

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

117

September 2008



- **Wirtschaftswissenschaften**
Abkehr von der Ordnungspolitik?
- **Mindestlöhne**
Das Ende der Tarifautonomie?
- **Bildungspolitik**
Mythen und Fakten
- **Wirtschaftspolitik in Deutschland**
aus der Sicht Großbritanniens
- **Frankreich**
Die Reformen Sarkozys
- **Länderberichte**
Vietnam und China

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

- Christian Watrin* Vom Nutzen und Wert der Ordnungspolitik 2
- Stefan Voigt* Mehr Mathematik gleich weniger Ordnungspolitik? 9
- Ingo Pies* Mathematik und Ordnungspolitik: Kein Widerspruch 13

Probleme der Wirtschaftsordnung

- Klaus Schrader* Staatliche Lohnsetzung statt Tarifautonomie? 19
- Ludger Wößmann* „Bildungsrepublik Deutschland“: Mythen und Fakten 24

Außenansicht

- Rainer Hillebrand/
William E. Paterson* Die deutsche Wirtschaftspolitik
im Spiegel britischer Befindlichkeit 29

Internationale Wirtschaftspolitik

- Henrik Uterwedde* Frankreichs Reformagenda:
Eine Zwischenbilanz der Politik Nicolas Sarkozys 36
- Wolfgang Klenner* Chinas Währungspolitik:
Die Internationalisierung des Renminbi will gut überlegt sein 43
- Myriam Hadnes/
Rainer Klump* Wohlstand für alle in Vietnam:
Ergebnis erfolgreicher Wirtschaftspolitik 48

Liberalismusforschung

- Hans Jörg Hennecke* Wandlungen des Neoliberalismus –
Zu einem Buch von Philip Plickert 54

Gutes Geld braucht keinen Guru

Gutes Geld war nach Ansicht von *Ludwig Erhard* ein unverzichtbares Element seiner Idee einer „Sozialen Marktwirtschaft“. Eine Marktwirtschaft konnte seiner Meinung nach nicht das Prädikat „sozial“ tragen, wenn die Menschen sich nicht darauf verlassen dürfen, dass die Geldeinheit, die sie mit ihrer Arbeit verdienen, morgen und übermorgen noch den Wert hat, zu dem sie heute ihre Arbeitsbereitschaft, ihre Konsumwünsche und ihre Sparpläne bewerten. Verlässlich stabiler Geldwert war für *Ludwig Erhard* eines der moralischen und ökonomischen Grundversprechen der „Sozialen Marktwirtschaft“.

Die Geldordnung der Bundesrepublik und später der Europäischen Währungsunion hat – alles in allem – den Geist des *Erhard'schen* Vermächtnisses bewahrt. Über die sechzig Jahre umgerechnet am Maßstab der Preisentwicklung ist „*Erhard's* Mark“ heute nicht mehr das, was sie am Tag der Währungsreform war. Aber ein solcher Vergleich wäre ohnehin hoch problematisch. Die ökonomische Welt des Tages der Währungsreform ist nicht die ökonomische Welt von heute. Geblieben aber ist so etwas wie eine Stabilitätsvorliebe der Deutschen. Die Politik – von der Finanzpolitik bis zur Sozialpolitik – hat in Deutschland viele Fehler machen dürfen, ohne dafür abgestraft zu werden. Eine offene Inflation aber hätten die Deutschen der Politik wohl nicht verziehen. Dieses Mittel des Betrugs hat der Politik in der Geschichte der Bundesrepublik nie zur Verfügung gestanden, wenn auch die Mark nicht immer im realen Sinne die Mark geblieben ist, und wenn auch der Euro – wie etwa gegenwärtig – nicht frei von Inflationsverlusten ist.

Insgesamt aber können sich die Deutsche Bundesbank und – seit Gründung der Europäischen Währungsunion – die Europäische Zentralbank im internationalen Vergleich der Leistungen der großen Notenbanken gut sehen lassen. Im Ausland führt man das auf die „deutsche Stabilitätsmentalität“ zurück. Und dahinter steht das Erbe *Ludwig Erhard's*. Der hat gewusst, dass die Stabilität des Geldwertes nicht nur im technischen Sinne mit der Längenverlässlichkeit einer Messlatte vergleichbar ist. Der Verlass auf die Wertbeständigkeit des Geldes gehört in der Tat zu einer Wirtschafts- und Sozialordnung, in der die Menschen nicht nur ihren wirtschaftlichen Erfolg, sondern auch ihre „Aufgehobenheit“ suchen. Wo man heute nicht weiß, was die eben verdiente Geldeinheit morgen und übermorgen noch wert ist, da kommen diejenigen unter die Räder, zu deren Lebenszuschnitt der wettähnliche Abschluss von Termingeschäften nicht gehört.

Die Notenbanken der im internationalen Maßstab großen Wirtschaftseinheiten haben ihre je eigene Philosophie entwickelt. In Amerika hat die Fed – das dortige Zentralbanksystem – immer wieder mal auf die Figur des „Guru“ gesetzt, mit aller Theatralik vor allem in der Ära *Alan Greenspan*. In Deutschland hat sich über die Jahrzehnte hin eine sehr viel strikter ökonomisch begründbare Strategie der Sicherung des Geldwertes herausgebildet, die dann auch – technisch ausgefeilt und modifiziert – von der Europäischen Zentralbank in ihrer Zwei-Säulen-Theorie übernommen wurde. Den Leistungsvergleich müssen die Europäer nicht scheuen.

Hans D. Barbier



Vom Nutzen und Wert der Ordnungspolitik

Prof. Dr. Christian Watrin
Stellvertretender Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung

Theaitetos: „Nun hör mir aufmerksam zu, Sokrates, denn was ich Dir vorlegen will, ist recht verwickelt.“

Sokrates: „Ich verspreche dir, mein Bestes zu tun, Theaitetos, wenn Du mich verschonst mit den Feinheiten deiner Entdeckungen in der Zahlentheorie und in einer Sprache sprichst, die ich, ein gewöhnlicher Mensch, verstehen kann.“

(Karl Popper, Vermutungen und Widerlegungen, Band II, 1994, Seite 441)

■ In jüngerer Zeit entwickelt sich im deutschen Sprachraum eine Debatte darüber, welchen Stellenwert die Anwendung mathematischer Methoden für die Zukunft der Volkswirtschaftslehre hat. Solche Debatten sind seit *Leon Walras* (1834–1910) keine Seltenheit. In der Gegenwart sind sie dadurch strukturiert, dass für die mathematische Richtung eine Vorrangposition beansprucht wird; vor allem in ihren Ergebnissen und Beiträgen spiegele sich der Fortschritt der Wissenschaft. Als zu bekämpfende Position gilt die Ordnungspolitik. Ihr werden wissenschaftliche Versäumnisse angekreidet und es wird ihr empfohlen, sich mehr an den Vorgehensweisen der mathematischen Richtung zu orientieren. Aber auch ein zweiter Rang oder sogar ein Verschwinden von der Bühne der Wissenschaften wären kein Anlass zur Trauer.

Debatten wie diese sind nicht ohne praktische Folgen. Sie schlagen sich im Wissenschaftsbetrieb in der Besetzung von Stellen und in den Lehrplänen der Studierenden nieder. Die Langfristwirkung äußert sich später in den Beiträgen der Wissenschaftler zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik.

Menschliches Zusammenleben als Problem der Ordnungspolitik

Der Begriff „Ordnung“ hat im deutschen Sprachgebrauch viele Bedeutungen. In Verbindung mit dem Wort „Politik“ bezeichnet er eine Geistesrichtung, die in und nach dem Zweiten Weltkrieg entstand – also in einer Zeit, in der es galt, die Trümmer der nationalsozialistischen Diktatur abzuräumen und den Weg in eine „offene Gesellschaft“ (*Karl Popper*) einzuschlagen.

Heute wird der Begriff Ordnungspolitik oft verwendet. Er hat Eingang in die Alltagssprache gefunden. Seine lateinischen Wurzeln liegen im Ordo-Gedanken. Sein Gegenstand sind die Regeln und Grundsätze menschlichen Zusammenlebens. So gesehen liegen die Ursprünge des ordnungspolitischen Denkens nicht in der Neuzeit, sondern in der griechischen Klassik, das heißt dem Abschied von der homerischen Welt, in der die Götter den Weltenlauf bestimmten, und dem Eintritt in die Ära *Platons* und *Aristoteles*‘ um 500 vor Christus. Beide Philosophen äußerten sich in Schriften, die bis zum heutigen Tag beachtet werden, vertieft über die Verfassung eines „guten Staates“ und einer gerechten Ordnung. Ordnungspolitik ist also keine Zeiterscheinung, kein schnell

vergängliches Modethema, sondern ein Anliegen, das Philosophie und Menschen seit zweieinhalb Jahrtausenden beschäftigt.

Im internationalen Diskurs, der heute immer wichtiger wird, stößt der im Deutschen leicht verständliche und viel verwandte Begriff „Ordnungspolitik“ allerdings auf Schwierigkeiten. Vor allem seine Übersetzung in die Weltsprache unserer Tage, das Englische, will nicht gelingen. In zwei Büchern, die dem angelsächsischen Leser das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft vorstellen, wird der Begriff entweder in seiner deutschen Form beibehalten, was seiner Verbreitung nicht gerade nutzt, oder es werden Umschreibungen versucht, die inhaltlich nicht überzeugen.¹

In der innerdeutschen Diskussion spielt dieser Mangel keine Rolle, wenngleich man sich erinnern sollte, dass unter dem Regime der ehemaligen DDR der Bannfluch der Ideologie auf jenen lastete, die sich um die Verfassung einer freiheitlichen Gesellschaft bemühten und das *Marxsche* Geschichtsmodell ablehnten. Ihnen wurde vorgeworfen, dass ihre Vorstellungen von einer künftigen humanen oder freien Gesellschaft einem „falschen Bewusstsein“ entsprängen – und folglich zu bekämpfen seien. Ja, man ging sogar noch einen Schritt weiter und plädierte dialektisch, dass die (Zwangs-)Bekehrung zum vermeintlich „richtigen Bewusstsein“ des Marxismus im „wahren Interesse“ der dem Ideologievorwurf Ausgesetzten sei. Nur im Zuge einer Umerziehung könnten die Dissidenten wieder auf den Weg des „richtigen“ Verständnisses der Welt geleitet werden.

Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus unter dem Freiheitsbegehren der ihm Unterworfenen meinten verschiedene Historiker, dass unser künftiges Leben nur noch durch die Ordnungen von Demokratie und Marktwirtschaft bestimmt sei. Daraus wurde mitunter der Schluss gezogen, dass ordnungspolitische Debatten, wie sie vor allem das zwanzigste Jahrhundert bestimmten, der Vergangenheit angehörten und künftig von mindermem Interesse wären.

Mittlerweile stellt sich jedoch heraus, dass diese Sicht falsch ist. Zwar erzielten beide Ordnungen – vor dem Hintergrund der totalitären und autoritären Regime des vorigen Jahrhunderts – große Fortschritte. Aber beide Ordnungen erweisen sich als unvollkommen und sind bestenfalls verbesserungsfähig, aber nicht perfektionierbar. Die Schalmeien der Perfektionisten und Idealisten finden mithin nicht nur nach wie vor ein dankbares Publikum. Vielmehr können sachlich ausgerichtete Reformanstrengungen zu schweren Fehlern führen, die das Erreichte infrage stellen.

Von der Ordnungspolitik zur Ordnungsökonomik

Ausgangspunkt der jüngeren Ordnungspolitik ist die Diskussion im vorigen Jahrhundert um die Vor- und Nachteile von dezentral koordinierten Märkten einerseits und zentral gesteuerten Wirtschaftsplänen andererseits. Schon vor dem Zerfall der sozialistischen Lenkungsmechanismen in China, Russland und Indien hat sich das Spektrum der Ordnungspolitik und der ihr zugehörigen Ordnungstheorie in der wissenschaftlichen Diskussion erheblich ausgeweitet. Gleichzeitig haben sich die Akzente deutlich verschoben. Selbst der Begriff Ordnungspolitik ist vielfach dem neuen Begriff Ordnungsökonomik gewichen. Dadurch wird ein

¹ Siehe die von Alan Peacock und Hans Willgerodt herausgegebenen Bände „Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution“, Seiten 37 und 45, sowie „German Neo-Liberals and the Social Market Economy“, Seiten 74, 78, 95, 97 f., 100, 102, Trade Policy Research Centre, London 1989.

Wandel der Sichtweise ausgedrückt. Gesellschaftliche Probleme werden nicht länger unter der Perspektive erörtert, dass sich in der Gestaltung des sozialen Lebens große Kollektive einander gegenüberstehen (wie Kapitalisten und Proletarier oder Unternehmer und Arbeitnehmer). Vielmehr wird, dem Vorbild der neueren ökonomischen Theorie folgend, eine individualistische Perspektive zugrunde gelegt. Daraus folgt, dass die soziale Wirklichkeit nicht mehr unter Gruppen- und Klassenkampfaspekten gesehen, sondern als ein komplexes System von Interaktionen aufgefasst wird, in dem die einzelnen Akteure höchst verschiedene Ziele verfolgen. Die daraus erwachsenden Interaktionen führen zu einem komplexen und stark revidierten Bild der Realität im Vergleich mit den Nachkriegsvorstellungen der älteren Ordnungspolitik.

Zur Erläuterung der neueren Entfaltung der Ordnungspolitik sei nur wenig genannt. Die Befassung mit der Wettbewerbsproblematik hat Jurisprudenz und Ordnungsökonomik eng zueinander geführt. Gleichzeitig ließ die Betonung der Wichtigkeit von Eigentumsrechten für den Wirtschaftsprozess das neue Fach „Law and Economics“ entstehen. Das Aufkommen der Institutionenökonomik gab der herkömmlichen Ordnungspolitik ein neues verbessertes theoretisches Gerüst. Die in den USA entstandene Konstitutionenökonomik drängt in alle Winkel und Ecken des Sachgebiets, das früher der „politischen Wissenschaft“ zugeschrieben wurde. Die Kritik am – wie *von Hayek* es nannte – „alten Gespenst des Homo oeconomicus“ durch die experimentelle Ökonomik und neuerdings die Neuroökonomik stellt ältere ordnungspolitische Denkrichtungen vor die Frage, wie im Lichte dieser neuen Verhaltenstheorien Wirtschaftspolitik betrieben werden kann. Und die in jüngerer Zeit sich entfaltende evolutionäre Ökonomik verlangt Antworten auf die Frage, ob und wie menschliche Interaktionsprozesse, dort wo sie spontan entstehen, überhaupt staatlich reguliert werden können. Und schließlich ist zu fragen, ob ein friedliches weltweites Zusammenleben und allgemeiner Wohlstand eine irrlichternde Utopie oder eine realisierbare Alternative ist. Heute ist die Ordnungspolitik (oder mittlerweile Ordnungsökonomik) längst nicht mehr identisch mit den Lehren *Walter Euckens*, *Franz Böhms* oder *Friedrich A. Lutz*.²

Ordnungsökonomik als „ideologiegestützte Plausibilitätsüberlegung“?

Vor diesem Hintergrund wirkt es befremdend, wenn eine bekannte Wirtschaftszeitung glaubt, ordnungspolitisches Denken und Handeln mit dem Vorwurf abzutun, Ordnungspolitik oder -ökonomik sei lediglich eine Ansammlung „ideologiegestützter Plausibilitätsüberlegungen“. Wenn es hier um mehr gehen sollte als einen der üblichen Marketingeffekte, dann ist daran zu erinnern, dass gerade das, was als plausibel gilt, allzu oft sachlich falsch ist. Wir sehen die Sonne morgens auf- und abends untergehen; das daraus ableitbare ptolemäische Weltbild ist plausibel, aber falsch. Was plausibel ist, ist noch längst nicht richtig im Sinne des *Popperschen* Kriteriums der Überprüfung von theoretischen Aussagen und empirischer Erfahrung.

Gerade die Wirtschaftssystemdebatte des vergangenen Jahrhunderts ist ein Paradebeispiel dafür, wie irreführend Plausibilitätsargumente sein können. Einerseits ist die Vorstellung plausibel, dass der Staat Probleme wie Krisen, Arbeitslosigkeit und Armut kraft seiner Macht meistern kann. Daraus lässt sich ableiten, dass eine Zentralverwaltungswirtschaft die bessere ordnungspoliti-

² Vgl. Nils Goldschmidt/Michael Wohlgemuth (Hrsg.), Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik, Tübingen 2008.

sche Alternative im Vergleich zur Marktwirtschaft ist. Auf der anderen Seite ist nichts weniger plausibel als die Behauptung, dass im vermeintlichen „Chaos der Märkte“ Wohlstand entstehen kann, der die sozialistische Lösung weit in den Schatten stellt. Der „unplausible“ Markt ist die wirtschaftspolitisch erfolgreichere Strategie. Die Wahl der plausiblen Lösung, die staatliche Steuerung, hingegen bedeutet Niedergang und Armut.

Eine Marktwirtschaft, erst recht wenn sie globale Ausmaße annimmt, ist eine höchst unplausible Ordnung und überdies nicht leicht zu erklären. In ihr handeln die Teilnehmer nach eigenem Belieben, sie suchen nach Gewinnchancen, deren Erfolg keineswegs sicher ist. In der Generationenfolge ist heute nur noch selten die dritte Generation im Besitz des Ererbten. In der ständischen Wirtschaft war dies anders. Die Erben saßen noch nach Jahrhunderten auf der gleichen Scholle. Vieles ist heute ein Rätsel, und die in den öffentlichen Medien angebotenen Erklärungen und besonders die dort aufgestellten Prognosen sind meist kurzlebig und falsch.

Ähnliches gilt für demokratische Ordnungen. In ihnen wechselt das politische Personal von Legislaturperiode zu Legislaturperiode. Im echten Sinne regierende Dynastien existieren heute allenfalls in zentralgeleiteten Ökonomien und Ländern. Und dennoch ist auch die unplausible Regierungsform der Demokratie im Vergleich zur leicht verständlichen Steuerung sozialer Prozesse durch Zentralkomitees und Politbüros so erfolgreich, dass die Zahl der Länder, die die Demokratie übernommen haben, in den beiden letzten Jahrzehnten erheblich angestiegen ist.

Das Argument unzureichender Wissenschaftlichkeit

In einem „Zeitgespräch“ der Zeitschrift „Wirtschaftsdienst“ stellt *Clemens Fuest*, selbst Mitglied in viel beachteten Kreisen ausgewiesener Ratgeber der Wirtschaftspolitik, die zweifelnde Frage, ob der von den deutschen Ordnungspolitikern mitbewirkte Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft die Nationalökonomie als theoretische Wissenschaft heute noch voranbringen könne.³ In seiner Antwort verneint er das. Seine Überlegungen stützen sich auf drei Argumente: die mangelnde Beachtung des Max-Weber-Prinzips der Trennung von Sachaussagen und Werturteilen, die mangelnde mathematische Fundierung der Ordnungspolitik und die unzureichende empirische Forschung in der Ordnungspolitik. Gemeint sind hier sowohl die Ordnungstheorie als auch die Ordnungspolitik.

Im Hinblick auf die Werturteilsproblematik wird oft das Offenlegen von Werturteilen empfohlen – ein Vorschlag, der plausibel, aber kaum praxistauglich ist. Daraus folgt allerdings nicht, dass Sach- und Wertaussagen beliebig vermengt werden dürfen. Die angestrebte Objektivität der Wissenschaften ergibt sich vielmehr nicht aus edlen Absichten oder Schwüren der Wissenschaftler, sondern sie ist das Resultat der freien und offenen Diskussion, der Wissenschaftsfreiheit, in deren Prozessen sich – allerdings jeweils revidierbar – die Ansichten über die Bewährung und Nichtbewährung von theoretischen Aussagen herauschälen.

Kann man die Meinung vertreten, dass die Prozesse der öffentlichen Kritik in den letzten sechzig Jahren in Deutschland nicht funktioniert haben? Die deut-

³ Vgl. Clemens Fuest, Die Stellung der Ordnungspolitik in der Ökonomik, *Wirtschaftsdienst* 1/2006, Seiten 11 ff.

schen Ordnungspolitiker – übrigens wie auch die freiheitlichen Sozialisten (zum Beispiel *Karl Schiller* und *Heinz-Dietrich Ortlieb*) – haben das Ziel verfolgt, eine freiheitliche Ordnung zu schaffen und die zahllosen Probleme im Spannungsfeld von individueller Freiheit und gesellschaftlicher Ordnung zu bewältigen. Die frühen Ordo-Liberalen mögen Wert- und Sachaussagen vermengt haben, und es sind ihnen sicherlich manche Fehler unterlaufen. Aber sie haben mit offenem Visier gekämpft, ihre vermeintlich ideologische Ausrichtung im Sinne kryptonormativer Aussagen müsste daher durch eindeutige Nachweise belegt werden. Politik bedeutet immer das Ringen um Wertungen. Wertfreie Politik ist ein Widerspruch in sich selbst.

Zur Nichtverwendung mathematischer Methoden

Die menschliche Sprache ist wahrscheinlich ein Spätprodukt der Evolution. Sie ist die Voraussetzung für das Zustandekommen von Großgesellschaften und einer heute weltumspannenden Ökonomie. Aus gegenwärtiger Sicht kann zwischen natürlichen und künstlichen Sprachen unterschieden werden. Natürliche Sprachen entwickeln sich im Zuge der Zeit und adaptieren sich mehr oder minder spontan an die Zeitumstände, künstliche Sprachen sind Produkte menschlichen Handelns. Mathematik und formale Logik sind die wichtigsten Beispiele für den zweiten Sprachzweig.

Sprachen haben die Eigenschaft, verschiedene Gesichtspunkte oder Sichtweisen zu betonen und andere nicht. Gleichzeitig hat jede Sprache und besonders eine Kunstsprache enge Grenzen, das heißt, nicht alles lässt sich in jeder Sprache ausdrücken. Das lässt sich am Problem der Gemeinwohlinterpretation verdeutlichen. Bekanntlich versuchte die ältere Wohlfahrtsökonomik die Gemeinwohlidee mithilfe sogenannter gesellschaftlicher Wohlfahrtsfunktionen in die Sprache der Mathematik zu übersetzen. Ein Versuch, der als gescheitert anzusehen ist.

Fuest ist der Meinung, dass die spätestens seit *Walras* zunehmend in die Ökonomie einfließenden mathematischen Modelle „den Vorzug haben, die Voraussetzungen ihrer Argumentation in der Regel klarer und transparenter zu machen als die verbale Analyse. Aus diesem Grund bieten mathematische Methoden einen wirksamen Schutz vor dem ‚Einschmuggeln‘ versteckter Annahmen einschließlich ideologischer Urteile.“⁴

Stimmt das wirklich? Der Beitrag von *Bernd Lucke* im gleichen „Zeitgespräch“ verdient hier Beachtung.⁵ In der Wirtschaftsrechnungsdebatte vor allem der 1920er und 1930er Jahre ging es um die Frage, ob Sozialismus möglich sei, das heißt, ob zentrale Planung zu ökonomisch brauchbaren Ergebnissen führen könne. Kernpunkt der Kritik der Ordo-Liberalen war die These, dass administrativ gesteuerten Ökonomien das Preissystem als Indikator der relativen Knappheit von Gütern und Ressourcen fehle. Die Planer könnten den Gütern Preise anheften, aber diese signalisierten nicht die Wünsche der Konsumenten in der gleichen Weise wie ein freies Preissystem. Vor allem würden Änderungen der Bedarfsstrukturen durch technischen Fortschritt oder durch den Wandel von Konsumentenwünschen nicht angezeigt. Fehlallokationen der vorhandenen Mittel in Form von nicht absetzbaren Gütern einerseits und leeren Regal-

⁴ Ebenda, Seite 12.

⁵ Bernd Lucke, Ablösung der Ordnungspolitik durch mathematische Methoden? Wirtschaftsdienst 1/2006, Seiten 6–9.

len wegen Nichtproduktion andererseits seien daher die unausweichliche Folge administrativer Steuerung.

Im weiteren Verlauf der öffentlichen Debatte zeigten mathematisch fundierte Arbeiten von *Kenneth J. Arrow* und *Gérard Debreu*, wie *Lucke* berichtet, dass die Mathematisierung des Koordinierungsproblems zunächst zum für die Marktwirtschaft schmeichelhaften Resultat geführt habe, dass die beiden in der Wohlfahrtsökonomik entwickelten Hauptsätze die weitverbreitete Überzeugung stützten, eine Marktwirtschaft sei – unter bestimmten Bedingungen – pareto-effizient, also quasi die beste aller Ordnungen.

Im weiteren Verlauf der Debatte, so *Lucke*, hätte sich dieses Ergebnis aber als mathematisch nicht haltbar herausgestellt. Die mit dem Plädoyer für eine liberale Wirtschaftsverfassung einhergehende „Insinuation“, Systeme zentraler Planung führten zu allokativ unterlegenen Ergebnissen, fände in der mathematischen Analyse heute keine Unterstützung mehr. Im Gegenteil: Die beiden wohlfahrtsökonomischen Hauptsätze könnten auch so interpretiert werden, dass Systeme staatlicher Planung eine der Marktwirtschaft überlegene Einrichtung seien. Dies wäre der Fall, wenn ein zentraler Planer über ein geeignetes Preissystem verfüge und zugleich beliebige Eigentumsverteilungen vornehmen dürfe, die mit dem traditionellen Schutz des Privateigentums konfliktierten. Dieses Ergebnis sei, so der Autor, von „großer, auch praktischer Bedeutung“.

„Reine Marktwirtschaften“ sind unrealistische Gebilde

An der formalen Richtigkeit dieser Argumentation zu zweifeln, hieße Eulen nach Athen tragen. Die gesellschaftliche Relevanz infrage zu stellen, ist hingegen angebracht. Der Planer ist im vorliegenden Zusammenhang als uneingeschränkt mächtig und – was die Preise angeht – als allwissend zu interpretieren. Damit aber verlässt die Argumentation schlicht ihren Ausgangspunkt: die Gesellschaftswirtschaft, in der es zahlreiche Akteure mit verschiedenen Präferenzen gibt und in der folglich Konflikte im Hinblick auf die Verwendung von Ressourcen bestehen. In ihr müssen infolgedessen Wege gefunden werden, wie der gesellschaftliche Wohlstand nicht nur erhalten, sondern erhöht werden kann.

Der hier unterstellte Planer aber hat – wie einst Robinson vor der Ankunft Freitags – nur eine einzige Funktion: das Treffen der Allokationsentscheidungen. Konflikte über den Ressourceneinsatz interessieren nicht, denn er allein entscheidet darüber, was, für wen und wie viel produziert wird. Die Wirtschaftssubjekte werden hier als willenlose Schachfiguren modelliert. Für die ordnungspolitische Analyse gilt jedoch seit *Adam Smith* das genaue Gegenteil: Die Wirtschaftssubjekte sind selbstbestimmte Akteure mit eigenen Plänen und Präferenzen. *Lucke* übersieht das. Er definiert das zugrunde liegende Problem weg und fällt ein Werturteil zugunsten zentralistischer Lösungen.

Bleiben dann am Ende wenigstens noch Pluspunkte für die Marktwirtschaft, wie viele Ökonomen seinerzeit meinten? Auch das dürfte schwer zu bejahen sein. Die von *Lucke* unterstellte Welt ist als „reine Marktwirtschaft“ modelliert, mit anderen Worten: Das ganze Wirtschaftsleben besteht nur aus Tauschakten. Nur für diese Ausgangssituation werden die abgeleiteten Sätze als richtig behauptet. Sobald der Staat die Bühne betritt – *Lucke* erörtert diesen Punkt allerdings in einem anderen Zusammenhang – sind die Prämissen der ursprünglichen Ableitung nicht mehr gültig. Sie decken diesen Fall nicht mehr ab.

Überzeugte Libertäre vom Typ eines *Ludwig von Mises* mögen sich allerdings nach einer Welt der „reinen Marktwirtschaft“ sehnen. Aber daraus folgt noch lange nicht, dass es sie je gegeben hat oder geben wird. Reale Marktwirtschaften bedürfen der Regulierung, wenn ihre „Einwohner“ friedlich miteinander auskommen wollen. Hier liegen die eigentlichen Probleme. „Reine Marktwirtschaften“ sind Gebilde, die wir denken, aber nicht beobachten können.

Aber lässt sich nicht einwenden, die Deduktionen seien logisch richtig, folglich wäre eine Überprüfung überflüssig? Dem ist entgegenzuhalten, dass sich die Nationalökonomie als eine theoretische Wissenschaft versteht, die zugleich den Anspruch erhebt, empirisch nachprüfbar Aussagen aufzustellen. Aus gedachten Welten folgen jedoch keine real prüfbar Aussagen. Die formalen Vorgehensweisen aber erweisen sich gegenüber Fallgruben nicht als so sicher, dass man sie als vorzugswürdig gegenüber anderen Vorgehensweisen bezeichnen kann.

Der Vorwurf mangelnder empirischer Fundierung

Ein weiterer Vorwurf von *Fuest* gegen die Ordnungspolitik geht dahin, dass sich ihre Anhänger in Fragen der empirischen Forschung nicht hinreichend engagierten. Daraus leitet er die Empfehlung ab, die quantitative Analyse – was immer in diesem Zusammenhang das Adjektiv „quantitativ“ bedeutet – zum zentralen Gegenstand nationalökonomischer Forschung zu machen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich die Nationalökonomien seit *Adam Smith* (vielleicht mit Ausnahme von *David Ricardo*) nicht nur um die innere Logik theoretischer Aussagen gekümmert, sondern stets empirische Überlegungen einbezogen haben. Dass die Faktenanalyse in den frühen Anfängen nicht mehr heutigen Standards entspricht, liegt auf der Hand. Aber schon *Smiths* Werk „Der Wohlstand der Nationen“ lässt sich durchaus als eine empirisch abgestützte Kritik des Merkantilismus lesen. Sie stützt sich nicht nur auf die mangelnde Logik der merkantilistischen Handelstheorie als Nullsummenspiel, sondern auch auf zahlreiche empirische Beobachtungen der merkantilistischen Wirtschaftspolitik.

Ähnlich war es in Westdeutschland bei Kriegsende. Die liberalen Ökonomen hatten hinreichend klare Erfahrungen mit den Möglichkeiten einer weiteren Fortführung der aus der nationalsozialistischen Zeit resultierenden Wirtschaftslenkung, die man nicht leicht als „Anekdoten“ abtun kann. Die Ersetzung des überkommenen Lenkungssystems durch die Einführung einer Marktwirtschaft kann in diesem Zusammenhang als ein harter Test der Theorie interpretiert werden, dass eine freie Wirtschaft produktiver ist als eine staatlich gesteuerte.

Überprüfende Fakten können mittlerweile mit der Verbesserung von Statistiken und modernen Rechnern anders zu Rate gezogen werden als früher. Aber es wäre dogmatisch, wenn nur noch die von der mathematischen Richtung präferierten Verfahrensweisen zugelassen und andere Arten, wie die individuelle Beobachtung, als nicht wissenschaftlich verbannt würden. Es kommt nicht darauf an, aus welcher Quelle die überprüfenden Fakten stammen, wenn sie wahr sind, sondern ob die vorliegenden theoretischen Vermutungen hinreichend sind, um echte Tests durchzuführen. Dass ökonometrische Methoden zum Beispiel für Prognosezwecke besser geeignet sein sollen, ist vorerst noch nicht erhärtet und kann allenfalls durch einen langen Prozess zutreffender Vorhersagen gestützt werden. Schließlich ist zu beachten, dass Faktenanalyse in

einem so hoch dynamischen System wie der heutigen Weltwirtschaft mit der Schwierigkeit fortwährender ständiger Verhaltensänderungen zu kämpfen hat.

Mathematischer und ordnungsökonomischer Ansatz im Wettbewerb

Die soziale Welt ist nicht in der gleichen Weise wie die physikalische Welt zu erfassen. Ihre Objekte verfolgen eigene Ziele, die nicht aufgrund von Vergangenheitsdaten erfasst werden können. Selbst wenn Wirtschaftssubjekten, wie in totalitären Systemen üblich, ihre Handlungsmöglichkeiten weitgehend entzogen oder stark beschnitten werden, stellen sich nicht jene Ergebnisse ein, welche die Herrschenden anstreben.

Im sozialen Bereich stehen bis heute keine der Physik vergleichbaren Gesetze zur Verfügung und es ist fraglich, ob sie je gefunden werden. Das verpflichtet zum konkurrierenden Methodenpluralismus und zur Ablehnung jener Positionen, die meinen, dass die eine oder andere Sichtweise die Vorherrschaft über ihre Mitwettbewerber beanspruchen kann. Wie immer in der Welt ökonomischen Denkens hat jede Vorgehensweise Vor- und Nachteile. Mehrere Ansätze, die statistische Tatsachenforschung, die formalmathematische Theorie sowie die ordnungsökonomische Forschung, werden gebraucht. Sie sollten frei miteinander konkurrieren. ■

Mehr Mathematik gleich weniger Ordnungspolitik?

Prof. Dr. Stefan Voigt

Lehrstuhl für Ordnungsökonomik und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Philipps-Universität Marburg

■ Zwei Beobachtungen werden heute immer wieder gemacht: Erstens wird die Volkswirtschaftslehre als Disziplin immer stärker formalisiert, sozusagen mathematischer; zweitens geht der Stellenwert der Ordnungspolitik in der Lehre immer stärker zurück. Die Frage, ob es sich nicht nur um eine Koinzidenz handelt, sondern um eine Kausalität, ist daher naheliegend. Hintergrund für die Frage könnte die Sorge sein, dass die Ökonomik als Disziplin immer mehr ihrem Selbstzweck dient und immer weniger politikrelevant wird.



Verlust praktischer Relevanz für die gesamte Disziplin?

Zunächst ist erstaunlich, wie weit die Selbstwahrnehmung vieler Ökonomen von der Wahrnehmung vieler Nichtökonomien abweicht: Wie häufig wird in der Öffentlichkeit über die „Ökonomisierung“ von immer mehr Lebensbereichen lamentiert? Wie vorwurfsvoll werden Ökonomen angeschaut, wenn vom angeblichen Siegeszug des Neo-Liberalismus die Rede ist? Das klingt nicht unbedingt nach Marginalisierung und Bedeutungsverlust. Mögen viele dieser

Einschätzungen auch auf einem grundlegenden Missverständnis beruhen, was unter „Ökonomisierung“ zu verstehen sei, so haben sie doch einen wahren Kern: In den letzten Jahrzehnten hat sich gezeigt, dass der ökonomische Ansatz – also die Feststellung, dass wir unter Knappheitsbedingungen leben, gepaart mit der Annahme, dass jeder versucht, einen möglichst hohen Nutzen zu erzielen und dabei zumindest intendiert, rational zu handeln – in der Lage ist, menschliches Verhalten nicht nur in Bezug auf traditionell wirtschaftliche Fragen zu erklären, sondern auch in Bezug auf Politik und Recht. Die ökonomische Theorie der Politik genauso wie die ökonomische Theorie des Rechts sind aus den Curricula guter Universitäten nicht mehr wegzudenken. Akademischer Bedeutungsverlust sieht anders aus.

Wenn von der Mathematisierung der Volkswirtschaftslehre die Rede ist, wird häufig unterstellt, dass sie quasi-automatisch zu geringerer Relevanz der Ökonomik für die reale Welt führe. Natürlich kann es sein, dass mathematisch denkende Ökonomen viele Ressourcen in einen noch eleganteren Beweis stecken und deshalb weniger über dringendere Probleme nachdenken. Aber auch andere Werkzeuge können zum Selbstzweck werden: Informell arbeitende Ökonomen könnten etwa viel Zeit in eine noch elegantere Prosa investieren. Möglicherweise ist eine andere Annahme aber viel bedeutsamer für die Verbindung zwischen stärkerer Mathematisierung und geringerer Relevanz: Häufig wird unterstellt, dass viele wichtige Probleme so komplex seien, dass sie sich einer mathematischen Formulierung entziehen würden. Dies ist zweifellos richtig. Aber es kann auch als die Stärke der Formalisierung betrachtet werden: Sie zwingt, Klarheit über die Annahmen zu schaffen. Welche zwei oder drei Ursachen sind so wichtig, dass ein Modell ohne sie unvollständig wäre? Und welche anderen Ursachen sind weniger wichtig? Wie genau kann man sich einen Wirkungsmechanismus vorstellen? Gerade diese Rigidität macht kontra-intuitive Ergebnisse wahrscheinlicher. Und gerade sie sind es ja, weshalb Wissenschaft überhaupt betrieben wird.

Ökonomische Theorien müssen laufend empirisch überprüft werden

Mathematisierung ist ein offener Begriff. Sicherlich gibt es Werkzeuge und Entwicklungen, die der Volkswirtschaftslehre mehr weiterhelfen als andere. Hervorgehoben sei hier nur die Spieltheorie. Fast zwei Jahrhunderte war die „unsichtbare Hand“ allgemein akzeptiert und galt als unumstößlicher Teil des ökonomischen Kanons. Mithilfe des Gefangenendilemmas wurde Mitte des 20. Jahrhunderts gezeigt, dass individuell rationales Handeln keineswegs automatisch zu kollektiv wünschbaren Ergebnissen führt. Vielmehr müssen entsprechende Regeln die erwünschten Handlungen attraktiver machen und die unerwünschten weniger attraktiv. Die Entwicklung der Spieltheorie kann deshalb durchaus als ein Beispiel angesehen werden, in dem eine spezifische Form der Mathematisierung zu einer Bestätigung ordnungsökonomischer Einsichten geführt hat. Die Spieltheorie hat auch in vielen anderen Bereichen zu wichtigen Erkenntnisfortschritten geführt, weil mit ihr ein Instrumentarium zur Verfügung steht, strategische Interaktionsbeziehungen zwischen zwei und mehr Akteuren systematisch zu analysieren.

Die Mathematisierung ist allerdings nur ein Aspekt der zunehmenden Formalisierung der Volkswirtschaftslehre. Ein zweiter – möglicherweise sogar noch wichtigerer – Trend ist die zunehmende „Ökonometrisierung“, mit anderen Worten: der Versuch, ökonomische Theorie mithilfe von Daten empirisch zu überprüfen. Gegen diesen Trend können ähnliche Argumente wie gegen die

Mathematisierung vorgebracht werden: Viele der Variablen, deren Ursachen oder Wirkungen man gern empirisch überprüfen würde, seien viel zu komplex, um operationalisierbar zu sein. Dies ist in der Tat ein Problem: Die „Unabhängigkeit der Justiz“ etwa zeigt sich in den Handlungsspielräumen oft vieler Tausend Entscheidungsträger. Sie in einer einzigen Zahl zusammenfassen zu wollen, zeugt von Ignoranz – so die Einschätzung der Kritiker – oder aber der Bereitschaft, Komplexität sinnvoll zu reduzieren – so die Einschätzung der Befürworter.

Dass die zunehmende Ökonometrisierung mit Problemen verbunden ist, sollte uns allerdings nicht daran hindern, ihre Vorteile zu würdigen. *Konrad Lorenz* hat einmal gesagt, dass es die vornehmste Aufgabe eines Wissenschaftlers sein sollte, jeden Morgen beim Frühstück einige seiner Lieblingshypothesen über Bord zu werfen. Vielleicht ist das morgendliche Frühstück nicht der richtige Ort, aber Wissenschaft, die beansprucht, Aussagen über die reale Welt zu machen, muss sich einer systematischen Überprüfung stellen. Dies schließt die Ordnungsökonomik als Teildisziplin mit ein.

Gründe für den Bedeutungsverlust der Ordnungsökonomik

Von Ordnungsökonomik war bisher wenig die Rede. Ich teile die Ausgangsbeobachtung, dass ihre Bedeutung sowohl akademisch als auch politisch in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Der politische Bedeutungsverlust ist meines Erachtens offenkundig: Die Einführung von Mindestlöhnen ist das letzte Beispiel in einer langen Reihe ordnungspolitischer Sündenfälle der aktuellen Regierung. Der akademische Bedeutungsverlust ist fast ebenso offenkundig: Die Zahl der ordnungsökonomischen Lehrstühle ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Aber ist die zunehmende Formalisierung daran schuld, oder gibt es andere Gründe?

Ökonomik ist eine globale Disziplin. Ihre Vertreter sprechen zwei Sprachen: Englisch und Mathematik. Vertreter der traditionellen Ordnungstheorie und -politik haben – mit einigen Ausnahmen – jedoch überwiegend auf Deutsch publiziert. Obwohl *Walter Eucken* eines der Gründungsmitglieder der Mont Pèlerin Society war, sind seine Erkenntnisse nicht Teil der globalen Disziplin Ökonomik geworden. Das ist bei *Friedrich A. von Hayek* anders. Viele seiner Werke sind zunächst auf Englisch erschienen, er hat in London und in Chicago gelehrt und war damit von vornherein anschlussfähiger. Auch der frühe Tod *Euckens* könnte eine größere Präsenz in der englischsprachigen Welt verhindert haben. Bemerkenswert ist allerdings, dass nur wenige seiner Schüler mehr als gelegentlich über den deutschen Tellerrand hinausgeschaut haben. Dazu passt auch, dass es bis heute keine allgemein akzeptierte Übersetzung des Begriffs „Ordnungsökonomik“ gibt.

Ordnungsökonomien beanspruchen, Wirtschaftswissenschaft mit einem bestimmten Stil zu betreiben: dem Denken in Ordnungen. Der von *Eucken* und seinen Zeitgenossen gewählten Methode war das Erbe der historischen Schule sehr deutlich anzumerken. *Eucken* war bemüht, die „große Antinomie“ zwischen Induktion und Deduktion zu überwinden. Die meisten seiner angelsächsischen Zeitgenossen waren nicht an einer Überwindung der Antinomie interessiert, sondern an der Fortentwicklung einer deduktiven Ökonomik. Insofern hatte *Eucken* nicht nur einen sprachlichen Nachteil – für die meisten angelsächsischen Ökonomen war er nicht zugänglich –, sondern auch einen methodischen – für die meisten der angelsächsischen Ökonomen, für die er sprachlich zugänglich war, war die von ihm gewählte Methode nicht attraktiv.

Einige der ordnungsökonomischen Topoi sind heute gleichwohl Bestandteil des Mainstream geworden, häufig allerdings ohne aktives Zutun deutscher Ordnungsökonominnen. Dass Sitten und Konventionen die resultierende Ordnung maßgeblich prägen können, wird seit einiger Zeit unter dem Stichwort „Sozialkapital“ diskutiert. An der Diskussion sind nicht nur Ökonomen, sondern auch Politikwissenschaftler, Soziologen und Historiker beteiligt. Dass Entscheidungen, die vor langer Zeit getroffen wurden, große Relevanz für die Entwicklungsoptionen einer Gesellschaft haben können, spielt in der Diskussion eine große Rolle, die unter dem Stichwort „Pfadabhängigkeit“ geführt wird.

Fortschreitende Spezialisierung der Ordnungsökonomik

Viele der ordnungsökonomischen Fragen werden heute im Rahmen des Forschungsprogramms der Neuen Institutionenökonomik diskutiert, das seit knapp zwei Jahrzehnten höchst erfolgreich ist. Ihre Vertreter fragen nach den Wirkungen sanktionsbewehrter Regeln. Als Teilgebiet der Institutionenökonomik ist insbesondere die Konstitutionenökonomik zu nennen. Ihre Vertreter sind einerseits an der Legitimation grundlegender Regeln interessiert und andererseits an der Erklärung ihrer ökonomischen Wirkungen, aber auch der Gründe für ihre Herausbildung bzw. Veränderung über die Zeit. Es ist kein Zufall, dass einer der wichtigsten Vertreter dieser Richtung in Deutschland, *Viktor Vanberg*, einen Lehrstuhl an der Universität Freiburg hat und das Walter-Eucken-Institut leitet. Der stärker positiv orientierte Zweig der Konstitutionenökonomik hat in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht. Auch an deutschen Universitäten spielen diese Forschungsprogramme eine beachtliche Rolle.

Was aber geht verloren, wenn heute zunehmend die Rede ist von Institutionen- und Konstitutionenökonomik, aber nicht von Ordnungspolitik? Ein genuiner Bestandteil des ordnungsökonomischen Stils war die Zusammenarbeit zwischen Ökonomen und Juristen (Forschungs- und Lehrgemeinschaft). Staatswissenschaftliche Fakultäten, in denen eine solche Zusammenarbeit institutionalisiert war, sind heute jedoch eher die Ausnahme. Und eine mangelnde Zusammenarbeit kann gewichtige Nachteile haben: So wurden die Grundpfeiler der europäischen Wettbewerbspolitik Ende der 1950er Jahre unter Mitwirkung des Juristen *Franz Böhm* eingezogen. Seit einigen Jahren ist die EU-Kommission dabei, einen „more economic approach“ umzusetzen. Allgemein gültige Regeln spielen darin eine deutlich reduzierte Rolle. Die von der Kommission angestrebte Einzelfallgerechtigkeit ist ein verständliches Ziel; es steht allerdings zu befürchten, dass der erheblich ausgeweitete Entscheidungsspielraum europäischer Bürokraten die Erwartungssicherheit eher reduziert – und damit auch ökonomisch fragwürdige Konsequenzen haben wird.

Nun kann fortschreitende Spezialisierung auch eine Konsequenz akademischen Fortschritts sein. Wenn Detailkenntnisse kombiniert werden sollen mit Detailkenntnissen aus anderen Bereichen oder mit dem Blick fürs große Ganze, wird eine Zusammenarbeit verschiedener Wissenschaftler mehr und mehr erforderlich. Es würde die Politikrelevanz vieler Forschungsprojekte erhöhen, wenn mehr in Teams geforscht würde als heute. Aber Ökonomen produzieren auch heute sehr viele unmittelbar politikrelevante Erkenntnisse. Wenn viele Ökonomen dennoch darüber frustriert sind, dass ihre Ergebnisse von der Politik ignoriert werden, kann das verschiedene Gründe haben:

- Politiker haben nur wenig Interesse an ökonomischen Erkenntnissen, wenn deren Umsetzung nicht dabei hilft, ihre Wiederwahl-Chancen zu erhöhen. Dies mag man bedauern, ist aber Konsequenz der bestehenden Institutionen.

● Forschungsergebnisse werden in einer für Politiker – und andere potenziell Interessierte – nur schwer zugänglichen Sprache veröffentlicht. Englisch und Mathematik sind zwei Hürden, aber auch viele auf Deutsch verfasste informelle Aufsätze könnten verständlicher formuliert werden. Hier für Verbesserung zu sorgen, liegt in der Hand der Ökonomen selbst. Allerdings sind die Anreize, dies zu tun, beschränkt: Lehrstühle und Drittmittel werden in der Regel nicht für eine allgemein verständliche Vermittlung von Forschungsergebnissen vergeben. ■

Mathematik und Ordnungspolitik: Kein Widerspruch

Prof. Dr. Ingo Pies

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg



■ Der deutsche Wissenschaftsbetrieb befindet sich im Umbruch. Forschung und Lehre werden radikal reorganisiert. Wie es aussieht, könnte die Ordnungspolitik dabei auf der Strecke bleiben. Damit steht eine wichtige ökonomische Denkschule auf dem Spiel. Ihr droht ein Traditionsabbruch: die Verbannung aus universitärer Forschung und Lehre. Die Langzeitfolgen für die Ausrichtung gesellschaftlicher Diskurse und Reformprozesse wären absehbar: Ordnungspolitische Standards würden zunehmend weiter erodieren, weil in der Ausbildung von Führungskräften für Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft ein „Denken in Ordnungen“ immer weniger gelehrt und eingeübt würde, zumal wenn entsprechende Forschungsimpulse fehlen.

In einer derart prekären Lage lassen sich drei Fehler identifizieren, die vermieden werden sollten:

- Der erste Fehler bestünde darin, in pessimistische Resignation zu verfallen, die Misere der Ordnungspolitik lamentierend zu beklagen – und fatalistisch hinzunehmen.
- Der zweite Fehler bestünde darin, die Misere der Ordnungspolitik verschwörungstheoretisch erklären zu wollen, indem man sie auf die finsternen Mächte missgünstiger Subjekte – zum Beispiel formal orientierter Volkswirte – zurückführt.
- Der dritte Fehler bestünde darin, sich unnötigerweise in eine ausweglose Frontstellung zu begeben: Wollte man für die Misere der Ordnungspolitik überhandnehmende Mathematisierungstendenzen verantwortlich machen, durch die die Ordnungspolitik aus dem volkswirtschaftlichen Curriculum – und ihre Vertreter von den Besetzungslisten für Lehrstühle – gedrängt werden, so machte man sich eine Frontstellung zu eigen, in der die Ordnungspolitik von vornherein auf verlorenem Posten steht. Um es in aller Deutlichkeit zu sagen: Eine Diagnose, die die formal orientierte Volkswirtschaftslehre und ihre Vertreter als Feindbild aufbaut, ist nicht Teil der Lösung, sondern Teil des Problems. Sie macht eine erfolgreiche Therapie unmöglich. Schickt man die Ordnungs-

politiker in diesen vermeintlichen „Machtkampf“, so ist ihre Sache von vornherein verloren.

Die Zukunft der Ordnungspolitik ist selbst ein Ordnungsproblem

Diese Fehler lassen sich am ehesten vermeiden, indem man der ordnungspolitischen Denktradition treu bleibt – also der Tradition, das Denken zur ordnenden Potenz zu erheben. Als These formuliert: Die gegenwärtige Misere der Ordnungspolitik ist selbst ein ordnungspolitisches Problem. Im Wissenschaftsbetrieb sind die Weichen derzeit so gestellt, dass die Ordnungspolitik zum Auslaufmodell degradiert wird. Will man die Ordnungspolitik vom Abstellgleis holen und wieder flott machen, so müssen bestimmte Weichen anders gestellt werden. Das aber werden die Ordnungspolitiker nicht im Alleingang bewerkstelligen können. Sie benötigen dafür Verbündete, denen man argumentativ klarmachen muss, dass nicht nur die Ordnungspolitiker, sondern auch sie selbst – als Kooperationspartner – von einer Re-Aktualisierung der Ordnungspolitik in Forschung und Lehre profitieren würden.

Im Zuge des Bologna-Prozesses – eines politischen Vorhabens zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulwesens bis zum Jahr 2010 – ist eine Umstellung von Diplom- auf Bachelor- und Masterstudiengänge im Gange, in deren Verlauf ordnungspolitische Inhalte tendenziell ausgedünnt oder gleich aussortiert worden sind. Die neuen Studiengänge sind stärker verschult und insgesamt stromlinienförmiger. Vor allem im Bachelor-Bereich gibt es deutlich weniger Wahlmöglichkeiten und weniger Optionen, über den disziplinären Tellerrand zu schauen. Umgekehrt zeichnet sich im Master-Bereich die Tendenz ab, sehr enge Spezialisierungen zu fördern und hierbei – Stichwort: Mathematisierung – der formalen Theoriebildung oder den empirischen Methoden einen deutlichen Schwerpunkt einzuräumen.

Aber nicht nur die Lehre, auch die akademische Forschung vermittelt den Eindruck, dass sich die Tradition der Ordnungspolitik tendenziell auf dem Rückzug befindet. Das hat strukturelle Gründe: Bei der Berufung auf Lehrstühle zählen Monographien nicht mehr, weil die Anzahl der Zeitschriftenaufsätze – sowie das Ranking der Zeitschriften, in denen veröffentlicht wird – zum dominierenden Kriterium geworden ist. Zumeist handelt es sich um internationale Zeitschriften, bei denen nicht vorausgesetzt werden kann, dass die Herausgeber oder die eingesetzten Gutachter mit der spezifisch deutschen – und das heißt, um ein drastisches Versäumnis anzusprechen: mit der über Jahrzehnte spezifisch deutschsprachig gebliebenen – Tradition ordnungspolitischen Denkens sonderlich vertraut wären, von den typischen Lesern dieser Zeitschriften ganz zu schweigen. Das beginnt schon mit den Schwierigkeiten, den Begriff „Ordnungspolitik“ ins Englische zu übertragen. Hinzu kommt, dass die deutschen Texte der Klassiker ordnungspolitischen Denkens in internationalen Fachzeitschriften (Journals) als nicht zitierfähig gelten, das heißt als Referenzposition nicht anerkannt sind. Hier fehlen englische Übersetzungen. Es fehlen aber auch Zeitschriften, die insbesondere Nachwuchswissenschaftler dafür gratifizieren würden, sich in ihrer Forschungsarbeit mit ordnungspolitischen Problemstellungen auseinanderzusetzen.

Schnelle Rechner

Panta rhei, alles fließt. Schon die alten Griechen mussten sich von ihren Philosophen sagen lassen, dass der Mensch zu lernen hat, auf Veränderungen gefasst zu sein. Das ist keine schlechte Wegweisung für das Leben. Aber muss man deswegen alles Neue begrüßen?

Was sich seit geraumer Zeit und nun offenbar in verschärfter Gangart an ehemals wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten der deutschen Universitäten tut, gehört nicht in die Kategorie „Fortschritt“. Jedenfalls nicht aus der Sicht derer, die im Unterschied zur Betriebswirtschaftslehre und zum Finanzrechnen die Ökonomie – unabhängig davon, ob sie sich auch in Formeln mitteilt oder nicht – vorrangig als eine Ordnungslehre verstehen. Die wird nun systematisch abgewickelt. Was dabei verlorengelassen ist, ist das Verständnis von Ordnungen, die für die Freiheits-, Wettbewerbs-, Einkommens- und Sozialqualität des jeweiligen Ortes der Bewährung von Menschen ausschlaggebend sind.

Ordnungstheorie ist keine Spökenkikerei. Die Wettbewerbsordnung entscheidet darüber, ob das bessere und preisgünstigere Angebot eine Chance hat, das schlechtere und das teurere zu verdrängen, oder ob die Käufer den Kartellen und anderen Formen der künstlichen Verknappung ausgeliefert sind. An der Geldordnung liegt es, ob es lohnt, eine langfristige Spar- und Investitionsperspektive zu entwickeln. In der Wahl der Geldordnung entscheidet es sich, ob in einer Gesellschaft Realkapital gebildet wird oder ob im Verfolg von Renditen diejenigen von der Politik begünstigt werden, die geschickt mit sich schnell entwertendem Geld umgehen können. An Währungsordnungen liegt es, das Kapital auf seinen Wanderungen rund um die Erde dorthin zu führen, wo es besonders knapp und gesucht ist. Währungspreise machen in solchen Ordnungen keine Sprünge, die sich aus Überraschungsmanövern der Politik ergeben.

Die Lohnordnung entscheidet darüber, ob Arbeitnehmer und Arbeitgeber in dezentralen Verhandlungen die Chance haben, die Knappheitsverhältnisse von Arbeit und Kapital so in Lohnhöhen und Lohnrelationen umzurechnen, dass beide Produktionsfaktoren ihre Chance bekommen, Knappheitsrenten dann zu erwirtschaften, wenn sie wirklich knapp sind; und dass die Disponenten beider Produktionsfaktoren die Möglichkeit haben, durch Rücknahme der Vergütungsansprüche einer Entwertung des Kapitals und der Freisetzung bei der Arbeit zu entgehen. In einer guten Lohnordnung gibt es keinen Platz für einen rein politisch ermittelten Mindestlohn, der zur Arbeitslosigkeit führt, die anschließend von murrenden Steuerzahlern zu alimentieren ist.

An der ökonomischen Qualität der Sozialordnung liegt es, ob für die Altersvorsorge Sparpläne gemacht werden können, die auch nach vierzig Jahren nicht zur Enttäuschung von Erwartungen führen. Eine gute Sozialordnung bietet – im Rahmen dessen, was wirtschaftliche Berechenbarkeit leisten kann – kalkulierbare Sicherheit anstelle einer politisch ausgerufenen „Aufgehobenheit“ zu Lasten der Staatshaushalte und ungefragten Steuerzahler von morgen.

Den intellektuellen Zugang zu solchen Ordnungen verschafft eine Ausbildung in Ökonomie, die sich als Ordnungsökonomie versteht. Die Anbieter solcher Auffassung von Ökonomie sind die Ordnungsökonomien gewesen. Man hat sie auf den Lehrkanzeln der Fakultäten und in Beratungsgremien der Politik vorgefunden. Heute leben sie als Emeriti und wehren mit beiden Händen ab, wenn man sie auf die Veränderungen in „ihren“ Fakultäten anspricht. Ihre Nachfolger streifen durch die Flure der Ministerien und bieten den Rat des schnellen Rechnens an: hier die neue Riesterformel für alles; dort der Mindestlohn für Einkommensgerechtigkeit ohne Risiko der Arbeitslosigkeit.

Man muss den Universitäten laut zurufen: „Kehret um!“ Gebraucht wird jetzt eine Lobby für die Ordnungsökonomie.

*Hans D. Barbier
Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung*

Quelle: Zur Ordnung, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2008

*Ordnungspolitik und formal orientierte Ökonomik
sind aufeinander angewiesen*

Will man aus diesem Doppelbefund einer ordnungspolitischen Misere eine Diagnose entwickeln, die zur Therapie befähigt, muss man sich vor voreiligen und insbesondere irreführenden Fehl- und Kurzschlüssen hüten:

- Das Zurückdrängen ordnungspolitischer Inhalte aus dem Curriculum ist durch den Bologna-Prozess nicht verursacht worden. Die Krise ist älter. Sie tritt mit dem Übergang von Diplom- auf Bachelor- und Masterstudiengänge lediglich offen zutage, weil im Prozess der curricularen Umstellung offenbar Argumente – und vielleicht auch schon Vertreter guter Argumente – gefehlt haben.
- Dass in den Umstellungsprozessen zu wenige Ordnungspolitiker zu Wort gekommen sind bzw. dass sie zu wenig Schlagkraft entfaltet haben, ist eine direkte Folge von Versäumnissen in der Ausrichtung ordnungspolitischer Forschung. Offenbar ist es bislang nicht ausreichend gelungen, ordnungspolitische Überlegungen „journalfähig“ zu machen, mit der Folge, dass Nachwuchswissenschaftler sich anders orientieren müssen, wenn sie Karriere machen wollen.

Damit sich hier etwas zum Positiven verändern kann, muss die Stoßrichtung für konstruktive Reformbemühungen klar sein. Ziel sollte sein, den Konflikt zwischen den Interessen ordnungspolitisch ausgerichteter Ökonomen und den Interessen formal orientierter Ökonomen zu überwinden. Dazu muss man den Denkhorizont so erweitern, dass gemeinsame Interessen ins Blickfeld geraten und Potenziale wechselseitiger Besserstellung identifiziert werden können.

Wenn der Eindruck nicht täuscht, dominiert bei vielen Ökonomen, aber auch bei vielen Beobachtern des Wissenschaftsbetriebs, die Wahrnehmung, dass in den letzten Jahren die formal orientierten Ökonomen die Gewinner, die ordnungspolitisch ausgerichteten Ökonomen spiegelbildlich die Verlierer sind. In Wirklichkeit jedoch befinden sich derzeit alle Ökonomen gleichermaßen auf der Verliererstraße. Die Volkswirtschaftslehre insgesamt droht, ein sterbendes Fach zu werden. Ihr gehen die Studierenden aus. Das betrifft zum einen unmittelbar das eigene Fach; immer weniger Studierende wollen zu Volkswirten ausgebildet werden. Es betrifft aber auch die Studierenden der Betriebswirtschaftslehre, die sich immer weniger für eine rein formale Ökonomik interessieren, zumal sie ihnen wenig bieten kann, wenn es um betriebswirtschaftliche Berufsqualifikationen geht.

Diese Überlegungen lassen sich zu folgender Diagnose bündeln: Die Ordnungspolitik wird aus den Curricula gedrängt; dies aber nicht, weil sie in der Lehre nichts zu bieten hätte, sondern vielmehr deshalb, weil sie Schwächen in der Forschung aufweist, durch die ihr der wissenschaftliche Nachwuchs abhanden kommt. Die formal orientierte Ökonomik ist in einer ähnlichen, allerdings spiegelbildlich verkehrten Situation: Sie ist in der Forschung stark, hat aber Schwächen in der Lehre, durch die ihr der studentische Nachwuchs abhanden kommt. Die Langzeitfolgen sind klar absehbar: Ressourcenentzug bis hin zur Streichung bzw. Umwidmung von Lehrstühlen.

Abschließend als These formuliert: Der Forschungserfolg der formal orientierten Ökonomen ist ein Pyrrhussieg, wenn es nicht gelingt, wieder mehr Studierende für das eigene Fach zu begeistern. Das kann nur gelingen, wenn man die Praxisrelevanz ökonomischer Erkenntnisse unter Beweis stellt. Hier hat die Ordnungspolitik ihre Stärke. Lässt man sich auf diese Perspektive ein, sind die Ordnungspolitik und die formal orientierte Ökonomik natürliche Verbünde-

te: Sie haben ein gemeinsames Problem. Und zur Lösung dieses Problems sind sie aufeinander angewiesen, weil es sich letztlich nur durch eine Kooperation zum wechselseitigen Vorteil beheben lassen wird.

Verbesserungsvorschläge für Lehre und Forschung

Aus dieser Diagnose lassen sich zahlreiche Therapie-Optionen herleiten. Zumindest einige seien theseartig skizziert. Die ersten drei Optionen beziehen sich auf die Lehre, die letzten beiden auf die Forschung.

- An ordnungspolitischen Themen herrscht kein Mangel. Im Gegenteil: Der Bedarf an ordnungspolitischen Orientierungsleistungen ist groß und nimmt kontinuierlich zu. Man denke nur an die immer noch unbewältigten Ordnungsprobleme innerhalb Deutschlands, an die Reformnotwendigkeiten innerhalb der Europäischen Union oder an die Herausforderungen für eine funktionierende Ordnung auf weltgesellschaftlicher Ebene. Aber nicht nur in der vertikalen, auch in der horizontalen Dimension ist die Ordnungspolitik unvermindert aktuell, weil die „Interdependenz der Ordnungen“ nach einem intellektuellen Orientierungsrahmen verlangt, der es ermöglicht, ökologische, soziale, wirtschaftliche, politische und allgemein gesellschaftliche Aspekte integrativ zu behandeln. Hinzu kommt, dass neben den traditionellen ordnungspolitischen Akteuren zunehmend auch zivilgesellschaftliche Organisationen sowie insbesondere Unternehmen die politische Bühne betreten und sich aktiv an Regelfindungsdiskursen und Regelsetzungsprozessen beteiligen.

Im Klartext: Zunehmende Komplexität verlangt nach methodisch kontrollierter Komplexitätsreduktion, die das Denken in die Lage versetzt, sich als ordnende Potenz zu entfalten. Hier hat die Ordnungspolitik den Studierenden viel zu bieten.

- In der Lehre hat die Ordnungspolitik einen komparativen Vorteil darin, die Praxisrelevanz von Erkenntnissen der formalen Ökonomik unter Beweis zu stellen und anschaulich vor Augen zu führen. Sie kann dazu beitragen, die im Studium oft isoliert nebeneinander stehenden Subdisziplinen der Mikro- und Makroökonomik zu integrieren und für die Strukturierung interessanter Probleme fruchtbar zu machen.

Im Klartext: Wenn Ordnungspolitik und formale Ökonomik zusammenarbeiten, anstatt sich feindselig zu begegnen, können sie gemeinsam stärker werden.

- Die formal arbeitende Volkswirtschaftslehre befindet sich in einem Spagat zwischen beeindruckenden Forschungserfolgen und mangelndem Lehrerfolg, durch den das gesamte Fach in eine ernste Existenzkrise hineinschlittert. Dem akademischen Lehrangebot geht die studentische Nachfrage verloren. Unter diesen Bedingungen läuft die rein formal ausgerichtete Volkswirtschaftslehre Gefahr, in eine äußerst prekäre Situation zu geraten, weil ihr die Ressourcen wegbrechen. Aus dieser Lage kann sie sich nur befreien, wenn sie sich – mithilfe der Ordnungspolitik – konsequent darauf einstellt, nicht nur zur Ausbildung betrieblicher Führungskräfte, sondern allgemein zur Ausbildung gesellschaftlicher Führungskräfte beizutragen. Dies bedeutet, den Anschluss an andere Disziplinen zu suchen, neben der Betriebswirtschaftslehre namentlich an die Rechtswissenschaft, die Soziologie und Politologie sowie an die Medizin und an die Philosophie, insbesondere an die Ethik, aber auch an die Lehrerausbildung sowie an die Journalistenausbildung.

Im Klartext: Ordnungspolitik und formal orientierte Ökonomik können sich gemeinsam neue Märkte in der Lehre erschließen.¹

● Um ihrer gesellschaftlichen Funktion nachkommen zu können, aber auch, um ihre Existenz in Lehre und Forschung zu sichern, bedarf die Ordnungspolitik einer konzeptionellen Re-Aktualisierung. Eine Möglichkeit hierzu steht unter der Bezeichnung „Ordonomik“ zur Diskussion.² Sie setzt auf ein spiel- und institutionentheoretisch basiertes Forschungsprogramm zur Analyse von Interdependenzen zwischen Sozialstruktur und Semantik: Mithilfe der – formal(isierungsfähig)en – Theorie sozialer Dilemmata werden sozialstrukturelle Regelarrangements analysiert. Und mithilfe eines Mehr-Ebenen-Schemas wird untersucht, wie Regelsetzungsprozesse durch semantische Weichenstellungen in Regelfindungsdiskursen beeinflusst werden. Damit unterbreitet die Ordonomik ein Angebot, wie das traditionelle „Denken in Ordnungen“ durch ein „Denken in Anreizen“ aktualisiert werden kann und in ein Forschungsprogramm mündet, das wissenschaftliche Beiträge zur Aufklärung und Steuerung der Gesellschaft leistet.

Im Klartext: Zunehmende Mathematisierung ist nicht das Problem, sondern Teil der Lösung. Nur durch sie kann die Ordnungspolitik wieder Anschluss an den Forschungsbetrieb herstellen. Und mit der expliziten Analyse der Semantik kann die Ordnungspolitik dazu beitragen, einen blinden Fleck der rein sozialstrukturell orientierten Ökonomik aufzuhellen.

● Die Ordnungspolitik hat nur eine Zukunft, wenn es ihr gelingt, Nachwuchswissenschaftler zu gewinnen, die im Wissenschaftsbetrieb erfolgreich Karriere machen können. Hierfür gibt es zwei Optionen, die sich wechselseitig zu ergänzen vermögen: Zum einen kann man versuchen, formal orientierte Ökonomen für ordnungspolitische Fragestellungen zu interessieren; zum anderen kann man versuchen, ordnungspolitische Nachwuchswissenschaftler in die Lage zu versetzen, journalfähige Artikel zu schreiben. Für beides fehlt derzeit eine geeignete Infrastruktur, etwa in Form eines Graduiertenkollegs.

Im Klartext: Ohne die konstruktive Zusammenarbeit zwischen der formal arbeitenden Ökonomik und der Ordnungspolitik ist es um die akademische Zukunft beider schlecht bestellt. Es gibt also viel zu tun. ■

1 In den Bachelor-Studiengängen für Volks- und Betriebswirte sieht beispielsweise die Universität Halle-Wittenberg Vorlesungen zur „Angewandten Ökonomik“ und zur „Ethik der Sozialen Marktwirtschaft“ vor, die stark ordnungspolitisch ausgerichtet sind. Im Master-Studiengang „Empirische Ökonomik und Politikberatung“ gibt es einen engen Schulterschluss zwischen Ordnungspolitik und Ökonometrie. Und im Master-Studiengang „VWL“ steht die interdisziplinäre Vernetzung mit der Soziologie und Politologie im Vordergrund. In allen drei Beispielen erfüllt die Integration ordnungspolitischer Lehrinhalte eine Brücken- und Scharnierfunktion, weil eingeübt wird, wie sich ökonomische Modellerkenntnisse auf eine praxisrelevante Weise gesellschaftlich kommunizieren lassen.

2 Vgl. Ingo Pies, Markt versus Staat? – Über Denk- und Handlungsblockaden in Zeiten der Globalisierung, in: K. Graf Ballestrem u. a. (Hrsg.), Politisches Denken. Jahrbuch 2006/2007, Berlin 2007, Seiten 259–293.

Staatliche Lohnsetzung statt Tarifautonomie?

Dr. Klaus Schrader

Stellvertretender Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Am Anfang der Mindestlohn-Debatte stand die Frage: Warum Mindestlöhne? Trotz aller Warnungen vor den ökonomischen Gefahren eines solchen Eingriffs stellt sich gegenwärtig für große Teile der deutschen Politik nur noch die Frage nach dem „Wie“.

Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 Euro war in der Großen Koalition nicht konsensfähig. Durch den Beschluss des Koalitionsausschusses vom 18. Juni 2007 wurden alternative Wege zum flächendeckenden Mindestlohn aufgezeigt: Je nach Ausmaß der Tarifbindung sollen Mindestlöhne entweder auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder des Mindestarbeitsbedingungs-gesetzes etabliert werden. Aber wie vertragen sich diese Ansätze einer staatlichen Lohnsetzung mit der marktwirtschaftlichen Ordnung, zu der in Deutschland auch die Tarifautonomie gehört?

Mindestlöhne durch das Entsendegesetz

Im Mittelpunkt der Bemühungen um die Einführung von Mindestlöhnen stand bislang die Ausweitung des im Jahr 1996 eingeführten „Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen“, kurz: Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG). Das Gesetz umfasste zunächst vornehmlich baunahe Branchen mit etwa 1,8 Millionen Beschäftigten. Im Dezember 2007 waren die von einer „Entsendeproblematik“ weitgehend unberührten Briefdienstleister aufgenommen worden. Bis zum vorläufigen Stichtag, dem 31. März 2008, haben sieben weitere Branchen mit etwa 1,4 Millionen Beschäftigten einen Aufnahmeantrag gestellt. Damit haben weniger Branchen als von der Regierung erhofft die Aufnahme in das Entsendegesetz beantragt.

Um den Aufnahmeprozess zu vereinfachen, wurde am 16. Juli 2008 ein Regierungsentwurf für eine AEntG-Novelle vorgelegt. Sie sieht vor, dass Branchen mit einer Tarifbindung von mindestens 50 Prozent der Beschäftigten auf Antrag der Tarifparteien in das AEntG aufgenommen werden können. Angemessene Mindestarbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer werden weiterhin als Ziel genannt, doch ist die Entsendeproblematik kein Selektionskriterium bei der Branchenaus-

wahl. Das Entsendegesetz wird auf die Weise in ein allgemeines Mindestlohngesetz verwandelt.

Die Schwellen für den politisch gewünschten „Entsendemindestlohn“ sind relativ niedrig: Bei erstmaligem Antrag auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung ist der paritätisch besetzte Tarifausschuss einzuschalten, der allerdings keine große Hürde darstellt. Selbst bei einer Pattsituation oder Zustimmung von nur einem Drittel der Mitglieder kann ein Mindestlohntarifvertrag allgemein verbindlich werden. Es bedarf dann nur eines Kabinettsbeschlusses. Der Tarifausschuss kann gleich umgangen werden, wenn schon einmal ein Antrag auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung gestellt wurde.

Für den Fortbestand der Tarifautonomie noch bedenklicher als dieser Alibicharakter des Tarifausschusses sind die Auswahlkriterien des Bundesarbeitsministers bei konkurrierenden Tarifverträgen. Sie stellen unter anderem auf die Repräsentativität eines Tarifvertrags ab: Für allgemein verbindlich soll derjenige Mindestlohntarifvertrag erklärt werden, der die größere Zahl Beschäftigte und Mitglieder der vertragschließenden Gewerkschaft einbindet. Diese Kriterien dürften in der Regel den größeren DGB-Gewerkschaften Vorteile gegenüber kleineren Konkurrenten verschaffen – auch wenn deren Tarifvereinbarungen wie auch Firmentarifverträge bei der Ermittlung der Tarifbindung eines Wirtschaftszweiges berücksichtigt werden.

Allerdings fürchtet wohl selbst die Bundesregierung unliebsame Nebenwirkungen ihrer Mindestlohngesetzgebung. Daher sollen negative Beschäftigungseffekte vermieden werden durch die Orientierung des Ordnungsgebers an fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen, am Erhalt der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und an der Wahrung der Tarifautonomie. Aus dem Zielkatalog wurden die ursprünglich enthaltene Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gestrichen und funktionierender Wettbewerb aufge-

nommen, wodurch die Rolle des Staates als Lohnsetzer etwas herabgestuft wird. Die im Vergleich zum Referentenentwurf hinzugekommene Verpflichtung des Verordnungsgebers, „besondere Sorgfalt“ walten zu lassen und einen „schonenden Ausgleich“ von Grundrechtsinteressen herbeizuführen, zielt in die gleiche Richtung.

Allerdings ist zweifelhaft, ob diese interpretationsfähigen Sicherungsmechanismen Schaden abwenden können. So wäre die akute Gefährdung von Wettbewerb und Beschäftigung durch den „Entsendemindestlohn“ für Briefdienstleister kaum verhindert worden. Der Postmindestlohn auf dem hohen Haustarifniveau der Deutsche Post AG hat ein Quasi-Briefmonopol gesichert und den vornehmlich inländischen Wettbewerbern die Geschäftsgrundlage entzogen. Trotz der Wettbewerbseinschränkungen, des Schadens für die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie und des Beschäftigungsabbaus bei der Postkonkurrenz hat die Bundesregierung ein „öffentliches Interesse“ an allgemein verbindlichen Postmindestlöhnen gesehen.¹

Ein Relikt aus alten Zeiten

Weniger im Fokus standen bislang die politischen Bestrebungen, auch in Branchen mit einer Tarifbindung von weniger als 50 Prozent der Beschäftigten bzw. ohne einen Tarifvertrag Mindestlöhne zu etablieren. Diese Lücke soll das „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ (MiArbG) aus dem Jahr 1952 schließen, das einer Modernisierung unterzogen werden soll. Schon der erste Referentenentwurf vom Januar 2008 machte deutlich, dass auf Kosten der Tarifautonomie ein noch weitergehender Schritt in Richtung staatlicher Lohnsetzung beabsichtigt ist.

Das MiArbG wurde seit seinem Inkrafttreten im Januar 1952 nie angewendet, sondern versank für die nächsten 56 Jahre in Bedeutungslosigkeit. Aus dem Jahr 1952 ist ein Versuch dokumentiert, Mindestarbeitsbedingungen für Angestellte von Rechtsanwälten und Notaren festzusetzen – das Verfahren verlief jedoch im Sande.² Die Bedeutungslosigkeit war aber schon im Entstehungsprozess angelegt: Das MiArbG war 1950 auf Antrag der SPD-Fraktion, unterstützt durch eine Resolu-

tion des Bundesrats, in einen langwierigen Beratungsprozess des Bundestags eingebracht worden. Einerseits sollte eine untere Lohngrenze als Schutzwall gegen eine „Verelendung trotz Arbeit“ gezogen werden, andererseits ging es darum, den Vorrang frei vereinbarter Tarifverträge sicherzustellen. Die Bedenken gegen ein solches Gesetz richteten sich schon damals gegen einen zu starken Einschnitt in die Tarifautonomie und gegen politische Lohnsetzung, mit der man schlechte Erfahrungen gemacht hatte.³

Das schließlich verabschiedete Gesetz sollte den unterschiedlichen Interessen Rechnung tragen, dabei aber vor allem keinen Schaden anrichten. Die staatliche Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen wurde prinzipiell möglich, allerdings wurde gleichzeitig das Primat der tarifvertraglichen Lohnfindung als Grundsatz hervorgehoben und Tarifverträgen ein Vorrang gegenüber staatlichen Mindestarbeitsbedingungen eingeräumt. Untermuert wurde diese Intention durch restriktive Kriterien für staatliche Eingriffe:

■ Das Kriterium des Fehlens fachlich zuständiger Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände war angesichts der dynamischen Entwicklung solcher Verbandsstrukturen bereits damals fast prohibitiv; zumal auch die fehlende Einigung auf einen Tarifvertrag nicht als Rechtfertigung für Mindestarbeitsbedingungen per staatlicher Zwangsschlichtung angesehen wurde.

■ Die Vorgabe, dass nur eine Minderheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern von den Vereinigungen vertreten werden durfte, war nicht leicht zu erfüllen. Die Kommentare zum MiArbG machen deutlich, dass Minderheit nicht als mathematisches Kriterium interpretiert wurde, sondern Geringfügigkeit und Machtlosigkeit vorausgesetzt wurden. Demnach konnten auch Vereinigungen mit geringer Mitgliederzahl oder geringer formaler Tarifbindung repräsentative Tarifabschlüsse tätigen, die dem staatlichen Eingriff entzogen waren.

■ Die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse, die durch staatlich festgesetzte Mindestentgelte zu befriedigen wären, sind schwer zu identifizieren. Eine überindividuelle Definition von Notstand würde darauf hinauslaufen, dass jede Arbeit den Lebensunterhalt garantieren müsste. Das hätte weitere Fol-

¹ Siehe dazu auch die Kritik des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden 2007, Seite 367.

² Vgl. Gabriele Peter/Otto Ernst Kempen/Ulrich Zachert, Rechtliche und rechtspolitische Aspekte der Sicherung von tariflichen Mindeststandards, Düsseldorf 2003, Seiten 88 f.

³ Vgl. zu den Hintergründen des Gesetzgebungsprozesses Karl Fitting, Das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, *Recht der Arbeit*, 5. Jahrgang 1952; Wilhelm Herschel, Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, *Arbeitsrecht/Lohn- und Tarifwesen*, *Bundesarbeitsblatt*, Nr. 1, 1952.

Novelle des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes – Zentrale Inhalte

Grundsatz

Primat der freien Vereinbarung von Arbeitsbedingungen zwischen den Tarifvertragsparteien durch Tarifverträge

Anwendungsvoraussetzungen

Tarifgebundene Arbeitgeber eines Wirtschaftszweigs beschäftigen bundesweit weniger als 50 Prozent der relevanten Arbeitnehmer

Gremien und Verfahren

Hauptausschuss:

- sechs ständige Mitglieder und ein Vorsitzender, die über besondere soziale und ökonomische Kenntnisse verfügen müssen; Mitglieder sind weisungsunabhängig; Amtszeit: drei Jahre
- Vorschlagsrecht für je zwei Mitglieder bei den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberspitzenorganisationen sowie beim Bundesarbeitsminister, der auch den Vorsitzenden vorschlägt
- prüft auf soziale Verwerfungen in einem Wirtschaftszweig und beschließt über Mindestarbeitsentgelte; soziale und ökonomische Auswirkungen müssen umfassend berücksichtigt werden; schriftliche Begründung ist erforderlich; Bundesministerium für Arbeit und Soziales muss zustimmen
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Spitzenorganisationen und Landesregierungen können ebenfalls Mindestentgelte vorschlagen

Fachausschüsse:

- je drei Mitglieder auf Vorschlag von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen sowie ein Vorsitzender auf Vorschlag des Bundesarbeitsministers; Mitglieder sind weisungsunabhängig
- Entscheidung über Mindestentgelte nach den Kriterien: Schaffung angemessener Arbeitsbedingungen, Gewährleistung fairen und funktionierenden Wettbewerbs, Erhaltung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung
- Erlass von Mindestarbeitsentgelten durch die Bundesregierung, eventuell mit Befristung

Einschränkung

Bestandsschutz für vor dem 16. Juli 2008 abgeschlossene Tarifverträge und deren Folgeverträge

gen: Sozialtransfers zur Einkommensergänzung, auch familienbezogene, müssten im Lohn „eingepreist“ werden; Teilzeit- und Zusatzverdienste müssten konsequenterweise hochgerechnet auf eine Vollzeitstelle ebenfalls die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse befriedigen können. Damit wäre eine branchenweise Lohndifferenzierung begrenzt durch einen Mindestlohn, der über die Höhe der Sozialtransfers vorgegeben ist.

Ein Modernisierungsentwurf

Angesichts dieser Hürden ist das MiArbG von 1952 ungeeignet für die Begründung staatlicher Mindestlöhne. Selbst gewerkschaftsnahe Gutachter kommen zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber zu Zeiten *Ludwig Erhards* einen zu geringen Spielraum für eine staatliche Lohnsetzung gelassen hatte. Sie empfehlen deshalb die Abschaffung der genannten Hürden für staatliche Mindestarbeitsbedingungen.⁴ Der im Januar 2008 vorgelegte Referentenentwurf für eine MiArbG-Novelle kam die-

sen Empfehlungen unter dem Etikett der „Modernisierung“ nach: Eine bundesweite oder regionale Tarifbindung von weniger als 50 Prozent wurde als einzige Vorbedingung genannt, während alle Sicherungen des damaligen Gesetzgebers gegen politische Lohnsetzung gestrichen wurden.

Daran hat auch der nach einer Ressortabstimmung vorgelegte neue Regierungsentwurf vom Juli 2008 im Prinzip nichts geändert, auf der politischen Agenda stand offensichtlich nur Schadensbegrenzung. Die Beschränkung des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes auf Mindestentgelte verhindert wenigstens die staatliche Regulierung von Arbeitszeit oder Urlaub. Aber im Kern der Novelle ging es ohnehin immer nur um staatliche Mindestlöhne in den Bereichen, die vom neuen Entsendegesetz – oder zutreffender: Mindestlohn-I-Gesetz – nicht erfasst werden. Somit entspricht das „modernisierte“ MiArbG dem ursprünglichen politischen Ziel, ein komplementäres Mindestlohn-II-Gesetz zu schaffen. Dementsprechend ist das „Kleiner-als-50-Prozent-Kriterium“ bezüglich der Tarifbindung geblieben, wenn es jetzt auch bundesweit erfüllt sein muss. Auf diese Weise wur-

4 Vgl. Gabriele Peter et al., a. a. O., Seiten 83–97.

de der potenzielle Schaden begrenzt, doch die explizit mathematische und damit sehr weitgehende Definition der Minderheit blieb unangetastet.

Wohl um dem Vorwurf einer politischen Lohnsetzung auf Kosten von Beschäftigung und Tarifautonomie entgegenzutreten, enthält die Novelle im Vergleich zum alten MiArbG „Sicherungsmechanismen“ anderer Art. Sie sollen ein Festsetzungsverfahren nicht von vornherein verhindern, aber eine Vorprüfung ermöglichen. Damit dies gelingen kann, sollen die Mitglieder beider mit der Festsetzung beauftragten Institutionen – Hauptausschuss und Fachausschüsse – über Expertenwissen verfügen und weisungsunabhängig sein. Doch im Detail zeigen sich die Unzulänglichkeiten dieser Vorgaben: Der Hauptausschuss hat großes Ermessen bei der Feststellung des Eingriffstatbestands „soziale Verwerfungen“, auch die Berücksichtigung sozialer und ökonomischer Auswirkungen lässt politisch opportune Begriffsauslegungen zu. Daher kann schon allein die Zusammensetzung des Ausschusses ausschlaggebend für die Einleitung eines Festsetzungsverfahrens sein.

Von großer Bedeutung ist das Vorschlagsrecht des Bundesarbeitsministers für drei Mitglieder, einschließlich des Vorsitzenden, sowie der Spitzenorganisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern für je zwei Mitglieder. Im Referentenentwurf hatte der Minister kein Vorschlagsrecht, und Verbandsfunktionäre waren als Mitglieder ausgeschlossen. Nach dem vorliegenden Entwurf hat der Minister personelle Gestaltungsfreiheit gewonnen, und die Verbände können wenigstens ihr Personal in den Hauptausschuss entsenden. Der Einfluss der Verbände ist weiterhin durch ihr alleiniges Vorschlagsrecht für die Mitglieder der Fachausschüsse gewährleistet, die letztlich die Mindestlöhne in einzelnen Wirtschaftszweigen bestimmen. Hier bewahrt der Minister seinen Einfluss durch das Vorschlagsrecht für den Vorsitzenden, dessen Stimme bei einem Patt im Fachausschuss entscheidet.

Wirkungslose Schadensbegrenzung

Die Kriterien der Fachausschüsse für die Festlegung der untersten Lohngrenze orientieren sich an den Zielvorgaben des Ordnungsgebers im Rahmen des neuen Entsendegesetzes:

■ Die „Angemessenheit von Arbeitsbedingungen“ ist ein Kriterium, wie es weicher kaum sein könnte. Es ist völlig ungerichtet, sodass die Interpretationshoheit entscheidend für das Prüfergebnis ist.

■ Funktionierende Wettbewerbsbedingungen würden bedeuten, dass die Lohnhöhe ein Wettbewerbsparameter, insbesondere für Marktneulinge oder für Branchen mit hoher internationaler Wettbewerbsintensität, bleiben müsste. Daher wäre der Verzicht auf Mindestlöhne statt deren Ausweitung auf tarifungebundene Unternehmen für die Funktionstüchtigkeit des Wettbewerbs naheliegend. Wenn sich die Ausschussmitglieder mehr am Gebot der Fairness orientieren, kann jeglicher Lohnwettbewerb als unfair angesehen werden, dem durch einen entsprechend hohen Mindestlohn ein Riegel vorzuschieben wäre. Ein Belastungstest für die Leidensfähigkeit von Marktneulingen oder von Unternehmen, die unter starkem Wettbewerbsdruck stehen, wäre die Folge.⁵

■ Wenn man das Kriterium des Erhalts sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ernst nähme, müssten sich Hauptausschuss und Fachausschuss generell gegen einen Mindestlohn entscheiden. Ein Mindestlohn, der Beschäftigung erhalten bzw. fördern soll, darf den Marktgleichgewichtslohn nicht übersteigen – sonst wäre Arbeitslosigkeit das unerwünschte Resultat des Eingriffs. Wenn er aber gezielt unterhalb des Marktlohns bleibt, wird der Mindestlohn zu einem verzichtbaren Symbol.

Als Versuch zur Schadensbegrenzung muss daher gewertet werden, dass der Regierungsentwurf einen Bestandsschutz für die vor dem 16. Juli abgeschlossenen Tarifverträge und darauf basierenden Folgeverträge vorsieht. Auch die mögliche Befristung von Mindestentgeltverordnungen soll offenbar zumindest die Hoffnung nähren, dass der Schaden staatlicher Mindestlöhne für Tarifautonomie und Beschäftigung zeitlich begrenzt bleibt.

Der Kreis der Betroffenen

Aufgrund der seit Jahren abnehmenden Tarifbindung hat sich der Kreis der vom MiArbG potenziell Betroffenen ständig erweitert. In Westdeutschland betrug bei rückläufiger Tendenz der Bindungsgrad im Jahr 2006 nur 57 Prozent, in Ostdeutschland lediglich 41 Prozent. Die Statistik zeigt, dass insbesondere in Ostdeutschland weniger als 50 Prozent der Beschäftigten, ob in der Industrie oder im Dienstleistungssektor, an einen Branchentarifvertrag gebunden sind. In Westdeutschland ist die Tarifbindung in der Industrie

⁵ Zu den Wettbewerbsbeschränkungen durch Mindestlöhne vgl. Christian Wey, Erosion des Flächentarifsystems macht eine Wettbewerbsaufsicht auf dem Arbeitsmarkt notwendig, DIW-Wochenbericht 75 (6), Berlin 2008.

relativ hoch, doch auch hier sind viele Dienstleistungsbranchen unter oder nahe dem kritischen Bindungsgrad.⁶ Entsprechend würde die Novelle für den Dienstleistungssektor die höchste Relevanz haben, was umso schwerer wiegt, da bei unterdurchschnittlicher Tarifbindung mittlerweile mehr als 70 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland einer Dienstleistungsbeschäftigung nachgehen.

Betroffen von staatlichen Mindestarbeitsbedingungen sind potenziell auch tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer, deren Tarifverträge zu „geringe“ Mindestvergütungen aufweisen. Im März 2008 bestanden für etwa 14 Millionen Beschäftigte tariflich vereinbarte Mindestvergütungen, die nicht allgemein verbindlich waren. Insbesondere in den Dienstleistungsbranchen dürften die untersten Tarifgruppen durch Hauptausschuss und Fachausschüsse überprüft werden, sobald ihr Bestandsschutz ausläuft. Tarifliche Mindestlöhne zwischen drei und fünf Euro sind hier keine Seltenheit.⁷

Beide Gruppen von Betroffenen können zu Verlierern des MiArbG werden, wenn sich ihre Mindestlöhne als zu hoch erweisen. Schon bei einem Mindestentgelt von 7,50 Euro droht ein Beschäftigungsabbau: Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) ergaben, dass fast 1,2 Millionen Arbeitsplätze verloren gingen, davon mehr als 220 000 im beschäftigungsschwachen Osten Deutschlands.⁸ Der eigentliche Kreis der Betroffenen bestände allerdings nicht aus Vollzeitbeschäftigten, denn ihr Anteil an den Niedriglohnbeziehern beträgt gerade einmal ein Drittel. Betroffen wären vornehmlich Bezieher von Zusatzverdiensten, die das Haushaltseinkommen ergänzen.⁹ Die Idee des MiArbG, dass jeder Beschäftigte von seiner Arbeit leben sollte, würde daher in vielen Fällen den Verlust von ergänzenden Einkommen zur Folge haben und zu „sozialen Verwerfungen“ führen, die das Gesetz eigentlich vermeiden soll.

6 Vgl. WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut an der Hans-Böckler-Stiftung), WSI Tarifhandbuch 2008, Frankfurt am Main 2008, Seiten 89–96.

7 Vgl. Reinhard Bispinck, Unterste Tarifvergütungen 2008, Informationen zur Tarifpolitik 64, WSI, Düsseldorf 2008, Seite 4.

8 Vgl. Ronald Bachmann/Thomas K. Bauer/Jochen Kluge/Sandra Schaffner/Christoph M. Schmidt, Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte, Materialien 43, RWI, Essen 2008.

9 Vgl. Karl Brenke/Werner Eichhorst, Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll, DIW-Wochenbericht 74 (9), Berlin 2007.

Das hätte Ludwig Erhard nicht gewollt

Die vorliegenden Gesetzesinitiativen der Bundesregierung unterstreichen das Beharrungsvermögen, mit dem in den letzten Jahren die Einführung flächendeckender Mindestlöhne verfolgt wurde. Sachverständige und Institute haben vor den Gefahren von Mindestlöhnen gewarnt, doch sie bleiben bislang ungehört. Eine große Koalition aus Politik und gesellschaftlichen Gruppen scheint aufgrund unterschiedlicher Motive eine staatliche Lohnsetzung zulasten von Tarifautonomie und Koalitionsfreiheit etablieren zu wollen:

■ Teile der Politik glauben mit Blick auf Umfrageergebnisse, ein populäres Thema zur sozialen Profilierung gefunden zu haben. Diejenigen, die sich der Gefahren bewusst sind, üben sich derweil in Schadensbegrenzung, stellen aber die Mindestlohngesetze nicht infrage.

■ Die Gewerkschaften verlieren im Zuge des Strukturwandels Organisationskraft und hoffen, über die Mindestlohngesetzgebung in Branchen und Regionen Fuß zu fassen, die für sie wie weiße Flecken auf der Landkarte sind. Den DGB-Gewerkschaften bietet sich zudem die Chance, kleinere, konkurrierende Arbeitnehmervereinigungen zu schwächen und ungeliebte Mindestlohnverträge nach oben zu korrigieren.

■ Auf der Arbeitgeberseite hegen vielfach größere Unternehmen die Hoffnung, sich lästiger Wettbewerber über hohe Mindestlöhne zu entledigen; eine große Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen muss diesen Kostenschub fürchten.

■ Für die Arbeitnehmer ist es verlockend, per staatlichem Dekret höhere Löhne zu erhalten und auf diese Weise ausländische Konkurrenten um ihre Arbeitsplätze fern zu halten. Diese Sichtweise werden die ehemaligen Beschäftigten privater Postdienstleister allerdings kaum mehr teilen.

Vor diesem Hintergrund führen Hinweise in die Irre, dass man mit dem Mindestarbeitsbedingungsgesetz nur ein Gesetz aus den Zeiten *Ludwig Erhards* weiterentwickeln wolle. Dieses Gesetz war so konstruiert, dass es 56 Jahre keinen Schaden anrichten konnte. *Erhard* war sich des Zusammenhangs von Lohnsteigerungen und Produktivitätsentwicklung bewusst. ■

„Bildungsrepublik Deutschland“: Mythen und Fakten

Prof. Dr. Ludger Wößmann

Ludwig-Maximilians-Universität und ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Durch Bildung soll jedermann in die Lage versetzt werden, seinen Lebensweg eigenverantwortlich zu gehen. Das deutsche Bildungssystem erreicht dieses Ziel nicht. Vielen Jugendlichen sind bereits beim Berufsstart zahlreiche Chancen verbaut. Die empirische Forschung hat Erkenntnisse gebracht, wie sich in anderen Ländern erfolgreiche Bildungssysteme entwickelt haben. Diese Fakten können den Weg in eine Bildungsrepublik Deutschland weisen.

In ihrer Rede auf der Festveranstaltung zum 60. Jahrestag der Sozialen Marktwirtschaft hat Bundeskanzlerin *Angela Merkel* gefordert: „Wir müssen die Bildungsrepublik Deutschland werden.“ Ihrer Ansicht nach ist *Ludwig Erhards* Motto der Sozialen Marktwirtschaft heute weiter zu fassen: „Wohlstand für alle heißt heute Bildung für alle.“ Damit die Menschen sich nicht von der Sozialen Marktwirtschaft abwenden, müsse unsere Gesellschaft durchlässig sein, sodass alle an den Chancen der durch die Globalisierung veränderten Welt teilhaben können. Deshalb erwarteten die Menschen, „dass unser Bildungssystem jedem die Chance auf Einstieg und Aufstieg ermöglicht“.

Frau *Merkel* hat Recht. Bildung ist eine vernachlässigte Säule im Gedankengebäude der Sozialen Marktwirtschaft. Bei den geistigen und praktischen Vätern der Sozialen Marktwirtschaft und der ihr zugrunde liegenden Wettbewerbsordnung kam Bildung nicht als zentraler Bestandteil vor. Auch in der christlichen Soziallehre nimmt Bildung nur eine Fußnotenstellung ein. Dabei ist die christliche Soziallehre mit ihren klassischen Prinzipien Solidarität und Subsidiarität prädestiniert dazu, die zur Selbsthilfe befähigende Rolle der Bildung zu betonen.

Allgemeine Schulpflicht heißt nicht, dass jeder am Ende eine gute Bildung bekommen hat. Die Qualität des Gelernten ist jedoch genau das, worauf es im Leben ankommt. Wenn es gelingen würde, allen Menschen zum Zeitpunkt ihrer Mündigkeit durch eine qualitativ hochwertige Bildung ausreichende Startchancen für den weiteren freiheitlichen Lebensweg zu schaffen, käme man dem Ideal einer menschenwürdigen Gesellschaftsordnung wesentlich näher. Weil es an der Bildungspolitik hängt, ob die Menschen in die Lage versetzt werden, in eigener Verantwortung ihren Lebens-

weg zu gehen, ist sie der entscheidende Bestandteil einer solchen Gesellschaftsordnung.

Bestandsaufnahme

Wie keine andere Bestandsaufnahme der Bildungsleistungen hat das „Programme for International Student Assessment“ (PISA) die öffentliche Diskussion um den Zustand der Schulen in Deutschland entfacht. Das deutsche Abschneiden bei PISA ist bekannt: Entgegen der lange gehegten Vorstellung vom Land der Dichter und Denker schneiden die Schüler im internationalen Vergleich in Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen regelmäßig nur im – zumeist unteren – Mittelfeld ab.

Zu den „Spitzenreitern“ gehört Deutschland dagegen, wenn es um die Ungleichheit in den erzielten Schülerleistungen geht. Hierzulande ist der Leistungsunterschied zwischen den besten und den schlechtesten Schülern größer als in fast allen anderen Ländern. Und meist sind die sozial Benachteiligten bei den Bildungsleistungen besonders weit abgeschlagen. In kaum einem anderen Land hängen die Bildungsleistungen stärker vom familiären Hintergrund der Schüler ab als in Deutschland.

Weitere Fakten belegen die große Bedeutung der sozialen Herkunft für die Bildungsergebnisse in Deutschland. Die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, ist für Jugendliche aus Akademikerfamilien fast siebenmal so hoch wie für Jugendliche aus Arbeiterfamilien.¹ Selbst bei gleicher Kompetenz der Jugendlichen ist sie immer noch viermal so hoch. Die Ergebnisse der Interna-

1 Vgl. PISA-Konsortium Deutschland, PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?, Münster 2005, Seiten 261–262.

tionalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) belegen, dass der Einfluss der sozialen Herkunft auf die Schulformempfehlungen der Lehrkräfte in den vergangenen fünf Jahren sogar gestiegen ist.²

Die sich in der Mittelstufe abzeichnende soziale Selektion der Schüler verstärkt sich im weiteren Verlauf der Bildungsbiographie: 88 Prozent der Jugendlichen, deren Vater einen Hochschulabschluss erworben hat, treten in die gymnasiale Oberstufe ein, aber nur 46 Prozent der Jugendlichen mit Vätern ohne Hochschulabschluss.³ Während nahezu alle (94 Prozent) aus der ersten Gruppe ein Hochschulstudium aufnehmen, ist es aus der zweiten Gruppe lediglich die Hälfte. Damit fangen 83 Prozent der Kinder von Vätern mit Hochschulabschluss, aber nur 23 Prozent der Kinder von Vätern ohne Hochschulabschluss ein Studium an.

Die Widerlegung von Mythen

Über die Gründe für das wenig beeindruckende Abschneiden der Schüler und die große Ungleichheit der Bildungschancen in Deutschland ist trotz der durch PISA entfachten schulpolitischen Debatten wenig bekannt. In den Debatten werden vielfach alte ideologische Grabenkämpfe aufgenommen. Aber die Frage, wie sich die Bildungsleistungen verbessern lassen, ist keine Glaubensfrage. Sie ist vielmehr eine Frage, die sich auf die real existierende Welt bezieht und die sich anhand von Fakten beantworten lässt. Die empirische Forschung hat in den letzten Jahren einige Antworten auf diese Frage gegeben.

Bei fast allen der lang gehegten und in der schulpolitischen Debatte wiederholten Meinungen und Vorurteilen handelt es sich um Mythen – Geschichten mit unbelegtem Wahrheitsgehalt, die aber eine Wirkkraft auf Denken, Fühlen und Handeln der Menschen haben, als wären sie wahr. Einige dieser Mythen werden eher vom konservativen Spektrum der politischen Debatte gepflegt, andere eher vom linken. Viele Mythen haben sich in der jüngeren Forschung anhand der internationalen Schülerleistungstests als Irrtümer erwiesen.

Ein Mythos lautet: Früher war alles besser. Viele Bildungsdebatten fußen auf der Annahme, dass

2 Vgl. Wilfried Bos et al., IGLU 2006: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster 2007, Seiten 337 f.

3 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006, 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Berlin 2007, Seiten 108–114.

Deutschland früher die besten Schulen der Welt hatte und dass im Bildungssystem in den letzten 10 bis 20 Jahren etwas schief gegangen ist, was jetzt wieder auszugleichen ist. Aber schon im Jahr 1964 rief *Georg Picht* „Die deutsche Bildungskatastrophe“ aus und wies darauf hin, dass „die Bundesrepublik (...) in der vergleichenden Schulstatistik am untersten Ende der europäischen Länder“ steht. Während sich diese Aussage auf den quantitativen Umfang der Bildung deutscher Jugendlicher bezog, wurden bald darauf die ersten internationalen Vergleichstests durchgeführt. Im Mathematiktest von 1964 landeten die deutschen Schüler nur im Mittelfeld. Wie das Ergebnis des 1970 bis 1971 durchgeführten internationalen Vergleichstests in Naturwissenschaften aussah, wird aus einem Titel in *Die Zeit* vom 20. September 1974 ersichtlich: „Im internationalen Vergleich schneidet das Bildungswesen der Bundesrepublik miserabel ab – Die deutschen Schüler auf dem letzten Platz“.

Die Konsequenz aus dem dürftigen Abschneiden war, dass Deutschland für die nächsten 25 Jahre an keiner internationalen Vergleichsstudie mehr teilnahm. Seit Deutschland 1995 dann wieder an der Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) teilgenommen hat, wurde regelmäßig vor Augen geführt, dass die Leistungen deutscher Schüler international höchstens im unteren Mittelfeld anzusiedeln sind. Analysen belegen, dass die durchschnittliche Bildung deutscher Schüler in den 1960er und 1970er Jahren nicht wesentlich besser oder schlechter war, als sie heute ist. Dementsprechend sind die Ursachen für die mangelnde Qualität der Bildung tiefer zu suchen als in den Entwicklungen der letzten 10 oder 20 Jahre.

Bessere Schüler durch höhere Ausgaben?

Ein weiterer Irrtum ist, dass es auf das, was die internationalen Vergleichsstudien testen, nicht ankommt. Trotz des mittlerweile wohlbekanntem schwachen Abschneidens im PISA-Vergleich gaben 60 Prozent der Eltern schulpflichtiger Kinder in Deutschland an, dass sie mit der Ausbildung ihrer Kinder zufrieden oder sehr zufrieden sind. Aber die Empirie belegt, dass internationale Vergleichsstudien sehr wohl wichtig sind: Länder, die besser abgeschnitten haben, weisen langfristig ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum auf.⁴ Würde

4 Siehe Eric A. Hanushek/Ludger Wößmann, The Role of Cognitive Skills in Economic Development, in: *Journal of Economic Literature*, Band 46, Heft 3, 2008.

Deutschland im PISA-Mathematiktest vom derzeitigen Platz nahe des Mittelwerts der OECD-Länder zu Ländern wie Belgien oder der Schweiz – die noch nicht einmal zu den Spitzenreitern gehören – aufschließen, ginge das langfristig mit einem jährlich um rund einen halben Prozentpunkt höheren Pro-Kopf-Wachstum einher.

Die Bildungsleistungen sind auch von Bedeutung für die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, sowie – im zweiten Schritt – für die Höhe des individuellen Einkommens. Die Bildungsschwäche ist ein wichtiger Grund für die hohe Arbeitslosigkeit, von der vor allem gering Qualifizierte betroffen sind. Im internationalen Vergleich lassen sich die Unterschiede in der Einkommensungleichheit zwischen Ländern zum Großteil auf Unterschiede in den Bildungsleistungen zurückführen.⁵ Die Verteilung der Bildung ist entscheidend für die gesellschaftliche Einkommensverteilung. Damit sind die schwachen PISA-Leistungen von heute der fehlende Wohlstand von morgen, und die große Ungleichheit der PISA-Leistungen ist die sozioökonomische Ungleichheit von morgen.

Wie selbstverständlich scheinen viele Politiker, Eltern und Lehrer sowie die Medien vorauszusetzen, dass es einen quasi automatischen Zusammenhang zwischen dem Ressourceneinsatz und den Bildungsergebnissen gibt. Scheinbar denken sie, dass sich die Leistungen der Schüler zwangsläufig verbessern würden, wenn man nur mehr Geld für das Bildungssystem ausgibt. In den Analysen deutet jedoch nichts darauf hin, dass mehr Ausgaben – etwa in Form von kleineren Klassen oder höherem Computereinsatz – für sich genommen die schulischen Leistungen der Schüler verbessern würden. Länder mit höheren Bildungsausgaben schneiden im Durchschnitt nicht besser ab.⁶ Solange sich die Rahmenbedingungen des deutschen Schulsystems nicht ändern, werden die Schüler nicht mehr lernen, wenn einfach nur mehr Geld ins System gesteckt wird.

Appelle an die Moral reichen nicht aus

Schulpolitische Initiativen fordern vielfach ein besseres Schulklima sowie mehr Motivation und Enga-

gement der Lehrer. Solche Forderungen sind gut gemeint – aber gutes Klima und Motivation kann man nicht mit Worten einfordern. Ohne eine Abkehr vom Status quo der Rahmenbedingungen wird es kaum zu Verbesserungen kommen. Stattdessen muss es um die Ursachen gehen, die einem leistungsfördernden Klima und Verhalten zugrunde liegen: Menschen müssen durch entsprechende Rahmenbedingungen motiviert werden.

Das beste Mittel für bessere Bildungsleistungen sind somit institutionelle Reformen, die alle Beteiligten zur Förderung der konkreten Schülerleistungen anspornen, indem gute Leistungen belohnt werden und schlechte Leistungen negative Konsequenzen nach sich ziehen. Im derzeitigen Schulsystem hat es für viele Beteiligte keine Auswirkungen, ob die Schüler viel oder kaum etwas lernen. Einfach nur an die Moral oder das Verantwortungsbewusstsein der Schulleiter, Lehrer oder Eltern zu appellieren, wird deren Verhalten nicht grundlegend ändern. Nur wenn sie sehen, dass sich ein Einsatz für bessere Leistungen lohnt, werden sie sich anstrengen, um die Lernleistungen zu verbessern.

Die institutionellen Reformen wären zahlreich und beinhalteten unter anderem Änderungen des Prüfungssystems.⁷ Externe Leistungsüberprüfungen wie das Zentralabitur führen zu besseren Lernerfolgen, weil sie sowohl die Schulen für das Erreichte in die Verantwortung nehmen als auch den Schülern die Möglichkeit geben, ein klares und für jeden erkennbares Signal ihrer Leistungen setzen zu können. Darüber hinaus machen sie den Lehrer vom „Richter“ zum „Coach“, der mit seinen Schülern zusammenarbeitet. Deshalb könnten in Deutschland nationale Zwischen- und Abschlussprüfungen in allen Schulen eingeführt werden. Die Fakten sprechen dafür, dass dies die Leistungen der Schüler wesentlich verbessern würde. Externe Prüfungen schaffen Verantwortlichkeit bei Schülern, Schulen sowie Landesregierungen und damit Anreize, sich auf den Weg zu besserer Lehre und zielgerichtetem Lernen zu machen.

Mehr Freiheit und Wettbewerb

Gleichzeitig zeigen die internationalen Fakten, dass – sobald die Verantwortlichkeit durch externe Prüfungen besteht – Schüler mehr lernen, wenn die einzelnen Schulen mehr Freiheit im Tagesge-

⁵ Siehe Stephen Nickell, Poverty and Worklessness in Britain, in: Economic Journal, Band 114, Heft 494, 2004, Seiten C1–C25.

⁶ Siehe Eric A. Hanushek, The Failure of Input-Based Schooling Policies, in: Economic Journal, Band 113, Heft 485, 2003, Seiten F64–F98; Ludger Wößmann, International Evidence on Expenditures and Class Size: A Review, in: Brookings Papers on Education Policy, Band 2006/2007, Seiten 245–272.

⁷ Vgl. Ludger Wößmann, Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 7, Heft 3, 2006, Seiten 417–444.

schäft und in Personalfragen haben. Indem sie Rechenschaft einfordern, bringen externe Prüfungen die positiven Aspekte der Selbständigkeit der Schulen voll zum Tragen. Die planwirtschaftlich organisierte Zuweisung von Lehrern auf die öffentlichen Schulen durch Schulbehörden ist dagegen ein Anachronismus, der die Schulen in Deutschland darin behindert, das Beste aus dem Potenzial ihrer Schüler zu machen.

Das Gleiche gilt in Bezug auf die Unabhängigkeit der Schulen bei der Setzung von erfolgsabhängigen Bestandteilen der Lehrergehälter. Einige neuere Untersuchungen aus Israel und England belegen, dass Schülerleistungen wesentlich besser werden können, wenn die Vergütung der Lehrer von tatsächlich erzielten Lernsteigerungen der Schüler abhängig gemacht wird. Für solche institutionellen Reformen wäre in den meisten deutschen Bundesländern eine Abkehr von der Verbeamtung der Lehrer notwendig, zumindest aber eine grundlegende Reform des Beamtenrechts.

Bei der Rollenverteilung von Staat und Markt im Bildungssystem sind die Fakten ebenfalls klar: Bei allgemeiner staatlicher Finanzierung der Schulen führen privat geleitete Schulen durch Wettbewerb zu einem höheren Leistungsniveau für alle Schüler – gerade auch für diejenigen, die im derzeitigen System benachteiligt sind. Analysen der internationalen Schülervergleichstests belegen, dass Schulsysteme, die mehr Schulen in nicht öffentlicher Trägerschaft haben, bessere Schülerleistungen erzielen.⁸ Können Eltern die aus ihrer Sicht beste Alternative für ihre Kinder wählen, konkurrieren verschiedene Schulen um die Gunst der Eltern. Auch die öffentlichen Schulen werden besser, wenn sie mit privaten Schulen konkurrieren müssen. Wettbewerb wirkt also auch im Schulsystem positiv.

Wenn sich allerdings aufgrund von hohem Schulgeld nur die oberen Zehntausend den Besuch von Privatschulen leisten können, entsteht kaum Wettbewerb: Die meisten Eltern haben dann keine Alternative. Erst wenn durch staatliche Finanzierung alle die gleichen Wahlmöglichkeiten haben, entsteht ein Wettbewerb der Schulen um die besten Konzepte, der allen Schülern zugute kommt. Die Niederlande bieten ein Beispiel für solch ein System öffentlich finanzierter Privatschulen: Dort besuchen drei Viertel aller Schüler privat geleite-

8 Siehe etwa Ludger Wößmann, Public-Private Partnerships and Student Achievement: A Cross-Country Analysis, in: Rajashri Chakrabarti/Paul E. Peterson (Hrsg.), School Choice International, Cambridge, Mass. 2008, Seiten 13–45.

te Schulen, die alle die gleiche staatliche Finanzierung erhalten wie die öffentlich geleiteten Schulen.

Die staatliche Finanzierung von Schulen in privater Trägerschaft kommt besonders denjenigen zugute, denen im heutigen Schulsystem keine qualitativ hochwertige Alternative offen steht.⁹ Kinder aus sozioökonomisch schwachen Schichten profitieren mehr als Kinder aus besser gestellten Schichten davon, wenn Schulen sowohl in privater als auch in staatlicher Trägerschaft in Bezug auf die staatliche Finanzierung gleichgestellt werden. In Ländern, in denen dies der Fall ist, ist die Chancengleichheit höher als in Ländern, in denen privat geleitete Schulen auf private Finanzierung bauen müssen. Ohne die finanzielle Gleichstellung von staatlich und privat geleiteten Schulen wird dagegen die Schere zwischen Arm und Reich weiter aufklappen, weil sich die Bessergestellten aus dem System verabschieden.

Wege zu mehr Chancengleichheit

Neben dem schwachen Leistungsniveau liegt das zweite große deutsche Problem in der großen Ungleichheit der Leistungen.¹⁰ Hier wird jede Menge menschliches Vermögen vergeudet. Vom Mythos, dass das deutsche Schulsystem allen Kindern, unabhängig von ihrem Hintergrund, die gleichen Chancen eröffnet, muss man sich verabschieden. Die international vergleichenden Untersuchungen weisen auf zwei Wege hin, wie sich die Ungleichheit der Bildungschancen verringern lässt:

■ Zum einen sind die Bildungschancen dort ausgeglichener, wo ein ausgebautes System der frühkindlichen Bildung besteht. Möglichst alle Kinder – gerade auch aus sozial schwachen Schichten – müssen schon in der vorschulischen Phase gefördert werden.¹¹ Dafür ist in Deutschland weiteres Umdenken notwendig: Um das frühkindliche Potenzial des spielenden Lernens auszuschöpfen, dürfen Kindergärten ihre Aufgabe nicht haupt-

9 Siehe hierzu insbesondere Gabriela Schütz/Martin R. West/Ludger Wößmann, School Accountability, Autonomy, Choice, and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003, OECD Education Working Paper 14, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2007.

10 Vgl. Gabriela Schütz/Heinrich W. Ursprung/Ludger Wößmann, Education Policy and Equality of Opportunity, in: Kyklos, Band 61, Heft 2, 2008, Seiten 279–308.

11 Zur Bedeutung der frühkindlichen Bildung vgl. James J. Heckman, Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: Science, Band 312, Heft 5782, 2006, Seiten 1900–1902; Flavio Cunha/James J. Heckman, The Technology of Skill Formation, in: American Economic Review, Band 97, Heft 2, 2007, Seiten 31–47.

sächlich in der Betreuung von Kindern sehen, sondern müssen einen Bildungsauftrag erhalten. So ist es möglich, gerade solchen Kindern die Zukunftschancen offen zu halten, die eine gute Lerngrundlage nicht schon von ihrer Familie vermittelt bekommen.

■ Zum anderen belegen die Befunde der internationalen Vergleichsstudien, dass die große Ungleichheit der Bildungsleistungen zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen ist, dass die Kinder fast überall in Deutschland schon nach der vierten Klasse in unterschiedliche Schularten aufgeteilt werden. Die Datenlage zeigt, dass eine spätere schulische Selektion den Unterschied in den Bildungsleistungen von Kindern unterschiedlicher sozialer Herkunft am Ende der weiterführenden Schule verringert. Außer in Österreich gibt es kein weiteres Bildungssystem auf der Welt, das die Kinder so früh auf verschiedene Schultypen aufteilt wie in Deutschland. Zahlreiche Länder, die früher ebenfalls eine schulische Selektion in jungen Jahren hatten, wie etwa Finnland, Großbritannien oder Schweden, haben dies spätestens in den 1970er Jahre aufgegeben.

Erwiesen ist, dass eine solch frühe Selektion entscheidend vom sozialen Hintergrund der Schüler abhängt und dem tatsächlichen individuellen Potenzial nicht gerecht wird. Auch bei Förderung von späterer Durchlässigkeit und Ausbau alternativer Wege in die höhere Bildung verstärkt die frühe Selektion die Ungleichheit der Bildungsleistungen – ohne, dass sie zu einer systematischen Steigerung des Leistungsniveaus beitragen würde.¹² In keinem Land, das sowohl in der Grundschulstudie IGLU als auch in der Mittelstufenstudie PISA teilgenommen hat, steigt die Ungleichheit zwischen dem Ende der Grundschule und dem Ende der Mittelstufe so stark an wie in Deutschland. Eine spätere Aufteilung auf verschiedene Schulformen würde Chancen für benachteiligte Kinder schaffen, und die Besseren würden dabei nicht schlechter abschneiden.

Das Problem der ideologisierten deutschen Bildungsdebatten seit den 1960er Jahren lag vor allem darin, dass die Idee eines integrierenden Systems

12 Siehe überblicksartig Ludger Wößmann, Beeinflusst Bildungsselektion Bildungsergebnisse und Ungleichheit? Internationale und nationale Evidenz, erscheint in: Martin Held/Gisela Kubon-Gilke/Richard Sturn (Hrsg.), Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Band 8: Bildungsökonomie in der Wissensgesellschaft, Marburg 2009; Eric A. Hanushek/Ludger Wößmann, Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries, in: Economic Journal, Band 116, Heft 510, 2006, Seiten C63–C76.

Literaturhinweis

Ludger Wößmann, Letzte Chance für gute Schulen: Die 12 großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen, München 2007.

gedanklich immer mit der Ablehnung von Leistung und Wettbewerb verbunden wurde. Es ist eine ebenso falsche wie verhängnisvolle Verknüpfung im deutschen Denken zu meinen, dass gemeinsamer Unterricht für alle mit einem Absenken des Leistungsanspruchs einhergehen müsse. Benötigt wird beides – sowohl die Abkehr vom selektiven System als auch klare Leistungsorientierung und Wettbewerb –, damit alle Kinder eine gute Bildung erlangen.

Schulpolitische Maßnahmen regelmäßig überprüfen

Eine Bildungspolitik, die allen Kindern gute Startchancen für einen erfolgreichen Lebensweg bietet, ist der zentrale – und in der Ordnungspolitik zu sehr vernachlässigte – Bestandteil einer menschenwürdigen und freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Weil von ihr abhängt, ob die Menschen die Möglichkeit haben, eigenverantwortlich die sich in einer freien Gesellschaft ergebenden Chancen zu nutzen, ist Bildungspolitik als Instrument zur Herstellung gleicher Startchancen eine zentrale Säule der modernen Sozialen Marktwirtschaft. Und deshalb kann der Staat die Sicherstellung gleicher Bildungschancen nicht aus seiner Verantwortung geben.

Dieser Verantwortung wird er aber nicht einfach durch mehr Geld, sondern nur durch das Setzen besserer Rahmenbedingungen gerecht. Wesentlich für eine erfolgreiche Schulpolitik sind darüber hinaus eine höhere Experimentierfreude und dass die Ergebnisse von Reformen wissenschaftlich überprüft werden. Seit den 1960er Jahren hat das deutsche Bildungssystem unzählige Bildungsreformen durchlebt, doch am Leistungsniveau der Schüler scheint das wenig geändert zu haben. Und es ist noch nicht einmal bekannt, welche Reformen möglicherweise positive, negative oder gar keine Effekte auf das Erlernte der Schüler hatten – denn das wurde nie überprüft. Je mehr man sich in Zukunft auf eine regelmäßige Überprüfung der Wirkung schulpolitischer Maßnahmen einlässt, desto eher werden die Kinder in Schulen aufwachsen, die ihr Potenzial bestmöglich fördern. So können die Schulen selbst zu lernenden Einrichtungen werden. ■

Die deutsche Wirtschaftspolitik im Spiegel britischer Befindlichkeit

Dr. Rainer Hillebrand/Prof. William E. Paterson
Institute for German Studies, University of Birmingham

Der rheinische Kapitalismus und das angelsächsische Wirtschaftsmodell gelten in der britischen Wahrnehmung oftmals als Gegenpole. Das deutsche Wirtschaftssystem wurde lange als industrielles Erfolgsmodell bewundert. In den letzten anderthalb Jahrzehnten trübte sich das Bild ein – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der boomenden Wirtschaft im Vereinigten Königreich. Insgesamt scheint die britische Diskussion über den Wirtschaftsstandort Deutschland im Hinblick auf das Potenzial der Sozialen Marktwirtschaft optimistischer zu sein als die deutsche Einschätzung.

In Großbritannien ist die Wahrnehmung der deutschen Wirtschaftspolitik wesentlich durch die eigene wirtschaftliche Lage geprägt: Bis in die frühen 1990er Jahre galt Deutschland gemeinhin als das Musterland des Wirtschaftswunders.¹ Die leistungsfähige Infrastruktur, das hohe Maß an sozialem Frieden dank Mitbestimmung und Branchentarifverträgen, die gut ausgebildeten Fachkräfte sowie die ausreichende Kreditversorgung der Unternehmen über das Hausbankensystem bildeten die Grundlage für die Entstehung wettbewerbsfähiger Industrien.² Insbesondere der starke, exportorientierte Mittelstand als Rückgrat der deutschen Wirtschaft bot Anlass für Bewunderung und Respekt. Dies galt umso mehr, als der Wiederaufbau nach dem Krieg in relativ kurzer Zeit und aus den Ruinen eines wirtschaftlich und politisch völlig zerstörten Landes gelang.

Großbritannien erlebte nach dem Zweiten Weltkrieg eine gegenteilige Entwicklung: Das Land war 1945 im Prinzip bankrott. In den ersten Nachkriegsjahren fiel es im Vergleich zu Kontinentaleuropa wirtschaftlich zurück. Anfängliche Versuche, die Wettbewerbsfähigkeit des britischen verarbei-

tenden Gewerbes zu stärken, scheiterten an dem Investitionsmangel, einem zu geringen Qualifikationsniveau der Beschäftigten, übermächtigen Gewerkschaften und einem schwachen Management in den Unternehmen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene herrschte insbesondere in den 1970er Jahren eine tiefe Verunsicherung durch Zahlungsbilanz- und Währungskrisen, hohe Inflation sowie Stagnation. Den Höhepunkt des Niedergangs bildete der „Winter of Discontent“ 1978/79.

Auch in den ersten Regierungsjahren von Premierministerin *Margaret Thatcher* änderte sich an der Einschätzung der deutschen Wirtschaftsstärke wenig: Trotz einschneidender Reformen und erster sichtbarer Erfolge – von 1979 bis 1990 wuchs die britische Wirtschaft um mehr als ein Viertel – ging von der Sozialen Marktwirtschaft weiterhin eine große Faszination aus.³ Vor diesem Hintergrund ist auch die skeptische Haltung *Thatchers* zur deutschen Wiedervereinigung zu sehen: Deutschland drohte, Europa nicht nur als wirtschaftlicher Riese, sondern fortan auch als politisches Schwergewicht zu dominieren.

Besonders deutlich – wenn auch zum Teil erst im Rückblick – wird die britische Beurteilung der ökonomischen Machtverhältnisse am Beispiel des Europäischen Währungssystems (EWS): Der Wirtschaftsjournalist *David Smith* beschreibt den EWS-Beitritt des Pfund Sterlings im Jahr 1990 als den

1 Vgl. hierzu unter anderem Kenneth Dyson/Stephen Padgett, Introduction: Global, Rhineland or Hybrid Capitalism, in: *German Politics*, Volume 14, Nr. 2, 2005, Seiten 115–124; David Smith, Will Europe Work?, London 1999; Rebecca Harding, The Unmovable Elephant: Germany and the UK's Competitiveness Jungle, in: Simon Green und Edward Turner (Hrsg.), *Policy Convergence in the UK and Germany*, Special Issue, *German Politics*, Volume 16, Nr. 1, 2007, Seiten 137–149.

2 In seinem in den 1990er Jahren viel diskutierten Buch „The State We're in“ weist Will Hutton insbesondere auf die mangelhafte Versorgung der britischen Industrie mit Finanzmitteln durch die heimische Finanzwirtschaft hin. Letztere ist vor allem auf kurzfristige Renditen aus, was zu einer Vernachlässigung der Finanzierung von sich erst langfristig amortisierenden Investitionen geführt hat; vgl. Will Hutton, *The State We're in*, London 1995.

3 Allerdings gab es Ende der 1980er Jahre erste kritische Kommentare. So schrieb die liberale Wochenzeitschrift *The Economist*, dass Deutschland in den 1980er Jahren unter seinem ökonomischen Potenzial geblieben sei und im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarn „krank“ wirke, vgl. Wunderkind at 40, *The Economist* vom 7. Mai 1988.

Gipfel der „britischen Unterwürfigkeit gegenüber dem deutschen Wirtschaftsgiganten“.⁴ Sein Kollege *Anatole Kaletsky* vergleicht ihn mit der Unterordnung der britischen Außenpolitik unter US-Primat infolge des 11. September 2001.⁵ Die Bindung der eigenen Währung im EWS schien demnach wie das Eingeständnis, die Lage selbst nicht mehr unter Kontrolle zu haben und mithin das Ruder an Deutschland übergeben zu müssen.

Umkehrung der ökonomischen Machtverhältnisse

Einen Wendepunkt in der britischen Wirtschaftspolitik bildet der „Schwarze Mittwoch“ am 16. September 1992. Das britische Finanzministerium und die Bank of England konnten das britische Pfund nicht länger gegen den Abwertungsdruck der Märkte verteidigen, und der Sterling musste aus dem EWS ausscheren. Für das Scheitern wurden unter anderem die Politik in Frankfurt (Deutsche Bundesbank) und Bonn (Bundesfinanzministerium) verantwortlich gemacht: Die deutsche Geldpolitik hatte – getreu ihrer Stabilitätsverpflichtung – die Leitzinsen erhöht, um die aufkommende Inflation infolge der Wiedervereinigung und der expansiven Fiskalpolitik im Keim zu ersticken. Großbritannien reagierte ebenfalls mit Zinserhöhungen auf bis zu 15 Prozent, war aber schließlich machtlos.

Was zunächst wie ein Fiasko für Großbritannien aussah, erwies sich im Nachhinein als Segen: Die ständige Inflationsgefahr konnte besiegt sowie die Herrschaft über die eigene Geld- und Wirtschaftspolitik wiedergewonnen werden. In der Folge entfaltete sich der längste Aufschwung der jüngeren britischen Wirtschaftsgeschichte. Die Reformen der *Thatcher*-Jahre – etwa die Deregulierung der Londoner Finanzwirtschaft im Jahr 1986, die zu einem Boom im Finanzdienstleistungssektor führte, zeigten Wirkung. Die Arbeitslosenquote halbierte sich von fast zehn Prozent im Jahr 1993 auf unter fünf Prozent zur Mitte dieses Jahrzehnts. Die Beschäftigung vor allem im Niedriglohnssektor stieg, und das Wirtschaftswachstum lag regelmäßig über den kontinentaleuropäischen Vergleichswerten. Nicht ohne Stolz wird immer wieder betont, dass Großbritannien Länder wie Italien, Frankreich und Deutschland beim Pro-Kopf-Einkommen überholen konnte. Deutschland erbt den Titel des „kranken Mannes von Europa“ und galt als

„Inbegriff des sklerotischen europäischen Modells“⁶ mit aufgeblähtem öffentlichen und übermäßigem industriellen Sektor. Es wurde immer häufiger mit dem Großbritannien der 1970er oder dem Japan der 1990er Jahre verglichen.

Im Vereinigten Königreich machte sich eine gewisse Selbstgefälligkeit breit, und die Umkehrung der wirtschaftlichen Verhältnisse wurde nicht ohne Schadenfreude registriert. Der *Economist* wählte für seine Deutschland-Artikel Überschriften wie „Ein schwacher Riese“ oder „Ist die Deutschland AG kaputt?“⁷ The *Sunday Times* titelte im Juni 2004: „Die Großbritannien AG hat das Sagen – wer braucht Europa?“⁸ Mit Genugtuung wurde im *Guardian* bemerkt, dass Bundesbankpräsident *Axel Weber* die britische Reformpolitik als wegweisend für Deutschland bezeichnete.⁹

Auch in der wissenschaftlichen Debatte setzte sich die Einschätzung durch, dass das Vereinigte Königreich der „flexible, Beschäftigung schaffende Anführer“ und Deutschland der „inflexible, Arbeitslosigkeit schaffende Nachzügler“ sei.¹⁰ Deutschlands Industrielastigkeit wirkte angesichts der scheinbar unschlagbaren Konkurrenz aus den asiatischen Schwellenländern antiquiert, die deutsche Wirtschaftsstruktur galt als in der Globalisierung auf Dauer nicht überlebensfähig. Großbritannien dagegen – so die Einschätzung – hatte sich der verarbeitenden Industrie vorausschauend entledigt und entwickelte sich mit seinen flexiblen Arbeitsmärkten und der Fokussierung auf Dienstleistungen zum Maßstab für erfolgreiche Wirtschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung.

Krisensymptome der Sozialen Marktwirtschaft

Die Schlagworte, mit denen die gesamtwirtschaftliche Leistungsschwäche in Deutschland umrissen wird, sind auf beiden Seiten des Ärmelkanals gleich:¹¹ geringe wirtschaftliche Dynamik, hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit, defizitäre öffentli-

4 The *Sunday Times* vom 20. Juni 2004.

5 The *Times* vom 29. Juni 2006.

6 The *Observer* vom 15. Januar 2006.

7 The *Economist* vom 5. Dezember 2002.

8 The *Sunday Times* vom 20. Juni 2004.

9 The *Guardian* vom 10. September 2005.

10 Vgl. Louise Amoore, *The Tale of the Hare and the Tortoise: Globalisation and the Restructuring of the German Model*, in: Rebecca Harding/William E. Paterson (Hrsg.), *The Future of the German Economy*, Manchester 2000, Seite 57.

11 Vgl. Matthew C. Allen, *The Varieties of Capitalism Paradigm: Explaining Germany's Comparative Advantage?*, Basingstoke 2006, Seiten 2 f.; Richard Deeg, *The Comeback of Modell Deutschland? The New German Political Economy in the EU*, in: *German Politics*, Volume 14, Nr. 3, 2005, Seiten 332 f.

che Haushalte und Sozialversicherungssysteme, ein vergleichsweise geringer Zufluss an Direktinvestitionen sowie zahlreiche Produktionsverlagerungen ins Ausland. Vertreter der sogenannten „Crisis“- oder „Declinist“-Literatur und weite Teile der britischen Presse sehen – vor dem Hintergrund des eigenen angelsächsischen Modells – die Ursachen für die Dauerkrise des Standorts Deutschland in Inflexibilitäten und Reformblockaden auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft.

Demnach behindern stark regulierte Arbeitsmärkte, ein überdimensionierter Wohlfahrtsstaat sowie ein zu hohes Regulierungs- und Bürokratieniveau die Selbstheilungskräfte des Marktes. Hinzu kommt ein ausgeprägtes Besitzstandsdenken, das die stellvertretende Direktorin des Centre for European Reform in London, *Katinka Barysch*, wie folgt umschreibt: „Erwartet werden sichere, gut bezahlte Jobs mit vielen Urlaubstagen und kurzen Arbeitszeiten sowie ein starkes soziales Sicherungsnetz.“¹² Die Folge sind international nicht wettbewerbsfähige Lohnkosten, die auch durch die höhere Produktivität nicht kompensiert werden können. Der britische Wirtschaftshistoriker *Niall Ferguson* fasst zusammen: Was Deutschland fehle, seien die Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen der 1980er Jahre, wie sie Großbritannien und die USA unter Premierministerin *Thatcher* und Präsident *Reagan* erlebt haben. Bundeskanzler *Kohl* habe wirtschaftspolitisch hingegen den Weg des geringsten Widerstands gewählt.¹³

Den Mangel an einschneidenden Strukturreformen in Deutschland erklären britische Wissenschaftler mit dem Ausbleiben einer tief greifenden ökonomischen und politischen Krise nach dem Zweiten Weltkrieg.¹⁴ Während Großbritannien Ende der 1970er Jahre und Frankreich in den frühen 1980er Jahren zu einem radikalen wirtschaftspolitischen Kurswechsel gezwungen waren, vollzog sich der wirtschaftliche Abstieg Deutschlands gradueller. Die individuelle monetäre Lage vieler Bürger ist bis heute vergleichsweise gut, sodass radikale Reformen vor allem Angst vor dem Verlust lieb gewonnener Privilegien auslösen.

Zugleich fördert das komplizierte föderale System der Bundesrepublik mit seiner zentralen Rolle von politischen Parteien und halbstaatlichen Institutionen – in der englischsprachigen Literatur als „semi-souveränes Staatsmodell“ bezeichnet – Kon-

senszwang und kleinschrittige Politik.¹⁵ Entsprechend bleiben durchgreifende Reformen aus. Aus Sicht der „Declinist“-Kommentatoren wird sich Deutschland dennoch einer Stärkung der Marktinstitutionen und einem Abbau staatlicher Interventionen auf Dauer nicht entziehen können. Der verschärfte internationale Wettbewerb im Zuge der Globalisierung werde unweigerlich eine Konvergenz des deutschen Wirtschaftsmodells hin zum dominanten neoliberalen System angelsächsischer Prägung erzwingen.

Die deutsche Wiedervereinigung als Krisenursache

Während die wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland häufig um die Bedeutung der institutionellen Starrheiten kreist, ist der britische Erklärungsansatz insgesamt breiter angelegt: So werden die in Deutschland als Krisenverstärker beinahe tabuisierten externen Schocks der Wiedervereinigung und der Euro-Einführung als weitere Ursachen der gesamtwirtschaftlichen Problemlage regelmäßig mit in Betracht gezogen.

Das Centre for European Reform etwa sieht den „Wiedervereinigungs-Kater“ als das Hauptproblem Deutschlands an: „Der Schock, eine Volkswirtschaft mit 16 Millionen Menschen, Tausenden von veralteten Fabriken und einem Vermächtnis von 40 Jahren Planwirtschaft zu absorbieren, hätte jedes Land in die Knie gezwungen. Aber im Fall der deutschen Wiedervereinigung kam zu allem Übel eine Serie von schweren Politikfehlern hinzu.“¹⁶ Hierzu zählt das Institut den politisch motivierten 1:1-Umtauschkurs von Ost- zu D-Mark, der den ehemaligen DDR-Bürgern eine enorme Kaufkraft bescherte, zugleich aber der ostdeutschen Wirtschaft erhebliche Wettbewerbsnachteile brachte. Als noch schädlicher wird die von den Tarifparteien der alten Bundesrepublik getriebene schnelle Angleichung der ostdeutschen Löhne an das Westniveau beurteilt – trotz massiven Produktivitätsgefälles zwischen West und Ost. Auch der über mehrere Jahrzehnte immer weiter ausgebauten westdeutschen Wohlfahrtsstaat wurde dem Osten gleichsam übergestülpt.

¹⁵ Vgl. hierzu den Sammelband von Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany: The Semi-sovereign State Revisited*, Cambridge 2005.

¹⁶ Vgl. Katinka Barysch, *Germany – the sick man of Europe?*, Centre for European Reform policy brief, Dezember 2003, London, Seite 1. Auch *The Economist* (zum Beispiel in der Ausgabe vom 18. August 2005) sieht eine wichtige Ursache der „deutschen Krankheit“ in den Folgen der Wiedervereinigung.

¹² *The Observer* vom 7. November 2004.

¹³ *The Sunday Times* vom 24. November 2004.

¹⁴ Vgl. Kenneth Dyson/Stephen Padgett, a. a. O., Seite 116.

Die Folgen dieser Entwicklungen waren der Zusammenbruch der Produktion und ein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern. Um die Transfers und die öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland zu finanzieren, erhöhte sich die gesamtdeutsche Steuer- und Abgabenlast erheblich und die öffentlichen Haushalte rutschten massiv ins Minus. Die Lohnnebenkosten stiegen, was die Konkurrenzfähigkeit auch der westdeutschen Unternehmen beeinträchtigte und mit einem breit angelegten Personalabbau kompensiert wurde. Anders als noch von Premierministerin *Thatcher* befürchtet, entwickelte sich Deutschland nicht zur europäischen Supermacht, sondern wurde eher zum Problemfall.

Die Euro-Einführung: Geldpolitik jenseits deutscher Kontrolle

Ein zweiter Hemmschuh für die deutsche Volkswirtschaft ist aus angelsächsischer Sicht der Euro – in dieser Einschätzung spiegelt sich nicht zuletzt auch die kritische Haltung vieler Briten zur europäischen Gemeinschaftswährung wider. Der renommierte britische Journalist und Autor *David Marsh* sieht in der Fixierung des DM-Wechselkurses mit anderen europäischen Währungen – wenn auch zu einem zu hohen Eintrittskurs – die Vorteile einer verringerten Anfälligkeit der deutschen Exportwirtschaft für Wechselkursschwankungen.¹⁷ Frankreich, Spanien oder Italien ist dadurch zum Beispiel die Möglichkeit genommen, durch eine Abwertung die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen gegenüber der deutschen Industrie zu verbessern.

Auf der anderen Seite wurde die deutsche Wirtschaft ihres relativen Zinsvorteils gegenüber den ehemaligen Hochzinsländern in der Eurozone beraubt. Entscheidend sei darüber hinaus – so die Europa-Volkswirte *David Mackie* und *Silvia Pepino* von der Investmentbank JP Morgan –, dass Deutschland durch die monetäre Integration in Europa die Herrschaft über wichtige Politikinstrumente wie die Geld- und Wechselkurspolitik verloren habe. Die Europäische Zentralbank müsse bei ihren geldpolitischen Entscheidungen auftragsgemäß die makroökonomischen Bedingungen und insbesondere die Preisstabilität in der gesamten Eurozone im Blick haben. Die Folge seien zu hohe Leitzinsen für die durch niedrige Inflation und ei-

ne schwache Binnennachfrage gekennzeichnete deutsche Volkswirtschaft.¹⁸

Verschärft wird die „Handlungsunfähigkeit“ deutscher Politik durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der – darauf weisen britische Kommentatoren oftmals hin – ironischerweise erst auf massives Drängen Deutschlands zustande kam. Mit der Obergrenze eines sanktionsfreien Gesamtstaatsdefizits von maximal drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts sind der Politik fiskalpolitische Grenzen gesetzt. Während die britische Politik flexibler auf die konjunkturelle Lage reagieren kann, ist Deutschland der Weg einer ausgeprägten antizyklischen Wirtschaftspolitik verwehrt. So beschreibt etwa *Kenneth Dyson* von der Cardiff University die deutsche Fiskalpolitik nach dem Ende des New-Economy-Booms um die Jahrhundertwende als unangemessen deflatorisch und prozyklisch.¹⁹

Teil der britischen Wahrnehmung: Die Stärken der deutschen Wirtschaft

Über die Analyse der Krisenursachen hinaus waren einige britische Experten allerdings bereits seit Längerem davor, allein China und Indien als Produktionsstandorte der Zukunft zu betrachten und dabei die Vitalität der deutschen Wirtschaft zu unterschätzen. Mit Begriffen wie „janusköpfiges Profil“²⁰ oder „Performance Paradoxon“²¹ umschreiben sie die scheinbare Widersprüchlichkeit von unübersehbaren makroökonomischen Schwächen und gleichzeitig vorhandenen mikroökonomischen Stärken. Die Stärken kommen etwa in der Vielzahl international erfolgreicher deutscher Unternehmen, in dem im Vergleich zu Großbritannien höheren Ausbildungs- und Produktivitätsniveau und in den nach wie vor bewunderten Exporterfolgen zum Ausdruck.

Anerkannt wird, dass sich die deutschen Unternehmen in den letzten Jahren unter dem Druck der Internationalisierung der Finanz- und Gütermärkte verstärkt auf den Weltmarkt ausgerichtet haben. Die engen finanziellen und personellen Verflechtungen der alten Deutschland AG sind – unterstützt durch eine Reihe von Finanzmarkt- und Corporate-Governance-Gesetzen sowie die

17 Vgl. David Marsh, A Pattern of Light and Shade for the German Economy, in: Rebecca Harding/William E. Paterson (Hrsg.), The Future of the German Economy, Manchester 2000, Seite 72.

18 Financial Times vom 27. Februar 2003.

19 Vgl. Kenneth Dyson, Economic Policy Management: Catastrophic Equilibrium, Tipping Points and Crisis Intervention, in: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), a. a. O., Seite 124.

20 Kenneth Dyson/Stephen Padgett, a. a. O., Seite 116.

21 Rebecca Harding, Standort Deutschland: An End to the Economic Miracle?, in: German Politics, Volume 8, Nr. 1, 1999, Seiten 66–88.

Unternehmensteuerreform 2000 – einer Internationalisierung der Kapitalgeber und der Managementkultur gewichen.²² Unrentable Teile der Wertschöpfungskette wurden vielfach ausgelagert und die Branchentarifverträge durch betriebliche Öffnungsklauseln flexibilisiert. Die Politik der Lohnzurückhaltung durch die Tarifpartner – nicht zuletzt unter Hinweis der Arbeitgeber auf mögliche Arbeitsplatzverlagerungen nach Osteuropa oder Asien – führte zu sinkenden Lohnstückkosten und damit zu Produktionskostenvorteilen gegenüber ausländischen Konkurrenten.

Innovationsstandort Deutschland

Rebecca Harding von der London Business School und andere weisen zudem auf die hochgradig leistungsfähige Innovationslandschaft in Deutschland.²³ Ihre Kennzeichen seien das enorme Potenzial hoch qualifizierter Arbeitskräfte, langfristig zur Verfügung stehendes Kapital gerade auch für Unternehmensneugründer, eine enge Verzahnung von öffentlichen und privaten Akteuren in vitalen Forschungsnetzwerken sowie große Anpassungsfähigkeit aller Beteiligten innerhalb der institutionellen Strukturen. Auf dieser Grundlage haben deutsche Unternehmen im Maschinenbau, in der Automobil- oder Chemieindustrie immer wieder qualitativ hochwertige, technologieintensive Güter entwickelt und auf den Markt gebracht.

Der Blick auf diese mikroökonomischen Strukturen der deutschen Wirtschaft gibt britischen Experten Anlass zu Optimismus und Glauben an die Zukunftsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsmodells. Gerade in Zeiten der Globalisierung seien die enge Netzwerkbildung, die Technologiefokussierung und die weitgehende Spezialisierung unschätzbare Vorteile. Richard Milne und Daniel Schäfer weisen zudem auf die große Bedeutung der finanzstarken deutschen Familienunternehmen, die sich nicht dem Diktat der Finanzmärkte beugen müssen, sondern langfristige Investitionsprojekte verfolgen können. So konnten sie sich in zahlreichen Nischenmärkten als Weltmarktführer etablieren.²⁴

Die Betonung dieser in der deutschen Öffentlichkeit oftmals weniger beachteten Stärken lässt sich erneut vor dem Hintergrund der eigenen briti-

schen Schwachstellen erklären: Beklagt werden jenseits des Ärmelkanals die unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit der verbliebenen Industrie, die stärkere Fokussierung auf schnelle Gewinne, das vergleichsweise geringe Niveau öffentlicher Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie die Schwächen in der Ausbildung von Fachkräften. Während die Bedeutung des britischen verarbeitenden Gewerbes – weiter belastet durch das bis zuletzt starke Pfund – unaufhaltsam zu schrumpfen scheint, feiert die deutsche Industrie Weltmarkterfolge.

Agenda 2010 als erster Schritt in die richtige Richtung

Nichtsdestotrotz empfehlen auch die Optimisten unter den britischen Beobachtern politische Strukturreformen. Arbeitslosigkeit, öffentliche Defizite und nicht haltbare Wohlfahrtssysteme sind demnach Zeichen dafür, dass Deutschland hinter seinen Möglichkeiten bleibt. Die wirtschaftliche Erholung seit 2005 ist vor allem auf die unternehmerischen Kostensenkungsprogramme und die gute weltwirtschaftliche Lage zurückzuführen. Das Potenzialwachstum bleibt hingegen gering. Dem exportgetriebenen Wachstum und den Handelsüberschüssen in Deutschland stehen auf Dauer nicht tragbare Handelsdefizite in anderen Ländern gegenüber. Simon Tilford vom Centre for European Reform fordert daher von Deutschland einen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftslage durch flexiblere und wettbewerbsfähigere Arbeits- und Produktmärkte, die zu mehr Beschäftigung und damit mehr heimischer Nachfrage führen können.²⁵

Die von der rot-grünen Bundesregierung angestoßenen Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen der Agenda 2010 werden insgesamt als ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung bewertet. Die britische Rundfunkanstalt BBC kommentierte die Schröderschen Reformen mit den Worten: „Zwanzig Jahre des Nichtstuns sind vorbei“;²⁶ David Smith bezeichnete sie als wichtigen Beitrag zur Überwindung der Sklerosis.²⁷ Der Economist betonte, dass die Agenda 2010 die ersten Arbeitsmarktreformen in der Bundesrepublik seien, die diesen Namen wirklich verdient hätten.²⁸

22 Vgl. Richard Deeg, a. a. O., Seiten 333–346.

23 Vgl. Rebecca Harding, The Unmovable, a. a. O.; Rebecca Harding/David Soskice, The end of the innovation economy?, in: Rebecca Harding/William E. Paterson (Hrsg.), a. a. O., Seite 83.

24 Financial Times vom 25. Juli 2008.

25 Vgl. Simon Tilford, Time for the Export-Weltmeister to start consuming, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com>, Blog-Beitrag vom 13. Februar 2008.

26 Vgl. Tim Weber, Germany inches towards reform, BBC News Online, <http://www.bbc.co.uk> vom 17. Oktober 2003.

27 The Sunday Times vom 18. September 2005.

28 The Economist vom 18. August 2005.

Dennoch gibt es auch kritische Stimmen. So bezeichnet der Frankfurter Bürochef der Financial Times, *Ralph Atkins*, die Agenda 2010 als „bruchstückhaft“.²⁹ Weit verbreitet ist die Einschätzung, dass die Agenda-Reformen zu kurz greifen und zu spät kamen. Zudem wird die mangelhafte Flankierung durch eine gesamtwirtschaftliche Nachfragepolitik beklagt. So seien – begründet nicht zuletzt durch das enge finanz- und geldpolitische Korsett der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, wie The-Times-Kommentator *Anatole Kalletsky* bemerkt³⁰ – die kurzfristigen Negativeffekte, zum Beispiel auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen, verstärkt und die Stimmung massiv verschlechtert worden.

Wirtschaftliche Erholung Deutschlands im britischen Interesse

Auch die bisherige Bilanz der Großen Koalition unter Bundeskanzlerin *Angela Merkel* fällt aus britischer Sicht gemischt aus: Positiv werden die erste Stufe der Föderalismusreform, die Unternehmensteuerreform, die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters und die Rückkehr zur Haushaltsdisziplin bewertet.³¹ Kritisch hingegen werden die Verwässerung der Gesundheitsreform oder die „Rolle rückwärts“ bei der Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung für ältere Arbeitnehmer gesehen.

Insbesondere aus wirtschaftsliberaler Sicht – so etwa die Einschätzung des Economist³² – schein es, als ob die deutsche Politik angesichts des öffentlichen Reformgegenwinds „die Nerven verliert“ und dringend benötigte Strukturmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen und in den Systemen der sozialen Sicherung auf die lange Bank schiebt. Fast schon ungeduldig wird angemerkt, dass der Leidensdruck offenbar nicht groß genug sei und durch die verbesserte konjunkturelle Lage weiter abgeschwächt werde. Als ein weiteres Risiko für den wirtschaftspolitischen Modernisierungskurs gilt in britischen Diskussionen der Linksruck im politischen Parteiengefüge: Durch das Erstarken der Linkspartei und nach den einschlägigen Negativerfahrungen von CDU/CSU mit ihrem Wahlkampf 2005 scheint sich der Reformhunger der politisch Verantwortlichen merklich abgeschwächt zu haben.

29 Financial Times vom 23. Juli 2007.

30 The Times vom 22. September 2005.

31 Zum Beispiel Financial Times vom 10. Juni 2008.

32 The Economist vom 19. Dezember 2007.

Insgesamt hat Großbritannien großes Interesse an einer dauerhaft gesunden deutschen Wirtschaft. Zum einen ist dies politisch wichtig: Während Frankreich als der natürliche europäische Ansprechpartner in der Außen- und Sicherheitspolitik gilt, kommt Deutschland nach Einschätzung von Financial-Times-Kommentator *Philip Stephens* diese Rolle in der Handels- und Wirtschaftspolitik zu.³³ Deutschlands wirtschaftliche Stärke hat zudem immer wieder geholfen, Verhandlungsabschlüsse auf EU- oder internationaler Ebene durch finanzielle Zugeständnisse zu erleichtern. Darüber hinaus betont die Confederation of British Industry, dass die konjunkturelle Lage in Deutschland als dem zweitwichtigsten Handelspartner nach den USA erheblichen Einfluss auf den britischen Außenhandel hat.³⁴ Das Centre for European Reform weist auf die große Bedeutung der deutschen Volkswirtschaft für die nähere Zukunft hin: Wenn es in den bisherigen Boom-Ländern wie Spanien und Großbritannien zu einem massiven Nachfrageausfall infolge der Finanzmarkturbulenzen komme, müsse Deutschland als Konjunkturlokomotive einspringen – hierzu dürfte es aufgrund der noch zu schwachen heimischen Nachfrage derzeit jedoch nur bedingt in der Lage sein.³⁵

Erneute Kehrtwende in der Wahrnehmung deutscher Wirtschaftspolitik?

Seit dem Ausbruch der internationalen Finanzmarktkrise steht die Beurteilung der deutschen Wirtschaftspolitik auch in der breiteren britischen Öffentlichkeit zunehmend vor einer erneuten Wende. Ausschlaggebend hierfür ist – wie bereits in früheren Fällen – die Veränderung der eigenen wirtschaftlichen Lage: So spricht die British Chamber of Commerce mittlerweile von einem „ernsthaften Rezessionsrisiko“.³⁶ Der Economist vom 5. Juli 2008 beschwört auf seiner Titelseite „Großbritanniens versinkende Wirtschaft“: Nach 16 Wachstumsjahren drohe der britischen Wirtschaft der Absturz. Auch wenn grundsätzlich alle Staaten der Kreditkrise, einer sich abschwächenden Weltkonjunktur und global zunehmenden Inflations Sorgen ausgesetzt seien, treffe es Großbritannien

33 Financial Times vom 18. März 2008.

34 Vgl. Confederation of British Industry (CBI), *Surveying Germany: where next?*, Economic Bulletin, November 2002, Seite 1.

35 Vgl. Katinka Barysch/Simon Tilford/Philip Whyte, *The Lisbon Scorecard VIII: Is Europe ready for an economic storm?*, Centre for European Reform, London 2008.

36 British Chamber of Commerce, *Alarming results highlight serious risks of UK recession*, Pressemitteilung vom 8. Juli 2008, <http://www.britishchambers.org.uk>.

härter als andere Industrieländer:³⁷ Die Immobilienblase habe hier größere Ausmaße angenommen als anderswo. Nach den konsumgetriebenen Boom-Jahren seien die Haushalte im Vereinigten Königreich höher verschuldet als auf dem Kontinent, und die Londoner City als Wachstumstreiber sei durch die internationale Finanzmarktkrise naturgemäß besonders beeinträchtigt. Die lange als überlegen erachtete Strategie, einseitig auf (Finanz-)Dienstleistungen zu setzen und die verarbeitende Industrie zu vernachlässigen, erscheint vor diesem Hintergrund in einem zunehmend negativen Licht.

Deutschland gibt hingegen ein anderes Bild ab. Aus Sicht der Financial Times hat sich das als veraltet und ineffizient verschriene Modell der Sozialen Marktwirtschaft als erstaunlich widerstandsfähig erwiesen.³⁸ Im ersten Quartal 2008 fiel das Wirtschaftswachstum mit 1,5 Prozent gegenüber dem Vorquartal unerwartet stark aus, und die Arbeitslosigkeit erreichte Mitte 2008 ein 15-Jahres-Tief. Aufgrund seiner diversifizierteren Wirtschaftsstruktur, der Spezialisierung auf technologiebasierte Exportgüter und des intensiven Handels mit den weiterhin boomenden Wachstumsmärkten in Asien scheint es der größten Volkswirtschaft auf dem Kontinent eher zu gelingen, sich von den Einbrüchen auf den globalen Märkten unabhängig zu machen. *Hamish McRae* von The

Independent sieht Deutschland entsprechend „als klaren Gewinner“ unter den Industrienationen.³⁹

Deutschland und Großbritannien vor den gleichen Herausforderungen

Jenseits aller phasenweisen Leistungsunterschiede stehen die britische und die deutsche Volkswirtschaft vor den gleichen Herausforderungen: Wie kann auf die demographische Entwicklung und die Überalterung der jeweiligen Bevölkerung reagiert werden? Wie ist neuen Energie- und Umwelt Risiken zu begegnen, ohne wirtschaftliches Wachstum abzuwürgen? Wie lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft angesichts neuer Konkurrenten in China, Indien oder Osteuropa bewahren? Wie kann der Lebensstandard der eigenen Bevölkerung gesichert werden? Ob sich im Zeitalter der Globalisierung der im Modell Deutschland angelegte langsamere und schrittweise Wandel oder die flexiblere angelsächsische Art als Erfolg versprechender erweisen werden, oder inwieweit beide dauerhaft nebeneinander bestehen können, wird die Zukunft zeigen. Die Polarität und Spiegelbildlichkeit von rheinischem Kapitalismus und angelsächsischem Wirtschaftsmodell sorgen in jedem Fall für politischen und wissenschaftlichen Gesprächsstoff. Von diesem Wettbewerb der Ideen können beide Länder nur profitieren. ■

37 Auf die Folgen einer globalen Finanzmarktkrise für Großbritannien und die Anfälligkeit der britischen Wirtschaft wies die Politikwissenschaftlerin Louise Amoore bereits im Jahr 2000 hin. Das deutsche Wirtschaftssystem kennzeichnete sie als „langsamer“, aber auch als „widerstandsfähiger“ gegenüber globalen Trends; vgl. Louise Amoore, a. a. O., Seite 63.

38 Financial Times vom 10. Juni 2008.

39 The Independent vom 27. April 2008.

Frankreichs Reformagenda: Eine Zwischenbilanz der Politik Nicolas Sarkozys

Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts (dfi), Ludwigsburg

Seit Mai 2007 bekleidet *Nicolas Sarkozy* das mächtige Amt des französischen Staatspräsidenten. Manche Beobachter bezeichnen seinen Regierungsstil als sprunghaft, widersprüchlich und autokratisch. Inwieweit konnte der Präsident seinen im Wahlkampf vollmundig vorgetragenen Reformeifer bereits in die Realität umsetzen?

Ist mit der Wahl von *Nicolas Sarkozy* zum französischen Staatspräsidenten am 6. Mai 2007 eine neue Ära angebrochen? Selten zuvor hat eine Wahl derart im Zeichen der Erneuerung gestanden, und ebenso selten hat ein Präsidentschaftskandidat ein derart umfassendes Paket struktureller Veränderungen formuliert – eine wahre Reformagenda –, mit denen er verkrustete Strukturen und Reformblockaden aufbrechen und damit eine neue Wirtschaftsdynamik auslösen wollte.¹ Entsprechend hochgesteckt waren die Erwartungen im In- und Ausland. *Nicolas Sarkozy* sei „Frankreichs Chance“, titelte der *Economist* schon vor der Wahl, denn „er ist der einzige Kandidat, der genügend Mut hat, sich für den ‚Bruch‘ mit der Vergangenheit einzusetzen, den Frankreich nach zahlreichen düsteren Jahren benötigt.“² Die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) sah in der Wahl vom 6. Mai 2007 „ein Votum für den Aufbruch, für die Bereitschaft zu einem mitunter schmerzhaften Wandel, für die Erkenntnis, dass sich Wettbewerbsfähigkeit nicht durch die Zementierung von Besitzständen erkauften lässt“.³

15 Monate später ist von der Aufbruchstimmung nur noch wenig zu spüren. Schon im Januar 2008 bezeichnete die FAZ den Präsidenten als „Zauderer *Sarkozy*“ und charakterisierte dessen Anspruch, ein Mann der Tat und ein Tabubrecher zu sein, „auf dem Feld der Wirtschaftspolitik (...) zunehmend als Pose. Dahinter steckt ein erstaunliches Maß an Zaudern und Zaghaftheit.“⁴ Auch in Frankreich haben die hohen Erwartungen längst Ernüchterung, wenn nicht harter Kritik Platz ge-

macht. Die Wirtschaftspolitik des Präsidenten ist seit einigen Monaten äußerst unpopulär. Im Juni 2008 wurde sie nur von 28 Prozent der Bevölkerung gutgeheißen, während 67 Prozent eine schlechte Meinung von ihr hatten.⁵ „Der Bruch überzeugt die Franzosen nicht“, titelte das Wirtschaftsblatt *La Tribune* zur Einjahresbilanz.⁶ Auch bei Experten findet der Präsident kaum Gnade: Schon sechs Monate nach seinem Amtsantritt bemängelte das Wirtschaftsmagazin *L'Expansion* den Mangel an Klarheit und „Lesbarkeit“ des neuen wirtschaftspolitischen Kurses, und nach einem Jahr fällt das Urteil noch schärfer aus: „Noch nie waren die Franzosen so deprimiert, und die gefürchtete Wahlkampfmaschine [*Sarkozy*] hat sich in eine Fabrik zur Produktion von Enttäuschung verwandelt.“ Der Ökonom *Christian Saint-Etienne* befindet kurz und bündig: „Man sieht nicht, was wirklich die Wachstumshemmnisse beseitigen könnte.“⁷

Widersprüchliche Erwartungen

Die Ursachen für dieses Wechselbad der Gefühle und Urteile sind vielschichtig. Sie liegen erstens in der Persönlichkeit des Präsidenten: in seinem zumindest in der ersten Phase autokratischen Stil, im überzogenen Erwartungshorizont, den er selbst mit seinen allumfassenden Ankündigungen aufgebaut hat, in seiner Neigung zu irrealen Heilsversprechen – „Ich werde der Präsident der Kaufkraft

1 Vgl. Henrik Uterwedde, Sarkozys Wirtschaftspolitik. Eine Reformagenda à la française?, in: Dokumente Nr. 3/2007, Seiten 10–14.

2 The Economist vom 12. April 2007.

3 Christian Schubert, Frankreich in Aufbruchstimmung, FAZ vom 7. Mai 2007.

4 Christian Schubert, Zauderer Sarkozy, FAZ vom 17. Januar 2008.

5 Zahlen nach dem Barometer zur Wirtschaftspolitik der Wirtschaftszeitung *Les Echos* und *France Inter*, Juni 2008.

6 *La rupture ne convainc pas les Français*, *La Tribune* vom 5. Mai 2008, Seiten 2 f.

7 Vgl. die umfassende Sechsmonatsbilanz „*Sarkozy au-delà des slogans*“ in: *L'Expansion* Nr. 724, November 2007, Seiten 38–72, sowie die Einjahresbilanz unter dem Titel „*L'état d'urgence*“ im selben Blatt, Nr. 730, Mai 2008, Seiten 38–60 (dort auch das Zitat von *Saint-Etienne*).

sein“; „Ich werde das Wachstum abholen“ –, die spätere Enttäuschungen geradezu programmiert haben.

Ein zweites Ursachenbündel liegt in der Schwierigkeit, strukturelle Reformen voranzubringen, die heilige Kühe schlachten und tradierte Besitzstände angreifen. Dabei hat *Sarkozy*, ausgestattet mit zahlreichen Kompetenzen und einer satten parlamentarischen Mehrheit, keine institutionellen Blockaden zu befürchten. Zudem hat er prinzipiell gute Argumente für seine Politik; die Zahl der Gutachten und Sachverständigenberichte, in denen Frankreich Reformbedarf attestiert wird, ist Legion. So formuliert selbst das linke Wirtschaftsmagazin *Alternatives économiques*: „Die Mehrzahl der Ökonomen, ob sie nun der Linken oder der Rechten angehören, sind sich darin einig, dass Frankreichs Wirtschaft nicht an einem Nachfragedefizit leidet (...), sondern an Problemen der Angebotsseite. Mehr als eine Konjunkturbelebung braucht das Land also eine Politik, die die Strukturen der Wirtschaft verändert.“⁸

Das heißt: Um die Chancen für Wachstum, Beschäftigung und Kaufkraft der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern, ist eine Politik notwendig, die kurzfristig das Arbeitsangebot steigert (etwa durch Erhöhung der Beschäftigungsquote), mittelfristig die Güter- und Dienstleistungsmärkte liberalisiert und die überregulierten Arbeitsmärkte reformiert sowie längerfristig zusätzliche Ressourcen für die universitäre Bildung und die Forschung bereitstellt. Die Gesamtheit dieser Reformen, so die Schätzung des angesehenen, dem Premierminister zugeordneten Sachverständigenrats *Conseil d'analyse économique*, könnte das Wachstumspotenzial um einen Prozentpunkt jährlich steigern.⁹

Dennoch finden korporatistische Interessen viele Mittel und Wege, ihre Besitzstände zu verteidigen; zahlreiche Gruppierungen, von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes über die Bauern, Fischer, Kleinhändler, Taxifahrer oder Lastwagenfahrer bis hin zu Schülern und Studenten verfügen über die Fähigkeit zur sozialen Mobilisierung, deren öffentliche Wirkung zu ignorieren sich keine Regierung leisten kann. Dies umso weniger, als die Protestbewegungen oft Verunsicherungen und Ängste gegenüber – als bedrohlich eingestuft – Veränderungen artikulieren, und sie an Werte und

Traditionen appellieren, die in der französischen Gesellschaft weiterhin tief verwurzelt sind: ein „politisches“ Verständnis der Wirtschaft, eine damit zusammenhängende hohe Erwartungshaltung an den Staat und ein vielfach wirksamer Antiliberalismus.¹⁰ Will sie sich nicht in diesem äußerst wirkungsmächtigen Gestrüpp aus korporatistischen Interessen und republikanisch-antiliberalen Ideen verfangen, muss jede Wirtschaftspolitik – und hier liegt ein dritter Grund für die heutige Unzufriedenheit – diesen widersprüchlichen Ängsten, Erwartungen und Werthaltungen Rechnung tragen.

Eine vielschichtige Reformagenda

Deshalb hat *Nicolas Sarkozy* seine Reformagenda mit äußerst unterschiedlichen, ja einander widersprechenden Signalen versehen, die sich nicht auf einen einfachen Nenner bringen lassen.

■ Auf den ersten Blick tragen sie konservativ-liberale Züge: Die angekündigte Senkung der Steuer- und Abgabenlast um vier Prozentpunkte wird mit verteilungspolitischen Akzenten zugunsten der mittleren und vor allem höheren Einkommen verbunden. Die Rückführung der Defizite, der geplante Stellenabbau in der staatlichen Verwaltung und die Sozialstaatsreformen deuten auf einen Abbau der (in Frankreich immer noch sehr bedeutsamen) Rolle des Staates im Wirtschaftsleben hin.

■ Allerdings hat sich, zweitens, *Sarkozy* ausdrücklich gegen eine „Politik des Verzichts“ ausgesprochen, „denn diese führt zu nichts. Man reduziert die Defizite und die Verschuldung nicht durch Verzicht.“ Stattdessen setzte er auf einen Wachstumskurs, der auch auf Nachfrageimpulsen beruhen sollte. Sie sollten vor allem durch eine gründliche Abkehr von der Politik der Arbeitszeitverkürzung, insbesondere der 35-Stunden-Woche, erreicht werden. „Indem man das Arbeitsvolumen ausweitet, erhöht man die Kaufkraft der Beschäftigten, gibt man der Wirtschaft neuen Treibstoff und erreicht man Spielräume, um die Defizite zu reduzieren.“¹¹

8 *Croissance, emploi: Sarkozy peut-il réussir?* *Alternatives économiques* Nr. 263, November 2007, Seite 7.

9 Vgl. zum Beispiel den Bericht zum französischen Wachstumspotenzial *Conseil d'analyse économique: Les leviers de la croissance française*, La Documentation française, Paris 2007.

10 Vgl. dazu Henrik Uterwedde, *Staatsverständnis und Wirtschaftspolitik in Frankreich: Politik zwischen Etatismus und Marktwirtschaft*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 108 (2/2006), Seiten 51–57. Zu den Ängsten vgl. Alain Duhamel, *Les peurs françaises*, Paris 1993, und den Überblick bei Henrik Uterwedde, *Wirtschaftliche Ängste und ihre Hintergründe*, in: *Dokumente* Nr. 1/1998, Seiten 16–23.

11 Zitiert nach Interview in *Le Monde* vom 25. April 2007.

■ In diesem Zusammenhang wird, drittens, ein Voluntarismus deutlich, der glauben machen will, der politische Wille könne die Ökonomie lenken. So hat sich *Sarkozy* im Wahlkampf zur Formel hinreißen lassen, er werde „der Präsident der Kaufkraft“ sein, und kurz nach seiner Wahl erklärt, er werde „das Wachstum nicht abwarten, sondern es abholen“.¹²

■ Viertens sprach er sich unverblümt für direkte staatliche Eingriffe in die Unternehmen aus, wenn es darum gehe, französische Unternehmen zu schützen – ein industriepolitischer Interventionismus, den er schon in seiner Amtszeit als Finanzminister praktiziert hatte.

■ Fünftens trägt der Diskurs *Sarkozys* protektionistische Züge. Unter dem Einfluss seines Sonderberaters *Henri Guaino*, einem notorischen Euro-Skeptiker und Antiliberalen, hat er sich dieses Repertoires an prominenter Stelle wiederholt bedient.¹³ So hat er in seiner ersten öffentlichen Rede am Wahlabend die europäischen Partner beschworen, „die Stimmen der Völker zu hören, die beschützt werden wollen“ und „nicht taub zu sein gegenüber der Wut der Völker, die die Europäische Union nicht als Schutz, sondern als trojanisches Pferd sämtlicher Bedrohungen auffassen, die die Transformationen der Welt mit sich bringen“.¹⁴ Dementsprechend hat er sich für Maßnahmen ausgesprochen, die in Richtung eines Euro-Protektionismus gehen: „Ich werde die ‚Gemeinschaftspräferenz‘ rehabilitieren, das heißt das Recht Europas, seine Produkte, seine Unternehmen, seine Märkte zu schützen, wenn es in seinem Interesse ist, vor allem bei der WTO.“¹⁵

Mit diesem bunten Cocktail, der Anleihen bei gegensätzlichen wirtschaftspolitischen Denkschulen macht, hat *Nicolas Sarkozy* unterschiedlichste Strömungen der französischen Gesellschaft und Wählerschaft zusammenführen wollen: den Willen zur Veränderung ebenso wie die weit verbreitete Skepsis gegenüber der Marktwirtschaft, der „neoliberalen“ EU und der Globalisierung. „*Nicolas Sarkozy?* Das ist ein Etatist, ein Keynesianer, ein ‚Konsumerist‘ und ein Populist“, wird ein Mitstreiter des Präsidenten zitiert. „Aber er ist auch liberal und modernistisch.“¹⁶

Man kann in dieser Ansammlung widersprüchlicher Botschaften auch eine pragmatische Haltung und den Versuch sehen, eine breite politische Mehrheit für die als notwendig erachteten Reformen zu sichern. Die Vielzahl an Reformbaustellen, die *Sarkozy* kurz nach seinem Amtsantritt nahezu gleichzeitig eröffnete, bot in der Tat die Gelegenheit, Angebote an eine Vielzahl von Wählergruppen zu machen: Wohlhabende wie Ärmere, Unternehmer wie Arbeitnehmer, Umweltschützer oder Arbeitslose, Liberale wie Linke oder Konservative. Die Kehrseite war, dass in diesen widerstreitenden Aussagen keine klare Handschrift erkennbar werden konnte, was sich in der Praxis sehr schnell gezeigt hat.

Politik mit Licht und Schatten

Nicolas Sarkozy wollte die Aufbruchstimmung, die mit seiner Wahl verbunden war, nutzen und schnell neue Fakten schaffen. Er öffnete seine Regierung für linke Politiker – die allerdings in der Regel auf Distanz zur Sozialistischen Partei gegangen waren – und brachte in geradezu atemberaubender Weise zahlreiche Reformvorhaben gleichzeitig auf den Weg.

Dabei setzte er zunächst einen Akzent in der Nachfragepolitik, um Impulse für Wachstum, Einkommen und Beschäftigung zu geben, während die Politik der Strukturreformen in einem zweiten Schritt folgen sollte. So wurde im Sommer 2007 ein Gesetz mit dem vielversprechenden Namen „Arbeit, Beschäftigung, Kaufkraft“ verabschiedet, das ein Steuerpaket mit einem Volumen von insgesamt knapp 15 Milliarden Euro beinhaltete. Es enthielt eine Reihe von Steuersenkungen im Bereich der Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuer, die vor allem obere Einkommensgruppen betraf, für die zusätzlich eine absolute Obergrenze der Gesamtbesteuerung eingeführt wurde. Darüber hinaus wurde ein erster Schritt zur Aufweichung der 35-Stunden-Woche getan, indem Überstunden nicht nur erleichtert, sondern mit Zuschlägen versehen sowie steuer- und abgabenfrei gestellt wurden (getreu der Devise *Sarkozys*: „Mehr arbeiten, um mehr zu verdienen“) – ein für die Staatskasse teures Unternehmen, das auf Jahresbasis gerechnet fünf bis sechs Milliarden Euro kostet.

Sarkozys Ziel, mit diesen Maßnahmen einen „Vertrauensschock“ und eine neue Wirtschaftsdynamik auszulösen, erwies sich bald als nicht erreichbar. Zum einen verschlechterten sich die Konjunktur

12 Dernières Nouvelles d'Alsace vom 6. September 2007.

13 Vgl. dazu Christian Schubert, Die Euro-Skeptiker hinter Nicolas Sarkozy, FAZ vom 18. September 2007, Seite 12.

14 Zitiert nach Le Monde vom 8. Mai 2007.

15 Interview in Le Monde vom 25. April 2007.

16 Zitiert von Jean-François Péresse, Une voie hybride pour la politique économique, Les Echos vom 6. Mai 2008.

und die internationalen Wirtschaftsdaten; zum anderen wurde das Grundprinzip des Steuerpakets – eine nachfrageinduzierte Wachstumsstimulierung – von den meisten Experten als fragwürdig, wenn nicht illusionär eingestuft, umso mehr, als in erster Linie Wohlhabende betroffen waren und der erhoffte Einkommenseffekt durch vermehrte Überstunden sehr begrenzt blieb. Als ökonomisch ineffizienter und in seinen Verteilungswirkungen fragwürdiger „Keynesianismus für die Reichen“ ist dieses Programm zu Recht verspottet worden.¹⁷ Dazu kommt, dass für diesen fragwürdigen Start die gesamten verfügbaren Margen des Staatshaushalts verbraucht wurden. Das Geld, so die einhellige Meinung führender Ökonomen, hätte besser ausgegeben werden können, zum Beispiel für strukturelle Reformen oder angebotspolitische Maßnahmen. Der Abbau der Staatsverschuldung ist derweil in weite Ferne gerückt; Frankreich wird Mühe haben, die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erfüllen.

Mehr Erfolg hatte der Präsident mit der Teilreform der Rentenversicherung. Hier wurden die sehr günstigen Sonderregelungen abgeschafft, die Angehörigen einiger Bereiche des öffentlichen Sektors einen frühzeitigen Renteneintritt ermöglichen, teilweise bereits mit 55 Jahren. Diese Reform, die 1,6 Millionen Personen im öffentlichen Sektor betraf, löste eine Protest- und Streikwelle aus. Sie wurde zur ersten Kraft- und Bewährungsprobe für den Reformwillen der Regierung. Die Regierung setzte ihren Kurs aber durch, wenn auch auf Kosten großzügiger Konzessionen an die betroffenen Berufsgruppen. In der Krankenversicherung wurden, um ein für 2007 drohendes Defizit in Höhe von 11,7 Milliarden Euro abzuwenden, klassische Sparmaßnahmen beschlossen: Selbstbeteiligungen bei Medikamenten und beim Krankentransport, vollständige Umstellung der Krankenhausfinanzierung auf Fallpauschalen. Fallen gelassen wurde indessen die ursprünglich geplante ehrgeizige Finanzierungsreform der Sozialversicherung: Die Erhöhung der Mehrwertsteuer um vier Punkte sollte eine deutliche Senkung der Sozialbeiträge und damit eine Senkung der Lohnnebenkosten ermöglichen, stieß aber auf eine breite Ablehnungsfront in der Öffentlichkeit und bei Verbänden; sie wäre ohnehin wegen des schon sehr hohen Mehrwertsteuersatzes problematisch gewesen.

¹⁷ Vgl. die Kritik einer Gruppe von hohen Beamten, die unter sozialistischen Ministern Spitzenpositionen eingenommen hatten: „Les trois péchés de Sarkozy“, in: *Le Nouvel Observateur* Nr. 2268, 24.–30. April 2008, Seite 26.

Zaghafte Reformen des Arbeitsmarktes

Was die Arbeitsmarktreform angeht, so ist die bisherige Politik hinter den Ankündigungen und Erwartungen zurückgeblieben. Zum einen ist die Modernisierung der Arbeitslosenverwaltung in Gang gesetzt worden. Die bisherige nationale Arbeitsagentur (Agence nationale pour l'emploi) und die Arbeitslosenkassen (UNEDIC) wurden fusioniert, um eine einheitliche, aktivere und effizientere Betreuung und Vermittlung der Arbeitssuchenden zu gewährleisten und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von neun auf drei Monate zu senken.

Von hohem Symbolwert für die Regierung ist die Aufweichung der – 1998 von der Linksregierung *Lionel Jospin* eingeführten – 35-Stunden-Woche. Allerdings wurde nicht an der legalen Wochenarbeitszeit von 35 Stunden gerüttelt, die die Norm bleibt; die Flexibilität wird über großzügigere Überstundenregelungen angestrebt, die allerdings recht kostspielig sind. Nachdem schon 2003 der Rahmen möglicher Überstunden ausgeweitet worden war, setzte die Regierung im Juni 2008 eine weitere Flexibilisierung durch. Nunmehr kann die Zahl der Überstunden durch Unternehmensvereinbarungen freier ausgehandelt werden. In der Realität hat sich für die Unternehmen dadurch wenig geändert, weil viele von ihnen schon von der 1998 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, über Jahresarbeitszeitkonten ihren Arbeitskräfteinsatz zu flexibilisieren.

Einen klaren Rückzieher hat *Sarkozy* vorerst in Sachen Arbeitsrecht gemacht. Ursprünglich wollte er die bestehenden acht unterschiedlichen Typen von Arbeitsverträgen in einen einheitlichen Arbeitsvertrag (*contrat de travail unique*) überführen, der grundsätzlich unbefristet sein, dafür aber den Kündigungsschutz modifizieren und flexiblere Möglichkeiten der Vertragsauflösung bieten sollte. Angesichts der negativen Einstellung der konsultierten Sozialpartner verzichtete die Regierung auf dieses Vorhaben. Stattdessen führte sie eine von den Sozialpartnern gutgeheißene Neuerung ein, die eine einvernehmliche Auflösung des Arbeitsvertrags ermöglicht und damit das starre Kündigungsschutzrecht jedenfalls in diesem Falle flexibler gestaltet. Insgesamt aber geht die Regierung im sensiblen Feld der Arbeitsmarktpolitik äußerst vorsichtig vor. Das dänische Vorbild der „flexsecurity“ ist parteiübergreifend in aller Munde, die Praxis indessen ist davon meilenweit entfernt.

Natürlich durfte in *Sarkozys* Ankündigungskatalog ein Bekenntnis zur „Lissabon-Strategie“ nicht fehlen, in der es um mehr Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation sowie um ein innovationsfreundlicheres Klima geht. Frankreich hat einen deutlichen Rückstand in Bezug auf das vereinbarte Ziel, mindestens drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung aufzuwenden, wobei vor allem die Ausgaben im Unternehmenssektor mit 1,32 Prozent (Deutschland: 1,7 Prozent) zu gering und seit 1995 sogar rückläufig sind. Eine erste, sehr erfolgreiche Maßnahme waren die Vereinfachung und deutliche Erhöhung der steuerlichen Förderung der Unternehmensforschung (*crédit impôt recherche*), deren durchschnittliche Fördersumme für mittelständische Firmen um das 2,4-fache und für größere Unternehmen um das 5-fache steigen soll.

Auch der Einstieg in die Universitätsreform, eines der ersten Gesetze der neuen Regierung, ist vielversprechend. Die Autonomie der Universitäten wurde erhöht und die Stellung der Universitätsleitungen aufgewertet. Zusätzlich hat die Regierung Milliarden Euro für eine Art Exzellenzinitiative bereitgestellt, deren Finanzierung durch die Erlöse einer Teilprivatisierung des Energiekonzerns *Electricité de France (EDF)* erfolgen soll. Ihr Ziel ist, über den Weg eines Ausschreibungswettbewerbs zehn universitäre Forschungspole, in denen sich verschiedene Hochschulen und Forschungseinrichtungen vor Ort zusammenschließen, von internationalem Rang entstehen zu lassen.

Beschwerlicher Weg zu mehr Wettbewerb

Besonders mager fällt die bisherige Bilanz in Bezug auf das Versprechen aus, verkrustete Strukturen, Korporatismen und Privilegien abzubauen, die nach Ansicht *Sarkozys* – hier ist er im Einklang mit den meisten Experten – das französische Wachstum hemmen. Auf diesem Feld ist – aus Rücksichtnahme auf zahlreiche dem Präsidenten nahe stehende Wählergruppen – so gut wie nichts geschehen. Im Januar 2008 wurde ein viel beachteter, von *Sarkozy* in Auftrag gegebener Expertenbericht einer Arbeitsgruppe veröffentlicht, die den Titel „Kommission für die Befreiung des Wachstums“ trug und deren Vorsitzender *Jacques Attali*, der einstige Vertraute des sozialistischen Präsidenten *François Mitterrand*, war.¹⁸ Der Bericht zählt die Probleme der französischen Wirtschaft auf und benennt die Schlüsselfaktoren, um das Wachstumspotenzial des Landes zu stärken: eine bessere Mobilisierung der Erwerbstätigen (das

heißt eine höhere Erwerbsbeteiligung und ein höheres Arbeitsvolumen je Beschäftigten), Investitionen in Wissen und Innovation, ein effektiverer Wettbewerb in zahlreichen von Privilegien und Korporatismen geprägten Bereichen, ein Finanzsystem, das den Standort Frankreich für Investoren attraktiver macht, und schließlich eine konsequente Öffnung der Wirtschaft nach außen. Ausgehend von diesen allgemeinen Leitlinien werden 316 konkrete, teilweise sehr weitgehende Maßnahmen und Reformen vorgeschlagen.

Aber während der Präsident die Ergebnisse der Kommission lobte – „Was Sie vorschlugen, werden wir verwirklichen“, erklärte er anlässlich der Übergabe des Berichts am 23. Januar 2008 –, formierte sich schon starker politischer Widerstand. Gerade weil der Bericht zahlreiche Privilegien und Tabus anspricht und sich für mehr Wettbewerb in bislang geschützten Sektoren stark macht, hat sich bereits eine Phalanx betroffener Interessenvertreter lautstark zu Wort gemeldet, die auch ein Echo bei der Mehrheitspartei UMP finden. „Man wird mit einem Sperrfeuer der Interessengruppen rechnen müssen, die im Namen einflussreicher politischer und ökonomischer Interessen handeln“, prognostiziert das Wirtschaftsblatt *La Tribune*: „Taxifahrer, Notare, Apotheker, Vertreter der Departements, Lehrende und Forscher (...), Einzelhändler, Verwaltungen... die Liste derjenigen, die den Attali-Bericht am liebsten ganz hinten in einer Schublade verschwinden sehen würden, ist lang.“

Immerhin hat die Regierung im Juli 2008 ein „Gesetz zur Modernisierung der Wirtschaft“ auf den Weg gebracht, das neben anderen Zielen – weniger Bürokratie für Firmengründer und Unternehmen, Attraktivität des Wirtschaftsstandorts für Investoren und Manager, verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen – einen verstärkten Wettbewerb auf seine Fahnen geschrieben hat. Mehr Wachstum und mehr Einkommen durch mehr Konkurrenz, so lautet die Devise. Das Gesetz hat vor allem den Einzelhandel im Visier, wo eine Reihe von Maßnahmen die Ansiedlung neuer Supermärkte erleichtern und mehr Preiskonkurrenz ermöglichen soll. Außerdem ist die Schaffung einer mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteten Wettbewerbsbehörde geplant. Aber auch hier wird die Regierung Widerstände überwinden müssen, um mehr Wettbewerb zu erreichen. Das

18 Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali, 300 décisions pour changer la France, La Documentation française, Paris 2008. Für einen Überblick vgl. Henrik Uterwedde, Masterplan für die Reformpolitik? Der Attali-Bericht scheidet die Geister, in: Dokumente Nr. 2/2008, Seiten 5–8.

Beispiel des Taxigewerbes, in dem die Konkurrenz unter anderem durch eine sehr restriktive Vergabe von Lizenzen stark eingeschränkt wird, ist vielsagend: Schon 1960 hatte der Armand-Rueff-Bericht zur Modernisierung der französischen Wirtschaft¹⁹ eine Öffnung angemahnt – ohne Erfolg, weswegen dieselbe Forderung knapp fünfzig Jahre später im Attali-Bericht wieder auftaucht. Der Präsident, der wie kein anderer ein Aufbrechen verkrusteter Strukturen versprochen hat, wird deutlich mehr politischen Mut zeigen müssen als bisher, um seinem hochgesteckten Anspruch gerecht werden zu können.

Ansätze zur Staatsreform

Eine andere Baustelle, die Staats- und Verwaltungsreform, ist seit 1988 auf der Tagesordnung. Frankreich hat mit 53,7 Prozent eine der höchsten Staatsquoten in Europa. Sie wird nur von Schweden mit 56,3 Prozent übertroffen. Seit 1982 ist die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten um 24 Prozent gestiegen – doppelt so stark wie die Beschäftigung insgesamt. Nimmt man die staatlichen Unternehmen hinzu, so arbeitet mehr als jeder fünfte Franzose im öffentlichen Sektor.²⁰ Die dadurch verursachten Kosten haben die Staatsverschuldung kräftig steigen lassen. Dies wird angesichts der Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, des demographischen Wandels und dringender neuer Prioritäten der öffentlichen Politik zunehmend zum Problem – umso mehr, als dem hohen finanziellen Aufwand kein entsprechendes Leistungsvermögen der öffentlichen Verwaltungen gegenübersteht. Während Wirtschaft und Gesellschaft sich in den vergangenen Jahrzehnten modernisiert hätten, sei eine entsprechende Staatsreform versäumt worden, urteilte eine viel beachtete Publikation im Jahr 2000: „Im europäischen Wettbewerb ist dies unser letztes und vielleicht unser schwerstes Handicap.“²¹

Hier setzt nun *Nicolas Sarkozy* mit einer doppelten Aktion an: Zum einen will er den bevorstehenden Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins Rentenalter

nutzen, um den Staatsapparat zu verschlanken. In den kommenden Jahren soll nur jeder zweite altersbedingt frei werdende Arbeitsplatz im Staatsdienst wieder besetzt werden. Zum anderen hat er eine umfassende, auf höchster Ebene gesteuerte und mit straffem Zeitplan versehene kritische Bestandsaufnahme der öffentlichen Verwaltungen, ihrer Aufgaben, Organisations- und Interventionsformen in Gang gesetzt. Erklärtes Ziel ist es, die Verwaltungen besser an die Bedürfnisse der Bürger anzupassen und Einsparungen zu erreichen, um neue Spielräume für prioritäre Politikfelder zu gewinnen. 26 Evaluierungskommissionen wurden eingesetzt, die die wichtigsten Ministerien und ressortübergreifenden Politiken, aber auch das Verhältnis zwischen Staatsverwaltung und Gebietskörperschaften unter die Lupe genommen haben.

Ein eigens gebildeter Rat für die Modernisierung von Staat und Verwaltung hat im Dezember 2007 sowie im April und im Juni 2008 eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen beschlossen, die nunmehr in ein Programmgesetz eingebracht und in den kommenden Jahren bis 2012 umgesetzt werden sollen. Es ist noch zu früh abzuschätzen, wie weit diese Verwaltungsreform tragen wird und ob sie die angestrebten jährlichen Einsparungen in Höhe von fünf Milliarden Euro erreichen kann. Widerstand seitens der – im öffentlichen Dienst stark organisierten – Gewerkschaften ist gewiss, obwohl die Regierung einen Teil der aus der Nichtwiederbesetzung von Stellen eingesparten Mittel für Gehaltsaufbesserungen der Beamten verwenden will.²²

Dass Präsident *Sarkozy* ein dynamischer, aber auch unbequemer Partner für Deutschland und die übrigen EU-Staaten sein würde, zeichnete sich schon in den ersten öffentlichen Erklärungen ab. *Sarkozy* hat denn auch eine Reihe von Initiativen ergriffen, die in Berlin auf Zurückhaltung, wenn nicht auf Ablehnung stießen. In Erinnerung ist noch seine Selbst-Einladung in den Kreis der EU-Finanzminister im Sommer 2007, wo er persönlich seine Politik erläuterte, die von seinem Vorgänger versprochene Rückführung der Neuverschuldung erst später realisieren zu wollen. Dies führte zu einem verbalen Zusammenstoß mit Finanzminister *Peer Steinbrück* und anderen Ministerkollegen.

19 Louis Armand/Jacques Rueff, Rapport du Comité pour la suppression des obstacles à l'expansion économique, Paris 1960. Das von General de Gaulle nach seiner Amtsübernahme 1958 eingesetzte Rueff-Armand-Komitee, das eine grundlegende Sanierung und Modernisierung der Wirtschaft anstoßen sollte, diente Sarkozy als Vorbild für die Attali-Kommission.

20 Vgl. Philippe Raynaud, L'emploi public est tiré par la fonction publique, in: Economie et statistique Nr. 369–370, 2003, Seiten 75–92.

21 Roger Fauroux/Bernard Spitz (Hrsg.), Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique, Paris 2000, Seite 27.

22 Vgl. dazu Michel Le Clainche, Le point sur la révision générale des politiques publiques: premières annonces, in: Revue française d'administration publique Nr. 125, Seiten 197–200. Auf der Internetseite der Regierung (www.rgpp.modernisation.gouv.fr) finden sich politische Reden und Grundsatzbeschlüsse sowie zahlreiche Dokumente der verschiedenen Evaluierungskommissionen.

Ein rotes Tuch ist – nicht nur für *Sarkozy* – die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB), die als zu einseitig stabilitätsorientiert und zu selbstherrlich angeprangert wird. Im Grunde hat *Sarkozy* wie andere französische Politiker, die einem politischen Verständnis der Wirtschaft anhängen, bis heute nicht akzeptiert, dass die EZB über die Geldpolitik wesentliche Entscheidungsbefugnisse in völliger Unabhängigkeit treffen kann. So erleben gegenwärtig alte französische Pläne für eine „europäische Wirtschaftsregierung“ eine erneute Renaissance: *Sarkozy* hat nach Pressemeldungen im Juli 2008 einen Dreipunkteplan erarbeitet, nach dem die EZB künftig ihre Beratungsprotokolle veröffentlichen muss sowie ein ständiges Sekretariat der Finanzminister der Eurozone geschaffen und ein intensiverer Kontakt zwischen den Ministern und der EZB etabliert werden soll. Damit soll eine bessere Abstimmung zwischen Geld- und Fiskalpolitik erreicht, aber auch ein politisches Gegengewicht zur EZB geschaffen werden.²³

Sarkozy steht ferner für einen industriepolitischen Wirtschaftspatriotismus, der den Schutz französischer Großunternehmen vor ausländischen Übernahmen anstrebt. Schon als Finanzminister hatte er sich 2004 durch interventionistische Aktionen hervorgetan, etwa die mit politischem Druck bewirkte Zusammenarbeit des ursprünglich deutsch-französischen privaten Chemiekonzerns Aventis mit der französischen Sanofi-Gruppe oder die Abwehr von Siemens, das beim angeschlagenen französischen Vorzeigekonzern Alstom einsteigen wollte. Derartige Aktionen finden in Frankreich überwiegend Beifall. So schwärmte der damalige Vorsitzende des Unternehmensverbandes *Medef*, *Sarkozy* sei „der *Zidane* der Wirtschaftspolitik, ein Torjäger, der Aufschwung bringt und der sich bei Aventis und Alstom überaus erfolgreich geschlagen hat“.²⁴ Mit ähnlicher Verve hat *Sarkozy* als Präsident den Zusammenschluss der (staatlichen) GDF und der (privaten) Suez zu einem großen französischen Gaskonzern betrieben und dabei

die drohende Übernahme von Suez durch die italienische Enel-Gruppe verhindert.

In der Außenhandelspolitik hat sich die französische Regierung in der laufenden WTO-Verhandlungsrunde mit einer harten Position profiliert, die sich Zugeständnissen im Agrarhandel weitgehend verweigert. Im Kern sind alle diese Politikansätze und Forderungen nicht neu, werden sie doch seit Jahren erhoben.²⁵ Sie erfahren allerdings mit dem dynamischen neuen Präsidenten eine Zuspitzung und eine neue politische Qualität.

Die vorläufige Bilanz weist Licht und Schatten auf. *Sarkozy* hat eine Reihe von Reformimpulsen gegeben, in manchen Fällen aber auch bislang nur wenig Mut zu Veränderungen bewiesen. Zudem sind Fehlentscheidungen nicht ausgeblieben. Vor allem aber ist der Präsident Opfer einer eigenen, oft völlig überzogenen Ankündigungspolitik, seines oft autokratischen Regierungsstils und manchmal auch atemberaubender Kehrtwenden, was fast zwangsläufig Enttäuschungen und Kritik hervorruft. Wer zum Beispiel während des Wahlkampfes und zu Beginn seiner Regierungszeit den – gewollten – Eindruck erweckt, als könne die Politik neue Einkommen verteilen, um dann nach wenigen Monaten den Franzosen brüsk zu erklären, die öffentlichen Kassen seien leer, trägt nicht gerade zur Glaubwürdigkeit der eigenen Politik bei.

Dennoch: *Nicolas Sarkozy* verdient weder die enthusiastischen Vorschusslorbeeren noch die teilweise hämischen und überzogenen Kritiken, die ihm in Frankreich und hierzulande entgegengebracht worden sind. Frankreichs Partner haben Interesse daran, dass der Präsident die wirtschaftliche Erneuerung Frankreichs erfolgreich vorantreibt. Dass derartige Prozesse schwierig sind, Widerstände produzieren und mit Fehlern behaftet sind, haben auch die deutschen Erfahrungen der Agenda 2010 gezeigt, ebenso, dass Reformen ohne gesellschaftliche Akzeptanz auf Dauer nicht bestehen können. ■

23 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 22. Juli 2008.

24 Zitiert nach Michael Mönninger, Der Zidane der französischen Wirtschaftspolitik, Die Zeit Nr. 26/2004.

25 Vgl. dazu Henrik Uterwedde, Frankreichs Vision vom Wirtschafts- und Sozialraum Europa, in: Dokumente Nr. 4/2000, Seiten 292–298.

Chinas Währungspolitik: Die Internationalisierung des Renminbi will gut überlegt sein

Prof. Dr. Wolfgang Klenner

Fakultät für Ostasienwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum

Trotz des gesetzlichen Verbots wird Chinas Währung – der Renminbi – zunehmend auch außerhalb der Landesgrenzen verwendet. Vor allem für Chinas Wirtschaftspartner wird die Währung immer attraktiver. Die chinesische Regierung hat somit nicht mehr die Wahl zwischen einer strikten Binnenwährung und einer internationalisierten Währung. Vielmehr steht zur Debatte, wie und wann der Kapitalverkehr liberalisiert werden sollte.

Rechtlich gesehen ist Chinas Währung, der Renminbi, ausschließlich eine Binnenwährung. Es besteht Handelskonvertibilität, aber keine Kapitalkonvertibilität. Ausländer dürfen die Währung weder als Zahlungsmittel noch als Wertaufbewahrungsmittel außerhalb Chinas halten. Dies sind die Bestimmungen, die Realität sieht jedoch anders aus: Der Renminbi wurde schrittweise in Chinas Nachbarländern als Tauschwährung akzeptiert. Inzwischen zirkulieren erhebliche Renminbi-Bestände in den Grenzregionen Vietnams, Burmas und Russlands, in Laos, Kambodscha, Thailand, Malaysia und Indonesien sowie in Hongkong und Macao.¹ Es handelt sich dabei allerdings nur um Bargeld. Insofern erfüllt der Renminbi im Wesentlichen die Funktion eines Zahlungsmittels.

Für Chinas Nachbarländer und sonstige Wirtschaftspartner könnte es wichtig sein, sich mit möglichen Szenarien für den Weg des Renminbi hin zu einer stärker international ausgerichteten Währung auseinanderzusetzen. Besonders für Länder, deren Exporte nach China einen großen Anteil an den Gesamtexporten ausmachen, könnten Änderungen im Status der chinesischen Währung von Bedeutung sein. Falls etwa anzunehmen ist, dass sein Außenwert in Zukunft zunehmen wird, wäre der Renminbi als Anlagewährung in Betracht zu ziehen. Eine solche Annahme scheint realistisch angesichts der vermutlich weiter wachsenden Exportstärke Chinas sowie vor dem Hintergrund der positiven Entwicklung des Außenwerts des Yen und des Won in vergleichbaren Entwicklungsphasen Japans und Südkoreas.

Der Renminbi wird attraktiver

Chinas Währung hat viele Wege gefunden, ins Ausland und wieder zurück zu fließen, trotz aller Kontrollen von ausländischen Direktinvestitionen, Auslandskrediten, Portfolio-Investitionen und sonstigen in der Kapitalbilanz erfassten Transaktionen. Vor etwas mehr als einem Jahrzehnt, als Chinas Geschäftsleute eine Abwertung erwarteten, wurden mehrere Milliarden Renminbi aus China exportiert. Seit einem knappen Jahrzehnt fließt internationales Kapital nach China, weil eine Aufwertung der Währung erwartet wird. Zudem wurde chinesisches Kapital illegal aus China transferiert und als „ausländische Direktinvestition“ in China wieder angelegt, weil durch Auslandskapital finanzierten Projekten bessere Investitionsbedingungen geboten wurden als inländischen Investitionen. Weiterhin sind vermutlich mehrere hundert Milliarden US-Dollar über Chinas Grenzen transferiert worden, indem Import- und Exportrechnungen gefälscht und Dreiecksgeschäfte für Kreditgeschäfte arrangiert wurden.²

All dies sind Indizien für die begrenzte Fähigkeit chinesischer Währungsbehörden, Geld- und Kapitalkontrollen durchzuführen, aber auch für die internationale Attraktivität der chinesischen Währung. Die Attraktivität hängt mit den Wirtschaftsleistungen des Landes und mit den vorteilhaften Wirtschaftsstrukturen zusammen. Die Währungsreserven sind die höchsten in der Welt und nehmen jeden Monat enorm zu. Der Anteil der chinesischen Volkswirtschaft am Weltbruttoinlandsprodukt beläuft sich bereits auf rund fünf Prozent,

¹ Vgl. Jing Li, Regionalization of the RMB and China's Capital Account Liberalization, in: China & World Economy, Volume 12, No 2, Institute of World Economics and Politics & Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 2004.

² Vgl. Wolfgang Klenner, Chinas Finanz- und Währungspolitik nach der Asienkrise – Bilanz und Perspektiven der Reformpolitik, Stuttgart 2006.

und wegen des Fortschritts auch im High-Tech-Sektor wurde China inzwischen eine der dynamischsten Regionen der Weltwirtschaft. Die meisten Beobachter sind der Auffassung, dass die Bedeutung Chinas in dieser Hinsicht noch zunehmen wird.

Chinas Image hat sich geändert

Die Situation der chinesischen Staatsunternehmen hat sich ebenfalls geändert: Petrochina, Chinamobile, die Industrial and Commercial Bank und Sinopec zählen zu den weltweit größten Firmen, auch wenn sich aufgrund von Turbulenzen an der chinesischen Börse ihr Wert kürzlich verringerte. Größe allein ist nicht ausschlaggebend, vor allem nicht, wenn sie auf der Basis der stark schwankenden chinesischen Aktienkurse ermittelt wird. Aber es gibt eine zunehmende Zahl chinesischer Staatsbetriebe, die weltweit tätig sind oder sich auf die Erschließung des Weltmarktes vorbereiten. Sie wirtschaften gut, sogar auf umkämpften Märkten wie dem Automobil-, Stahl-, Elektronik- und Schiffsbausektor.³ Die Zeit scheint vorbei zu sein, in der Staatsfirmen in erster Linie das staatliche Budget belasteten. Viele erwirtschaften hohe Gewinne und haben dazu beigetragen, dass der Staatssektor inzwischen einen erheblichen Vermögenswert darstellt – eine Entwicklung, die noch vor 15 Jahren unvorstellbar gewesen wäre.

China hat eine weitere Schwäche überwunden, indem es das Ausmaß konjunktureller Schwankungen reduzieren konnte. Inzwischen kontrolliert der Staat die Volkswirtschaft mithilfe moderner Instrumente der Geldpolitik, wie der Diskontsatz-, der Offenmarkt- und der Mindestreservpolitik. Dies führte dazu, dass China ein neues Image in der europäischen Geschäftswelt erhielt. Manche Beobachter erwarten sogar, dass das Land dazu beitragen wird, die negativen Auswirkungen der amerikanischen Kreditkrise abzumildern. Wenig Zweifel besteht daran, dass Chinas Exporte und Importe von der amerikanischen Krise beeinträchtigt werden. Das Land wird aber wegen seiner starken Wirtschaft, der guten Haushaltslage und – was noch vor Kurzem als Schwäche angesehen wurde – seines staatlich regulierten Finanzsystems für fähig gehalten, die derzeitigen weltwirtschaftlichen Turbulenzen zu glätten. Dieses positive Image hat sich wegen der fast zweistelligen Inflationsrate etwas verschlechtert. Chinas Situation ist aber wesentlich besser als die

vieler seiner Nachbarländer und nicht wesentlich schlechter als die der Europäischen Union (EU), wo die Inflationsrate über vier Prozent beträgt, die Wachstumsrate des Sozialproduktes aber nur ein Viertel des chinesischen Wertes erreicht.

Weniger optimistisch wird Chinas Wirtschaftssystem eingeschätzt. Dies kam zum Ausdruck, als sich zunächst die USA und später die EU weigerten, China den Status einer Marktwirtschaft einzuräumen. Zwar wurde anerkannt, dass private Firmen und Marktmechanismen eine immer wichtigere Rolle einnehmen und Chinas Volkswirtschaft dominieren. Aber es gab viele Gründe, Chinas Antrag auf Anerkennung als Marktwirtschaft abschlägig zu beurteilen. Der Hauptgrund war, dass die Finanzangelegenheiten der Staatsfirmen vom Staat kontrolliert werden und Staatsfirmen den größten Anteil an den Krediten der vom Staat kontrollierten Banken erhalten. Private Firmen, die wesentlich zum Anstieg der volkswirtschaftlichen Produktivität beitragen, haben nur begrenzt Zugang zum staatlichen Finanzsystem. Diese Situation wird von manchen Beobachtern als „Steinzeit“ einer Marktwirtschaft bezeichnet.

Ist eine zusätzliche Weltwährung nötig?

Die Frage, ob die Weltwirtschaft an einem stärker internationalisierten Renminbi oder sogar am Renminbi als weitere Weltwährung Bedarf hat, wäre vor nur wenigen Jahren verneint worden. In diesem Zusammenhang hätte man auf die wenig positiven Erfahrungen Japans verweisen können, das während des sogenannten Big Bang Anstrengungen unternahm, aus dem Yen eine international stärker nachgefragte Währung zu machen. Gleichwohl hat der Yen bis heute seine internationale Position nicht wesentlich verfestigen können.

Allerdings wird argumentiert, dass im Währungsbereich Umschichtungen wegen der gegenwärtigen, wohl anhaltenden Probleme der USA zu erwarten seien. Der internationale Status des Dollars könnte geschwächt werden, und der Dollar könnte seine Rolle als wichtigste Weltwährung verlieren. Stattdessen könnten Zentralbanken und Unternehmen mehr Euro, Yen, Pfund und Schweizer Franken für ihre Transaktionen und zur Reservhaltung nutzen. Die Länder, die intensive Handelsbeziehungen mit China haben, könnten daran interessiert sein, den Renminbi als Zahlungsmittel und als Reservewährung zu nutzen – unter der Voraussetzung, dass China den Umlauf seiner Währung im Ausland legalisiert.

³ Vgl. Geoff Dyer/Richard McGregor, China's champions – why state ownership is no longer proving a dead hand, in: Financial Times vom 17. März 2008.

Entgegen solcher Erwartungen wurde der Einsatz des Dollars als internationale Währung kaum beeinträchtigt. Die Probleme der amerikanischen Wirtschaft und die Verluste derjenigen, die auf den Dollar als Reservewährung setzen, sind schon seit Langem bekannt. Dennoch beläuft sich der Anteil des Dollars an den durchschnittlichen täglichen Devisentransaktionen auf fast 90 Prozent. Exportgüter wie Öl, Zucker, Weizen und Palmöl werden in Dollar abgerechnet. Sogar die Länder, deren Exporte in die USA nur einen kleinen Teil ihrer Exporte ausmachen, verwenden den Dollar. Darüber hinaus werden nahezu zwei Drittel aller Zentralbankreserven in Dollar gehalten. Die Alternativen haben ihren Status als Weltwährung nicht verbessern können. Die internationale Rolle des Yen hat in einzelnen Bereichen abgenommen, und der Euro konnte insofern nicht seine Rolle als Reservewährung der Zentralbanken ausbauen, als sein Anteil immer noch unter den addierten Anteilen der Vorgängervährungen vor seiner Einführung im Jahr 1999 liegt.⁴ Vor dem Hintergrund ist schwer vorstellbar, dass die Weltwirtschaft den Renminbi als weitere internationale Währung benötigen könnte.

Die Dominanz des Dollars könnte jedoch Ergebnis der Inflexibilität des Weltwährungssystems sein. Der Umbau der auf dem Dollar basierenden komplexen Finanzarchitektur könnte hohe Kosten verursachen. Genauer: Der Aufwand, das gegenwärtige System in eine neue Währungsordnung zu transformieren, könnte als zu hoch angesehen werden. Zu den Kosten gehören zum Beispiel der Wertverlust der Dollarreserven überall in der Welt, vor allem der Zentralbanken Japans, Chinas und Singapurs. Insofern könnte eine schrittweise Umstrukturierung des Weltwährungssystems weg vom Dollar erwartet werden, sobald die Kosten seiner Beibehaltung als wichtigste Währung höher werden als die Transformationskosten. In dem Fall wäre vorstellbar, dass Regierungen und Unternehmen solcher Länder, die intensive geschäftliche Beziehungen mit China haben, an einem Wechsel nicht nur hin zu den existierenden Währungsalternativen, sondern hin zum Renminbi interessiert sind.

Risiken eines internationalen Renminbi

Seit Beginn der Wirtschaftsreformen waren die Kapitalkontrollen in China nie besonders effektiv. Die Internationalisierung des Renminbi ist bereits

⁴ Vgl. Craig Karmin/Joanne Slater, Dollar's Dive Deepens as Oil Soars. Power of Greenback Faces Severe Test, But No Rivals Loom, in: The Wall Street Journal vom 29. Februar 2008.

ein Faktum. Chinas Regierung ist daher kaum mit der Frage konfrontiert, ob sie die Kapitalkontrollen verstärken oder ob sie eine sorgfältig koordinierte Liberalisierung der Kapitalbilanz vornehmen soll. Zur Debatte steht vielmehr, ob zu erwarten ist, dass entsprechende Liberalisierungsmaßnahmen bald ergriffen und welche Schritte dies konkret sein werden.

In diesem Zusammenhang sind die Vorteile und Risiken für ein Land, das eine internationale Währung stellt, von Bedeutung. Zu den Vorteilen zählen das Erzielen von Seignorage-Einkommen, die Reduzierung von Wechselkursrisiken und damit auch von Transaktionskosten, wenn internationalen Transaktionen die eigene Währung zugrunde gelegt wird, sowie die Möglichkeit, im Ausland Kredite in eigener Währung aufzunehmen. China bräuchte sich nicht dem Risiko steigender Schulden auszusetzen, falls seine Währung im Vergleich zu anderen internationalen Währungen abgewertet werden sollte – ein Problem, mit dem Thailand und andere asiatische Volkswirtschaften, deren Schulden in Dollar notiert waren, während der Finanzkrise konfrontiert waren. Weitere Vorteile wären die leichtere wirtschaftliche Integration Chinas mit solchen Ländern, die den Renminbi als Austauschmittel akzeptieren, und vor allem die Erhöhung des Status als führende Wirtschaftsmacht.

Zu den Risiken gehören folgende Szenarien: Die Bewahrung der Wechselkursstabilität könnte schwieriger werden, weil der Geldabfluss über Handelsdefizite oder Kapitalexporte akzeptiert werden müsste, um internationale Liquidität zur Verfügung zu stellen. Die Geldpolitik könnte sich komplexer gestalten, weil Zinssätze und Preisniveau nicht nur von binnenwirtschaftlichen Faktoren beeinflusst würden, sondern auch von Ab- und Zuflüssen von Renminbi. Schließlich läge es bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen nahe, auch die Wirtschaftspolitik der Partnerländer, in denen größere Mengen von Renminbi in Umlauf sind, zu berücksichtigen.

Regionalisierung als erster Schritt

Wichtiger und problematischer sind jedoch die Risiken, die China auf dem Weg zur Internationalisierung erwachsen, wenn es seine kontrollierte Währung und sein reguliertes Finanzsystem aufgibt. Chinas Finanzfachleute scheinen sich dieser Probleme bewusst zu sein und diskutieren daher gegenwärtig als ersten Schritt lediglich eine Regionalisierung des Renminbi.

Wenn dieser Weg eingeschlagen würde, müssten Kanäle für legale Ausflüsse von Kapital in ausgewählte Länder und für Kapitalzuflüsse aus diesen Ländern geschaffen werden. Zu den Kanälen für Abflüsse gehören Handelsdefizite und zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen chinesischer Investoren. Die Kanäle für Rückflüsse müssten attraktive Bedingungen innerhalb Chinas für potenzielle Investoren aus der betreffenden Region bieten. Hierzu wäre zunächst das Vertrauen in Chinas Bankensystem und Kapitalmärkte zu stärken. Inzwischen wurde viel unternommen, um das Bankensystem attraktiver zu machen, das sich nunmehr in einer wesentlich besseren Lage als vor fünf oder sechs Jahren befindet. Aber Ausländer könnten immer noch Bedenken haben, den Banken ihre Ersparnisse anzuvertrauen. Chinas Kapitalmärkte sind ebenfalls noch unterentwickelt und erheblichen Fluktuationen ausgesetzt. Besonders Börsenwerte schwanken stark. Nur der Markt für Regierungsanleihen könnte Erwartungen ausländischer Investoren erfüllen; er macht aber nur ein kleines Segment des chinesischen Kapitalmarktes aus.

Vor diesem Hintergrund könnte die regionale Liberalisierung von Kapitalströmen zwischen China und ausgewählten Partnern ein praktikabler Schritt hin zur vollen Konvertibilität des Renminbi sein. So würde Zeit gewonnen, um die wichtigsten Auswirkungen kennenzulernen und auszuwerten sowie rechtzeitig geeignete Rahmenbedingungen und Institutionen zu schaffen. Daher kann es nicht erstaunen, dass die Frage der Regionalisierung des Renminbi zurzeit ein wichtiges Diskussionsthema in China ist. Das Ergebnis einer Regionalisierung könnte aber enttäuschend und in Anbetracht der nur begrenzten Fähigkeit der chinesischen Regierung, internationale Kapitalströme zu kontrollieren, problematisch sein.

Probleme einer Regionalisierung

Seit mehr als einem Jahrzehnt sind an die Seite des Multilateralismus bilaterale Handelsverträge getreten. In vielen Fällen ergriffen gerade die USA, die sich lange Zeit für den Multilateralismus eingesetzt hatten, die Initiative und schufen ein politisches Klima, in dem auch andere Industrieländer wie Japan und Australien den scheinbar rascher zum Erfolg führenden Weg bilateraler Abkommen einschlugen. Häufig wird argumentiert, dass bilaterale Verträge die zweitbeste Lösung seien, wenn es wegen politischer und wirtschaftlicher Probleme schwierig ist, zu einem multilateralen Abkommen zu gelangen.

Diese Vermutung kann sich als falsch erweisen, wie ein hypothetisches Beispiel zeigt: China und Chile schließen ein bilaterales Handelsabkommen. Daraufhin vergrößern chilenische Eigentümer von Apfelplantagen ihre Anbauflächen. Kurz danach unterzeichnet China ein weiteres bilaterales Abkommen, zum Beispiel mit Indien. Indiens Bauern, denen nicht entgeht, dass China ein guter Absatzmarkt für Äpfel ist, beginnen, ebenfalls Apfelplantagen anzulegen. Weil ihre Plantagen näher zum chinesischen Markt liegen und ihre Produktionskosten niedriger sind, ist es für sie sehr leicht, mit den chilenischen Bauern zu konkurrieren. Die Bauern in Chile werden bald wahrnehmen, dass ihre Investitionsentscheidung falsch war. Innerhalb des nunmehr stärker multilateral ausgerichteten handelspolitischen Rahmenwerks erweist sich ihre Entscheidung sogar als extrem kostspielig, und sie werden vermutlich wünschen, ihre Regierung hätte niemals einen bilateralen Vertrag geschlossen.

Möglicherweise sind bilaterale Rahmenbedingungen weniger schädlich, wenn sie nicht Handel und Investitionen betreffen, sondern Finanzströme, die leichter umzulenken sind, sollte ein bilaterales Vertragswerk eines Tages in ein multilaterales Vertragswerk umgewandelt werden. Aber auch sie können Schaden verursachen, da Finanzströme innerhalb eines bilateralen Rahmenwerks Signale für Handels- und Investitionsentscheidungen setzen, die sich immer dann als „falsch“ erweisen können, wenn eines Tages ein stärker multilateral geprägter Ansatz durchgesetzt wird. Hinzu kommt, dass häufig diejenigen, die von den bilateralen Rahmenbedingungen profitieren, als Interessengruppe den Wechsel zu einem multilateralen Vertragswerk politisch bekämpfen.

Wichtiger für China ist jedoch seine schlechte Erfahrung mit Kapitalkontrollen. Aller Voraussicht nach würde eine schrittweise Regionalisierung der chinesischen Währung nur formal zu begrenzter Konvertibilität führen. Vor dem Hintergrund der internationalen Netzwerke chinesischer Geschäftsleute, die bisher für illegale Kapitaltransfers genutzt wurden, ist schwer vorstellbar, dass China in der Lage wäre, den freien Kapitalfluss auf eine bestimmte Gruppe von Ländern zu beschränken. Vermutlich würde die Regionalisierung des Renminbi de facto rasch zu seiner vollen Internationalisierung führen. Geschäftsleuten, die bisher zum Beispiel die Virgin Islands für Kapitalverschiebungen nutzten, könnten Grenzregionen, zum Beispiel in Myanmar, zu Drehkreuzen internationaler Kapitaltransaktionen machen. Sie würden auf die Weise von den bilateralen Abkommen zwischen

China und seinen Nachbarn profitieren und sie gleichzeitig infrage stellen. Der Einwand, China schliesse voraussichtlich nur mit solchen Nachbarländern bilaterale Verträge, die ihrerseits Kapitalkontrollen haben, sodass die Gefahr einer Internationalisierung des Renminbi gering wäre, ist skeptisch zu beurteilen. Die Kontrollbehörden könnten sich den Geschäftspraktiken internationaler Finanzakteure als nicht gewachsen erweisen.

Erfahrungen in anderen Ländern

Risiken für Chinas Finanzsystem entstünden außerhalb und innerhalb des Landes. Allein in den letzten zwei Jahrzehnten ist die Liste der Beispiele für die außenwirtschaftlichen Risiken lang: Argentinien, Chiles und Uruguays nur wenig kontrollierte Öffnung der Finanzmärkte sowie die asiatische Finanzkrise und die Probleme, mit denen sich viele Wirtschaftspartner der USA als Ergebnis der amerikanischen Finanzkrise auseinandersetzen müssen. Die bisherigen Finanzkrisen konnte China verhältnismäßig unbeschadet überstehen, weil es Kapitalströme und seinen Finanzsektor halbwegs kontrollierte.⁵ Nach einer formalen Regionalisierung seiner Währung wäre China aber immer weniger in der Lage, sich von solchen Turbulenzen abzuschotten.

Japans Erfahrungen mit der Deregulierung seines Bankensystems und der gleichzeitigen Liberalisierung der Kapitalmärkte vor circa zwei Jahrzehnten sind ein Beispiel für binnenwirtschaftliche Risiken.⁶ In jener Zeit durfte auf den Kapitalmärkten ein immer breiteres Spektrum attraktiver Finanzinstrumente angeboten werden. Das Angebot veranlasste viele Firmen, sich dem Kapitalmarkt zuzuwenden. Banken verloren einen Teil ihrer Geschäftsfelder. Sie hielten nach neuen Möglichkeiten Ausschau und begannen, einer neuen Gruppe von Kunden Kredite zu gewähren: Geschäftsleuten, die Aktien und Grundstücke nicht kauften, um sie produktiv zu nutzen, sondern um sie zu veräußern, sobald ihre Preise hinreichend gestiegen waren. Das Ergebnis dieses massiven kreditfinanzierten Einkaufs von Aktien und Grundstücken war die „Spekulationsblase“, die Japan ein Jahrzehnt wirtschaftlichen Wachstums kostete.

China könnte bald die Liberalisierung des Bankensektors und die Belebung seiner Kapitalmärkte auf die Agenda setzen. Die Maßnahmen sind nötig, um einen effizienteren Kapitaleinsatz durchzusetzen und es dem Land zu ermöglichen, hohe Wachstumsraten auch mit einer niedrigeren Sparquote als bisher zu verwirklichen. Bei entsprechenden Umstrukturierungen lassen sich Irrtümer und Fehler vermutlich nicht vermeiden. Eine möglicherweise hieraus resultierende Krise würde sich aber in China mit seinen Hunderten von Millionen armer Menschen, die auf hohe und stabile Wachstumsraten des Sozialproduktes angewiesen sind, nachteiliger auswirken als in Japan.

Stärkere Kontrollen des Finanzsystems

Chinas Finanzexperten diskutieren unterschiedliche Szenarien zur Liberalisierung des Renminbi. Entwicklungen vorhersagen zu wollen, wäre daher zu früh. Aber in Anbetracht der Probleme, die sich aus der Regionalisierung des Renminbi ergeben, wäre es verständlich, wenn sich China zunächst auf seinen Bankensektor und Kapitalmarkt konzentrierte, bevor es sich auch formal in Richtung einer Internationalisierung seiner Währung bewegte.

Interessant wird sein zu beobachten, welche Position China bei den gegenwärtigen Diskussionen um das internationale Finanzsystem einnimmt. Zahlreiche Finanzexperten in Europa ziehen, im Gegensatz zu vielen Ökonomen in den USA und in England, die Entwicklung effizienter Instrumente zur Vorbeugung von Krisen vor. Ein detaillierteres, einheitliches Regelwerk zur Kontrolle globaler Finanzströme wird für notwendig erachtet. Es sollte alle Geschäfte und Risiken nicht nur von Banken, sondern auch von Hedge-Fonds und sonstigen Finanzinstitutionen strafferen Regelungen unterwerfen. Chinas Finanzexperten, die fürchten, dass das globale Finanzsystem zu einem Casino werden könnte,⁷ scheinen diesen Ansatz zu befürworten. Sie fordern, jedes neue Finanzprodukt von Kontrollkommissionen untersuchen und genehmigen zu lassen. Ein entsprechendes System könnte China und anderen aufstrebenden Volkswirtschaften die Integration in die Weltwirtschaft erleichtern, da es weniger risikobehaftet wäre. ■

5 Vgl. Wolfgang Klenner, a. a. O.

6 Vgl. Tesuro Toya, *The political economy of the Japanese Financial Big Bang*, Institutional Change in Finance & Public Policymaking, Oxford University Press, 2006.

7 Vgl. Jamil Anderlini, *Beijing rebukes west over regulation*, in: *Financial Times* vom 28. Mai 2008.

Wohlstand für alle in Vietnam: Ergebnis erfolgreicher Wirtschaftspolitik

*Dipl.-Volksw. Myriam Hadnes/Prof. Dr. Rainer Klump
Lehrstuhl für wirtschaftliche Entwicklung und Integration an der Goethe-Universität Frankfurt am Main*

Vietnam zählt zu den wirtschaftlich besonders erfolgreichen Ländern Ostasiens. Das Land gilt als Musterbeispiel für eine gezielt breitenwirksame Wachstumspolitik. Sie führte nicht nur zu hohen Wachstumsraten, sondern konnte gleichzeitig die Massenarmut drastisch senken.

Spätestens seit 1990 hat Vietnam einen spektakulären wirtschaftlichen Aufschwung erlebt, der durch die Asienkrise nur kurz gedämpft wurde. Die Wachstumsraten der Pro-Kopf-Einkommen lagen im Durchschnitt über fünf Prozent pro Jahr; gleichzeitig ging die Armut deutlich zurück. Gut 20 Jahre früher litt das Land noch unter den Folgen eines jahrzehntelangen Bürgerkriegs und einer orthodoxen sozialistischen Misswirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist der Wachstumsboom in Vietnam als Wunder zu bezeichnen, zu dem es aufgrund besonders günstiger äußerer Umstände kommen konnte. Auf den zweiten Blick kann man das vietnamesische Wirtschaftswunder aber auch als Ergebnis einer gezielten Transformationsstrategie interpretieren, die als Erfolgsmodell für viele andere Entwicklungs- und Schwellenländer dienen kann.¹

Historischer Überblick – Vor und nach den Wirtschaftsreformen

Die Eroberung Südvietnams durch die Truppen des kommunistischen Nordens beendete 1975 einen 30-jährigen Bürgerkrieg. Im Jahr 1976 erfolgte die offizielle Wiedervereinigung, deren ökonomische Folge die Ausdehnung der sozialistischen Planwirtschaft des sowjetischen Typs auf das gesamte Land war. Die Kollektivierung des Privateigentums, die Abschaffung freier Märkte und strikte Preiskontrollen lösten im Süden eine Wirtschaftskrise aus, die sich auf das ganze Land ausweitete. Gerade die besser qualifizierten Arbeitskräfte wanderten in großer Zahl aus. Die ökonomische

Krise war verbunden mit zunehmender politischer Isolation des Landes, insbesondere nach der vietnamesischen Invasion in Kambodscha 1978 und den militärischen Grenzkonflikten mit China 1979 – zumal der einzige internationale Verbündete, die Sowjetunion, unter der eigenen Wirtschaftskrise litt. Gleichzeitig wurde ab 1980 deutlich, dass die Wirtschaftsreformen in China dort einen neuen und unumkehrbaren Wachstumsschub ausgelöst hatten.

Hungersnöte, Hyperinflation und die Gefahr, von der ökonomischen Dominanz des großen Nachbarn im Norden erdrückt zu werden, zwangen schließlich die kommunistische Führung Vietnams zum Handeln. Der 6. Kongress der Kommunistischen Partei Vietnams verabschiedete 1986 eine umfassende wirtschaftliche Reformagenda unter dem Titel „Doi Moi“ (Erneuerung). Doi Moi umfasste die Anerkennung von Privateigentum, das Bekenntnis zur makroökonomischen Stabilisierung, die Abschaffung der Güterrationalisierung und die Einführung freier Preisbildung. Der Rückzug aus Kambodscha 1989, die Aufhebung des US-Embargos 1994 und die Aufnahme in den Verband Südostasiatischer Nationen ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) im Jahr 1995 öffneten den Weg zu einer politischen und ökonomischen Reintegration Vietnams in die Weltgemeinschaft, der 2007 in die Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO) mündete.

In die Konzeption von Doi Moi flossen die Erfahrungen anderer wirtschaftlich erfolgreicher Staaten Ostasiens ein:

■ Nachhaltiges Wirtschaftswachstum wird am besten durch Exportorientierung, makroökonomische Stabilität und Investitionen in Humankapital gefördert.

¹ Vgl. Rainer Klump, Pro-poor Growth in Vietnam: Miracle or Model?, in: Timothy Besley/Louise J. Cord (Hrsg.), Delivering on the Promise of Pro-poor Growth – Insights and Lessons from Country Experiences, World Bank and Palgrave Macmillan, Washington D. C. 2007, Seiten 119–146.



■ Ein marktwirtschaftliches System ist mit einem autoritären politischen System kompatibel, wenn die herrschenden Eliten als Urheber des Booms angesehen werden.

■ Wirtschaftswachstum ist nicht zwingend mit stark wachsender Ungleichheit verbunden, sondern kann gezielt zur Minderung von Massenarmut eingesetzt werden.

Gleichzeitig profitierten die vietnamesischen Wirtschaftsreformen von positiven Ausgangsbedingungen:

■ Im Süden Vietnams hatte man bereits Erfahrungen mit einer funktionierenden Marktwirtschaft in der Zeit vor 1975; in Nordvietnam war während des Bürgerkriegs die Planwirtschaft sehr flexibel und pragmatisch betrieben worden.

■ Fast drei Millionen Vietnamesen, die im – zumeist hoch entwickelten – Ausland lebten, standen bereit, um mit finanzieller Unterstützung, Wissenstransfer und internationalen Geschäftsnetzwerken den Aufschwung der vietnamesischen Wirtschaft zu unterstützen.

■ Die Dominanz des Agrarsektors in Vietnam machte die Systemtransformation einfacher als in Ländern, in denen es einen dominierenden volkseigenen Industriesektor gab.

■ Die Lage des Landes inmitten der Boom-Region der Weltwirtschaft erleichterte den Auf- und Ausbau der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Angesichts dieser besonderen Faktoren resultierte aus der Rückständigkeit der vietnamesischen Wirtschaft im Vergleich zu vielen Nachbarländern ein großes Wachstumspotenzial. Dass das Potenzial genutzt werden konnte und dass es auch erhalten blieb, nachdem die günstigen Ausgangsbedingungen ihre Wirkungen eingebüßt hatten, muss als Erfolg der praktizierten Wirtschaftspolitik gewertet werden.

Entwicklung in drei Phasen

Seit Beginn der Doi-Moi-Reformen hat Vietnam spektakuläre Erfolge bei den Kennzahlen wirtschaftlicher Entwicklung erzielt. Mit durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von fast sieben Prozent über die gesamte Periode ist Vietnam eines der am schnellsten wachsenden Länder der Erde. Weder die Asienkrise noch die SARS-Epidemie oder die Folgen der Geflügelpest konnten das Wachstum stoppen, wenn auch die hohen Wachstumsraten der 1990er Jahre nach der Jahrtausendwende nicht mehr erreicht werden konnten. Da gleichzeitig das Bevölkerungswachstum reduziert werden konnte, ergab sich ein durchschnittliches jährliches Wachstum des BIP pro Kopf von rund fünf Prozent, das im internationalen Vergleich

noch eindrucksvoller ist. Auch der kontinuierliche Anstieg des Human Development Index (HDI), der neben dem Einkommen die Lebenserwartung und den Bildungsgrad der Bevölkerung berücksichtigt, unterstreicht den Erfolg Vietnams bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Innerhalb der Gesamtentwicklung seit Beginn von Doi Moi lassen sich drei Phasen des Wachstums mit jeweils unterschiedlichen strukturellen Merkmalen unterscheiden.

■ Die erste Phase (1986–1991) war gekennzeichnet durch hohe Exporte von Agrarprodukten (hauptsächlich Reis) und Rohstoffen (hauptsächlich Öl). Der Anteil der Landwirtschaft am BIP und an der gesamten Beschäftigung ging in dieser Phase nur leicht zurück, während der unterentwickelte Dienstleistungssektor stark wuchs. Der Anteil der Industrie am BIP verringerte sich als Folge der Umstrukturierung unrentabler Staatsbetriebe.

■ In der zweiten Phase (1992–1997) verdoppelte sich der Export von Industriegütern, obwohl der Beschäftigungsanteil in der Industrie noch nicht stark stieg.

■ Dies änderte sich in der dritten Phase (seit 1998). Der Anteil der Industrie am BIP und an der totalen Beschäftigung wuchs nun ebenso wie ihr Anteil an den Exporten.

Besonders eindrucksvoll ist die massive Verringerung der Armut, die mit dem Wachstumsboom in Vietnam einherging (Tabelle). Die nationale Armutsquote lag, gemessen nach der Definition der Weltbank, 1986 noch bei etwa 75 Prozent; 2002 war sie bereits unter 30 Prozent gefallen; heute soll sie bereits unter 20 Prozent liegen. Armut in Vietnam herrscht besonders in bestimmten ländlichen Gegenden und unter den ethnischen Minderheiten des Landes. So sind die Regionen mit den höchsten Armutsquoten – North West und Central Highlands – typisch ländliche Regionen mit dem höchsten Anteil ethnischer Minderheiten. Die Re-

gionen mit den geringsten Armutsquoten – South East und Red River Delta – befinden sich um die beiden urbanen Zentren des Landes herum: Ho Chi Minh-City (Saigon) und Hanoi.

Breitenwirksames Wachstum

Da die Mehrzahl der Armen in Vietnam auf dem Land lebt, sind landwirtschaftlicher Boden und unqualifizierte Arbeit als Produktionsfaktoren die wichtigsten strategischen Komplemente für eine erfolgreiche Politik breitenwirksamen Wachstums. Die Verfügbarkeit der ungelerten Arbeit verändert sich mit dem Wachstum und dem Gesundheitszustand der Bevölkerung. Das Bevölkerungswachstum sank deutlich, nachdem die vietnamesische Regierung ab 1988 das offizielle Ziel der „Zwei-Kind-Familie“ proklamiert hatte. Ein landesweites Programm der Familienplanung wurde entwickelt und durchgesetzt. Der Gesundheitszustand der vietnamesischen Bevölkerung wird im Vergleich zu vielen anderen Entwicklungsländern als gut eingeschätzt, insbesondere auch der Gesundheitszustand von Kindern.

Was den Faktor Boden angeht, war einer der ersten Schritte der Doi-Moi-Reformen die Auflösung der sozialistischen Landwirtschaftskollektive. Seit 1988 wurden private Landnutzungsrechte garantiert, und die Neuverteilung des Landes erfolgte relativ gleichmäßig. Das 1993 verabschiedete Landgesetz regelte die Vererbung, den Verkauf und die Beleihung der privaten Landnutzungsrechte. Diejenigen Provinzen, in denen die Neuverteilung der Landnutzungsrechte schnell und effizient abgewickelt wurde, konnten besonders starke Zuwachsraten in der Produktivität der Landwirtschaft erzielen und besonders schnell die Armut breiter Schichten senken.

Allerdings ist die Verfügbarkeit fruchtbaren landwirtschaftlichen Bodens auch in Vietnam begrenzt. Die rasche Expansion der landwirtschaftlichen Produktion in der ersten Reformperiode führte nicht nur zu zunehmender Bodenverknappung, sondern auch zu Bodenerosion im Hochland sowie zu ökologischen Problemen als Folge von Überdüngung und Einsatz von Pestiziden in den beiden Deltaregionen im Norden und im Süden. Eine weitere Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität wird nur durch massiven technischen Fortschritt in der Landwirtschaft (in Form ertragreicherer Sorten und effizienterer Anbauverfahren) möglich sein, der wiederum massive Investitionen in die landwirtschaftliche Forschung voraussetzt.

Armutsraten				
	Headcount-Index* in Prozent			
	1993	1998	2002	2004
National	58,1	37,4	28,9	24,1
Stadt	25,1	9,2	6,6	10,8
Land	66,4	45,5	35,6	27,5

* Der Headcount-Index ist ein von der Weltbank genutzter Armutsindikator. Er gibt den Prozentsatz der Bevölkerung eines Landes an, der nach dem Pro-Kopf-Konsum unter eine bestimmte Armutsgrenze fällt.

Entwicklung des Kapitalmarkts

Angesichts der zunehmenden Knappheit des Bodens musste die Strategie breitenwirksamen Wachstums auch auf andere Komplemente zu unqualifizierter Arbeit aufbauen: auf qualifizierte Arbeit und auf Kapital. Ein Erbe der sozialistischen Zeit waren der relativ hohe Alphabetisierungsgrad der vietnamesischen Bevölkerung und die hohen Werte bei Humankapitalindikatoren, bei denen die Durchschnittswerte erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen, zwischen den ethnischen Gruppen sowie zwischen Männern und Frauen verdeckten. Generell waren die Voraussetzungen aber gut, um in Vietnam zusätzlich zur landwirtschaftlichen Produktion auch immer stärker eine industrielle Produktion mit höher qualifizierten Arbeitskräften zu entwickeln.

Kapitalbildung und Kapitalmarkt stellten bisher die Achillesferse des vietnamesischen Wachstumsbooms dar. Zwar verdoppelte sich die Bruttoinvestitionsquote von 15 Prozent im Jahr 1991 auf 30 Prozent im Jahr 2001, allerdings standen dahinter vor allem massive Investitionen des Staates und staatlicher Unternehmen. Die Auslandsdirektinvestitionen wuchsen bis zur Asienkrise stetig bis auf 30 Prozent der gesamten Investitionen an, sanken danach wieder ab und verharren seitdem auf einem Niveau von etwa 20 Prozent.

Die Entwicklung der privaten inländischen Ersparnis und Investitionen wurde durch die nur langsam vollzogene Reform des staatlichen Bankensystems und den Aufbau eines funktionierenden Kapitalmarkts begrenzt. Erst im Jahr 2000 wurde die Börse in Ho Chi Minh-City eröffnet. Nachdem zunächst nur zwei Papiere notiert waren, wurden 2008 schon über 500 verschiedene Wertpapiere gehandelt. Die über die Börse gehandelten Papiere unterliegen einem hohen Spekulationsrisiko, wie man im ersten Halbjahr 2008 deutlich sehen konnte, als der vietnamesische Aktienmarkt knapp 60 Prozent seines Wertes verlor. Der sich entwickelnde private Geschäftssektor finanziert sich in Vietnam heute immer noch hauptsächlich über informelle Kredite von Familienangehörigen oder Geschäftsfreunden.

Sektorale Entwicklung

Auch die sektorale Analyse beginnt naturgemäß mit dem Agrarsektor, der in Vietnam traditionell vom Reisanbau dominiert wird. Sowohl die Produktion von Reis und die dabei erzielten Einkom-

men als auch der Konsum von Reis als Grundnahrungsmittel gerade der ärmeren Bevölkerungsgruppen wirken sich deutlich auf die gesamtwirtschaftliche Armutsentwicklung aus. Doi Moi brachte eine umfassende Liberalisierung des Binnen- und des Außenhandels mit Reis mit sich. Der Wert der Reisexporte Vietnams wuchs zwischen 1992 und 1998 um fast zehn Prozent pro Jahr. Das Land, das noch Anfang der 1980er Jahre mit Hungersnöten zu kämpfen hatte, war 20 Jahre später der zweitgrößte Reisexporteur auf dem Weltmarkt. Vom durch die Landwirtschaftsreform ausgelösten Einkommensanstieg profitierten die Landwirte im Süden überproportional, auch weil sie frühzeitig ihr Angebot diversifizierten, zum Beispiel im zentralen Hochland in den Kaffeeanbau oder an der Küste in die Fischzucht.

Die Entwicklung Vietnams im Nicht-Agrarsektor ist gekennzeichnet durch den Rückbau der staatlichen Unternehmen und das langsame, aber stetige Wachstum eines privaten Industrie- und Dienstleistungssektors. Die Restrukturierung der sozialistischen Staatsbetriebe durch Betriebsschließungen, Betriebszusammenlegungen und Privatisierung schritt einerseits zügig voran: Von 12 000 Staatsbetrieben, die es 1991 gab, existierten 1994 nur noch 6 000 und 2004 weniger als 5 000; schon in der ersten Phase verloren fast eine Million Arbeitskräfte ihren Arbeitsplatz, darunter überproportional viele Frauen. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen blieben aber gering, da sowohl die Landwirtschaft als auch der private Industriesektor und vor allem der stark wachsende Dienstleistungsbereich Arbeitskräfte nachfragten. Allerdings zeichnete sich die Privatisierungspolitik auch durch erhebliche Asymmetrien aus. Privatisiert wurden vor allem die unrentablen Staatsunternehmen, die von den Provinzregierungen geführt wurden. Weiterhin in Staatsbesitz blieben die profitablen Staatsunternehmen, die direkt der Zentralregierung unterstellt sind, darunter die nationale Ölgesellschaft, die nationale Telefongesellschaft und die nationale Fluglinie.

Zur Förderung der Privatwirtschaft wurde bereits 1991 ein Unternehmensgesetz erlassen, auf dessen Grundlage in der Folgezeit im Durchschnitt jährlich 5 600 neue Unternehmen angemeldet wurden. Eine Novellierung des Gesetzes im Jahr 2000, durch die die Registrierung neuer Unternehmen erleichtert wurde, hatte zur Folge, dass die jährlichen Anmeldezahlen auf fast 20 000 stiegen. Der Boom der Privatunternehmen, in der Mehrzahl kleine Firmen, hatte auch einen deutlich positiven Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung nach

der Asienkrise. Eine große Zahl der neuen Unternehmen ist im Groß- und Einzelhandel tätig, daneben aber auch in der Nahrungsmittel- und Holzverarbeitung sowie in der Textilwirtschaft. Gerade in den zuletzt genannten Industrien gibt es zahlreiche Joint Ventures mit ausländischen Investoren, die ebenfalls zur positiven Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung beigetragen haben.

Der Boom der nicht-landwirtschaftlichen Entwicklung hat die regionalen Ungleichgewichte in Vietnam verstärkt. Der südliche Wachstumspol um Ho Chi Minh-City trägt etwa ein Drittel zum BIP bei, der nördliche Wachstumspol im Hanoi knapp ein Viertel. Zur Entlastung der beiden Zentren treibt die vietnamesische Regierung schon seit längerer Zeit das Projekt eines dritten Wachstumspols in der Mitte des Landes zwischen Da Nang und Hue voran. Großprojekte wie der Bau einer Raffinerie nahe Da Nang oder die Verbesserung der Verbindung zwischen Da Nang und Hue durch einen Tunnel unter dem Wolkenpass sollen die Attraktivität der Industrieansiedlung in dieser Region erhöhen. Sie könnte mittel- und langfristig zusätzliche Impulse durch die Erschließung von Märkten in Nordthailand und Laos erhalten.

Liberalisierung und Dezentralisierung

Die Reformen wurden im Jahr 1989 durch ein umfassendes Stabilisierungsprogramm ergänzt. Das Reformpaket beinhaltete eine Abwertung der vietnamesischen Währung, eine Drosselung der Subventionen für staatliche Unternehmen, schärfere Budgetrestriktionen auf allen Verwaltungsebenen sowie eine Neugestaltung des Steuersystems. Zusammen mit einer monetären Restriktionspolitik konnten die Reformmaßnahmen die Hyperinflation wirkungsvoll bekämpfen. Die Inflationsrate sank schnell und drastisch, und durch die höhere Kaufkraft verbesserte sich das Los der Armen unmittelbar. Durch die geringere Inflation verringerte sich beispielsweise auch die Volatilität der Reispreise, sodass die Preisrisiken sowohl für die Verbraucher als auch für die Produzenten sanken.

Die makroökonomische Stabilisierung war schließlich auch eine wesentliche Voraussetzung für die außenwirtschaftliche Öffnung Vietnams, die über den Beitritt zur ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), zur ASEAN-Freihandelszone AFTA (ASEAN Free Trade Area) und zur Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) sowie zahlreiche bilaterale Handelsabkommen (darunter mit den

USA) schließlich 2007 zur Aufnahme in die WTO führte. Die Auswirkungen der Außenhandelsliberalisierung waren weitreichend. Sie beinhalteten die Annäherung der Inlands- an die Weltmarktpreise, die Abschaffung von Exportquoten, die Verringerung inländischer Subventionen sowie den freieren Marktzugang für ausländische Produzenten und Investoren. Deutlich schlug sich die Liberalisierung in der Veränderung der Struktur des vietnamesischen Außenhandels nieder. Während in der ersten Phase von Doi Moi die agrarintensiven Exporte dominierten, stieg ab 1990 der Anteil der Exportgüter mit hoher Intensität nicht-qualifizierter Arbeit drastisch an. Seit 1995 erhöht sich auch der Anteil der humankapitalintensiven Exportgüter.

Zum Doi-Moi-Reformprogramm zählten auch zahlreiche institutionelle Veränderungen, darunter ein Programm zur Dezentralisierung der Staatsverwaltung. Seit 1995 werden administrative, fiskalische und politische Verantwortlichkeiten auf die lokale bzw. die Provinzebene verlagert; seit 2002 verbinden sich diese Ansätze mit dem Ziel der Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGS), den Prozess von Wachstumsförderung bei gleichzeitiger Armutsreduktion gezielt auf die regionale Ebene zu übertragen. Dabei ist die fiskalische Dezentralisierung schon relativ weit gediehen. Nur noch 40 Prozent aller öffentlichen Ausgaben und 55 Prozent aller sozialen Ausgaben werden über die Zentralregierung abgewickelt, während der Rest in der Verantwortung von Regionen, Provinzen und Kommunen liegt. Seit 2002 gibt es weitere Fortschritte in der politischen Dezentralisierung mit einer Übertragung von Budgetrechten von der nationalen auf die unteren Entscheidungsebenen.

Relativ unterentwickelt ist dagegen die administrative Dezentralisierung, die bisher wenig regionale Flexibilität in der Umsetzung von staatlichen Programmen gebracht hat. Genau dies scheint der Grund zu sein, warum die staatlichen Programme zur gezielten Armutsminderung in Problemregionen insgesamt wenig erfolgreich waren. Dies trifft insbesondere für Programme zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der ethnischen Minderheiten in Vietnam zu, die häufig an den konkreten Bedürfnissen der Betroffenen vorbei konzipiert werden. Andere Programme wurden gezielt zur Unterstützung armer Haushalte oder armer Dörfer konzipiert, sie konnten allerdings das Entstehen und Anwachsen großer interregionaler Unterschiede nicht verhindern. Als weitgehend erfolgreich erwies sich dagegen das staatliche Investi-

tionsprogramm in den Auf- und Ausbau der Infrastruktur. Es verbesserte die Verbindungen zwischen den Märkten in den städtischen Zentren und dem ländlichen Hinterland, erleichtert die interne Migration von Arbeitskräften ebenso wie die Rücksendung von Geld in die Heimatgemeinden und dient letztlich der Verfestigung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft.

Herausforderungen für die Zukunft

Der Erfolg der vietnamesischen Entwicklungspolitik in den vergangenen 20 Jahren darf nicht den Blick auf die Probleme verstellen, denen sich das Land gegenüber sieht. Ein Problem, auch mit Blick auf die zukünftige politische Stabilität des Landes, stellen die wachsenden Ungleichgewichte zwischen den Regionen und Provinzen des Landes dar. Trotz aller staatlichen Maßnahmen zur Hebung des Lebensstandards in abgelegenen Regionen und zur Entwicklung eines neuen Wachstumspols in der Mitte des Landes ist die Anziehungskraft der beiden großen urbanen Zentren ungebrochen, wobei die südliche Metropole Ho Chi Minh-City das Wachstum im nördlichen Zentrum Hanoi deutlich übertrifft. In beiden großen Zentren entstehen inzwischen neue Formen städtischer Armut, die durch das Raster der bisherigen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu rutschen drohen. Und in den armen ländlichen Regionen sind es vor allem die zahlreichen ethnischen Minderheiten des Landes, deren Einkommen deutlich langsamer wachsen, was wiederum politische Spannungen heraufbeschwört. Eine Schlüsselrolle beim Abbau der Spannungen werden auch weiterhin Investitionen in den Auf- und Ausbau der In-

frastruktur und des Humankapitals auch in abgelegenen Provinzen spielen.

Abhilfe gegen ökonomische Ungleichheit und politische Spannungen kann an vielen Stellen die Förderung des Wachstums im privaten Sektor schaffen, sozusagen eine besondere vietnamesische Form der Mittelstandspolitik. Auch in armen Regionen gibt es inzwischen private Unternehmer, die in vielfältiger Form mit dem Weltmarkt verbunden sind und über profitable Exporte dauerhafte Arbeitsplätze schaffen. Die weitere Expansion des privaten Sektors wird aber immer wieder begrenzt, nicht nur durch rigide Bürokratie und immer noch zu wenig entwickelte Infrastruktur, sondern vor allem durch den relativ zurückgebliebenen Finanzmarkt. Auch die Entwicklung der Börse konnte keinen vollwertigen Ersatz für ein solides System der Unternehmensfinanzierung über Banken und andere formelle Finanzintermediäre bieten.

Letztlich wird die Breitenwirksamkeit des ökonomischen Wohlstands in Vietnam aber auch weitere politische Reformen auslösen. Es liegt nahe, dass eine adäquate Politik der Wachstumsförderung und Armutsbekämpfung auf Provinzebene unterschiedlich aussehen kann in Abhängigkeit von den besonderen strukturellen Voraussetzungen. Die Umsetzung unterschiedlicher Politikansätze erfordert aber eine Stärkung der politischen Macht der Regionen und Provinzen gegenüber der Zentralregierung. Dies wiederum setzt voraus, dass auch die politische Legitimation der dezentralen Ebenen wächst. Das vietnamesische Wirtschaftswunder verspricht ein interessantes Experimentierfeld für Entwicklungsstrategien zu bleiben, die ein breitenwirksames Wachstum zum Ziel haben.² ■

2 Vgl. Thomas Bonschab/Rainer Klump, Pro-Poor Growth in Vietnam: Explaining the Spatial Differences, in: Michael Grimm/Stephan Klasen/Andrew McKay (Hrsg.), Determinants of Pro-poor Growth – Analytical Findings from Country Cases, Palgrave Macmillan, Houndmills 2007, Seiten 81–110.

Wandlungen des Neoliberalismus – Zu einem Buch von Philip Plickert

Dr. Hans Jörg Hennecke

Privatdozent an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock

1947 kamen auf Einladung *Friedrich August von Hayeks* 36 liberale Intellektuelle – meist Ökonomen, aber auch Historiker und Philosophen – zusammen, um Gegenwart und Zukunft des Liberalismus zu diskutieren. Die Gruppe nannte sich „Mont Pèlerin Society“, nach dem Schweizer Berg, unterhalb dessen die Tagung stattfand. Die Mitglieder betonten, dass ihre Absicht nicht in der Aufstellung orthodoxer Glaubenssätze, der Ausrichtung nach jedweder Partei oder öffentlichkeitswirksamen Auftritten bestand. Ihr Ziel war einzig der Austausch zwischen geistesverwandten Gelehrten, um die Prinzipien einer freien Gesellschaft zu festigen sowie Stärken und Schwächen marktwirtschaftlicher Systeme zu untersuchen.

Trotz des Scheiterns des Sozialismus im Jahr 1989 haben in Deutschland Begriffe wie Freiheit, Kapitalismus, Globalisierung oder Neoliberalismus keinen guten Klang. Das Meinungsklima wird beherrscht durch Schlagworte wie Sicherheit, soziale Gerechtigkeit oder Gleichheit. Auf der Tagesordnung der Parteien und Verbände stehen Mindestlöhne, Steuerkartelle, wachstumsorientierte Staatsausgabenpolitik, sektorale Planwirtschaften, egalitäre Sozialpolitik, Stilblüten des Interventionismus und manches mehr, was mit Liberalismus unvereinbar ist.

Die Einsicht, dass für die Menschen in der Bundesrepublik nach 1948 inmitten eines Meers von sozialistischen und halbsozialistischen Experimenten Wohlstand für alle möglich wurde, weil *Ludwig Erhard* den Mut zu einer nicht anders als „neoliberal“ zu charakterisierenden Reformpolitik fand, gilt heutzutage nicht allzu viel. Der Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ ist längst so gründlich umgedeutet worden, dass niemand mehr mit Widerspruch rechnen muss, sondern Beifall erwarten kann, wenn er Soziale Marktwirtschaft als Ordnungsmodell vor den Unbilden eines Neoliberalismus schützen will. Die intellektuelle Kultur Deutschlands und anderer westlicher Staaten ist unübersehbar antiliberal und antikapitalistisch geprägt: Wer hierfür verlässliche Indikatoren sucht, muss nur die jüngeren „Unwörter des Jahres“ durchmustern oder die stattliche Ehrentafel mehr oder weniger skurriler Kommunisten betrachten, die in den letzten zehn Jahren mit dem Literaturnobelpreis ausgezeichnet wurden.

Die Beispiele sind äußere Symptome dafür, dass diejenigen, die die Idee der Freiheit befürworten

und die kollektivistischen Bewegungen als das Hauptübel des 20. Jahrhunderts ansehen, die „Sprachgebrauchspolitik“,¹ das Feuilleton, das kulturelle Leben, die Berufungs- und Forschungspolitik an den Universitäten, den Wirtschaftsjournalismus, die Pädagogik, die Lehrerausbildung sowie anderes mehr, was die öffentliche Meinung auf lange Sicht prägt, der Gegenseite überlassen haben. Zur Liste der Versäumnisse gehört auch die Geschichtspolitik: Die einzige quellengesättigte Biographie über *Ludwig Erhard*, die bis heute vorliegt, ist in einer eher gehässigen Tonlage verfasst.² Und nach wie vor werden in vielen Darstellungen zur Ideengeschichte der Bundesrepublik liberal-konservative Intellektuelle als Gesinnungsgenossen und Handlanger des Nationalsozialismus, zumindest eines böseartig reaktionären Autoritarismus abgestempelt.

Mont Pèlerin Society – Forum zum Gedankenaustausch

Auch die Geschichtsschreibung zur Mont Pèlerin Society (MPS), der international wohl wirkungsvollsten Vereinigung liberaler Intellektueller im 20. Jahrhundert, hat man im deutschen Sprachraum bislang im Wesentlichen einer an *Karl Marx* und *Antonio Gramsci* geschulten Forschung überlassen. Die Forschung verstieg sich – zugegebenermaßen auf der Grundlage gründlicher Quellen-

¹ Hermann Lübke, Fortschritt als Orientierungsproblem im Spiegel politischer Gegenwartssprache, in: Clemens Graf Podewils (Hrsg.), *Tendenzwende? Zur geistigen Situation der Bundesrepublik*, Stuttgart 1975, Seiten 8–24, hier Seite 13.

² Gemeint ist die Biographie von Volker Hentschel, *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, München 1996.

kenntnis – zu abenteuerlichen Verschwörungstheorien. Vor diesem Hintergrund verdient eine Tübinger Dissertation über die Entwicklung und Ausstrahlung der MPS Beachtung, die von *Philip Plickert* vorgelegt wurde. *Plickert* ist ein junger Wirtschaftswissenschaftler, der Lesern des Rheinischen Merkurs, der Tagespost oder seit einiger Zeit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung durch seine wirtschaftspolitischen Artikel ein Begriff sein dürfte. Wer an einer peniblen Vereinschronik und an Details der Organisation, Finanzierung oder Mitgliederentwicklung der Gesellschaft interessiert ist, greift nach wie vor besser zur offiziellen Darstellung des früheren MPS-Präsidenten *Ronald M. Hartwell* aus dem Jahr 1995.³ *Plickerts* Arbeit informiert auch über solche Aspekte, legt aber ihren Schwerpunkt auf die inhaltliche Entwicklung der MPS seit ihrer Gründung 1947 und auf die Außenwirkung, die ihre Mitglieder auf die Wirtschaftspolitiken in verschiedenen Ländern entfaltet haben.

Mit seiner detailreichen, aber gut proportionierten und eingängig formulierten Arbeit entzieht *Plickert* manchen Mythen den Boden. Er bietet eine Darstellung, die gründlicher und seriöser ist als alles, was deutschsprachige Leser bislang über die Vor- und Gründungsgeschichte sowie die innere Entwicklung der MPS finden konnten. Vor allem zwei grundlegende Beobachtungen kristallisieren sich bei der Lektüre heraus:

■ Die MPS war niemals eine politisch aktive Organisation, die auf Eigenwerbung, Beratungstätigkeit oder öffentliche Stellungnahmen ausgerichtet gewesen wäre. Immer wieder gab es Mitglieder, die eine aktivere Rolle in die Öffentlichkeit hinein gewünscht haben. Bis heute setzte sich aber die von ihrem Gründungspräsidenten *Friedrich August von Hayek* von Beginn an favorisierte Auffassung durch, dass sich die MPS auf die Rolle eines Forums zum Gedankenaustausch und der Kontaktpflege ihrer Mitglieder konzentrieren sollte. Ein weitergehendes Engagement hätte wohl angesichts der inhaltlich divergierenden Auffassungen in vielen Einzelfragen zu ernststen Zerreißproben geführt. Allein schon der Namensgebung ging beim Gründungstreffen eine schwierige Debatte voraus, die nur dadurch beendet werden konnte, dass man den Namen des Schweizer Bergs annahm, unterhalb dessen Gipfels man zusammengekommen war.

³ Ronald M. Hartwell, *A History of the Mont Pelerin Society*, Indianapolis 1995.

Besprochen wird:

Philip Plickert, *Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der „Mont Pelerin Society“*, Lucius & Lucius, Stuttgart 2008.

■ Dass die MPS kein programmatisch monolithischer Akteur war, ist der zweite wichtige Befund, den *Plickert* eindrucksvoll untermauert, indem er anhand der bei den Jahrestagungen gehaltenen Vorträge die großen Kontroversfragen innerhalb der MPS nachzeichnet. Bereits beim Kolloquium, das 1938 zu Ehren *Walter Lippmanns* in Paris stattfand und das als Ouvertüre für die Gründung der MPS neun Jahre später gelten kann, trat zutage, dass die Vorstellungen über einen neuen Liberalismus durchaus unterschiedlich waren – dass überhaupt umstritten war, ob man sich in Abgrenzung zum klassischen Liberalismus als Neuliberale verstehen und nach außen darstellen soll. Überzeugend breitet *Plickert* aus, dass sich zwischen den beiden Weltkriegen in London um *Edwin Cannan*, in Wien um *Ludwig von Mises*, in Freiburg um *Walter Eucken*, in Chicago um *Frank Knight* und andernorts mehrere Denkschulen und Gruppen bildeten, die nicht in jeder Hinsicht auf einen Nenner zu bringen waren. Während man sich in der Zurückweisung der sozialistischen Wirtschaftsrechnung und im Plädoyer für internationalen Freihandel weitgehend einig war, fielen die Antworten zur konjunkturpolitischen Überwindung der Weltwirtschaftskrise unterschiedlich aus.

Kontroverse Positionen in der Währungs- und Wettbewerbspolitik

Für die erste Phase der MPS-Geschichte zwischen 1947 und 1962 identifiziert *Plickert* den radikal-liberalen *Ludwig von Mises* und den jenseits der reinen Marktwirtschaft für eine umfassende „Vitalpolitik“ plädierenden *Alexander Rüstow* als die beiden äußeren Punkte des ideologischen Spektrums. Zwischen ihnen waren führende Mitglieder wie *von Hayek*, *Wilhelm Röpke* oder *Milton Friedman* mit unterschiedlichen Profilen anzusiedeln. Das Verhältnis des Liberalismus zum Christentum, der Stellenwert der Sozialpolitik, der Streit um die Rückkehr zu Goldwährungen, die Sonderstellung der Landwirtschaft, die Entwicklungspolitik sowie schließlich die Frage, ob man dem Keynesianismus mit *von Hayek* mikroökonomisch oder mit *Fried-*

man makroökonomisch entgegnetreten solle – all das bot in den ersten Jahren viel Stoff für Diskussionen. Die Diskussionen zeichnet *Plickert* mit Zugriff auf die dogmenhistorisch wichtigen Texte und Argumente nach.

Auch nachdem die um den langjährigen Sekretär *Albert Hunold* schwelende – von *Plickert* zu Recht als „*Hunold-Affäre*“ bezeichnete – Krise zwischen 1960 und 1962 ausgestanden war, mit *Rüstow* und *Röpke* die beiden Protagonisten des wirtschaftshumanistisch-soziologischen Flügels ausgeschieden waren sowie von *Hayeks* Rolle zugunsten des jüngeren *Friedman* für einige Jahre in den Hintergrund trat, gab es kontroverse Debatten und Positionen. Vor allem die Währungs- und die Wettbewerbspolitik bildeten nach dem Urteil von *Plickert* zentrale Themen, an denen sich die Wandlungen des Neoliberalismus, wie ihn die MPS im Querschnitt ihrer Mitglieder verkörperte, nachvollziehen ließen:

■ Die Befürworter einer Rückkehr zum Goldstandard verloren nach dem Ende des Bretton-Woods-Systems in der MPS an Boden. Die Anhänger freier Wechselkurse trugen den Sieg davon und propagierten wie von *Hayek* teilweise sogar die „Entnationalisierung des Geldes“.

■ In der Wettbewerbspolitik ging der Einfluss der ordoliberalen Vertreter im Laufe der Jahre zurück. Unter dem Einfluss der vielen aus Chicago stammenden Ökonomen wurden die Chancen und die Notwendigkeit einer staatlichen Wettbewerbspolitik zunehmend kritischer beurteilt. Die Debatte zwischen „Monetaristen“ und „Strukturalisten“ verwies auf unterschiedliche Lösungsstrategien zur Überwindung der Krise, in die sich der demokratische Wohlfahrtsstaat in den 1970er Jahren nahezu überall hineinmanövriert hatte.

Der politische Einfluss der MPS

Der Gretchenfrage, welchen Einfluss die MPS im Laufe ihrer mehr als sechzigjährigen Geschichte gehabt hat, geht *Plickert* nach, indem er die Wirtschaftspolitiken und die dazugehörigen Kontroversen in ausgewählten Ländern nachzeichnet und dabei die politische Rolle von MPS-Mitgliedern aufarbeitet. Sein Buch gerät so nebenbei zu einem Stück Dogmengeschichte ökonomischen Denkens und Wirtschaftsgeschichte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Es illustriert, wie eine kleine Gruppe von Liberalen, die sich anfangs zu einer „Notgemeinschaft“ (*Plickert*, Seite 468) zu-

sammengefunden hatten, allmählich anwuchs und der kollektivistischen Brandung entgegentrat.

Die wirtschaftshistorischen Konjunkturen verliefen dabei unterschiedlich: Während Westdeutschland bereits 1948 zum Musterfall neoliberaler Reformen wurde, versumpfte Großbritannien bis in die 1970er Jahre in einem demokratischen Sozialismus und einem wohlfahrtsstaatlichen Konsens, mit dem erst *Margaret Thatcher* brach. Auch in den USA dauerte es bis in die 1980er Jahre hinein, bis die prägenden Vorstellungen des „New Deals“ und der „Great Society“ grundsätzlich infrage gestellt wurden. In der Beurteilung der oft als „neoliberale Revolutionen“ titulierten Klimawechsel unter *Thatcher* und *Ronald Reagan* mahnt *Plickert* allerdings eine differenzierte Betrachtung an: Erfolge im neoliberalen Sinn gab es durchaus, aber ein Zurückdrängen der Ausuferungen des Wohlfahrtsstaats hat es nirgendwo gegeben.

Plickert berücksichtigt die komplizierten und diskontinuierlichen Entwicklungen in Italien und Frankreich und macht auch keinen Bogen um einen heiklen Fall wie Chile. Dass dort unter dem Diktator *Augusto Pinochet* eine entschlossene Kurskorrektur weg von den verheerenden sozialistischen Experimenten des bis heute überschätzten und verharmlosten Präsidenten *Salvador Allende* erfolgte und dass diese marktwirtschaftliche Reformpolitik eine wesentliche Voraussetzung für die gelungene Demokratisierung nach 1989 war, verschweigt *Plickert* ebenso wenig wie die eklatanten und widerwärtigen Menschenrechtsverletzungen durch *Pinochet*, über die seinerzeit der eine oder andere Wirtschaftsberater hinweggesehen hat.

Da die Studie die Jahre nach 1990 mit einem stärkeren Zeitraffer behandelt als die ersten Jahrzehnte, fallen die Darstellungen zu den ost- und mitteleuropäischen Transformationsgesellschaften knapper aus. Aber in der Zusammenschau der Länderanalysen wird deutlich, wie man sich den Einfluss der MPS vorzustellen hat: Unmittelbar trat sie – abgesehen von der Auswahl ihrer Tagungsorte – nie in Erscheinung; ihre Wirkung beruhte auf den Aktivitäten ihrer einzelnen Mitglieder, die in ihren Heimatländern oft isolierte Figuren waren und denen innerhalb der MPS ein Gedankenaustausch unter Gleichgesinnten möglich war. So trug die MPS zur Bildung von Beziehungsgeflechten bei und fungierte – auf vergleichbare Weise wie die konservativ-liberale „Philadelphia Society“ in den USA – als eine Art Schirm, unter dem zahlreiche nationale Think Tanks entstanden, die jeweils auf ihre Weise und mit unterschiedlichem Erfolg die

Wirtschaftspolitik ihrer Länder beeinflussten – allen voran das sagenumwobene Londoner „Institute of Economic Affairs“, das in den 1970er Jahren die *Thatcher*-Regierung inhaltlich vorbereitete. Zur Wirkungsgeschichte der MPS gehört schließlich auch der Umstand, dass angefangen mit *Ludwig Erhard* und *Luigi Einaudi* bis hin zu *Václav Klaus* in unseren Tagen eine stattliche Anzahl von Fachministern sowie Staats- und Regierungschefs Mitglieder der MPS waren.

Zum vielschichtigen Bild, das *Plickert* zeichnet, gehören erhellende Personenportraits. Über Biographien wie diejenige von *Hayeks*, *Röpkes*, *Friedmans*, von *Mises* oder *James Buchanans* werden die meisten Leser, die das Buch in die Hand nehmen, bereits im Bild sein. Aber hochkarätige Gelehrte wie *Carlo Antoni*, *William Rappard*, *Louis Rougier*, *Jacques Rueff* oder *Lionel Robbins* sind im deutschsprachigen Raum weithin unbekannt. Erst recht gilt das für eher praktisch oder beratend wirkende und deshalb für die Wirkungsgeschichte so wichtige Figuren wie *Anthony Fisher*, *Albert Hunold* oder *Ralph Harris*. Sie alle werden in *Plickerts* Buch, dem ein Personenregister gut getan hätte, durch zahlreiche Hinweise und Kurzportraits vorgestellt, die sich vorzugsweise in den durchweg lesenswerten Fußnoten befinden.

Grenzen einer rein ökonomischen Betrachtung der Freiheit

Im Schlusskapitel zieht *Plickert* eine ambivalente Bilanz zum Erfolg der MPS. Entstanden aus dem Geist der Krise und als kleine Gruppe von versprengten Liberalen hat sie im Lauf der Jahrzehnte eine eindrucksvolle Größe erreicht. Seit den Nobelpreisen für Wirtschaftswissenschaften, die von *Hayek* 1974 und *Friedman* 1976 erhielten, haben die Mitglieder der MPS eine spürbare Wirkung auf das ökonomische Denken im späten 20. Jahrhundert ausgeübt. Würde man von der Ideengeschichte des 20. Jahrhunderts alle MPS-Mitglieder und Sympathisanten subtrahieren, würde das wohlfahrtsstaatlich-kollektivistische Denken unangefochten dastehen und würde die liberale Tradition bis auf eine Handvoll Gelehrter nur noch in Gestalt des Sozialliberalismus als eine kümmerliche Fußnote zum Sozialismus Erwähnung finden.

Aus der Mitte der MPS wurden die entscheidenden Kritikpunkte an den Strukturproblemen des demokratischen Wohlfahrtsstaats vorgetragen und spätestens seit den 1970er Jahren in nahezu jeder Hinsicht durch dessen Begleiterscheinungen – wie

Inflation, Massenarbeitslosigkeit, Staatsverschuldung oder die tückischen Finanzierungsfallen der Zwangsversicherungssysteme – bestätigt. Politische Erfolge konnte der von den Mitgliedern der MPS in verschiedenen Spielarten verfochtene Neoliberalismus durchaus vorweisen. Allerdings, so *Plickert*, seien diese Erfolge oft auf besondere Konstellationen zurückzuführen, in denen tatkräftige Politiker wie *Erhard* oder *Thatcher* Reformen durchsetzten. Nicht gelungen sei, der Idee der Freiheit in den westlichen Demokratien eine breite Massenbasis zu geben und den kollektivistischen Wohlfahrtsstaat entscheidend zurückzudrängen.

Plickert lässt seine Sympathien für einen konservativ gefärbten Neoliberalismus im Sinne *Röpkes* durchblicken, wenn er auf der Suche nach Ursachen für diese durchwachsene Bilanz auf die Grenzen eines nur-ökonomischen Diskurses verweist. Durch die Beschränkung auf die ökonomischen Aspekte der Freiheit sei es den Neoliberalen nicht gelungen, die Zerstörung der bürgerlich-liberalen Gesellschaft im Zuge des postmodernen Wertereativismus aufzuhalten. Er spricht sogar von einem „Dilemma vieler neoliberaler Theoretiker“: „Indem sie die individuelle Freiheit und Selbstbestimmung als höchsten und einzigen Wert propagieren, laufen sie Gefahr, die kulturellen Grundlagen derselben zu ignorieren“ (*Plickert*, Seite 475). Der an *Röpke* angelehnte Hinweis, dass die reine Marktwirtschaft noch keine ausreichende Grundlage für das Zusammenleben der Menschen bietet, sondern sie auf einige kulturelle und moralische Voraussetzungen angewiesen ist, die sie nicht selber schaffen kann, mag manchen Ökonomen ebenso wenig behagen wie die Erinnerung daran, dass der Zusammenhang von Freiheit und Bindung im Zeitalter der Globalisierung neue Bedeutung gewinnt und dass eine offene Gesellschaft sich selbst gefährden kann, wenn sie eine völlige Beliebigkeit der individuellen Werte predigt.

Die Idee der Freiheit hat in ausgereiften Wohlfahrtsstaaten einen schweren Stand

Das sind Schlussbemerkungen eines urteilsicheren, umsichtigen und selbstbewussten Buchs, die weder in Bezug auf das liberale Argument an sich noch in Bezug auf dessen politische Überzeugungskraft von der Hand zu weisen sind. Wer sich die Lage in Deutschland ansieht, wird eingestehen müssen, dass das liberale Argument nur eine schwache Durchschlagskraft hat und dass in einem weiteren Sinne bürgerliche Ordnungs- und Wert-

vorstellungen ihre Mehrheitsfähigkeit eingeübt haben. Dass das neoliberale Musterland von einst trotz des einen oder anderen Zwischenhochs kontinuierlich zu einem ordnungspolitischen Sorgenkind heruntergewirtschaftet wurde und selbst kleinste Reformschritte nur mit hohem politischen Risiko unternommen werden können, gehört zu einem umfassenden Prozess der Desorientierung und der politischen Selbstgefährdung.

In Fortführung von *Plickerts* Argumenten gibt es gute Gründe dafür, Liberale beziehungsweise Neoliberale vor den Gefahren eines Relativismus und eines Rationalismus zu warnen. Auch der Liberale sollte zur Stärkung seiner Position das eine oder andere bedenken, was *Joseph Ratzinger* über die „Pathologien der Vernunft“ zu sagen hat. Im Übrigen sollte er auch die Schnittmengen zum politischen Skeptizismus und Antirationalismus eines Konservativen wie *Michael Oakeshott* zu würdigen wissen. Nötig ist die Besinnung auf ein bürgerliches Denken, das liberale, konservative und christliche Wurzeln umfasst sowie den zahlreichen Gegnern einer offenen Gesellschaft eine tragfähige und attraktive Haltung entgegenzusetzen hat.

Die Wirkungsgeschichte der MPS lässt erkennen, dass nur langfristige ideenpolitische Strategien Aussicht auf Erfolg haben und dass es eine ganze Generation dauern kann, bis sich wissenschaftliche Paradigmenwechsel über die – von *von Hayek* als „Zwischenhändler der Ideen“ bezeichneten – Intellektuellen und reflexiven Eliten auf das politische Handeln und die Werthaltungen in der Bevölkerung auswirken werden. Bürgerliche Kreise haben in vielen Feldern Entwicklungen hingenommen, die ihren Einfluss und ihre Sichtbarkeit erheblich eingeschränkt haben: An den Universitäten hat man in einschlägigen Fächern wie den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften viel Terrain verloren und ganze Traditionen wie die Ordnungsökonomik oder die historisch-geisteswissenschaftlich orientierte politische Wissenschaft durch Mathematisierung an den Rand gedrängt. Um die Lehrerausbildung und die journalistische Nachwuchsausbildung hat man sich nicht ausreichend gekümmert.

Überhaupt fallen die Defizite bei der Bildung und Pflege von persönlichen Netzwerken sowie in der Nachwuchspolitik auf. Vor allem im engeren Kreis der Politik sticht der eklatante Mangel an Persönlichkeiten mit dem nötigen Rüstzeug ins Auge, was wohl auch daran liegen dürfte, dass die politischen Rekrutierungs- und Karrieremuster verödet sind und viele Nachwuchspolitiker außer der Uni-

versität ihrer Heimatstadt und der jeweiligen politischen Jugendorganisation nur wenige geistige Impulse mitbekommen sowie kaum Lebenserfahrungen außerhalb der Politik erwerben.

Wer sich mit diesen Entwicklungen nicht achselzuckend zufrieden geben will, kann aus der Geschichte des begrenzten Erfolgs der MPS, wie sie *Plickert* ausgebreitet hat, das eine oder andere für den deutschen Fall lernen. Es bedarf nicht allzu großer theoretischer Anstrengungen, um zu erahnen, dass die Idee der Freiheit in einem ausgereiften Wohlfahrtsstaat, in dem das Einkommen der Menschen immer weniger von den Erträgen der eigenen Arbeit, sondern immer mehr von staatlichen Transferleistungen abhängig ist, einen schweren Stand hat. Wo Selbstbestimmung und Selbstverantwortung für große Teile der Bevölkerung nicht mehr zu alltäglichen Lebenserfahrungen gehören, muss man sich über Verschiebungen in den Werthaltungen ebenso wenig wundern wie über die Bemühungen der großen Parteien, auf diese mehrheitsfähigen Werthaltungen Rücksicht zu nehmen und Verteilungskonkordien zu schmieden.

Fehlendes bürgerliches Engagement für die Idee der Freiheit

Die Sache wird nicht einfacher dadurch, dass sich diejenigen, die sich nach wie vor bürgerlichen Werten verbunden fühlen, in der Regel nur mühsam zu politischem Engagement aufraffen. Während die Betroffenheits- und Empörungnetzwerke der Linken trotz aller Mobilisierungsprobleme, die es auch dort längst gibt, meist verlässlich funktionieren, hält sich der Konservative noch mehr als der Liberale gern von der politischen Auseinandersetzung fern und widmet sich lieber seinen privaten Leidenschaften und Neigungen. Dieser Skeptizismus gegenüber der Politik ist an sich keineswegs unsympathisch, verleitet aber dazu, das politische Feld mit unnötiger Nachgiebigkeit preiszugeben und sich aus öffentlichen Diskursen zurückdrängen zu lassen.

Dass man sich zur Begründung des bürgerlichen Arguments auf reine Vernunftgründe zurückzieht, macht seine öffentliche Stellung auch nicht einfacher: Insbesondere wer eine freiheitliche Wirtschaftsordnung nur wegen ihrer Zweckmäßigkeit, Nützlichkeit und Vernunft zu begründen weiß, aber keine ethische Rechtfertigung nennen mag, macht es der Gegenseite leicht, ihre Argumente als „sozial“ und damit als moralisch überlegen darzustellen.

In eine auf lange Sicht ungünstige Position manövriert sich auch der, der sich für die Begründung der Freiheit auf wirtschaftliche Fragen zurückdrängen lässt und nicht im Sinne eines umfassend ordnungspolitischen Denkens den unauflöslichen Zusammenhang zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen herausstellt. Wer sein Argument solcherart beschränkt, läuft Gefahr, dass ihm selbst von Wohlmeinenden entgegengehalten wird, man müsse wirtschaftliche Vernunft und soziale Gerechtigkeit gleichermaßen als Leitideen berücksichtigen. Er bereitet damit der Segmentierung ordnungspolitischen Denkens den Boden und liefert Vorlagen für die Auffassung, man könne Wirtschafts- und Sozialordnung nach unterschiedlichen Prinzipien gestalten. Genau das ist längst die überwiegende Auslegung des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft geworden.

Das bürgerlich-liberale Argument wird nicht dadurch überzeugender, dass es in der politischen Praxis oft von Verbänden vorgetragen wird, denen Sonderinteressen nicht fremd sind. Für die Anhänger einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung gilt wie für das bürgerliche Lager insgesamt, dass sie ihre Kräfte vor allem in ideenpolitischen und publizistischen Abwehrschlachten binden, aber wenig dafür tun, politische Themen vorausschauend zu kommunizieren sowie ein Stück weit die Agenda der Medien und der Politik zu bestimmen. In Deutschland fällt ein Mangel bürgerlicher Denkkorte und Kommunikationsstränge auf. Die parteinahen Stiftungen erfüllen manche nützliche Funktion, stehen aber einer lebendigen und politisch ambitionierten Kultur von Beratung und Orientierung im Weg, weil sie den Zugang zur Politik beanspruchen, aber selbst rechtlichen und politischen Restriktionen unterliegen. Im Wettstreit der politischen Ideen übernehmen sie daher eine eher nachholende, integrierende und legitimierende Funktion und können nur in Ausnahmefällen Stätten riskanten und kreativen Denkens sein.

Gewiss, mit der Ludwig-Erhard-Stiftung, dem Walter-Eucken-Institut oder der Hayek-Gesellschaft gibt es Einrichtungen, die sich der Idee der Freiheit verschrieben haben. Aber in ihnen überwiegt eine akademische Prägung, die als Kerngeschäft notwendig ist, aber nicht alles sein kann. Originäre „Denkfabriken“ mit einschlägiger Ausrichtung, die sich die Orientierung und Beratung der Politik zum Ziel setzen, sind jedoch rar. Noch mehr gilt das für Institutionen, die auch Ehrgeiz zur Popularisierung ihrer Ideen besitzen oder die neben der inhaltlichen Beratung der Politik auch die komplexen Anforderungen politischer Kommunikation bedenken und deshalb nicht nur die „richtigen Lösungen“ für Reformfragen, sondern auch attraktive Kommunikationskonzepte und Erfolg versprechende Durchsetzungsstrategien anzubieten haben. Wer solche integrierten Angebote nicht unterbreiten kann, wird bei ohnehin schwerhörigen Politikern und Verwaltungseliten mit seinen inhaltlichen Anliegen nur auf begrenzten Widerhall stoßen.

Eine bürgerliche Bewegung, die Prägestärke entfalten will, wird sich stärker als in der Vergangenheit darum bemühen müssen, in allen einschlägigen Disziplinen die wissenschaftliche Grundlagenarbeit mit privatem Kapital zu stärken. Sie wird deutlich mehr Energien auf die Bildung von Multiplikatoren und künftigen Entscheidungsträgern zu verwenden haben, und sie wird Beratungskompetenz aufbauen müssen, die den komplexen Entscheidungs- und Kommunikationssituationen der Politik gerecht wird. Und sie muss den Willen haben, auf eine die einzelnen Politikfelder überwölbende Weise Werte und Grundorientierungen, die Ordnung und Zusammenhalt einer Gesellschaft ausmachen, zu prägen. Der Neoliberalismus als Teil einer bürgerlichen Bewegung wird in dieser Hinsicht an einem inhaltlichen, aber auch strategischen und organisatorischen Wandel nicht vorbeikommen. ■

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

Dipl.-Volksw. Myriam Hadnes
PD Dr. Hans Jörg Hennecke
Dr. Rainer Hillebrand
Prof. Dr. Wolfgang Klenner
Prof. Dr. Rainer Klump
Prof. William E. Paterson
Prof. Dr. Ingo Pies
Dr. Klaus Schrader
Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Prof. Dr. Stefan Voigt
Prof. Dr. Christian Watrin
Prof. Dr. Ludger Wößmann

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 117 – September 2008.
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.

SimiPuan