

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

113

September 2007



- **Staatsverschuldung:**
Vorschläge zur wirksamen Begrenzung
- **Streikrecht:**
Legitimation von Arbeitskämpfen
- **Parteiprogramme von CDU, CSU, SPD:**
Ordnungspolitische Bewertung
- **IWF und Weltbank:**
Unzulänglichkeiten in der Entwicklungspolitik
- **Länderberichte:**
Osttimor, China und Indien
- **Glücksforschung:**
Lebenszufriedenheit durch Mitmenschlichkeit
- **Ludwig-Erhard-Medaille**
für Verdienste um die Soziale Marktwirtschaft

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Karl Heinz Däke/Lothar Schemmel
Sachverständigenrat zur
Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Gerhard Stratthaus
Ulrich Häde

Staatsverschuldung

Nötig ist ein grundsätzliches Verbot mit klaren Ausnahmen 5

Ein pauschales Verbot wäre unzureichend 10

Eine praktikable Schuldenbegrenzung
aus Ländersicht 14

Das EU-Recht als Maßstab nehmen! 17

Streikrecht

Manfred C. Hettlage
Andreas Henniger

Über einen Streik müssen alle Betroffenen entscheiden 21

Die Legitimation für den Arbeitskampf
liegt nur bei den Gewerkschaften 27

Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft

Manfred Weber
Hardy Bouillon
Robert Wieser

Programmdebatten in CDU, CSU und SPD 31

Marktmechanismen als Politikersatz? 37

Probleme bei der Privatisierung von Infrastrukturen 42

Entwicklungspolitik

Axel Dreher
Heinrich Langerbein
Margot Schüller/Marcus Conlé
Manuel Schmitz

Unzulänglichkeiten in der Politik von IWF und Weltbank 49

Die Entwicklungshilfe ruiniert Afrika 56

Indien und China auf der technologischen Überholspur? 61

Osttimor: Der steinige Weg zur Nation 68

Neue Erkenntnisse

Karlheinz Ruckriegel

Erforschung von Glück und Mitmenschlichkeit 75

Ludwig-Erhard-Medaille

Günther H. Oettinger
Paul Kirchhof

Freiheit, Maß und Bindung II

Freiheit will errungen werden! IV

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2007 55

Freiheit ist des Bürgers erstes Recht

Was zeichnet den Bürger aus? Nachdem über Jahrzehnte hin Bürgerlichkeit als Begriff und Wert die politische Debatte und die Programmarbeit der Parteien allenfalls am Rande beschäftigt hat, wird die Frage jetzt wieder häufiger gestellt: Wann und womit hat der in größeren Verbänden lebende Mensch begonnen, Bürger zu sein? Mit dem Versuch einer den Historiker und den Soziologen, den Ethnologen und den Rechtswissenschaftler auch nur halbwegs befriedigenden Antwort lassen sich Folianten füllen. Man trifft aber schon den Kern mit der These: Am Beginn des Bürgerseins steht das Erringen der Freiheit – der Freiheit von der Unterdrückung durch die Mächtigen und der Freiheit von der Bevormundung durch die Tonangebenden.

Heute interessiert man sich wieder für die Bedeutung des Unterschieds zwischen der „Freiheit von“ und der „Freiheit zu“. Die große, sich lang hinziehende Tat des Gewinnens von Freiheit hat begonnen mit dem Ertröten der „Freiheit von“: Befreiung vom Gebot der Stärkeren, Befreiung von der Erniedrigung durch die Launen der Usurpatoren. Es ist die große kulturelle Leistung des Menschen, den Kampf gegen die Willkür gewonnen und dabei die Chance der Staatsbildung nicht verloren zu haben. Die Menschen, frei von Unterdrückung, finden sich im Urparlament zusammen und bestimmen die Regeln der Organisation ihres Gemeinwesens und der Delegation von Macht zum Zwecke der Erhaltung eben dieses Gemeinwesens. So muss es nicht gewesen sein. Aber man darf es schön finden, sich vorzustellen, so sei es gewesen. In der modernen Demokratie hat die Freiheit unterdessen einen sich rasch beschleunigenden Bedeutungswandel hin zur „Freiheit zu“ erlitten. Die Sätze, die dahin führen, finden sich heute in jedem Parteiprogramm. Zur Freiheit gehört die Möglichkeit aufwändiger Bildung für alle. Zur Freiheit gehört die Gewissheit, am Sozialprodukt auch dann teilhaben zu können, wenn eine eigene Leistung nicht oder nicht mehr möglich ist. Nichts an diesen Formeln der inneren Bindung von Gesellschaften ist schlecht. Aber der Staat, der die „Freiheit zu“ finanzieren und organisieren muss, ist dabei tief ins Risiko der Verletzung des Bürgerrechts auf „Freiheit von“ geraten.

Es gibt nicht so viele, die sich den Sinn für dieses Risiko bewahrt haben. Und es sind wenige, die vor dem Hintergrund dieser Risikobewertung um politische Korrektur werben. *Paul Kirchhof* gehört zu ihnen. Seine „Steuererklärung im Postkartenformat“ ist die Chiffre für eine gedachte Vereinbarung der auf ihr Freiheitsrecht pochenden Bürger: „Wir geben dem Staate das, was er für die Erfüllung der von uns legitimierten Aufgaben braucht; aber das ist kein Grund, unsere Freiheit in einem Wust von Gesetzen zu verlieren, die wir nicht mehr durchschauen.“ Die Politik hat sein Angebot der Freiheitssicherung ausgeschlagen. Die Ludwig-Erhard-Stiftung hat ihn – nicht nur dafür – jetzt mit der Ludwig-Erhard-Medaille ausgezeichnet.

Hans D. Barbier

■ Staatsverschuldung

Artikel 115 des Grundgesetzes legt fest: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Im Jahr 2004 sahen die damaligen Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP diesen Grundsatz durch das Bundeshaushaltsgesetz 2004 verletzt und haben vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt. Ihr Hauptargument war, dass die damalige Überschreitung der Kreditgrenze nicht durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt werden könne. Die Ausnahme sei zur Regel geworden: Die rot-grüne Bundesregierung habe sich bereits zum vierten Mal darauf berufen.

Am 9. Juli 2007 hat das Bundesverfassungsgericht die Klage zurückgewiesen und den Haushalt 2004 für verfassungskonform erklärt. Die Richter machten in ihrer Urteilsbegründung aber deutlich, dass „an der Revisionsbedürftigkeit der geltenden Regelungen gegenwärtig kaum noch zu zweifeln“ sei. Die staatliche Verschuldungspolitik sei seit der Finanz- und Haushaltsreform 1967/69 nicht antizyklisch, sondern habe praktisch durchgehend zur Vermehrung der Schulden beigetragen. Das Regelungskonzept des Artikel 115 habe sich als unwirksames Instrument zur Begrenzung der Staatsverschuldung erwiesen.

Wissenschaftler und Politiker haben in den vergangenen Monaten intensiv diskutiert, wie die ausufernde Staatsverschuldung beendet werden kann. Wir dokumentieren die Vorschläge des Bundes der Steuerzahler und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Finanzminister von Baden-Württemberg, *Gerhard Stratthaus*, beleuchtet, welchen Beitrag die Bundesländer zur Schuldenbegrenzung leisten können. Der Rechtswissenschaftler *Ulrich Häde* macht deutlich, dass der EG-Vertrag bereits verbindliche Regeln für Disziplin in den öffentlichen Haushalten enthält.

Nötig ist ein grundsätzliches Verbot mit klaren Ausnahmen

*Dr. Karl Heinz Däke/Dipl.-Volkswirt Lothar Schemmel
Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland/
Wissenschaftlicher Leiter Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*

■ Artikel 115 Grundgesetz (GG) verwendet als Grenze der Kreditfinanzierung die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen. Eine Überschreitung dieser Grenze ist für den Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und für Sondervermögen des Bundes zulässig. Seit Einführung dieser Grenze im Jahr 1970 ist der Schuldenstand des Bundes von 57,8 Milliarden DM (29,6 Milliarden Euro) auf 901,6 Milliarden Euro im Jahr 2006 angestiegen.

Die Unwirksamkeit dieser Kreditgrenze ist eine Folge zahlreicher, intensiv genutzter Schlupflöcher. So legt der Investitionsbezug die Ansicht nahe, dass die Kreditfinanzierung zum Zwecke des Haushaltsausgleichs unbedenklich ist, solange sie die Summe der veranschlagten Investitionen nicht überschreitet. Tatsächlich kann aber zur Herstellung und Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Artikel 109 Absatz 2 GG) eine geringere Kreditfinanzierung oder sogar eine Tilgung erforderlich sein. Zudem wird bis heute die Ansicht vertreten, dass sich öffentliche Investitionen über ihre gesamtwirtschaftlichen Erträge gleichsam selbst finanzieren und obendrein der Generationengerechtigkeit dienen. Obwohl im Schrifttum seit Jahren darauf hingewiesen wird, dass beide Annahmen zu optimistisch sind, wird die Investitionssumme nach wie vor als Kreditgrenze verwendet – und letztere somit zu großzügig bemessen.

Zusätzliche Schlupflöcher ergeben sich daraus, dass die Obergrenze, die sich im konjunkturellen Normalfall aus der Summe der veranschlagten Investitionen ergibt, nicht dem Regelungszweck entsprechend ermittelt wird. Da das Haushaltsrecht den Investitionsbegriff der Finanzverwaltung verwendet, werden seit Jahrzehnten auch solche Ausgaben als Investitionen bezeichnet, die bei volkswirtschaftlicher Betrachtung gar keine sind, nämlich Finanzinvestitionen, Finanzhilfen und laufende (das heißt nicht-generationenübergreifende) Investitionen. Zudem werden Abzüge bei den Investitionsausgaben unterlassen, obwohl sie eigentlich eine bare Selbstverständlichkeit sind, nämlich Abschreibungen auf den Kapitalstock, empfangene Finanzhilfen für investive Zwecke, Veräußerungserlöse und Desinvestitionen. Eine Korrektur der gesamtstaatlichen Investitionssumme um diese „scheinbaren Investitionen“ und „vergessenen Abzüge“ ergibt, dass sich der Staat seit dem Jahr 2003 überhaupt nicht mehr hätte verschulden dürfen, denn seither hat er keine Netto-Sachinvestitionen mehr vorgenommen.

Ein spezielles Schlupfloch hat sich die Bundesregierung mit der Behauptung eingerichtet, bei der Kreditfinanzierung im Haushaltsvollzug nicht an die Summe der veranschlagten Investitionen gebunden zu sein. Auch die Behauptung, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört sei, ist nach überwiegender Ansicht wiederholt nur zu dem Zweck vorgebracht worden, um die investitionsbezogene Kreditgrenze überschreiten zu dürfen. Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht geeignet, dieser Praxis einen Riegel vorzuschieben. Schließlich bezieht sich die Kreditfinanzierungsgrenze lediglich auf die Neuverschuldung. Deshalb konnten fällige Kreditrückzahlun-



gen immer wieder mit sogenannten Anschlusskrediten finanziert und Tilgungen hinausgeschoben werden.

Wegen der machtpolitischen Vorteile, die eine unmerkliche Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben im Hinblick auf die Wiederwahl von Regierungen besitzt, muss davon ausgegangen werden, dass nach einer Schließung der genannten Schlupflöcher schon bald neue Schlupflöcher gesucht würden. Eine

Vorschlag zur Neufassung von Artikel 115 GG

Der Bund der Steuerzahler schlägt aufgrund einer Untersuchung seines Karl-Bräuer-Instituts die folgende Neufassung von Artikel 115 GG vor:¹

(1) Die Aufnahme von Krediten bedarf der Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen abgesehen von den folgenden Ausnahmen nicht der Deckung von Ausgaben dienen. Als Ausnahmen, die der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages bedürfen, kommen ausschließlich in Betracht:

■ Konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Der Antrag auf Kreditermächtigung hat darzulegen, in welchem Umfang konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen voraussichtlich anfallen. Dem Antrag sind Stellungnahmen der Bundesbank und des Sachverständigenrats beizufügen; gegebenenfalls hat die Bundesregierung im Antrag darzulegen, weshalb sie von diesen Stellungnahmen abweicht.

■ Ausgaben im Zusammenhang mit Katastrophen, Seuchen und Kriegen. Ausgenommen vom Verbot der Kreditaufnahme sind ferner Kassenverstärkungskredite, soweit sie nicht dauerhaft in Anspruch genommen werden.

(2) Die Einnahmen aus Krediten übersteigen im Falle konjunkturbedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen nicht 1,5 Prozent des Brutto-Inlandsprodukts; auf dieses Kreditvolumen sind die Entnahmen aus der Konjunktur-Ausgleichsrücklage anzurechnen.

(3) Die Kreditermächtigungen gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und können erneuert werden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme schließt die Verpflichtung zur zeitnahen planmäßigen Tilgung ein; sie beginnt in der Regel mit dem jeweils folgenden Haushaltsjahr.

(4) Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Erteilung von Kreditermächtigungen, die Verwendung von Kreditmitteln, die Tilgung von Altschulden oder der Einsatz von Kassenverstärkungskrediten von den Absätzen 1 bis 3 abweicht, ist im laufenden Haushalt ein Überschuss zu erzielen, der zumindest dem Umfang des unzulässig in Anspruch genommenen Kredits entspricht.

¹ Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Heft 99 der Schriftenreihe, 2006. Eine aktualisierte Kurzfassung dieser Schrift ist im Februar 2007 erschienen.

verlässliche, dauerhaft wirksame Beschränkung der Kreditfinanzierung erfordert eine Regelung, die den Ausnahmecharakter der Kreditfinanzierung hervorhebt und weniger manipulationsanfällig ist als die geltende Kreditgrenze.

*Zu (1): Grundsätzliches Verbot
der Kreditfinanzierung öffentlicher Haushalte*

In Satz 1 wird das Kreditbewilligungsrecht festgeschrieben, das ebenso wie das Haushaltsbewilligungsrecht zu den „Königsrechten“ des Parlaments zählt. Satz 2 enthält das qualifizierte Verbot der Kreditfinanzierung, Satz 3 die beiden zulässigen Ausnahmen von diesem Verbot.

Der Entwurf verwendet die Rechtsfigur eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt. Ein solches Verbot bringt die Unzulässigkeit einer fortgesetzt hohen Staatsverschuldung unmissverständlich zum Ausdruck, während die geltende Regelung so missverstanden werden kann, als ob die Staatsverschuldung diesseits der Kreditgrenze und in den Ausnahmefällen grundsätzlich und unbegrenzt zulässig ist. Der Entwurf beruht ferner auf der Einsicht, dass die Übertragung des privatwirtschaftlichen Investitionskalküls auf die öffentlichen Investitionen im Grunde genommen verfehlt ist. In der Regel ist nämlich weder die Selbstfinanzierung öffentlicher Investitionen noch die Generationengerechtigkeit ihrer Kreditfinanzierung gewährleistet. Hinzu kommt, dass auch dann Generationengerechtigkeit hergestellt wird, wenn jede Generation „ihre“ Investitionen in vollem Umfang selbst finanziert. Schließlich berücksichtigt der Entwurf die Erfahrung, dass die geltende Kreditgrenze vor allem wegen ihres Investitionsbezugs in hohem Maße manipulationsanfällig ist. Eine dauerhaft unwirksame Kreditgrenze ist jedoch rechtspolitisch nicht zu verantworten. Denn der Leerlauf einzelner Verfassungsvorschriften betrifft nicht nur deren Regelungsbereich, sondern fügt der Verfassung insgesamt Schaden zu. Es ist also schon um der Verfassung willen geboten, die missbrauchsanfällige Kreditgrenze abzuschaffen und durch eine wirksame Neuregelung zu ersetzen.

Das vorgeschlagene Kreditverbot wird aber nicht nur wegen des Verzichts auf einen Investitionsbezug weniger manipulationsanfällig sein. Im Unterschied zum geltenden Recht soll es unmittelbar auch für dauerhaft in Anspruch genommene Kassenverstärkungskredite gelten, die eigentlich der Überwindung kurzfristiger Liquiditätsengpässe dienen. Ferner sieht der Entwurf vor, dass jede Kreditaufnahme mit einer Verpflichtung zur Tilgung verbunden wird. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass eine der beiden ausdrücklichen Ausnahmen vom Kreditverbot, nämlich die Kreditfinanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit Katastrophen, Seuchen und Kriegen, offensichtlich nicht manipulationsanfällig ist, denn niemand wird die genannten Ausnahmetatbestände nur deshalb herbeiführen, um das Kreditverbot umgehen zu können. Ferner trifft der Entwurf in Absatz 1 und 2 Vorsorge dagegen, dass mithilfe der Ausnahmeregelung für konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen das Kreditverbot umgangen wird. Im Einzelnen gehören zu diesen Vorkehrungen die generelle Einführung der Zweidrittelmehrheit für Kreditermächtigungen (Absatz 1), ferner verschärfte Darlegungs- und Begründungspflichten für die Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunkturbedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen (Absatz 1) sowie insbesondere eine prozentuale Obergrenze für diese Kreditaufnahme in Höhe von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Absatz 2). Schließlich dürfte auch die Verpflichtung zur Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage dem Missbrauch der Ausnahmeregelung entgegenwirken (Absatz 2).

Satz 3 des Entwurfs enthält das neue Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Ermächtigung zur Kreditaufnahme. Die hohe Hürde der qualifizierten Mehrheit erscheint schon deshalb erforderlich, weil eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Kreditfinanzierung einer Verfassungsänderung nahekommt, für die das Grundgesetz in Artikel 79 Absatz 2 GG eine Zweidrittelmehrheit voraussetzt (allerdings nicht nur im Bundestag, sondern auch im Bundesrat). Ferner ist zu bedenken, dass die Opposition mit den Schulden der Vorgänger-Regierungen leben muss, sobald sie selbst die Regierung stellt, sodass es nur angemessen ist, ihr einen begrenzten Einfluss auf die Kreditfinanzierung von Bundesausgaben in den verbleibenden Ausnahmefällen einzuräumen. Zudem ist anzunehmen, dass die jeweilige Opposition ihre Zustimmung zu zweifelhaften Kreditverwendungen, etwa zu Wahlkampfzwecken, mit ihren Stimmen versagen wird, sofern diese zur Erreichung des Quorums benötigt werden.

*Erste Ausnahme:
Ausgleich konjunktureller Mindereinnahmen und Mehrausgaben*

Jene Kreditfinanzierung, die einem begrenzten Ausgleich von konjunkturbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen dient, sollte auch dann als Ausnahme zulässig sein, wenn ansonsten die Kreditfinanzierung von Verfassungen wegen verboten ist. Da dieser Ausgleich wachstums- und stabilitätspolitisch günstig einzuschätzen ist, dürfte er gemäß Artikel 109 Absatz 2 GG sogar geboten sein. Die Einrichtung einer Konjunkturausgleichsrücklage kann zudem bewirken, dass nur vorübergehend auf den Kapitalmarkt zurückgegriffen werden muss.

Die Darlegungs- und Begründungspflichten, die zurzeit in § 18 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung enthalten sind, haben sich als unzureichend erwiesen und sollten deshalb in einer verschärften Fassung in die Neuregelung des Artikels 115 GG aufgenommen werden. Insbesondere sollte allein die Bundesregierung zur Feststellung berechtigt sein, dass konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben anfallen. Zugleich sollte sie verpflichtet sein, zuvor Stellungnahmen der Bundesbank und des Sachverständigenrats einzuholen und darzulegen, inwieweit und warum sie von ihnen abweicht. Wird ein unabhängiger Finanzstabilitätsrat eingerichtet, sollte diesem die Feststellung und die Bezifferung der konjunkturbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen obliegen. Der Feststellung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ seitens der Bundesregierung bedarf es jedenfalls nicht mehr.

*Zweite Ausnahme:
Finanzierung eines unvorhersehbaren Finanzbedarfs*

Der Staat muss ausnahmsweise auf die Kreditfinanzierung zurückgreifen dürfen, wenn sie wegen unvorhersehbarer, umfangreicher sowie schnell zu erbringender (Geld-)Leistungen schlechterdings nicht zu umgehen ist. Für diesen Fall sieht der Entwurf vor, dass das grundsätzliche Verbot der Kreditfinanzierung eine zweite Ausnahme zulassen soll. Voraussetzung sollte sein, dass der Kreditbedarf im Zusammenhang mit Katastrophen, Seuchen und Kriegen auftritt. Die neue Regelung sollte allerdings abschließende Wirkung besitzen, das heißt andere Fälle eines unvorhersehbaren, unabweisbaren Finanzbedarfs wären damit von der Kreditfinanzierung ausgeschlossen. Der Staat ist nicht daran gehindert, zur finanziellen Deckung eines unvorhersehbaren und unabweisbaren Finanzbedarfs eine Rücklage einzurichten. Ferner sollte das Kreditver-

bot auch für die dauerhaft in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite gelten, damit diese Ausnahme nicht an Bedeutung gewinnt.

Zu (2): Prozentuale Obergrenze, Konjunkturausgleichsrücklage

Die Kreditfinanzierung im konjunkturbedingten Ausnahmefall wird bereits dadurch begrenzt, dass sie lediglich dem Ausgleich konjunkturbedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen dienen darf. Um einem Missbrauch dieser Ausnahmeregelung durch eine übermäßige Veranschlagung solcher Mehrausgaben und Mindereinnahmen vorzubeugen, sollte zusätzlich eine prozentuale Obergrenze in Artikel 115 GG aufgenommen werden. Sie sollte für den Bund höchstens 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Die gleiche Höchstgrenze sollte auch für die Länder insgesamt und einschließlich der Gemeinden gelten. In diesem Fall würde die prozentuale Obergrenze gesamtstaatlich drei Prozent des BIP betragen und mit der Maastricht-Grenze übereinstimmen. Damit würde erreicht, dass die Kreditaufnahme selbst dann, wenn sie zulässigerweise zum Ausgleich von konjunkturbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen eingesetzt wird, in keinem Fall die Maastricht-Grenze überschreitet.

Der Bund und die Länder sind bereits nach geltendem Recht dazu verpflichtet, Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden (Artikel 109 Absatz 2 GG in Verbindung mit § 5 Absatz 3 im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz). Sie dienen dazu, im Konjunkturaufschwung konjunkturrell bedingte Steuermehreinnahmen zurückzulegen. So kann bei schlechter Konjunktur die Kreditfinanzierung von Bund und Ländern begrenzt werden. Diese Verpflichtung sollte aktiviert werden. Solange allerdings der Schuldenstand über der gemeinschaftsrechtlichen Grenze von 60 Prozent des BIP liegt, sollten die konjunkturrell bedingten Mehreinnahmen zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

Zu (3): Ermächtigungsdauer, Tilgungsplan

Die enge zeitliche Begrenzung der Kreditermächtigung soll die gezielte Ansammlung von Restkredit-Ermächtigungen verhindern, die dem Bundesfinanzminister die Kreditfinanzierung von (Nachtrags-)Haushalten ohne Kreditbewilligung durch das Parlament erlauben und damit das parlamentarische Haushaltsbewilligungsrecht aushöhlen. Zudem sollten auch die Vorschriften über die Tilgung von Krediten neu gefasst werden. Damit die Tilgungsverpflichtung nicht leer läuft, sollte sie zur Voraussetzung für jede Kreditaufnahme gemacht werden. Zusammen mit der Ermächtigung zur Kreditaufnahme sollte ein verbindlicher Tilgungsplan verabschiedet werden, in dem sich der Bund (das Land) verpflichtet, entsprechende Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften. Zudem sollte der Tilgungsplan vorsehen, dass die Tilgung der Kredite mit dem Folgejahr einsetzt, ausgehend davon, dass die Anpassung des Haushalts und die Tilgung von Notfall-Krediten mit einer Verzögerung von einem Jahr durchaus in Gang gebracht werden kann.

Zu (4): Sanktionen

Damit die Kreditgrenze künftig weniger häufig missachtet wird, sollte sie mit spürbaren Rechtsfolgen verbunden werden oder sollte sich jedenfalls nicht mehr „rechnen“. Derartige Vorkehrungen können – ebenso wie das Quorum der qualifizierten Mehrheit – nicht zuletzt auch zur Gleichheit der Wahlchan-

cen beitragen. Allerdings dürften individuelle Schadenersatzansprüche aus einer übermäßigen Kreditfinanzierung gegenwärtig noch nicht durchsetzbar sein. Der Entwurf sieht deshalb finanzielle Sanktionen vor, wie sie ähnlich im EU-Recht wirksam werden, wenn die Defizitgrenze erheblich und dauerhaft überschritten wird.

Grundlage solcher Sanktionen sollte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sein, dass die Kreditfinanzierung eines bestimmten Haushalts ganz oder teilweise unzulässig war. Dasselbe Gericht sollte auch die Sanktion festsetzen. Sie sollte darin bestehen, dass die unzulässige Kreditaufnahme haushaltswirtschaftlich mindestens rückgängig gemacht wird, indem zum Beispiel die Kreditobergrenze des laufenden Haushalts um den (mehrfachen) Betrag der unzulässigen Kreditfinanzierung verringert oder ein zusätzlicher Überschuss in dieser Höhe erwirtschaftet und zur Schuldentilgung verwendet wird. Dass diese finanzielle Sanktion auch ehemalige Oppositionsfraktionen treffen könnte, ist durchaus vertretbar. Denn mit der Einführung der Zweidrittelmehrheit würde auch die Opposition regelmäßig an der Kreditermächtigung beteiligt sein.

Ergänzende Maßnahmen

Die begrenzende Wirkung des Schuldenverbots sollte mithilfe abstützender Maßnahmen sichergestellt werden. Der Bund der Steuerzahler hält es insbesondere für erforderlich, ein Antragsrecht zum Bundesverfassungsgericht für den Rechnungshof einzuführen. Gegenwärtig kann der Bundestag die Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts nicht höchstrichterlich prüfen lassen, weil dazu eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Zudem sollte ein unabhängiger Finanzstabilitätsrat eingerichtet werden. Zu seinen Aufgaben sollten insbesondere die Überwachung der Haushaltsentwicklung sowie die Bestimmung der konjunkturbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen gehören. ■

Ein pauschales Verbot wäre unzureichend

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:
Auszug aus der Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ vom März 2007
im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*

■ Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben (...) gezeigt, dass Artikel 115 Grundgesetz in der gegenwärtigen Auslegung und Haushaltspraxis (...) in seiner verschuldungsbegrenzenden Wirkung weitgehend wirkungslos ist.

Die wesentlichen Gründe für dieses Versagen sind die folgenden:

■ Der Investitionsbegriff ist deutlich zu weit gefasst. Er verzichtet beispielsweise auf die Gegenrechnung von Abschreibungen und Privatisierungserlösen, so dass eine Nettokreditaufnahme selbst dann zulässig sein kann, wenn das staatliche Vermögen abnimmt.

■ Die Ausnahme Klausel einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die im Prinzip eine stabilisierende Wirkung der Finanzpolitik in einem konjunkturell ungünstigen Umfeld erlaubt, hat sich als zu unpräzise und nicht justizierbar erwiesen, so dass sie viel zu häufig in Anspruch genommen wurde.

■ Selbst offensichtliche Verstöße können nicht oder nur mit sehr großer Verzögerung geahndet werden. Mit Blick auf die disziplinierende Wirkung von Sanktionen hat sich bisher selbst der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt trotz aller Kritik an der Ausgestaltung als die immer noch weitaus wirksamere Regel erwiesen.

Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat ein modular aufgebautes Konzept für eine sinnvolle und wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung entwickelt. Die vorgeschlagene Begrenzung ist sinnvoll, weil sie, anknüpfend am richtigen Grundgedanken des Artikel 115 Grundgesetz, Staatsverschuldung nicht pauschal verbietet, sondern auf die Finanzierung von das öffentliche Vermögen erhöhenden Investitionen (Modul 1) und auf die Glättung kurzfristiger Einnahmeschwankungen (Modul 2) beschränkt. Wirksam wird sie durch ein darauf abgestimmtes Regelwerk (Modul 3), das im Normalfall die Einhaltung der in den beiden ersten Modulen entwickelten Verschuldungsbegrenzung sicherstellt und gleichwohl erfolgte Verstöße sanktioniert. (...) Zweckmäßig ist dabei, die Länder im Grundgesetz zu verpflichten, in ihre eigenen Verfassungen Kreditlimitierungen aufzunehmen, die der Verschuldungsbegrenzung des Bundes entsprechen.

Modul 1: Die Goldene Regel – Langfristige objektbezogene Verschuldungsbegrenzung

Dieses Modul hält grundsätzlich an der in Artikel 115 Grundgesetz verankerten, durch intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen gut begründeten investitionsorientierten Verschuldung fest. Es repräsentiert den „distributiven Arm“ des Vorschlags. Allerdings muss der geltende Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens korrigiert werden: Abschreibungen sind herauszurechnen, da Ersatzinvestitionen nicht zu einer Erhöhung des staatlichen Reinvermögens führen, Einnahmen aus Desinvestitionen wie zum Beispiel Privatisierungserlöse sind gegenzurechnen und Doppelzählungen bei verschiedenen Gebietskörperschaften zu vermeiden, so dass in der Summe nur eigenfinanzierte Nettoinvestitionen über Kredite finanziert werden dürfen. (...)

Da das Humankapital, die Summe aller Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Bevölkerung, eine wichtige Produktivkraft ist, spricht zunächst nichts dagegen, Ausgaben, die den Humankapitalbestand der Bevölkerung erhöhen, zu den Investitionen zu zählen, bei denen nach Maßgabe der Goldenen Regel der Finanzpolitik eine Kreditfinanzierung zulässig wäre. Klar ist allerdings, dass es auch hier nur auf die Differenz von Bruttoinvestitionen und Abschreibungen, eben die Nettoinvestitionen, ankommt. Berechnungen zur Entwicklung des Humankapitalbestands deuten darauf hin, dass die Abschreibungen derart hoch sind, dass es im Ergebnis bei der Beschränkung der Kreditfinanzierung auf Sachinvestitionen im Bildungsbereich bleiben kann. Die Personalausgaben für Bildung fallen daher nicht unter die über Kredit zu finanzierenden Ausgaben. (...)

*Modul 2: Die Schuldenschanke –
Grenzen für die kurzfristige Verschuldung*

Dieses Modul ist der „allokative Arm“ des Vorschlages und ersetzt die – zu streichende – Ausnahmeregel des Artikel 115 Grundgesetz (Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts). Die Schuldenschanke begrenzt die Neuverschuldungsmöglichkeiten, ohne das Wirken der automatischen Stabilisatoren im öffentlichen Haushalt zu verhindern oder den finanzpolitischen Handlungsspielraum in ökonomisch nicht begründbarer Weise einzuengen, und besteht aus der Kombination einer Ausgabenregel und eines Ausgleichskontos.

Die Ausgabenregel knüpft im Sinne einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik den Ausgabenpfad einer Gebietskörperschaft an die trendmäßige, das heißt konjunkturbereinigte, Entwicklung der regulären Einnahmen. Die Bindung an die Einnahmen verhindert, dass Ausgaben einer Gebietskörperschaft dauerhaft durch Neuverschuldung finanziert werden, während die Konjunkturbereinigung das ungehinderte Wirken der automatischen Stabilisatoren und somit eine passiv antizyklische Politik gewährleistet. (...)

Von dieser Ausgabenregel darf in Ausnahmesituationen abgewichen werden, etwa im Fall von Naturkatastrophen oder einmaligen Ereignissen wie der deutschen Vereinigung sowie – allerdings nur vom Bund – im Fall von genau definierten Rezessionen. Denn in diesen Fällen wäre eine Steuerfinanzierung entweder mit unverträglich hohen Belastungen der gegenwärtigen Generationen verbunden oder würde stark prozyklisch wirken. Aber auch neben solchen außergewöhnlichen Ereignissen ist es sinnvoll, der Politik gewisse Möglichkeiten zuzugestehen, bei der Haushaltsaufstellung oder im Haushaltsvollzug vom einnahmeorientierten Ausgabenplafond abzuweichen. Mögliche Gründe für ein Abweichen bei der Haushaltsplanung oder im Haushaltsvollzug können entweder konjunkturpolitisch begründete diskretionäre Eingriffe sein, die eine über die automatischen Stabilisatoren hinausgehende Glättung des Konjunkturzyklus bezwecken, oder aber Mindererinnahmen oder Mehrausgaben, die bei der Umsetzung grundlegender Reformen, wie zum Beispiel einer Unternehmenssteuerreform, während einer Übergangsphase anfallen können. (...)

Ein Ausgleichskonto, das zweite Element der Schuldenschanke, dient dazu, das offensichtliche Spannungsverhältnis zwischen einer strikten Ausgabenregel auf der einen und der Notwendigkeit eines gewissen diskretionären politischen Handlungsspielraums auf der anderen Seite zu lösen. Dieses Ausgleichskonto stellt ein virtuelles Konto dar, auf dem die Abweichungen der in der Haushaltsrechnung festgestellten tatsächlichen von den als zulässig eingestuften Finanzierungssalden verbucht werden. Da die konjunkturbedingten Finanzierungsdefizite als Folge des Wirkens der automatischen Stabilisatoren die investitionsorientierte Verschuldung sowie die Kreditaufnahme im Fall von Naturkatastrophen und schweren Rezessionen nicht auf diesem Konto verbucht werden, verbleiben im Wesentlichen zwei Kategorien von Verbuchungen: zum einen im Haushaltsvollzug auftretende Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse aufgrund von Schätzfehlern, zum anderen kurzfristige Finanzierungsdefizite aufgrund diskretionärer Eingriffe. Die mit diesen Finanzierungsdefiziten einhergehenden Belastungen des Ausgleichskontos werden temporär hingenommen, sie müssen aber spätestens, wenn die Grenze des Ausgleichskontos erreicht ist, wieder abgebaut werden. Das Ausgleichskonto stellt sozusagen das protokollarische Gedächtnis für ein Abweichen vom Ausgabenplafond und damit für die „Sünden“ und Fehler der

Vergangenheit dar; gleichzeitig ist es ein Frühwarnsystem für anhaltende Abweichungen von der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik.

Für die Obergrenze des Ausgleichskontos gibt es keine eindeutigen objektiven Kriterien; die Bemessung stellt daher letztlich eine Wertentscheidung dar. Einen gewissen Anhaltspunkt bei der Wahl der Obergrenze bieten die in den retrospektiven Berechnungen ermittelten maximalen Belastungen infolge von Schätzfehlern: Angesichts der Zeitspanne zwischen der Haushaltsaufstellung und Haushaltsrechnung spricht einiges dafür, dieses Konto so zu bemessen, dass es, ausgehend von einem ausgeglichenen Ausgleichskonto, in zwei aufeinander folgenden Jahren allein durch Schätzfehler nicht zu einem Überschreiten der Obergrenze kommt. Auf der Basis dieser Überlegungen sollten die Ausgleichskonten von Bund und Ländern so bemessen werden, dass sie sich in der Summe auf 2 vom Hundert des nominalen Bruttoinlandsprodukts belaufen, wovon jeweils 1 vom Hundert auf den Bund und die Ländergesamtheit entfallen. (...)

Modul 3: Verfahrensregeln und Sanktionen

Regeln verlieren ihre verhaltensnormierende Wirkung, wenn Verstöße nicht sanktioniert werden. Daher ist es unverzichtbar, die einnahmeorientierte Ausgabenpolitik um Sanktionsmechanismen zu ergänzen. Anknüpfungspunkt ist die Belastung des Ausgleichskontos. Für Bund und Länder gleichermaßen muss gelten, dass ein Haushaltsgesetz, welches eine Verschuldung vorsieht, die über dem Volumen der Nettoinvestitionen der jeweiligen Körperschaft liegt oder die zu einem Überziehen des Ausgleichskontos führt, unmittelbar gegen die Verfassung verstößt. Ein solches Haushaltsgesetz darf weder erlassen, ausgefertigt und verkündet noch vollzogen werden.

Neben Regeln, die nach Möglichkeit ein Inkrafttreten von Haushaltsgesetzen verhindern, die gegen die Goldene Regel (Modul 1) oder die Schulden-schranke (Modul 2) verstoßen, sind zusätzlich wirksame Sanktionen bei einer eingetretenen und festgestellten Überschreitung des Ausgleichskontos erforderlich. Zu unterscheiden ist hier, ob eine Überschreitung erstmalig vorliegt oder bereits in den Vorjahren auftrat. Wird nun eine – angesichts der recht großzügigen Bemessung des Ausgleichskontos eher selten zu erwartende – erstmalige Überschreitung konstatiert, ist vorzusehen, innerhalb von acht Wochen einen Ergänzungshaushalt zum laufenden Etat zu erstellen, der in den verbleibenden Monaten des Jahres mindestens eine anteilige Rückführung des die Obergrenze überschreitenden Fehlbetrages vorsieht. Der im Laufe des Jahres zu verabschiedende reguläre Haushalt für das folgende Jahr muss dann zwingend die Rückführung der verbleibenden Überschreitung der Obergrenze gewährleisten.

Wird hingegen das Ausgleichskonto in zwei aufeinanderfolgenden Jahren überzogen, dann sollten verschärfte Sanktionen greifen. Für den Bund könnte ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld erhoben werden, mit einer expliziten Bindung des Aufkommens aus diesem „Schuldensoli“ an eine Rückführung des Ausgleichskontos. Analog wären bei den Ländern Zuschläge zur Grunderwerbsteuer vorzusehen, mit denen das Ausgleichskonto zurückzuführen wäre. (...) ■



Eine praktikable Schuldenbegrenzung aus Ländersicht

*Gerhard Stratthaus, MdL
Finanzminister des Landes Baden-Württemberg*

■ Ein moderner Staat hat vielfältige Aufgaben. Er ist für innere und äußere Sicherheit, Infrastruktur, Krankenhäuser, Verwaltung und Gerichtsbarkeit, Schulen und Hochschulen zuständig. Allein die Position „sozialer Ausgleich“ umfasst im Bundeshaushalt mehr als die Hälfte der gesamten Ausgaben. Allerdings reichen die Einnahmen durch Steuern und Abgaben meist für die Finanzierung der Ausgaben nicht aus. Ein solches Defizit kann durch Kreditaufnahme finanziert werden. Vorübergehend ist dies zur Überbrückung von Engpässen auch problemlos möglich. Ein Problem entsteht erst, wenn Kredite über mehrere Jahre aufgenommen werden und kein Schuldenabbau erfolgt. Dann wächst der Schuldenstand immer mehr an. Zinseffekte verstärken die Problematik. Von Schuldentilgung ist nicht die Rede.

Im Nachkriegs-Deutschland begann die Staatsverschuldung schleichend. Nach der Währungsreform 1948 hatten wir in Deutschland mit den Staatsfinanzen einen guten Start. Aufgrund der Inflationserfahrungen der Vergangenheit fühlten sich die zuständigen Institutionen einer restriktiven Finanzpolitik verpflichtet. Für *Ludwig Erhard* war die Haushaltsdisziplin eine Voraussetzung für Geldwertstabilität. In den 1950er Jahren wurden sogar Überschüsse erwirtschaftet. Heute hat sich das Blatt gewendet: Die öffentlichen Haushalte stehen vor einem Schuldenberg von 1,5 Billionen Euro. Dies ist eine dramatische Entwicklung. Hierfür tragen wir alle die Verantwortung. Hier müssen wir daher auch gemeinsam gegensteuern. In den letzten Jahren fühlen sich nicht mehr nur die Finanzminister verpflichtet, auf die Gefahren der Verschuldung aufmerksam zu machen. Wir haben jetzt die Pflicht, aber auch die Chance, für die nachfolgenden Generationen die Nullverschuldung zu erreichen und dauerhaft zu halten.

Baden-Württemberg: Ab 2008 keine neuen Schulden mehr

Bereits in der Koalitionsvereinbarung vom Mai 2006 hat die Regierung von Baden-Württemberg die Konsolidierung des Landeshaushalts als ein zentrales politisches Ziel dieser Legislaturperiode festgelegt. Alle finanzpolitisch relevanten Vorhaben und Beschlüsse standen daher zunächst unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit.

Ursprünglich war vorgesehen, im Jahre 2011 einen Haushalt ohne neue Schulden vorzulegen. Mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 haben wir den Grundstein für das Erreichen dieses Ziels gelegt. Obwohl sich während der Planaufstellung im Laufe des Jahres 2006 bereits verbesserte Steuereinnahmen abzeichneten, haben wir mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 die Sparpolitik der letzten Jahre fortgesetzt.

Auch wenn dabei so mancher schmerzhaft Einschnitt unvermeidlich war, haben wir stets großen Wert auf die Verständigung mit den Betroffenen gelegt. So konnten im Dialog mit den Kommunen bis zum Jahr 2010 erhebliche Abstriche bei den Zuweisungen an die Gemeinden vereinbart werden. Wir haben bei den Sonderzahlungen der Beamten und Versorgungsempfänger gekürzt.

Außerdem mussten die Ressorthaushalte erneut einen Beitrag zum Sparen leisten. Durch Solidarpakte im Hochschulbereich und beim Sport konnte für mehrere Jahre eine hohe Planungssicherheit und eine Begrenzung der Ausgaben erreicht werden.

Die gute Konjunktur und die deutlich steigenden Steuereinnahmen seit 2006 bescherten uns das „Glück des Tüchtigen“. Die Mehreinnahmen ermöglichen es nun im Nachtragshaushalt bereits im Jahr 2008, die Nettokreditaufnahme von bisher noch vorgesehenen 750 Millionen Euro auf Null abzusenken. Somit werden wir zum ersten Mal seit 36 Jahren wieder einen Haushalt ohne neue Schulden aufstellen.

Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung

Das Erreichen der Nullverschuldung im nächsten Jahr ist ein schöner Erfolg für uns. Entscheidend wird aber sein, ob wir die Nullverschuldung auch auf Dauer einhalten können. Daran arbeiten wir mit Nachdruck.

Aus den Mehreinnahmen des Jahres 2007 bilden wir für verschiedene, bereits heute absehbare Haushaltsrisiken der nächsten Jahre, Rücklagen. Wir treffen dabei Vorsorge für die zu erwartenden Einnahmeausfälle durch die Unternehmensteuerreform und für das große Infrastrukturprojekt „Baden-Württemberg 21“. Vor allem aber sorgen wir für die Zukunftsbelastungen durch die steigenden Pensionszahlungen vor: Wir richten einen Versorgungsfonds ein, den wir zunächst mit einem Kapitalstock von 500 Millionen Euro ausstatten und in den nächsten Jahren weiter ausbauen werden.

Wir werden das bereits mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2007 beschlossene grundsätzliche Verschuldungsverbot in der Landeshaushaltsordnung – statt wie bisher vorgesehen – nicht erst zum 1. Januar 2011, sondern bereits zum 1. Januar 2008 in Kraft setzen. Eine Kreditaufnahme ist demnach nur noch in besonders zu begründenden Ausnahmefällen zulässig. Damit unterstreichen wir unseren Willen zur dauerhaften Einhaltung der Nullverschuldung ab 2008. Außerdem ist dies bundesweit ein Zeichen für strengere Verschuldungsregeln.

Schuldenbegrenzung im Rahmen der Föderalismusreform II

Im Rahmen der Föderalismusreform II wollen wir für eine dauerhaft tragfähige Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern nach den Grundsätzen der Eigenverantwortung und der Selbsthilfe sorgen. Hier haben wir zum ersten Mal die Chance, eine wirksame Schuldenbegrenzung auf allen Ebenen durchzusetzen. Wir müssen diese Chance nutzen, um die negativen Auswirkungen der Schuldenspirale in Zukunft zu vermeiden.

Die Dimension des Problems der heutigen Staatsverschuldung wird anhand einiger Zahlen deutlich. Die Schulden des Bundes übersteigen mit 935 Milliarden Euro das Volumen des Haushalts um das Dreifache. Die Zinsausgaben stellen den drittgrößten Posten im Budget dar. Wir haben in Baden-Württemberg zwar eine günstigere Ausgangslage. Dennoch betragen die Schulden des Landes 41 Milliarden Euro. Dafür bezahlen wir jährlich rund zwei Milliarden Euro Zinsen. Wir setzen uns also auch aus Eigennutz für eine wirksame Schuldenbegrenzung ein.

Eine solche Schuldenbegrenzung muss an den Ursachen der Verschuldung ansetzen. So besitzen die Länder nicht die Möglichkeit, in nennenswertem Umfang eigenständig über ihre Steuereinnahmen zu bestimmen. Zurzeit ist der einfachste Weg an Geld zu kommen, die Aufnahme von Krediten. Daher müssen die Länder mehr Möglichkeiten bekommen, um ihre Einnahmen selber zu gestalten. Denkbar wären Zu- und Abschlagsrechte auf verschiedene Steuerarten.

Das Gleiche gilt für die Ausgaben: Sie sind in vielen Fällen durch Bundesgesetze festgelegt. Auch hier muss mehr von den Ländern selbst bestimmt werden können. Ein Schritt ist die seit der Föderalismusreform I neue Zuständigkeit der Länder für die Besoldung ihrer Beamten. Ein weiterer Schritt könnte die Möglichkeit sein, Ausgabenstandards selber festzulegen. Außerdem muss die bisher nicht sanktionierte Kreditaufnahme konkreteren und strengeren Begrenzungen unterworfen werden als die bisherige Bindung an die Höhe der Investitionsausgaben nach Artikel 115 Grundgesetz.

Dieser zweigleisige Reformansatz kann den „einfachen“ Ausweg der Kreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Leistungen verhindern. Zur Deckung von Haushaltslücken müssten vielmehr unpopuläre Steuererhöhungen oder wirksame Sparmaßnahmen durchgesetzt werden. Dadurch würde dem Bürger der Zusammenhang zwischen staatlichen Leistungen und deren Finanzierung deutlicher werden. Er könnte dies auch bewusst politisch über seine Wahlentscheidung honorieren oder sanktionieren.

Ausgestaltung einer Schuldenbegrenzung

Die wichtigste und erste Komponente einer wirksamen Schuldenbegrenzung ist ein explizites Verschuldungsverbot in den jeweiligen Landesverfassungen sowie im Grundgesetz. Dies wäre ein klares Signal für den politischen Willen zur Schuldenbegrenzung.

Die bisherige Bindung der Kreditaufnahme an die Investitionen sollte modifiziert werden. Hier bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten und buchungstechnische Gestaltungsmöglichkeiten, die auch unberechtigte Kreditaufnahmen ermöglichen. Ein Ansatz wäre die Streichung der Investitionsbindung, da sie intransparent und weitgehend wirkungslos ist.

Im Idealfall müssen wir in keinem Jahr mehr neue Schulden aufnehmen. Allerdings ist eine punktgenaue, strikte jährliche Neuverschuldung von Null zu unflexibel. Wir müssen auch in Notfällen, wie zum Beispiel Naturkatastrophen, handlungsfähig bleiben. Dennoch darf auch bei einer solchen Regelung das Ziel der Nullverschuldung nicht aus dem Auge gelassen werden. Daher sollte der Ausgleich mittelfristig innerhalb eines Konjunkturzyklus erreicht werden. Dadurch stabilisiert sich die absolute Schuldenhöhe und die Schuldenquote geht zurück.

Allerdings sollte auch die Höhe des flexibel für Notfälle einsetzbaren Verschuldungspotenzials beschränkt bleiben. Den Ländern könnte ein Polster in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes ihres Haushaltsvolumens zugewilligt werden, mit dessen Hilfe sie auf exogene Schocks reagieren können.

Zusammen mit dem in der Verfassung verankerten Verschuldungsverbot kann so gewährleistet werden, dass einerseits die absolute Verschuldung nicht weiter ansteigt und gleichzeitig die Politik Handlungsspielräume behält. Wenn diese Regelungen nicht eingehalten werden, muss das Konsequenzen haben. Mögli-

che Folgen könnten Zuschläge auf die Einkommensteuer in den Ländern sein. Das hätte den Vorteil, dass dem kritischen Haushalt zusätzliche Einnahmen zufließen. Gleichzeitig werden die Wähler direkt mit dem Verschuldungsproblem konfrontiert, da sie zur Zahlung des Steuerzuschlags herangezogen werden. Dadurch werden die Folgen des politischen Handelns unmittelbar transparent gemacht.

Ausblick

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte war noch nie so hoch. Wir erarbeiten in der Föderalismuskommission II eine tragfähige Lösung für das Problem. Wir haben hier die Chance, den Föderalismus zu stärken. Die unterschiedlichen Interessen in Bund und Ländern stellen uns dabei vor große Herausforderungen. Außerdem können wir das Problem der Staatsverschuldung das erste Mal im Ganzen angehen. Wir müssen diese Chance nutzen und wirksame Schuldenbegrenzungen einführen. Nicht zuletzt die nachfolgenden Generationen haben ein Recht auf eine nachhaltige, tragfähige Finanzpolitik in Bund und Ländern. ■

Das EU-Recht als Maßstab nehmen!

Prof. Dr. Ulrich Häde

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

■ Am 9. Juli 2007 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Bundeshaushalt 2004 mit dem Grundgesetz vereinbar war und insbesondere nicht gegen die in Artikel 115 Grundgesetz (GG) vorgesehene Grenze für die Kreditaufnahme verstoßen hat. Und das, obwohl im Haushaltsplan zunächst eine Nettokreditaufnahme von 29,3 Milliarden Euro und später im Nachtragshaushalt sogar von 43,5 Milliarden Euro veranschlagt war. Darf man sich über ein solches Urteil freuen? Ich war Prozessbevollmächtigter der Bundesregierung in diesem Verfahren und verliere ungern; deshalb habe ich mich gefreut. Meine Position war jedoch von vornherein: Die beteiligten Bundesorgane haben rechtmäßig gehandelt, aber das Recht ist dringend reformbedürftig.



Die besorgniserregende Höhe des Schuldenstandes der öffentlichen Hände, die demographische Entwicklung und vor allem die Pensionslasten lassen eine Fortsetzung des bisherigen Kurses nicht zu. Künftigen Generationen ist es nicht zuzumuten, für noch mehr Schulden aufkommen zu müssen. Verantwortliche Politik sucht deshalb nach einer effektiven Begrenzung der Staatsverschuldung.

Das geltende Recht ist ungeeignet

Nach Artikel 115 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen davon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das gilt seit Ende der 1960er Jahre. Die damalige

Verfassungsänderung sollte die staatliche Kreditaufnahme in den Dienst einer antizyklischen Konjunkturpolitik stellen. Das Ergebnis war ein massiver Anstieg der Schulden. Artikel 115 GG diente nicht als wirksame Bremse und war wohl auch nicht ernstlich als solche gedacht.

Die erste Große Koalition (1966 bis 1969) hat eine Vorschrift über die Kreditaufnahme hinterlassen, die sich als wirkungslos erwiesen und mehr geschadet als genutzt hat. Es ist die Aufgabe der derzeitigen Großen Koalition, den damaligen Fehler wieder auszubügeln.

Neuregelung als Aufgabe der Politik

Viele hätten es gern gesehen, wenn das Bundesverfassungsgericht genaue und bindende Vorgaben für eine Neuregelung gemacht hätte. Die Sehnsucht nach Hilfe aus Karlsruhe ging quer durch fast alle parteipolitischen Lager. Es waren vor allem die Haushaltspolitiker, die sich Schützenhilfe in der Auseinandersetzung mit den Fachpolitikern erhofften. Der Zweite Senat hat diese Hoffnungen in seinem Urteil vom 9. Juli 2007 enttäuscht. Und das ist gut so, denn Gestaltung ist Sache der Politik. Eine Neuregelung der Verschuldungsgrenze muss, wie im Grundgesetz vorgesehen, im Zusammenwirken von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat entstehen. Gefragt ist dabei vor allem die Legislative und nicht die Judikative. Die begrüßenswerte Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts schützt und stärkt die Gewaltenteilung und damit einen Grundpfeiler unserer staatlichen Ordnung.

Der Beitrag der Juristen

Wie stark sich Bund und Länder bei der Kreditaufnahme selbst beschränken wollen, ist eine politische Entscheidung, die die dafür vorgesehenen Organe zu treffen haben. Auf die Frage, welche Lösungen ökonomisch sinnvoll oder notwendig und politisch durchsetzbar sind, mögen Vertreter der Wirtschaftswissenschaften oder der Politikwissenschaft antworten. Der Jurist beschränkt sich auf die Aussagen, die die eigene Wissenschaft ermöglicht.

Die aktuellen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Staatsverschuldung sind Gegenstand der Diskussion. Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann und sollte sie ändern. Sie bieten daher keinen Maßstab für das künftige Vorgehen. Allerdings wollen einige Rechtswissenschaftler aus dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz der Herrschaft auf Zeit ein Verbot zumindest übermäßiger Verschuldung ableiten. Diese Überlegungen werden insbesondere mit den massiven Belastungen für künftige Generationen begründet. Das müsste dann aber auch für andere Weichenstellungen des Gesetzgebers gelten, die erhebliche Konsequenzen für spätere Generationen mit sich bringen. Man denke nur an die Entscheidungen zur friedlichen Nutzung der Atomenergie oder über die Einführung des Euro. Ich kann nicht erkennen, dass das Demokratieprinzip geeignet wäre, solchen stark zukunftsprägenden Festlegungen oder der Kreditfinanzierung des Staates handhabbare Grenzen zu setzen.

Orientierungspunkte im EG-Vertrag

Einen verbindlichen rechtlichen Maßstab für die Schuldenbegrenzung in Deutschland bietet aber das europäische Gemeinschaftsrecht. Es geht dem nationalen Recht vor und enthält in Artikel 104 des EG-Vertrags die Verpflichtung

tung der Mitgliedstaaten zur Haushaltsdisziplin. Diese Vorschrift verbietet übermäßige öffentliche Defizite. Als wichtige Orientierungspunkte dienen insoweit die Referenzkriterien für das Finanzierungsdefizit und den Schuldenstand des gesamten staatlichen Sektors. Das Defizit darf drei Prozent, der Schuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) eines Mitgliedstaates grundsätzlich nicht übersteigen.

Um die Einhaltung dieser Werte auch in konjunkturell weniger guten Zeiten sicherzustellen, haben sich die Mitgliedstaaten auf das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses verpflichtet. Darin kommt die alte Weisheit zum Ausdruck: „Spare in der Zeit, dann hast du in der Not.“ In schlechten Zeiten sinken die Steuereinnahmen und die Sozialausgaben steigen. Ökonomen sind sich einig, dass es schädlich wäre, in dieser Situation mit Einsparungen zu reagieren. Stattdessen will man die konjunkturell bedingten Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben als automatische Stabilisatoren wirken lassen. Aber nur, wer sich in besseren Zeiten finanzpolitischen Spielraum geschaffen hat, kann in der Not Kredite aufnehmen, ohne die europarechtlich vorgegebenen Grenzen zu übertreten.

Einem Mitgliedstaat, der gegen die europäische Haushaltsdisziplin verstößt, drohen hohe Geldbußen. Das gilt bisher allerdings nur theoretisch; denn der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister hat noch keinen Haushaltssünder – und es ist nicht lange her, dass Deutschland auch dazu gehörte – bestraft. Trotz solcher Durchsetzungsprobleme handelt es sich bei den europäischen Vorgaben aber um geltendes Recht.

Umsetzung in die Praxis

In der Praxis sind es drei Themen, die zusammen gehören und deshalb auch gemeinsam und zusammenhängend geregelt werden müssen. Es geht erstens darum, die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben umzusetzen. Zweitens brauchen wir einen Mechanismus, der extreme Haushaltsnotlagen in den Ländern verhindert. Und drittens ist eine Schuldenbremse zu konstruieren, die die Kreditfinanzierung längerfristig begrenzt. Der Respekt vor dem geltenden Gemeinschaftsrecht gebietet es, keine innerstaatlichen Regelungen zu erlassen, die – und sei es auch nur unter ungünstigen Bedingungen – gegen die europäische Haushaltsdisziplin verstoßen können. Daraus lassen sich die folgenden Vorschläge ableiten:

■ Aufteilung des maximal zulässigen Finanzierungsdefizits von drei Prozent des BIP auf Bund und Länder. Das Überschreiten der jeweiligen Schuldenquote gilt als Warnsignal im Hinblick auf mögliche Haushaltsnotlagen und führt zu Maßnahmen, die sicherstellen, dass das Defizit wieder zurückgeführt wird. Auf die Weise ließen sich die Einhaltung der europarechtlichen Haushaltsdisziplin und die Prävention von Haushaltsnotlagen miteinander kombinieren.

■ Die Aufnahme von Krediten ist nur bis zur Höhe der Nettoinvestitionen zulässig. Das erscheint allerdings nur vertretbar, wenn sichergestellt ist, dass die Definition des Investitionsbegriffs nicht ausgeweitet (zum Beispiel um Bildungs- oder Verteidigungsausgaben), sondern gegenüber dem derzeitigen Stand in der vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beschriebenen Weise¹ deutlich eingeschränkt wird.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden 2007 (www.sachverstaendigenrat.org), siehe in diesem Heft, Seiten 10 ff.

■ Eine investitionsbezogene nationale Schuldengrenze muss den Vorrang des Gemeinschaftsrechts beachten. Das gilt nicht allein im Hinblick auf die Drei-Prozent-Grenze, denn die europäische Haushaltsdisziplin zielt nicht in erster Linie auf die Einhaltung der Referenzkriterien, sondern auf den mittelfristigen Haushaltsausgleich oder gar einen Überschuss. Das spricht dafür, eine zusätzliche Verschuldungsgrenze für die Normalsituation zu definieren. Sie muss sicherstellen, dass Bund und Länder das Ausgleichsziel im Auge behalten. Liegen die Ausgaben für Nettoinvestitionen über dieser mit Blick auf das Gemeinschaftsrecht bestimmten Grenze, müssen sie anderweitig finanziert werden. Wenn die Investitionsausgaben niedriger sind, kann die nationale Verschuldungsregel sogar strenger sein als die europarechtlich abgeleitete.

■ Eine neue Verschuldungsregel muss im Grundgesetz verankert werden. Der Bundestag könnte dann mit Zustimmung des Bundesrates die erwähnten Schuldenquoten und die weitergehenden Grenzen der Kreditaufnahme festlegen. Die Beschränkung der Kreditaufnahme auf die Nettoinvestitionen sollte für Bund und Länder gelten und unmittelbar im Grundgesetz verankert werden. Die Länder sollten aber das Recht haben, strengere Grenzen beizubehalten oder neu einzuführen.

■ Will man die Kreditfinanzierung wirksam begrenzen, muss die Überschreitung der festgelegten Grenzen Kosten verursachen, die auf die Mehrheit der im Bundestag oder in den Landtagen versammelten Politiker abschreckend wirkt. Diese Überlegungen sprechen dafür, die neue Schuldenbremse durch wirksame Sanktionen abzusichern. Die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Pflicht, Steuerzuschläge zu erheben, könnte dazu geeignet sein. ■

■ Streikrecht

Über einen Streik müssen alle Betroffenen entscheiden

*Dr. Manfred C. Hettlage
Wirtschaftspublizist, München*



■ Im Grundgesetz, das am 23. Mai 1949 verabschiedet wurde, wird für jedermann und alle Berufe die Freiheit garantiert, zur Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Da die allgemeine Vereinigungsfreiheit schon durch Artikel 9 Absatz 1 Grundgesetz (GG) gewährleistet wird, muss man sich fragen, warum „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ das noch einmal ausdrücklich betont worden ist. Die Antwort liegt auf der Hand: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind Kartelle zur Beschränkung des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt, und diese Kartelle wollte der Parlamentarische Rat bei der Verabschiedung der Verfassung – um jeden Zweifel auszuschließen – vor einem Kartellverbot in Schutz nehmen.

Eine ganz andere Frage ist, ob man den beiden, sich antagonistisch gegenüberstehenden Kartellen – ähnlich wie bei einem Duell – die Waffen des Arbeitskampfes in die Hand geben soll, um die Entscheidung unter Anwendung von Gewalt herbeiführen zu können. Ursprünglich sollte ein Satz in das Grundgesetz aufgenommen werden, nach dem das Streikrecht im Rahmen der Gesetze anerkannt wird. Wie schon bei der Verabschiedung der Weimarer Verfassung konnten sich auch die Urheber des Grundgesetzes darauf aber nicht einigen.

Um den Streit der Meinungen zu überbrücken und die Verabschiedung des Grundgesetzes nicht zu gefährden, verständigte man sich darauf, den umstrittenen Satz aus der Abstimmungsvorlage zu streichen und damit die Streitfrage offen zu lassen.¹ Aus dem Wortlaut und aus der Entstehungsgeschichte des Artikel 9 Absatz 3 GG kann daher eine Verfassungsgarantie des Streikrechts nicht abgeleitet werden.²

Doch wurde die Verfassungstheorie von der Wirklichkeit schnell eingeholt und das Schweigen des Verfassungsgebers von den Gewerkschaften als Zustimmung zum Streik ausgelegt. Die höchstrichterliche Arbeitsgerichtsbarkeit, die erst 1954 wiedererrichtet wurde, folgte dem und setzte sich 1955 darüber hinweg, dass der Parlamentarische Rat die Frage offen lassen wollte. Nicht so das Bundesverfassungsgericht, das folgerichtig die Frage jahrzehntelang ebenfalls offen ließ und sich erst mit Entscheidung vom Juni 1991 dazu durchringen konnte, das Schweigen des Verfassungsgebers dann doch als ein unüberhörbares Machtwort für das Streikrecht umzudeuten.

¹ Vgl. Dieter Fuchs, Handbuch des Verfassungsrechts 1983, Seite 742.

² Andere Autoren sehen das anders, vgl. zum Beispiel Wolfgang B. Schönemann, Wirtschaftsprivatrecht, Juristisches Basiswissen für Wirtschaftswissenschaftler, 3. Auflage, 1998, Seite 311.

Kartelle passen weder auf dem Waren- noch auf dem Arbeitsmarkt in das System der Marktwirtschaft. Doch *Ludwig Erhard* war ein pragmatisch denkender Politiker und kein Ideologe. Die Versuchung, mit dem Kopf durch die Wand zu gehen, war ihm fremd. So kommt es, dass in der Kartellgesetzgebung, die *Erhard* als Wirtschaftsminister energisch vorantrieb, die Kartelle auf dem Arbeitsmarkt aus Respekt vor der Verfassung vom Kartellverbot ausgenommen blieben.

Urabstimmung als Selbstverständlichkeit

Als im Oktober 1949 der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) als Dachverband aus der Taufe gehoben wurde, geschah das mit Billigung durch das Grundgesetz. Ob *Erhard*, der nur einen Monat zuvor das Amt des Bundesministers für Wirtschaft übernommen hatte, aus diesem Anlass den 487 Delegierten des DGB ein Grußwort zukommen ließ – aus dem man zwischen den Zeilen die gemischten Gefühle des Wirtschaftsprofessors erkennen konnte – muss anhand der Archive ermittelt werden.

Tatsache ist, dass die meisten Einzelgewerkschaften des später entstandenen Dachverbands ihre Anerkennung durch das Grundgesetz nicht abwarteten, sondern mit Billigung der Militärregierungen zuerst in der britischen, dann in der amerikanischen Zone schon vor dem Grundgesetz entstanden sind. Auch das Tarifvertragsgesetz (TVG) trat am 22. April 1949 noch vor dem Grundgesetz in Kraft. Die Anerkennung der Gewerkschaften durch das TVG ging der Anerkennung durch die Verfassung voran. Mit seinen insgesamt nur 13 Paragraphen gilt dieses Gesetz als besonders gelungen. Das TVG lässt allerdings ebenfalls das Streikrecht unerwähnt. Es ist deshalb nicht leicht zu entscheiden, wie dieses vorkonstitutionelle Schweigen bei der Auslegung des Grundgesetzes zu deuten ist.

Dem DGB und seinen Einzelgewerkschaften bereitete weder das Schweigen des einfachen Gesetzgebers im Fall des TVG noch das des Verfassungsgebers im Fall des Grundgesetzes Kopfzerbrechen. Vielmehr machte sich der Dachverband unverzüglich ans Werk, den Einzelgewerkschaften seine Streikrichtlinien aufzuerlegen und auf diese Weise vollendete Tatsachen zu schaffen. Es waren also die Gewerkschaften, die sofort nach ihrer förmlichen Anerkennung durch Artikel 9 Absatz 3 GG auch das Streikrecht für sich beanspruchten, und niemandem kam es in den Sinn, das in Zweifel zu ziehen.

Doch ist die Geschichte immer für Überraschungen gut. So kam es auch im Fall der Streikrichtlinien des DGB zu einer – aus heutiger Sicht – großen Überraschung. Denn nach diesen Richtlinien war die verbandsinterne Urabstimmung vor dem Streik eine Selbstverständlichkeit. Darüber hinaus wurde der Aufruf zum Streik von der Zustimmung einer Dreiviertelmehrheit aller streikbetroffenen Mitglieder abhängig gemacht.

Sind Gewerkschaften ein Staat im Staate?

Unabhängig von der Rolle der Urabstimmung ist das Ideal der Demokratie aus der Arbeiterbewegung überhaupt nicht wegzudenken. Man war sich stets bewusst, zumindest die werktätige Bevölkerung und damit die Mehrheit insgesamt hinter sich zu haben, auch wenn sich das vor allem in den Anfängen noch nicht in den Mitgliederzahlen niederschlagen konnte. Die Akzeptanz im Volk und die Legitimation durch das Volk waren immer schon die Pfunde, mit de-

nen Anführer der Gewerkschaften gegenüber einer monarchistisch eingestellten Obrigkeit und gegenüber den Unternehmern wuchern konnten.

Die Monarchie und die Idee der Demokratie standen sich seit Beginn der Industrialisierung nicht nur in Deutschland konfliktrüchig gegenüber. Das Modell einer demokratisch legitimierten Regierung, die aus den Reihen der Regierten hervorgehen sollte, ist zwangsläufig eine Kampfansage an die Monarchie. Natürlich wollten auch die deutschen Monarchen „Kaiser des Volkes“ sein. Das konnte jedoch die Tatsache nicht verwischen, dass sie Alleinherrscher waren, deren Legitimation seit der Aufklärung und der Französischen Revolution zunehmend infrage gestellt war.

So ist es zu verstehen, dass im deutschen Kaiserreich die Gewerkschaften in einem „amorphen Anerkennungsprozess“³ mal verboten und mal gestattet wurden. Nach dem Ersten Weltkrieg ging jedenfalls die Herrschaft in die Hände des Volkes über, und es ist kein Zufall, dass die Stunde der Demokratie auch die Stunde der Gewerkschaften war, die durch Artikel 159 der Weimarer Verfassung anerkannt wurden, was jedoch die Anerkennung des Streikrechts nicht mit einschloss.

Freilich drohte nun das Pendel der Geschichte nach der anderen Seite auszuschlagen und die von den Gewerkschaften vertretene Arbeiterbewegung zu einem Staat im Staate zu werden. Artikel 165 der Weimarer Verfassung über die Befugnisse der „Arbeiter- und Wirtschaftsräte“ ließ sich als Keimzelle der Entwicklung zu einer öffentlich-rechtlichen Form des Wirtschaftens verstehen und war wohl auch so gemeint. Doch wie man aus der Geschichte der Weimarer Republik weiß, kam es dazu nicht.

In der Geschichte der Bundesrepublik lebte der Ruf nach der öffentlich-rechtlich gelenkten Planwirtschaft wieder auf, wurde aber nicht mehrheitsfähig. *Erhard*, der sich diesen Tendenzen mit allen Kräften entgegenstemmte, kam dabei die Hauptrolle zu. Der zweite DGB-Vorsitzende *Christian Fette* sagte 1952, dass die Gewerkschaften die einzige Organisation wären, „die einen maßgeblichen Einfluss im Staate mit Recht fordern kann“.⁴ Noch deutlicher wurde der dritte DGB-Vorsitzende *Walter Freitag* auf einer DGB-Landeskonferenz im Januar 1953: „Wir Gewerkschaften dürfen sagen, der Staat sind wir, bei der Bedeutung, die die Millionen haben, die dem Gewerkschaftsbund angehören.“⁵

Oft genug ist diese Auffassung in Grund und Boden verdammt worden. Freilich hat sie auch einen wahren Kern: Die Gewerkschaften reichen mit ihren Wurzeln tief in den Mutterboden der Demokratie. Trotz aller Irrungen und Wirrungen über die Spielregeln der Demokratie ist das nicht zu leugnen. Die Gewerkschaften sind Massenorganisationen, über die man in der Demokratie nicht hinweggehen kann. Zur demokratischen Legitimation des Streiks durch die verbandsinterne Urabstimmung kommt also das demokratische Gewicht der breiten Volksmassen hinzu.

Der ebenso leidenschaftliche wie missverständliche Ruf der Gewerkschaftsführer: „Wir sind die Mehrheit, wir sind der Staat“, bekräftigt genau genom-

³ Hans F. Zacher in der Sachverständigenanhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Bundestags-Drucksache, 7. Wahlperiode, Stenographisches Protokoll Nr. 62, zur Sitzung vom 19. Dezember 1974, Seite 55, Spalte 2.

⁴ Vgl. Hans Stadler, *Die Gewerkschaften, ein Staat im Staate*, München 1965, Seite 8.

⁵ Vgl. ebenda.

men das demokratische Verfassungsprinzip: „Mehrheit entscheidet!“ Und das ist Musik in den Ohren eines jeden Demokraten. Denn das führt umgekehrt zu dem Schluss, dass Minderheiten das Streikrecht zu verweigern ist. Und darauf brauchte man die Gewerkschaften ursprünglich überhaupt nicht festzunageln. Die Urabstimmung galt ihnen ohnehin als *Conditio sine qua non*. Schwarz auf weiß stand in den Streikrichtlinien des DGB von 1949 wie auch in den Satzungen der Einzelgewerkschaften: Ohne Urabstimmung kein Streik!

Gewerkschaften sind Massenorganisationen

Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVerfG) von 1952 brachte die Nagelprobe für das Demokratiebekenntnis der DGB-Gewerkschaften. Die demokratische Legitimation der gewählten Betriebsräte musste zwangsläufig größer sein als die der Gewerkschaften und ihrer Repräsentanten.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Aus der Sicht des Demokratieprinzips ist nicht zu verstehen, warum den gewählten Betriebsräten durch Artikel 77 Absatz 3 BetrVerfG das Streikrecht aus der Hand genommen wurde und stattdessen den nicht gewählten Führungsgremien der Gewerkschaften überlassen blieb. Erschwerend kommt hinzu, dass es bis auf den heutigen Tag keinem Gewerkschaftsvertreter verwehrt ist, sich von der ganzen Belegschaft zum Betriebsrat wählen zu lassen und den Zugang zum Streik auf diesem Wege zu nutzen.

Im Gegensatz dazu steht, dass zu den herkömmlichen Urabstimmungen nur Gewerkschaftsmitglieder Zutritt haben und deshalb die Legitimation durch alle Streikbetroffenen zwangsläufig fehlen muss. Der allein auf dem Willen der Gewerkschaften fußende Streik ist viel undemokratischer als der Streik, der auf dem Fundament des demokratisch legitimierten Willens der gewählten Betriebsräte ruht. Schon nach geltendem Recht können die Betriebsräte nach § 43 Absatz 3 BetrVerfG ordentliche bzw. außerordentliche Betriebsversammlungen einberufen, zu denen auch die Arbeitgeber einzuladen sind und dort sogar das Rederecht beanspruchen können.

Und selbstverständlich kann die Durchführung von Urabstimmungen unter allen Mitgliedern der Belegschaften auf die Tagesordnung von Betriebsversammlungen gesetzt werden. Der Streik ist den Betriebsräten nach § 77 Absatz 3 BetrVerfG verwehrt, doch die Durchführung von Urabstimmungen bleibt davon unberührt. Dieses Recht ist den Betriebsräten nicht verwehrt. Mehr noch: Sogar der Arbeitgeber kann nach § 43 Absatz 3 BetrVerfG eine Urabstimmung in der Betriebsversammlung verlangen, um Streiks abzuwenden. Umso überraschender ist es, dass dies bisher noch niemand versucht hat.

Der Streik ist jedenfalls kein gewerkschaftliches Mitgliedschaftsrecht. Der Streik ist vielmehr ein Gewaltakt, der in seiner Zulässigkeit von der demokratischen Legitimation abhängt. Fehlt die rechtliche Legitimation durch die Urabstimmung, ist der Streik unzulässig, weil er dann auf die massenhafte Verweigerung der einzelvertraglich geschuldeten Arbeitsleistung hinausläuft, was die Türe zur Auflösung des Dienstverhältnisses durch die fristlose Kündigung öffnen muss. Die Umkehrung, dass nur die Betriebsräte, nicht aber die Gewerkschaften das Streikrecht in Händen halten, wäre die logischere und vor allem demokratischere Lösung. Doch Logik und Recht sind nicht immer deckungsgleich.

Aufforderung zum Arbeitskampf

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat durch seine Mächtigkeitslehre hier einen – wenn auch sehr umstrittenen – Ausgleich geschaffen. Danach entscheidet die soziale „Mächtigkeit“ über die rechtliche Anerkennung der Gewerkschaften, die daran abzulesen ist, ob sie genug Druck ausüben können, um vom sozialen Gegenspieler auf der Arbeitgeberseite ernst genommen zu werden. Das aber kann nur eine Massenorganisation mit einer entsprechenden Organisationsdichte.

Die Mächtigkeitslehre impliziert – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad – das Demokratieprinzip, hat aber den „teuflischen Pferdefuß“, die Druckausübung durch den Streik zur Maxime des gewerkschaftlichen Handelns zu machen. Kurzum, wer mitgliedermächtig genug ist, um durch einen Streik die Arbeitgeber in die Knie zu zwingen, darf nicht zurückschrecken, sich durch den Streik Geltung zu verschaffen. Die auf die soziale Mächtigkeit abzielende Rechtsprechung des BAG gerät damit in die Nähe einer Aufforderung zum Arbeitskampf.

So umstritten die Mächtigkeitslehre des BAG auch sein mag, so findet sich darin doch ein wahrer Kern. Man kann sie so deuten, dass die verbandsinterne Urabstimmung unter den Gewerkschaftsmitgliedern mitgliedermächtig genug sein muss, um für das im Kampfgebiet vom Streik betroffene Volk repräsentativ zu sein. Denn wer die Mehrheit hinter sich hat, ist mächtig und darf streiken, wer sie nicht hinter sich hat, darf nicht streiken.

Im Bergbau erreichte der Organisationsgrad nach dem Zweiten Weltkrieg zeitweilig über 90 Prozent. Bei einer solchen flächendeckenden Mitgliederdichte kommt am Willen der Gewerkschaft auch dann niemand vorbei, wenn die Urabstimmung nur in den Reihen der Mitglieder abgehalten wurde. Hinter der Mächtigkeitslehre des BAG steckt – wenn auch in verschleierter Gestalt – das demokratische Mehrheitsprinzip. Die verbandsinterne Urabstimmung in den Reihen der Gewerkschaften muss mitgliedermächtig genug sein, um für das Volk im Kampfgebiet repräsentativ zu sein. Fehlt die Mitglieder-mächtigkeit bei der verbandsinternen Urabstimmung, fehlt auch die demokratische Legitimation, ohne die nicht gestreikt werden darf. Wäre es anders, würde man der Minderheit die Macht über die Mehrheit in die Hand geben.

Die Streiktaktik der „neuen Beweglichkeit“

1974 änderte der DGB die Streikrichtlinien für seine Mitgliedsverbände und ließ die Pflicht zur verbandsinternen Urabstimmung überraschend fallen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung goss mit dem ersten Warnstreik-Urteil vom Dezember 1976 Öl ins Feuer und gab der Streiktaktik, die unter dem Schlagwort „neue Beweglichkeit“ die Runde in den Arbeitskämpfen machte, freie Bahn. Darunter verstand man ein System wellenartig aufeinander folgender Warnstreiks – permanente Nadelstiche also, die an die Stelle der Keulenschläge bisheriger Flächenstreiks traten.

Das BAG wollte den Gewerkschaften nur den kleinen Finger reichen und ganz kurze Warnstreiks, die einzeln und für sich allein genommen nicht ins Gewicht fallen, in Gestalt des „milden Drucks“ gestatten. Doch die Gewerkschaften nahmen die ganze Hand. Begünstigt durch das Fehlurteil des BAG, schmiedeten sie sich eine neue Waffe für den Arbeitskampf: den abstimmungsfreien Serien-

oder Wellenstreik. Vor solchen Streiks gab es üblicherweise keine Urabstimmungen. Auch konnte man sich das Streikgeld sparen, weil die kurzen Arbeitsunterbrechungen auf wenige Stunden beschränkt waren.

Heute beherrscht der abstimmungsfreie Warnstreik das Tarifgeschehen. Daran änderte auch das vierte Warnstreik-Urteil des BAG nichts, das die Unterscheidung zwischen Warn- und Erzwingungsstreik fallen ließ und ohne Unterschied jedweden Streik dem Gebot der Ultima Ratio unterwarf. Obwohl demnach erst gestreikt werden darf, wenn der Verhandlungsweg ausgeschöpft ist, schert sich darum niemand. Auch die Arbeitgeberseite scheute das Risiko, sich auf dem langen Marsch durch die Instanzen ein fünftes Warnstreik-Urteil zu erkämpfen, nämlich dass ohne Abstimmung überhaupt nicht gestreikt werden kann.

Eine grundlegende Änderung könnte demnächst die Entscheidung des Landesarbeitsgerichts Chemnitz bringen. Das Gericht wird nach mündlicher Verhandlung am 22. November 2007 darüber entscheiden, ob eine ungültige Urabstimmung dazu führt, dass der fehlerhaft beschlossene Streik eine unerlaubte Handlung war. In dem zu entscheidenden Fall hat es zwar eine verbandsinterne, jedoch mitgliederschwache und deshalb nicht repräsentative Urabstimmung in den Reihen der Gewerkschaftsmitglieder gegeben, nicht aber eine basisdemokratische Urabstimmung in der Betriebsversammlung.

Das Demokratieprinzip ist im Grundgesetz verankert

Die Lösung des Problems kann nur in einem „salomonischen“ Entscheidungsverfahren liegen, in dem Chancen und Risiken so verteilt sind, dass es von allen Seiten akzeptiert wird. Die Urabstimmung unter allen unmittelbar streikbetroffenen Belegschaftsmitgliedern ist ein solches Verfahren. Es muss auch gar nicht neu geschaffen werden. Denn das Demokratiegebot ist in Artikel 20 Absatz 2 unserer Verfassung seit 1949 fest verankert; auch ist die Befugnis zur Urabstimmung in der Betriebsversammlung durch das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 längst geregelt.

Die Verfassungsgeber haben die Befugnis zur hoheitlichen Gewaltausübung durch den Streik von der demokratischen Legitimation abhängig gemacht. Ohne allgemeine Urabstimmung darf nicht gestreikt werden. Demokraten werden befürworten, dass die Entscheidung, ob gestreikt werden soll, in den Betriebsversammlungen fällt. Denn in der Bundesrepublik trägt das Volk die Staatsgewalt und tut seinen Willen in Abstimmungen kund – die Mehrheit entscheidet. ■

Die Legitimation für den Arbeitskampf liegt nur bei den Gewerkschaften

Andreas Henniger

Abeilung Tarifrecht/Humanisierung der IG BCE



■ Die Legitimation von gewerkschaftlichen Arbeitskampfmaßnahmen durch gewerkschaftsinterne Urabstimmungen oder Entscheidungen von Gewerkschaftsgremien wird verschiedentlich angezweifelt. Als vermeintlich demokratischere Alternative wird ein Entscheidungsverfahren eingefordert, das alle potenziell betroffenen Arbeitnehmer im Streikgebiet beteiligt. Vorgeschlagen wird die Urabstimmung im Rahmen von Betriebsversammlungen auf Veranlassung des Betriebsrats oder des Arbeitgebers. Eine solche Argumentation verkennt wesentliche verfassungsrechtliche, betriebsverfassungs- und tarifgesetzliche Grundlagen des Tarifsystems.

Basis für unser heutiges System der tarifvertraglichen Regelung der Bedingungen abhängiger Arbeit ist Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG). Die dort genannten Beteiligten sollen eigenverantwortlich und grundsätzlich frei von der Einflussnahme des Staates oder Dritter Regelungen der Arbeitsbedingungen treffen können. Der Staat hat seine Zuständigkeit zur Rechtsetzung, soweit es sich um den Inhalt von Arbeitsverträgen handelt, zurückgenommen. Er hat kraft Artikel 9 Absatz 3 GG die Bestimmung über alle regelungsbedürftigen Einzelheiten des Arbeitslebens den in den Tarifparteien organisierten Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu überlassen.

Dass solch eine Regelungsbefugnis auch das Recht zum Arbeitskampf umfassen muss, ist nicht erst heute als Selbstverständlichkeit anerkannt. Nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts setzt das geltende, die Tarifautonomie konkretisierende Tarifrecht voraus, dass die sozialen Gegenspieler das Verhandlungsgleichgewicht mithilfe von Arbeitskämpfen herstellen und wahren können und dass regelmäßig die Gewerkschaften auf das Streikrecht angewiesen sind, weil sonst das Zustandekommen und die inhaltliche Angemessenheit von Tarifverträgen nicht gewährleistet wären.

Der Parlamentarische Rat hatte keinen Zweifel am Recht auf Streik

Die Auffassung, dass das Grundgesetz keine Arbeitskampfgarantie enthält, ist nicht haltbar. Bei der Abfassung des Grundgesetzes stand außer Frage, dass auch das Instrument des Arbeitskampfs zur Herbeiführung einer Regelung zulässig sein soll. Aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Regelung in der ursprünglichen Fassung von Artikel 9 Absatz 3 GG kann nicht gefolgert werden, dass im Parlamentarischen Rat ein grundlegender Dissens über die Zulässigkeit von Arbeitskämpfen bestand. Der Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates billigte in seiner Sitzung vom 5. Oktober 1948 eine Formulierung, die Artikel 9 um den Absatz 4 „Das Streikrecht wird im Rahmen der Gesetze anerkannt“ erweitert hätte.¹ Der allgemeine Redaktionsausschuss schlug demgegenüber am 16. November 1948 eine engere Fassung vor, in der aber auch „das Recht der gemeinschaftlichen Arbeitseinstellung, um eine Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchzuführen“, ausdrücklich anerkannt wer-

¹ Eine Darstellung des Diskussionsverlaufs zu dieser Frage findet sich in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 1 (1951), Seiten 117 ff.

den sollte. In der Folge entbrannte in der Sitzung des Hauptausschusses vom 3. Dezember 1948 eine Debatte, nicht nur über die Verwendung der Formulierungen „Streik“ oder „gemeinschaftliche Arbeitseinstellung“, sondern auch über die Zulässigkeit von politischen Streiks und Arbeitsniederlegungen im öffentlichen Dienst. Diese Meinungsverschiedenheiten – nicht etwa Uneinigkeit über die Zulässigkeit von Arbeitskämpfen selbst – waren Ursache für die letztendliche Streichung des Absatzes 4 mit seiner ausdrücklichen Streikgarantie.

Anhand der Entstehungsgeschichte des Artikel 9 im Grundgesetz ist also belegbar, dass im Parlamentarischen Rat über die Zulässigkeit des von einer Gewerkschaft getragenen Streiks um bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen keinerlei Zweifel bestanden. Zudem ist zu beachten, dass das Streikrecht zum Zeitpunkt der Entstehung des Grundgesetzes bereits in einer Reihe von Landesverfassungen ausdrücklich zugelassen worden war. Mit der Einfügung des dritten Satzes in Artikel 9 Absatz 3 GG hat die Anerkennung des Streikrechts seit 1968 ausdrücklich ihren Niederschlag auch im Text des Grundgesetzes gefunden: Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Absätze 2 und 3, Artikel 87a Absatz 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.

Gewerkschaften sind demokratische Vereinigungen

Aus der Formulierung von Artikel 9 Absatz 3 GG und aus den Regelungen des Tarifvertragsgesetzes wird auch klar, dass die Regelungsbefugnis und die zu ihrer Durchsetzung nötigen Rechte den genannten Vereinigungen, also den Tarifvertragsparteien zustehen sollen und nicht der unbestimmten Vielzahl von Teilnehmern am Arbeitsmarkt. Auf Arbeitnehmerseite ist das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen ausschließlich den Gewerkschaften zugewiesen.

Gewerkschaften sind frei gebildete, demokratisch strukturierte Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, insbesondere durch Tarifvertrag. Sie verfolgen dieses Ziel durch eine dauernde und leistungsfähige überbetriebliche Organisation, durch grundsätzliche Bereitschaft und Fähigkeit zum Arbeitskampf und in Unabhängigkeit von der Arbeitgeberseite.

Die Elemente der Freiwilligkeit und der demokratischen Struktur sind dem Gewerkschaftsbegriff immanent. Artikel 9 Absatz 3 Satz 2 GG sichert die Gewerkschaften nicht nur gegen äußere Einflussnahme. Auch gegen innerorganisatorische Beschränkungen ist die Gleichheit der individuellen Grundrechtsträger durch diese Regelung gesichert. Gewerkschaften sind einem demokratischen Mindeststandard verpflichtet, dessen Kern im Mehrheitsprinzip besteht: Ein Mitglied, eine Stimme. Neben dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe folgt eine demokratische Organisationsstruktur der Gewerkschaften zwingend daraus, dass ihre Leistungsfähigkeit im Konfliktfall ausschließlich auf dem individuellen Engagement ihrer Mitglieder basiert. Dieses Engagement würde bei einem faktischen Ausschluss aus wesentlichen Entscheidungen schwinden, sodass eine möglichst breite und demokratische Beteiligungskultur im gewerkschaftseigenen Interesse ist.

Aus Praktikabilitätsgründen gibt es nicht immer direkt-demokratische, sondern auch repräsentativ-demokratische Vorgehensweisen und Strukturen. Im Bereich der Tarifarbeit wird die Verhandlungs- und Abschlusskompetenz für Tarifverträge üblicherweise auf Tarifkommissionen übertragen, deren Mitglie-

der demokratisch aus dem Kreis der Gewerkschaftsmitglieder im Tarifgebiet bestimmt werden. Neben diesem repräsentativ-demokratischen Element wird die gewichtigste Entscheidung – die Frage, ob ein Arbeitskampf geführt werden soll – in der Regel direkt-demokratisch in der Urabstimmung der Gewerkschaftsmitglieder im Tarifgebiet entschieden. Sofern die gewerkschaftsinternen Regelungen für den Ausnahmefall einen Arbeitskampf auch ohne Urabstimmung vorsehen,² darf nicht verkannt werden, dass die in diesen Fällen entscheidungsbefugten gewerkschaftlichen Gremien ihre Legitimation ebenfalls auf demokratischem Wege erlangt haben.

Tarifverträge sind nur für Gewerkschaftsmitglieder bindend

Die Regelungen, die von den Gewerkschaften verhandelt oder notfalls erstreikt werden, gelten unmittelbar und zwingend nur zwischen den beiderseits Tarifgebundenen. Ansprüche oder Verpflichtungen aus einem Tarifvertrag entstehen ohne Weiteres nur für die Mitglieder der Tarifvertragsparteien. Nichtorganisierte auf Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberseite können – sieht man von der Allgemeinverbindlichkeitserklärung ab – privatautonom Vereinbarungen treffen, um zumindest inhaltlich gleiche Regelungen herbeizuführen. Ob dies gelingt, hängt vom eigenen Verhandlungsgeschick und von der eigenen Verhandlungsmacht derjenigen ab, die sich dafür entscheiden, ihre Interessen abseits der Koalitionen zu vertreten. Die Möglichkeit der individuellen Übernahme tariflicher Regelungen rechtfertigt aber nicht die Beteiligung aller potenziell Betroffenen am Zustandekommen dieser Regelungen. Wer sich gegen die Mitgliedschaft in einer Tarifvertragspartei entscheidet, der kann nicht gleichzeitig Beteiligung an der autonomen Entscheidungsfindung dieser Tarifvertragspartei, ob und in welcher Weise Tarifverträge verhandelt und welche Instrumente zur Durchsetzung der Verhandlungsposition benutzt werden, beanspruchen.

Wer eine solche Vorgehensweise unter Hinweis auf die vermeintlich bessere Legitimation einer Arbeitskampfmaßnahme bei Urabstimmung durch alle Arbeitnehmer im Tarifgebiet fordert, der verkennt, dass in der Beteiligung von nichtorganisierten Arbeitnehmern an solchen Entscheidungen gerade eine Durchbrechung des eingeforderten Demokratieprinzips liegt. Nichtorganisierte gehören nicht zum „Wahlvolk“ der Gewerkschaften. An den Wahlen zum Bundestag nehmen auch nur die Bundesbürger teil und nicht jeder möglicherweise von deren Entscheidungen mittelbar Betroffene.

Betriebsräte und Gewerkschaften haben unterschiedliche Aufgaben

Wird eine allgemeine Urabstimmung in Betriebsversammlungen auf Veranlassung der Betriebsräte wegen deren im Vergleich zu Gewerkschaftsgremien „besserer“ Legitimation gefordert, so liegt ein Irrtum über Zuständigkeit und Handlungsprinzipien der Betriebsräte vor: Wie Betriebsräte sind auch die gewerkschaftlichen Gremien demokratisch legitimiert. Der Kreis der Wahlbeteiligten bestimmt sich dabei aber nach dem jeweiligen Aufgabengebiet. Geht man von der unmittelbaren Bindungswirkung des Tarifvertrags allein für die Mitglieder der Tarifvertragsparteien aus, so ist die Legitimation der Gewerkschaftsgremien allein aus dem Kreis der Gewerkschaftsmitglieder für den Ab-

² Die Satzung der IG BCE regelt zum Beispiel in § 11 Ziffer 2: „In besonderen Fällen kann auf Beschluss des Hauptvorstandes von einer Urabstimmung Abstand genommen werden.“

schluss von Tarifverträgen sogar im demokratischen Sinn „besser“, weil kein Nichtbetroffener mitbestimmt.

Betriebsräte haben als Betriebsverfassungsorgane ein eigenes Betätigungsfeld, befolgen eigene Grundsätze³ für ihre Tätigkeit und verfügen über die besonderen betriebsverfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Interessen. Sie handeln für die gesamte Belegschaft und nicht nur für die gewerkschaftlich organisierten Mitarbeiter und bedürfen deshalb, anders als eine Gewerkschaft, der Legitimation durch die gesamte Belegschaft.

Das Betriebsverfassungsgesetz geht von einer grundsätzlichen Trennung von Betriebsrats- und Gewerkschaftsaufgaben aus. Weder sind Betriebsräte Teil der Gewerkschaftsorganisation noch stellen sie eine Art Ersatzgewerkschaft dar. Arbeitskämpfe gehören nicht zu ihrem Instrumentarium. Führen die Gewerkschaften einen Arbeitskampf, so sind die Betriebsräte zur Neutralität verpflichtet. Ohne Weiteres ist dies auch aus dem Wortlaut von § 74 Absatz 2 Betriebsverfassungsgesetz zu entnehmen. Diese Richtungsentscheidung hat auch Auswirkungen auf den möglichen Inhalt von Betriebsversammlungen. Maßnahmen des gewerkschaftlichen Arbeitskampfs dürfen nicht Gegenstand von Beschlüssen der Betriebsversammlung⁴ sein, weil der Meinungsbildungsprozess über und die Durchführung derartiger Maßnahmen den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern vorbehalten ist. Ein betrieblicher Arbeitskampf ist ohnehin unzulässig. Betriebsversammlungen scheiden somit als Ort der Entscheidung über Arbeitskämpfe aus.

Aus alledem folgt, dass die Zuständigkeit für die Durchführung von Tarifverhandlungen und die gegebenenfalls nötigen Arbeitskampfmaßnahmen allein bei den Gewerkschaften liegt. Demokratiedefizite sind nicht zu erwarten. Ohne den entsprechenden, durch Mitgliederzahlen belegten Rückhalt in den Belegschaften des Tarifgebiets wird eine Gewerkschaft, die Wert auf Erfolg legt, nicht zum Mittel des Arbeitskampfs greifen. Die Mitglieder haben das Wort. ■

³ Wesentlich ist die in § 2 Absatz 1 BetrVG benannte vertrauensvolle Zusammenarbeit.

⁴ Nebenbei sei angemerkt, dass Entscheidungen der Betriebsversammlung nicht einmal gegenüber dem Betriebsrat Bindungswirkung entfalten können. Die Betriebsversammlung ist ein institutionell abgesichertes Forum des Austauschs und der Meinungsbildung, nicht aber der Entscheidung.

Programmdebatten in CDU, CSU und SPD

Prof. Dr. Manfred Weber

Geschäftsführender Vorstand des Bundesverbandes deutscher Banken

CDU, CSU und SPD erarbeiten derzeit neue Grundsatzprogramme. Werden die neuen Grundsätze der Verantwortung entsprechen, die Volksparteien tragen? Liefern die Programme die Grundlage für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik?

„Das neue Grundsatzprogramm“, so CDU-Generalsekretär *Ronald Pofalla*, „wird die Blaupause für künftige Wahlprogramme sein.“ Die Wirtschaft tut also gut daran, die Debatten der Volksparteien kritisch zu begleiten, bis auf den jeweiligen Parteitag – der CSU im September, der SPD im Oktober und der CDU im Dezember – die Programmwürfe als neue und verbindliche Grundsatzprogramme beschlossen werden.

Neue Programme sind dringend nötig. Die derzeit noch gültigen stammen bei CDU, CSU und SPD aus Zeiten, in denen viele der heute unumstrittenen Herausforderungen noch nicht bestanden, nicht erkannt oder verdrängt wurden. Das gilt nicht nur, aber vor allem für die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik: Globalisierung und Standortwettbewerb, demographischer Wandel und soziale Sicherung, solide öffentliche Finanzen und die Dynamik moderner Finanzmärkte – all dies steht am Beginn des 21. Jahrhunderts weit oben auf der Agenda. Es verlangt nach Gestaltung und muss seinen Niederschlag in der Programmatik der politischen Parteien finden – zumal sie den Anspruch erheben, Volkspartei zu sein.

Die Ausgangslage: Verbindendes und Trennendes

Richtschnur bei der Neuaufstellung der Parteien muss sein, dauerhaft tragfähige politische Lösungen für Sachprobleme anzubieten. Dabei sollten CDU, CSU und SPD den Vorteil nutzen, dass sie alle gegenwärtig Regierungsverantwortung im Bund tragen. Dies zwingt zu eng an der Realität ausgerichteter Politik und Praxisnähe. Andererseits liegt es in der Logik des demokratischen Wettbewerbs, dass sich die Parteien voneinander abgrenzen und unterschiedliche Lösungen präsentieren – und dies nun zur gleichen Zeit. Praxisorientierung und intensiver Wettbewerb sind zwei gute Vorausset-

zungen für konstruktive Debatten und überzeugende Programme.

Die Ausgangslage für die drei Parteien ist jedoch unterschiedlich:

■ Die SPD, deren Berliner Programm im Dezember 1989 beschlossen und im April 1998 modifiziert wurde, ist seit nunmehr fast einem Jahrzehnt Regierungspartei im Bund. In dieser Zeit hat die SPD richtige Akzente gesetzt, vor allem mit der Agenda 2010. Die Agenda 2010 ist aber zugleich das Synonym dafür, dass die Partei seit 1998 manche Diskussion hat austragen müssen, die einer Zerreißprobe gleichkam. Dadurch und durch den häufigen Wechsel an ihrer Spitze herausgefordert, steht die SPD vor der Schwierigkeit, das Regierungshandeln der vergangenen Jahre – zudem in zwei unterschiedlichen Koalitionen – mit ihrem sozialdemokratischen Selbstverständnis in Übereinstimmung zu bringen. Die zunehmende Konkurrenz durch die Linkspartei und die gegenwärtige Schwäche in den Meinungsumfragen sind ein deutliches Indiz dafür.

■ Die CDU hat in den vergangenen Jahren einige richtige und bemerkenswerte programmatische Vorstöße unternommen, allen voran mit den Leipziger Beschlüssen vom Dezember 2003. Hier wurde ein Kurs marktwirtschaftlicher Reformen eingeleitet, den die Partei aber nicht konsequent genug durchhalten konnte. Mangels gründlicher Analyse der Ursachen des unerwartet schlechten Abschneidens bei der Bundestagswahl 2005 bleibt unklar, ob die CDU strategisch gesehen mit einem zu marktorientierten Wahlprogramm angetreten ist oder ob sie Einbußen erleiden musste, weil sie den Leipziger Kurs nicht entschlossen genug verfochten hat. Fast ironischerweise ist es das schlechte Wahlergebnis von 2005, das die Union in die Große Koalition zwang, in der sie nun – selbst wenn sie es wollte – auch als Regierungspartei

nicht die Möglichkeit hat, wirtschafts-, finanz- und steuerpolitisch eindeutig an Leipzig anzuknüpfen.

■ Bei der CSU wird die Programmdebatte von einem großen personellen Umbruch überlagert. Dies könnte zwar dazu führen, dass die öffentliche Aufmerksamkeit mehr den Personen und weniger dem Programm gilt. Der Partei selbst bleibt aber die Chance, sich inhaltlich neu zu positionieren. Vielleicht trägt die Schärfung des inhaltlichen Profils gerade vor dem Hintergrund anstehender Personalentscheidungen zur Identitätsstiftung der Partei bei.

Die Analyse der Ausgangslage wäre unvollständig ohne Blick auf die wirtschaftliche Situation Deutschlands. Schon als die Parteien ihre Programmdiskussionen einläuteten, begann der Wirtschaftsaufschwung; mittlerweile ist die konjunkturelle Dynamik eindrucksvoll. Die strukturellen Probleme bestehen allerdings weiter. Deswegen müssen sich die neuen Grundsatzprogramme daran messen lassen, ob sie dem strukturellen Reformbedarf Rechnung tragen.

Der Kompass: Grundwerte und Leitbilder

Die jeweiligen Grundwerte der Parteien bilden das Fundament, auf dem die Parteien ihr programmatisches Angebot an die Wähler errichten. Hier fällt auf: CDU und SPD betonen den Dreiklang von Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit. Beide Parteien legen die drei Begriffe unterschiedlich aus, setzen aber immerhin Freiheit an die erste Stelle. Die CSU führt „Freiheit und Verantwortung“ im Titel des Programmentwurfs, kommt aber schneller als CDU und SPD zur Sache und gibt sich sehr konkret: So ist eines der ersten Kapitel des Textes überschrieben mit „Irrweg des Wohlfahrtsstaats“, und die Begriffe Eigenverantwortung und Wettbewerb spielen eine zentrale Rolle. Im Programmentwurf der SPD hingegen findet sich an einer Stelle noch immer der Terminus des „demokratischen Sozialismus“. Er wird allerdings nicht wieder aufgegriffen – es handelt sich wohl eher um eine symbolische innerparteiliche Geste.

Als Klammer zwischen Grundwerten und Politikentwürfen fungieren plakative Leitbilder, mit denen die Parteien ihre Kernbotschaften zum Ausdruck bringen wollen. Eine solche Signalfunktion hat bei der CDU die „Chancengesellschaft“, bei der SPD der „vorsorgende Sozialstaat“ und bei der CSU die „solidarische Leistungsgesellschaft“.

„Vorsorgender Sozialstaat“: Neues Etikett oder Kurswechsel?

Das Konzept des „vorsorgenden Sozialstaats“ deutet auf ein sozialpolitisches Verständnis hin, wie es die SPD als Regierungspartei in den letzten Jahren von Rot-Grün entwickelte und das sich mit der Agenda 2010 verbindet. Der vorsorgende Sozialstaat wirkt vor allem präventiv und soll damit verhindern, dass der Einzelne überhaupt in eine Notlage gerät. Dies ist ein Gegenmodell zum traditionellen Sozialstaat, der sich über die Höhe seiner Transferleistungen definiert und sie zum Maßstab einer gerechten Wirtschaftsordnung macht. Abstrakt und allgemein wie Grundsatzprogramme sind, lässt der Entwurf der Sozialdemokraten nicht eindeutig erkennen, inwieweit die Vorstellungen der SPD für einzelne Politikfelder – etwa die Sozial- oder Gesundheitspolitik, die Familien- oder Bildungspolitik – tatsächlich mit dem neuen präventiven Ansatz, der Eigenverantwortung und Eigenvorsorge beinhaltet, in Einklang stehen.

Unabhängig davon, hat die SPD Mühe, ihren Mitgliedern das neue Konzept zu vermitteln. Die Mitgliederbefragung im Frühjahr hat ergeben, dass dem vorsorgenden Sozialstaat unter allen Zielen des Grundsatzprogramms der geringste Stellenwert beigemessen worden ist. Das ist bedauerlich, denn es nährt das Missverständnis, die Anhängerschaft der SPD misstrauet dem Markt, schreckt vor Eigenverantwortung zurück und setzt allein auf den Staat. Richtig ist vielmehr: 82 Prozent der Bürger mit einer Wahlpräferenz für die SPD – so das Ergebnis einer Umfrage des Mannheimer ipos-Instituts im Auftrag des Bankenverbandes – sind überzeugt, „die Menschen sollten sich nicht so sehr auf den Staat verlassen, sondern ihre Probleme stärker selbst in Angriff nehmen“. Und zwei von drei potenziellen SPD-Wählern sehen in erster Linie den Einzelnen – und nicht den Staat – in der Pflicht, wenn es darum geht, den Wohlstand zu sichern.

„Chancengesellschaft“: Ein zukunftsweisendes Konzept?

Die CDU wirbt für die „Chancengesellschaft“, die den Bürgern „vielfältige Möglichkeiten“ eröffnen solle, „in einer veränderten Welt ihr Leben zu meistern“. Sie ist die Klammer zwischen Freiheit und Sicherheit – Werte, die für die CDU konstitutiv sind und somit auch im neuen Grundsatzprogramm einen prominenten Platz einnehmen: „Ohne Freiheit können Chancen nicht genutzt werden“, und weiter: „Sozial sicher lebt, wer sich

auf Solidarität verlassen kann, wem immer wieder Chancen eröffnet werden, sich zu entfalten und an der globalen Wissensgesellschaft teilzuhaben.“

Das ist richtig, aber auch wohlklingend und so allgemein, dass selbst die SPD zustimmen könnte. Deswegen muss die CDU unmissverständlich deutlich machen: Die Chancengesellschaft setzt Eigenverantwortung voraus. Sie kann nur funktionieren, wenn der Einzelne Chancen auch ergreift, und dies im Wissen und auf die Gefahr hin, dass dem ebenso Risiken gegenüberstehen – Risiken, die der Staat nicht vollständig abfedern kann. So akzentuiert, ist das Leitbild der Chancengesellschaft tragfähig. Die CDU sollte ihm durchaus einen noch größeren Stellenwert einräumen, vor allem in den wirtschaftspolitischen Passagen des Programmtextes, wo es aktuell leider kaum aufgegriffen wird.

*„Solidarische Leistungsgesellschaft“:
Den guten Ansatz mit Leben füllen!*

Auch das Konzept der „solidarischen Leistungsgesellschaft“ der CSU zielt auf den Einzelnen und dessen Entfaltung. Die Partei propagiert eine starke Leistungskultur als „Grundlage für Lebensstandard und Lebensqualität, für wirtschaftlichen Erfolg und soziale Sicherheit“. Solidarität ist nur möglich, wenn die Bürger ihr Potenzial voll ausschöpfen und mit ihrer Leistungskraft auch für die Schwachen aufkommen können. Staatliche Sozialausgaben seien wichtig, aber „nur ein Teil der Solidarität in unserem Land“. Der Begriff der solidarischen Leistungsgesellschaft bringt trefflich zum Ausdruck, wie sich die CSU die Beziehung zwischen Bürger und Staat vorstellt. Ähnlich wie bei der CDU, gilt auch hier: Das Leitbild ist zukunftsorientiert und eine gute Grundlage für konkrete Politik, aber es sollte so klar wie möglich profiliert werden und das Parteiprogramm noch stärker und sichtbarer prägen.

SPD: Zwischen Markt und Staat

Dringt man tiefer in die einzelnen Kapitel der Programmtexte ein und nähert man sich damit den Vorstellungen der Parteien über praktische Politik, wird deutlich, dass sich jenseits der Grundwerte und Leitbilder nicht alle Zielkonflikte verbergen lassen und dass manche Frage offen bleibt.

Offen bleibt etwa die Frage nach der Positionierung der SPD zwischen Markt und Staat. Die SPD

bekannt sich zu Markt und Wettbewerb. Nicht zuletzt, um sich von der Linkspartei abzugrenzen, wollen die Sozialdemokraten nicht als populistische Partei dastehen, die vor den Herausforderungen der Zukunft zurückweicht. Deswegen heißt es: „Die Globalisierung schafft Wachstum und Zukunftsperspektiven in reichen und armen Ländern“, und: „Deutschland gehört zu den Gewinnern der Globalisierung.“ Das sind bemerkenswerte Aussagen, und prompt hat die Parteilinke „detaillierte Änderungsvorschläge“ angekündigt. Der SPD-Führung ist zu wünschen, hier die Oberhand zu behalten.

Es ist erkennbar, dass sich die SPD der Zukunft nicht verschließen möchte: „Hohe Wertschöpfung und die internationale Wettbewerbsfähigkeit“ werden als Ziele genannt; die Arbeitszeitpolitik solle sich an den „berechtigten Interessen der Unternehmen“ orientieren. „So viel Markt wie möglich, so viel politische Regulierung wie nötig“, heißt der Grundsatz. Dementsprechend wird ein „vormundschaftlicher Staat“ abgelehnt und betont, dass „ein stabiler und gut funktionierender Finanzmarkt“ unverzichtbar für die global integrierte deutsche Volkswirtschaft sei.

Sofort steht aber die Frage im Raum, ob dieses Programm der Haltung einzelner Sozialdemokraten, zum Beispiel in der Finanzmarktpolitik der jüngeren Vergangenheit, entsprechen würde? Gilt bei der Linie, die Teile der SPD etwa in der Debatte über Real Estate Investment Trusts (REITs) oder beim Thema Private Equity an den Tag gelegt haben, das Prinzip „so viel Markt wie möglich“ und „so viel Regulierung wie nötig“? Oder gebärdet sich der Staat hier nicht doch „vormundschaftlich“, jedenfalls gegenüber dem inländischen Finanzmarkt – und dies zu dessen und der Kunden Nachteil? Auch im SPD-Programmtext selbst weist manch weitere Passage auf ein schwieriges Verhältnis zum Markt hin:

■ Was ist davon zu halten, wenn der Staat als „Pionier wirtschaftlichen Handelns auf Leitmärkten“ gesehen wird? Dass er besser als private Unternehmen überblicken kann, welche die Märkte der Zukunft sind?

■ Der Hinweis auf die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte und die Forderung nach einer kontinuierlich steigenden Investitionsquote ist zumindest problematisch, auch wenn zugleich auf solide Staatsfinanzen abgestellt wird.

■ Mindestlöhne und Arbeitszeitverkürzung – beides zeugt weder von Vertrauen in die Tarifparteien noch in die Freiheit von Bürgern und Unternehmen. Es läuft der Erfahrung zuwider, dass Wohlstand und neue Beschäftigung nicht durch mehr Staat, sondern durch mehr Wettbewerb und Dynamik entstehen. Genau darum aber muss es gehen und keineswegs nur um die „berechtigten Interessen der Unternehmen“, die die SPD in der Arbeitszeitpolitik eigentlich berücksichtigt wissen will.

■ Irritieren muss auch der immer wiederkehrende Verweis darauf, dass „kurzfristiges Profitdenken“ schädlich sei. Es ist nicht die Aufgabe des Staates, Investoren und Unternehmen zu erklären, welche Gewinnstrategie die geeignete ist. Der Markt selbst verfügt über Mechanismen, um Akteure zu sanktionieren, die allzu vordergründig auf kurzfristigen Erfolg schießen und das dauerhafte Bestehen am Markt aus den Augen verlieren.

■ Anderes bleibt nebulös: Was ist gemeint, wenn es heißt „Wer durch Einkommen und Vermögen Vorteile genießt, muss angemessen zum Wohl der Gesellschaft beitragen: Eigentum verpflichtet!“? Wird hier ein unstrittiger Verfassungsgrundsatz wiederholt? Oder soll suggeriert werden, Besserverdienende, die einen Großteil der Steuereinnahmen aufbringen, leisteten nicht ihren angemessenen Beitrag?

Es ist für die Sozialdemokratie zweifellos eine besonders große Herausforderung, in der Welt des globalen Wettbewerbs, einer Welt, die den Wirtschaftsstandort und das Gesellschaftsmodell Deutschland ununterbrochen auf den Prüfstand stellt, ihren Weg zu finden. Einen Weg zwischen Markt und Staat, unter Anerkennung der Realität und Bewahrung ihrer Identität, zwischen Union und Linkspartei. Die SPD wird aber daran gemessen werden, wie sie diesen Spagat schafft.

Rein verbale Dialektik hilft nicht. Es werden mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet, wenn dem Bekenntnis zur Globalisierung sogleich die Warnung vor einem „globalisierten Kapitalismus“ folgt und multinationale Konzerne gebrandmarkt werden, weil sie die demokratische Aufsicht und Regulierung „unterlaufen“ und „politische Entscheidungen auf Kosten der Gesellschaft“ erzwingen würden; wenn die Europäische Union und der Binnenmarkt gewürdigt, dann aber eine koordinierte Industriepolitik und eine abgestimmte Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik verlangt werden, die offenkundig darauf zielt, die Unabhängigkeit

der Europäischen Zentralbank einzuschränken; und wenn die Erfordernisse einer flexiblen Arbeitswelt ausdrücklich anerkannt werden, Flächentarifvertrag und Kündigungsschutz aber im selben Atemzug für sakrosankt erklärt und der Ausbau der europäischen Arbeitnehmerrechte und der Mitbestimmung gefordert werden.

Der Spagat der SPD mag durchaus auf ein „Bekenntnis zum Markt unter Vorbehalten“ hinauslaufen. Aber diese Vorbehalte dürfen nicht unisono in den Ruf nach staatlicher Intervention münden. Der SPD ist zuzurufen: Mehr Mut zum Markt, mehr Vertrauen in den Wettbewerb, mehr Aufbruch und Erneuerungswille! Mit ihren eigenen Grundsätzen und mit den Überzeugungen ihrer Anhängerschaft ist dies sehr wohl vereinbar.

CDU: Zwischen Aufbruch und Vorsicht

Als Volkspartei will die CDU zweierlei verkörpern: Freiheit und Modernität auf der einen, Sicherheit und Solidarität auf der anderen Seite. Dies ist auch, aber nicht nur eine Frage der parteipolitischen Positionierung. Vielmehr sind die Christdemokraten überzeugt und wollen den Nachweis führen, dass Freiheit und Sicherheit einander bedingen. Die Akzentsetzung ist dabei zwar wesentlich marktwirtschaftlicher als bei der SPD. Doch auch die CDU kann der Versuchung nicht widerstehen, das über weite Strecken wirtschaftsliberale Profil des Programmentwurfs durch ein Übermaß an Ausgewogenheit – oder anders: an Vorsicht – zu verwässern.

Da wird vor den großen Finanzmitteln „einzelner privater Investmentgruppen“ gewarnt, obwohl der Vergleich mit der „Marktmacht von Unternehmen und Großbanken“ an dieser Stelle wenig einleuchtend ist, sondern in die Irre führt. Bei der CDU ist es – im Unterschied zur SPD, der ihr tradiertes ökonomisches Weltbild im Wege steht – weniger der christdemokratische Wertekanon, der sie daran hindern würde, ein klareres Profil zu entwickeln. Es ist vielmehr die Vorsicht einer Volkspartei, die wiederholt verunsichert aus Wahlen hervorgegangen ist. Die Bundestagswahlen 2002 und 2005 haben ihre Spuren hinterlassen.

So versucht der Programmtext immer wieder, einem in der Bevölkerung mutmaßlich weit verbreiteten Stimmungsbild nachzugeben – auf Kosten der Genauigkeit. Die an verschiedenen Stellen formulierte Forderung nach einem abgestimmten Ordnungsrahmen deutet vielleicht darauf hin,

dass die CDU nicht als Verfechterin eines zu „marktradikalen“ Kurses wahrgenommen werden möchte.

Besonders auffällig ist das Bemühen der Partei, den Hinweis auf die Strukturschwächen des Sozialstaats nicht mit Forderungen nach Einschränkungen oder Einsparungen zu verknüpfen. Ein Appell, den „Gürtel enger zu schnallen“, findet sich nicht; auch die CDU kann sich nicht dazu durchringen, soziale Besitzstände infrage zu stellen. Stattdessen werden sie eher noch ausgeweitet: So hat die Partei ihren im vergangenen Jahr gefassten Entschluss, die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds an die Dauer der Beitragszahlung zu koppeln, auch in den Grundsatzprogrammtext wieder aufgenommen. Ob das ein sinnvoller Beitrag ist, um die Sozialkosten von den Arbeitskosten zu trennen – dies ist ja die erklärte Absicht –, darf bezweifelt werden.

Das reformfreundige Profil der CDU wird auf die Weise zwar verwischt, bleibt aber dennoch erkennbar. Ohne Zweifel hat die CDU insgesamt einen Programmtext vorgelegt, der sich durch den Willen zu marktwirtschaftlichen Reformen auszeichnet. Dieses Bekenntnis wird gerade auch in den wirtschaftspolitischen Passagen des Programms aus dem Grundwert der Freiheit abgeleitet und somit im Wertegerüst der Partei verankert. Das Bekenntnis zum Freihandel, die Würdigung des Unternehmertums, die Forderung nach Bürokratieabbau und nach Zurücknahme des Staates – solche Programmpunkte zeichnen sich durch eine klare ordnungspolitische Handschrift aus. Dies gilt auch für das Kapitel zur Arbeitsmarktpolitik: Hier plädiert die CDU für weitere Flexibilisierung des Arbeitsrechts und die „rechtssichere Gestaltung betrieblicher Bündnisse“.

Es ist ein gutes Signal, dass sich im Programmtext auch einige zentrale Punkte aus den Beschlüssen des Parteitag in Leipzig im Jahr 2003 wiederfinden, insbesondere die Vereinfachung des Einkommensteuerrechts und die Einführung einer Gesundheitsprämie. Sie sind – dies ist ein Indiz für die Vorsicht, mit der die CDU manches vermeintlich heikle Thema anfasst – allerdings nicht mehr allzu prominent platziert. Gleichwohl zeigt die Wiederkehr dieser Punkte, dass die CDU zu Recht keine Alternative sieht und wirtschafts- und sozialpolitisch wohl am Reformkurs festhalten will, mit dem sie den Bundestagswahlkampf 2005 bestritten hatte.

Von der Christdemokratie als Volkspartei, zumal von der Partei *Ludwig Erhards*, darf und muss man am ehesten erwarten, dass sie die Soziale Marktwirtschaft auf die Pfeiler stellt, auf denen sie im 21. Jahrhundert tragfähig bleibt. Dies ist die Messlatte für die CDU: in der Großen Koalition und erst recht, wenn die Union künftig in einer anderen als der gegenwärtigen Konstellation Regierungsverantwortung übertragen bekommen sollte – und dann möglicherweise zu weniger Kompromissen gezwungen wäre, als sie es heute ist.

CSU: Zwischen klaren Worten und sozialem Profil

Eine klare Sprache ist etwas, mit dem die CSU in der öffentlichen Wahrnehmung gern auf sich aufmerksam macht, vor allem gegenüber dem politischen Gegner. Auch nach innen, gegenüber ihren Mitgliedern und Anhängern, setzt die bayerische Schwesterpartei der CDU häufig auf markige Worte. Der Entwurf ihres Grundsatzprogramms knüpft an diese Tradition an – eine gute Voraussetzung für ein eigenständiges Profil.

In der Tat findet sich weit vorn im Text eine unverblühte Kritik, der „Wohlfahrtsstaat“ habe die Menschen in eine „falsche Abhängigkeit“ geführt und „zu einer passiven Versorgungsmentalität angeleitet“. Dem stellt die CSU als Korrektiv Eigeninitiative, Unternehmergeist und das Bekenntnis zu Leistung und Wettbewerb gegenüber, gebündelt im gelungenen Konzept der „solidarischen Leistungsgesellschaft“. Das Subsidiaritätsprinzip wird als „Generalschlüssel zur Revitalisierung“ Deutschlands herausgestellt. Der Sozialstaat werde erst dann zu einem „Gewinn für alle“, wenn der „Vorrang privater Selbstverantwortung mit Leben erfüllt wird“ und der Staat sich auf seine Kernaufgaben konzentriere. Vor diesem Hintergrund bleibt die geforderte Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft keine Leerformel, sondern sie fügt sich schlüssig in das Gesamtprogramm ein.

Allerdings: Ihrer Neigung zu klaren Worten gibt die CSU auch dort nach, wo sie ihre Rolle als Volkspartei und Schutzpatronin des kleinen Mannes untermauern möchte. Dann ist von einem „Ellbogen-Kapitalismus“ die Rede, der drohe, wenn ein schwacher Staat ihm nicht Einhalt gebieten könne. Hieran schließt sich die Forderung nach einem starken Staat an, der sich freilich nicht durch Interventionen und Lenkungen auszeichnen soll.

Auch wird die ansonsten offensive Einstellung zur Globalisierung etwas relativiert, wenn ihr, „wo nötig, im Interesse der Menschen Grenzen“ gesetzt werden sollen, oder aber wenn sich die CSU anschickt, die wertgebundene Ordnung des Grundgesetzes „gegen mögliche falsche Normsetzungen auf internationaler Ebene“ zu verteidigen. Hier wird zumindest suggeriert, dass die Menschen mittels protektionistischer Maßnahmen vor unliebsamen Folgen der Globalisierung geschützt werden können.

Unter dem Strich präsentiert sich die CSU als überzeugter und überzeugender Anwalt einer marktwirtschaftlichen Reformpolitik. Doch stärker als die CDU und die SPD, belassen es die Christsozialen bei der Formulierung von Grundsätzen. Hier und da wünscht man sich, der Programmwurf würde nicht nur durch klare Worte und Prinzipien, sondern ebenso durch entsprechend eindeutige Aussagen dazu, welche praktische Politik konkret daraus folgt, an Profil und Schärfe gewinnen.

Die Herausforderung: Den Wirtschafts- und Finanzstandort Deutschland gestalten

Welches Gesamtbild ergibt sich aus den Programmdebatten der Parteien? Sind die Entwürfe der Grundsatzprogramme, die CDU, CSU und SPD vorgelegt haben, eine tragfähige Grundlage für die Zukunft? Haben die Parteien ein Konzept, um den Wirtschafts- und Finanzstandort Deutschland weiterzuentwickeln und ihn auf Augenhöhe mit seinen Wettbewerbern rund um den Globus zu bringen?

Die Parteien sind zunächst zumindest guten Willens. „Es wird keine Rolle rückwärts hinter die erfolgreiche Reformpolitik geben“, versprach etwa

SPD-Generalsekretär *Hubertus Heil* im Frühjahr. Aber das Pflichtenheft der kommenden Jahre ist lang und anspruchsvoll:

- Die Reform der föderalen Finanzverfassung, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Einrichtung einer wirksamen Schuldenbremse für Bund, Länder und Gemeinden erfordern Kraft und Ausdauer auf vielen Ebenen.

- Die Systeme der sozialen Sicherung sind wetterfest zu machen, die kapitalgedeckte Altersvorsorge braucht ein breiteres Fundament.

- Der Arbeitsmarkt muss flexibler, das Steuersystem einfacher, der Holding-Standort Deutschland attraktiver werden. Bürokratie muss abgebaut und neue durch bessere Regulierung vermieden werden.

- Finanzmarktpolitisch reicht die Agenda von der Integration der Finanzmärkte in Europa über die Modernisierung der Bankenaufsicht bis zur Schaffung einer zukunftsfähigen Bankenstruktur in Deutschland.

- Schließlich gilt es, in der Verbraucherpolitik auf europäischer wie auf nationaler Ebene dem Leitbild des mündigen Konsumenten mehr Raum zu geben, was wiederum eine frühzeitige ökonomische Allgemeinbildung voraussetzt.

Das sind wichtige Fragen der Zukunft, wenn auch längst nicht alle. Parteiprogramme können und müssen darauf keine abschließenden Antworten parat haben. Aber sie sollten Orientierung geben und den Weg weisen zu den richtigen Antworten auf konkrete Fragen. CDU, CSU und SPD sollten die Zeit bis zur Verabschiedung ihrer neuen Grundsatzprogramme nutzen, um die eine oder andere Wegmarke zu setzen. ■

Marktmechanismen als Politikersatz?

PD Dr. Hardy Bouillon

Lehrstuhlvertreter für Praktische Philosophie an der Universität Duisburg-Essen

Politischer Einfluss wird auch über den Markt ausgeübt: Einerseits wenn der Staat Probleme nicht lösen kann, andererseits wenn der marktwirtschaftliche Weg effizienter ist.

Heutzutage wird vielfach behauptet, dass die Menschen einerseits weniger von den traditionellen politischen Teilhaberechten Gebrauch machen und andererseits ihr Marktverhalten mehr als Ausdrucksmittel ihres politischen Willens nutzen als früher. Angenommen, diese Beobachtung würde empirisch bestätigt: Welche Hypothese sollte zur Erklärung dieses Phänomens herangezogen werden? Eine Kompensationshypothese, der zufolge die Abkehr von alten Methoden der Bekundung politischen Willens durch Zuwendung zu modernen Formen aufgefangen wird? Oder eine Effizienzhypothese, der zufolge eine Intensivierung der Marktaktivität die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizienter ausnutzt als die Wahrnehmung von politischen Teilhaberechten?

Der politische Wille als menschliche Konstante?

Eine Kompensationshypothese ist keineswegs von vornherein abwegig. Sie drängt sich vielleicht sogar auf, wie die These von *Tanja Busse* im vorletzten Heft dieser Zeitschrift nahelegt. In ihrem Beitrag zeichnet *Busse* ein Bild vom „politischen Konsumenten“ und dessen Verhalten. „Politischer Konsum bedeutet Ausweitung der Politik auf den Markt in einer Zeit der Ausweitung der Märkte. Er bedeutet individualisiertes politisches Engagement in einer individualisierten Gesellschaft, das in kollektiven Aktionen münden kann.“¹

Nun mag man mit einer solchen Kompensationshypothese liebäugeln. Bevor man sich ihrer vornehmlich annimmt, sollte man jedoch einen Blick auf die Begleitannahmen der Hypothese werfen. Eine Begleitannahme scheint zu sein, dass der Mensch ein gewisses und mehr oder weniger kons-

stantes Maß politischen Willens mit sich herumtrage, das entweder so oder so zum Ausdruck komme und sich den sich wandelnden Randbedingungen anpasse. Etwas vereinfacht: „Was früher der Gang zur Wahlurne war, ist heute der Einkauf ‚fairen‘ Kaffees.“ Das sich ändernde Verhalten bei der Bekundung politischen Willens wird mit dem Hinweis auf sinkende Informationskosten im Zeitalter der Globalisierung erklärt.

Lässt man sich auf die Kompensationshypothese ein, stellt sich aber die Frage, ob der Einkauf „unfairen“ Kaffees ebenfalls Ausdruck politischen Konsums sei oder das Verhalten eines traditionellen Konsumenten, der seinen politischen Willen lieber in alten politischen Teilhaberechten ausdrückt als im Konsum. Neigt man dazu, der ersten Alternative zuzustimmen, drängen sich weitere Fragen auf, zum Beispiel: Ist die nach wie vor bestehende Marktüberlegenheit von Kaffeesorten, die nicht das Label „fair“ tragen, Ausdruck des politischen Willens ihrer Konsumenten, der Markt möge lieber „unfairen“ Kaffee anbieten? Oder kommt hier zum Ausdruck, dass auf freien Märkten gehandelter Kaffee per se fair gehandelter Kaffee sei und dieser dem fälschlicherweise „fair“ genannten Kaffee vorzuziehen sei? Es ist jedenfalls ebenso wenig klar, ob nur der Konsum einiger Produkte Ausdruck politischen Willens ist, wie es klar ist, welcher politische Wille Ausdruck des Konsumverhaltens ist. Wie auch immer man diese Fragen beantwortet: Die Antwort ist keineswegs selbstverständlich – ein Umstand, der die Problematik der Kompensationshypothese indirekt zum Ausdruck bringt. Diese Problematik tritt aber auch direkt zutage, wenn man sich solchen Fragen zuwendet, die auftreten, bevor man sich auf die Kompensationshypothese einlässt.

¹ Tanja Busse, Die Entwicklung der Konsumentensouveränität, Orientierungen 111 (1/2007), Seiten 33 ff.

Effizientes Problemlösen

Von *Karl Popper* stammt die Bemerkung, alles Leben sei Problemlösen. Damit meinte er, dass alle Lebewesen – Menschen eingeschlossen – unentwegt vor Herausforderungen stünden, die sie zu bewältigen hätten. Dieser Einsicht kann man hinzufügen, dass der Mensch mit der Entstehung der Arbeitsteilung einen Weg gefunden hat, viele dieser Herausforderungen nicht selbst anzunehmen, sondern von anderen meistern zu lassen. Wir müssen unsere Urlaubsreise nicht selbst von A bis Z planen, sondern können sie vom Reisebüro organisieren lassen. Wir müssen das Heimspiel unserer Lieblingsmannschaft nicht selbst mit der Kamera begleiten, sondern können es zu Hause am Fernseher anschauen.

Die Präferenz des Menschen, bestimmte Probleme lieber von anderen lösen zu lassen, als sie selbst in Angriff zu nehmen, ist wohl so alt wie das Tauschverhalten des Menschen. Sie ist letztlich Ausdruck der allgemeinen Effizienzhypothese, der zufolge der Mensch effizientere Lösungen weniger effizienten vorzieht. Sie ist vermutlich eine Begleiterscheinung des frühen Moralsystems der Horde, das sich vor etwa zwei Millionen Jahren bei unseren Primatenvorfahren herauszubilden begann. „Die Grundregeln sind teilen und sich um einander kümmern (caring and sharing). Das Teilen hat natürlich auch Versicherungsfunktion. Derjenige, der heute Jagdglück hatte, ist vielleicht morgen schon von der Beute eines anderen abhängig“, wie der Wissenschaftstheoretiker und Sozialphilosoph *Gerard Radnitzky* es formuliert hat.²

Mit anderen Worten: Die Annahme und Abgabe von Problemen beruhte stets auf Gegenseitigkeit, war Gegenstand beständigen Tausches, um sich der wechselseitigen Hilfe in Notsituationen sicher sein zu können. Das Funktionieren dieses „Spiels“ wurde durch die Einhaltung bestimmter Regeln erst möglich und nachhaltig verstärkt: dem Respekt vor fremdem Eigentum und der Erfüllung von Versprechen und Verträgen. Der englische Philosoph *John Locke* (1632–1704) hatte als einer der Ersten die Bedeutung des Eigentums für das menschliche Zusammenleben erkannt und dessen Entstehen mit der Einsicht des Menschen in die formale Gleichheit der Menschen und in die Möglichkeit einer friedlichen Lösung des Knappheits-

problems erklärt.³ Die Einhaltung von Verträgen dürfte für ein dauerhaftes friedliches Zusammenleben kaum geringere Bedeutung gehabt haben als der Respekt vor Eigentum.

Unterstellt man die Richtigkeit der Auffassung, dass Eigentumsrespekt und Vertragstreue die Grundsteine für den Erfolg des Marktes als effiziente Form der wechselseitigen Lösung von Problemen sind, und unterstellt man außerdem die allgemeine Effizienzhypothese, wonach der Mensch dazu neigt, unter vergleichbaren Alternativen immer die Lösung vorzuziehen, welche die ihm besser erscheinende Kosten-Nutzen-Bilanz hat, kann man zu einer Reihe weiterer Annahmen kommen. So wird man zum Beispiel vermuten können, dass immer, wenn eine Person ein Problem selbst löst, ihr die eigene Lösung wirtschaftlicher erscheint: Wir wechseln die kaputte Glühbirne in der Leselampe selbst, statt einen Elektriker damit zu beauftragen. Sollte jemand indes andere mit der Bewältigung eines Problems beauftragen wollen, dann wohl deshalb, weil er annimmt, der Markt biete eine vertrauenswürdige Lösung an, die effizienter ist als jede andere, die er selbst zustande brächte.

Sollte jemand vor der Wahl stehen, ein Problem entweder mit einer Marktlösung oder einer politischen Lösung zu bewältigen, wird er vermutlich seine Wahl davon abhängig machen, welche der beiden Lösungen die wirtschaftlichere sei: Er erscheint ihm die politische Lösung wirtschaftlicher, zieht er sie vor; hält er die Marktlösung für die günstigere Alternative, räumt er ihr den Vorzug ein. Das Präferenzverhalten bei der Suche nach Problemlösungen wäre demzufolge vornehmlich von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und der kulturellen Erfahrung mit dem Markt als Börse für Problemlösungen geprägt. Es wäre keinen, wie auch immer gearteten konterkarierenden Restriktionen unterworfen, die in der Konstitution des Menschen ruhten, etwa in der vermeintlichen Eigenschaft, ein bestimmtes Maß an Lösungen per se politisch anzustreben. Die Hinwendung zu politischen Lösungen wäre ebenso Ausdruck der Annahme, die günstigste Lösung vorzuziehen, wie die Abkehr von politischen Lösungen.

² Gerard Radnitzky, Das moralische Problem der Politik, in: Erwägen, Wissen, Ethik (vormals Ethik und Sozialwissenschaften, Streitforum für Erziehungskultur), Band 13 (2002), Heft 3, Seite 346.

³ Vgl. dazu Hardy Bouillon, John Locke. Denker der Freiheit, Band 1, Academia Verlag, Sankt Augustin 1997, Seiten 16 ff.

Politik als Fortsetzung des Marktes mit anderen Mitteln

Was heißt das im Hinblick auf unser Phänomen? Es bedeutet unter anderem, dass die Vernachlässigung politischer Teilhabeinstrumente nicht in andere Ausdrucksformen politischen Willens münden muss. Das heißt, mindern die Menschen ihre bisherige politische Aktivität, muss nicht angenommen werden, dass sie nach politischen Kompensationen Ausschau hielten. „Politischer Konsum“ – wenn er denn ein solcher ist – ist nicht notwendig eine politische Ersatzbefriedigung. Er kann auch mit einer Effizienzhypothese erklärt werden, zum Beispiel im Rahmen sogenannter „weicher Anreize“.

Im Rahmen eines solchen Erklärungsversuchs würde man „politischen Konsum“ mit den Vorteilen erklären, die dem Konsumenten aufgrund seiner bekundeten politischen Haltung erwachsen, zum Beispiel Integration in von ihm bevorzugte weltanschauliche Netzwerke etc.⁴ Vereinfacht ausgedrückt: Wer Eier aus Freilandhaltung statt aus Käfighaltung kauft, drückt nicht notwendigerweise seinen politischen Willen aus, sondern kann damit auch das Ziel verfolgen, in den von ihm bevorzugten Kreisen die gewünschte Position einzunehmen. Analog kann der Erwerb eines roten Ferrari mit dem weichen Anreiz erklärt werden, dem elitären Kreis der Ferraristi angehören zu wollen. Der Kauf muss nicht einem bestimmten politischen Willen des Käufers entspringen.

Allgemein ausgedrückt: Es gibt keine Notwendigkeit zur Annahme, dass es ein Zoon politikon gebe, das dem Homo oeconomicus Einschränkungen auferlegte. Wenn und solange der Mensch als Zoon politikon auftritt, dann vielleicht deshalb, weil er als Homo oeconomicus annimmt, dies sei die wirtschaftlichste Art, das Problem zu lösen.

Die Formel vom Zoon politikon geht auf *Aristoteles* zurück, der in der Verfasstheit des Menschen die Anlage zum Gemeinschaftswesen zu erkennen glaubte. Ob *Aristoteles* diese Vermutung zu Recht hegte, sei dahingestellt. Sie gründet auf der Annahme von Wesenheiten (Essentialismus), die in der Philosophie nicht unumstritten ist. Spätere Staatstheoretiker, wie zum Beispiel *Thomas Hobbes*, die *Aristoteles* kritisch gegenüberstanden, haben

4 Vgl. Karl-Dieter Opp, Das Modell rationalen Verhaltens. Seine Struktur und das Problem der „weichen“ Anreize, in: Hardy Bouillon/Gunnar Andersson (Hrsg.), Wissenschaftstheorie und Wissenschaften. Festschrift für Gerard Radnitzky aus Anlass seines 70. Geburtstags, Berlin 1991, Seite 115.

auf solche Annahmen verzichtet, glaubten aber nichtsdestotrotz, dass die Etablierung politischer Entitäten aus der Rationalität des Menschen begründet werden könnte.

So sah *Hobbes* in der Politik ein Mittel zur Überwindung eines Problems, das vom Markt nicht gelöst werden könne. Er ging in seinem „Leviathan“ davon aus, dass der Mensch im Naturzustand stetig nach Reichtum, Macht und Ehre strebe, um der Gefahr, von anderen getötet zu werden, bestmöglich trotzen zu können, und bereit und willens sei, sich zur langfristigen Sicherstellung eines gewaltfreien Lebens der politischen Macht eines per Gesellschaftsvertrag (jeder mit jedem) eingesetzten Souveräns zu unterwerfen. Wenn auch mit teils anderen Grundannahmen, haben viele andere Vertreter der neuzeitlichen politischen Philosophie, insbesondere die Protagonisten des klassischen Liberalismus, diese These ebenfalls vertreten. In Anlehnung an *Carl von Clausewitz* könnte man sagen, sie glaubten, Politik sei die Fortsetzung des Marktes mit anderen Mitteln.

Im Hinblick auf unsere Ausgangsfrage formuliert heißt das: Für die Sicherung von Leben und Freiheit erschien vielen Staatstheoretikern die politische Lösung wirtschaftlicher als jede Marktlösung, wobei viele die Möglichkeit einer Marktlösung für diese Aufgabe erst gar nicht in Betracht zogen.

Markt als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln

Märkte für Lösungsanbieter können sich überall bilden, wo wir andere mit der Lösung unserer Probleme betrauen und dafür bezahlen wollen. Das heißt nicht, dass sich solche Märkte immer bilden würden. Mangelnde Ressourcen, unzureichende technologische Hilfsmittel, zu geringe Renditeaussichten, fehlende Wahrnehmung der Nachfrage und viele andere Gründe lassen so manche Nachfrage nach Problemlösungen unbefriedigt. All dies ist bekannt, genauso wie die naturgegebenen Tatsachen, die dafür ursächlich sind: Knappheit, unvollständiges Wissen, divergierende Interessen und unzureichende Kommunikation.

Aber selbst, wenn alle natürlichen Unzulänglichkeiten beseitigt sind, kann es Gründe dafür geben, dass der mögliche Markt nicht zu einem tatsächlichen Markt wird. Einer dieser Gründe – vielleicht der wichtigste – ist ein anderes Produkt der kulturellen Evolution: die Politik. Zu ihren Möglichkeiten gehört, Freiheit und Eigentum der Individuen

zu sichern und den Menschen damit die Option freizuhalten, die Lösungen für ihre Probleme nach eigenem Belieben zu wählen. Zu dieser Möglichkeit der Politik gesellt sich aber eine weitere, die auf dem Gewaltmonopol gründet, das ihr aus dem Zugeständnis der Menschen erwächst: Die politischen Akteure können den Menschen auch die Option verwehren, die Lösungen für ihre Probleme nach eigenen Vorstellungen zu wählen.

Dass es für politische Akteure vielfältige Anreize gibt, mal von der einen und mal von der anderen Option Gebrauch zu machen, steht wohl außer Frage, ist aber für die hier vorgebrachten Überlegungen belanglos. Wichtig ist hier lediglich die Feststellung, dass politische Lösungen für menschliche Probleme zwei Wege einschlagen können – einen, der Alternativen zulässt, und einen, der sie ausschließt – und dass dieser Umstand einige Schlussfolgerungen erlaubt, was erneut einen Blick auf unsere Ausgangsthese erfordert: dass der Mensch mit der Entstehung der Arbeitsteilung einen Weg entdeckt hat, für einige seiner Probleme Lösungen am Markt zu suchen.

Wie auch immer man zur Ambiguität der Politik stehen mag: Sofern es für ein Problem einen Markt mit Gütern und Dienstleistungen gibt, die das Problem lösen helfen, kann man – mit Einschränkung – die Kundenresonanz als taugliches Maß für die allgemeine Wertschätzung der angebotenen Leistungen betrachten. Ein ähnlicher Schluss kann nicht – oder nur unter Hinzuziehung etlicher, problembehafteter Zusatzannahmen – gezogen werden, wenn statt des Marktes die Politik die Rolle des Lösungshelfers einnimmt und Alternativen unterbindet oder nur in untergeordneten Bereichen zulässt.

So enthalten das Gesundheits- und Rentenwesen neben wenigen Marktlösungen vor allem politische Lösungen, über deren Leistung unter der Kundenschaft geteilte Zufriedenheit herrscht. Unzureichende Zufriedenheit mit dem teilweisen oder vollständigen Ersatz des Marktes durch die Politik mag man auch daran erkennen, dass viele Märkte trotz ihrer Ver- oder Behinderung sich regen Besuchs erfreuen. Man denke nur an Schwarzmärkte, denen laut *Friedrich Schneider*, führender Forscher auf diesem Gebiet, ein Anteil von 17 Prozent am gesamten Marktvolumen zugestanden werden kann.⁵

⁵ Vgl. Friedrich Schneider, Steigende Schwarzarbeit in Deutschland. Ein Motor für den Konsum, in: Hardy Bouillon/Detmar Doering (Hrsg.), *Geschützt oder gefangen? Der Konsument und seine Freiheit*, Friedrich Naumann Stiftung/Centre for the New Europe, Berlin/Brüssel 2002, Seiten 31–48.

Geht man von einem Menschen aus, der – trotz aller denkbaren altruistischen Motive – überwiegend eigennutzorientiert handelt und denkt, darf man vermuten, dass Phänomene wie Schwarzarbeit, Steuervermeidung oder der Kauf unversteuerter Waren Hinweise darauf sind, dass diese Phänomene – trotz all ihrer Risiken – von vielen Menschen als Marktlösungen genutzt werden, um die alternative politische Lösung, deren Kompetenz als vergleichsweise unzureichend empfunden wird, zu umgehen. Wenn man zum Beispiel bedenkt, dass ein Handwerker, um eine Arbeitsstunde eines anderen Handwerkers zu bezahlen, selbst vier bis fünf Arbeitsstunden leisten muss, kann man seine Suche nach alternativen (Schwarz-) Marktlösungen als den Versuch interpretieren, die für ungeeignet erachtete politische Lösung für das Problem, einen Handwerker zu engagieren, gegen eine geeignetere Lösung einzutauschen. Der Markt erscheint hier als Fortsetzung der Politik mit anderen (effizienteren) Mitteln.

Wie immer man zu dieser Strategie der Lösungspräferenz stehen mag, so scheint dieses Verhalten doch eines nahezulegen: Wann immer ein signifikanter – nicht leicht und überzeugend anderweitig erklärbarer – Rückzug vieler Menschen aus der Politik konstatiert wird, sollte man nach ökonomischen Umgehungsoptionen der oben genannten Art, die sich zwischenzeitlich ergeben haben können oder inzwischen billiger zu haben sind, Ausschau halten und mit Hypothesen, wie der Kompensationshypothese, kritisch vergleichen, um zu einer fruchtbaren Vorauswahl zu gelangen.

Mehr Wohlstand durch weniger Politik

Die Annahme, der Mensch habe ein genuines Interesse als *Homo politicus*, und sein Rückzug aus der Politik sei eine Aktivitätsverlagerung von der traditionellen politischen Bühne zu anderen Schauplätzen politischen Handelns, scheint also im Vergleich zur Annahme, dass der Mensch die wirtschaftlichste Lösung sucht und eine politische Alternative nur wählt, wenn er sie auch für die effizienteste Option hält, eine Arbeitshypothese mit größeren Anfangsschwierigkeiten zu sein. Sie muss zudem erklären können, warum der Mensch Interesse haben soll, einen gewissen Anteil seiner Probleme politisch zu lösen, und warum er dieses Interesse auch bewahren soll, wenn es der wirtschaftlichen Lösung eigener Probleme hinderlich sein kann.

Die Frage, ob der Mensch auf der Suche nach Lösungen für seine Probleme dazu neigt, in der Markt- oder der Politikalternative die wirtschaftlichere Variante zu vermuten, lässt sich nicht ohne Weiteres beantworten. Allerdings verfügt die Politik als Hort des Gewaltmonopols über eine Option, die dem Markt nicht gegeben ist: Sie kann in vielen Feldern, wenn nicht gar in allen, Alternativen zu ihrem eigenen Lösungsangebot unterbinden und damit dem Menschen die Möglichkeit rauben, die aus seiner Sicht zu bevorzugende Lösungsalternative zu wählen. Dieser Umstand kann den Argwohn gegen die Politik nähren und zur Alltagsstrategie verleiten, politische Lösungen erstens so weit wie möglich zu vermeiden oder zweitens nur offiziell mitzutragen, aber inoffiziell Marktlösungen einzukaufen.

Im zweiten Fall entstehen die bekannten Fälle von Mehrfachzahlungen. So zahlt man zum Beispiel seine Steuern und Kommunalabgaben in der Hoffnung, dass die Schulen, welche die eigenen Kinder besuchen, saubere Klassenräume und Toiletten haben. Enttäuscht über die unerfüllte Erwartung organisiert und finanziert man alsbald mit anderen Eltern einen Förderverein, der die Modernisierung der Klassenräume in Privatinitiative durchführt und die Toilettenreinigung als Fremdleistung einkauft. Das heißt, man zahlt ein zweites Mal – diesmal mit dem erhofften Erfolg.

Ein solches Doppelzahlverhalten ist indes nur möglich, wenn die dazu erforderlichen Mittel vorhanden sind, also zuvor erwirtschaftet wurden. Das heißt, wachsende Wirtschaftskraft lässt eine zunehmende Abkehr von als unzureichend erachteten Politiklösungen erwarten, falls Marktalternativen vorhanden sind oder leicht angeboten werden können. Dies dürfte insbesondere gelten, wenn die anwachsenden wirtschaftlichen Mittel nur in einer nicht wahlentscheidenden Gruppe anzutreffen sind. Dieser Gruppe steht die Abschaffung der politischen Lösung als Option nicht zur Verfügung. Erwachsen die für Doppelzahlungen benötigten Mittel jedoch der Mehrheit der Wähler, wäre denkbar, dass diese mehrheitlich für eine Abschaffung der politischen Lösung plädierten, um nur einmal für die effiziente Marktlösung zahlen zu müssen.

Vereinfacht ausgedrückt: Man darf annehmen, dass ein ineffizient erscheinendes politisches System, das trotz seines wenig haushälterischen Umgangs mit knappen Mitteln hohen wirtschaftlichen Wohlstand zulässt, eher Gefahr läuft, in ein effizienteres Politsystem verwandelt zu werden, als eines, in dem ein niedrigerer Wohlstand erzeugt wird. Außerdem darf man vermuten, dass mit der Zunahme des wirtschaftlichen Wohlstands eine Abnahme der Politik korrelieren wird. ■

Probleme bei der Privatisierung von Infrastrukturen

Dr. Robert Wieser
Technische Universität Wien

Die Infrastruktur-Sektoren unterliegen weltweit einem Reformprozess: Durch Privatisierung der Unternehmen sollen die Effizienz und die Qualität gesteigert werden. Nicht alle Bereiche sind jedoch für eine Privatisierung geeignet. Ohne adäquaten ordnungspolitischen Rahmen werden die Ziele der Reformen nicht erreicht.

In den 1970er Jahren haben der Ölpreisschock und die darauffolgenden Jahre der Stagnation heftige Diskussionen über die Rolle des Staats in der Wirtschaft ausgelöst. Kritiker sahen in der hohen Regulierungsdichte eine wichtige Ursache für den Rückgang der Produktivitätsentwicklung der westlichen Volkswirtschaften. Teilweise wurden auch schlechte Leistungen der materiellen Infrastrukturen verantwortlich gemacht. Der Vorwurf verzerrter Preisstrukturen und steigender Subventionen bei gleichzeitig mäßiger Qualität wurde immer lauter. Regulierungsreform, Privatisierung und Stärkung der Wettbewerbskräfte sollten zu besseren Leistungen führen; Marktpreise sollten dazu beitragen, die Energiekrise zu überstehen und die steigenden Umweltprobleme zu lösen.

Großbritannien als Vorreiter einer weltweiten Privatisierungswelle

Ausgehend von Großbritannien begann sich die Grenze zwischen staatlichem und privatem Sektor zu verschieben. Die Erfahrungen der Deregulierungen in den USA seit 1978 hatten gezeigt, dass freier Wettbewerb in manchen Fällen niedrigere Kosten und höhere Effizienz bringt als Regulierung. Beispiele dafür waren der Luftverkehrsmarkt, die Binnenschifffahrt und das Frachttransportwesen. Umso bemerkenswerter war, dass Großbritannien zunächst vor allem auf Privatisierung und weniger auf Wettbewerb setzte. Die Argumente der britischen Regierung unter *Margaret Thatcher* für das groß angelegte Privatisierungsprogramm waren: Einnahmen für den Staat und Reduktion der Budgetdefizite; effizientere Unternehmen; freiere Wirtschaft, mehr Konkurrenz und weniger staatliche Zuschüsse; höhere Beteiligung der Bürger am Kapitalstock und Stärkung des Kapitalmarkts. Neben diesen, aus ökonomischer Sicht nachvollziehbaren Gründen, sollte die

Privatisierung die Macht der Gewerkschaften zurückdrängen.¹

Diese Argumente wurden in anderen Ländern aufgegriffen. Zwischen 1985 und 1993 haben Regierungen in einhundert Staaten 328 Milliarden Dollar durch Privatisierungen erlöst. Darunter waren alle großen westeuropäischen Länder, aber auch Japan und Australien. 1997 hat China angekündigt, Tausende verstaatlichte Unternehmen zu privatisieren. Im Zeitraum 2000 bis 2003 wurden mehr als 20 Prozent aller Privatisierungserlöse weltweit in China erzielt. Zwischen 1990 und 2003 wurden in 120 Entwicklungs- und Schwellenländern 7 860 Privatisierungstransaktionen mit einem Volumen von 410 Milliarden Dollar durchgeführt.² Schätzungen zufolge ist der Anteil öffentlicher Unternehmen an der weltweiten Wirtschaftsleistung von mehr als zehn Prozent im Jahr 1979 auf weniger als sechs Prozent im Jahr 2005 zurückgegangen.³

Großbritannien als Vorreiter der Privatisierungswelle hat den Anteil der öffentlichen Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 11,5 Prozent im Jahr 1979 auf ein Prozent im Jahr 1990 gedrückt.⁴ Die Privatisierungserlöse machten zwischen 1979 und 2001 insgesamt 68 Milliarden Pfund bzw. acht Prozent des britischen BIP (zu Preisen von 1995) aus. Rund 31 Milliarden Pfund davon betrafen Unternehmen, die in grundsätzlich wettbewerblichen Märkten tätig waren, wie

1 Vgl. David M. Newbery, What Europe Can Learn from British Privatizations, Vortrag zur Konferenz „The Welfare Impact of British Privatization 1979–1997“, Mailand, 31. Mai 2002.

2 Vgl. Sunita Kikeri/Aishetu Kolo, Privatization: Trends and Recent Developments, World Bank 2006.

3 Vgl. William L. Megginson/Jeffrey M. Netter/Candra S. Chahyadi, Size and Impact Of Privatization – A Survey of Empirical Studies, CESifo DICE Report 1/2005.

4 Vgl. Sara Connolly/Alistair Munro, Economics of the Public Sector, Prentice Hall, London/New York u. a. 1999.

British Airways, Aerospace, Mineralölfirmen, Autoproduzenten, Stahlproduzenten etc. Die Privatisierung von British Airways hat die Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte erst ermöglicht, weil der Staat den Widerstand gegen Wettbewerb nach Abgabe seiner Eigentumsanteile aufgegeben hat. Der Eintritt neuer Fluglinien in den Luftverkehrsmarkt hat gesamtwirtschaftliche Vorteile gebracht, was sich in anderen Staaten, wo Privatisierung und Deregulierung der Fluglinien erst später stattgefunden haben, verzögert hat.

Mehr als die Hälfte der britischen Privatisierungserlöse (37 Milliarden Pfund) wurden durch die Privatisierung von Infrastruktur-Unternehmen der Telekommunikation, Gas- und Stromversorgung, Eisenbahnen sowie Wasserversorgung erzielt. Damit wurden erstmals Privatisierungen in Bereichen vorgenommen, die seit Jahrzehnten weltweit – mit Ausnahme der USA – als ureigene Staatsaufgabe angesehen wurden. Zwischen 1993 und 1998 wurden in den Mitgliedstaaten der OECD Erlöse in Höhe von 270 Milliarden Dollar durch die Privatisierung von Infrastrukturen erzielt. 1998 machte der Anteil der Infrastrukturen an den gesamten Privatisierungen 70 Prozent aus.⁵ Kein europäisches Land hat die Privatisierung der Infrastruktur-Industrien allerdings in solcher Konsequenz vollzogen wie Großbritannien.

Die Sichtweise auf die Infrastruktur-Sektoren hat sich geändert

Die Infrastruktur-Sektoren waren nicht immer Staatseigentum. Ursprünglich sind viele Unternehmen privatwirtschaftlich entstanden und später aufgrund wachsender Märkte, betriebs- und volkswirtschaftlicher Krisen sowie infolge von Kriegen in staatliche Verwaltung gelangt. So haben zunehmende Größenvorteile bei der Produktion in der Stromwirtschaft dafür gesorgt, dass viele kleinere Kraftwerke durch wenige große ersetzt wurden, wodurch die räumliche Konzentration der Stromproduktion gestiegen ist. Zugleich musste die Stromversorgung über immer längere Transport- und Verteilnetze erfolgen. In der Telekommunikation haben die zunehmenden nationalen und internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen den Ausbau der Netze vorangetrieben.

Heute haben die Netze innerhalb der Wertschöpfungsstufen höhere Bedeutung als vor ein paar

Jahrzehnten. Die hohen Externalitäten, die zwischen den Netzen und den vor- und nachgelagerten Bereichen existieren, führen nach der Liberalisierung und Privatisierung zu stärkerem Regulierungsbedarf, als es im verstaatlichten Monopol der Fall war. Die komplexen Verflechtungen technischer, ökonomischer und politischer Faktoren werfen besondere Fragen bezüglich der Verfügungsrechte, des Eigentums und der Regulierungsverfahren auf. Die optimalen Lösungen können je nach Sektor unterschiedlich sein. Sie hängen auch von länderspezifischen Faktoren ab, etwa von der Fähigkeit, leistungsfähige Institutionen (neue Märkte, Gesetze, Behörden usw.) zu schaffen.

Die Restrukturierung der Infrastruktur-Sektoren wurde durch neue technologische Entwicklungen unterstützt. Das Ausmaß der Größenvorteile und die produktionseffizienten Betriebsgrößen sind in einigen Sektoren wieder stark gesunken, besonders in der Telekommunikation. In diesem Sektor wurden vertikal integrierte Monopole durch funktionsfähige wettbewerbliche Strukturen abgelöst. Neue Entwicklungen, wie der Mobilfunk, wurden durch Privatisierungen wesentlich vorangetrieben; Wettbewerb zwischen verschiedenen Techniken wurde geschaffen. Im Strom- und Gassektor haben effektivere und kostengünstigere Messtechniken ein bis dahin ungeahntes Potenzial für den Netzzugang Dritter geschaffen, und die Gasturbinen-Technologie hat die optimalen Betriebsgrößen von Kraftwerken deutlich reduziert. Im Eisenbahnsektor ermöglichten neue Zugsteuerungs-Systeme und Übertragungsmedien dichtere Verkehrsintervalle und kürzere Reisezeiten. Dadurch eröffneten sie Potenziale für Wettbewerb auf der Schiene.

Infolge der technologischen Entwicklungen und unter dem Eindruck neuer theoretischer Erkenntnisse hat man begonnen, die materiellen Infrastrukturen mit anderen Augen zu sehen. Der Fokus hat sich von den monolithischen Gebilden, wie zum Beispiel Bahn, Post und Telekommunikation, Energieversorgung auf die einzelnen Wertschöpfungsstufen gerichtet. Dabei hat man die potenziell wettbewerblichen Bereiche von den natürlichen Monopolbereichen zunächst gedanklich getrennt. So war die Eisenbahn nicht mehr die Bahn, sondern sie bestand aus einem Zweig für Transport und einem für Infrastruktur (Gleise, Bahnhöfe, Signal- und Schienenleitsystem). Die Post wurde getrennt in Verteilung und Infrastruktur (Paket- und Briefsortierzentren); die Telekommunikation konnte aufgrund mangelnder pro-

⁵ Vgl. Stilpon Nestor/Ladan Mahboobi, Privatization of Public Utilities: The OECD Experience, OECD 2000.

duktionstechnischer und wirtschaftlicher Synergien ganz von der Briefpost getrennt werden. Der Energiesektor wurde unterteilt in Erzeugung, Infrastruktur (Übertragungs- und Verteilnetze), Handel und Versorgung. Mit Ausnahme der natürlichen Monopolbereiche, also der Infrastrukturen und Netze, sind alle Wertschöpfungsstufen potenziell wettbewerblich organisierbar: der Güter- und Personentransport bei der Bahn, die Energieerzeugung und der Energiehandel, die Telekommunikationsdienste sowie – vor allem in Ballungszentren – die Brief- und Paketverteilung.⁶

Interessengruppen sind gegen Wettbewerb

Das Hauptargument für die Liberalisierung der Netzwerk-Industrien ist, dass Wettbewerb stärkere Anreize für Kostenreduktionen und Effizienzsteigerungen bewirkt und er weniger manipulationsanfällig ist als die Regulierung. So bestehen zwischen öffentlichem und reguliertem privaten Eigentum auffällige Gemeinsamkeiten. Bei öffentlichem Eigentum konkurrieren Interessengruppen um Vorteile am politischen Markt, während bei privatem Eigentum die Regulierer nicht immer nur Marktversagen korrigieren wollen. Regulierung dient nicht selten auch den privaten Interessen politisch effektiver Gruppen. Ein Beispiel dafür bietet der Vergleich der zunächst verstaatlichten und später privatisierten Stromindustrie in Großbritannien mit den integrierten staatlichen und privaten Stromunternehmen in Deutschland sowie Spanien. Unabhängig von der Eigentumsstruktur entwickelte sich in allen drei Ländern ein System, in dem die heimischen Kohleproduzenten geschützt und die dadurch hohen Kosten der Stromwirtschaft auf die Konsumenten überwältigt wurden.

Die Interessengruppen sichern sich ihre Vorteile leichter, wenn die betreffenden Unternehmen integriert sind und Wettbewerb behindert wird. Die integrierten Infrastruktur-Unternehmen verteidigen ihre Position damit, dass Wettbewerb durch den Verlust von Größen- und Verbundvorteilen zu höheren Kosten führen würde und Integration daher effizient sei. Tatsächlich dreht sich heute ein großer Teil der Diskussionen darum, wie hoch der Verlust von Verbundvorteilen durch Wettbewerb und die dadurch entstehenden zusätzlichen Koordinationskosten sind. Empirische Studien im Eisenbahn- und Stromsektor verweisen auf hohe

Verbundvorteile integrierter Unternehmen. Es gibt allerdings zu wenige Studien, um ein abschließendes Urteil zu bilden. Die Tatsache, dass es vor allem in Kontinentaleuropa sehr viele vertikal und horizontal integrierte Unternehmen in den Infrastruktur-Sektoren gibt, mag zum Teil auf Interessengruppen zurückzuführen sein, die sich auf Kosten der Verbraucher Vorteile verschaffen.

Die richtige Kombination der Instrumente ist wichtig

Bei jedem Reformversuch im Bereich der Infrastruktur-Sektoren sollte zwischen den positiven Wirkungen des Wettbewerbs und den höheren Produktionskosten infolge verloren gegangener Verbundvorteile abgewogen werden. Es stellt sich die Frage, wie gut der Wettbewerb funktionieren muss, damit einerseits die Effizienz höher ist als im Monopol und andererseits die Effizienzgewinne aber auch an die Konsumenten weitergegeben werden.

In Großbritannien wurde die British Telecom (BT) bereits 1984 privatisiert; effektiver Wettbewerb wurde jedoch erst 1991 durch die Aufhebung des Duopols mit Mercury ermöglicht. Die Produktivität von BT stieg erst nach der Aufhebung des Duopols, während die realen Telefonatarife bis dahin aufgrund der strengen Preisregulierung bereits um 25 Prozent zurückgegangen waren. Der Central Electricity Generating Board (CEGB) – der Stromerzeuger für England und Wales – wurde 1990 privatisiert, umstrukturiert und dem Wettbewerb ausgesetzt. Nach der Reform ist die Produktivität deutlich gestiegen. Allerdings sind auch die Preise gestiegen; die Produktivitätsgewinne sind nicht an die Konsumenten, sondern an die Investoren geflossen.

Wettbewerb ist also nicht gleich Wettbewerb. Er führt oft erst zu positiven Wohlfahrtseffekten, wenn er von starker Regulierung begleitet ist.⁷ Hierin liegt die Schizophrenie der Infrastruktur-

⁷ Beispiele sind die Stromsektoren in Deutschland und Österreich. Obwohl seit Jahren eine hundertprozentige Marktöffnung erreicht wurde, sehen viele Beobachter in beiden Ländern keinen funktionsfähigen Wettbewerb. Im Fall Deutschlands mag der verhandelte Netzzugang lange Zeit dafür verantwortlich gewesen sein; vgl. Felix Höffler, Regulierung von Netzindustrien, in: Orientierungen, Nr. 112, Juni 2007, Seiten 15–20. Im Fall Österreichs dürfte vor allem der hohe Konzentrationsgrad der Unternehmen den Wettbewerb behindern; vgl. Jörg Borrmann/Robert Wieser, Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens für den österreichischen Stromsektor, in: Ewald Nowotny/Christoph Parak/Ronald Scheucher (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Energiewirtschaft, Manz-Verlag, Wien 2004, Seiten 189–214.

⁶ Vgl. Günter Knieps, Wettbewerbsökonomie, 2. Auflage, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg 2005.

Reformen. Man wollte die Unternehmen ursprünglich von der Regulierungslast befreien, doch aus der Deregulierung wurde in den meisten Fällen eine Re-Regulierung.⁸

Der gesamtwirtschaftliche Erfolg der Reformen in den Infrastruktur-Sektoren hängt von der richtigen Kombination der Instrumente Regulierung, Wettbewerb und Privatisierung ab, aber auch von der richtigen zeitlichen Abstimmung. Eine erfolgreiche Neustrukturierung kann nicht von heute auf morgen erfolgen, und ein eingeschlagener Weg ist oft nur schwer umkehrbar. Lernprozesse sind sowohl für die Unternehmen als auch für die Gesetzgeber wichtig. Die Regulierung privatisierter Monopole wirft erhebliche Probleme auf. Privatisierung muss von Wettbewerb begleitet sein, wo immer Wettbewerb unter Abwägung aller Nutzen und Kosten gerechtfertigt erscheint.

Die Regulierung sollte sich möglichst auf die Höhe der Netzzugangpreise unter Berücksichtigung der Qualität und Quantität der Netze sowie der externen Effekte (auch Umwelteffekte) konzentrieren (Netzregulierung). Darüber hinaus soll die Regulierung sicherstellen, dass die wettbewerblichen Strukturen in den vor- und nachgelagerten Bereichen aufrechterhalten bleiben (Wettbewerbsregulierung). Unter Beachtung dieser Prinzipien kommt der Privatisierung als Teil der Neustrukturierung eine entscheidende Rolle zu. Privatisierung ermöglicht neue Finanzierungsvarianten und räumt die Widerstände gegen Wettbewerb von staatlicher Seite aus. Private Unternehmen bestehen tendenziell besser im Wettbewerb und weisen oft höhere Kosteneffizienz auf.

Unterschiede zwischen privaten und staatlichen Netzwerkunternehmen

Ökonomen sehen in der privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Infrastruktur gegenüber der staatlichen zwei zentrale Vorteile: klare betriebswirtschaftliche Anreize und geringerer politischer Einfluss. Die vereinfachte Annahme, dass private Unternehmen Gewinne maximieren, während öffentliche Unternehmen den „Gemeinwohlinteressen“ dienen und die Gesamtwohlfahrt maximieren, greift allerdings zu kurz. In beiden Eigentumsordnungen treffen Manager und nicht Eigentümer die operationalen Entscheidungen. Manager verfolgen nicht immer Gewinnziele oder wollen

nicht immer die Gesamtwohlfahrt maximieren. Sie sind mindestens ebenso interessiert an Macht, Prestige und hohem Einkommen.

■ Die Kontrolle des Managements ist daher entscheidend für die Leistungen der Unternehmen. In privaten Unternehmen besteht eine gewisse, obgleich unvollkommene Disziplinierung des Managements, kombiniert aus Anreizen, Bestrafungen, Übernahmedrohungen, der Bankenkontrolle und dem Arbeitsmarkt für Manager. Private Anleger haben zumeist klare Zielsetzungen, weshalb das Kontrollproblem genau definiert ist. Bei öffentlichen Unternehmen ist die Sache komplizierter. Hier besteht ein zusätzliches Kontrollproblem zwischen den Staatsbürgern als Eigentümern und ihren politischen Vertretern. Die Kontrolle des Managements durch die Eigentümer ist im privaten Bereich unmittelbarer möglich; die Kapitalmärkte reagieren zumeist rascher als die politischen Märkte.

■ Ein zweiter Unterschied zwischen privatem und staatlichem Eigentum an Netzwerkunternehmen betrifft die Form der Regulierung. Privatisierte Unternehmen operieren normalerweise innerhalb eines Regulierungsrahmens, in dem Lizenzbedingungen, Preis-, Qualitäts- und Markteintrittsregulierung sowie Universaldienstverpflichtungen festgelegt sind. Für die Dauer von Lizenzverträgen sind Verhandlungen über die Lizenzbedingungen nur mit Zustimmung der Unternehmen durchführbar. Die optimale Regulierungsform entspinnt sich aus einem komplexen Geflecht aus Glaubwürdigkeit und Selbstbindung der Regulierer sowie der Notwendigkeit, die Regulierung an neue Erkenntnisse anzupassen. Mangelnde Selbstbindung der Regulierer kann privates Kapital vertreiben und so notwendige Investitionen verhindern. Zu viel Selbstbindung wiederum kann zu anhaltend übermäßigen Gewinnen und unerwünschten Verteilungseffekten führen. Der optimale Mix, der für die Unternehmen ausreichend Planungssicherheit gewährleistet und zugleich faire Bedingungen schafft, ist oft schwer zu finden. Technologische Unsicherheiten, Unsicherheiten über die zukünftige Nachfrage und der Informationsvorsprung der Unternehmen stellen die Regulierung vor erhebliche Herausforderungen.

Der Regulierungsprozess bei staatlichem Eigentum ist dagegen informeller und auch weniger transparent. Die Zielsetzungen ändern sich mit den politischen Machtverhältnissen; die Investitionspolitik ist abhängig von Budgetbeschränkungen und den konkurrierenden Begehrlichkeiten

⁸ Vgl. Walter Fremuth/Christoph Parak (Hrsg.), Regulierung der Deregulierung von Infrastrukturmärkten, Manz-Verlag, Wien 2002.

innerhalb föderaler Strukturen. Inwieweit die Liberalisierung zu einer Ansammlung von Regulierungs-Know-how und zu besseren Anreizstrukturen bei staatlichen Unternehmen führt, lässt sich schwer sagen. Auf kommunaler Ebene dürften die Anreizstrukturen besser sein, vor allem dort, wo die öffentlichen Unternehmen nicht aufgrund politischer Aufträge auf Zuschüsse angewiesen sind, wie etwa im öffentlichen Personennahverkehr, sondern tendenziell leichter Überschüsse erzielen, wie etwa in der Wasserwirtschaft.

■ Ein dritter Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Eigentum betrifft die Form der Kapitalakkumulation. Lange Zeit war man der Meinung, dass der Staat wesentliche Vorteile bei der Finanzierung der Infrastrukturen hat. Erstens habe der Staat durch sein Steuermonopol kein Konkursrisiko und daher günstigere Finanzierungsbedingungen als Private am Kapitalmarkt. Zweitens würden private Unternehmen, auch wenn sie profitabler agieren als öffentliche, die Gewinne eher ausschütten als reinvestieren. Eine Besteuerung der Gewinne, um aus den Steuern weitere Investitionen zu finanzieren, wäre nicht attraktiv, da sich die Besteuerung negativ auf das Investitionsverhalten der Unternehmen ausgewirkt hätte. Die Infrastruktur sollte also besser öffentlich finanziert werden, um die negativen Anreize der Besteuerung zu umgehen und gleichzeitig die Nutzungsbedingungen der Infrastrukturen sozial verträglich zu gestalten.

Diese Argumentation war einleuchtend in Zeiten des Wiederaufbaus und ist wahrscheinlich heute noch in Ländern relevant, in denen private Vermögensbestände gering sind. In heutigen Zeiten, in denen das private Geldvermögen in den entwickelten Ländern ein Mehrfaches des jährlichen Bruttoinlandsprodukts ausmacht, in denen die internationalen Kapitalmärkte weitgehend liberalisiert sind und in denen die staatlichen Finanzen unter ständig steigendem Druck stehen, ist es dagegen logisch, dass privates Kapital verstärkt in die Finanzierung der Infrastrukturen einbezogen wird.⁹

Zudem hat sich empirisch nicht bestätigt, dass der Staat in der Vergangenheit regelmäßig mehr und

⁹ Die Liberalisierung der Kapitalmärkte hat dazu beigetragen, dass multinationale Unternehmen heute zum Teil günstigere Finanzierungsbedingungen erhalten als kleine Staaten oder Bundesländer. In den letzten Jahren haben auch die Defizit- und Schuldengrenzen des Maastricht-Vertrags in einigen EU-Staaten die Finanzierung durch die öffentliche Hand erschwert und insofern der Privatisierung Vorschub geleistet.

sinnvoller investiert hat als private Unternehmen. Im Gegenteil: Nicht kostendeckende Preise haben sich häufig negativ auf das Investitionsverhalten ausgewirkt und die Leistungen tendenziell verschlechtert. Auch weisen Studien darauf hin, dass viele öffentliche Investitionen weniger aus wirtschaftlichen, sondern vielmehr aus politischen Motiven getätigt werden. Politiker achten manchmal mehr auf die politische als auf die volkswirtschaftliche Rentabilität von Infrastruktur-Investitionen; sie bevorzugen zuweilen große Prestigeprojekte und weisen mitunter jenen Kommunen Finanzmittel zu, die vor einem knappen Wahlergebnis stehen.¹⁰

■ Die Preisbildung bietet einen vierten Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Infrastruktur-Unternehmen. Private Unternehmen unterliegen einer harten Budgetbeschränkung. Die Konsequenz ist, dass private Unternehmen zumindest kostendeckende Preise erzielen müssen und daher höheren Kostendruck haben. Bei öffentlichen Unternehmen besteht aus zwei Gründen eine Tendenz, zu niedrige Preise zu setzen. Zum einen werden die Kapitalkosten im Vergleich zu privaten Unternehmen tendenziell zu gering angesetzt, entweder weil der Staat Kapital zu niedrigeren Kosten bereitstellt als es seinen Finanzierungskosten entspricht oder weil die öffentlichen Unternehmen über spezifische Steuervorteile verfügen. Zum anderen beobachtet man eine Orientierung an der falschen Kostenbasis. In den grundsätzlich wettbewerblichen Bereichen der Infrastruktur-Sektoren liegen die Durchschnittskosten unter den Grenzkosten. Wenn die Unternehmen in diesen Fällen die Preise an den Durchschnittskosten anstatt an den Grenzkosten orientieren, kommt es zu einer Umverteilung vom Staat zu den Verbrauchern. Interessant ist, dass dadurch die Budgetbeschränkung nicht verletzt wird, das heißt Kostendeckung bestehen bleibt, die Preise aber dennoch ineffizient niedrig sind und daher zu viel verbraucht wird.

In der Vergangenheit war ein solches Preissetzungsverhalten bei Stromversorgern mit hohem Wasserkraftanteil oder bei Wasserversorgern zu beobachten. Da die Wasserkraft zuerst an den kostengünstigsten Standorten ausgebaut wird, liegen die langfristigen Grenzkosten neuer Kraftwerke über den Durchschnittskosten des Kraftwerksbestands. Bei den Wasserwerken sind die Buchwerte

¹⁰ Andreas Stephan, *Essays on the Contribution of Public Infrastructure to Private Production and its Political Economy*, Dissertation, Berlin 2001.

der Hauptwasserleitungen oft abgeschrieben, obgleich der ökonomische Wert der Anlagen und die Wiederbeschaffungskosten sehr hoch sind. Als man in Großbritannien die Wasserwerke privatisiert hat, lag deren Wert zu Wiederbeschaffungskosten bei 100 Millionen Pfund. Verkauft wurden sie zu einem Preis von sechs Millionen Pfund, dem Barwert der den privaten Unternehmen zugestanden Gewinne.¹¹

Umstrittene Reformfolge

In der Theorie spricht also einiges für eine Privatisierung der Infrastruktur-Unternehmen. Die empirischen Nachweise der Vorteilhaftigkeit sind leider schwer zu erbringen. Das Hauptproblem liegt darin, die unterschiedlichen und zugleich symbiotischen Wirkungen der Reformansätze Deregulierung bzw. Re-Regulierung, Liberalisierung und Privatisierung auseinander zu halten. In Europa zeigen sich die Bürger mit den bisherigen Reformen weitgehend zufrieden. Die Urteile über die Entwicklung der Marktstrukturen, Preise, Produktivität, Beschäftigung und Investitionen gehen aber auseinander. Während sich die EU-Kommission auf dem richtigen Weg sieht, verweisen Kritiker einerseits auf regressive Preiseffekte der Liberalisierung, andererseits auf mangelnden grenzüberschreitenden Wettbewerb und steigende Unternehmenskonzentration.¹²

Eine weltweite Untersuchung zeigt, dass die Unternehmenskonzentration im Stromsektor und in der Festnetz-Telekommunikation in Westeuropa weltweit am höchsten ist. Die Konzentration steigt auch im Mobilfunkbereich und in der Abwasserentsorgung. Lediglich die Wasserversorgungsindustrie ist gegenwärtig noch wenig konzentriert.¹³ Ob die Konzentration bereits zu Wettbewerbsproblemen führt, ist ungewiss. Jedenfalls haben die nationalen Regulierungsbehörden vor allem in Europa zunehmend Schwierigkeiten, mit den grenzüberschreitend tätigen großen Unternehmen fertig zu werden. Der Ruf nach länderübergreifenden europäischen Regulierern und verstärkter Wettbewerbskontrolle wird lauter.

11 Vgl. David Newbery, *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, Kapitel 3, The MIT Press, Cambridge, Mass. 2000.

12 Vgl. David Hall, *Evaluating network services in Europe – a critique of the EC Evaluation of the Performance of Network Industries*, A report commissioned by the European Federation of Public Services Unions, 2007 (www.epsu.org).

13 Daniel Benitez/Antonio Estache, *How Concentrated are Global Infrastructure Markets?*, World Bank Policy Research Working Paper 3513, February 2005.

In jenen Entwicklungsländern, in denen die Reformen in den 1980er und 1990er Jahren sehr weit gediehen sind, war anfänglich eine gewisse Akzeptanz in der Bevölkerung vorhanden. Sie ist jedoch in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Falsche Ansätze der Restrukturierung und zu rasche Deregulierungen führten zu öffentlichen Demonstrationen, schlechten Pressemeldungen und zu Kritik vonseiten multinationaler Institutionen. Im Jahr 2002 waren 90 Prozent der Argentinier und 80 Prozent der Chilenen unzufrieden mit den Ergebnissen des Privatisierungsprozesses; 1998 waren es 50 bzw. 40 Prozent. Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass es auch in den lateinamerikanischen Staaten Erfolge gegeben hat. Neben gesteigerter Produktivität, ausgeweiteten Leistungen und verbesserter finanzieller Situation der Unternehmen wurden verteilungspolitische Erfolge erzielt.¹⁴

Die Art der Privatisierung ist entscheidend

Wie steht es aber mit der Privatisierung jener Bereiche der Infrastruktur-Industrien, in denen Wettbewerb aus Effizienzgründen nicht eingeführt werden sollte? Ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, aus einem staatlichen ein privates Infrastruktur- bzw. Netzmonopol zu machen? Dies ist wohl eine der umstrittensten Fragen im Zusammenhang mit den Reformen in den Infrastruktur-Sektoren. Zwei Aspekte sind von besonderer Bedeutung: das gewählte Privatisierungsmodell und die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der privatisierten Bereiche.

Was die Privatisierungsmodelle betrifft, gibt es eine Reihe unterschiedlicher Varianten. Aus Regulierungssicht ist entscheidend, ob ein Integrationsmodell oder ein Trennungsmodell gewählt wird. Die Regulierung vertikal integrierter privatisierter Unternehmen ist wesentlich komplexer als die Regulierung separierter Netze im Trennungsmodell. Ein vertikal integriertes Unternehmen hat den Anreiz, Konkurrenten beim Netzzugang zu benachteiligen. Die Regulierung muss daher auf einen diskriminierungsfreien Netzzugang gerichtet sein, was aufgrund der hohen Informationsanforderungen schwierig sein kann. Das Modell kann allerdings erfolgreich sein, wenn ausreichend Substitutionsmöglichkeiten vorhanden sind. Beispiele dazu bieten die integrierten Eisenbahnunternehmen in den USA. Bei vertikaler Trennung dagegen liegen veränderte Anreizstrukturen und im

14 Ioannis N. Kessides, *The Challenges of Infrastructure Privatisation*, CESifo DICE Report 1/2005, Seiten 19–25.

Vergleich geringere Informationserfordernisse vor. Quersubventionierungen stehen nicht mehr zur Debatte.

Aber selbst im Fall separierter Netze steht die Regulierung vor schwierigen Aufgaben. Sie soll einerseits verhindern, dass der Netzmonopolist zu hohe Netzzugangpreise verlangt, zugleich aber sicherstellen, dass die Qualität der Netze durch Investitionen erhalten oder ausgebaut wird. Zwischen der Preisregulierung und der Investitionsbereitschaft der Unternehmen besteht aber ein enger Zusammenhang: Ist die Preisregulierung zu streng, werden notwendige Investitionen unterbleiben; umgekehrt garantiert eine großzügige Regulierung noch längst nicht, dass die Unternehmen hinreichend investieren. Gerade im Fall einer vertikalen Entflechtung ist ein Rückgang der Investitionsbereitschaft aufseiten der Netzunternahmen aus mehreren Gründen wahrscheinlich:

- Erstens wollen private Betreiber die Risiken von Überkapazitäten gerade in jenen Bereichen meiden, wo irreversible Kosten entstehen. Hat beispielsweise ein Netzununternehmen zu viel investiert, sind die Anlagen oft wertlos, weil man sie nicht anderweitig verwenden kann.

- Zweitens hat das separierte Netzununternehmen keinen Einfluss auf die Endkundenpreise und die Vermarktung der Dienstleistungen und kann daher nur beschränkt Einfluss auf die Nutzung seiner eigenen Anlagen nehmen.

- Drittens sind die Koordinations- und Verhandlungskosten beim Trennungsmodell größer als im integrierten Unternehmen, was sich ebenfalls negativ auf die Investitionsbereitschaft auswirken kann.

- Schließlich könnte eine Ursache für zu geringe Investitionen in der weit verbreiteten Price-Cap-Regulierung liegen. Diese Form der Regulierung erhöht unter Umständen das Risiko von Kapazitätserweiterungen im Vergleich zu den früher gebräuchlichen Rendite- oder Kostenzuschlagsregulierungen.

Privatisierung bringt langfristig Vorteile

Das Problem der Unterinvestition ist nicht in jedem Sektor gleich gravierend und von Fall zu Fall zu beurteilen. Daneben besteht ein weiterer Unterschied zwischen den Sektoren: die strukturelle wirt-

schaftliche Überlebensfähigkeit der Netzunternahmen. Sie ist im Fall eines separierten Stromnetzbetreibers anders zu beurteilen als im Fall beispielsweise eines Eisenbahninfrastruktur-Unternehmens. Die Schieneninfrastruktur ist traditionell vor allem aufgrund politischer Vorgaben ein schwer defizitärer Bereich. Ohne staatliche Subventionen kann ein vertikal separiertes Unternehmen wirtschaftlich nicht überleben. Im Energiesektor gibt es diese strukturellen Probleme nicht. Bei den Privatisierungen im Telekommunikations- und Postbereich war von Anfang an die Wettbewerbsstruktur, nicht aber die privatwirtschaftliche Tragfähigkeit der Unternehmen ein Thema.

Welchen Sinn aber hat es, ein strukturell defizitäres Unternehmen zu privatisieren? Unter welchen Umständen sind private Investoren überhaupt bereit, sich an solchen Unternehmen zu beteiligen? Ist es vorstellbar, dass der Staat zugunsten betriebswirtschaftlicher Kalküle einerseits verkehrsbzw. bahnpolitische Ziele aufgibt, zugleich aber weiterhin Subventionen in bestimmter Höhe garantiert, auf deren Verwendung er nur beschränkt oder gar keinen Einfluss mehr hat? Dies ist wohl kaum vorstellbar und daher ist auch das politische Risiko aus der Sicht der Investoren zu groß. Bisher gibt es jedenfalls kein Beispiel, in dem die Privatisierung eines separierten Eisenbahninfrastruktur-Unternehmens erfolgreich ist.

Grundsätzlich sprechen eine Reihe von Argumenten für Privatisierungen in den Infrastruktur-Sektoren. Die Privatisierung wird allerdings nur einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse standhalten, wenn sie in einen vernünftigen ordnungspolitischen Rahmen eingebettet ist, in dem behutsam die Reformstrategie gewählt wird und die notwendigen Schritte (Marktöffnung, Regulierung, Privatisierung) in der richtigen Reihenfolge erfolgen. Dabei sind die technologischen Besonderheiten in den Sektoren ebenso zu berücksichtigen wie die politischen Rahmenbedingungen. In dem Ausmaß, in dem der Staat den Leistungen der Infrastruktur-Industrien den Charakter eines quasi-öffentlichen Gutes zuschreibt, muss der Staat in das Marktgeschehen regulierend eingreifen. Dies wird immer ein Spannungsverhältnis zwischen privatwirtschaftlichem Kalkül und volkswirtschaftlicher Notwendigkeit erzeugen. Nur dort, wo diese Konflikte durch Regulierung nicht lösbar sind, sollte der Staat weiterhin am Eigentum festhalten. In den überwiegenden Fällen werden durch Privatisierungen langfristig die besseren Ergebnisse erzielt. ■

Unzulänglichkeiten in der Politik von IWF und Weltbank

Dr. Axel Dreher

Konjunkturforschungsstelle KOF, Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich

Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank stehen unter Reformdruck. Vor allem die strengen Auflagen bei der Kreditvergabe sowie die politische Kontrolle durch wenige Industrieländer werden kritisiert.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank wurden im Juli 1944 von 45 Ländern im US-amerikanischen Bretton Woods gegründet. Die beiden Organisationen sollten für mehr internationale Koordination in Wirtschafts- und Währungsfragen sorgen. Gleichzeitig wurde ein System fester Wechselkurse geschaffen. Alle Mitgliedsländer fixierten ihre Währung gegenüber dem US-Dollar, dessen Wert in Gold festgelegt wurde. Anpassungen der Wechselkurse von mehr als zehn Prozent bedurften der Zustimmung des IWF und waren nur zulässig, wenn die Zahlungsbilanz des betreffenden Landes ein „fundamentales Ungleichgewicht“ auswies. Zahlungsbilanzdefizite, die nicht als fundamental eingestuft wurden, sollte der Währungsfonds finanzieren. Darüber hinaus sollte er die Wirtschaftspolitik seiner Mitgliedsländer überwachen.

Die Weltbank bekam die Aufgabe, die langfristige Entwicklung ihrer Mitgliedsländer zu fördern. Dazu vergab sie Darlehen direkt an die Regierungen, leistete technische Unterstützung und bot Beratung – ursprünglich bei meist eng abgegrenzten, regionalen Projekten. Vor allem beim Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Volkswirtschaften und der Umstellung der Produktion von militärischen auf zivile Güter spielte die als „Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ gegründete Weltbank eine tragende Rolle. Außerdem sollte sie die Industrie in weniger entwickelten Ländern fördern.

Unklare Zuständigkeiten

Die ursprüngliche Aufgabenteilung existiert seit Langem nicht mehr: Der IWF vergibt seit 1974 auch längerfristige Kredite, und die Weltbank gewährt Zahlungsbilanzhilfen, die dazu dienen, weite Teile der Wirtschaft umzustrukturieren. Den

beiden Organisationen fehlen somit klar definierte und voneinander abgegrenzte Zuständigkeitsbereiche.

Die Kritik an IWF und Weltbank nahm in den letzten Jahren zu. Dem IWF wird vorgeworfen, seine wirtschaftlichen Prognosen seien zu optimistisch. Zudem ist sein Personalbestand, verglichen mit anderen internationalen Organisationen, drastisch gewachsen. Er gewährt zunehmend Entwicklungshilfe; die großen Industrienationen nehmen seine Kredite schon lange nicht mehr in Anspruch. So handelten Frankreich bereits 1969 sowie England und Italien 1977 zum letzten Mal ein Abkommen mit dem IWF aus. Hinzu kommt, dass die Stabilisierung von Währungen seit dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse 1973 in den Hintergrund getreten ist. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die offiziell auf wenige Jahre beschränkte Laufzeit von IWF-Programmen in der Praxis dadurch verlängert wird, dass nach Ablauf eines Programms problemlos ein neues Abkommen geschlossen werden kann. Diese Möglichkeit wird von Empfängerregierungen vielfach wahrgenommen, wodurch der IWF zu einem Dauer-Kreditgeber für einige Dutzend Entwicklungsländer geworden ist.

Der Weltbank wird vorgeworfen, dass sie den größten Teil ihrer Kredite an Länder vergibt, die eigentlich Zugang zu privatem Kapital haben. Zudem sind durchschnittlich 30 bis 40 Prozent aller Weltbank-Projekte ein Fehlschlag. In den ärmsten Ländern scheitern sogar 60 bis 70 Prozent. Die Anpassungsprogramme sowohl des IWF als auch der Weltbank verfehlen häufig ihre Ziele. In einigen Fällen wurden die Mittel der beiden Organisationen missbraucht, um private Gläubiger auszubehalten. Außerdem zwingen sie demokratischen Ländern ihre teilweise äußerst stringenten – vielfach nutzlosen – Kreditbedingungen auf, die zu

dem immer umfangreicher und detaillierter geworden sind.

Umstrittene Kreditbedingungen

Zahlreiche Bedingungen verschaffen den Bürokraten der beiden Finanzorganisationen großen Entscheidungsspielraum. Sie können so die Politik in den Programmen festschreiben, die sie für richtig halten. Ihre Macht und ihr Prestige steigen dadurch. Folglich hat sich der Umfang der Kreditbedingungen seit der Gründung der Institutionen erheblich ausgeweitet. Während die Kreditnehmer ursprünglich einige makroökonomische Zusagen machen mussten, greifen die Reformprogramme heute in nahezu jeden Politikbereich ein, so auch in die Staatsverwaltung und in den Sozialbereich. In einigen Ländern führen die detaillierten Auflagen dazu, dass der Währungsfonds und die Weltbank quasi den Finanz- und Wirtschaftsminister ersetzen.

Dabei ist das Prinzip der sogenannten Konditionalität umstritten. Die Wirtschaftspolitik eines Landes ist Sache der jeweiligen Regierung, besonders wenn die Regierung demokratisch legitimiert ist. Den Finanzinstitutionen fehlt dagegen die demokratische Legitimation. Zudem war ihre Auflagenpolitik in der Vergangenheit keine Erfolgsgeschichte. Untersuchungen zeigen, dass ein großer Teil der vereinbarten Bedingungen ohnehin nicht umgesetzt wird. Laut Weltbank sind in den ersten acht Jahren seit Einführung ihrer Anpassungsprogramme zu Beginn der 1980er Jahre ungefähr 60 Prozent der Bedingungen erfüllt worden. Von 35 Empfängerländern südlich der Sahara setzten elf Länder nur einen Teil, 14 sogar fast keine der vereinbarten Auflagen um. Der Anteil der Programme, bei denen der IWF einen erheblichen Teil der vereinbarten Kreditsumme nicht auszahlt, liegt bei fast 50 Prozent. Dieser Wert wird als Maß für die umgesetzten Bedingungen verwendet, denn der Fonds hält seine Kredite in der Regel zurück, wenn seine Auflagen missachtet werden. Der tatsächliche Konformitätsgrad mit einem vorgeschriebenen Reformprogramm dürfte noch niedriger sein.

Aber auch wenn Bedingungen eingehalten werden, führt das nicht unbedingt zum Erfolg des Programms. Zum einen wissen die Mitarbeiter des Währungsfonds und der Weltbank, dass sie an der Einhaltung der Bedingungen gemessen werden. Sie neigen daher dazu, leicht erfüllbare Bedingungen zu stellen. Zum anderen kann die Emp-

fängerregierung zu Beginn der Verhandlungen eine reformfeindliche Haltung zeigen. So kann sie den Finanzinstitutionen später leicht Zugeständnisse machen. Wenn sie die dann festgeschriebenen Bedingungen umsetzt, kann das kaum als Erfolg gelten – die Reformen wären ohnehin durchgeführt worden.

Kein Erfolg beim Kampf gegen die Armut

Um die Auflagenpolitik als erfolgreich bewerten zu können, müssten zumindest die eingehaltenen Bedingungen Änderungen in der Wirtschaftspolitik bewirken. Studien zeigen hingegen, dass IWF und Weltbank selten grundlegende Reformen in der Wirtschaftspolitik ihrer Programmländer auslösen – manchmal werden Reformen sogar verhindert. Immerhin sind die Fiskal- und die Geldpolitik während der Laufzeit von IWF-Programmen weniger expansiv. Die Währungsreserven steigen in der Regel an, und das Leistungsbilanzdefizit wird kleiner. Ein Beleg für den Erfolg der Auflagenpolitik ist das freilich noch nicht. Die Währungsreserven steigen schon deshalb, weil die gewährten Kredite in international akzeptierten Währungen ausgezahlt werden. Und die Verbesserung der Leistungsbilanz ergibt sich in wirtschaftlich schwachen Phasen quasi automatisch, weil die Nachfrage und Devisen für weitere Importe fehlen.

Auch wenn sich die Geld- und Fiskalpolitik der Kreditnehmer während der Programmlaufzeit geringfügig verbessert, hat die Umsetzung der Auflagen selbst keinen Einfluss darauf. Genauso wenig wirkt sich die Zahl der Bedingungen auf die Wirtschaftspolitik aus. Die Ökonomin *Ayse Evrensel* berichtet darüber hinaus, dass sich die positive Entwicklung der Leistungsbilanz und der internationalen Reserven in den Jahren nach dem IWF-Programm oft umkehrt.¹ Auch die privaten Kreditgeber scheinen nicht mit nachhaltigem Einfluss des Währungsfonds auf die Wirtschaftspolitik zu rechnen. Neueren Forschungsergebnissen zufolge erhöhen die IWF-Programme das private Kreditvolumen nicht – und das unabhängig davon, ob die Bedingungen eingehalten werden.

Noch wichtiger als der Einfluss von IWF und Weltbank auf Politik und private Kreditgeber ist ihr Einfluss auf die Lebensqualität in den Empfänger-

¹ Vgl. Ayse Evrensel, Effectiveness of IMF-Supported Stabilization Programs in Developing Countries, *Journal of International Money and Finance*, Band 21, Heft 5, Oktober 2002, Seiten 565–587.

ländern. Erhöhen die Auflagen das Wirtschaftswachstum in den Programmländern? Wird die Armut dort gesenkt? In den meisten jüngeren Studien werden diese Fragen verneint. Ganz im Gegenteil: IWF- und Weltbank-Programme führen insgesamt zu geringerem Wirtschaftswachstum. Wenn ein größerer Teil der Bedingungen umgesetzt wird, fällt der Rückgang zwar geringer aus – ohne den IWF erginge es dem Land jedoch besser. Zudem sind weder Armut noch Ungleichheit in den Krisenländern durch das Eingreifen von IWF und Weltbank maßgeblich gesenkt worden.

Gründe für strenge Auflagen

Trotz ihrer Erfolglosigkeit werden die Kreditbedingungen in der wissenschaftlichen Literatur auch verteidigt. Die Befürworter stellen etwa heraus, die Auflagen könnten einer Regierung helfen, sich an eine bestimmte Wirtschaftspolitik zu binden, ohne die ihr Land vielleicht keine privaten Kredite bekäme. Die Bindung an ein Reformprogramm sei besonders wichtig, wenn sich in einer Regierung Reformer und Blockierer gegenüberstehen. Indem sich die Reformer an die Bedingungen binden, graben sie den Blockierern das Wasser ab; würden die Auflagen nicht eingehalten, müsste das Land auf die billigen Kredite verzichten.

Der IWF und die Weltbank begründen ihre Auflagen hauptsächlich mit der Notwendigkeit, die Rückzahlung ihrer Kredite sicherzustellen. Die Auflagen sollen die Empfängerländer dazu bringen, ihre Wirtschaftspolitik zu verbessern. Dadurch wäre nicht nur der Schuldendienst gewährleistet, erfolgreiche Politik würde auch vor künftigen Krisen schützen. Die Organisationen könnten die Regierung mithilfe ihrer Kredite und Auflagen sogar dazu bewegen, negative Einflüsse ihrer Politik auf andere Länder zu berücksichtigen. Falls IWF und Weltbank über Informationen verfügen, die die Kreditnehmerländer nicht haben, und ihre Ökonomen besser ausgebildet sind als die Politikberater in den Empfängerländern, könnten sie die Politik tatsächlich verbessern. Verleiten die als Hilfeversprechen für den Ernstfall bereitstehenden Kredite zu unvorsichtiger Wirtschaftspolitik, könnten die an die Kreditvergabe gebundenen Bedingungen diese Gefahr des sogenannten „Moral Hazard“ reduzieren.

Die Auflagenpolitik ist gescheitert

Keiner dieser Gründe hält einer eingehenden Überprüfung stand. Es ist nicht die Aufgabe des Währungsfonds und der Weltbank, das politische Gleichgewicht eines Landes zu verändern. Die richtigen Rezepte zur Bekämpfung von Krisen und Armut sind auch unter Wissenschaftlern umstritten. Schließlich regeln die Reformprogramme nicht nur die grobe Ausrichtung der Politik eines Landes – sie greifen in das Leben der Bürger ein. Werden die falschen Rezepte umgesetzt, sind es die Bürger, die mit den Folgen leben müssen. Wäre die Sorge um den fälligen Schuldendienst der wirkliche Grund für die Auflagen, müsste jede einzelne Bedingung daraufhin überprüft werden, ob die Rückzahlung durch sie wahrscheinlicher wird. Tatsächlich werden die Kredite der Finanzorganisationen jedoch in den allermeisten Fällen getilgt – und das unabhängig davon, ob die Bedingungen erfüllt worden sind.

Auch die Wahrscheinlichkeit künftiger Krisen scheint durch die Programme nicht zu sinken. Im Gegenteil: Viele Länder hingen in der Vergangenheit fast ständig am Tropf des Währungsfonds und der Weltbank. Mit jedem IWF-Programm steigt zudem die Wahrscheinlichkeit, dass künftig wieder Hilfe benötigt wird. Was die negativen Auswirkungen auf andere Länder angeht, ist eine harte Auflagenpolitik eher schädlich als nützlich. Regierungen, die die Bedingungen fürchten, wenden sich zu spät an den Fonds und die Bank und schieben notwendige Anpassungsmaßnahmen auf. Das gilt sogar, wenn die Regierung gar nicht beabsichtigt, die Bedingungen tatsächlich umzusetzen. Die bloße Vereinbarung eines harten Programms kann hohe innenpolitische Kosten verursachen.

Wenn IWF und Weltbank tatsächlich bessere Informationen hätten, bräuchten sie sie nur bekannt zu geben. Kreditbedingungen wären nicht nötig, denn wie die Informationen zu bewerten sind, könnte jede Regierung selbst entscheiden. Die im Vergleich zu nationalen oder privaten Institutionen großen Prognosefehler des Währungsfonds lassen allerdings Zweifel an einem Informationsvorsprung aufkommen.

Der Misserfolg der Auflagenpolitik ist leicht zu erklären: Die meisten Wirtschaftskrisen gehen auf „schlechte“ Politik zurück. Ohne Hilfe aus dem Ausland bliebe der Regierung in der Krise gar nichts anderes übrig, als die Politik zu ändern und Reformen einzuleiten. Die Kredite der beiden Organisationen lindern die Not und folglich auch

den Druck auf die Regierung, Reformen voranzutreiben. Die Bedingungen, die an die Unterstützung von IWF und Weltbank geknüpft sind, sollen dem entgegenstehen. Die Erfahrungen mit der bisherigen Auflagenpolitik offenbaren allerdings ein grundsätzliches Problem: Wenn die Kreditnehmer die Reformrezepte nicht akzeptieren, lassen sich die vereinbarten Bedingungen entweder nicht durchsetzen oder sie werden nach dem Ende der Kreditvereinbarung rückgängig gemacht.

Sogar nach einem offenen Wortbruch handeln Währungsfonds und Weltbank meist neue Bedingungen aus und vergeben weitere Kredite. Das Einfrieren der Kreditlinien ist nicht in ihrem Interesse, denn ihr Budget würde langfristig schrumpfen, wenn sie es nicht ausschöpfen. Der Anreiz der Regierung, ihr Wort zu halten, wird dadurch geschwächt, und der Kreditvertrag ist so nicht glaubwürdig – doch mit seiner Glaubwürdigkeit steht und fällt die Wirksamkeit der Auflagen. Die Bindung der Regierung an ein Reformprogramm kann die privaten Kreditgeber nur überzeugen, wenn sie mit der Umsetzung der Reformen rechnen. In ihrer gegenwärtigen Form ist die Auflagenpolitik gescheitert und muss deshalb grundlegend reformiert werden.

Erste Reformschritte

Statt die Bedingungen festzulegen, wenn eine Krise bereits ausgebrochen ist, sollten sich die Auflagen auf die Zeit vor der Krise beziehen: Nur die Länder, die bestimmte Voraussetzungen erfüllt haben, sollten Kredite bekommen. Die Bedingungen könnten eine maximale Defizitgrenze und eine Grenze für die Geldmengenexpansion beinhalten. Für den IWF schlägt *Allan Meltzer* zudem Bedingungen vor, die das Funktionieren des Bankensystems, den freien Marktzugang für ausländische Finanzinstitute und die zeitnahe Bereitstellung von Informationen über die Staatsfinanzen gewährleisten.² Auch sollten nur solche Länder IWF-Kredite bekommen, deren Wechselkurs auf dem Markt bestimmt wird. Der IWF müsste alle Länder anhand dieser Kriterien bewerten und zu jedem Zeitpunkt klarmachen, welche Länder im Krisenfall kreditberechtigt wären.

Eine Reform der Auflagenpolitik ist allerdings weder im Interesse der IWF- und Weltbank-Bürokraten noch im Sinne der wichtigsten Anteilseigner

der beiden Institutionen. Auch der Einfluss der privaten Kreditgeber steht einer Reform entgegen. Die Banken haben ein eigenes Interesse an der Auflagenpolitik, beispielsweise um den freien Marktzugang zu den Kreditländern zu erzwingen. Genauso sichert die Willkür fallweiser ex-post-Auflagen den Anteilseignern des Währungsfonds und der Weltbank ihren Einfluss auf die Kreditnehmer. Eine grundlegende Abkehr von fallweisen Auflagen würde die Wirtschaftspolitik der Kreditnehmer verbessern.

Zuletzt wurde allerdings ein anderer Weg eingeschlagen: Die Anteilseigner und die Führung des Währungsfonds haben darauf gedrängt, Bedingungen nur zu stellen, wenn sie für die Programmziele zentral sind. Im September 2002 wurden die Richtlinien der Konditionalität entsprechend geändert. Genützt hat das nicht viel. Die Zahl der Auflagen ist in den Programmen mit den ärmsten Ländern durchschnittlich nur geringfügig kleiner als vor der Änderung. In den anderen Programmen ist sie gar nicht gesunken. Diese Entwicklung spiegelt den Einfluss der IWF-Bürokraten wider. Zahlreiche Auflagen geben ihnen Macht – und diese Macht zu erhalten, ist in ihrem Interesse. Die Programmländer werden wohl weiterhin von der IWF-Bürokratie bevormundet werden.

Die Weltbank hingegen hat weitergehende Reformen durchgeführt. Anstatt ihre Kredite nur unter Auflagen zu vergeben, unterstützt sie nun auch die von den Ländern selbst erarbeiteten Reformprogramme ohne detaillierte Bedingungen. Dieser Schritt geht in die richtige Richtung. Identifikation mit den Kreditprogrammen kann nur erreicht werden, wenn der IWF und die Weltbank aufhören, den demokratisch gewählten Regierungen detaillierte Politikvorgaben zu machen. Sie sollten sich mit den Empfängerländern stattdessen auf die grundlegende Richtung der Politik einigen.

Politischer Einfluss der USA und der EU

Die Europäische Union verfügt insgesamt über einen Stimmrechtsanteil von 30 Prozent in den Leitungsgremien der Finanzorganisationen; die USA halten 17 Prozent der Stimmen. Dass die beiden größten Anteilseigner den Währungsfonds und die Weltbank kontrollieren, wird kaum noch bestritten. Studien zeigen, dass die G7-Länder mit den IWF-Programmen politisch „unbequem“ Länder bestrafen und befreundete Regime beloh-

² Vgl. Allan Meltzer, *Reviving the Bank and Fund, Review of International Organizations* 1, 1, 2006, Seiten 49–59.

nen. Politisch weniger einflussreiche Länder müssen in IWF-Programmen schärfere Bedingungen akzeptieren als einflussreiche Länder. Einige Forschungsarbeiten berichten von einem positiven Zusammenhang zwischen der politischen Nähe zu den USA und der Kredithöhe. Sogar ein Einfluss privater Banken auf die Zahl der Auflagen lässt sich nachweisen. Eine temporäre Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat erhöht die Wahrscheinlichkeit, einen Kredit des Währungsfonds zu erhalten, um 20 Prozent. Die IWF-Kredite sind zudem an deutlich weniger Bedingungen geknüpft.

Ein weiteres Beispiel sind die wirtschaftlichen Prognosen des IWF, die auch von der Politik beeinflusst werden und in Bezug auf das Wirtschaftswachstum systematisch zu optimistisch sind.³ Was Entwicklungsländer angeht, dürfte das daran liegen, dass der Währungsfonds selbst Interesse an positiven Prognosen für Länder mit IWF-Programmen hat. Für die USA ergibt sich ein positiver Zusammenhang mit anstehenden Wahlen. Da vor den Wahlen positive Prognosen für die Politiker besonders wichtig sind, beeinflusst die Politik den Währungsfonds in ihrem Sinne. Zudem sind die Inflationsprognosen in Ländern, die in der UN-Vollversammlung häufiger mit den USA abstimmen, durchschnittlich positiver als in anderen Ländern.

Auch die Nominierung der Spitzenpositionen im IWF und in der Weltbank ist ein Beispiel für den Einfluss der USA und Europas. Traditionell wird der IWF von einem Europäer geführt, während der geschäftsführende Direktor der Weltbank im Gegenzug ein Amerikaner ist. Was den IWF angeht, einigen sich die EU-Staatschefs zunächst auf einen gemeinsamen Kandidaten – wenn er auch für die USA akzeptabel ist, findet die offizielle Wahl statt. Dabei kam es bisher nie zu einer Kampfabstimmung. Für die Wahl genügt die einfache Mehrheit; der gemeinsame Kandidat kann so fast allein durchgesetzt werden. Typischerweise wird daher nicht der für das Amt am besten qualifizierte, sondern der vom durchsetzungsstärksten europäischen Staatschef bevorzugte Kandidat gewählt – unter den bisherigen neun IWF-Chefs waren drei Franzosen; derzeit ist ein weiterer Franzose im Gespräch.

³ Vgl. Oliver Aldenhoff, Are economic forecasts of the International Monetary Fund politically biased? A Public Choice Analysis, Review of International Organizations, Band 2, Heft 3, September 2007, Seiten 239–260.

Die Interessen der Entwicklungs- und Transformationsländer bleiben auf der Strecke. Sie verfügen gemeinsam über 38 Prozent der Stimmen im Exekutiv-Direktorium des Währungsfonds. So wie der IWF und die Weltbank von ihren Kreditnehmern demokratische und transparente Strukturen fordern, sollten Europäer und Amerikaner den übrigen Mitgliedern der beiden Finanzinstitutionen eine demokratische und transparente Wahl der Vorsitzenden zugestehen. Das würde bedeuten, dass jedes Mitglied das Recht hat, einen eigenen Kandidaten vorzuschlagen, und dass das Aufsichtsgremium des Währungsfonds seinen Vorsitzenden unter diesen Kandidaten in geheimer Wahl wählen würde.

Der Reformbedarf ist offensichtlich – und zu beheben: Um den Missbrauch des IWF und der Weltbank zu politischen Zwecken zu verhindern, müssen ihre Direktionen unabhängig sein – so wie heute auch viele nationale Zentralbanken von ihren Regierungen unabhängig sind. Die Direktoren sollten für längere Zeit ernannt und kein zweites Mal berufen werden. Nur wenn der IWF und die Weltbank frei von politischen Einflüssen handeln, können sie ihre Ziele erreichen.

Wettbewerb der Konzepte

Der Weltbank wird von der International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC) – einer 1998 vom US-Kongress einberufenen Expertenkommission – vorgeworfen, dass 70 Prozent ihrer Kredite von 1992 bis 1999 an nur elf Länder geflossen sind, die zudem alle Zugang zu privatem Kapital haben. Dabei war ein steigender Trend zu beobachten: 1999 erhielten Länder mit Zugang zu den privaten Kapitalmärkten über 99 Prozent der Kredite – verglichen mit 60 Prozent im Jahr 1993. Obwohl die Weltbank offiziell keine Darlehen für Zwecke bereitstellt, deren Finanzierung auch aus anderen Quellen zu angemessenen Konditionen möglich wäre, vergibt sie ihre Kredite hauptsächlich an Länder mit mittlerem Einkommen. Warum die Weltbank ihre Kredite nicht an Länder vergibt, die sie aus humanitären Gesichtspunkten am nötigsten hätten, ist unklar.

Regionale Entwicklungsbanken sind möglicherweise besser geeignet, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Die IFIAC schlägt deshalb vor, dass sich die Weltbank auf die Entwicklungshilfe für Regionen ohne ausreichend entwickelte regionale Entwicklungsbanken konzentriert und keine Krisenkredite mehr vergibt. Da auch die

Kreditvergabe des Währungsfonds umstritten ist, hat die IFIAC zudem vorgeschlagen, der IWF solle sich auf seine Kernkompetenzen beschränken. Dadurch sollen Überschneidungen in den Aufgabebereichen beseitigt werden – besonders zwischen dem Währungsfonds und der Weltbank.

Anstatt sich auf ihre Kernkompetenzen zu beschränken und die Zahl ihrer Aktivitäten zu reduzieren, haben der IWF und die Weltbank allerdings ihre Zusammenarbeit verstärkt. Sie argumentieren, eine sich gegenseitig unterstützende und aufeinander abgestimmte Auflagenpolitik würde die besten Ergebnisse bewirken. Zu Beginn der 1980er Jahre konnten Kreditnehmer zwischen den Krediten der Weltbank und des Währungsfonds wählen. In einigen Fällen gewährte die Bank Unterstützung, nachdem der Fonds eine Absage erteilt hatte. Um solche Konkurrenz zu vermeiden, setzen die Organisationen auf Kooperation. Wenn der Währungsfonds ein Kreditprogramm ausarbeitet, sind oft Mitarbeiter der Weltbank beteiligt und umgekehrt. IWF-Programme sind oft eine Grundvoraussetzung, um Kredite der Weltbank zu bekommen. Wenn die beiden Institutionen unterschiedliche Positionen beziehen, werden die Unterschiede ausgeräumt, bevor die Verhandlungen mit dem Kreditnehmer beginnen. Dadurch werden die Verantwortlichkeit für Misserfolge verwischt und funktionierender Wettbewerb verhindert.

Es gibt keinen Grund, die unterschiedlichen Konzepte von IWF und Weltbank im Vorfeld auszuräumen. Die Kooperation zwischen den beiden Organisationen wäre hinfällig, wenn der IWF auf Entwicklungshilfe ganz verzichten würde. Dann würde er nur noch kurzfristige Zahlungsbilanzkredite vergeben oder seine Kreditvergabe völlig einstellen. Würde der Währungsfonds weiterhin Anpassungsprogramme für seine ärmeren Mitgliedsländer ausarbeiten und ihnen Reformvorschläge unterbreiten, könnten die Regierungen entscheiden, welche dieser Vorschläge den Präferenzen ihrer Bevölkerung am ehesten entsprechen. Wenn der Fonds die Programme allerdings mit seinen Krediten unterstützt, ist offensichtlich, dass er eigenes Interesse daran hat, die Entwicklung positiv darzustellen. Er kann daher keine glaubwürdigen Informationen liefern.

Der Wettbewerb der Konzepte könnte noch verbessert werden, wenn auch die Kredite der Weltbank von den Anpassungsprogrammen getrennt würden. Die Bank könnte mit den regionalen Entwicklungsbanken und privaten Beratern um die

Konzepte konkurrieren. Ein solcher Wettbewerb wäre geeignet, die besten Lösungen für die Kreditnehmer zu finden. Die Weltbank könnte zudem regelmäßig Beratungsmissionen in ihre Mitgliedsländer entsenden und im Rahmen ihrer Kernkompetenzen Lösungen anbieten. Eine unabhängige Abteilung der Bank könnte darüber entscheiden, welche Programme sie mit ihren subventionierten Krediten oder mit direkter Entwicklungshilfe unterstützt. Ganz wesentlich ist jedoch, dass sich die Kreditvergabe der Bank auf die Länder beschränkt, die keinen Zugang zu privatem Kapital haben.

In Ländern mit Zugang zum privaten Kapitalmarkt könnten private Banken die Kredite vergeben, wodurch ebenfalls der Wettbewerb zwischen verschiedenen Konzepten gefördert würde. Die Politiker wären für die Auswahl der Konzepte verantwortlich, was ihre Identifikation mit den Reformkonzepten fördern würde. Die gegenwärtige Praxis, die Weltbank- und IWF-Kredite zusammen mit den privaten und den bilateralen Krediten zu großen Paketen zu schnüren und mit detaillierten Auflagen für die souveränen Staaten zu versehen, sollte keine Zukunft haben.

Zukunftsperspektiven

Seit 1998 ist der IWF transparenter geworden. Mittlerweile werden rund 70 Prozent der Berichte über seine Länder-Konsultationen veröffentlicht. Er erleichterte außerdem den Zugang zu seinen Archiven. Seit 1997 können die Mitgliedsländer ihre Absichtserklärungen und wirtschaftspolitischen Rahmendokumente auf den Internet-Seiten des Fonds veröffentlichen; seit April 1998 wird das vom IWF sogar erwartet. In einigen Fällen gibt der Fonds die Protokolle von Diskussionen des Exekutiv-Direktoriums heraus. Daten über die finanzielle Situation des Währungsfonds und über die Mitgliedsländer, beispielsweise deren Kreditauszahlungen und -rückzahlungen, gibt er ebenfalls bekannt. Der IWF hat zudem begonnen, seine Tätigkeit von externen Wissenschaftlern evaluieren zu lassen. Seit Juli 2001 gibt es eine vom IWF-Management unabhängige Evaluationsabteilung (Independent Evaluation Office), die einzelne Bereiche der IWF-Politik kritisch beleuchten soll. Das Operations Evaluation Department der Weltbank besteht bereits seit 1971.

Während der IWF in einigen Bereichen auf Alt-hergebrachtem beharrt, akzeptiert er den Reformbedarf in anderen Bereichen. Was die Suche

nach neuen Aufgaben angeht, entspricht die Reaktion des Währungsfonds der Theorie der politischen Ökonomie. Bereits früher hat sich der IWF als kreativ erwiesen, wenn er in seiner Existenz bedroht war. Seit Frühjahr 2006 engagiert er sich auf Initiative des damaligen IWF-Direktors *Rodrigo de Rato* verstärkt als Berater in multilateralen Verhandlungen seiner Mitgliedsländer. Mittelfristig muss der Fonds neue Einnahmequellen erschließen. So könnte er sich beispielsweise seine technische Beratung bezahlen lassen, statt sie allen Mitgliedern kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

Im Gegensatz zum Währungsfonds kann bei der Weltbank schwerlich behauptet werden, ihre Aufgaben hätten an Relevanz verloren. Im Gegenteil: Die Bekämpfung der Armut ist heute mindestens ebenso wichtig wie zum Gründungszeitpunkt. Die

Weltbank muss allerdings die Frage beantworten, wie sie die Armut erfolgreicher als in den letzten 50 Jahren bekämpfen will. Sie sollte sich auf wirklich arme Länder beschränken und Transfers anstelle von Krediten vergeben, denn viele Länder können selbst die hoch subventionierten Weltbank-Kredite nicht zurückzahlen. Außerdem wäre der Rechtfertigungsdruck höher: Jedes Mal, wenn über eine Auffüllung ihrer verbrauchten Ressourcen verhandelt würde, müsste die Weltbank die Geberländer von den Erfolgen ihrer Tätigkeit überzeugen. Andernfalls wären diese nicht bereit, die Bank weiterhin finanziell auszustatten – ein Kontrollmechanismus, der kaum zum Tragen kommt, solange sich die Weltbank über die privaten Kapitalmärkte finanziert. Die Weltbank sollte sich zudem aus den Gebieten zurückziehen, in denen regionale Entwicklungsbanken die Aufgabe besser erfüllen können. ■

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2007

Eine unabhängige Jury unter dem Vorsitz von *Dr. Hans D. Barbier* hat am 3. Mai entschieden, wer für seine publizistische Tätigkeit mit dem Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2007 ausgezeichnet wird. Die Hauptpreise erhalten:

- *Dr. Otto Graf Lambsdorff*, Bundesminister a. D., und
- *Dr. Ursula Weidenfeld*, stellvertretende Chefredakteurin bei *Der Tagesspiegel*.

Die Ludwig-Erhard-Förderpreise erhalten:

- *Juliane Fliegenschmidt/Julia Friedrichs/Eva Müller*, freie Journalistinnen,
- *Philipp Krohn*, Wirtschaftsredakteur beim Deutschlandfunk, und
- *Daniel Schäfer*, Wirtschaftsredakteur bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Die Hauptpreise sind mit jeweils 10 000 Euro, die Förderpreise mit 5 000 Euro dotiert. Die Preise werden am 23. Oktober 2007 im Ludwig-Erhard-Haus in Berlin übergeben. *Dr. Peter Gillies* wird die Laudationes halten.

Die Entwicklungshilfe ruiniert Afrika

Dr. Heinrich Langerbein

war von 1965 bis 1997 im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung tätig.

Keine Region erhält so viel Hilfe wie die afrikanischen Länder südlich der Sahara. Dennoch schaffen diese Länder es nicht, die Armut ihrer Bevölkerung abzubauen. Die Hilfsorganisationen tragen allerdings erhebliche Schuld daran.

Seit etwa vier Jahren verzeichnen die meisten afrikanischen Staaten südlich der Sahara durchschnittliche Wachstumsraten von fast sechs Prozent. Hauptursachen für das wirtschaftliche Wachstum scheinen die weltweite starke Nachfrage nach Öl und anderen Bodenschätzen, aber auch der Preisanstieg bei Energierohstoffen sowie bei vielen tropischen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu sein. In einigen Fällen könnten die Zahlen allerdings – zumindest zum Teil – nur statistisch-technisch begründet sein. Immerhin wurde die Entwicklungshilfe in den letzten Jahren für die meisten Staaten deutlich gesteigert. Wird sie um zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht, meldet die Statistik ein wirtschaftliches Wachstum in gleicher Höhe – ganz gleich, ob das Kapital in eine unrentable Investition, in den Luxuskonsum oder in Kriegsgüter geflossen ist.

Afrika ist entwicklungspolitisch der am meisten beachtete Kontinent

Nach einem besonders erfolgreichen Entwicklungsland gefragt, dürfte die Antwort meist China lauten. China hatte nach Angaben der Weltbank im Jahr 2006 ein Pro-Kopf-Einkommen von 2 010 Dollar. Drei Länder in Afrika südlich der Sahara, die Anfang der 1960er Jahre einen ähnlichen Entwicklungsstand – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – wie China hatten, lagen 2006 auf einem wesentlich höheren wirtschaftlichen und sozialen Niveau: Botsuana mit 5 900 Dollar, Mauritius mit 5 450 Dollar und Gabun mit 5 390 Dollar.¹

Bei der Mehrheit der 48 afrikanischen Länder südlich der Sahara mit ihren rund 750 Millionen Menschen sieht die wirtschaftliche und soziale Situation wesentlich schlechter aus. Nach der Weltbank-Statistik liegen die zehn ärmsten Länder – mit ei-

nem Pro-Kopf-Einkommen unter 260 Dollar – in Schwarzafrika; von den 20 ärmsten befinden sich achtzehn in dieser Region. Schwarzafrika ist wahrscheinlich die einzige Region der Welt, die die meisten Millenniums-Ziele, vor allem den Abbau der absoluten Armut auf die Hälfte bis 2015, nicht erreichen wird. Und dies, obwohl die Industrieländer in den letzten 50 Jahren dieser Region mehr als 500 Milliarden Dollar zuwendeten. Hinzu kommen die nicht bezifferbaren Hilfgelder anderer Staaten sowie die privaten Zuwendungen. Keine andere Region hat mehr erhalten; Afrika ist zumindest entwicklungspolitisch der am meisten beachtete Kontinent.

Als Gründe für die unbefriedigende Entwicklung in Afrika südlich der Sahara werden genannt: schlechte Regierungsführung in den afrikanischen Ländern, zu geringes Hilfevolumen, zu hohe Schuldenbelastung und zu hohe Hindernisse für Importe seitens der Industrieländer. All dies klingt überzeugend. Bei einem Blick hinter die Kulissen ergibt sich jedoch ein anderes Bild: In den meisten afrikanischen Ländern fehlt der Wille der Eliten, durch ein am Gemeinwohl orientiertes wirtschaftliches und soziales Handeln ihre Volkswirtschaften vorwärts zu bringen. Sie sind primär daran interessiert, für ihre Familie, ihren Clan und ihren Stamm zu sorgen. Allerdings wäre es verfehlt, zu glauben, dieses Verhalten sei genetisch bedingt und damit unveränderlich. Stattdessen ist zu fragen, ob nicht das Verhalten der Industriestaaten und der multilateralen Hilfeinstitutionen das Elend in den meisten afrikanischen Staaten verursachte.

Gute Regierungsführung für eine gute Entwicklungspolitik

Seit Mitte der 1980er Jahre wurden die Struktur- anpassungsmaßnahmen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) zuneh-

¹ Südafrika hatte 2006 ein Pro-Kopf-Einkommen von 5390 Dollar, wird aber allgemein nicht als ein Entwicklungsland betrachtet.

mend kritisiert. Dies führte zur Forderung, die Regierungen der Entwicklungsländer müssten Orientierungen für adäquates Handeln erhalten, um die Entwicklungspolitik richtig ausrichten zu können. Das Schlagwort „Good Governance“ (gute Regierungsführung) war geboren. Allgemein ist damit gemeint, dass die Strukturen, Institutionen und Prinzipien einer Volkswirtschaft funktionsfähig sind; eine einheitliche praxisbezogene Definition gibt es aber nicht. Nach den Vorstellungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat eine gute Regierungsführung „unter anderem folgende Charakteristika: Sie ist transparent und effektiv. Sie legt Rechenschaft ab. Sie beteiligt alle Menschen und berücksichtigt die Meinung von Minderheiten und die Bedürfnisse von Schwachen. Bürgerinnen und Bürger werden mit notwendigen öffentlichen Gütern und sozialen Dienstleistungen versorgt. Gute Regierungsführung orientiert sich bei allen Entscheidungen an den Prinzipien der Nachhaltigkeit.“

Häufig wollen 50 oder mehr Geber, ohne nähere soziokulturelle Kenntnisse über Afrika und mit höchst unterschiedlichen ideologischen Grundeinstellungen, dem jeweiligen afrikanischen Staat einreden, wie gute Regierungsführung aussehen müsse. Anfänglich sprachen manche Geber davon, dass sie Entwicklungsländer mit schlechter Regierungsführung nicht mehr fördern würden. Diese Absicht wurde schnell wieder aufgegeben, weil dann fast alle Staaten in Afrika südlich der Sahara keine Entwicklungshilfe mehr bekommen hätten. Daraufhin wurde den westlichen Steuerzahlern erklärt, die Armen litten durch die schlechte Regierungsführung am meisten und eine Einstellung der Hilfe bestrafe die Armen daher doppelt. Oder: Durch mehr Entwicklungshilfe könnten die Folgen der Handlungsschwächen der Regierung für die Bevölkerung gemindert werden.

Bald merkten die Geber, dass die Entwicklungspolitik der 1970er Jahre sinnvoller vorgegangen waren, indem sie erklärten, jedes Entwicklungsland solle nach seinen soziokulturellen Vorstellungen handeln. Aufgabe der Geber sei es, den entwicklungswilligen und -fähigen Staaten „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten. Obwohl die 70er Jahre für fast alle afrikanischen Staaten ökonomisch und sozial die erfolgreichsten waren, wagt es kein Geber der westlichen Welt, sich öffentlich zu diesem „Schritt zurück“ zu bekennen.

„Hilfe ohne Selbsthilfe“ als Leitlinie?

Die afrikanischen Eliten sind sich mit den Vertretern der multilateralen und bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe – unterstützt von den Nichtregierungsorganisationen und Kirchen – darin einig, dass nur eine massive Erhöhung der Hilfe an Schwarzafrika den wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung bringen wird. Die Entwicklungspolitiker der Industrieländer, aber auch der internationalen Finanzierungsinstitutionen sind sich jedoch im Klaren, dass sich die entwicklungspolitische Unterstützung – von Nothilfen abgesehen – darauf beschränken sollte, einen Teil der Investitionen in den Entwicklungsländern zu finanzieren. Die entwicklungspolitische Finanzierung von Luxusgütern und Militärausgaben sei auf jeden Fall auszuschließen.

Seit Ende der 1980er Jahre weist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) darauf hin, dass es eine Reihe von armen Entwicklungsländern gibt – zum Beispiel Mosambik, Tansania, Ruanda, Burundi, Uganda, Elfenbeinküste und Sierra Leone –, die zeitweilig allein mit der Entwicklungshilfe rechnerisch das Bruttonationaleinkommen abdeckten. Die Überfinanzierung betrug bei Mosambik 1989/90 netto 156,7 Prozent. In dieser Summe sind noch nicht alle öffentlichen Geber erfasst, ebenso wenig die private Hilfe, die Überweisungen der im Ausland tätigen Wanderarbeiter, die Kapitaltransfers privater Investoren und die Eigensparnisse des Landes. Der Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt liegt in fast allen schwarzafrikanischen Staaten bei 20 Prozent. In der Statistik wird allerdings nicht zwischen für die Volkswirtschaft ertragreichen sowie verlustreichen und damit die Armut vergrößernden Investitionen unterschieden.

Nach Angaben der OECD erhielten im Jahr 2005 fast alle schwarzafrikanischen Staaten eine – unvollständig erfasste – öffentliche Nettohilfe von mehr als zehn Prozent des Bruttonationaleinkommens. Hinzu kamen die übrigen Finanzierungsmittel. Bei vielen Ländern lag die öffentliche Hilfe deutlich höher. Wenn die Entwicklungshilfe – wie auf dem G8-Gipfel im Jahr 2005 verkündet – für Afrika bis 2010 verdoppelt wird, können die öffentlichen Geber für Subsahara-Afrika die Verwirklichung einer neuen Leitlinie verkünden: „Hilfe ohne Selbsthilfe“.

Die rund 50-jährige Erfahrung zeigt, dass alle Entwicklungsländer, die nie fühlbare Entwicklungshilfe oder nur für einige Jahre eine Anschubfinanzie-

rung bekamen, wirtschaftlich und sozial deutlich vorangekommen sind, so auch Mauritius, Botsuana und Gabun in Afrika. Es gibt jedoch kein Entwicklungsland, das durch jahrzehntelange übermäßige Hilfe wirtschaftliche und soziale Erfolge hatte. Die beispielsweise in Afrika besonderen entwicklungspolitischen „Lieblinge“ Tansania und Mosambik haben heute ein wirtschaftliches und soziales Niveau, das nach Ansicht der Weltbank und der OECD niedriger als vor 40 Jahren ist. Gleiches lässt sich für mindestens die Hälfte der Staaten südlich der Sahara sagen.

Entwicklungshilfe für kriegsrische Konflikte

Die technische und finanzielle Unterstützung durch die Geberländer und die internationalen bzw. multinationalen Institutionen muss von den Regierungen der Entwicklungsländer beantragt oder zumindest akzeptiert werden. Die afrikanischen Eliten bemühen sich, die Antragsteller zu beeinflussen. Die Gelder fließen daher meist in den staatlichen Bereich oder dorthin, wo persönliche Interessen bestehen. Tendenziell stärkt die Entwicklungshilfe somit die Staatswirtschaft.

Die Hälfte der öffentlichen Gesamtunterstützung besteht aus Krediten der Weltbanktochter International Development Association (IDA), des Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfDF) und des IWF. Die Kredite werden mit weniger als einem Prozent verzinst und haben Laufzeiten von bis zu 50 Jahren. Die bilaterale Hilfe wird fast ausschließlich als Zuschuss gewährt. Die geförderten Betriebe und Einrichtungen arbeiten dadurch mit Finanzierungskosten, die wesentlich unter den Marktkonditionen liegen. Dies gilt noch mehr für die Projekte, bei denen der Geber fast vollständig die Kosten trägt (sogenannte Übernahme der Counterpart-Leistungen). Damit geht bei den geförderten Vorhaben jegliches Kostengefühl verloren. Die Pflege der Einrichtungen erscheint überflüssig, weil alles Defekte vom „reichen Geber“ ersetzt wird. Konkurrierende, nicht geförderte Einrichtungen gehen zwangsläufig zugrunde. Die unterstützten Projekte gehen wenige Jahre nach Förderungsabschluss ebenfalls ein, denn sie sind in der Regel ohne Hilfe nicht lange lebensfähig.

Übermäßige Hilfe zerstört jegliches marktwirtschaftliches Denken und Handeln. Den Mächtigen und Einflussreichen bietet diese Situation jedoch ein vorzügliches Terrain, sich zu bereichern. In Tansania soll es mindestens 40 000 Nichtregie-

rungsorganisationen geben. Ähnlich soll es in den meisten afrikanischen Staaten aussehen. Viele Chefs dieser privaten Organisationen sind – mit den offiziellen Zielen Armutsbekämpfung und Umweltschutz angetreten – ebenfalls darum bemüht, von der Entwicklungshilfe zu profitieren. Der Kampf um Geld und damit um Macht birgt erheblichen Konfliktstoff. Geld steht den afrikanischen Staaten und den Eliten überreichlich zur Verfügung, um Kriege und interregionale Konflikte zu finanzieren. Die Weltbank wies 2005 darauf hin, dass ein Viertel aller schwarzafrikanischen Staaten von kriegerischen Konflikten berührt sei und die Gefahr bestehe, dass die Kriege sich ausweiteten.

Die Entwicklungshilfe des IWF

Seit Jahrzehnten ist der IWF mit seiner beträchtlichen Hilfe ein wichtiger „Geber“. Er vergab zunächst Gelder aus einem Fonds, der Strukturanpassungsfazität genannt wurde. Nach der Kritik, er orientiere sich zu wenig an der Armutsbekämpfung, taufte er diesen Fonds 1999 um in Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazität, ohne die Grundstruktur der Hilfe wesentlich zu ändern. Die Umbenennung ließ die Kritiker jedoch verstummen. Die jeweilige Hilfezusage des IWF erfolgt auf der Basis eines Strategiepapiers zur Armutsreduzierung (Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP). Das Papier beschreibt detailliert die geplante Wirtschaftspolitik und die vorgesehenen Aktivitäten des Nehmerlands für die nächsten Jahre. Die Vorstellungen zu guter Regierungsführung, zu mehr Demokratie und weniger Korruption sind ebenfalls darin enthalten.

Das Papier soll die Vorstellungen des Nehmerlands darstellen und ist daher von ihm zu erarbeiten. Weltbank und IWF sitzen aber bei den entscheidenden Weichenstellungen mit am Tisch. Die Nehmerregierung weiß, dass fast nichts möglich ist, was nicht von Vertretern des IWF und der Weltbank als richtig angesehen wird. Die afrikanische Regierung muss ferner berücksichtigen, dass das Papier abschließend auch noch von den Beschlussgremien von IWF und Weltbank formell gebilligt werden muss. Die PRSPs sind im Übrigen auch für die Schuldenerlasse und Weltbank-Aktivitäten eine entscheidende Basis.

Die IWF-Kredite haben eine Laufzeit von zehn Jahren und sind mit 0,5 Prozent zu verzinsen. Entwicklungspolitisch gesehen ist das für kurzfristige Liquiditätsüberbrückungen zu lang und für Inves-

tionen zu kurz. Wenn die Nehmerländer die Einhaltung der im Papier niedergelegten Politiken und Maßnahmen – völkerrechtlich unverbindlich – in Aussicht gestellt haben, erhalten sie den Kredit sofort ausgezahlt. Dabei geht es aber nicht um den gezielten Einsatz des Darlehens für bestimmte armutsorientierte Vorhaben oder Programme, sondern nur um reine Budget-Hilfe. Das Geld kann de facto anschließend für Investitionen, aber auch für den Luxus-Konsum, für militärische Zwecke, sogar für Wertpapieranlagen, zum Beispiel in den USA, verwendet werden. Der IWF überprüft nicht, wie die Mittel tatsächlich verwendet werden. Die afrikanischen Staaten nutzen diese fast jährlich gezahlte Hilfe seit Jahrzehnten sehr gern.

Absurde Rechnungen

Die bilateralen und die anderen internationalen und multinationalen Geber meinten bis vor wenigen Jahren, dass auf die Projekt- bzw. Programmhilfe nicht verzichtet werden könne. Es sei zwingend notwendig, bei finanzierten Projekten von der Planung über die Durchführung bis zur Kontrolle dabei zu sein, um das Vorhaben als Partner zu unterstützen und – so Deutschland zur Beruhigung seiner Steuerzahler – „den Bau goldener Betten“ zu verhindern. Das wachsende Übermaß der Hilfe für Schwarzafrika hat die Geber inzwischen zu einer vorsichtigen Überprüfung dieser Position verleitet. So findet sich zum Beispiel im 2005 von der Europäischen Union verabschiedeten Papier zur Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Hinweis, in Einzelfällen könne an eine direkte Budget-Hilfe gedacht werden, aber nur, wo die Konditionen es erlaubten und mit anschließender Beobachtung und Kontrolle.

Für die Öffentlichkeit stellten die Weltbank für ihre Tochter IDA, der IWF und der AfDF in den 1990er Jahren fest, dass die Schuldentragfähigkeit einer größeren Zahl ärmerer Staaten – vorwiegend in Schwarzafrika – gefährdet sei. Der eigentliche Grund war allerdings die Tatsache, dass diese Geber allmählich ihre Kredit-Limits bei diesen Ländern erreichten. Es drohte eine Einschränkung ihrer Geschäftstätigkeiten. Zur Feststellung der hohen Verschuldung wurde eine ökonomisch absurde Berechnungsmethode gewählt. Die hohen Auslandsguthaben der Staaten wurden nicht berücksichtigt, sondern nur die Auslandsschulden. Würde diese Berechnungsmethode für die Industrieländer angewendet, wären alle Staaten wesentlich mehr verschuldet als die ärmsten Entwicklungsländer. Da die staatlichen bilateralen Ge-

ber die absonderliche Feststellung der hohen Verschuldung akzeptierten, gab es zwei Wege, die Schuldentragfähigkeit zu erhöhen:

■ Der entwicklungspolitisch richtige Weg wäre gewesen, den betroffenen Entwicklungsländern für konkrete, partnerschaftlich ausgewählte Vorhaben Zuschüsse zu gewähren. Den Ländern hätte mehr Kapital bei allmählich abnehmender öffentlicher Verschuldung zur Verfügung gestanden. IDA, IWF und AfDF hätten fühlbar weniger zur weiteren Verschuldung dieser Länder beitragen können. Den afrikanischen Volkswirtschaften wäre nicht der gute Ruf für privatwirtschaftliche Kreditaufnahmen und Investitionen genommen worden.

■ Die bilateralen Geber wählten dagegen den von den multilateralen Finanzierungsinstitutionen gewünschten Weg: Den betroffenen Staaten wurde – so der ausdrückliche Wortlaut der Weltbank – eine unwiderrufliche „nicht konditionierte Budget-Hilfe“ durch die vorgenannten drei Institutionen als Schuldenerlass gewährt. Diesen Erlass haben die Industriestaaten im Wesentlichen zu finanzieren. Sie haben während der ursprünglichen Kreditlaufzeit, das heißt im maximalen Fall 50 Jahre lang, den infrage kommenden Ländern Zuschüsse zu gewähren, ohne die Frage nach Sinn und Zweck stellen zu dürfen.

Inzwischen vergeben IDA und IWF mehr Darlehen an die betroffenen Volkswirtschaften als bisher. Bald werden sie wieder eine zu hohe Verschuldung feststellen und eine neue Umschuldungsrunde einläuten können. Die internationalen Umschuldungsmaßnahmen starteten 1995 in kleinem Umfang und wurden 1999 ausgeweitet. 42 Entwicklungsländern wurde ein Schuldenerlass-Volumen – je nach Berechnungsmethode – von 63 bis fast 100 Milliarden Dollar in Aussicht gestellt. Hierbei wurden bilaterale Schulden, auch Handelsschulden, sowie die bei IDA, IWF und AfDF zum Teil erlassen. Auf dem G8-Gipfel im Jahr 2005 wurde der Grundsatzbeschluss gefasst, den Entwicklungsländern die bis 2003 bzw. 2004 gegenüber IDA, IWF und AfDF aufgelaufenen Schulden nach einer entwicklungspolitischen Überprüfung zu erlassen. Dabei ging es um eine Erlasssumme zwischen 25 und 55 Milliarden Dollar.

Wie haben die Entwicklungsländer die vor wenigen Jahren ausgezahlte zusätzliche Hilfe („fresh money“) verwendet? Der Weg der zugeflossenen Gelder lässt sich nicht im Einzelnen verfolgen. Jedoch geben die Höhe und die Veränderung der Devisenreserven, das heißt die kurzfristig abrufbaren

Vermögenswerte eines Landes, Hinweise darauf, ob die Hilfe überhaupt im Land aufgenommen wurde. Für die längerfristig im Ausland gehaltenen Vermögenswerte der ärmeren Entwicklungsländer gibt es leider keine zuverlässigen Zahlen.

Die IWF-Statistiken zeigen, dass selbst die Öl importierenden Subsahara-Staaten ihre Devisenreserven in den letzten Jahren erhöht haben. Trotz erheblich gestiegener Importe sind die Devisen im Verhältnis zu den Importen gestiegen. Während Deutschland mit seinem Devisenbestand nur die Importe von einem Monat finanzieren kann, reichten bei der oben genannten Ländergruppe die Reserven im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2001 für 3,6 und 2005 für 3,9 Monate. Bei Tansania waren es 4,6 und 5,3, bei Mosambik 6,0 bzw. 4,5 Monatsimporte. Man kann daher vermuten, dass bei vermehrter Hilfe auch das für inländische Zwecke vorgesehene Kapital für den Ankauf hauptsächlich amerikanischer Staatsanleihen verwendet wird. Überspitzt ausgedrückt heißt das: Die Steuergelder der Industrieländer werden nicht für die Beseitigung der Armut, sondern für die Finanzierung des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits eingesetzt.

Außenhandel besser als Entwicklungshilfe

Außenhandel bringt mehr als Entwicklungshilfe. Dies ist ein fester Glaubenssatz der Entwicklungspolitiker. Aus dem Grund haben vor allem die europäischen Geber, insbesondere die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, seit den 1960er Jahren und deutlich verstärkt ab Mitte der 70er Jahre größten Wert darauf gelegt, insbesondere den Subsahara-Staaten den europäischen Markt für ihre Güter weitgehend zollfrei zu öffnen. Zusätzlich wurden den Subsahara-Staaten einige Milliarden Dollar für die Diversifizierung ihres Warenangebots, den Aufbau geeigneter Exportprodukte, die Infrastruktur, den Aufbau von Marktorganisationen, effiziente Institutionen, eine geeignete Handelspolitik, die Organisation des Binnen- und Regionalhandels etc. zur Verfügung gestellt. Keiner anderen Region wurde auch nur annähernd eine derartige Förderung gewährt. Das Ergebnis war für sich, aber noch mehr im Vergleich zu den weitaus weniger geförderten Entwicklungsländern negativ. Der Exportanteil der Subsahara-Staaten an der Weltausfuhr ist inzwischen im Nicht-Öl-Bereich nach UN-Angaben auf ungefähr ein Prozent gefallen.

Die Entwicklungshilfe hat die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Subsahara-Afrika erheblich

behindert. Die wenigen Länder in Afrika, die sich der entwicklungspolitischen Umarmung rechtzeitig entzogen haben, konnten sich schneller und stärker entwickeln als beispielsweise China. Der Wille der afrikanischen Menschen, voranzukommen und die Armut zu besiegen, ist grundsätzlich vorhanden. Er wird aber durch den Drang der Industrieländer, alles aus der Sicht fremder Kulturen zu regulieren und dirigieren zu wollen, entscheidend beeinträchtigt. Der Zwang, die wirtschaftliche Zusammenarbeit über die Regierung des Nehmerlands abzuwickeln, fördert tendenziell die Staats- und Planwirtschaft. Die marktwidrig günstigen Hilfebedingungen schalten den freien Wettbewerb aus und wirken zerstörerisch. Sie machen es unmöglich, dass sich längerfristig verlässliche Marktstrukturen entwickeln. Eine Hilfe, die quantitativ weit über die Investitionsquote einer Volkswirtschaft hinausgeht, führt nicht nur zu gefährlichen Kapitalfehlleitungen und Geldanlagen, sondern fördert Korruption und Konflikte. Sie macht privatwirtschaftliche Initiativen weitgehend unmöglich. Der entwicklungspolitische Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ wird verletzt.

Besonders schädlich erscheint die als Budget-Hilfe gewährte Unterstützung durch den IWF, zumal ihre Verwendung nicht kontrolliert wird. Das Gleiche lässt sich zur Schuldenerlasspolitik sagen. Hier wird ein Dauerzustand der Verschuldung konstruiert, um Arbeitsplätze bei der Weltbank und beim IWF zu erhalten. Die inzwischen weitgehend existierenden marktwidrigen Strukturen und nicht angepassten Institutionen haben es den afrikanischen Ländern unmöglich gemacht, die seit 30 Jahren existierenden Außenhandelspräferenzen zu nutzen. Der Werte schaffende und die Armut mildernde Export blieb im Vergleich zu anderen Regionen und Ländern der Dritten Welt deutlich zurück.

Die Eliten in Subsahara-Afrika stört dies nicht. Im Gegenteil: Sie wissen, solange die Armut ihrer Bevölkerung groß ist, werden sie mit Entwicklungshilfe überschüttet und wächst ihr persönlicher Reichtum. Der beste Weg, Afrika zu helfen, wäre, die Unterstützung umgehend auf die Nothilfe zu reduzieren. Dies würde die afrikanischen Regierungen zwingen, Rahmenbedingungen zu schaffen, die das überreichlich in der Welt vorhandene privatwirtschaftliche Kapital ins Land bringen würde. Die Chancen stehen allerdings schlecht: Eine an Macht, Einfluss und Geld interessierte „Entwicklungsindustrie“ in der westlichen Welt dürfte sich energisch gegen eine Hilfereduzierung stemmen. ■

Indien und China auf der technologischen Überholspur?

Dr. Margot Schüller/Marcus Conlé
GIGA Institut für Asien-Studien, Hamburg

Die wirtschaftliche Entwicklung in China und Indien wird in den Industrienationen vielfach als Bedrohung wahrgenommen. China gilt als „Werkbank der Welt“, und nach Indien werden zunehmend Dienstleistungen der Informationstechnologie verlagert. Eine Analyse der Innovationspolitik beider Länder zeigt allerdings, dass diese Wahrnehmung nicht der Realität entspricht.

Der Aufstieg Indiens und Chinas ist seit einigen Jahren beliebter Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, populärwissenschaftlicher Abhandlungen sowie zahlreicher Studien von Beratungsunternehmen. Oftmals werden Bedrohungsszenarien des „Angriffs aus Asien“ und der Verdrängung „traditioneller“ Wirtschaftsmächte heraufbeschworen. Dass sich die wirtschaftliche Position Indiens und Chinas zukünftig verbessern wird, kann schon allein aufgrund der Asymmetrie zwischen ihrem hohen Anteil an der Weltbevölkerung von zusammen knapp 40 Prozent und ihrem relativ geringen Beitrag zum globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von gut sechs Prozent angenommen werden. Die Weltbank prognostiziert, dass Chinas Anteil am globalen BIP bis zum Jahr 2020 von 4,7 auf 7,9 Prozent und Indiens Anteil von 1,7 auf 2,4 Prozent steigen wird.¹ Voraussetzung ist jedoch, dass beide Länder die Vorteile der Globalisierung nutzen und ihre Exporte schneller als andere Länder erhöhen – vor allem bei technologieintensiven Produkten mit hoher Wertschöpfung.

Innovationen als Wachstumsmotor

Den engen Zusammenhang zwischen Innovationen und Wirtschaftswachstum erkannte bereits der österreichische Nationalökonom *Josef A. Schumpeter* Anfang des 20. Jahrhunderts. Innovationen – in Form neuartiger Produktionsprozesse, neuer Produkte und Dienstleistungen sowie organisatorischer Veränderungen im Wirtschaftsleben – sind die treibende Kraft wirtschaftlicher Entwicklung. Stand allerdings bei *Schumpeter* noch der kreative und isolierte Einzelunternehmer im

Mittelpunkt, wird Innovation heute als ein interaktiver Prozess verschiedener Akteure in einem Innovationssystem verstanden.

Erst die Analyse des Innovationssystems als ein Netzwerk von Subsystemen und Institutionen erlaubt die Bewertung von Innovationskapazitäten, wobei das Zusammenspiel der einzelnen Elemente die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems bestimmt. Neue Technologien werden in diesem Netzwerk initiiert, importiert, modifiziert und verbreitet. Da Institutionen in großem Umfang auf nationaler Ebene wirken, bietet sich der Nationalstaat als Analyseebene zur Untersuchung von Innovationssystemen an.

Im Vergleich zwischen China und Indien soll der Fluss von Ressourcen, Wissen, Anreizen, Gütern und Dienstleistungen zwischen dem Subsystem Forschung und Bildung, dem Unternehmenssektor sowie dem politischen Subsystem untersucht werden. Gerade in Ländern mit nachholender Entwicklung spielt der Staat beim Wandel der Industriestruktur von technisch einfachen Gütern hin zu Hightech-Produkten eine zentrale Rolle: Durch Veränderung der Rahmenbedingungen und direkte Interventionen stärkt er die Innovationskapazitäten; durch Anreize fördert er die „Lernbereitschaft“ der Unternehmen. Dies ist im Zuge der weltweiten Aufspaltung von Wertschöpfungsketten durch transnationale Unternehmen von zentraler Bedeutung, da Länder mit günstigen Rahmenbedingungen schneller technologisch aufholen.

¹ World Bank, *Dancing with Giants*, Washington, D.C. 2006.

Innovationskapazitäten im Vergleich

Als Produktionsstandort industrieller Güter spielt China international eine Schlüsselrolle. Demnächst wird es Deutschland als zweitgrößten Exporteur von Waren und Dienstleistungen überholen. Indien hat vor allem als Anbieter von Software-Produkten und IT-Dienstleistungen globale Bedeutung errungen. Beide Länder weisen seit Beginn der 1990er Jahre hohe Wachstumsraten von durchschnittlich neun bzw. sechs Prozent auf, die den Erfolg der wirtschaftlichen Restrukturierung und der Integration ihrer Ökonomien in die Weltwirtschaft widerspiegeln.

Obwohl beide Nationen große Anstrengungen unternommen haben, ihre Innovationskapazitäten auszuweiten, liegen sie bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) deutlich hinter den OECD-Ländern – insbesondere hinter den asiatischen Technologieführern Japan und Südkorea. 1994 bildeten China und Indien mit F&E-Ausgaben in Höhe von 0,64 bzw. 0,65 Prozent des jeweiligen BIP in nationalen Vergleichsstudien sogar die Schlusslichter. In Japan und Korea waren die entsprechenden Werte zu dem Zeitpunkt um das Vierfache höher. Bis 2004 konnten die F&E-Ausgaben in China auf 1,23 Prozent verdoppelt werden, während das Niveau in Indien mit einem Wert von 0,69 Prozent nahezu stagnierte. Japan und Korea konnten ihre F&E-Ausgaben auf 3,13 bzw. 2,85 Prozent steigern und lagen damit weiter über dem OECD-Durchschnitt von 2,26 Prozent.

Die niedrigen F&E-Ausgaben in China und Indien begründen weitgehend den relativ geringen Anteil von Produkten mittlerer und hoher Technologie am Gesamtausstoß des verarbeitenden Gewerbes. Beide Länder erreichten 2002 ein Niveau von knapp 60 Prozent. Seit 1990 stiegen diese Anteile um 5,7 bzw. 3,1 Prozentpunkte. Damit entwickelten sie sich schneller als in den etablierten Industrieländern, aber deutlich langsamer als die entsprechenden Anteile in Korea, das sich ebenfalls im Aufholungsprozess befindet. Große Unterschiede zwischen beiden Ländern bestehen hinsichtlich der Anteile dieser Produkte am gesamten Industriegüterexport. Während in China der Anteil von 34,4 auf 45,6 Prozent erhöht werden konnte, war Indien nur zu einer geringen Steigerung auf niedrigem Niveau – von 17,9 auf 19,7 Prozent – in der Lage. Beide Staaten liegen damit hinter anderen Industrieländern, die auf einen Wert von drei Vierteln – Japan sogar auf 86 Prozent – kommen.

Ursache des deutlichen Anstiegs in China war die Technologieabsorption im Rahmen ausländischer Direktinvestitionen, die sich unter anderem im Beitrag von Unternehmen mit Auslandskapital zu den Hochtechnologie-Exporten zeigten. Im Jahr 2005 entfielen rund 90 Prozent davon auf Unternehmen, die China als Montage-Standort in ihrer Wertschöpfungskette nutzten: Komponenten und Zwischenprodukte wurden aus dem Ausland zugeführt und zu überwiegend für den US-amerikanischen oder europäischen Markt bestimmten Endzeugnissen montiert.

Technologiepolitik: Schwerpunkte und Maßnahmen

Obwohl China und Indien seit Beginn der 1990er Jahre eine außenorientierte Reformpolitik verfolgen, wird in beiden Ländern – wenn auch in unterschiedlichem Maße – durch Industriepolitik versucht, Ziel, Richtung und Geschwindigkeit des Strukturwandels zu beeinflussen.

Die zentrale Rolle des Staates im Innovationssystem spiegelt sich in China nur unzureichend im Anteil der Regierung an der Finanzierung von F&E-Ausgaben wider. Er lag 2003 bei 30 Prozent und damit deutlich unter dem Wert in Indien von 75 Prozent. Allerdings ist zu beachten, dass in China Staat und Wirtschaft nach wie vor eng miteinander verzahnt sind. Die meisten großen Unternehmen, die Hauptträger industrieller F&E, sind Staatsunternehmen oder Unternehmen mit staatlicher Kapitalmehrheit.

Ein weiterer Unterschied zwischen China und Indien besteht in der größeren industriepolitischen Rolle chinesischer Lokalregierungen, auf die etwa ein Drittel der Ausgaben für Wissenschaft und Technologie entfällt. In Indien tragen die Lokalregierungen dagegen lediglich mit zwölf Prozent zu den F&E-Ausgaben bei. Insbesondere chinesische Lokalregierungen, denen staatseigene Unternehmen unterstellt waren, haben deren technologische und wirtschaftliche Entwicklung aktiv gefördert. Zu den Förderinstrumenten gehörten die Vermittlung von günstigen Krediten, die Vergabe von Lizenzen und der Schutz vor Wettbewerbern. Die Privatisierung staatseigener Unternehmen seit Ende der 1990er Jahre wurde zwar auch auf dieser Ebene vorangetrieben, doch unterstützen die meisten Lokalregierungen nach wie vor die Unternehmen ihrer Region. Einerseits wurden dadurch „nationale Champions“ kreiert, andererseits führ-

Chinas und Indiens Innovationskapazitäten im Jahr 2003

	China	Indien
Ausgaben für Forschung und Entwicklung (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)	1,13	0,80
F&E-Ausgaben nach Finanzierungsquellen (in Prozent)		
Regierung	29,9	75,2
Industrie	60,1	24,8
Sonstige (Ausland, Banken etc.)	10,0	-
F&E-Ausgaben nach Verwendung (in Prozent)		
Grundlagenforschung	5,7	17,8
Angewandte Forschung	20,2	41,7
Experimentelle Forschung	74,1	34,0
Sonstige Forschung	-	6,5
F&E-Ausgaben der staatlichen Akteure (in Prozent)		
Zentralregierung	65,6*	88,0
Lokalregierungen	34,4*	12,0
Immatrikulierte Studenten (in Millionen)		
Naturwissenschaften	0,33	1,9
Ingenieurwissenschaften	1,2	0,7
Wissenschaftler pro eine Million Einwohner	633	110
Patente		
in den Vereinigten Staaten von Amerika	424	356
in der Europäischen Union	46	56
Wissenschaftliche Zitierungen (Science Citation Index)		
Anzahl	49 788	15 600
Rang	6	13

* Bezieht sich auf den Anteil staatlicher Zuwendungen für Wissenschaft und Technologie, nicht auf F&E-Ausgaben.

Quellen: National Science and Technology Management System, India; National Bureau of Statistics, China; The Times Higher Education Supplement.

te dies zu einer hohen Zahl ineffizienter Unternehmen.

Für die Entwicklung von Wissenschaft und Technologie in China spielten die mittel- und langfristigen Pläne der zuständigen Ministerien und Organisationen eine zentrale Rolle. Einer der wichtigsten Pläne des chinesischen Ministeriums für Wissenschaft und Technologie (MOST – Ministry of Science and Technology), war das nationale 863-Hightech-Programm, das im März 1986 initiiert wurde. Mit dem Programm sollte der technologische Rückstand gegenüber dem Ausland verringert werden. Es umfasste die Förderung von Wissenschaft und Technologie im Agrarsektor, in traditionellen Industriezweigen und in Hightech-Industrien. Schwerpunkte lagen auf der Forschung in agrarischer und medizinischer Biotechnologie, auf Verarbeitungstechnologien, auf der

Entwicklung von Kernreaktoren und auf militärischer Forschung. Gefördert wurden vor allem strategisch wichtige Hightech-Felder, wie die Automatisierung, Biotechnologie sowie Raumfahrt-, Informations-, Laser-, Energie-, Meeres- und Materialtechnologie.² Das Programm umfasste ein Fördervolumen von 1,5 Milliarden Renminbi.

Auch in Indien hatte das Ministerium für Wissenschaft und Technologie die Schlüsselposition in der Innovationspolitik inne. Dort erfüllte es jedoch stärker die Funktion einer organisatorischen Klammer über die ihm unterstellten Abteilungen für Wissenschaft und Technologie, für wissenschaftliche und industrielle Forschung sowie die

² Siehe im Einzelnen dazu Ministry of Science and Technology of the PR China, National High Tech Research and Development Programme (<http://www.most.gov.cn/eng/index.htm>).

Abteilung für Biotechnologie. Neben den drei voneinander unabhängigen Abteilungen unterstehen dem Ministerium 20 autonome Institute – darunter der Rat für wissenschaftliche und industrielle Forschung, der als Flaggschiff staatlich geförderter Forschung gilt und rund 40 Forschungszentren umfasst. Da andere Ministerien und zahlreiche Räte eigene Wissenschaftsbereiche und Forschungsfelder durch Programme abdecken wollen, ist Indiens Forschungslandschaft recht unübersichtlich.

Im ersten Wissenschafts- und Technologieplan Indiens, der von 1974 bis 1979 lief, lag der Schwerpunkt auf Technologieabsorption sowie auf Assimilation und Entwicklung eigener Forschungskapazitäten. Ziel war, technologische Abhängigkeit vom Ausland zu verhindern. In den 1980er Jahren verstärkte die Regierung den Schutz lokaler Anstrengungen bei der F&E, der Autarkie-Politik und der Importsubstitution. Indiens Politik stand somit im Gegensatz zur Strategie der außenwirtschaftlichen Liberalisierung, die von den ostasiatischen Tigerstaaten und später auch von China verfolgt wurde. Die Betonung der nationalen Eigenständigkeit blieb bis in die 1990er Jahre ein wichtiges Merkmal der Wissenschafts- und Technologiepolitik Indiens. Dies erklärt, weshalb nur unzureichend Instrumente und Finanzmittel für die Unterstützung von F&E außerhalb der staatlichen Forschungsinstitute bereitgestellt wurden.³

Erst mit der Neuorientierung der indischen Wirtschaftspolitik im Rahmen der „Neuen Industriepolitik“ wurden der Markt und die Industrie gegenüber politisch-bürokratischen Einflüssen wichtiger. Ausländische Direktinvestitionen, Technologietransfer und Beschäftigung ausländischer Fachkräfte wurden gefördert. Nur in den Bereichen mit starken strategischen und verteidigungspolitischen Interessen, wie Atomkraft oder Verteidigungs- und Weltraumforschung, blieben die ursprünglichen Strukturen bestehen. In den letzten Jahren – vor allem seit den Parlamentswahlen 2004 – wurde das Konzept des „Swadeshi“ („India shall be built by Indians“) aufgegeben, das multinationalen Unternehmen und ihrer Dominanz in Schlüsseltechnologien wie der Biotechnologie kritisch gegenüberstand. Durch Liberalisierung sollte die Teilhabe ausländischer Unternehmen mittels Direktinvestitionen verstärkt werden.

Im Gegensatz dazu hat die politische Führung in China bereits in den frühen 1980er Jahren begonnen, die Rahmenbedingungen für den Zufluss ausländischen Kapitals und für den Technologietransfer zu verbessern. Seit Anfang der 1990er Jahre investieren Unternehmen aus dem Ausland in größerem Umfang in China; nach dem WTO-Beitritt im Dezember 2001 erhöhten sich die ausländischen Direktinvestitionen auf jährlich über 60 Milliarden Dollar. Die Erwartungen der chinesischen Regierung, die bei der Markttöffnung vor allem auf Beschleunigung der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung gesetzt hatte, wurden zur Jahrtausendwende nur teilweise erfüllt: Die Verbreitung von Technologien vollzog sich schleppend, ausländische Investitionen in F&E und positive Spill-Over-Effekte blieben gering. Das lässt sich im Allgemeinen mit unzureichend abgesicherten geistigen Eigentumsrechten sowie mit der Unternehmensstrategie vieler Unternehmen begründen, die China als kostengünstigen Montage-Standort nutzen.

Indien versucht, als Produktions- und Distributionsstandort für multinationale Unternehmen der verarbeitenden Industrie ebenso attraktiv wie China zu werden, und hat dazu verschiedene Liberalisierungsschritte eingeleitet. Von 2003 bis 2006 stieg der jährliche Zufluss ausländischer Direktinvestitionen von vier Milliarden auf 16 Milliarden Dollar. Daneben suchten ausländische Software-Unternehmen indische Kooperationspartner. Hierbei waren die von der Zentralregierung gegründeten Technologie-Institute in Bangalore, Hyderabad und Delhi hilfreich. Sie arbeiteten mit großen indischen Software-Unternehmen zusammen, aber auch mit transnationalen Firmen wie Microsoft und IBM. Die Zusammenarbeit folgte vielfach dem „Waterfall Model“, einer Methode zur sequenziellen Entwicklung von Software, bei der das Grunddesign in den USA hergestellt wird und Programmierung sowie Kodierung in Indien erfolgen. Dabei können die internationalen Unternehmen auf das große Angebot von in indischen Betrieben gut ausgebildeten Fachkräften zurückgreifen. Die niedrigen Gehälter der Wissenschaftler und Techniker im IT-Sektor, aber auch ihre guten Englisch-Kenntnisse trugen zur Entwicklung des IT-Sektors bei.

Förderung von Innovationsnetzwerken

Technologieparks und spezielle Wirtschaftszonen stärken als Intermediäre das Netzwerk aus Forschungsinstituten, Universitäten und Unterneh-

³ Vgl. Bundesstelle für Außenhandelsinformationen (Bfai), Indien. Forschung und Technologie 1989/1999, Köln 1999, Seite 6.

men. Zudem fördern sie die Vermarktung neuer Erkenntnisse. In China begann Anfang der 1980er Jahre der Aufbau von Sonderwirtschaftszonen. Sie dienten als marktwirtschaftliche Experimentierfelder und integrierten die jeweilige Region in die Weltwirtschaft. Ihre Zahl stieg mit dem starken regionalen Wettbewerb der Provinzen rasch an. Ab Mitte der 1980er Jahre unterstützte das sogenannte „Fackel-Programm“, ein Programm zur Förderung der Technologieverbreitung sowie des Zusammenwirkens von Wissenschaft, Unternehmen und Finanzinstituten, die Vermarktung von wissenschaftlichen Ergebnissen. Im Rahmen des Programms wurden von der Zentralregierung 53 Hightech-Entwicklungszonen genehmigt und ins Leben gerufen. Auch auf Ebene der Provinzen und Städte entstanden mehrere Hundert solcher Zonen und Technologieparks. Zu den bekanntesten zählt der Zhongguancun Technologiepark im Bezirk Haidian in Peking, der zu einem national bedeutenden Zentrum für F&E geworden ist.

Indien folgt inzwischen dem chinesischen Vorbild und beginnt ebenfalls, Sonderwirtschaftszonen einzurichten, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen – vor allem in Exportindustrien. Bereits 1984 hatte die indische Regierung das STEP-Programm (Science and Technology Entrepreneur Park) eingerichtet, um die Verbindungen zwischen Universitäten und Forschungsinstituten einerseits sowie Unternehmen andererseits zu stärken. Inzwischen gibt es 14 Technologieparks und 35 Software-Parks – die bekanntesten in Bangalore, Neu-Delhi, Mumbai, Hyderabad und der Stadt Pune, die als einer der weltweit attraktivsten Unternehmensstandorte gilt.

Die Regierungen beider Länder haben zudem neben der traditionellen Infrastruktur den Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert. In China wurde beispielsweise ein Glasfaserkabelnetz mit einer Länge von 700 000 km aufgebaut, wobei die Küstenregionen am besten vernetzt sind. Dabei spielte vor allem das Ministerium für Informationstechnologie (das frühere Ministerium für Post und Telekommunikation) eine tragende Rolle. In China besitzt neben dem Festnetz der Mobilfunk eine wichtige Funktion, weswegen China bereits im Jahr 2004 mit rund 335 Millionen Anschlüssen den weltweit größten Mobilfunkmarkt bildete. Das geht auch auf die Kooperation mit ausländischen Herstellern von Mobilfunkgeräten zurück, die aufgrund der außenwirtschaftlichen Liberalisierungspolitik im chinesischen Markt investierten.

Obwohl Indien die traditionelle Infrastruktur in den letzten Jahren ebenfalls schnell ausgebaut hat, bestehen im Vergleich zu China deutliche Defizite, die vielfach als Entwicklungshemmnis bewertet werden. Noch stärker sind die Unterschiede bei der Informations- und Kommunikationstechnologie: So belief sich die Zahl der Mobilfunkanschlüsse im Jahr 2003 auf lediglich 15 Millionen, und Breitbandanschlüsse sind bisher auf wenige Großstädte beschränkt.

Bildung und Forschung

Die Regierungen sowohl in China also auch in Indien räumen der Bildung eine zentrale Bedeutung in der Innovationspolitik ein. Unterschiede bestehen allerdings bei der Schulbildung (primäre und sekundäre Bildung), die in China besser ist als in Indien. Auch bei der Anzahl und Qualität der Universitäten schneidet China besser ab. Lediglich drei indische Universitäten bzw. Institute finden sich unter den weltweit besten 200 Einrichtungen. China ist dagegen mit fünf Universitäten vertreten, zwei davon gehören sogar zu den besten 30.⁴

Dass sich Investitionen in universitäre Bildung (tertiäre Bildung) relativ schnell auszahlen, zeigt das Beispiel des indischen IT-Sektors. Um das volle Potenzial gut ausgebildeter Arbeitskräfte erschließen zu können, sind jedoch veränderte Prioritäten in der Politik Indiens erforderlich. Die Bildungsausgaben von derzeit 3,2 bis 4,4 Prozent des Bruttosozialprodukts müssten nach Aussagen der indischen Planungskommission nahezu verdoppelt werden.⁵ Der Mangel qualifizierter Fachkräfte im Bereich von F&E wurde von der Kommission mehrfach kritisch angemerkt, doch der IT-Sektor konnte seinen Bedarf bisher decken. Nach Angaben des Verbandes für Software- und Dienstleistungsunternehmen schließen pro Jahr rund 140 000 Ingenieure ihr Studium ab, darunter etwa 100 000 IT-Spezialisten.

Vergleicht man den Anteil der Wissenschaftler an der Bevölkerung in beiden Ländern, zeigt sich, dass China deutlich besser ausgestattet ist als Indien. Gleiches trifft für die Zahl der Studenten in den Ingenieurwissenschaften zu. Dagegen gibt es in Indien weitaus mehr Studenten in den naturwissenschaftlichen Fachbereichen. Genau wie in China spielen auch in Indien die aus dem Ausland

4 <http://www.topuniversities.com/worlduniversityrankings/>

5 Vgl. Planning Commission, Government of India, Report of the Committee on India Vision 2020, New Delhi 2002, Seite 55.

zurückkehrenden Wissenschaftler eine wichtige Rolle im Forschungssystem. So sind es diese Spezialisten, die in den letzten Jahren die F&E-Zentren multinationaler Unternehmen in Indien aufgebaut haben. Während die chinesische Regierung dies mit umfangreichen Maßnahmen fördert, kehren indische Fachkräfte vor allem aufgrund des wachsenden Privatsektors sowie der verbesserten Einkommens- und Lebensbedingungen in ihre Heimat zurück.

Die Bildungslandschaft Chinas musste in den 1980er Jahren umfassend restrukturiert werden, da die Hochschulen – nicht zuletzt als Folge der Kulturrevolution – nur unzureichend für die Unterstützung der wirtschaftlichen Modernisierung geeignet waren. Das Bildungswesen wurde seitdem weiter reformiert und setzt heute verstärkt auf die Innovationsbereitschaft von Studenten und Lehrkräften. Um die Zahl qualifizierter Fachkräfte zu erhöhen, hat die chinesische Regierung seit Anfang der 1990er Jahre neue Schwerpunkthochschulen und Forschungszentren aufgebaut. Ähnlich wie Indien hat China zudem eine Exzellenzinitiative begonnen, um möglichst viele Spitzenuniversitäten zu schaffen.

Universitäten und Forschungsinstitute sind als Träger der Grundlagenforschung von größerer Bedeutung als ihre Pendanten in China: Der Anteil der Grundlagenforschung an den gesamten F&E-Ausgaben liegt in Indien bei 17,8 Prozent und in China lediglich bei 5,7 Prozent. Für angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung werden in Indien 41,7 bzw. 34 Prozent und in China 20,2 bzw. 74,1 Prozent verwandt.

Innovationen als Unternehmensaufgabe

Die Regierungen beider Länder fördern die Vermarktung der Forschungsergebnisse von Universitäten und Forschungsinstituten. Dazu zählt der Aufbau von sogenannten Inkubatoren. Das sind Firmen, die Unternehmensneugründungen unterstützen, etwa durch Vermittlung von Finanzmitteln und Rechtsberatung, Bereitstellung von Labors sowie Managementberatung. Praktisch alle Technologieparks haben ihre eigenen Inkubatoren. Die Zentral- und Lokalregierungen in China und Indien sind entweder an der Gründung von Inkubatoren beteiligt oder haben das benötigte Bauland zur Verfügung gestellt. Während in Indien eine zweistellige Anzahl von Inkubatoren existiert, hat China nach statistischen Angaben mehr als 340 vorzuweisen.

In Marktwirtschaften sollte der Privatsektor die Triebfeder des Innovationsprozesses sein. Doch in China spielt nach wie vor der Staat eine Schlüsselrolle. Der Hauptanteil an den Ausgaben für F&E entfällt auf die Großunternehmen, die sich in überwiegend staatlichem Eigentum befinden. Auffällig ist zudem, dass die F&E-Intensität chinesischer Unternehmen, also die Aufwendungen für F&E in Relation zum Umsatz, geringer ist als bei westlichen Industrieländern. Mit durchschnittlich 0,75 Prozent schneidet China aber immer noch besser ab als Indien mit 0,5 Prozent. Das liegt unter anderem daran, dass transnationale Unternehmen zunehmend Labore in China aufbauen. Von den so entstandenen mehr als 700 F&E-Zentren haben die meisten allerdings ihren Schwerpunkt auf der Produkthanpassung und nicht auf der Neuentwicklung. China ist als Standort für F&E attraktiv: Für beinahe zwei Drittel der in einer UNCTAD-Untersuchung befragten Unternehmen lag das Reich der Mitte an erster Stelle.⁶

Die indische Regierung bewertet den Anteil der privaten Ausgaben für F&E als zu gering. Um die Industrieforschung zu stärken, wurden steuerliche Anreize gesetzt und unternehmensbezogene Dienstleistungen gefördert. Der Hauptteil der privaten Ausgaben für F&E fließt in die pharmazeutische Industrie und in die Entwicklung neuer Medikamente. Weitere Empfänger sind die Transportindustrie, der Chemiesektor, die Hersteller elektrischer und elektronischer Ausrüstungen sowie die IT-Branche. Indien wird als Forschungsstandort für international agierende Unternehmen immer bedeutender. Es kann damit gerechnet werden, dass aufgrund der überdurchschnittlichen Attraktivität zunehmend mehr F&E-Zentren in Indien entstehen werden. Der Pool an Fachkräften, aber auch notwendige Produkthanpassungen an die wachsende Inlandsnachfrage werden diese Entwicklung vorantreiben.

Sowohl China als auch Indien könnten von der neuen globalen Welle der Aufspaltung von Wertschöpfungsketten profitieren, bei der zukünftig insbesondere wissensintensive Industrien expandieren werden. Nach der Verlagerung arbeitsintensiver werden zunehmend wissensbasierte Wertschöpfungssteile ausgelagert. Dazu müssen die ansässigen Unternehmen ihre Fähigkeiten in den Bereichen Design und Innovation sowie im Management stärken. Die Regierungen Chinas und Indiens versuchen, die Chancen zu nutzen, die

⁶ UNCTAD, World Investment Report 2005: Transnational Corporations and Internationalization of R&D, Genf 2005.

sich durch die Auslagerungen bieten, und haben bereits steuerliche Anreize und Förderprogramme beschlossen.

Dass private Unternehmen erst in bescheidenem Maße Träger von Innovationen sind, spiegelt sich in der Entwicklung der Patentzahlen beider Länder wider. In China haben die Vermarktung von Forschung und die Integration vieler Forschungseinrichtungen in Großunternehmen dazu beigetragen, dass die Patentaktivität von Unternehmen aus den verschiedensten Industrien zugenommen hat. Nichtsdestotrotz konzentrieren sich die Patentanmeldungen oftmals auf wenige forschungsintensive Unternehmen. Unter den 100 größten Unternehmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie entfallen beispielsweise im Jahr 2005 rund 80 Prozent auf den Elektronikkonzern Huawei. Im Gegensatz zur raschen Zunahme der im Inland angemeldeten und erteilten Patente hat sich die Zahl der sogenannten Triadepatente deutlich langsamer entwickelt. Hierbei handelt es sich um Patente, die in der EU, in den USA oder in Japan angemeldet werden und deshalb als anspruchsvoller gelten.

Perspektiven für Indien und China als Technologieführer

China und Indien nutzen die Chancen der Globalisierung und positionieren sich auch in den traditionell von westlichen Industrieländern und Japan dominierten Branchen. Die größere Offenheit des chinesischen Innovationssystems gegenüber ausländischen Investitionen und Technologien war bis vor Kurzem ein deutliches Unterscheidungsmerkmal gegenüber Indien. Mit der wirtschaftlichen Öffnung Indiens und der Übernahme von chinesischen Erfolgskonzepten, ändert sich die Situation. Die Stärke Indiens liegt vor allem in der großen Zahl gut ausgebildeter Wissenschaftler, vor allem der Ingenieure. Deshalb sind bereits zahlreiche ausländische IT-Unternehmen in Indien engagiert, auch mit F&E-Zentren. Nun wird versucht, dies auf andere Industrien zu übertragen. Des Weiteren sollte der wirkungsvollere Schutz geistiger

Eigentumsrechte in Indien positiv hervorgehoben werden. Die mangelnde Durchsetzung des formal auf internationalem Stand befindlichen chinesischen Systems wird vielfach kritisiert und stellt eines der größten Konfliktfelder beim Technologietransfer dar.

Beide Länder haben ambitionierte Pläne als Anbieter von Hightech-Produkten und als Wissenschaftsstandorte. China hat im langfristigen Technologieprogramm 2006–2020 als wichtigste Ziele die Unabhängigkeit von ausländischer Technologie und den Anschluss an die international führenden Länder festgelegt. Die F&E-Ausgaben sollen auf 2,5 Prozent des BIP ausgeweitet und der Beitrag des Wissenschafts- und Technologiefortschritts zum BIP-Wachstum auf 60 Prozent angehoben werden. Allerdings ist umstritten, ob die Ziele politisch erreicht werden können, da Innovationen keine linearen Prozesse sind. Indien hatte sich ebenfalls hohe Ziele gesetzt: Bis zum Ende dieses Jahres sollte nach den Forderungen der Planungskommission der Anteil der F&E-Ausgaben am BIP auf zwei Prozent erhöht werden. Da dies kaum erreichbar ist, kündigte die Regierung an, die Ausgaben in den kommenden fünf Jahren auf das avisierte Niveau zu heben. Ob der Ausbau eigener Forschungskapazitäten durch die Aktivitäten ausländischer Unternehmen verstärkt wird, hängt davon ab, ob die Liberalisierungspolitik fortgesetzt und die Defizite in der Infrastruktur Indiens beseitigt werden können.

Für beide Länder gilt, dass sie im Rahmen der Weltwirtschaft aufholen werden. Dies trifft auch auf ihre Bedeutung als Standorte für F&E zu. Obwohl einige Branchen in China und Indien auf dem Wege sind, in internationale Spitzenpositionen aufzusteigen, handelt es sich noch um Ausnahmen, die keineswegs befürchten lassen, dass sich die beiden Schwellenländer auf der technologischen Überholspur bewegen. Mittelfristig werden China und Indien weiter überwiegend Imitatoren bleiben, bevor sie voraussichtlich in zehn bis 15 Jahren zur Gruppe der Innovatoren aufschließen und in einigen Feldern sogar Technologieführer werden können.⁷ ■

⁷ Die vollständige Liste der von den Autoren benutzten Quellen kann unter schueller@giga-hamburg.de abgerufen werden.

Osttimor: Der steinige Weg zur Nation

Manuel Schmitz

Zweiter Vorsitzender der Deutschen Osttimor Gesellschaft (DOTG) e. V., Köln

Osttimor ist ein Inselstaat vor Australiens Nordküste, der erst 2002 seine Unabhängigkeit erlangt hat. An dem Land von der Größe Schleswig-Holsteins mit nur einer Million Einwohnern lässt sich veranschaulichen, was es bedeutet, einen Nationalstaat mit internationaler Hilfe zu erschaffen.

„Nation-building“ ist in den letzten Jahren zu einem wichtigen Thema in den internationalen Beziehungen geworden, sei es auf dem Balkan (Bosnien-Herzegowina, Kosovo), in Afghanistan oder im Irak. So unterschiedlich diese Länder auch sein mögen, so ähnlich sind die Herausforderungen bei der Gründung einer eigenständigen Nation: die Sicherung des Friedens, der Aufbau staatlicher Strukturen, die Schaffung einer funktionierenden Volkswirtschaft, die Etablierung einer nationalen Identität, die Förderung von Demokratie. Hinter dem Begriff Nation-building verbirgt sich eine Reihe verschiedener Aufbauprozesse, die an sich sehr komplex und zudem eng miteinander verwoben sind.

Ein Kind der internationalen Staatengemeinschaft

Indonesien hatte die ehemalige portugiesische Kolonie Osttimor fast ein Vierteljahrhundert lang völkerrechtswidrig besetzt. 1999 gab die indonesische Regierung dem internationalen Druck nach und stimmte einem Unabhängigkeits-Referendum unter Leitung der Vereinten Nationen zu. Bei der Abstimmung sprachen sich 78 Prozent der Wahlberechtigten für die Unabhängigkeit aus. Die Bekanntgabe des Ergebnisses führte zu einer Welle der Gewalt von pro-indonesischen Milizen, die mit Unterstützung des indonesischen Militärs innerhalb weniger Wochen rund 75 Prozent der Infrastruktur zerstörten. Die internationale Staatengemeinschaft entsandte daraufhin eine Eingreiftruppe unter australischer Führung. Bis es gelang, dem Wüten ein Ende zu setzen, waren über 1 400 Menschen ums Leben gekommen und etwa 250 000 Einwohner geflohen.

Für die nächsten zweieinhalb Jahre wurde das Gebiet von den Vereinten Nationen verwaltet und re-

giert, die damit erstmals die vollständige Verantwortung für ein Territorium und seine Bevölkerung übernehmen. Die Phase endete mit der offiziellen Unabhängigkeitserklärung Osttimors am 20. Mai 2002. Dies bedeutete jedoch keineswegs das Ende des internationalen Engagements: Noch immer sind die Vereinten Nationen mit einer Mission vor Ort, betätigen sich Hunderte von westlichen Nichtregierungsorganisationen und engagieren sich eine Reihe von Staaten – unter anderem die Europäische Union – in der jungen Nation. Zusammen mit der einheimischen Elite versucht die internationale Staatengemeinschaft, Osttimor in einen modernen Nationalstaat zu verwandeln.

Alte Wunden brechen auf

Eine der ersten Aufgaben im Rahmen des Nation-building nach einem bewaffneten Konflikt ist die Sicherung des inneren Friedens. Es ist für eine Gesellschaft nicht einfach, sich von ihrer blutigen Vergangenheit frei zu machen, denn die Gewalt hat tiefe Spuren auf der persönlichen und der sozialen Ebene hinterlassen. Dies erklärt, warum die meisten Post-Konflikt-Gesellschaften innerhalb weniger Jahre erneut von gewalttätigen Auseinandersetzungen heimgesucht werden.

Auch Osttimors Vergangenheit war geprägt von Gewalt: In den ersten Jahren nach der indonesischen Invasion tobte ein Guerilla-Krieg, in dem über 180 000 Osttimoresen ihr Leben verloren – und das bei einer Bevölkerung, die vor der Invasion auf knapp 700 000 geschätzt wurde. Auch nachdem die Kampfhandlungen Mitte der 1980er Jahre abgeflaut waren, blieb Osttimor eine Provinz der Sicherheitskräfte, die mit harter Hand gegen die Unabhängigkeitsbewegung vorgehen. Die internationalen Nichtregierungsorganisationen

dokumentierten Menschenrechtsverletzungen in Form von Folter, Vergewaltigungen und illegalen Hinrichtungen.

Die massiven Menschenrechtsverletzungen traumatisieren die osttimoresische Gesellschaft bis heute. Allerdings sah es eine Zeit lang so aus, als ruhte Osttimors blutige Vergangenheit und als könnten die Wunden in der Gesellschaft anfangen zu heilen. Ende 1999 zogen die indonesischen Militärs ab, und viele pro-indonesische Milizionäre flüchteten. Da nicht alle Befürworter der indonesischen Integration das Land verließen, war Versöhnungsarbeit dennoch nötig – allerdings in überschaubarem Rahmen.

Dann kam die Krise des letzten Jahres, die das Land an den Rand eines Bürgerkriegs brachte: In der Hauptstadt Dili kämpften im Frühjahr 2006 ehemalige Soldaten gegen regierungstreue Truppen, Teile der Polizei gegen die Armee, Bewohner aus dem Westen des Landes gegen ihre Nachbarn aus dem Osten. Die öffentliche Ordnung brach zusammen, Zehntausende Einwohner der Hauptstadt flüchteten, mindestens 37 Menschen kamen ums Leben. Die Regierung sah sich gezwungen, um internationale Hilfe zu bitten. Seitdem versucht eine internationale Schutztruppe wieder unter australischer Führung, die Lage zu stabilisieren. Doch auch ein Jahr nach dem Ausbruch der Krise kommt es immer wieder zu Kämpfen zwischen verfeindeten Nachbarschaften und hausen Zehntausende Flüchtlinge in Lagern. Die Situation ist weiter angespannt.

Die Krise nahm ihren Anfang in den neu geschaffenen Sicherheitsinstitutionen des jungen Staats. Soldaten aus dem Westen des Landes (aus Loro Munu) fühlten sich gegenüber ihren Kameraden aus dem Osten (aus Loro Sae) benachteiligt. Um gegen die gefühlte Diskriminierung zu protestieren, streikten sie, was zu ihrer Entlassung führte. Die darauf folgenden Proteste der arbeitslosen Soldaten in der Hauptstadt eskalierten Ende April 2006 und es kam zu ersten Feuergefechten. Die Lage verschärfte sich in den darauffolgenden Wochen, denn auch zwischen Armee (mittlerweile vor allem aus „Ostlern“ bestehend) und der Polizei (in der vor allem „Westler“ vertreten waren) traten zunehmend Spannungen auf. Ende Mai brachen dann Kämpfe zwischen Teilen der Polizei und Regierungstruppen aus. Damit einher ging eine Explosion der Gewalt zwischen Nachbarn aus dem Osten und Westen, die sich bereits seit Wochen immer wieder Straßenschlachten geliefert

hatten. Der Konflikt zwischen Ostlern und Westlern drohte, das Land zu zerreißen.

Nationale Identität als Antwort auf die indonesische Besatzung

Die meisten Beobachter und Experten waren von diesem Gewaltausbruch überrascht. Die Unterscheidung zwischen Bewohnern aus dem Westen des Landes, den „Kaladi“, und Bewohnern aus dem Osten, den „Firaku“, hatte bisher keine große Rolle gespielt. In keiner wissenschaftlichen Veröffentlichung war auf den osttimoresischen Ost-West-Gegensatz näher eingegangen worden, und die Begriffe Kaladi und Firaku fehlten in den Stichwortverzeichnissen der Standardwerke zu Osttimor. Und nun sollte es also Ost-Osttimoresen geben, die gegen West-Osttimoresen kämpften? Nicht nur die Begrifflichkeiten klingen absurd.

Die osttimoresische Gesellschaft ist ethnisch sicherlich nicht homogen. Je nach Unterscheidung zwischen Dialekt und Sprache können im kleinen Osttimor zwischen fünfzehn und siebzehn ethnolinguistische Gruppen unterschieden werden. Doch Kaladi und Firaku sind keine Ethnien im herkömmlichen Sinn, das heißt, ihre Mitglieder definieren sich nicht durch gemeinsame Sprache, Kultur und Abstammung. Allein deshalb müssen die Streitigkeiten zwischen den beiden Bevölkerungsteilen verwirren.

Zudem besteht ein starkes Nationalbewusstsein in Osttimor. Immerhin hatten sich fast 80 Prozent der Bevölkerung beim Referendum von 1999 für einen eigenen Nationalstaat ausgesprochen. Den Grundstein für eine spezifische osttimoresische Identität hatten die portugiesischen Kolonialherren gelegt, doch blieb ihr kultureller Einfluss trotz der langen Kolonialherrschaft zumeist auf eine kleine Elite beschränkt. Vor dem Einmarsch der Indonesier sprachen nur wenige Prozent der Bevölkerung Portugiesisch, und nur etwa ein Drittel bekannte sich zum katholischen Glauben. Erst unter den Indonesiern entwickelte sich ein nationales Bewusstsein in der breiten Bevölkerung als Gegenbewegung zur erzwungenen Integration. Der gemeinsame Feind einte die Osttimoresen.

Die Ursachen für die Spaltung zwischen Ostlern und Westlern liegen ironischerweise gerade in der historischen Bewertung des Unabhängigkeitskampfes: Die Bewohner des Ostens beanspruchen für sich, unter der indonesischen Besatzung mehr gelitten und härter gekämpft zu haben als ihre

Landsleute aus dem Westen, denen sie zudem einen Hang zur Kollaboration vorwerfen. Ein Vorwurf, der von den Westlern vehement bestritten wird. Der Konflikt war somit vorprogrammiert, da sich im neuen Nationalstaat Osttimor materielle und politische Ansprüche aus historischen Verdiensten ableiten. Dies trifft auf den einfachen Soldaten zu, der als ehemaliger Guerilla-Kämpfer sein Leben für die Unabhängigkeit eingesetzt hat und nun Dank in Form von Beförderungen und Gehaltserhöhungen erwartet, wie auf die politische Elite, die mit historischen Leistungen politische Ansprüche legitimiert. Der derzeitige Konflikt hat somit eine soziale und eine politische Dimension, die eng mit den Schwierigkeiten des Nation-building verbunden sind.

Das ärmste Land Asiens

Der Streit über die Vergangenheit würde nicht so vehement geführt, wenn die Gegenwart nicht so trostlos wäre: Nach dem Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen lag Osttimor 2004 zwischen Sudan und Madagaskar auf Platz 142 von 177 Ländern.¹ Es ist damit das ärmste Land Asiens. Für die Bevölkerung bedeutet dies: jährliches Pro-Kopf-Einkommen von 370 Dollar, durchschnittliche Lebenserwartung von 55,5 Jahren, Kindersterblichkeitsrate von 0,9 Prozent im ersten Jahr, Alphabetisierungsquote von 50,1 Prozent, knapp die Hälfte ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser. Verschärft werden die Probleme durch die höchste Geburtenrate der Welt: Der Zensus von 2004 ermittelte eine durchschnittliche Geburtenrate von 8,3 Kindern pro Frau.²

Die osttimoresische Führung und die internationale Gebergemeinschaft haben also beim Aufbau einer funktionierenden Volkswirtschaft bisher kaum Erfolge vorzuweisen. Die Ausgangsbedingungen waren sicherlich schwierig: Osttimor hatte zu den ärmsten Provinzen Indonesiens gezählt, und die Infrastruktur war größtenteils zerstört. Das Land, deren Verwaltung die Vereinten Nationen im Oktober 1999 übernahmen, lag in Schutt und Asche. Für den Wiederaufbau flossen im Zeitraum zwischen Oktober 1999 und Mai 2002 circa 600 Millionen Dollar Entwicklungshilfe. Dieselbe Summe verschlang die Verwaltung des Landes im Rah-

men der UN-Friedensmission UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor).³

Der wirtschaftliche Aufbau eines so armen Landes, in dem der Großteil der Bevölkerung von Subsistenzwirtschaft lebt, also primär für den Eigenbedarf produziert, benötigt nicht nur Geld, sondern auch Zeit. Hier lag eines der Probleme der internationalen Hilfe. In den ersten drei Jahren (1999–2002) erhielt die Region über 250 Dollar pro Kopf und Jahr offizielle Entwicklungshilfe. In 2003 war dieser Betrag bereits auf 186 Dollar gefallen.⁴ Die Osttimoresen, die gehofft hatten, dass sich ihre wirtschaftliche Lage nach dem Abzug der Indonesier verbessern würde, wurden enttäuscht. Heute ist die Aufbruchstimmung innerhalb der Gesellschaft verflogen. Ernüchterung und Frustration sind an ihre Stelle getreten, vor allem unter den jungen Leuten. So erklärt es sich auch, dass die Nachbarschaftskämpfe zwischen Ostlern und Westlern vor allem von jungen Männern ausgetragen werden.

Öl statt Entwicklungshilfe

Die internationale Gemeinschaft hat zu früh in ihrem Engagement nachgelassen – auch wenn keine Volkswirtschaft auf Dauer auf internationale Hilfgelder angewiesen bleiben kann. Zur politischen Unabhängigkeit gehört die wirtschaftliche. Dass die Osttimoresen sich dessen bewusst sind, zeigt sich etwa in der Ablehnung von Weltbank-Krediten seitens der Regierung. Osttimors politische Führung vertraut stattdessen auf ihren wirtschaftlichen Joker: die Öl- und Erdgasvorkommen vor Osttimors Südküste. In der Timorsee lagern umfangreiche Vorkommen: Das Bayu-Undan-Feld soll, bis es in 20 Jahren erschöpft ist, jährlich 250 Millionen Dollar in die Staatskasse spülen. Für das Greater-Sunrise-Feld werden Staatseinnahmen von insgesamt zehn Milliarden Dollar über eine Laufzeit von 30 Jahren erwartet, etwa die gleiche Summe wie aus weiteren Vorkommen. Schätzungen gehen davon aus, dass von 2008 an 89 Prozent des Bruttosozialprodukts und 94 Prozent der Staatseinnahmen vom Öl abhängen werden.

1 United Nations Development Programme (UNDP), Beyond Scarcity. Power, Poverty and the Global water crisis, (Human Development Report 2006), New York 2006, Seite 285.

2 ABC Radio Australia, East Timor. Census shows fertility, population high, nutrition low, in: Asia Pacific Programs, 16. September 2004 (www.abc.net.au/ra/asiapac/programs/s1200019.htm).

3 Vgl. UNTAET Press Office, UNTAET Basic Facts. Fact Sheet 2, April 2002 (<http://www.un.org/peace/etimor/fact/fs2.PDF>).

4 United Nations Development Programme, Human Development Report 2005. International Cooperation at Crossroads – Air, Trade and Security in an Unequal World, New York 2005, Seiten 170 und 282.

Zu oft hat sich Ölreichtum jedoch nicht als Segen, sondern als Fluch für ein Land erwiesen. Um die Fehler anderer Länder zu vermeiden, verabschiedete Osttimor im Jahr 2005 ein Gesetz, mit dem ein „Petroleum Fund“ nach dem Vorbild Norwegens eingerichtet wurde: Alle Einnahmen aus Steuern und Gebühren aus dem Ölgeschäft werden in einem Investmentfonds angelegt, lediglich die durch den Fonds erwirtschafteten Gewinne gehen in den jährlichen Staatshaushalt. Die Einnahmen selbst werden angespart, sodass auch zukünftige Generationen nach dem Versiegen der Quellen vom Ölreichtum profitieren können. Den Petroleum Fund kontrolliert eine unabhängige Behörde, und die jährlichen Zahlungen aus den Zinseinnahmen werden durch das Parlament überwacht.

Internationale Institutionen, wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, haben Osttimors Petroleum Fund als vorbildlich gelobt, doch angesichts der prekären Wirtschaftslage wächst die Ungeduld unter der Bevölkerung. Der innenpolitische Konsens über die Verwendung der Ölgelder droht zu scheitern. *Xanana Gusmao*, Held des Unabhängigkeitskampfes und Vorgänger von *José Ramos-Horta*, dem derzeitigen Präsidenten, fragte unlängst öffentlich, warum in New York über eine Milliarde Dollar auf der Bank liege, während die Bevölkerung Osttimors Not leide. Seit August 2007 ist *Gusmao* neuer Premierminister. Es könnte also durchaus sein, dass der Petroleum Fund in seiner heutigen Form nicht mehr lange bestehen wird.

Sollten die Einlagen des Fonds tatsächlich angestastet werden, drohen Korruption, Inflation und Misswirtschaft. Auch stellt sich die Frage, ob die osttimoresische Verwaltung überhaupt in der Lage wäre, zusätzliche Millionen Ölgelder auszugeben, wenn bereits im Haushaltsjahr 2005/2006 nur etwa Zweidrittel des bewilligten Staatshaushalts ausgegeben wurden. Zwar muss angemerkt werden, dass die Unruhen das öffentliche Leben zeitweise vollkommen zum Stillstand gebracht hatten und viele Staatsbedienstete über Wochen hinweg nicht an ihren Arbeitsplatz zurückkehren konnten. Doch auch ohne eine Staatskrise gelingt es Osttimors Verwaltung oftmals nicht, den Bürgern grundlegende Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, denn es fehlen vor allem die Kenntnisse und Erfahrungen innerhalb der Verwaltung.

Sprache: Identitätsstifter und Machtfaktor

Unter indonesischer Herrschaft waren fast alle höheren Positionen in der öffentlichen Verwaltung sowie fünfzig Prozent der niedrigeren Posten von Nicht-Osttimoresen besetzt. Als die Indonesier abzogen, verließen nicht nur Soldaten und Polizisten, sondern auch Verwaltungsangestellte, Richter, Lehrer und Ärzte das Land. So erstaunt es nicht, dass „Capacity-building“ zum Lieblingswort der internationalen Gebergemeinschaft in Osttimor wurde: Möglichst schnell sollten die Osttimoresen in die Lage versetzt werden, ihr Land dauerhaft selbst zu verwalten.

Die Vereinten Nationen bemühten sich während ihrer Herrschaft zwischen 1999 und 2002, Einheimische in den verschiedensten Bereichen anzulernen, indem zum Beispiel jedem internationalen Experten lokale Partner an die Seite gestellt wurden. Hier offenbarten sich allerdings eine Reihe von Schwierigkeiten, beispielsweise mangelnde Sprachkenntnisse und fehlende Qualifikationen der Osttimoresen, aber auch ein unterentwickeltes Gespür für lokale Besonderheiten seitens der internationalen Helfer. Um die Probleme zu überwinden, hätte es mehr Zeit bedurft. Doch genau diese Zeit fehlte. Die Internationalen arbeiteten zumeist auf der Basis von Sechs-Monats-Verträgen. Kaum hatten sie das Land und seine Bewohner ein wenig kennengelernt, verließen sie es auch schon wieder. Von den Osttimoresen wiederum wurde erwartet, dass sie innerhalb von zwei Jahren lernten, wie ein modernes Staatswesen funktioniert.

Mit der Unabhängigkeit 2002 kamen neue Probleme hinzu. Die verfassunggebende Nationalversammlung hatte bestimmt, dass Tetum und Portugiesisch zu offiziellen Amtssprachen im neuen Staat werden. Die gewählten Volksvertreter hatten sich damit gegen die Alternativvorschläge Indonesisch und Englisch entschieden. Für Indonesisch hätte seine weite Verbreitung innerhalb der Bevölkerung gesprochen, für Englisch seine Bedeutung innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft. Portugiesisch dagegen wird nur von einer Minderheit beherrscht, und Tetum musste zuerst noch standardisiert werden.

Die Entscheidung der Nationalversammlung wird durch den großen Stellenwert der Sprache für die nationale Identität verständlich: Was die Osttimoresen von den Indonesiern unterscheidet, ist ihre portugiesische Vergangenheit, die sich vor allem im Bekenntnis zum katholischen Glauben und dem Gebrauch der portugiesischen Sprache

widerspiegelt. Deshalb sollte Osttimor eine portugiesisch-sprachige Nation werden. Mit dem Bild einer Nation geht aber auch die Vorstellung einer kulturellen Einzigartigkeit einher, die eine Nation von allen anderen unterscheidet. Deshalb fiel die Wahl auf Tetum.

Langfristig mag sich die osttimoresische Sprachenpolitik als richtig erweisen. Kurzfristig stellt die Wahl von Portugiesisch und Tetum den Staat jedoch vor gewaltige Aufgaben. Er muss gleich zwei Staatssprachen in der Gesellschaft etablieren, und er läuft Gefahr, diejenigen Osttimoresen auszugrenzen, die einen indonesischen Universitätsabschluss haben und des Portugiesischen nicht mächtig sind. Daran lassen sich zwei Konflikte festmachen: Zum einen ein Generationskonflikt zwischen den Alten, die noch die portugiesische Kolonialherrschaft erfahren haben, und den Jungen, die auf indonesische Schulen und Universitäten gegangen sind. Zum anderen ein Konflikt zwischen den aus dem Exil zurückgekehrten Osttimoresen, die während der indonesischen Besatzung Zuflucht in Portugal oder Mozambique gefunden hatten, und den Zurückgebliebenen.

Sprachkenntnisse entscheiden auch in Osttimor über Berufs- und Aufstiegschancen. Die Sprachenfrage ist deshalb nie nur eine Identitätsfrage, sie ist immer auch eine Machtfrage. Für Osttimor bedeutet dies weiteres Konfliktpotenzial. Die derzeitige Situation macht nicht zuletzt das Regieren und Verwalten schwierig. So kann es vorkommen, dass ein Beamter mit indonesischem Universitätsabschluss unter einem Vorgesetzten dient, der Portugiesisch bevorzugt, während beide von einem internationalen Experten beraten werden, der Englisch-Kenntnisse erwartet. Mit Pragmatismus, Flexibilität und Toleranz lässt sich auch unter solchen Bedingungen arbeiten. Zeitverlust und Missverständnisse sind jedoch absehbar.

Politische Krise in der jüngsten Demokratie Asiens

Ein weiterer Aspekt des Nation-building ist der Aufbau demokratischer Strukturen. Der Verfassung nach ist die Demokratische Republik Osttimor ein freiheitlicher und demokratischer Rechtsstaat, an dessen Spitze der Präsident steht. Die eigentliche politische Macht liegt jedoch beim Premierminister, der die täglichen Amtsgeschäfte führt. Die Vertreter des Parlaments werden alle fünf Jahre in freien, geheimen und gleichen Wahlen nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Das

Parlament kontrolliert die Regierung und kann sie durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen, weshalb sich Osttimor als parlamentarisches Regierungssystem einordnen lässt.

In den vergangenen fünf Jahren war das politische Geschehen in Osttimor geprägt durch die Dominanz der Fretelin (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente), der Revolutionären Front für die Unabhängigkeit Osttimors. Die Fretelin, die sich bereits 1974 unter den Portugiesen gegründet hatte, bildete während der indonesischen Besatzung das organisatorische Rückgrat des nationalen Widerstands. Ihren historischen Verdiensten verdankt sie den klaren Sieg bei den Wahlen zur Nationalversammlung im August 2001, bei denen sie 55 von 88 Sitzen gewinnen konnte.⁵ Diese Mehrheit wog umso schwerer, da die Opposition im Parlament aus elf kleineren Parteien bestand. Zudem verfügt die Fretelin bis heute als einzige Partei über eine landesweite Organisation und Mitgliederbasis. Politisch steht die Fretelin links, auch wenn sie sich von ihrem radikalen Erbe weitgehend freigemacht hat.

Die Oppositionsparteien fühlten sich in der letzten Legislaturperiode von der Fretelin an den Rand gedrängt und warfen ihr vor, einen abgehobenen Regierungsstil zu pflegen. Personifiziert wurde diese „Arroganz der Macht“ durch den Premierminister *Mari Alkatiri*, dessen Führungsstil von den meisten Beobachtern als autokratisch beschrieben wurde. Allerdings bemühte sich die Fretelin, andere politische Kräfte an der Macht zu beteiligen, indem sie zum Beispiel Vertreter der kleineren Parteien in die Regierung berief.

Seit der Staatskrise des letzten Jahres hat sich das Verhältnis zwischen der Fretelin und der Opposition verschlechtert. Damals waren infolge der andauernden Straßenkämpfe *Alkatiri* und zwei seiner Minister zurückgetreten. Treibende Kräfte hinter dem Abschied *Alkatiris* waren *Ramos-Horta*, zu diesem Zeitpunkt Außenminister, und Präsident *Xanana Gusmao* gewesen. *Ramos-Horta* und *Gusmao* gehören, ebenso wie *Alkatiri*, zur Gründergeneration der Fretelin, hatten sich jedoch bereits in den 1980er Jahren von der Partei losgesagt. Beide Politiker standen in den letzten Jahren als Parteilose in Regierungsverantwortung, wahrten aber eine gewisse Distanz zur Fretelin und ihrer Führung und galten als heimliche Opposition. Mit ihrer Inter-

⁵ Mit der Unabhängigkeit am 20. Mai 2002 wurde die Nationalversammlung zum Parlament umgewandelt.

Weiterführende Literatur zu Osttimor

Irena Cristalis, *Bitter Dawn. East Timor, a people's story*, London/New York 2002.

James Dunn, *East Timor. A rough passage to Independence*, Double Bay 2003.

Andrea Fleschenberg (Hrsg.), *Osttimor – Vier Jahre Unabhängigkeit. Soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklungen*, Essen 2006.

James Fox/Dionisio Babo Soares (Hrsg.), *Out of the Ashes. Destruction and Reconstruction of East Timor*, Adelaide 2000.

Alexander Loch, *Haus, Handy und Halleluja. Psychosoziale Rekonstruktion in Osttimor. Eine ethnopsychologische Studie zur postkonfliktuösen Dynamik im Spannungsfeld von Identität, Traums, Kultur und Entwicklung*, Frankfurt am Main/London 2007.

Jörg Meier, *Der Osttimor-Konflikt (1998-2002). Gründe und Folgen einer gescheiterten Integration*, Ein Handbuch, Berlin 2005.

Damien Kingsbury (Hrsg.), *Guns and ballot boxes. East Timor's vote for independence*, Clayton 2000.

Joseph Nevins, *A Not-So-Distant Horror. Mass Violence in East Timor*, Ithaca/London 2005.

Richard Tanter/Mark Selden/Stephen R. Shalom (Hrsg.), *Bitter Flowers, Sweet Flowers. East Timor, Indonesia, and the World Community*, Lanham et al. 2001.

vention gegen *Alkatiri* traten die Differenzen offen zutage.

Heute sieht die Fretelin hinter der Krise einen versuchten Staatsstreich von *Ramos-Horta* und *Gusmao* und vermutet ausländische Mächte hinter der Aktion. Dass *Gusmao* sich um das Amt des Premierministers bemüht hat, bestätigt sie in ihrem Verdacht einer Verschwörung. Für die Opposition dagegen offenbarte das Abgleiten Osttimors in Chaos und Anarchie die Unfähigkeit der Fretelin-Regierung, das Land zu führen. Beide Seiten werfen sich zurzeit gegenseitig vor, die Gewalt zwischen Ostlern und Westlern geplant oder doch zumindest instrumentalisiert zu haben. Die politische Atmosphäre bleibt somit, auch ein Jahr nach der Krise, vergiftet.

Hoffnungszeichen bei den Präsidentschaftswahlen

Viele Beobachter fürchteten gewalttätige Auseinandersetzungen vor oder während der Wahlen im Mai 2007. Entgegen den Erwartungen blieben Wahlkampf und Wahltag, von einzelnen Zwischenfällen abgesehen, friedlich. Zwar war der Ost-West-Gegensatz ein Thema während der Wahlkampagne, doch die Botschaft der meisten Kandidaten –

bei der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen waren insgesamt acht Politiker angetreten – waren Einigkeit und Stabilität.

Ein Blick auf die Wahlergebnisse der beiden Runden offenbart zwar, dass die Fretelin in Loro Sae, also in den drei östlichen Distrikten des Landes, relativ gesehen besser abschnitt als in Loro Munu, den zehn westlichen Distrikten, doch konnte sie auch im Westen eine durchaus beträchtliche Zahl von Stimmen gewinnen. Auf der anderen Seite zeigte sich, dass einige Oppositionsparteien über starke Unterstützung im Westen verfügen, die sich aber zumeist auf einzelne Distrikte beschränkt. Keine Oppositionspartei schnitt im gesamten Westen besonders gut ab. Aus der Kampagne und den Ergebnissen der Präsidentschaftswahlen lässt sich schließen, dass der Ost-West-Gegensatz noch nicht zur dominanten Konfliktlinie innerhalb des politischen Systems Osttimors geworden ist. Dies ist ein Grund zur Hoffnung.

Daneben lassen sich weitere Belege dafür finden, dass Osttimor auf dem Weg zur Nation Fortschritte macht. Die Präsidentschaftswahlen waren der erste nationale Urnengang, den die Osttimoresen selbst organisiert haben. Die Vereinten Nationen, die das Unabhängigkeits-Referendum von 1999 ebenso durchgeführt hatten wie die Wahlen zur

Nationalversammlung 2001 und die ersten Präsidentschaftswahlen 2002, unterstützten diesmal nur die osttimoresischen Institutionen. Verantwortlich für die Durchführung der Wahlen waren die neu geschaffene osttimoresische Wahlbehörde und die Nationale Wahlkommission. Hatte es bei der ersten Runde der Wahl noch eine Reihe von Schwierigkeiten gegeben – zum Beispiel hatte der Sprecher der Wahlkommission sich vor der Wahl öffentlich für einen Kandidaten ausgesprochen, und während des Wahltags waren in einigen Wahllokalen die Stimmzettel ausgegangen –, so lief der zweite Wahlgang weitgehend reibungslos ab.

Besonders erfreulich ist ferner die hohe Wahlbeteiligung, die in beiden Wahlgängen bei etwa 80 Prozent lag. Offenbar hat die Bevölkerung den Glauben an die Demokratie noch nicht verloren. Weniger positiv ist das Niveau der politischen Auseinandersetzung zwischen den Kandidaten zu bewerten. Die Kampagne glich in weiten Teilen einer Schlacht, bei der es eher um persönliche Angriffe als um politische Konzepte ging. So warfen sich die Parteien gegenseitig den Gebrauch von unlauteren Mitteln vor: Die Vorwürfe gingen von Einschüchterung über Stimmenkauf bis hin zu Wahlmanipulationen. Internationale Beobachter, darunter eine Beobachtermission der Europäischen Union, sprachen dagegen von freien und fairen Wahlen, die demokratischen Standards entsprachen. Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass Osttimor beim Aufbau seiner Demokratie auf dem richtigen Weg ist.

Gefährliche Ungeduld

Im kleinen Osttimor zeigt sich, warum Nation-building ein schwieriges Unterfangen ist. Ein Grund sind die schlechten Startbedingungen: Die meisten Staaten, die heute versuchen, mit westlicher Hilfe eine Nation zu erschaffen, fangen bei Null an. Militärische Invasionen oder Bürgerkriege haben nicht nur Infrastrukturen und Volkswirtschaften zerstört, sie haben auch die Gesellschaften tief greifend geschädigt. Unter diesen Bedingungen sollen ein funktionierender Staatsapparat, eine florierende Wirtschaft und eine friedliche

Gesellschaft geschaffen werden, und alles möglichst gleichzeitig.

Die Osttimoresen mussten im letzten Jahr eine bittere Erfahrung machen, als innerhalb weniger Wochen die Arbeit der vorangegangenen Jahre – zumindest in Teilen – in Flammen aufging. Nation-building kann nur mit internationaler Hilfe gelingen. Ausländisches Geld und Expertenwissen sind nötig, um die nationalen Eliten zu entlasten. Das internationale Engagement bringt aber seine eigenen Probleme mit sich: Kulturelle Missverständnisse, neue Abhängigkeiten, Koordinationsschwierigkeiten etc. Für Osttimor erwies sich vor allem das Entstehen einer UN-Seifenblasenwirtschaft als gefährlich. Als diese platzte, trug sie erheblich dazu bei, die Frustration unter der Bevölkerung zu vergrößern. Die Hoffnungen der Bevölkerung sind unmittelbar nach einem Konflikt groß, und nichts ist schlimmer als enttäuschte Hoffnungen. Auch eine leidensfähige Bevölkerung muss in einem überschaubaren Zeitrahmen spüren, dass es aufwärts geht, sonst entwickelt sich neues Konfliktpotenzial.

Eine weitere Gefahr droht daraus, dass der Prozess des Nation-building neue Gewinner und Verlierer in einer Gesellschaft produziert. In Osttimor offenbart sich die Problematik vor allem in der Diskussion über historische Verdienste von Westlern und Ostlern im Kampf gegen die Indonesier – ein Streit, der Auslöser für die Unruhen des vergangenen Jahres war. In Osttimors Sprachenpolitik mag eine weitere Konfliktquelle liegen. Diese Probleme sind einfacher zu bewältigen, wenn es wirtschaftlich aufwärts geht, da dann Gelder zur Verfügung stehen, sei es um die Sprachkompetenzen der Bevölkerung zu steigern oder um soziale Programme für die Benachteiligten zu finanzieren.

Wenn eine Lehre aus dem Fall Osttimor zu ziehen ist, dann diese: Nation-building braucht Zeit. Nationalstaaten haben sich in Europa über Jahrhunderte herausgebildet. Es ist unrealistisch, zu erwarten, dass neue Nationalstaaten in anderen Weltregionen diesen Prozess in nur wenigen Jahren erfolgreich durchlaufen können. Wenn es dem Westen ernst ist mit Nation-building, muss er einen langen Atem beweisen. ■

Erforschung von Glück und Mitmenschlichkeit

Prof. Dr. Karlheinz Ruckriegel

Georg-Simon-Ohm-Fachhochschule Nürnberg, Fachbereich Betriebswirtschaft

Die deutsche Wirtschaftspolitik will das Wirtschaftswachstum fördern. Die Glücksforschung sagt, dass funktionierende zwischenmenschliche Beziehungen mehr zur individuellen Zufriedenheit beitragen als materieller Wohlstand.

Im Englischen unterscheidet man zwischen „lucky“ und „happy“, also zwischen Glück haben, zum Beispiel im Lotto, und glücklich sein, weil man sich so fühlt. Im Deutschen existiert für beide Bedeutungen nur das Wort Glück. Die Glücksforschung beschäftigt sich mit Glück im Sinne des Glücksgefühls. Ihr Ziel ist, herauszufinden, was die subjektiv empfundene Zufriedenheit mit dem Leben fördert oder hemmt. Daraus können Handlungsempfehlungen für die Wirtschaftspolitik und die Unternehmen, aber auch für den Menschen als Individuum abgeleitet werden:

■ *Richard Layard*, Glücksforscher an der London School of Economics, gibt zum Beispiel mit seinen Vorschlägen für eine „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik;

■ Unternehmen sollten Rahmenbedingungen schaffen, die die Zufriedenheit der Mitarbeiter am Arbeitsplatz und damit ihre Motivation sowie ihr Engagement erhöhen;

■ für den Einzelnen ist die Erkenntnis entscheidend, dass in den westlichen Industrieländern weniger ein Zuwachs materieller Güter, sondern vielmehr die Zunahme von sozialen Kontakten und von Mitmenschlichkeit die Lebenszufriedenheit erhöht.

Wie wird Glück gemessen?

Ausgangspunkt für die Glücksforschung ist die Annahme, dass Menschen nach Glück streben und dass das oberste Ziel des Menschen Zufriedenheit, also mehr als bloße Einkommenserzielung, ist. „Glück ist, wenn wir uns gut fühlen, und Elend bedeutet, dass wir uns schlecht fühlen“, so *Layard*. Das menschliche Streben nach Glück (Pursuit of Happiness) wurde 1776 in der US-Verfassung als unveräußerliches Recht verankert. Es wurde neben der Freiheit, der Gleichheit, der Bildung und

dem Eigentum zum Leitwort der bürgerlichen Revolution.¹

Jeder Mensch hat eigene Vorstellungen von Glück, und das beobachtete Verhalten ist kein ausreichender Indikator für das persönliche Wohlbefinden. Dennoch lässt sich Glück erfassen und analysieren: Menschen können gefragt werden, wie zufrieden sie mit ihrem Leben sind. In umfangreichen Studien werden die Befragten gebeten, ihre Lebenszufriedenheit allgemein bzw. ihre Zufriedenheit in unterschiedlichen Lebensbereichen (Gesundheit, Arbeit, Haushaltseinkommen, Lebensstandard, Freizeit, Wohnung, Angebot von Waren und Dienstleistungen, Umweltzustand) auf einer Skala, die verbal von „ganz und gar unzufrieden“ bis „ganz und gar zufrieden“ oder numerisch von 0 bis 10 reicht, zu bewerten.

Auf die Frage „Hat die Glücksforschung das Zeug, eine echte Wende im ökonomischen Denken herbeizuführen?“ antwortete *Bruno S. Frey*, Schweizer Pionier auf dem Gebiet der Glücksforschung, in einem Interview mit *Der Zeit* vom 5. Juli 2007: „Ja, der Effekt ist schon einigermaßen revolutionär. Heute messen wir Zufriedenheit empirisch, Nutzen ist also kein abstraktes Konzept mehr wie zuvor seit den dreißiger Jahren. Unsere Maße sind zwar nicht ideal, aber gute Annäherungen sind sie schon. Das Bruttosozialprodukt als vorrangige Zielgröße wird ja auch ungenau gemessen. Aber an das Sozialprodukt haben wir uns gewöhnt, und es wird überall akzeptiert, gerade von traditionellen Ökonomen. Die Schätzung der Zufriedenheit fügt dem etwas hinzu, und das ist ein großer Schritt vorwärts.“

¹ Vgl. Wolfgang Häusler, Versuch über die Einfachheit Oder: Die Ordnung der Vielfalt in Politik, Bildung und Kunst der Bürgerlichen Gesellschaft, in: Hans Ottomeyer/Klaus Albrecht Schröder/Laurie Winters (Hrsg.), *Biedermeier – Die Erfindung der Einfachheit*, Ostfildern 2006, Seite 117.

Einer der am häufigsten verwendeten Datensätze zur Analyse sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Phänomene ist das German Socio Economic Panel (GSOEP oder SOEP – Sozio-oekonomisches Panel). Das SOEP ist eine repräsentative Befragung privater Haushalte in Deutschland, die seit 1984 jährlich durchgeführt wird. Die einzelnen Mitglieder der Haushalte werden dabei auch zu ihrer Lebenszufriedenheit befragt: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?“ Das SOEP liefert eine gute Basis, um die Einflüsse einzelner Faktoren, wie das Eintreten von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Trennungen usw. auf die Lebenszufriedenheit abzuschätzen. Arbeitslosigkeit zum Beispiel verringert die Lebenszufriedenheit durchschnittlich um 0,626 Skaleneinheiten auf der 10-Punkte-Skala. Eine feste Beziehung hat hingegen einen positiven Einfluss (+ 0,294 Skaleneinheiten).² Die allgemeine Lebenszufriedenheit in Westdeutschland ist von 1990 bis 2004 von 7,3 auf 6,8 Skaleneinheiten gesunken. In Ostdeutschland lagen die Werte während dieser Zeit immer unter den westdeutschen; 2004 betrug die Differenz 0,7 Skaleneinheiten.³

Geld allein macht nicht glücklich

Obwohl in den letzten 50 Jahren die westlichen Länder ein in der Geschichte einzigartiges Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatten, hat die Lebenszufriedenheit in diesem Zeitraum nicht zugenommen. So lag in den USA der Prozentsatz der Menschen, die sich als sehr glücklich bezeichneten, immer bei etwa 30 Prozent, obwohl sich das reale Pro-Kopf-Einkommen in dieser Zeit verdreifacht hat. Ähnliche Befunde liegen – für einen kürzeren Untersuchungszeitraum – für die meisten europäischen Länder und Japan vor.⁴

In der Literatur spricht man vom sogenannten *Easterlin-Paradoxon*, das nach *Richard Easterlin* benannt wurde, der diesen Sachverhalt bereits 1974 problematisierte.⁵ Diese Erkenntnis ist ein Problem für die gängige ökonomische Theorie, die davon ausgeht, dass sich das persönliche Wohlbe-

2 Vgl. Steffen Rätzel, *Ökonomie und Glück – zurück zu den Wurzeln?*, in: *Wirtschaftsdienst*, 87. Jahrgang (2007), Seiten 341–343.

3 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Datenreport 2006*, Bonn 2006, Seiten 448–451.

4 Vgl. hierzu etwa *Richard Layard*, *Die glückliche Gesellschaft – Kurswechsel für Politik und Gesellschaft*, Frankfurt am Main 2005, Seiten 43–45.

5 Vgl. *Richard A. Easterlin*, *Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence*, in: *P. A. David/M. W. Reder* (Hrsg.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York 1974.

finden mit der Zunahme materieller Güter, die einem zur Verfügung stehen, erhöht. Die Annahme „Mehr ist besser als weniger“ ist grundlegend in der mikroökonomischen Theorie; Vergleichs- und Gewöhnungseffekte kommen nicht vor. Vergleich und Gewöhnung sind aber gerade die Ursachen des *Easterlin-Paradoxons*. Zum einen ist – sofern die materielle Existenz gesichert ist – weniger das absolute Einkommen, sondern vielmehr das relative Einkommen – das eigene Einkommen im Vergleich mit dem anderer Menschen – entscheidend. Zum anderen passen sich die Ansprüche und Ziele an die tatsächliche Entwicklung an, das heißt: Mit steigendem Einkommen steigen die Ansprüche, sodass daraus keine größere Zufriedenheit erwächst, der Mensch befindet sich in der sogenannten hedonistischen Treitmühle.

Untersuchungen zeigen, dass die Lebenszufriedenheit bis zu einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von 10 000 US-Dollar eindeutig zunimmt. Darüber hinaus besteht nur noch ein schwacher bzw. kein Zusammenhang zwischen der Lebenszufriedenheit und einer Zunahme des BIP pro Kopf.⁶ Dies ist nicht verwunderlich, denn wenn die Grundbedürfnisse erst einmal befriedigt sind, kommt den materiellen Gütern immer geringere Bedeutung zu. So wundert es auch nicht, dass die Lebenszufriedenheit in dem Maße abnimmt, in dem das Einkommen gegenüber der Liebe stärker bevorzugt wird. Diese Erkenntnis hat Sprengkraft: Wenn mehr wirtschaftliche Güter nicht zu höherer Lebenszufriedenheit, sondern sogar zu Unzufriedenheit führen können, wird eine Grundlage der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik infrage gestellt: das Streben nach Wirtschaftswachstum.

Was die Menschen wirklich glücklich macht

Die Glücksforschung hat sieben Glücksfaktoren identifiziert: familiäre Beziehungen, befriedigende Arbeit, soziales Umfeld, Gesundheit, persönliche Freiheit, Lebensphilosophie (Religion) und die finanzielle Lage (Einkommen). Gerade den zwischenmenschlichen Beziehungen – zu Familienmitgliedern, Freunden oder Arbeitskollegen – kommt dabei eine besondere Rolle zu, denn „... unser Glück hängt vor allem davon ab, wie unsere Beziehungen zu anderen Menschen aussehen. Wir

6 *Tim Jackson/Nat McBride*, *Measuring Progress? – A review of „adjusted“ measures of economic welfare in Europe*, prepared for the European Environment Agency, 11. Juli 2005, Seiten 9–12.

brauchen daher eine Politik, in der die Zwischenmenschlichkeit eine große Rolle spielt... Wenn wir nicht erkennen, wie schnell uns unsere materiellen Besitztümer langweilen, dann geben wir zu viel Geld für ihre Anschaffung aus, und zwar auf Kosten unserer Freizeit. Wir unterschätzen gern, wie schnell wir uns an neue Gegenstände gewöhnen; die Folge ist, dass wir viel zu viel Zeit darauf verwenden, zu arbeiten und Geld zu verdienen, und andere Aktivitäten vernachlässigen.“⁷

Die hedonistische Tretmühle betrifft aber nicht alle Erlebnisse. „Das Zusammensein mit der Familie, mit Freunden, Sex, ja sogar die Qualität und Sicherheit unserer Arbeit stellen Erfahrungen dar, an deren positive Auswirkungen wir uns nicht gewöhnen. Glück rührt also von unseren Erfahrungen her, vor allem von unseren Erfahrungen mit anderen Menschen.“⁸ Nicht die materiellen Güter, sondern die Beziehungsgüter (Relational Goods) sind entscheidend. Dies wird durch Erkenntnisse aus der Neurobiologie gestützt und erklärt. Danach ist der Mensch darauf aus, vertrauensvoll zu agieren und gute Beziehungen zu anderen zu gestalten, so dass er kooperatives Verhalten einzelkämpferischen Strategien vorzieht.⁹

Das Streben nach innerem Gleichgewicht

Die Beschäftigung mit dem, was Menschen glücklich macht, ist nicht neu. Schon *Aristoteles* hat sich in seiner Nikomachischen Ethik damit intensiv auseinandergesetzt: „In der Frage, wie man jene moralischen Fähigkeiten oder Tugenden erkennen könne, in denen wir uns üben sollen, um Glück zu erfahren, empfiehlt uns *Aristoteles* eine allgemeine und grundlegende Regel: ... Suche die Mitte, suche das rechte Maß im Leben.“¹⁰ Relativ neu ist hingegen, dass es – zumindest im Westen – kaum noch einen Kampf ums tägliche Überleben gibt, so dass sich *Aristoteles*‘ Rat nicht mehr nur an eine verschwindend geringe Minderheit in der Bevölkerung richtet, sondern an alle. Letztlich laufen auch die Empfehlungen der Glücksforschung darauf hinaus, die „Mitte und das rechte Maß“

(*Aristoteles*) bzw. das „Nichts zu sehr!“ (*Epikur*) anzustreben.

Für die Ökonomie moderner Prägung hat diesen Grundgedanken *Hermann Heinrich Gossen* Mitte des 19. Jahrhunderts in seinem Zweiten Gossenschen Gesetz, das vom Ausgleich der gewogenen Grenznutzen handelt, herausgearbeitet. Dahinter steht der Gedanke, dass es nachteilig ist, wenn man nicht danach strebt, alles in ein inneres Gleichgewicht zu bringen. Auf die heutige Situation bezogen, in der in den westlichen Industrieländern die materiellen Bedürfnisse mehr als gedeckt sind, geht es also darum, den Nutzen aus materiellen Gütern und den aus Beziehungsgütern abzuwägen und in ein inneres Gleichgewicht zu bringen. Während ein Zuwachs bei materiellen Gütern aufgrund des Gewöhnungseffekts nicht zwangsläufig einen höheren Nutzen bedeutet, tritt die hedonistische Tretmühle bei Beziehungsgütern nicht auf.

Offensichtlich sollten sich Ökonomen mit der Glücksforschung und den ihr zugrundeliegenden Erkenntnissen aus der Psychologie und Neurobiologie beschäftigen. Es handelt sich hierbei um ihr ureigenstes Terrain. Allerdings bliebe dies nicht ohne Konsequenzen für die ökonomische Theorie selbst. Sie müsste radikal reformiert werden, da sie Schlüsselergebnisse der modernen Psychologie bislang ignoriert. So kann das Konstrukt des *Homo oeconomicus* nicht mehr länger als Leitbild des menschlichen Verhaltens angenommen werden. Daneben kann sich die Volkswirtschaftslehre als Sozialwissenschaft nicht nur darauf beschränken, was Menschen tun, sondern sie muss auch berücksichtigen, was Menschen fühlen und sagen – etwas, womit sich die moderne Psychologie schon seit über einem halben Jahrhundert befasst.

Mit der Glücksforschung hat sich die Volkswirtschaftslehre also nicht nur aus dem verengten Blickwinkel der – mit der Annahme des *Homo oeconomicus* ins sozialwissenschaftliche Abseits führenden – Neoklassik befreit. Sie ist vielmehr mit ihrer starken empirischen und interdisziplinären Ausrichtung wieder in der Mitte der Sozialwissenschaften angekommen. All dies ist nichts Neues: Bereits *Ludwig Erhard* und *Wilhelm Röpke* kritisierten die Neoklassik wegen ihrer Wirklichkeitsferne und ihrer Losgelöstheit von Kultur und Geschichte.¹¹

7 Richard Layard, *Die glückliche Gesellschaft*, a. a. O., Seiten 19 und 62.

8 Manfred Spitzer, Kann, darf, soll oder muss man Glück wissenschaftlich untersuchen?, in: Manfred Spitzer/Wulf Bertram (Hrsg.), *Braintertainment – Expeditionen in die Welt von Geist und Gehirn*, Stuttgart u. a. 2007, Seite 105.

9 Vgl. Joachim Bauer, *Lob der Schule*, Hamburg 2007, Seite 30.

10 Leszek Kolakowski, Was fragen uns die großen Philosophen?, Leipzig 2006, Seite 40.

11 Vgl. Hans Jürgen Schlösser, *Menschenbilder in der Ökonomie*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Nr. 112 (2/2007), Seite 69.

*Glücksforschung und Wirtschaftspolitik –
Wo steht Deutschland?*

In der deutschen Wirtschaftspolitik spielen die Erkenntnisse der Glücksforschung bisher noch keine Rolle. Vielmehr konzentriert sich die Politik auf das Wirtschaftswachstum. Es stellt sich aber die grundsätzliche Frage, warum Wirtschaftswachstum als politisches Ziel verfolgt werden soll, wenn Wachstum nicht unbedingt der Schlüssel zu mehr Glück ist. „Wir wissen aus der Glücksforschung, dass reiche Nationen, wenn sie noch reicher werden, nicht unbedingt glücklicher werden. Wir gewöhnen uns an das, was wir erreicht haben“, so *Klaus Zimmermann*, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.¹²

Ganz anders sind die politischen Verhältnisse in den OECD-Ländern, die auf der Glücksskala deutlich vor Deutschland rangieren: Australien, Dänemark, Großbritannien, Irland und USA. Diese Länder erfüllen die Forderungen, die die World Commission on Environment and Development (die sogenannte Brundtland Commission) der

Vereinten Nationen 1987 formulierte: neue Wege zu beschreiten, um den nachhaltigen Fortschritt von Ländern zu messen und zu bewerten. Die Politiker dieser Länder beschäftigen sich intensiv mit der Frage, was für das Wohlergehen ihrer Bürger wichtig ist. So ließ sich der ehemalige britische Premierminister *Tony Blair* von *Richard Layard* beraten, der ihm einen „Happiness-Index“ vorschlug. 2005 rief *Blair* die Arbeitsgruppe „Whitehall Well-Being Working Group“ ins Leben. Sie hat den Auftrag, die Nutzbarmachung von Wohlfühl-Konzepten für die Politik zu untersuchen.

Der Psychologe *Ed Diener* kommt zu dem Schluss, dass sich Glück auf die gesamte Lebensführung positiv auswirkt. Es ist daher politisch notwendig, das subjektive Wohlbefinden der Bürger zu messen und im Zeitverlauf zu beobachten. Dafür müssen aber auch in Deutschland Glück und Lebenszufriedenheit explizit in den Zielen der Politik vorkommen. Das BIP misst zwar die wirtschaftliche Leistung, nicht aber die gesellschaftliche Wohlfahrt, für die letztlich subjektive Indikatoren entscheidend sind. ■

¹² Zitat aus Stefan Aust/Claus Richter/Matthias Ziemann, *Wettlauf um die Welt*, München 2007, Seite 93.

Ludwig-Erhard



LUDWIG-ERHARD-MEDAILLE

Die Mitgliederversammlung der Ludwig-Erhard-Stiftung hat *Prof. Dr. Dr. h.c. Paul Kirchhof* die Ludwig-Erhard-Medaille für Verdienste um die Soziale Marktwirtschaft zuerkannt. Sie würdigt damit seine Verdienste um die Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundwerte, sein Bemühen um ein freiheitliches Steuersystem im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft sowie sein persönliches Engagement für einen sachlich geführten politischen Diskurs. Die Medaille wurde am 21. Juli 2007 in der Aula der Alten Universität Heidelberg feierlich übergeben.



Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Hommelhoff, Rektor der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, *Prof. Dr. Dr. h.c. Paul Kirchhof*, Bundesverfassungsrichter a.D., *Günther H. Oettinger*, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, *Dr. Hans D. Barbier*, Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung

Freiheit, Maß und Bindung

Günther H. Oettinger, MdL
Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg

„Professor Kirchhof verbindet mit dem Prinzip eines freiheitlichen Staatswesens eine ‚Kultur des Maßes‘: einen Staat, der dort, wo er gefragt ist, verlässlich und entschieden handelt – und sich heraushält, wo er nicht gefragt und gefordert ist.“



Günther H. Oettinger

Es ehrt und freut mich gleich in zweifacher Hinsicht, diese Laudatio halten zu dürfen. Zum einen, weil ich mich dem politischen Erbe *Ludwig Erhards* verbunden fühle. Zum anderen, weil nach dem Unternehmer *Reinhold Würth* im Jahr 2004 nun 2007 erneut ein Bürger des Landes Baden-Württemberg diese hohe Auszeichnung erhält.

Lassen Sie mich dies gleich voranstellen: Ich kenne momentan in Deutschland keinen würdigeren Preisträger für Verdienste um die Soziale Marktwirtschaft und unsere freiheitliche Grundordnung als *Professor Paul Kirchhof*!

Paul Kirchhof steht in der Tradition großer Heidelberger Denker

Für diese feierliche Preisverleihung gibt es auch keinen geeigneteren Ort als den, an dem wir uns hier versammelt haben – diese herrliche Aula der Alten Universität zu Heidelberg. Ich erinnere an das 19. Jahrhundert, das von nicht wenigen Historikern als das große Jahrhundert des Liberalismus betrachtet wird. Die Ruprecht-Karls-Universität – die Ruperto-Carola – galt schon damals als besonders liberal und weltoffen und vor allem auch als bedeutende Juristenuniversität. Der große Rechtsgelehrte *Anton Friedrich Justus Thibaut* hat hier 1814 dazu aufgerufen, ein deutsches Bürgerliches Gesetzbuch zu schaffen.

Später haben *Max* und *Alfred Weber* in Heidelberg gewirkt und gelehrt. *Max Webers* Werk „Die protes-

tantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“ ist hier in Austausch und Auseinandersetzung mit *Ernst Troeltsch* entstanden. Lehrstuhl-Nachfolger *Alfred Webers* im Jahr 1949 wurde *Alexander Rüstow*: *Rüstow* war ein Freiheitsdenker und einer der letzten Universalgelehrten. Er war wesentlicher Mitbegründer und darüber hinaus Namensgeber des Neoliberalismus, lange Jahre auch Vorsitzender der „Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“. Mit seinem Forschen, Lehren und politischen Wirken steht *Professor Paul Kirchhof* in einer großen Tradition freiheitlichen Denkens an dieser Universität.

Ich habe diese Laudatio überschrieben mit den Worten „Freiheit, Maß und Bindung“. Überschriften sollen möglichst prägnant sein. Und ich meine, mit diesem Dreiklang lassen sich Denken und Wirken *Paul Kirchhofs* zutreffend umfassen und beschreiben.

Worauf will ich hinaus? Lassen Sie mich mit einem Zitat beginnen. Ein Kernsatz aus dem Buch „Die Verfassung der Freiheit“ von *Friedrich August von Hayek* lautet: „So paradox es klingen mag, eine erfolgreiche freie Gesellschaft wird immer eine in hohem Maße traditionsgebundene Gesellschaft sein.“ Ein beträchtlicher Teil der Schriften und Vorträge *Paul Kirchhofs* handelt davon, zu zeigen, zu beschreiben und zu erklären, was es damit auf sich hat. „Freiheit braucht die Kraft zur langfristigen Bindung“ – so ist beispielsweise in seinem Bestseller „Das Gesetz der Hydra“ ein wichtiger Abschnitt überschrieben.

Die Macht des Staates soll die Freiheit schützen

Wann sind Menschen bereit und fähig zur Freiheit? – Wenn sie bereit und fähig sind, für sich und an-



LUDWIG-ERHARD-MEDAILLE

dere Verantwortung zu übernehmen! Der erste Ort – nicht nur chronologisch, sondern auch seiner Bedeutung nach –, an dem dies vermittelt und erfahren wird, ist die Familie. Familie, Erziehung, Persönlichkeit – so lautet ein weiterer Dreiklang im öffentlichen Wirken *Paul Kirchhofs*.

Das Ziel ist die Entwicklung freier Menschen, von Persönlichkeiten, die sich ihre eigenen Gedanken und Vorstellungen machen und sich ungern vorschreiben lassen, was für sie gut und richtig ist. Das sind Menschen, die aber auch gelernt haben, Rücksicht zu nehmen, Verträge abzuschließen und Bindungen einzugehen. Sie handeln auch solidarisch und schließen sich als freie Bürger mit anderen freien Bürgern zusammen und kümmern sich um das Gemeinwesen, damit es wachse und gedeihe. Wer kann schließlich schon ganz für sich allein glücklich werden?

Der Mensch ist immer Individual- und Sozialwesen zugleich. Und doch – so *Paul Kirchhof* – ist grundsätzlich jeder Mensch in erster Linie selbst für sein Glück verantwortlich. Das ist, wenn man so will, seine liberale Prämisse. Einen gewissen Unterschied zum Liberalismus etwa eines *Friedrich August von Hayek* kann man wohl im Staatsverständnis konstatieren.

Professor Kirchhof ist Freiheitsdenker und Staatsdenker. Und man wird sagen dürfen, er fordert durchaus keinen schwachen, sondern einen wirkungsvollen, handlungsfähigen Staat. Nur: Die Macht dieses Staates soll dafür eingesetzt werden, um Freiheit zu schützen – nicht, um sie den Bürgerinnen und Bürgern zu nehmen.

An dieser Stelle sind wir natürlich dem ordoliberalen Denken eines *Walter Eucken* oder eines *Franz Böhm* ganz nahe. Freiheit und Wettbewerb entstehen und erhalten sich demnach nicht von allein, sondern es ist vornehmste staatliche Aufgabe, sie zu ermöglichen, sie – auch gegen Widerstände und Lobbyinteressen – zu verteidigen und zu bewahren. Deshalb darf auch die Unterscheidung zwischen dem Staat und einer Gesellschaft, in der sich selbstverständlich alle möglichen Meinungen artikulieren und Interessen um politischen Einfluss ringen, nicht in Vergessenheit geraten.

Wodurch zeichnet sich dieser „starke“ Staat im Sinne *Paul Kirchhofs* aus? Der freiheitliche Staat, so heißt es bei ihm an einer Stelle, begibt sich weitge-

hend in die Hand seiner Bürger, er vertraut auf deren Kraft und Willen zur Freiheit. Und weiter: „Wir erwarten vom Staat gutes Recht, nicht gutes Geld.“ Dieses „gute Recht“ soll verlässlich, transparent und verständlich sein. Es soll Kontinuität und Planbarkeit gerade auch in wirtschaftlichen Dingen ermöglichen.

Ein starker Staat pflegt die „Kultur des Maßes“

Wir alle kennen den Satz von *Montesquieu*: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“ *Professor Kirchhof* verbindet mit dem Prinzip eines freiheitlichen Staatswesens eine „Kultur des Maßes“: einen Staat, der dort, wo er gefragt ist, verlässlich und entschieden handelt – und sich heraushält, wo er nicht gefragt und gefordert ist. Ein solcher Staat zügelt und mäßigt sich selbst. Er gibt eben nicht der Versuchung nach, alles regeln, alles steuern, für alles sorgen zu wollen.

Darin liegen gerade seine Stärke, Würde und Autorität – nämlich im Vertrauen in die Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger und in die Kräfte einer zivilen Gesellschaft. Am Ende des in mancherlei Hinsicht liberalen 19. Jahrhunderts hat sich der Staat mit einer Staatsquote von zehn Prozent am volkswirtschaftlichen Bruttoinlandsprodukt begnügt. Heute liegen wir in Deutschland bei knapp 46 Prozent. Gleichzeitig beläuft sich die öffentliche Verschuldung auf 1,5 Billionen Euro – allein der Bund muss bereits gut 40 Milliarden Euro für Zinsen aufwenden. Das ist die zweitgrößte Haushaltsposition nach dem Ressort Arbeit und Soziales.

Nach Angaben des Bundes der Steuerzahler verbleiben dem Bürger durchschnittlich von einem Euro nach Abzug der Steuern und Abgaben ganze 47 Cent in der eigenen Tasche. Ich bin der Auffassung, dass es an der Zeit ist, diese Entwicklung nicht nur zu stoppen, sondern umzukehren. Es geht im Kern darum, dass wir uns staatlicherseits und generell im öffentlichen Bereich – im Sinne *Professor Kirchhofs* – auf eine „Kultur des Maßes“ zurückbesinnen.¹ ■

1 Der vorliegende Text ist ein Auszug aus der Laudatio, die Ministerpräsident Günther H. Oettinger gesprochen hat.

Freiheit will errungen werden!

Prof. Dr. Dr. h.c. Paul Kirchhof
Bundesverfassungsrichter a.D.

„Aus der Freiheit wird nur ein rechtlich garantiertes und durchsetzbares Freiheitsrecht, wenn der Staat diese Freiheit gewährleistet und schützt, wenn er auch den Rahmen der Freiheit immer wieder neu bestimmt.“



Paul Kirchhof

Dieser Tag ist ein Geschenk. Wenn in der Aula der ältesten Universität Deutschlands die Ideen *Ludwig Erhards* gegenwärtig werden, wenn der Ministerpräsident unseres Landes, *Günther Oettinger*, über den Dreiklang von Freiheit, Maß und Bindung spricht, wenn der Rektor der Universität die Einheit von Forschung und Lehre bewusst

macht und wenn viele Menschen, die uns fachlich, nachbarschaftlich und persönlich verbunden sind, heute an diesem Fest teilnehmen, so empfinde ich tiefen Dank.

Dies gilt zunächst für die Medaille, die durch einen großen Namen – *Ludwig Erhard* – und damit durch ein Freiheitskonzept des Wirtschaftens geprägt ist. Mein Dank gilt auch der Jury, die ihren Blick in die Wissenschaft gerichtet und dort bei einem Rechtswissenschaftler stehen geblieben ist. Ich danke Herrn *Dr. Barbier* für seinen – nur zu vermutenden, aber hoch angesetzten – Anstoß zu diesem Festakt wie auch für seine Begrüßung. Ich sage Ihnen, Herr Ministerpräsident, herzlichen Dank für Ihre Laudatio, die bewegt, ermutigt, verpflichtet. Manches, von dem, was Sie gesagt haben, würde ich gerne aufnehmen. Doch bewahre ich mir auch in dieser Stunde des Glücks und der Dankbarkeit soviel Lebensklugheit, dass ich weiterhin weiß, die Worte, vom Herrn Ministerpräsidenten gesprochen, verbreiten Glanz, dieselben Worte, von mir aufgenommen, würden bald welken. Ein gleicher Dank gilt Ihnen, *Magnifizenz*, der Sie in Ihrer Allgemeinverantwortlichkeit für alle Mitglieder der Universität sich heute einem Mitglied in besonderer kollegialer Freundschaft

und Wertschätzung – und diese ist gegenseitig – gewidmet haben.

Das Prinzip der Freiheit

Unter den Augen von *Pallas Athene*, die auf dem Stirngemälde dieser Aula in unsere Universitätsstadt Heidelberg hineinfährt, liegt es nahe, mit den Lehren des *Aristoteles* über die gerechte Verteilung von Gütern und Rechten zu beginnen. *Aristoteles* machte diese von einer gewissen Würdigkeit abhängig, die alle Demokraten in der Freiheit sehen, die Oligarchen in Reichtum oder Abstammung, die Aristokraten in der Tugend. Stets sei aber die *Eudaimonia* – die Glückseligkeit – auf Ehre und Ruhm angelegt und angewiesen. Sittlichkeit und Ehrgeiz veranlassten die Bürger, den Staat durch Spenden finanziell auszustatten, insbesondere das Theater und die Flotte – die wichtigsten Aufgaben des damaligen Stadtstaates – durch freiwillige Zuwendungen zu finanzieren und damit die Steuer zu erübrigen.

Dem „guten Leben“ könne sich aber – so *Aristoteles* – nur widmen, wer weder zu arm sei, um sich plagen zu müssen, noch so reich, dass die Sorge um den Reichtum die Zeit frisst, die der Mensch zum guten Leben braucht. So ist alle Produktion auf die Lebensführung, nicht allein auf den Gelderwerb ausgerichtet.

Max Weber sieht demgegenüber das Charakteristische am „kapitalistischen Geist“ in einer täglichen Erwerbsanstrengung, für die der Gelderwerb nicht ein Mittel ist, um ein möglichst sorgloses Leben zu führen, sondern die Bewährung vor Gott. Fleiß, Mäßigkeit der Lebensführung, Verlässlichkeit und Redlichkeit, sind Merkmale dieser „protestantischen Ethik“. Der Erwerb von Reichtü-



LUDWIG-ERHARD-MEDAILLE

mern ist religiös erwünscht, ihr Genuss hingegen verwerflich. Dieses Verständnis führt zu stetiger Erwerbsanstrengung und gleichzeitiger Sparsamkeit im Konsum, also zur Kapitalbildung und dürfte eine derzeit sehr aktuelle Handlungsmaxime darstellen.

Ludwig Erhard betont demgegenüber, die Soziale Marktwirtschaft lasse den wirtschaftlichen Fortschritt dem Verbraucher zugutekommen. Erwerbsanstrengung und wirtschaftliche Entwicklung sollten sich nicht in höheren Gewinnen, Renten und Pfründen niederschlagen, vielmehr seien alle Erfolge an den Konsumenten weiterzugeben. So entsteht „Wohlstand für alle“.

Diese Verbraucherverantwortlichkeit kommt der gegenwärtigen Vorstellung von Erwerbsfreiheit und Chancengleichheit sehr entgegen. Allerdings müssen wir diese Freiheit gegenwärtig neu erringen, wenn sich das Wirtschaftsleben nicht mehr in einem Tausch mit Ware ereignet, sondern auf einem Kapitalmarkt, auf dem der Mehrwert aus der Entwicklung eines Wertgewinns oder Wertverlusts flüchtig wechselnder Finanz- und Industriebeteiligung erwächst; auf einem Kapitalmarkt, auf dem der Kapitalgeber überhaupt nicht mehr weiß, aus welchen Geschäften seine Rendite erzielt wird, ob seine Kapitalmacht für den Bau eines Krankenhauses oder für die Führung eines Krieges eingesetzt wird; auf einem Kapitalmarkt, auf dem staatliche Unternehmensbeteiligungen den Zugriff mächtiger ausländischer Staatskonzerne auf deutsche Schlüsselindustrien vorbereiten.

Für die fast menschenlose Fabrik, in der nur noch der Computer und der Roboter produzieren, Arbeitnehmer aber kaum noch beteiligt sind, stellt sich die Frage, ob der Kapitalgeber den ganzen Gewinn dieser Fabrikation in Anspruch nehmen darf, so dass die Produkte kaum mehr einen Käufer finden. Wir stehen an einem Wendepunkt, wie ihn *Gerhard Hauptmann* in „Die Weber“ beschrieben hat: „Ein jeder Mensch hat halt 'ne Sehnsucht.“

Freiheit und Wettbewerb müssen neu errungen werden, wenn die Herrschaft eines Eigentümers über die letzte Meile beim Telefon, über Stromnetze oder Schienen den Marktzugang bestimmt, der Staat deshalb von der Kartellaufsicht zur Regulierung übergeht; wenn die Umweltzerstörung und die Ausgrenzung von produktionsbedingten

Umweltlasten aus der betrieblichen Kostenrechnung als Marktversagen verstanden und bei dem G8-Gipfel behandelt worden ist; wenn steuerprivilegierende Staaten als Steueroasen verstanden werden, die Staaten mit Normalsteuer und Normalsteuerzahler also als Wüsten gelten müssen; wenn das gegenwärtige Steuerrecht im Kampf zwischen Kapital und Köpfen einen schonenden Ausgleich, der bisher ein Standortvorteil für Deutschland war, aufs Spiel zu setzen droht.

Auch müssen wir die Frage stellen, ob wir den Appell *Ludwig Erhards* für eine Kultur des Maßes aufnehmen oder ob wir den Weg der Finanzverfassungsreform 1967/69 nach der Zeit *Erhards* gehen wollen, die den Staatshaushalt als Instrument der Konjunktursteuerung einsetzen wollte und außerdem behauptet hat, die Staatsverschuldung finanziere sich selbst.

Freiheit und Staatlichkeit

Wenn wir nach dem Verhältnis von Freiheit und Staat fragen, halten wir uns nicht lange bei den liberalen Theoretikern auf, die den Staat verdammen („Unser Feind – der Staat“). Aus der Freiheit wird nur ein rechtlich garantiertes und durchsetzbares Freiheitsrecht, wenn der Staat diese Freiheit gewährleistet und schützt, wenn er auch den Rahmen der Freiheit immer wieder neu bestimmt. Wirtschaftliche Freiheit und Wettbewerb brauchen den staatlich gewährleisteten Frieden, das staatlich gesetzte Vertragsrecht, um Verträge vereinbaren zu können; die staatliche oder europäische Währung, um Preise zu bestimmen und Werte aufzubewahren; die Bildung und Ausbildung der Menschen, um sachkundige Arbeitnehmer und Marktteilnehmer anzutreffen; ein Bau- und Atomrecht, das die technische und die strukturelle Entwicklung anleitet; selbstverständlich auch ein Sozialrecht, das für jedermann gewährleistet, dass er nicht in Freiheit kulturell oder existenziell verhungert.

Auch die Scheu vieler liberaler Theoretiker, um der Offenheit eines Entwicklungsprozesses willen Werturteile verbindlich zu machen, weicht heute einem Nachdenken über die Werte, die unser Freiheitsprinzip tragen und definieren. Die Würde jedes Menschen ist das Fundament seiner Freiheit. Wert und Würde haben insoweit semantisch denselben Ursprung. Die Gleichheit in der Freiheit ist

Bedingung von Markt und Wettbewerb. Das Friedensprinzip, das Konflikte in sprachlicher Auseinandersetzung, nicht durch Gewalt löst, bietet eine Elementarvoraussetzung für die Freiheit. Die Idee individueller Selbstvoraussetzung definiert den Kern des Freiheitsgedankens. Deshalb liegt der Sozialen Marktwirtschaft die Bereitschaft zugrunde „für das eigene Schicksal Verantwortung zu tragen und aus dem Streben nach Leistungssteigerung an einem ehrlichen freien Wettbewerb teilzunehmen“ (*Ludwig Erhard*). Die Tugenden der Sozialen Marktwirtschaft sind Verantwortungsfreude, Nächsten- und Menschenliebe, Verlangen nach Bewährung, Bereitschaft zur Selbstvorsorge.

Deswegen brauchen wir den schlanken, aber starken Staat. Das Verhältnis von Staat und Freiheit erklärt sich in einer Kultur des Maßes. Wie ein notwendiges Medikament, übermäßig eingenommen, zum tödlichen Gift wird, und ein in zu geringen Dosen verabreichtes Medikament unwirksam bleibt, so gilt auch für den Staat, dass er Übermaß wie Untermaß zu vermeiden hat. Ich möchte dieses an zwei Beispielen näher erläutern.

Für das Gesetz gilt selbstverständlich, dass nur das staatliche Gesetz aus Freiheit ein Freiheitsrecht macht, das Gesetz also Bedingung der Freiheit ist. Wenn uns allerdings eine Normenflut niederdrückt, bedrängt und verengt der Gesetzgeber die Freiheit. Deswegen sollten wir rechtspolitisch erwägen, ob für den jeweiligen Sachbereich – das Privatrecht, das Strafrecht, das Steuerrecht oder das Arbeitsrecht – nur so viele Normen geschaffen werden dürfen, als der zuständige Ministerialbeamte aktiv im Gedächtnis behalten kann.

Sodann sollte in einer vierjährigen Parlamentsperiode jährlich nur eine Kodifikation beschlossen werden, weil der Abgeordnete diese Zeit braucht, um ein neues Gesetz zu verstehen, kritisch zu durchdenken und verbessern zu können. *Montesquieu*, der große Gelehrte der Gesetzgebung, hat uns gesagt: „Wenn du ein Gesetz ändern willst, tu dieses allenfalls mit zittriger Hand“ – gemeint ist die Ehrfurcht vor dem Gesetz, nicht eine Zittrigkeit wegen beschleunigter, überschneller Gesetzgebung.

Außerdem ist ein Gedanke zu verallgemeinern, den der Bundesgesetzgeber für die Bürokratiekosten entwickelt hat: Die Einrichtung eines Rates für Gesetzgebung, eines kleinen Gremiums von unbe-

fangenen und unparteilichen Fachleuten, die – jenseits jeder Öffentlichkeitswirkung – den Gesetzgeber beraten, ob eine Norm notwendig ist, wie viele andere Normen eine Neuregelung erübrigen können, ob das Gesetz systematisch und sprachlich sachgerecht gestaltet ist, ob das Verbot der Einzelfallgesetze und der gesetzgeberische Auftrag zur allgemeinen, langfristigen Gestaltung der Zukunft beachtet ist.

Zur Staatsverschuldung gebührt den Plänen der Landesregierung Bewunderung und Zustimmung. Ergänzend könnte man erwägen, wie jeder Staatsbedienstete für ein Konzept der Entschuldung und Wirtschaftlichkeit zu gewinnen wäre: Wenn die politische Regel gälte, dass mit jeder steigenden Verschuldung um ein Prozent alle Staatsleistungen – Subventionen, Beamtengehälter, die Sozialleistungen – entsprechend um ein Prozent sinken müssen. Bei sinkender Verschuldung um ein Prozent müsste dann die Staatsleistung um ein halbes Prozent steigen. Damit würde das Verhältnis von Staatsleistung und Finanzierbarkeit wieder bewusst gemacht, vor allem aber würden die an ihrem Gehalt interessierten Bediensteten nachdrücklich zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit veranlasst.

Schließlich könnte die Politik im Wahlrecht vom wirtschaftlichen und sportlichen Wettbewerb lernen. Am Markt und im Sport gilt die Selbstverständlichkeit, dass der Beste als Sieger den Auftrag oder die Goldmedaille erhält und die Mitbewerber dementsprechend die Verlierer sind.

Wenn in einem Ruderwettbewerb – dem Zweier ohne Steuermann – zehn Boote ins Rennen gehen, eines um wenige Zentimeter als erstes die Ziellinie passiert, ist dieses Boot der alleinige Sieger. Etwas anderes gilt im Wahlwettbewerb: Auch hier gehen verschiedene Boote ins Rennen. Das erste ist schwarz-gelb angestrichen, das zweite rot-grün. Vorne sitzt jeweils ein kräftiger Ruderer, hinten ein eher schlanker. Weitere fünf Boote nehmen am Wettstreit teil. Nun geht das Boot Nummer 1 knapp – mit 44 Punkten – vor dem Boot Nummer 2 – mit 43 Punkten – durchs Ziel. Die anderen folgen abgeschlagen. Die Rennleitung aber erklärt nicht das Boot 1 zum Sieger, sondern die beiden kräftigen Ruderer, die in Boot 1 und 2 vorne gesessen haben. Das Publikum ist erstaunt und wendet ein, diese beiden Ruderer hätten doch gar nicht in einem gemeinsamen Boot am



LUDWIG-ERHARD-MEDAILLE

Wettbewerb teilgenommen, könnten deswegen auch nicht der Sieger dieses Wettbewerbs sein.

Verfassungsrechtlich geht es um das Problem der Unmittelbarkeit. Das Grundgesetz verlangt die unmittelbare Wahl, fordert also, dass das Wahlergebnis allein durch die Stimmabgabe der Wähler in der Wahlkabine bestimmt wird. Tatsächlich aber erklärt der Bewerber mit der höchsten Prozentzahl sich zum Sieger und kündigt an, er werde mit den anderen Wettbewerbsteilnehmern verhandeln, um dann in Koalitionsvereinbarungen den Sieger zu bestimmen. Das ist keine unmittelbare, sondern eine mittelbare Wahl, die dem Verfassungsrecht nicht entspricht.

Deshalb sollte man erwägen, die in einem Wahlwettbewerb konkurrierenden Parteien vor der Wahl zu einer Koalitionsaussage zu verpflichten, damit der Wähler im Vorhinein weiß, über welche programmatischen und personellen Alternativen er entscheidet. Die eine Partei wird erklären, sie hoffe, allein zu gewinnen, werde aber mit der Partei X koalieren, wenn ihre Stimmen zum Regieren nicht ausreichen. Die andere Partei erklärt, sie gehe zusammen mit der Partei Y ins Rennen. Die Dritte kündigt an, sie finde keinen Partner und sei die geborene Oppositionspartei und wolle damit die Oppositionskräfte stärken. Wer nach diesen Koalitionsaussagen dann am Wahlsonntag die meisten Stimmen auf sich vereinigt, zum Beispiel 44 Prozent, ist der Wahlsieger. Er erhält 50 Prozent der Sitze plus fünf, um in dieser Koalition kraftvoll eine Wahlperiode regieren zu können. Die Unmittelbarkeit der Wahl ist gesichert. Allerdings entsteht ein Problem der Gleichheit der Stimmgewichte, das allerdings nicht gravierender sein dürfte, als wir es gegenwärtig von der Fünf-Prozent-Klausel kennen.

Freiheit ist als Ganzes wahrzunehmen

Ludwig Erhard hat die ganzheitliche Wahrnehmung aller Freiheiten gefordert. Und *Pallas Athene*, die weiterhin auf uns herunterschaut, betritt als Schutzgöttin der Weisheit und der Künste unsere Universitätsstadt, erschließt also eine geistige Weite für alle Gärten der Freiheit, die sich uns eröffnen.

Deswegen pflegt die Universität zunächst die Offenheit für alle wissenschaftlichen Fragen und Ant-

worten, Experimente und Denkmodelle. Sie ist aber auch für die Freiheit der Kunst zugänglich, um in einer Formensprache das Schöne zum Ausdruck zu bringen. Sie pflegt die menschliche Begegnung und Bindung, erlebt täglich eine Grunderfahrung menschlichen Lebens: Wer einen anderen anspricht, wirkt ansprechend; wer einen anderen ansieht, vermittelt Ansehen.

Wir entfalten die Freiheit zu Ehe und Familie und sichern Wirtschaft und Staat in den Kindern eine Zukunft. Außerdem stellt jeder denkende Mensch irgendwann einmal die Sinnfrage, fragt nach dem Ursprung und Ziel seiner Existenz, dem Sinn seines Lebens und sucht den Vorhang zum Jenseits ein wenig beiseite zu schieben. Schließlich bedeutet Freiheit auch politische Mitverantwortung für unser Gemeinwesen, für unsere Demokratie, insbesondere in der Gegenwart, in der die Politik erst auf der Grundlage soliden Wissens entscheiden kann. In dieser freiheitlichen Offenheit ist die Toleranz angelegt, die nicht eine Passivität meint, die sich um die Geschicke anderer nicht kümmert, sondern den intellektuellen Kraftakt fordert, selbstbewusst und sicher für die Würde des anderen einzustehen.

Joseph von Eichendorff sagt beim Aufbruch zur Demokratie auf dem Hambacher Fest: „Keine Verfassung garantiert sich selbst.“ Eine freiheitliche Verfassung ist auf die Kraft der Menschen zur Freiheit, ihre Bereitschaft zur Anstrengung und Selbstverantwortung, ihre Leistungsbereitschaft und Entdeckerkraft angewiesen.

Persönliche Erfahrung von Freiheit

Als ich am Karlsruher Bismarck-Gymnasium kurz vor dem Abitur stand, kam ein Studienberater vom Arbeitsamt zu uns und warnte uns – gestützt auf viele Statistiken und Erhebungen – nachdrücklich vor dem Jurastudium. Das Studium der Rechtswissenschaft sei der sichere Weg in die Arbeitslosigkeit. Wir waren 23 Abiturienten, fünf haben sich vom Jurastudium nicht abhalten lassen. Zwei sind heute Professoren, einer ist Richter, einer ist Kulturreferent einer deutschen Großstadt, der fünfte ist Rechtsanwalt geworden und hat mir jüngst vergnügt gesagt, er verdiene mehr als die anderen vier zusammen. Das Projekt Jura ist also bei allen gelungen.

Was war der Fehler dieses gutwilligen Studienberaters? Er hatte sich ein Wissen angemäht, das er nicht haben konnte. Er kannte nicht unsere persönlichen Wünsche und Fähigkeiten, konnte auch für die Zukunft der vor uns liegenden 40 Jahre keine verlässliche Aussage treffen. Meine Mutter hatte mir gesagt, folge deiner Begabung und deiner Neigung. Und sie hatte Recht.

Der zweite Fehler bestand in einem unzulänglichen Freiheitsverständnis. Freiheit ist auch das Recht zur Mittelmäßigkeit, zur Mäßigkeit. Mich besuchte jüngst der Vater eines meiner erfolgreichen Doktoranden und berichtete mir, sein Sohn beabsichtige trotz eines guten Staatsexamens und einer schönen Promotion Profifußballer zu werden. Alle Prognosen sprachen dafür, dass er allenfalls ein mittelmäßiger Fußballspieler sein könne. Der Vater fragte mich nun, was wir unternehmen könnten, um den Sohn von diesem Irrweg abzubringen. Meine Antwort war: Geben Sie Ihrem Sohn das, was schon die erste amerikanische Menschenrechtserklärung verheißt, ein Recht auf Glück: das Recht, sein Glück selbst zu definieren und zu suchen. Er mag dann einige Jahre als Fußballspieler glücklich sein, danach vielleicht auf den Weg zu einem Juristenberuf zurückfinden. Aber ihn gegen seinen Willen auf einen Berufsweg zu drängen, steht uns nicht zu.

Diese Freiheitsidee mag auch eine familiäre Erfahrung belegen. Mein Großvater, er war Schreinermeister und Holzschnitzer, sagte uns beim Schmücken des Weihnachtsbaumes, wir dürften die Zweige des Baumes nur so mit Kugeln und Kerzen behängen, dass die Äste nicht herunter gedrückt würden. Sie müssten vielmehr auch nach dem Schmücken in der Lage sein, das zu tun, was diesem Baum entspräche, nämlich zur Sonne, zum Licht aufzustreben. Wir haben diese Weisung des Großvaters befolgt, weil wir seiner Autorität vertrauten. Erst viel später ist mir bewusst geworden, dass in dieser Aussage eine schöne Freiheitsdefinition angelegt ist: Wie immer du den Menschen veredeln willst, bedränge ihn niemals so, dass es ihn niederdrückt, lasse ihm stets soviel Freiheit, dass er zum Licht, zur Sonne aufstreben kann.

Ich möchte schließen mit einem Bekenntnis, von dem alle diejenigen, die meine Frau und mich gut kennen, längst wissen: Wir sind echte 68er. Das

Jahr 1968 ist das Schlüsseljahr für unsere Biographie: Im Jahre 1968 habe ich promoviert, mir also das Tor zum Garten der wissenschaftlichen Freiheit geöffnet. Außerdem haben wir 1968 geheiratet, uns also den Garten familiärer Freiheit und familiären Glücks erschlossen.

Auf unserer Hochzeitsreise beschäftigten uns drei Themen: Einmal war mir damals daran gelegen, den Dokortitel führen zu dürfen. Das hing aber von der Zustellung der Doktorurkunde durch die Post ab. In diesen Zeiten wurde die Doktorurkunde nicht in einem universitären Festakt überreicht, sondern postalisch zugestellt. Deswegen haben wir wiederholt zu Hause angerufen mit der Frage, ob nunmehr das wichtige Dokument vom Briefträger gebracht worden sei.

Wir haben abends Radio gehört, um uns zu vergegenwärtigen, was in Prag passiert. Es war die Zeit des Prager Frühlings, und die Panzer standen in Prag. Daraus ergaben sich wesentliche Fragen für einen jungen Menschen, der wehrpflichtig war.

Schließlich hatten wir damals schon einen Gedanken an eine berufliche Tätigkeit in der Universität. An den Universitäten in Deutschland allerdings galt nicht die Selbstverständlichkeit, dass Fragen und Auseinandersetzungen allein mit der Macht des Wortes und nicht durch Gewalt geklärt werde.

Doch trotz dieser Bedrängnisse im universitären Stil, für das Prinzip des Friedens in der Universität und für den Frieden in Europa waren wir immer von einem grundlegenden Freiheitsvertrauen bestimmt. Wir wussten, was wir konnten und wollten, hatten bisher erfahren, dass Anstrengung sich lohnt, verspürten auch die Gewissheit, dass diese Welt uns die Rahmenbedingungen bieten werde, die wir uns erhofften.

Und so ist es gekommen. In München wie in Heidelberg haben wir wieder akademische Promotionsfeiern, bei denen der Dekan die Urkunden überreicht. Wir können den Prager Frühling heute als Touristen oder als Gastdozenten an der Universität Prag erleben. Die Universität hat wieder den inneren Frieden und die Freiheit gefunden, um einen Festakt wie den heutigen in akademischer Gemeinschaft zu erleben. Für all das und insbesondere das heutige Fest sage ich: Danke. ■

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
02 28/5 39 88-0
02 28/5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de
www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

Mitarbeiter dieser Ausgabe

PD Dr. Hardy Bouillon
Marcus Conlé
Dr. Karl Heinz Däke
Dr. Axel Dreher
Prof. Dr. Ulrich Häde
Andreas Henniger
Dr. Manfred C. Hettlage
Dr. Heinrich Langerbein
Prof. Dr. Karlheinz Ruckriegel
Lothar Schemmel
Manuel Schmitz
Dr. Margot Schüller
Gerhard Stratthaus, MdL
Prof. Dr. Manfred Weber
Dr. Robert Wieser

Fotos Seiten I–VIII: Philipp Rothe,
Staatsministerium Baden-Württemberg, dpa-Report

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 113 – September 2007.
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simiflucan