommen und Vermögen besitzen, um die Verlusttragung abzufedern, und außerdem die erwünschten Motivationswirkungen ausbleiben, wenn die Beschäftigten eine schlechte Ertragslage hauptsächlich dem Management anlasten. Schließlich ist von überbetrieblichen Fonds bei Erfolgsbeteiligungsmodellen ebenso dringend abzuraten, nicht zuletzt weil damit der für die Motivationssteigerung der Belegschaft erforderliche Bezug zum arbeitgebenden Unternehmen weitgehend verloren geht. Erfolgsbeteiligungsmodelle sind nur auf der betrieblichen Ebene sinnvoll.

Die Einschränkungen, denen Erfolgsbeteiligungsmodelle unterliegen, zu nennen, heißt nicht, ihre möglichen Vorteile zu verkennen. Sie mögen eine betriebsnähere Lohnbildung ermöglichen und damit dazu beitragen, zumindest die Arbeitsplatzsicherheit zu erhöhen. Bei einer zielgerichteten Ausgestaltung können sie zudem die Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen erhöhen. Nicht außer Acht gelassen werden sollte schließlich ihr Einfluss auf die Tariflohnverhand-

lungen. Angesichts der Unsicherheit bei den Prognosen über die während der Laufzeit des Tarifvertrags zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Branche vermeidet eine Kombination aus moderaten Tariflohnerhöhungen und flexiblen Erfolgsbeteiligungen zum einen Nachschlagsdiskussionen bei wesentlich besserer Wirtschaftsentwicklung als bei den Tariflohnverhandlungen angenommen und erlaubt zudem eine bessere Differenzierung zwischen den einzelnen Betrieben derselben Branche. Die Tarifvertragsparteien haben dies erkannt und diesen Weg begonnen zu beschreiten. Die Tätigkeit der Tarifvertragsparteien kann in der Ausarbeitung von unverbindlichen Erfolgsbeteiligungsmodellen bestehen, deren sich die Unternehmen bedienen können, um den Aufwand bei der Einrichtung solcher Modelle zu verringern. Das Postulat der Freiwilligkeit muss einer tariflichen Vereinbarung nicht entgegenstehen. Der Tarifvertrag könnte für die Unternehmen die Option einräumen, die im Tarifvertrag festgelegte Tariflohnerhöhung anzuwenden oder davon in einem vorgegebenen Umfang nach unten abzuweichen und ergänzend eine Erfolgsbeteiligung zu gewähren, beispielsweise in Form eines prozentual bemessenen Korridors der regulären Monatsentgelte.

### Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft (2007) *AGP Mitteilungen*, Newsletter 01-2007, [www.agpev.de](http://www.agpev.de).
- Bamberg, G. (2007) *Kann eine gewinnabhängige Entlohnung sowohl für die Unternehmung wie für die Arbeitnehmer vorteilhaft sein?*, Beitrag für das 37. Wirtschaftswissenschaftliche Seminar Ottobeuren, Manuskript.
- Bellmann, L. und U. Leber (2007) *Geringe Verbreitung, aber hohe Intensität*, IAB-Kurzbericht Nr. 13 vom 2.8.2007, Nürnberg.
- Blos, K., M. Feil, H. Rudolph, U. Walwei und J. Wiemers (2007) *Förderung Existenz sichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich Schätzung von Angebots-, Verteilungs- und fiskalischen Effekten des SMWA-Vorschlags*, IAB Forschungsbericht Nr. 7/2007.
- Borjas, G. J. (1996) *Labor Economics*, McGraw-Hill, Boston.
- Bundesagentur für Arbeit (2007a) *Grundsicherung für Arbeitsuchende: Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen*, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007b) *Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit*, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2006) *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Langfassung, 20. Dezember 2006, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007) *Mindestlöhne*, Newsletter vom 20.06.2007, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2007) *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Monatsbericht Juni, Berlin.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2007) *Mitarbeiterbeteiligung. Strategie für eine partnerschaftliche Unternehmenskultur*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006) *Mitarbeiterbeteiligung und bürokratische Hemmnisse. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*, Drucksache 16/2424 vom 21.8.2006, Berlin.

- Fitzenberger, B., W. Franz und O. Bode (2007) *The Phillips Curve and NAIRU Revisited: New Estimates for Germany*, ZEW-Discussion Paper (erscheint demnächst).
- Fuchs, J. und B. Weber (2005) *Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbsspersonspotenzials für Westdeutschland (incl. Berlin-West)*, IAB-Forschungsbericht 15, Nürnberg.
- Graf, T. (2007) *Bedarfsgemeinschaften 2005 und 2006: Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig*, IAB-Kurzbericht 17/2007.
- Hofmann, H. und C. Holzner (2002) *Mitarbeiterbeteiligung – ein internationaler Vergleich*, ifo Schnelldienst 12/2005, 7 - 13.
- Hohendanner, C. (2007) *Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben*. IAB-Discussion Paper 8/2007, Nürnberg.
- Hohendanner, C., M. Promberger und L. Bellmann (2007) *Ein-Euro-Jobs in deutschen Betrieben: Mehr als „alter Wein in neuen Schläuchen“?* Erscheint in Sozialer Fortschritt.
- Hübler, O. (1991) *Gewinnbeteiligung und Lohnentwicklung – Eine Längsschnittuntersuchung für die Bundesrepublik Deutschland (1984 - 1987)*, in: U. Rendtel und G. Wagner (Hrsg.), *Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984*, Frankfurt/Main (Campus), 273 - 296.
- Hübler, O. (1993) *Productivity, Earnings, and Profit Sharing – An Econometric Analysis of Alternative Models*, *Empirical Economics* 18 (2), 357 - 380.
- Hübler, O. (1995) *Produktivitätssteigerung durch Mitarbeiterbeteiligung*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28 (2), 214 - 223.
- Hujer, R., S. Thomsen (2006) *Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland*, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 3 und 4/2006, 329 - 346.
- Janik, F., G. Fischer, J. Wahse, V. Dahms, M. Frei, A. Riedmann (2007) *Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschland, Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2006*, IAB-Forschungsbericht, 5/2007.
- Katz, L. F. and D. H. Autor (1999) *Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality*, in: O. Ashenfelter and D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, North-Holland, 1463 - 1555.
- Kraft, K. (1992) *Profit-Sharing and Employment*, *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 43, 349 - 363.
- Kettner, A. (2007) *Fachkräftemangel? Eine Analyse der Stellenbesetzungszeiten nach Branchen*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hrsg.), *Fachkräftebedarf der Wirtschaft. Materialsammlung A: Einordnung der aktuellen Situation*, Nürnberg.
- Kettner, A. und E. Spitznagel (2007) *Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot: Kräftige Konjunktur stärkt die Arbeitsnachfrage*, IAB-Kurzbericht Nr. 11 vom 23.5.2007, Nürnberg.
- Laumann, K.-J. (2007) *Soziale Kapitalpartnerschaften: Eine Initiative für mehr Einkommensgerechtigkeit und partnerschaftliche Unternehmenskultur*, ifo Schnelldienst 16/2007, 3 - 5.
- Lueb, T. (1999) *Die Implementierung einer Share Economy zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland*, Frankfurt/Main (Lang).
- Meade, J. E. (1986) *Different Forms of Share Economy*, London (Public Policy Centre).
- Möller, I. (2000) *Produktivitätswirkung von Mitarbeiterbeteiligung*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (4), 565 - 582.
- OECD (2005, 2006, 2007) *Education at a Glance*, Paris.
- Planas, C. und A. Rossi (2004) *Program GAP: Technical Description and User-Manual*, Europäische Kommission, Joint Research Centre, mimeo.
- Ragnitz, J. (2006) *Investivlöhne – ein Instrument, aber kein Ziel!*, *Wirtschaftsdienst*, 86 (2), 88 - 92.

- Schaes, C. (1996) *Lohnform und Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseffekte einer Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln (Hrsg.), Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 103, Köln (Institut für Wirtschaftspolitik).
- Scholz, O. (2007) *Der Deutschlandfonds für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – ein zusätzliches Angebot zur Mitarbeiterbeteiligung. Unbürokratisch und insolvenz sicher*, ifo Schnelldienst 16/2007, 6 - 8.
- Sinn, H.-W. (1993) *Eine neue Tarifpolitik*, Center for Economic Studies, CES Working Paper Series, Working Paper, 51, München.
- Vanek, J. (1965) *Workers' Profit Participation, Unemployment and the Keynesian Equilibrium*, Weltwirtschaftliches Archiv 94, 206 - 214.
- Wahrenburg, M. und M. Weldi (2007) *Return on Investment in Higher Education – Evidence for Different Subjects, Degrees and Gender in Germany*, mimeo.
- Weitzman, M. L. (1984) *The Share Economy. Conquering Stagflation*, Cambridge MA (Harvard University Press).
- Wolf, E. und T. Zwick (2002) *Produktivitätswirkung von Mitarbeiterbeteiligung: Der Einfluss von unbeobachteter Heterogenität*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35 (1), 123 - 132.

# SIEBTES KAPITEL

## Beschränkungen des Beteiligungserwerbs durch ausländische Investoren?

- I.** Einführung
- II.** Deutschlands Interesse an offenen Kapitalmärkten
- III.** Staatsfonds: Neue Akteure auf internationalen Kapitalmärkten?
- IV.** Europarechtliche Schranken
- V.** Ökonomische Begründungen für Eingriffe
- VI.** Vorliegende Vorschläge zur Beschränkung ausländischer Investitionen
- VII.** Eine andere Meinung

### Das Wichtigste in Kürze

Die Ankündigung der Volksrepublik China, einen Teil ihrer Devisenreserven einem Staatsfonds zu übertragen, löste in Deutschland eine intensive Debatte über Schutzmaßnahmen vor staatlichen Fonds aus. Diese weitete sich schnell auf generelle Beteiligungsbeschränkungen für ausländische Investoren aus. Genährt wurde die Diskussion von diffusen Gefahrenvisionen sowie einem allgemeinen Unbehagen gegenüber neuen Akteuren auf Finanzmärkten im Speziellen und gegenüber der Globalisierung im Allgemeinen. In den Hintergrund geriet dabei, dass Deutschland selbst ein ausgeprägtes Interesse an offenen Kapitalmärkten hat. Als Überschussland exportiert Deutschland Kapital und ist darauf angewiesen, dass seine Investoren im Ausland willkommen sind. Deutsche Investoren halten weltweite Unternehmensbeteiligungen im Umfang von 800 Mrd Euro und Ausländer haben sich in Deutschland mit 390 Mrd Euro engagiert. Wegen dieser hohen Kapitalverflechtung hat sich Deutschland aus einem wohl verstandenen Eigeninteresse bislang vorbildlich für offene Kapitalmärkte eingesetzt.

Gefahren werden in erster Linie in **ausländischen Staatsfonds** gesehen. Solche Institutionen werden in der Regel geschaffen, um einen Kapitalstock aufzubauen, der den Problemen aus der absehbaren Erschöpfung endlicher Ressourcen oder der Bevölkerungsalterung entgegenwirken soll. Dies spricht für eine generelle Renditeorientierung und Risikodiversifizierung in den Anlagestrategien. In der öffentlichen Wahrnehmung werden Staatsfonds hingegen vorwiegend politische und strategische Anlagemotive unterstellt. Dazu ist anzumerken, dass es Staatsfonds, insbesondere in den Erdöl exportierenden Ländern, schon seit mehreren Jahrzehnten gibt und bislang keine merkliche Bedrohung deutscher Unternehmen von ihnen ausgegangen ist. Als langfristige Investoren sind sie vielmehr in deutschen Unternehmen willkommen gewesen.

Um die Frage nach möglichen Gründen für eine generelle **Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit** zu beantworten, muss zunächst festgestellt werden, welches spezifische öffentliche Interesse durch eine Beteiligung ausländischer Investoren beeinträchtigt sein könnte. Zweitens ist zu prüfen, ob nicht bereits bestehende Instrumente zur Wahrung des öffentlichen Interesses genügen. Werden Lücken offensichtlich, so ist zu fragen, ob sie nicht durch andere, die Kapitalverkehrsfreiheit nicht verletzende Eingriffe gelöst werden könnten. Des Weiteren ist zu klären, ob ein neues Instrument zielgenau ist und es möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen haben könnte. Schließlich stellt sich die Frage nach den europarechtlichen Schranken für Instrumente, welche die Kapitalverkehrsfreiheit einschränken.

Aus der Perspektive des **Europäischen Rechts** können nur in genau definierten Fällen Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorgenommen werden. Der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission legen diesen Begriff zu Recht eng aus. Damit soll vermieden werden, dass einzelne Mitgliedsländer unter dem Vorwand des Schutzes der nationalen Sicherheit die Kapitalverkehrsfreiheit unterlaufen und protektionistische Maßnahmen ergreifen. Entsprechend hat die Europäische Kommission die französischen Regulierungen beanstandet, und der Europäische Gerichtshof hat eine Reihe von Sonderregelungen anderer Mitgliedsländer für ungültig erklärt.

Die Analyse zeigt, dass ökonomisch gerechtfertigte Beschränkungen der Beteiligung an deutschen Unternehmen durch ausländische Investoren vor hohen Hürden stehen: Die für derartige Eingriffe angeführten ökonomischen Begründungen können regelmäßig nicht überzeugen, weil entweder nicht klar ist, inwieweit eine Übernahme überhaupt das Gemeinwohl beeinträchtigen würde, oder weil andere, weniger invasive Instrumente zur Verfügung stehen, wie etwa das Wettbewerbsrecht.

Der Sachverständigenrat sieht daher keine unmittelbare Notwendigkeit, Beteiligungen durch ausländische Unternehmen über das im Außenwirtschaftsgesetz bereits geregelte Maß hinaus zu beschränken. Entschiede man sich gleichwohl für eine Schärfung der Beteiligungskontrolle, so müssten die dazu eingeführten Instrumente hohen Anforderungen an die für eine Versagung zu erfüllenden Kriterien und das bei der Prüfung einzuhaltende Verfahren genügen. Dies ist nicht nur erforderlich, um nicht spätestens bei der ersten Anwendung vor dem Europäischen Gerichtshof zu scheitern, sondern auch, weil sonst ein Werkzeug geschaffen würde, das sich zum Missbrauch bei in der öffentlichen Wahrnehmung als unerwünscht angesehenen Übernahmeversuchen geradezu anbietet, zum Schaden der deutschen Volkswirtschaft. Die bisher bekannten Vorschläge, insbesondere der Entwurf zu einer Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, genügen diesen hohen Anforderungen jedoch nicht. Sie sollten daher in der vorliegenden Form nicht weiter verfolgt werden.

## I. Einführung

**583.** Seit einigen Monaten wird in der Politik und in den Medien die Frage diskutiert, ob es angebracht sei, die Beteiligung ausländischer Investoren und insbesondere von Staatsfonds an deutschen Unternehmen einzuschränken. Hinter der Diskussion steht erstens die Beobachtung, dass eine Reihe von Ländern die weltweite Anlage von Ersparnissen über **Staatsfonds** steuert, zweitens die **Befürchtung**, dass solche Institutionen mit ihrer Anlagepolitik nicht allein wirtschaftliche Ziele verfolgen, mithin ein Risiko besteht, dass die mit erheblichen Unternehmensbeteiligungen verbundenen Möglichkeiten der Einflussnahme zur Durchsetzung von politischen Zielen der betreffenden souveränen Staaten genutzt werden, und drittens schließlich die Erwägung, dass eine Kontrolle strategisch wichtiger Vermögenswerte durch einen anderen Staat die politischen Handlungsspielräume Deutschlands auf unerträgliche Weise einengen könnte.

**584.** Unmittelbarer **Auslöser dieser Diskussion** war eine Entscheidung der Volksrepublik China, die aufgrund jahrelanger Handelsbilanzüberschüsse akkumulierten Reserven vermehrt auch zur Anlage in Beteiligungen an ausländischen Unternehmen zu nutzen und zu diesem Zweck eine staatliche Anlagegesellschaft zu gründen. Zur Beunruhigung trug weiter das verschiedentlich von Seiten des russischen Gasproduzenten Gazprom geäußerte Interesse an Unternehmensbeteiligungen im Bereich des Transports und der Verteilung von Erdgas in Deutschland bei. Als Mittel der vertikalen Vorwärtsintegration könnten derartige Beteiligungen die Marktmacht zementieren, die Gazprom als größter Produzent von Erdgas ohnehin schon hat. Darüber hinaus geben die Erfahrungen, die die Ukraine und Weißrussland mit Gazprom gemacht haben, Anlass zu der Befürchtung, dass diese Marktmacht zur Durchsetzung von politischen Interessen des russischen Staates genutzt werden könnte.