

# **Determinanten der Quersubventionierung:**

## *Ein Vorschlag zur Analyse wirtschaftlicher Liberalisierung*

Martin Höpner

(Erschienen in: Berliner Journal für Soziologie 1/06, 7-23  
Seitenzahlen des Originals wurden durch (*es folgt S. XXX*) kenntlich gemacht.)

### Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird eine Begrifflichkeit zur analytischen Erfassung wirtschaftlicher Liberalisierungsprozesse vorgeschlagen. Liberalisierung meint die Loslösung leistungsfähiger wirtschaftlicher Einheiten aus Inpflichtnahme zur dauerhaften Subventionierung von Einheiten mit geringerer Wertschöpfung und damit die Durchsetzung des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit gegenüber übergeordneten Bindungen. Formen der Quersubventionierung lassen sich entlang dreier Dimensionen kategorisieren: des Wesens der Subventionsgeber und -nehmer, der hinter dem Ressourcentransfer stehenden Zielsetzung und der Mechanismen der Inpflichtnahme. Zudem lassen sich vier Schubkräfte der Liberalisierung unterscheiden: (1) Widerstand der Subventionsgeber; (2) Wettbewerbszunahme; (3) alloкатive Dysfunktionen; (4) Verschiebungen in der ideologischen Sphäre. Die Brauchbarkeit des begrifflichen Instrumentariums wird anhand vier empirischer Beispiele geprüft. Verluste politischer Steuerungsfähigkeit sind zu konstatieren, wo Steuerung Quersubventionierung impliziert. Zielt Steuerung hingegen auf die Durchsetzung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips, nimmt staatliche Gestaltungsfähigkeit sogar zu.

### Abstract

Determinants of cross-subsidization: A suggestion for the analysis of economic liberalization

This article offers an analytical tool for the description of economic liberalization. Liberalization is defined as the process in which the most capable and efficient economic units free themselves from permanently subsidizing less capable ones. Subtypes of cross-subsidization can be distinguished along three dimensions: first, different types of givers and receivers can be distinguished; second, cross-subsidization can follow different objectives; third, different mechanisms can be used to oblige societal units to subsidize. In addition, four impulses of liberalization can be differentiated: First, resistance of subsidy-givers; second, increasing competition; third, allocative dysfunctions; fourth, changes in the ideological sphere. Four empirical examples are used to demonstrate the analytical usefulness of the concept. The governing capacity of the state declines with respect to the ability to increase cross-subsidization. By contrast, where political action aims at strengthening the responsibility of economic units to contribute to the resources they rely on, the governing capacity of the state actually increases.

## *Überarbeitete Fassung*

Der Begriff der Liberalisierung wird in Wirtschaftssoziologie und Politischer Ökonomie gebraucht, um so unterschiedliche Vorgänge wie die Privatisierung von Staatsunternehmen, die zunehmende Shareholder-Value-Orientierung von Unternehmen, die Flexibilisierung des Tarifwesens und die Stärkung der privaten Vorsorge im Rahmen der Alterssicherung zu charakterisieren.<sup>1</sup> Was haben die genannten Entwicklungen eigentlich gemein? Was erlaubt, sie unter den Begriff der (wirtschaftlichen) Liberalisierung zu subsumieren?<sup>2</sup> In allen Fällen, so mein Argument, geht es um die rückläufige Fähigkeit kollektiver Akteure, die leistungsfähigen Sektoren, Organisationen und Gruppen der Gesellschaft zur Quersubventionierung schwächerer Einheiten zu verpflichten (oder entsprechende Selbstverpflichtungen zu gewährleisten). Liberalisierung ist die Befreiung leistungsfähiger Sektoren von der Inpflichtnahme zur Quersubventionierung.

Ohne ein Mindestmaß an Quersubventionierung ist Gesellschaft nicht denkbar. Darüber hinaus ist Quersubventionierung besonders ein Merkmal der organisierten, gesellschaftliche Bezüge in die Einzelwirtschaft tragenden Spielart des Kapitalismus. Der Abbau von Quersubventionierung wird wahrscheinlich, wenn sie sowohl durch externe als auch durch interne Anstöße unter Druck gerät. Häufig liegt eine Öffnung gegenüber Wettbewerbern vor, die in geringerem Maße zum Verzicht durch Quersubventionierung verpflichtet werden.<sup>3</sup> Das ermöglicht den leistungsfähigen Einheiten, die von ihnen erwirtschafteten Ressourcen effektiver für sich zu reklamieren. Internationalisierung kann in diesem Sinne als extern verursachte Senkung der zur Verabschiedung aus Quersubventionierung erforderlichen (*es folgt S. 8*) Transaktionskosten definiert werden, die Veränderungen der Kräfteverhältnisse auch dann herbeiführt, wenn keine Abwanderung stattfindet. Hinzu treten von der externen Wettbewerbszunahme unabhängige interne Anstöße, vor allem vom Ressourcentransfer ausgehende Ineffizienzen. Liberalisierungsdruck wird zudem durch Verschiebungen in der ideologischen

---

<sup>1</sup> Dieser Aufsatz profitierte in hohem Maß von vielen Diskussionen, die ich mit Armin Schäfer über Facetten wirtschaftlicher Liberalisierung geführt habe. Ihm sei herzlich gedankt. Des weiteren bedanke ich mich bei Britta Rehder, Wolfgang Streeck, Christine Trampusch und den anonymen Gutachtern des Berliner Journals für Soziologie für hilfreiche Hinweise und Kommentare.

<sup>2</sup> Die Argumentation bezieht sich ausdrücklich nur auf *wirtschaftliche* Liberalisierung. Die Gewährung persönlicher Freiheitsrechte und andere Ausprägungen gesellschaftsliberaler Politik sind nicht gemeint.

<sup>3</sup> Mein Vorschlag ist, den Kern der wirtschaftlichen Liberalisierung nicht in der Öffnung gegenüber Wettbewerbern selbst zu sehen (Handelsliberalisierung), sondern in den gesellschaftlichen Prozessen, die durch sie (und durch im Text zu spezifizierende interne Anstöße) in Gang gesetzt werden können. Der Zusammenhang zwischen Freihandel und interner wirtschaftlicher Liberalisierung ist nicht zwingend; so entstanden organisierte Kapitalismen gerade in den kleinen, volkswirtschaftlich offenen Ländern Europas (Katzenstein 1985).

Sphäre begünstigt. Der nachfolgend skizzierte Vorschlag für ein begriffliches Instrumentarium soll dazu beitragen, empirische Fälle von Liberalisierung vergleichbar zu machen und auf hohem Abstraktionsniveau zu einer Theorie der gegenwärtigen Liberalisierungsprozesse, insbesondere in Zusammenhang mit den Erosionstendenzen des organisierten Kapitalismus, zu gelangen.

### *Definition und Typen der Quersubventionierung*

Der Begriff *subventionieren* kommt vom lateinischen *subvenire*, übersetzt „zu Hilfe kommen“, „beistehen“ (wörtlich: „unten an etwas hinzu(be)kommen“). In diesem Beitrag wird er wie folgt gebraucht: Subventionen sind ein Spezialfall des Ressourcentransfers. Sie sind über den Einzelfall hinausgehende, in der Regel auf Dauer gestellte Leistungen oder Verzichte, denen keine äquivalente Gegenleistung der Empfänger gegenübersteht. Das Präfix „quer“ verweist auf den horizontalen Charakter der Transaktionen. Das schließt nicht aus, dass auch vertikale Transaktionen involviert sein können. Den alleinigen Ressourcentransfer von einer Holding- zu einer Tochtergesellschaft beispielsweise würde man aber noch nicht als Quersubventionierung bezeichnen. Zur Quersubventionierung wird der Vorgang, wenn die Zentrale einem Unternehmenssegment dauerhaft Ressourcen zuleitet, die aus der Wertschöpfung eines anderen Segments stammen.

Formen der Quersubventionierung lassen sich entlang dreier Dimensionen unterscheiden: hinsichtlich der subventionierenden bzw. subventionierten Einheiten, der mit der Subventionierung verfolgten Ziele und der Instrumente der Inpflichtnahme. Zunächst zu den beteiligten Gruppen. Quersubventionierung kann überall stattfinden, wo Erträge, Kosten und Risiken in Pools zusammengefasst werden. Da moderne Gesellschaften aus einer Vielzahl solcher, oft miteinander verwobener Pools bestehen, ist Quersubventionierung zwischen unterschiedlichsten Merkmalsträgern denkbar (wenn auch nicht zwingend gegenwärtig vorhanden oder möglicherweise gleichzeitig in gegenläufige Richtungen verlaufend): zwischen Unternehmen unterschiedlicher Sektoren und zwischen Unternehmensteilen; zwischen Geschlechtern, Altersgruppen und Kohorten; zwischen organisierten und nicht organisierten Beschäftigten und Unternehmen; zwischen Beschäftigten und Erwerbslosen; zwischen Stadt und Land, Gebietskörperschaften, Staaten; zwischen Religionen und zwischen Kirchenmitgliedern und Nichtmitgliedern; zwischen Gesunden und Kranken; zwischen Anhängern unterschiedlicher kultureller

Neigungen; zwischen Einkommens- und Bildungsschichten. In der besonders bedeutsamen Untergruppe der Quersubventionierung zwischen Unternehmen ist zudem die Wettbewerbsstellung der Einheiten relevant: Quersubventionierung kann zwischen dem Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen, zwischen monopolistischen Einheiten oder zwischen diesen beiden Gruppen stattfinden (Heald 1997: 597ff.).

Eine zweite Unterscheidungsmöglichkeit zielt auf die hinter der Subventionierung stehende Intention (Drude/Friauf 1987: 391). Sie kann auf Grundlage allokativer Ziele, oder aber mit der Zielsetzung der marktkorrigierenden Umverteilung erfolgen. Allokative Quersubventionierung zielt auf die Korrektur von Marktversagen als Folge des Auftretens positiver externer Effekte oder auf die Minimierung von mit den Transaktionen einhergehenden Unsicherheiten (siehe z.B. Finsinger 1980). Davon sind distributive Zielsetzungen zu unterscheiden, die der Anpassung von Marktergebnissen an Verteilungsrelationen dienen, die mit Gerechtigkeitsnormen vereinbar(er) sind. In der Realität liegt oft eine Mischung aus beiden Zielsetzungen vor, und so beruht auch die Rechtfertigung von Quersubventionierung in der Regel sowohl auf Effizienz- als auch auf Gerechtigkeitserwägungen. (*es folgt S. 9*)

Eine dritte Dimension, entlang derer sich unterschiedliche Typen von Quersubventionierung unterscheiden lassen, betrifft die Mechanismen der Inpflichtnahme. Der häufigste Fall ist hierarchisch gesetztes Recht. Grundsätzlich kann auf Dauer gestellte Quersubventionierung aber aus allen in der Steuerungstheorie beschriebenen Steuerungsmedien resultieren: aus Hierarchie (z.B. Staat), Solidarität (z.B. Familien, Einwohner eines Stadtteils), Verhandlung (z.B. Verbände) und Netzwerken (z.B. Unternehmensnetzwerke); im Grenzfall von Quersubventionierung mit ausschließlich allokativen Zielsetzungen kann Quersubventionierung auch aus dem Markt hervorgehen, wenn dieser ihr auch enge Grenzen setzt. Quersubventionierung setzt also nicht zwingend Hierarchie voraus. Zu beachten ist allerdings, dass gemeinschaftskonformes Verhalten häufig im „Schatten der Hierarchie“ (Mayntz/Scharpf 1995: 28) entsteht, etwa dahingehend, dass rückläufige Beachtung übergeordneter Belange gesetzgeberisches Gegensteuern in Gang setzen würde.

Die Abgrenzung der Quersubventionierung vom Begriff der Solidarität ist an dieser Stelle wichtig, würden doch sonst weit reichende Missverständnisse erzeugt. Der (freiwillige oder erzwungene) Verbleib von Subventionsgebern in Ressourcenpools ließe sich als Solidarität bezeichnen (Münkler 2004: 18; Offe 2004: 40-45). Offe (2004: 41) spricht von „Zwangssoli-

darität“, um hierarchisch angeordneten, auf Dauer gestellten Ressourcentransfer zu charakterisieren. Mein Vorschlag ist an dieser Stelle, den Solidaritätsbegriff auf der Ebene von Steuerungsmedien zu verorten (Streeck/Schmitter 1985: 133-135). Quersubventionierung mag auf solidarischem, freiwilligem Verzicht beruhen. Das ist aber lediglich ein spezieller Fall von Quersubventionierung. Diese kann auch durch Verhandlung oder hierarchischen Zwang – ganz ohne Solidarität – entstehen.

### *Stabilität und Erosion von Quersubventionierung*

Quersubventionierung setzt die Fähigkeit des Subventionsnehmers oder einer regulierenden Instanz voraus, Subventionsgeber dauerhaft in die Pflicht zu nehmen oder auf die Selbstverpflichtung der leistungsfähigen Einheiten zum Verzicht zugunsten weniger Leistungsfähiger hinzuwirken. In den entscheidenden Fällen erfolgt entsprechender Verzicht nicht intrinsisch und würde gestoppt, gäbe es einen Weg aus der Inpflichtnahme. Deshalb beruht Quersubventionierung in der Regel auf Machtverhältnissen. Sie verstärkt sich oder erodiert, wenn sich die Machtverteilungen – beispielsweise durch Entstehung von exit-Optionen oder Verfügbarkeit neuer Ressourcen – verändern. Zum Ressourcentransfer verpflichtende Regeln setzen darüber hinaus (legale, rationale) Legitimität voraus. Auf die Unterscheidung zwischen distributiven und allokativen Zielsetzungen angewendet, bedeutet dies, dass Quersubventionierung einerseits mit herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen vereinbar sein muss. Verändert sich das allgemeine Gerechtigkeitsempfinden, kann das die legitimatorische Grundlage der Quersubventionierung untergraben. Andererseits müssen die betreffenden Regeln ein Mindestmaß an Funktionalität aufweisen. Ist sie rückläufig, wird dies den Widerstand der Subventionsgeber effektiver machen und ebenfalls zur Erosion der Quersubventionierung beitragen.

Welche Argumente stehen also zur Legitimierung von Inpflichtnahme zur Quersubventionierung zur Verfügung? Allgemein wäre die Notwendigkeit zu nennen, Gesellschaften zu organisieren. Die Integration von Gesellschaft im Sinne eines strukturierten Zusammenlebens von Menschen setzt die Existenz gemeinsam verwalteter Ressourcen voraus. Der Verzicht auf jegliche Form von materieller Quersubventionierung würde Gesellschaften deshalb desintegrieren, in ein atomistisches Nebeneinander von Individuen überführen und ist letztlich nicht denkbar. Polanyi bezeichnete die Idee eines selbstregulierenden Marktes – im Sinne einer konsequent nicht eingebetteten Marktgesellschaft – als „krasse Utopie“: „Eine solche

Institution konnte über längere Zeiträume nicht bestehen, ohne die menschliche und natürliche Substanz der Gesellschaft zu vernichten; sie (*es folgt S. 10*) hätte den Menschen physisch zerstört und seine Umwelt in eine Wildnis verwandelt“ (Polanyi 1944/1977: 18f.)

Natürlich stößt das Argument, der konsequente Abbau jeglicher Quersubventionierung werde den Zerfall der Gesellschaft herbeiführen, in der politischen Praxis an Grenzen. Jede existente Spielart des Kapitalismus (und anderer Ordnungen) beruht auf einem Mindestmaß an Quersubventionierung. In einem spezielleren Sinn ist Quersubventionierung Merkmal des organisierten Kapitalismus. Dieser Begriff betont, in Abgrenzung zur „koordinierten Ökonomie“, die Durchdringung der Einzelwirtschaft mit gesellschaftlichen Bezügen und damit das Spannungsfeld zwischen Wirtschaftssubjekt<sup>4</sup> und Gesellschaft. Quersubventionierung im organisierten Kapitalismus kann distributiv und allokativ gerechtfertigt werden. Umverteilende Eingriffe können in manchen Ländern offenbar vergleichsweise viel Legitimität für sich beanspruchen, während das Gerechtigkeitsempfinden anderswo Verteilungsrelationen begünstigt, die näher an Marktergebnissen liegen. Davon zu unterscheiden sind allokativen Rechtfertigungen. Quersubventionierung wird als legitim angesehen, wenn sie der Korrektur von Marktversagen dient (Drude/Friauf 1987: 391; Heald 1997: 592). Beispiele dafür sind die Korrektur von Unterinvestitionen in Forschung und Entwicklung oder die Bezuschussung kommunaler Leistungen, die zwar als grundlegend Nutzen stiftend angesehen werden, zu selbst tragenden Preisen aber nicht erzeugt werden können.

Beide Legitimationsgrundlagen sind ständigem Wandel unterworfen. In distributiver Hinsicht gerät Quersubventionierung unter Druck, wenn das allgemeine Gerechtigkeitsempfinden hinter die Umverteilungspraxis zurückfällt, oder aber der Subventionierungsvorgang die angestrebten Verteilungswirkungen verfehlt. In Grenzfällen kann distributive Dysfunktionalität sogar so weit gehen, dass die tatsächlichen Verteilungswirkungen entgegengesetzt zu den (behaupteten) Zielsetzungen der Quersubventionierung verlaufen. Dieser Umstand sei anhand zweier Beispiele illustriert:

- Die durch europäische Vorgaben bereits gelockerte Buchpreisbindung wird mit einer Mischung aus allokativen und distributiven Zielsetzungen begründet.<sup>5</sup> Sie soll das Er-

---

<sup>4</sup> Mit „Wirtschaftssubjekten“ meine ich in diesem Aufsatz sowohl natürliche als auch juristische Personen, also auch Unternehmen, Konzernverbände usw.

<sup>5</sup> Siehe zur Diskussion über Quersubventionierung durch die Buchpreisbindung FAZ vom 21.9.1998: 19; SZ vom 5.1.2000: 25; NZZ vom 8.10.2003: 25; FR vom 14.10.2003: 12.

scheinen auflagenschwacher Publikationen durch Aufschläge bei auflagenstarken Büchern ermöglichen und zudem Niedrigverdienern den Erwerb „höherwertiger“ Literatur erleichtern. Die Buchpreisbindung setzt Quersubventionierung zwischen unterschiedlichen Lesergruppen in Gang. Eine Erhebung der Durchschnittseinkommen der Leser von „Blockbustern“ einerseits, ausgesuchter Spezialliteratur andererseits würde wahrscheinlich ergeben, dass sich Einkommensschwache vor allem in der ersten Gruppe befinden. Hält diese Annahme, bewirkt die Buchpreisbindung eine Subventionierung hoher durch niedrige Einkommen. Im Juli 2000 forderte die Monopolkommission (2000: 376-409) die Abschaffung der Buchpreisbindung.

- Die Subventionierung von Opern und Orchestern durch Gebietskörperschaften wird mit dem Ziel gerechtfertigt, entsprechende kulturelle Leistungen auch für Niedrigverdiener erschwinglich zu machen.<sup>6</sup> In Wahrheit werden sich die Konsumenten dieser Kultur eher in den höheren Einkommensgruppen finden, während Besucher von Kinon, Rock- und Popkonzerten usw. die Kosten der Veranstaltungen durch Eintrittspreise und konsumierte Werbung vollständig selbst tragen, sich aber gleichzeitig über Steuern und Abgaben an der Subventionierung angeblich „höherer“ Kultur beteiligen. Ein paralleles Argument wird nicht zu Unrecht in der Debatte über das steuerfinanzierte, gebührenfreie Grundstudium geführt.

Vor allem aber ist Quersubventionierung potenzielle Ursache allokativer Dysfunktionen und deshalb auch dann unter Rechtfertigungsdruck, wenn ihre distributiven Zielsetzungen nicht angezweifelt werden (Borrmann 2002: 202; Borrmann/Finsinger 2002: 403f.; Drude/Friauf 1987: 392; Heald 1997: 593f.; Stigler 1971: 10ff.):

- Wird ein Gut subventioniert, verliert der Preis seine Signalfunktion. Die Fähigkeit festzustellen, ob ein Gut überhaupt Nutzen stiftet und dessen Produktion also gerechtfertigt ist, geht zurück.
- Subventionen können dysfunktionale Wirkungen auf die Empfänger haben. Werden (*es folgt S. 11*) Subventionen auf Dauer gestellt, sinkt der Anreiz, anfallende Kosten selbst zu decken und sich damit aus der Position des Subventionsnehmers zu lösen.

---

<sup>6</sup> Siehe zu den Verteilungswirkungen der Subventionierung der Salzburger Festspiele Frey (1990: 69-82).

- Darüber hinaus entstehen für nicht subventionierter Einheiten unter Umständen Anreize, selbst zu Subventionsempfängern zu werden. Das kann unwirtschaftliches Verhalten von Personen, Unternehmensteilen, Gebietskörperschaften usw. hervorrufen.
- Hinzu addiert sich der für die Subventionsgeber ergebende Verlust an Wohlstand oder Wettbewerbsfähigkeit gegenüber in- oder ausländischen Marktteilnehmern, die in geringerem Maß zur Quersubventionierung verpflichtet werden.
- Quersubventionierung ist darüber hinaus potenzielles Einfallstor von Patronage. Wo quersubventioniert wird, entstehen Opportunitätsräume, Ressourcen gezielt an Einheiten zu transferieren, die im Gegenzug Leistungen für die Entscheidungsträger erbringen.

Fehlanreize fallen im Ausnahmefall der Überkompensation durch Quersubventionierung besonders ins Gewicht. Ein BVG-Urteil von 1999 besagt beispielsweise, dass der Länderfinanzausgleich subventionierte Länder wegen offensichtlich damit einhergehender Fehlanreize nicht besser stellen darf als subventionierende (FAZ vom 12.11.1999: 12). Nehmen solche Dysfunktionen zu – oder wird ihnen aufgrund herrschender Interpretationsmuster oder zunehmender Ressourcenknappheit mehr Aufmerksamkeit geschenkt –, erodiert die legitimatorische Basis der Quersubventionierung.

Damit sind potenzielle Anstöße von Liberalisierung, definiert als Befreiung der leistungsfähigen gesellschaftlichen Einheiten von der Inpflichtnahme zur Quersubventionierung, benannt. Liberalisierung zielt auf Durchsetzung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips (Borrmann 2002: 203). In empirischen Fällen liegt in der Regel eine Kombination der vier Liberalisierungsimpulse vor:

1. Quersubventionierung wird von latentem Widerstand der Subventionsgeber begleitet.
2. Durch die Öffnung gegenüber neuen Wettbewerbern können die leistungsfähigen Einheiten glaubhaft argumentieren, ihre Ressourcen für sich selbst in Anspruch nehmen zu müssen, und zudem möglicherweise mit Abwanderung drohen.
3. Zudem stärken systematische allokativen Dysfunktionen den Liberalisierungsdruck.
4. Hinzu können Veränderungen im gesellschaftlichen Diskurs treten, die die distributive Seite der Umverteilung betreffen, das allgemeine Gerechtigkeitsempfinden in Richtung der Marktergebnisse verschieben und damit die Position der Ressourcengeber begünstigen.

Während die Punkte 1 bis 3 je nach Liberalisierungsvorgang differieren, bezeichnet Punkt 4 nicht zuletzt eine allgemeine Kontextveränderung. Offen ist, ob sich diese gegenüber den Punkten 1 bis 3 exogen verhält, oder aber vollständig auf jene – also auf das Zusammenwirken von Widerstand der Subventionsgeber, externen Wettbewerb, Verschwendung, Patronage usw. – zurückgeführt werden kann. Ein Rest an eigenständiger Erklärungskraft dürfte bei der Eigendynamik von Ideen und Ideologien verbleiben. Ideologien – im neutralen Wortsinn als integrierte Ideengebäude – beinhalten sowohl Vorstellungen von Gerechtigkeit als auch allgemein geteilte Überzeugungen über die Wohlfahrtswirkungen politischer Entscheidungen. So zeigt Mau (1997: 53-55), dass das Gerechtigkeitsempfinden der Bürger im internationalen Vergleich und im Zeitvergleich variiert; die Veränderlichkeit von Überzeugungssystemen und ihre weit reichenden Wirkungen auf materielle Entscheidungen wurden besonders in den neunziger Jahren in einer Vielzahl von Studien nachgewiesen (siehe etwa Braun 1989; Campbell 2002; Hall 1989). Wandeln sich solche Ideengebäude, verändern sich auch Vorentscheidungen darüber, welche distributiven Entscheidungen erwägenswert sind und welche nicht.

Die ideologischen Verschiebungen der vergangenen Dekaden begünstigen den Abbau von Quersubventionierung (siehe etwa Duménil/Lévy 2002). Beispielsweise hat der Niedergang des Realsozialismus zur allgemeinen Untergrabung der Legitimität von Umverteilung beigetragen. In vielen Debatten um Quersubventionierung verweisen ihre Gegner auf gescheiterte sozialistische Ideale. Das sei anhand einiger Beispiele aus Zeitungsmeldungen der vergangenen Jahre illustriert: (*es folgt S. 12*)

- Eine der ersten Maßnahmen der Regierung Schröder nach der Wiederwahl im Jahr 2002 war ein Vier-Milliarden-Programm zur Förderung der Kinderbetreuung, was eine vom Markt nicht hervorgebrachte Subventionierung der Familien impliziert. Als Reaktion darauf äußerte CSU-Generalsekretär Goppel, Schröder spiele sich zum zentralistischen Herrscher auf und betreibe sozialistische Umverteilung (Hamburger Abendblatt vom 19.4.2002).
- Im Vorfeld der zweiten Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion kam eine Diskussion über die Notwendigkeit von mit dem deutschen Länderfinanzausgleich vergleichbaren Ressourcentransfers auf europäischer Ebene auf. Im Verlauf dieser Debatte wandte sich Finanzminister Waigel gegen „sozialistische Gleichmache-

rei“: „Wir haften nicht für die Schulden anderer. Jeder muss seine Hausaufgaben selbst machen“ (Associated Press Worldstream vom 5.9.1998).

- Die rotgrünen Pläne zur Poolung der Ausbildungskosten durch eine Ausbildungsplatzabgabe bezeichnete IHK-Vertreter Send als „Griff in die Mottenkiste der Umverteilungspolitik“ (FR vom 9.1.2004: 35).
- Konzepte zum Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor durch Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen lehnte der SPD-Vorsitzende Müntefering mit dem Hinweis ab, so etwas erinnere „mehr an Planwirtschaft als an Marktwirtschaft“ (FAZ vom 24.2.2005: 5).
- In der Schweiz gibt es eine intensive Debatte über den „Neuen Finanzausgleich“ (NFA), vergleichbar mit dem deutschen Finanzausgleich der Bundesländer. Die Gerberkantone streiten für die Minimierung der Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Sozialistische Umverteilungspolitik bringe den Kanton Zürich nicht weiter, gab Trix Heberlein von der Liberalen Partei in diesem Zusammenhang zu bedenken (NZZ vom 16.9.2003: 47).
- Die neuen Zahnersatzregelungen, denen zufolge für den Zahnersatz ein Ausgleich zwischen den Krankenkassen herbeizuführen ist, kommentierte der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Betriebskrankenkassen Sing wie folgt: „Das ist doch Sozialismus pur“ (Associated Press Worldstream vom 26.1.2004). Und die Pläne, alle Krankenkassenbeiträge in einer Bürgerversicherung zu poolen, kommentierte der Bundesvorsitzende des Freien Verbands Deutscher Zahnärzte Beckmann: „Das ist Entmündigung der Bürger, das ist Kommunismus pur“ (taz vom 11.10.2003: 32).

Diese Liste ließe sich fast endlos fortsetzen. Offenbar erweist sich die Diskreditierung sozialistischen Ideenguts in verschiedensten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um mit distributiven Motiven herbeigeführte Quersubventionierung als hilfreich. Bemerkenswert ist, dass mitunter allein der Hinweis, Umverteilung verfälsche Marktergebnisse, einen delegitimierenden Beiklang erhält.

1. Nachfolgend zeige ich anhand von vier Beispielen, dass die oben skizzierte allgemeine Beschreibung von Liberalisierungsprozessen auf scheinbar völlig unterschiedliche Veränderungsprozesse in der politischen Ökonomie Deutschlands anwendbar ist. Die vier Merkmale der Liberalisierung lassen sich zudem als Prüfkriterien der Wahr-

scheinlichkeit bevorstehender Liberalisierungsmaßnahmen nutzen (siehe insbesondere Beispiel 3).

*Rückläufige Quersubventionierung zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und Unternehmensteilen: Shareholder Value und Basel II*

Die Quersubventionierung unterdurchschnittlich rentabler oder gänzlich unrentabler Unternehmensteile galt als Merkmal der deutschen Spielart des Kapitalismus. Das bedeutet nicht, dass die Profitabilität keine Zielgröße der Unternehmensführung war. Anstatt aber die höchstmögliche Rentabilität anzustreben, wurden zur Deckung der Kapitalkosten erforderliche Mindestrentabilitäten realisiert. Oberhalb dieser Marge wurden Mittel auch dann in das Unternehmenswachstum investiert, wenn dadurch keine zusätzliche Rentabilitätssteigerung bewirkt wurde (Höpner/Jackson 2001: 12-14). Im *(es folgt S. 13)* Zielkonflikt zwischen Organisationswachstum und Rentabilität war der Schwerpunkt also zu Gunsten des Unternehmenswachstums verschoben. „Man hat alles in einen Topf geworfen. Hauptsache war, dass am Ende ein Gewinn herauskam“, zitieren D’Alessio/Oberbeck (1998: 111) einen Bankier. Zwar kann solche Quersubventionierung durchaus mit allokativen Motiven, die letztlich der Rentabilität zu Gute kommen (sollen), gerechtfertigt werden. Das gilt beispielsweise für den Verweis auf potenzielle, sich langsam entwickelnde Synergien. Es wäre aber verfehlt, derartige Praktiken vollständig in betriebswirtschaftlicher Rationalität (statt in Abweichungen von ihr) aufgehen zu wollen. Quersubventionierung resultierte beispielsweise aus Solidaritätsnormen zwischen Führungskräften, deren Interesse auf Bestandsgarantien für „ihre“ Unternehmensteile gerichtet waren, aus von betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsabwägungen abweichenden Kreditsicherungsinteressen der Banken und aus dem Druck von Interessenvertretungen und Gebietskörperschaften, mit dem – Hilferdings Definition vom organisierten Kapitalismus gemäß<sup>7</sup> – Beschäftigungs- und andere öffentliche Interessen in die Unternehmen getragen wurden. Kurz: Der distributive Charakter dieser oft als „typisch deutsch“ empfundenen Praxis sollte nicht unterschätzt werden.

Die zunehmende Vermeidung von Quersubventionierung in deutschen Konzernen ist ein Beispiel für Liberalisierung ohne zwingende Determination durch den Gesetzgeber. Instrumente dieser Reorientierung sind Segmentberichterstattungen, nach Unternehmenssegmenten diffe-

---

<sup>7</sup> „(Die) Führung des Unternehmens ist nicht mehr Privatsache, sondern gesellschaftliche Angelegenheit“ (Hilferding 1927/1982: 217).

renzierte und mit segmentspezifischen Kapitalkosten verrechnete Profitabilitätsvorgaben sowie die Bereitschaft, Unternehmensteile zu restrukturieren oder abzustoßen, wenn sie keinen dauerhaft positiven Beitrag zur Aktionärsrendite leisten (siehe z.B. Vormbusch 2004). Im Ergebnis zeigt sich ein Trend zur Konzentration auf Kerngeschäftsfelder. Ein Beispiel für die Implementation eines Programms zur Verhinderung von Querfinanzierung ist das „Zehn-Punkte-Programm zur nachhaltigen Steigerung der Ertragskraft“, das der Siemens-Vorstand im Jahr 1998 vorlegte (und kurz darauf durch den „Sechs-Punkte-Plan“ radikalisierte). „Kein Bereich lebt auf Kosten der anderen“, heißt es in Punkt 2 des Maßnahmenkatalogs.

Der Politikwechsel der Unternehmen kann auf die vier Determinanten der Liberalisierung – Widerstand der Subventionsgeber, Wettbewerb, Dysfunktionalität, Verschiebungen in der ideologischen Sphäre – zurückgeführt werden. Das prinzipielle Interesse der Repräsentanten starker Unternehmensteile, eigens erwirtschaftete Ressourcen für sich reklamieren zu können, liegt auf der Hand. Allerdings ist zunehmender Widerstand gegen Subventionsvorgänge in den Unternehmen vor allem den Aktionären zuzuschreiben, die sich von verstärkter Profitabilitätsorientierung der Unternehmen eine langfristige Höherbewertung der Unternehmen versprochen und deren Zugriff auf die Unternehmen durch technologische Veränderungen auf den Aktienmärkten und das Wachstum institutioneller Anleger verbessert wurde. Gleichzeitig bewirkten Veränderungen auf den Märkten für Fusionen und Übernahmen, dass deutsche Unternehmen erstmals auf dem Gebiet der Aktienkurse (und deshalb der Rentabilität) gegen ausländische Wettbewerber konkurrierten. Folglich interpretierten Konzernzentralen die Profitrate nicht mehr als Gegenstand, der oberhalb eines Mindestprofits impliziten Aushandlungsprozessen anheim gestellt werden konnte, sondern als Leitziel, dem sich Segmente und Stakeholdergruppen unterzuordnen hatten; im Sinne der französischen Regulationsschule liegt ein Wandel institutioneller Hierarchien vor (Aglietta 1976: 383; Boyer 1990: 108).

Widerstand gegen Quersubventionierung konnte zudem auf unbestreitbare Dysfunktionalitäten verweisen, die von Misswirtschaft bis zur Patronage reichten. Die von Ipsen und Pfitzinger (2003) beschriebene Krise der AEG, im Jahr 1985 in den Daimler-Benz-Konzern überführt, ist ein besonders anschauliches Beispiel. Hinzu trat schließlich das Vordringen einer Shareholder-Value-Kultur, die sich komplementär zu den Verschiebungen der Präferenzen der Unternehmensführungen im Zielkonflikt zwischen Unternehmenswachstum und Profitabilität verhielt. Das in den Neunzigern populär (*es folgt S. 14*) gewordene Shareholder-Value-Konzept zielt explizit auf Aufdeckung und Verhinderung von Quersubventionierung. „Inves-

tiere nur in Chancen mit einem glaubhaften Wertsteigerungspotenzial und zahle Investoren dann Cash zurück, wenn wertsteigernde Investitionschancen nicht verfügbar sind“, lautet nach Rappaport (1986/1999: 112) das Grundprinzip aktionärsorientierter Unternehmensführung. Die neu entstandene Aktienkultur war gleichzeitig eine Gegenbewegung zur bis dahin als legitim empfundenen öffentlichen Inpflichtnahme der Unternehmen für Ziele, die anderen Zielen als der Profitabilitätssteigerung dienen. „In einer Marktwirtschaft, die die Rechte des Privateigentums hochhält, besteht die einzige soziale Verantwortung des Wirtschaftens darin, Shareholder Value zu schaffen“, schreibt Rappaport (1986/1999: 6) in seinem Klassiker über aktionärsorientierte Managementkonzepte.

Nicht nur innerhalb von Unternehmensverbänden, auch zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen ist Quersubventionierung rückläufig. Eine Quelle von Quersubventionierung waren vom Kreditrisiko abstrahierende Einheitsmargen bei der Kreditvergabepraxis der Banken. Risikoschwache Kredite wurden tendenziell zu Preisen oberhalb des Marktpreises, risikostarke Kredite hingegen vergleichsweise günstig abgegeben, was eine Quersubventionierung des kreditrisikostärkeren, aber beschäftigungsintensiveren Mittelstands durch Großunternehmen implizierte; ähnliches galt für das Industriegeschäft der großen Versicherungen (Lier 2004: 1503).<sup>8</sup> Diese Praxis geriet seit den neunziger Jahren zunehmend unter Druck. Die Internationalisierung der Finanzmärkte erlaubte Kunden mit überdurchschnittlicher Bonität den Wechsel zu alternativen Finanzierungsformen. Gleichzeitig wurde die auf „relationship banking“ statt auf der standardisierten Quantifizierung von Kreditrisiken beruhende Praxis deutscher Banken für deren hinter internationalen Maßstäben zurückbleibende Rentabilität verantwortlich gemacht (Hölzer 2004).

Die neue Kreditvergabepraxis der Banken wurde durch Basel II angestoßen und kann zur Legitimation auf dieses Regelwerk verweisen, würde sich nach vorherrschender Meinung allerdings ohnehin durchsetzen (Schöning 2004). Die Revision der Eigenkapitalübereinkunft durch den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht verfolgt das Ziel, ein risikosensitives System zur Erfassung von Kreditrisiken zu etablieren. Das Regelwerk sieht bankinterne Ratings zur Ermittlung des von den Kreditgebern vorzuhaltenden Eigenkapitals vor (Steiner/Mader/Starbatty 2003). Je schlechter das Rating eines Kunden, umso mehr Eigenka-

---

<sup>8</sup> Albert (1992: 89-102) entwickelte seine Beschreibung des rheinischen Kapitalismus unter anderem anhand eines Vergleichs der Risikopools in den deutschen, schweizerischen, amerikanischen und britischen Versicherungssystemen: „(Die) alpine Tradition verteilt die Risiken auf die Gemeinschaft: jedes Individuum trägt einen Kostenanteil, der relativ unabhängig ist von der Wahrscheinlichkeit des Vorkommens eigener Risiken. So dass innerhalb der Gemeinschaft eine Art solidarische Risikostreuung stattfindet.“

pital ist vorzuhalten und umso teurer wird der Kredit.<sup>9</sup> Die Banken erhoffen sich Potenzial zur Steigerung der Rentabilität im Geschäft mit *beiden* Kundentypen. Im Hinblick auf den Mittelstand lassen sich höhere Einnahmen, im Hinblick auf internationale Großkunden wettbewerbsfähigere Angebote erwarten. Im Ergebnis endet die mit der Poolung von Kreditrisiken einhergegangene Quersubventionierung. Öffentliche Interessen, vor allem Beschäftigungsinteressen, werden negativ tangiert sein. Die Durchsetzung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips bei der Kreditvergabe impliziert Umverteilung von beschäftigungsintensiven zu weniger beschäftigungsintensiven Sektoren. Hinzu tritt, dass die Anwendung standardisierter Ratings die Fähigkeit der Gebietskörperschaften, Banken zu Interventionen im öffentlichen Interesse zu bewegen, weiter zurückgehen lassen wird.

#### *Druck auf Quersubventionierung unter Beteiligung des öffentlichen Sektors: Post und öffentlicher Personennahverkehr*

Der Druck auf Quersubventionierung unter Beteiligung des öffentlichen Sektors zählt zu den Auswirkungen der europäischen Integration. Grundsätzlich sind die staatsnahen Sektoren als Bereiche definiert, in denen Rentabilitätsorientierung nicht im Vordergrund wirtschaftlichen Handelns steht und Quersubventionierung nicht nur gestattet, sondern zur Gewährleistung flächendeckender Angebote sogar grundsätzlich erwünscht ist (Borrmann 2002; Heald 1997). Das wird zum Problem, wenn als Resultat der europäischen Integration Wettbewerbselemente in unterschiedliche Sparten (ehemals) geschützter Sektoren (*es folgt S. 15*) einbrechen. Quersubventionierung zwischen geschützten Bereichen und Wettbewerbssparten gerät dann in beide Richtungen unter Druck: Deregulierte Einheiten reklamieren ihre Ressourcen für sich selbst, sobald sie im Wettbewerb stehen; geschützte Sparten dürfen dem Wettbewerb ausgesetzte Einheiten nicht subventionieren, weil es sich dabei um wettbewerbswidrige Beihilfen handeln würde. Auch bei diesen Beispielen treten chronische Dysfunktionalitäten wie Misswirtschaft und Patronage hinzu, die Privatisierung und Durchsetzung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips aus Sicht der Subventionsgeber – seien es Unternehmen oder Finanzministerien – zu einer erwägenswerten Optionen machen. Bei Bahn und Post ging die Überführung in privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen zweifellos mit dem erwünschten Abbau verkrusteter Führungsstrukturen einher. Der betriebswirtschaftliche Kern von deren Privatisie-

---

<sup>9</sup> Mit „Solvency II“ geht auch die Versicherungswirtschaft zu einem mit Basel II vergleichbaren risikoorientierten Eigenkapitalansatz über. Siehe dazu Lier (2004); FAZ vom 25.1.2005: 23; FTD vom 3.3.2005: 20.

rung bestand allerdings in der Rückführung interner Quersubventionierung mit der Folge von Streckenstilllegungen und Schließungen gering frequentierter Postannahmestellen.<sup>10</sup>

Verstöße gegen europäisches Wettbewerbsrecht liegen vor, wenn geschützte Unternehmen oder Unternehmensverbände ihre Einnahmen nutzen, um Tätigkeiten auf Wettbewerbsmärkten zu finanzieren und damit Konkurrenten unterbieten (Schnelle/Bartosch 2001: 411f.). Eine Konstellation, in der einem Monopolunternehmen wettbewerbswidrige Quersubventionierung vorgeworfen wurde, ergab sich in den vergangenen Jahren durch die Öffnung der Postmärkte (Niederprüm 2001: 61-70). Die EU-Postrichtlinie von 1997 verbietet die Subventionierung wettbewerblicher Bereiche. In den späten neunziger Jahren warf der Paketdienstleister UPS der Deutschen Post vor, ihr Briefmonopol zur Querfinanzierung von Paketdienstleistungen zu nutzen. Ein weiterer Vorwurf lautete auf Subventionierung von Leistungen an Großkunden. Noch bevor das Wettbewerbskommissariat im März 2001 eine Entscheidung zum Streit fällte, erklärte sich die Deutsche Post bereit, die Beförderung von Paketen gewerblicher Versender in ein eigenständiges Unternehmen auszugliedern. Das Verfahren endete mit Verhängung einer Strafe in der Frage der Subventionierung von Großkunden, während der Nachweis der Quersubventionierung zwischen Brief- und Paketdienst nicht gelang.

Politisch brisanter ist die Zukunft der Finanzierung von Bereichen öffentlicher Versorgung, die in Deutschland traditionell zur Grundversorgung zählen, deren Bestand ohne Subventionierung aber prekär würde. So addieren sich die Betriebsverluste kommunaler ÖPNV-Unternehmen in Deutschland auf jährlich über 3 Mrd. Euro und werden (in den alten Bundesländern) zu 84 Prozent von Überschüssen öffentlicher Versorgungsunternehmen getragen (Haug 2003: 300). Diese Praxis wird sowohl durch die Liberalisierung der Energiemärkte als auch durch die extensive Interpretation von Dienstleistungsfreiheit und Beihilfeverbot in Frage gestellt. Im Zuge der abzusehenden Liberalisierung des Nahverkehrssektors stellt sich die Frage, ob es Kommunen weiterhin möglich sein wird, günstig regionale Mobilität anzubieten.

Am Rande sei erwähnt, dass umstritten ist, wie die Quersubventionierung des ÖPNV distributiv tatsächlich zu Buche schlägt, und ob hier unter Umständen sogar eine distributive Dys-

---

<sup>10</sup> So berichtet die FAZ (vom 15.3.2005: 15) von sich ausbreitenden versorgungsfreien Zonen durch Schließung von Post-Service-Zentralen. Beispielsweise finden sich mittlerweile im Norden Neustadts (Niedersachsen) rund zweihundert Quadratkilometer postalisches Brachland ohne eine einzige Filiale. Die Post plant die Schließung weiterer 737 Postannahmestellen, die ihre Kosten nicht selbst tragen. – Die Deutsche Bahn AG hält fast die Hälfte der von ihr befahrenen Strecken von insgesamt etwa 67.000 km für betriebswirtschaftlich unrentabel. „Das Streckennetz, das wir tatsächlich produktiv befahren, hat eine Länge von rund 35.000 km“, wird Bahnchef Mehdorn zitiert (Capital vom 3.2.2005: 12).

funktionalität der Art vorliegen könnte, wie sie oben anhand der Bereiche Oper und Buchpreisbindung illustriert wurde. So zitiert Haug (2003) eine Untersuchung der Verteilungswirkungen des schweizerischen ÖPNV, aus der hervorgeht, dass kommunale Transportdienste nicht in erster Linie von Geringverdienern genutzt werden. Durch die Abwälzung der Kosten auf Versorgungsunternehmen werden Besserverdiener unterdurchschnittlich belastet, weil der Teil des Einkommens, der für Versorgungsdienstleistungen aufgebracht werden muss, mit steigendem Einkommen sinkt. Diese regressive Wirkung wird durch die Tatsache verstärkt, dass sich die Kosten kommunaler Dienste in der Regel aus Kombinationen von Grund- und Arbeitspreisen zusammensetzen und Großabnehmern Mengenrabatte gewährt werden.

Die derzeit in Verhandlung befindliche Dienstleistungsrichtlinie wird die Zahl der Fälle vergrößern, in denen sich Behörden, öffentliche und mischwirtschaftliche (*es folgt S. 16*) Unternehmen dem Vorwurf wettbewerbswidriger Subventionierung ausgesetzt sehen.<sup>11</sup> Die europäische Integration führte bereits zur Wettbewerbsschaffung in Bereichen, in denen dies national nicht durchsetzbar gewesen wäre. Neben der Deutschen Post denke man hier an das gefallene Vermittlungsmonopol der Arbeitsämter und die fortdauernde Auseinandersetzung um die Landsbanken. So könnte das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip in Bereichen durchgesetzt werden, die dem Empfinden der Bürger zufolge nicht in den Wettbewerb gehören und deren Subventionierung nach allgemeiner Auffassung wohlfahrtsfördernd ist. Scharpf (1999: 62) warnt, es „könnten nunmehr private Schulen und Universitäten Wettbewerbsgleichheit mit öffentlichen Bildungsanstalten verlangen; private Anbieter im Gesundheitswesen könnten die öffentlichen Gesundheitssysteme in Skandinavien und Großbritannien ebenso wie die kontinentalen Systeme der gesetzlichen Krankenversicherung in Frage stellen; und dieselbe Forderung könnten auch private Pensionsfonds gegenüber Rentensystemen, die aus Steuereinnahmen oder Pflichtbeiträgen finanziert werden, erheben.“

### *Druck auf Quersubventionierung im Wohlfahrtsstaat: Krankenkassen und Arbeitslosenversicherung*

Es dürfte außer Frage stehen, dass der Wohlfahrtsstaat (neben einer staatlichen Zwangsversicherung) eine Institution zur Organisation von Quersubventionierung ist und dass das Ende

---

<sup>11</sup> Beispielsweise sehen Kölner Kommunalpolitiker als mögliche Folge der Dienstleistungsrichtlinie „die sozial und ökologisch sinnvolle Quersubventionierung Kölner Verkehrsbetriebe durch die Stadtwerke in Gefahr“ (taz vom 21.2.2005, Beilage „Köln Aktuell“: 1).

seines Wachstums bei zunehmenden Anforderungen den Abbau von Quersubventionierung impliziert (Offe 1998). Besonders plastisch ist der Rückgriff auf Eigenverantwortlichkeit im Hinblick auf die Stärkung der privaten Altersvorsorge (Schludi 2005). Anhand zweier Beispiele soll die Aufmerksamkeit hier auf weniger offensichtliche Umverteilungswirkungen gelenkt werden, die von der Kranken- und der Arbeitslosenversicherung ausgehen.

Die 1995 beschlossene freie Krankenkassenwahl hat nach Personengruppen differenzierte Abwanderungsbewegungen in Gang gesetzt.<sup>12</sup> Bis zum Jahr 1996 haben die Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) 2,2 Millionen Mitglieder vor allem an die günstigeren Betriebskrankenkassen (BBK) verloren. „Wechsler sind jünger und gesünder, sie haben oft auch höhere Einkommen“, erläutert Lauterbach diesen Vorgang (FTD vom 19.10.2000: 10). Die Abwanderung ist ein Versuch der Jüngeren, Gesünderen und Wohlhabenderen, sich aus der dauerhaften Subventionierung der Älteren, Kränkeren und Ärmeren zu verabschieden. Logische Folge wären Beitragserhöhungen der Orts- und Ersatzkrankenkassen, die diese aber zu verhindern suchen, um die Abwanderung der Mitglieder nicht noch zusätzlich zu beschleunigen.

Vertreter der Ärzteverbände würdigen Differenzierungen nach Vermögensverhältnissen als Befreiung von der Last, Niedrigverdienern die selben Dienste anbieten zu müssen wie Hochverdienern; es sei an das oben angeführte Zitat vom Vorsitzenden des Freien Verbands Deutscher Zahnärzte erinnert, dem zufolge eine gemeinsame Bürgerversicherung zur Finanzierung der Kassen „Kommunismus pur“ wäre. Die Politik reagierte auf das Problem der differenzierten Abwanderung mit dem Risikostrukturausgleich (RSA), also Umverteilung auf höherer Ebene als Gegengewicht zur Aufkündigung der Quersubventionierung auf Mitgliederebene. Im Jahr 2000 wurden über den RSA rund 23 Mrd. DM bewegt – mehr als durch den Länderfinanzausgleich, wie die Financial Times Deutschland (vom 19.10.2000: 10) anmerkte.

Allerdings ist der Risikostrukturausgleich mit Dysfunktionen behaftet, die ihn anfällig für Liberalisierungsversuche machen. Zur Bestimmung von Umfang und Richtung der Quersubventionierung durch den RSA werden derzeit Alter, Geschlecht und der Bezug von Erwerbsminderungsrenten der Versicherten herangezogen. Weil diese Kriterien letztlich nichts über den Gesundheitszustand der Mitglieder aussagen, fehlt den Kassen der Anreiz, beispielsweise die Leistungen für chronisch Kranke zu verbessern, obwohl frühzeitige Behandlung chronischer Krankheiten auf lange Sicht der beste Weg zur Einsparung von Kosten wäre. Die Bun-

---

<sup>12</sup> Siehe für dieses Beispiel Welt am Sonntag vom 3.8.2003: 73; Welt vom 10.11.2004: 11; FTD vom 17.12.2004: 14; FTD vom 29.12.2004: 9.

desregulierung plant, die Berechnung des RSA ab 2007 auf Informationen über den Gesundheitszustand (*es folgt S. 17*) der Kassenmitglieder umzustellen (FAZ vom 6.10.2004: 13). Ob dies die Dysfunktionen beseitigen würde, ist indes eine offene Frage. Kassen und Ärzte hätten dann den Anreiz, ihre Patienten so krank wie möglich darzustellen, letztlich sogar, sie so krank wie möglich zu halten bzw. machen – offensichtlich das Gegenteil dessen, was eigentlich der Zweck des Gesundheitswesens sein sollte.

Auch von der Arbeitslosenversicherung gehen Umverteilungswirkungen aus, die über die Einziehung von Beiträgen der Beschäftigten und deren Umverteilung an Arbeitslose hinausgehen, die aber (noch) nicht in mit den oberen Beispielen vergleichbaren Maß unter Liberalisierungsdruck geraten sind. Die Arbeitslosenversicherung bewirkt Quersubventionierung zwischen Sektoren und Regionen. Die Kosten der Arbeitslosenversicherung können als Preis für das Risiko instabiler Beschäftigungsstrukturen interpretiert werden, das von Firma zu Firma und Sektor zu Sektor variiert. Einer Analyse von sektoralen Daten zur Beschäftigungsfluktuation zufolge (Gensoko/Hirte/Weber 1999: 49) subventionieren so die Bereiche Energie, Staat und Dienstleistungen alle anderen Sektoren, allem voran Land- und Forstwirtschaft, Baugewerbe, Handel und Verkehr. Da dieser Ressourcentransfer instabile Beschäftigung begünstigt, stabile Beschäftigungsverhältnisse hingegen belastet, gehen mit ihm ökonomische Fehlanreize einher. Im Unterschied zur deutschen Arbeitslosenversicherung beruht das amerikanische System auf differenzierten Beitragssätzen, die mit dem Entlassungsverhalten der Firmen variieren (experience rating) (ebd.: 44; Brunner/Colarelli 2004: 570).

Ähnliches gilt für regionale Spezifika. Im Jahr 1997 forderten die Ministerpräsidenten Stoiber und Teufel, die Sozialbeiträge nicht mehr bundeseinheitlich, sondern auf Länderebene zu erheben (SZ vom 25.11.1997: 4). Das würde die Quersubventionierung von Problemregionen durch prosperierende Länder zurückführen. Eine Modellrechnung ergab, dass das Monatseinkommen eines verheirateten Arbeitnehmers in Hamburg mit 2000,- Euro brutto nach der Dezentralisierung der Arbeitslosenversicherung von 1452,- Euro netto auf 1628,- Euro netto steigen würde, während das Nettogehalt eines vergleichbaren Beschäftigten in Sachsen-Anhalt von 1452,- Euro auf 1033,- Euro sänke (Capital vom 1.2.1998: 27).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Eine andere Modellrechnung ergab, dass als Folge einer Regionalisierung der Rentenkassen die Rentenbeiträge in den alten Bundesländern von (damals) 20,3 Prozent auf 18,9 Prozent fallen, in den neuen Ländern hingegen auf 27,6 Prozent steigen würden (SZ vom 25.11.1997: 4).

Die eingangs diskutierten Schubkräfte der Liberalisierung lassen die baldige Abschaffung dieser Subventionierungsformen weder erwarten noch grundsätzlich unmöglich erscheinen. Für Liberalisierungsdruck spricht die Tatsache, dass Regionen im Zuge der europäischen Integration zunehmend um Investitionen konkurrieren, also selbst zu Marktteilnehmern werden. Lohn(neben)kosten sind ein Parameter des Wettbewerbs zwischen ihnen. Auch Widerstand der Subventionierungsgeber liegt vor, wie die Initiative von Stoiber und Teufel zeigt. Ein aus Sicht der Landesregierungen interessanterer Hebel ist allerdings der Länderfinanzausgleich, weil die dort umverteilten Mittel direkt aus öffentlichen Kassen stammen. Auf Dysfunktionen, die über den ohnehin bestehenden bürokratischen Aufwand hinausgehen, können die Subventionsgeber nicht verweisen. Vor allem aber ist Bundeseinheitlichkeit (noch) zu stark im Gerechtigkeitsempfinden verankert,<sup>14</sup> als dass weit reichende Liberalisierungsschritte in diesem Bereich auf kurze Sicht erwartbar wären.

#### *Rückläufige Quersubventionierung durch die Institutionen der Arbeitsbeziehungen*

Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen poolt auf Seiten von Arbeit und Kapital Kampfkraft und indirekt auch tarifpolitische Ergebnisse, was vielfältige, auf Dauer gestellte Ressourcenströme in unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Richtungen in Gang setzt. Zwar werden weder Lohnerhöhungen aus einer gemeinsamen Arbeitgeberkasse gezahlt, noch die Erträge von Lohnzurückhaltung auf Arbeitgeberseite umverteilt. Gleichwohl erfüllen die Wirkungen zentralisierter Lohnfindung alle Kriterien der Quersubventionierung. Allgemein wird anerkannt, dass sich der lohnpolitische Verteilungsspielraum über die Entwicklung von Teuerung und (*es folgt S. 18*) Produktivität definiert. Beide Bestandteile, insbesondere aber Produktivitätssteigerungen, variieren regional, sektoral und mit Betriebsgrößenklassen. Orientieren sich die Tarifpartner an nationalen Durchschnittswerten, setzt dies faktisch Ressourcentransfers in Gang, als dessen Folge der Tendenz nach große Unternehmen in dynamischen Sektoren sinkende Lohnstückkosten zum Nachteil eher kleiner Unternehmen in statischeren Wirtschaftszweigen aufweisen (Hassel/Rehder 2001).

So haben auch die Erosionstendenzen im deutschen System der Arbeitsbeziehungen den Abbau faktischer zwischenbetrieblicher Subventionierungsvorgänge zur Folge. Nahezu alle ta-

---

<sup>14</sup> So wurde Stoibers und Teufels Vorstoß umgehend parteiübergreifend als „völlig unverantwortlich“, „verfassungswidrig“ und „unsolidarisch“ zurückgewiesen (SZ vom 25.11.1997: 4; Welt am Sonntag vom 30.11. 1997: 1).

rifpolitischen Veränderungen der vergangenen zwei Dekaden sind Gegenbewegungen zur Unitarisierung deutscher Tarifpolitik. Das gilt für die Abwanderung aus der Tarifbindung durch Verbandsaustritte ebenso wie für die Erosion sektoraler Lohnführerschaft (Metall- und Elektroindustrie), Druck auf die Leitfunktion einzelner Regionen (Nordwürttemberg-Nordbaden), erfolgsabhängige Entgeltbestandteile, Haustarifverträge, Härte- und Mittelstandsklauseln, Standortsicherungsvereinbarungen, offene Tarifbrüche und für den hilflosen Versuch der Verbände, die Kontrolle über diese Vorgänge mit dem Pforzheimer Abschluss vom Februar 2004 zurück zu gewinnen (Höpner 2004: 311-315; Rehder 2003). Die Differenzierung der Tarifpolitik beruht auf rückläufiger Bereitschaft *beider* Seiten in den Unternehmen, ihre Lohnpolitik nach außerhalb der Einzelwirtschaft stehenden Erwägungen auszurichten. Leistungsabhängige Lohnbestandteile stärken das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip zudem auf Ebene des einzelnen Beschäftigten (Kurdelbusch 2002). Neben der Wettbewerbsverschärfung haben auch bei diesen Beispielen Verschiebungen in der ideologischen Sphäre Erklärungskraft: Die pragmatischere, stärker an betriebswirtschaftlicher Rationalität orientierte Tarifpolitik korrespondiert mit nachlassender Prägekraft klassenbezogener Ideologien.

Nicht nur tarifpolitische Standards, auch die ihnen zugrunde liegenden Kräfteverhältnisse beruhten auf gemeinsamen Pools, aus denen sich Einheiten, die sich davon etwas versprechen, zunehmend zu befreien suchen. Unter den Bedingungen begrenzten Wettbewerbs waren stark organisierte Einheiten zur Ausfechtung von Stellvertreterkriegen bereit, soweit sie sicher sein konnten, dass einheimische Wettbewerber entstehende Produktionsausfälle nicht opportunistisch ausnutzten. Das sei anhand des Daimler-Konzerns (Mercedes-Benz bzw. Daimler-Benz bzw. DaimlerChrysler) verdeutlicht, der in der Geschichte der Bundesrepublik in besonderem Maß zum Ort von Tarifaueinandersetzungen mit unternehmens-, sektor- und regionenübergreifender Ausstrahlungskraft wurde. Für Hanns Martin Schleyer, in den frühen siebziger Jahren noch für Tariffragen zuständiger BDA-Vizepräsident und Vorstandsmitglied bei Daimler, war es noch typisch, Tarifaueinandersetzungen auf das „eigene“ Unternehmen zu lenken und sich so in einem Akt von Arbeitgebersolidarität überdurchschnittlich an der Ausfechtung von Tarifaueinandersetzungen zu beteiligen. Nicht zuletzt dann, wenn es um im Vergleich zur Entgeltpolitik „diffusere“ Klasseninteressen ging: Nach allgemeiner Interpretation galt der im Jahr 1971 vor allem von der Person Schleyers angeschobene Tarifkonflikt nicht erstrangig Lohnprozenten, sondern vielmehr dem politischen Ziel, die Regierung Brandt kurz vor den Wahlen des Jahres 1972 zu schwächen (Spiegel 48/1971: 31; Spiegel 51/1971: 29, 32). Die Tarifaueinandersetzung begann mit Streiks bei Daimler (damals arbeitnehmerseitig zu etwa

neunzig Prozent organisiert) und Audi und endete mit der Aussperrung von 360.000 Arbeitnehmern (im Vergleich zu etwa 120.000 an Streikmaßnahmen beteiligten Beschäftigten).

Man vergleiche dies mit der heutigen Arbeitskempfaversion der Sozialpartner in den Großunternehmen, von der wohlgernekt beide Seiten gleichermaßen betroffen sind, wie der Lohnfortzahlungskonflikt von 1996 ebenso zeigt wie die Weigerung der Automobilbetriebsräte im Jahr 2003, zur Unterstützung des Arbeitskempfs in den ostdeutschen Tarifgebieten Produktionseinbußen in Kauf zu nehmen. Die Zurückweisung der von außen an Unternehmen herangetragenen Erwartung, für andere Tarifbewegungen als die eigenen materiell einstehen zu sollen, kann als (*es folgt S. 19*) Stärkung des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit gegenüber externer Inpflichtnahme beschrieben werden. Die Experimente mit Mitgliederboni indizieren zudem die rückläufige Bereitschaft von Gewerkschaftsmitgliedern, Nichtmitglieder weiterhin dauerhaft durch ihre Beiträge zu subventionieren.<sup>15</sup> Noch vor wenigen Jahren war politische Agitation die in den Gewerkschaften einzig akzeptierte Antwort auf die Trittbrettfahrerproblematik.

Kann auch hier die Dysfunktionalität des alten Arrangements als Schubkraft der Liberalisierung gewertet werden? In der Tat haben auf Seiten der Gewerkschaften Veränderungen in der ideologischen Sphäre bewirkt, dass die „solidarische Lohnpolitik“ alten Typs als zunehmend dysfunktional empfunden wird. Als solidarisch konnte das alte Regime nur gelten, so lange man einen Zusammenhang zwischen Lohn und Beschäftigung als nicht gegeben, Produktivitätspeitschen hingegen als wirksam betrachtete. Die Beschäftigten der leistungsfähigen Sektoren waren demnach mit den weniger Leistungsfähigen solidarisch, indem sie sich an Durchschnittsproduktivitäten orientierten, selbst also faktisch Lohnzurückhaltung übten, so Beschäftigte tendenziell kleinerer Unternehmen in weniger dynamischen Sektoren an ihrer Kampfkraft partizipieren ließen und gleichzeitig Anreize für Produktivitätssteigerungen setzen. Was aber, wenn sich die Überzeugung durchsetzt, dass steigende Lohnstückkosten Beschäftigung gefährden? Dann schlagen die Umverteilungswirkungen solidarischer Lohnpolitik ins Gegenteil um: Die Orientierung der Lohnpolitik an Durchschnittswerten führt zum Transfer von Arbeitsplatzsicherheit von den schwachen in die starken Sektoren. „Solidarisch“ wäre Lohnpolitik, würde der Daimler-Mitarbeiter den dort vorgefundenen Verteilungsspielraum

---

<sup>15</sup> „Wir sind kein sozialer Hilfe-Verein“, kommentiert Wolfgang Werth, IG Metall-Bevollmächtigter der Verwaltungsstelle Arnsberg, die Forderung nach tarifvertraglichen Differenzierungsklauseln zur Begünstigung von Gewerkschaftsmitgliedern (FTD vom 27.12.2004: 13). Zur Diskussion über Mitgliederboni siehe auch Stuttgarter Zeitung vom 5.11.2004: 12; FAZ vom 17.11.2004: 23.

ausschöpfen, um einen Teil des Lohns anschließend Beschäftigten in niedrig produktiven Sektoren zukommen lassen. Weil solche „Solidaritätszumutungen“ (Berger 2004: 276) nicht realistisch sind, bleibt vor dem Hintergrund der veränderten Ideologie im Ergebnis die Eigenverantwortlichkeit.

### *Fazit*

In diesem Beitrag wurde ein Raster zur Analyse wirtschaftlicher Liberalisierungsprozesse vorgeschlagen. Liberalisierung lässt sich als Loslösung leistungsfähiger Wirtschaftssubjekte aus der Inpflichtnahme zur Quersubventionierung leistungsschwächerer Einheiten beschreiben. Brauchbare Kriterien zur Unterscheidung unterschiedlicher Typen von Quersubventionierung sind (1) die Natur der Subventionsgeber und -nehmer, (2) die Unterscheidung zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen und (3) die Mechanismen der Inpflichtnahme. Als Rückführung von Quersubventionierung verstandene Liberalisierung wird wahrscheinlich, wenn (1) der Widerstand der Subventionsgeber zunimmt, (2) in schwächerem Ausmaß zur Subventionierung herangezogene Einheiten in den Wettbewerb mit Subventionsgebern treten, (3) der Subventionierungsvorgang mit allokativen oder distributiven Dysfunktionen einhergeht und (4) Verschiebungen in der ideologischen Sphäre zur Begünstigung des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit führen.

Was ist mit all dem gewonnen? Mein Argument ist, dass dieses Raster den sozialen Prozess wirtschaftlicher Liberalisierung präziser erfasst als alternative Konzeptionen und deshalb zur Analyse der gegenwärtigen Transformation des Kapitalismus und des Wandels der Steuerungsfähigkeit des Staates beiträgt. Unter „Liberalisierung“ wird gemeinhin die Rückführung politischer Eingriffe in das wirtschaftliche Leben und damit ein Zugewinn an Freiheit der Wirtschaftssubjekte verstanden. Angesichts der im Text diskutierten Beispiele ist allerdings fraglich, ob Liberalisierung unter dem Strich tatsächlich eine Befreiung von politisch auferlegten Pflichten bedeutet. Nicht einmal Rückführungen allgemeiner Regeldichten scheinen vorzuliegen. So steht im Zentrum der Eigenkapitalübereinkunft „Basel 2“ die Verpflichtung der Banken, in Zukunft für bestimmte Kredite mehr Eigenkapital vorhalten zu müssen. Die Vorschriften zur Rechnungslegung werden strenger, um die Bildung stiller Reserven zu erschweren. Zunehmender Schutz der (*es folgt S. 20*) Minderheitsaktionäre erhöht die Regeldichte im Aktienrecht. Das europäische Wettbewerbsrecht verpflichtet Unternehmen auf

wettbewerbskonformes Verhalten und weitet Regeldichte und Verhaltenszwänge aus, nicht etwa wirtschaftliche Freiheiten. Es sind lediglich *bestimmte* Freiheiten der Marktteilnehmer, die durch Liberalisierung ausgeweitet werden: die Freiheit neuer Wettbewerber, mit Marktteilnehmern in Konkurrenz zu treten, ohne dass diese von Dritten quersubventioniert werden; die Freiheit von Marktteilnehmern, die erwirtschafteten Ressourcen zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit nutzen zu können, ohne Dritte quersubventionieren zu müssen.

Nimmt die Steuerungsfähigkeit des Staates unter Liberalisierungsdruck zu oder ab? Das in diesem Beitrag skizzierte Konzept ist zur Formulierung einer Antwort hilfreich. Zielt Steuerung auf den Abbau von Quersubventionierung, nimmt die Steuerungsfähigkeit des Staates zu. So erweisen sich wohlfahrtsstaatliche Reformen heute als möglich, die noch vor einer Dekade als undenkbar galten und in den Bereich von Unregierbarkeit, Reformblockaden und politischem Stillstand verwiesen wurden (Trampusch 2005). Ähnlich verhält es sich mit in den siebziger Jahren noch vergeblichen Versuchen, Wettbewerb in den Finanzsektor zu tragen. Politische Handlungsspielräume werden hingegen enger, wo leistungsfähige Sektoren zur dauerhaften Bezuschussung schwächerer Einheiten verpflichtet werden sollen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, verliert der Staat an steuerndem Zugriff auf die Wirtschaftssubjekte. Unter der Bedingung schärferen Wettbewerbs treten allokativen Dysfunktionen stärker hervor und ermöglichen es potenziellen Subventionsgebern, ihre Ressourcen gegenüber distributiven Zielsetzungen der steuernden Einheiten nachdrücklicher für sich selbst zu reklamieren.

Das Konzept ist zudem hilfreich, die gegenwärtigen Transformationsprozesse des Kapitalismus präzise zu fassen. Hall und Soskice (2001) operieren mit der Dichotomie koordinierter und liberaler Ökonomien. Die Liberalisierung impliziert eine gewisse Annäherung der koordinierten an die liberalen Marktwirtschaften. Koordination zur Sicherung von Wettbewerbsvorteilen bei der Produktion qualitätskompetitiver Güter (Streeck 1991) ist allerdings etwas anderes als die Fähigkeit, die Erfolge des Exportsektors zur Befriedigung gesellschaftlicher Belange vereinnahmen zu können. Ich schlage vor, diese zweite Dimension in der Tradition Hilferdings mit dem Begriff „organisierter Kapitalismus“, den rückläufigen Zugriff auf die Wirtschaftssubjekte mit „Desorganisation“ zu kennzeichnen. Möglicherweise bildet sich in Deutschland kein liberaler Kapitalismus im Sinne von Hall und Soskice, sondern lediglich eine flexiblere Variante des koordinierten Kapitalismus heraus. Eindeutigen, durchgreifenden Erosionstendenzen unterliegt aber der organisierte Kapitalismus, also die Fähigkeit von über der Einzelwirtschaft angesiedelten Strukturen, unter Schmälerung der Renditen umverteilt

auf die Cashflows der Unternehmen zuzugreifen. Damit setzt sich allerdings eine Höhergewichtung einzelwirtschaftlicher Rationalität gegenüber anderen, vor allem politischen und sozialen, Erwägungen durch. Der Nutzen der leistungsfähigsten Einheiten wird zunehmend partikular.

### *Literatur*

- Aglietta, Michel (1976): *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*. London: Verso.
- Albert, Michel: (1992): *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Aus dem Französischen von Hans Kray. Frankfurt/New York: Campus.
- Berger, Johannes (2004): *Expandierende Märkte, schrumpfende Solidarität? Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte*. In: Jens Beckert, et al. (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt/New York: Campus, S. 246-261 und S. 263-277.
- Borrmann, Jörg (2002): *Eine Analyse des normativen Konzepts der Quersubventionierung*. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 25, S. 200-208.
- Borrmann, Jörg /Jörg Finsinger (2002): *Ein generalisiertes Konzept der Quersubventionierung - Theorie und Anwendung*. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 25, S. 391-405.
- Boyer, Robert (1990): *The Regulation School: A Critical Introduction*. Translated by Craig Charney. New York: Columbia University Press.
- Braun, Dietmar (1999): *Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research*. In: Dietmar Braun/Andreas Busch (Hrsg.), *Public Policy and Political Ideas*. Northampton: Edward Elgar, S. 11-29.
- Brunner, Lawrence/Stephen M. Colarelli (2004): *Individual Unemployment Accounts*. In: *Independent Review* 8, S. 569-585.
- Campbell, John L. (2002): *Ideas, Politics, and Public Policy*. In: *Annual Review of Sociology* 28, S. 21-38.
- D'Alessio, Nestor/Herbert Oberbeck (1998): *Ist das deutsche Modell der "Corporate Governance" am Ende?* In: Bruno Cattero (Hrsg.), *Modell Deutschland - Modell Europa. Probleme, Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, S. 99-116.
- Drude, Michael/Karl Heinrich Friauf (1987): *Subvention*. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), *Staats-Lexikon*. 7. Auflage. Freiburg: Herder, S. 390-396.
- Duménil, Gérard/Dominique Lévy (2002): *Das Wesen und die Widersprüche des Neoliberalismus*. In: Michel Aglietta (Hrsg.), *Umbau der Märkte. Akkumulation, Finanzkapital, soziale Kräfte*. Hamburg: VSA-Verlag, S. 127-170.
- Finsinger, Jörg (1980): *Zur Anatomie von wohlfahrtsoptimalen Preisen für öffentliche Unternehmen*. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 136, S. 136-160.
- Frey, Bruno S. (1990): *Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete*. München: Vahlen.
- Gensoko, Joachim/Georg Hirte/Reinhard Weber (1999): *Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung*. In: *Wirtschaftsdienst* 79, S. 44-49.

- Hall, Peter A. (1989): Introduction. In: Peter A. Hall (Hrsg.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, S. 3-26.
- Hall, Peter A./Daniel W. Gingerich (2004): Spielarten des Kapitalismus und institutionelle Komplementaritäten in der Makroökonomie. Eine empirische Analyse. In: *Berliner Journal für Soziologie* 14, S. 5-23.
- Hall, Peter A./David Soskice (2001): An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism. Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, S. 1-68.
- Hassel, Anke/Britta Rehder (2001): Institutional Change in the German Wage Bargaining System - The Role of Big Companies. MPIfG Working Paper 2001/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Haug, Peter (2003): Quersubventionierung kommunaler Leistungen in Deutschland: Aktuelle Bedeutung und Beurteilung unter Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten. In: *Wirtschaft im Wandel* 2003, S. 299-306.
- Heald, David A. (1997): Public Policy towards Cross Subsidy. In: *Annals of Public and Cooperative Economics* 68, S. 591-623.
- Hilferding, Rudolf (1927/1982): Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik. In: Cora Stephan (Hrsg.), *Zwischen den Stühlen oder die Unvereinbarkeit von Theorie und Praxis. Schriften Rudolf Hilferdings 1904 bis 1940*. Berlin/Bonn: Dietz, S. 237-267.
- Hölzer, Klaus (2004): Herausforderungen im mittelständischen Firmenkundengeschäft. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 57, S. 818-821.
- Höpner, Martin (2004): Der organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang. Unternehmenskontrolle und Arbeitsbeziehungen im Wandel. In: Roland Czada (Hrsg.), *Staat und Markt. PVS-Sonderheft* 2003, S. 300-324.
- Höpner, Martin/Gregory Jackson (2001): An Emerging Market for Corporate Control? The Mannesmann Takeover and German Corporate Governance. MPIfG Discussion Paper 2001/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Ipsen, Dirk/Jens Pfitzinger (2003): Krise der Deutschland AG: Der Fall AEG. In: Wolfgang Streeck/Martin Höpner (Hrsg.), *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*. Frankfurt/New York: Campus, S. 60-92.
- Katzenstein, Peter J. (1985): *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Kurdelbusch, Antje (2002): The Rise of Variable Pay in Germany. Evidence and Explanations. In: *European Journal of Industrial Relations* 8, S. 325-350.
- Lier, Monika (2004): Noch weniger Konkurrenz im Industriegeschäft? In: *Versicherungswirtschaft* 59, S. 1502-1508.
- Mau, Steffen (1997): Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten. Ein Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. WZB Discussion Paper FS III 97-401. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Mayntz, Renate/Fritz. W. Scharpf (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus, S. 9-28.
- Monopolkommission (2000): Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen. Dreizehntes Hauptgutachten der Monopolkommission. Baden-Baden: Nomos.

- Münkler, Herfried (2004): Enzyklopädie der Ideen der Zukunft: Solidarität. In: Jens Beckert, et al. (Hrsg.), Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen. Frankfurt/New York: Campus, S. 15-28.
- Niederprüm, Antonia (2001): Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt. WIK Diskussionsbeitrag 225. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.
- Offe, Claus (1998): Der deutsche Wohlfahrtsstaat: Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten. In: Berliner Journal für Soziologie 8, S. 359-380.
- Offe, Claus (2004): Pflichten versus Kosten. In: Jens Beckert, et al. (Hrsg.), Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen. Frankfurt/New York: Campus, S. 35-50.
- Polanyi, Karl (1944/1977): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Übersetzt von Heinrich Jelinek. Frankfurt: Suhrkamp.
- Rappaport, Alfred (1986/1999): Shareholder Value. Ein Handbuch für Manager und Investoren. Übersetzt von Wolfgang Klien. 2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Rehder, Britta (2003): Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel. Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York: Campus.
- Schludi, Martin (2005): The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schnelle, Ulrich/Andreas Bartosch (2001): Umfang und Grenzen des EG-wettbewerbsrechtlichen Verbots der Quersubventionierung. In: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 12, S. 411-418.
- Schöning, Stephan (2004): Kreditangebot, Kreditpreise und das "Phantom Basel II" - Eine kritische Reflexion. In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 57, S. 130-136.
- Steiner, Manfred/Wolfgang Mader/Nikolaus Starbatty (2003): Aktuelle Entwicklungen in der Unternehmensfinanzierung. In: Finanz-Betrieb 5, S. 513-524.
- Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2, S. 3-21.
- Streeck, Wolfgang (1991): On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Divergence. London: Sage, S. 33-54.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (1985): Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: Journal für Sozialforschung 25, S. 133-157.
- Trampusch, Christine, 2005: Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. In: WeltTrends 13, S. 77-90.
- Vormbusch, Uwe (2004): Accounting. Die Macht der Zahlen im gegenwärtigen Kapitalismus. In: Berliner Journal für Soziologie 14, S. 33-50.