

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

# 107

März 2006



- **Megafusionen:**  
Symptome marktwidriger Macht
- **Wettbewerb:**  
Dem einen Leitbild, dem anderen Dogma
- **Umweltschutz:**  
Chancen für die Industrie
- **Ökonomische Bildung:**  
Eckpunkte für ein zeitgerechtes Verständnis
- **Außenhandelspolitik:**  
Viele Handelsabkommen oder  
eine Weltorganisation?
- **Länderberichte:**  
China und Indien aus deutscher,  
die EU aus amerikanischer Sicht

## Inhalt

### Ordnungspolitische Positionen

*Franz Böhm*  
*Helmut Arndt*  
*Monopolkommission*

### Megafusionen

Unternehmenszusammenschlüsse:  
Symptome marktwidriger Macht ..... 5  
Fusionen können Managementfehler nicht korrigieren ..... 12  
Erste Erkenntnisse aus neuen Statistiken ..... 18

### Die Bedeutung von Wettbewerb

*Ingomar Weiler*  
*Dominique Nicole Friederich*  
*Randolf Rodenstock*  
*Katja Loderstedt*

Wettbewerb zwischen Ideal und Ideologie ..... 21  
Die Vereinbarkeit von Wettbewerb und Solidarität  
am Beispiel der Krankenversicherung ..... 26  
Wettbewerb und soziale Verantwortung – ein Gegensatz? ..... 29  
Nachhaltiger Erfolg im Wettbewerb:  
Ein Erfahrungsbericht aus Sachsen-Anhalt ..... 32

### Aktuelle Grundsatzfragen

*Andreas Troge*  
*Volker Ladenthin*

Umweltschutz als Motor für Beschäftigung und Innovation ..... 35  
Die Ökonomie muss als Teil des schulischen Bildungsauftrags  
neu interpretiert werden ..... 41

### Marktwirtschaft international

*Carsten Burhop/  
Markus Lampe*  
*Andreas Falke*  
*Björn Alpermann*  
*Michael von Hauff*

Die Vorzüge bilateraler Handelsabkommen und  
die Nachteile einer weltweiten Handelsorganisation ..... 47  
Die Europäische Union aus amerikanischer Sicht ..... 53  
Chinas Probleme bei der wirtschaftlichen Modernisierung ..... 56  
Indien auf dem Weg zu den Großen Zehn ..... 62

### Buchbesprechung

*Thomas Köster*

Wilhelm Röpkes Kampf um einen humanen Liberalismus ..... 65

## Basteleien an einer Champions League

Was ist das Gegenteil von Wettbewerbspolitik? Industriepolitik. Das beschreibt den Gegensatz nicht erschöpfend. Aber gegenwärtig erlebt „Europa“ – immerhin doch die Chiffre für das Entstehen eines Raumes jenseits der Beschränktheit nationaler Egoismen – eine Welle politischen Sympathisierens mit „Champions“. Und dabei geht es, auch im Jahr der Weltmeisterschaft, nicht um Fußball. Es geht darum, auf je nationalem Terrain über Großunternehmen zu verfügen, die einen informellen Sicherstellungsauftrag erfüllen sollen: zum Beispiel die Versorgung mit Energie.

Wüchsen solche Champions im Wettbewerb der Produktmärkte und der Märkte für Unternehmensbeteiligungen heran, dann wäre das kein Anlass für ordnungspolitische Besorgnisse. Wo Wettbewerbsmärkte den Anreiz für Zukäufe, Beteiligungen und Ausbau der Kapazitäten bieten, da finden sich auch Konkurrenten, die das Gleiche wollen und die damit das Entstehen marktbeherrschender Positionen verhindern. Wer hier die Position des Champions gewinnt, der kann sich keinen Tag auf seiner Position ausruhen. Das eben ist ja die leistungsstimulierende und machtbegrenzende Funktion des Wettbewerbs. Wachsen im Wettbewerb ist aber nicht das, was die Anhänger der strategischen Industriepolitik meinen. Denen geht es nicht um Wettbewerb, sondern um den Schutz von Unternehmungen in so genannten sensiblen Bereichen: in der Energieversorgung, im Flugzeugbau, in der Nachrichtentechnik. Auch Leute, selbst Ökonomen, die gut darlegen können, wo die Vorzüge und Stärken einer Wettbewerbswirtschaft liegen, erklären dann beredt, was das Kriterium für die industriepolitische, wettbewerbsbehindernde Zuwendung zu den Champions zu sein habe: die „Wichtigkeit“ für das Land. Das ist ein Argument, das sich in der politischen Diskussion auch durch die Gegenfrage nicht erschüttern lässt, ob denn die leistungsanregenden Kräfte des Wettbewerbs nur auf den Märkten des weniger Wichtigen wirken sollten.

Und „Wichtiges“ als rasch herbeizitierte Begründung für eine Ausnahme vom Wettbewerb gibt es immer. Gegenwärtig ist es die Sicherstellung der nationalen Energiebasis. Auf Szenarien geopolitischer Risiken für die Energieversorgung reagiert Europa mit der Missachtung der Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes und mit nationalistisch begründeten Verstößen gegen den freien Kapitalverkehr. In Frankreich wollen zwei dominierende Energieversorger auf einem national ohnehin schon abgeschotteten Markt fusionieren. Grenzüberschreitende Kapitalbeteiligungen werden mit allerlei politischen Einreden und binnenmarktwidrigen Erschwernissen verhindert. Und die alarmierten deutschen Wettbewerbshüter müssen sich in Brüssel und in den Hauptstädten von Mitgliedsländern fragen lassen, ob denn die Marktlandschaft der Versorger in Deutschland so aussehe, wie *Ludwig Erhard* sie sich wünschen würde. Nein, so sieht sie wohl nicht aus. Und *Ludwig Erhard*, der seine Liebe zum Fußball gerne gezeigt hat, wäre auch nicht angetan von den politischen Basteleien an einer Champions League wirtschaftlicher Großgebilde auf wettbewerbsberuhigten, nationalen Märkten in Europa.

*Hans D. Barbier*

## Megafusionen

Die Konzentration in der Wirtschaft beschleunigt sich in erstaunlicher Weise. Vor fünf Jahren waren Mittal Steel und Arcelor noch unbekannt. Jetzt ist der kleinere Konzern dem größeren schon 18,6 Milliarden Euro wert. Die Öffentlichkeit sieht beunruhigt, wie immer größere Unternehmen um die Herrschaft auf den Weltmärkten ringen. Die Wirtschaftssachverständigen sehen in der Regel keinen Grund zur Aufregung. Sie raten, die Entwicklung zu fördern, zumindest aber, sie nicht zu behindern. *Ludwig Erhard* hat sich mit dieser Empfehlung 1961 befasst und die ihr zu Grunde liegende Analyseperspektive verworfen: „Sie wissen, dass sich der Verein für Socialpolitik auf seiner Kissinger Tagung mit dem Thema ‚Konzentration‘ befasst hat. Ein berühmter Gelehrter, der schon mannigfaltig über deutsche Verhältnisse (fehl-)urteilte, erklärte etwa: Wehrt Euch gar nicht mehr gegen diese Konzentration! Das ist alles vorgegeben; sie liegt im Zuge eines technischen Prozesses, der unaufhaltsam ist. Wir können ihn nur mitmachen, aber sich dagegen zu wehren, hat keinen Sinn mehr. Seine Anklage richtete sich natürlich gegen die ‚Ordoliberalen‘, zu denen ich mich auch zähle. Diese sind der Meinung, dass es keinen wirtschaftlichen Prozess gibt, dessen Gestaltung und Ablauf nicht zuletzt in unserer Hand liegen würde. Wo kämen wir denn auch hin, wenn wir uns nicht mehr zutrauen würden, unsere Umwelt bewusst zu formen? Es mag Tendenzen nach dieser oder jener Richtung geben, aber man kann nicht einfach behaupten, dass die Konzentration unausweichlich sei... Gerade das bestreite ich mit aller Entschiedenheit! Wir können und werden auch den Prozess des strukturellen Aufbaus unserer Volkswirtschaft an den Werten orientieren, die unsere gesamte Politik beherrschen. Wir sind nicht gegen das Große an sich oder für das Kleine, weil es klein ist. Wir wollen aber, dass der Freiheit in gleichen Maßen eine Verantwortung entspricht. Deshalb treiben wir bewusst Ordnungspolitik.“

Nachfolgend veröffentlichen wir zwei Stellungnahmen von längst verstorbenen neoliberalen Wissenschaftlern. Sie erklären die Konzentration in der Wirtschaft, bei der die Entscheidungen und die Verantwortung immer anonym, unangreifbarer und unheimlicher werden, zur „eigentlichen Sozialkrankheit unserer Zeit“. Sie kritisieren die „erschreckende Unbekümmertheit“, ja den „zuweilen wahren Stolz auf etwas, das man für Fortschritt hält“. Sie prophezeien: Wenn es nicht gelingt, wirksame Maßnahmen gegen Fusionen und Übernahmen in der Wirtschaft zu entwickeln, sei es um die Wirtschaftsfreiheit und den Leistungswettbewerb geschehen.

Wir erinnern an diese Position, weil der Ludwig-Erhard-Stiftung aufgetragen ist, den „wahren liberalen Geist“ zu verteidigen. Wir möchten deutlich machen, dass das, was man heute für die „neoliberale Denkweise“ hält, etwas ist, was die Neoliberalen selbst ohne jedes Wenn und Aber bekämpft haben. Im Übrigen fügen wir den beiden Texten noch eine aktuelle Stellungnahme an, in der die Monopolkommission auf Grund von erstmals erhobenen Strukturdaten zur Konzentration in der Wirtschaft nachweist, dass die Entwicklung, vor der die Neoliberalen um *Erhard* gewarnt haben, eingetreten ist und eine paradigmatische Wende in der Wettbewerbspolitik erforderlich wäre.

## Unternehmenszusammenschlüsse: Symptome marktwidriger Macht

*Franz Böhm (1976)*

*Franz Böhm* ist als der namhafteste Vertreter der Freiburger Schule in der aktiven Politik und als einer der Väter des „Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ von 1957 bekannt. Im folgenden Text aus dem Jahre 1976 beurteilt er den in Deutschland herrschenden Wettbewerb außerordentlich skeptisch. Er verweist darauf, dass immer häufiger fremde Interessen in die Willenszentralen von Unternehmen eindringen, und fordert, schnellstmöglich Vorkehrungen zu treffen, mit denen die Fremdbestimmung von Unternehmen unterbunden wird. Man müsse die Anfänge von Verfilzung und Vermachtung entschlossen bekämpfen, sonst würde sich das Verhängnis wie ein Lauffeuer ausbreiten und das freie Unternehmertum einäschern. In diesem Kampf dürfe man sich nicht irritieren lassen – weder dadurch, dass Zusammenschlüsse von Unternehmen „privatwirtschaftlich in hohem Maße vorteilhaft“ erscheinen, noch dadurch, dass Regierung und Parlament in der Regel irrtümlich annehmen, es liege im Interesse der Allgemeinheit, zu erlauben und zu fördern, was Gewinn bringt und die Unternehmerinitiative und die Investitionsbereitschaft stimulieren kann.



Auszüge aus: Franz Böhm, Die Kapitalgesellschaft als Instrument der Unternehmenszusammenfassung, abgedruckt in: Helmut Gutzler/Wolfgang Herion/Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Wettbewerb im Wandel, Eberhard Günther zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1976.

■ Die Unternehmenszusammenfassung in allen ihren Erscheinungsformen ist heute bei weitem das wichtigste Instrument der Wettbewerbsbeschränkung geworden. Sie hat die Technik der kartellmäßigen Manipulierung des Marktverhaltens vor allem da in den Hintergrund gedrängt, wo sich die Wettbewerbschutzgesetze zunächst auf die mehr in die Augen fallenden und leichter zu kontrollierenden Kartelle beschränkt haben. Die an der Unterbindung des Wettbewerbs interessierten Unternehmer haben sich dem auf Kartelle beschränkten Kontrollrecht dadurch zu entziehen versucht, dass sie auf die Technik der Unternehmenszusammenfassung ausgewichen sind.

### *Drei Fusionstechniken*

Bei der Unternehmenszusammenfassung handelt es sich um die Herstellung eines einseitigen oder wechselseitigen Über- und Unterordnungsverhältnisses zwischen Unternehmen. An die Stelle der vertraglichen (schuldrechtlichen) Einigung über das Marktverhalten der beteiligten Unternehmer, wie sie für die Kartelltechnik kennzeichnend ist, tritt die rechtlich begründete Weisungsgewalt eines Unternehmers in Bezug auf das Marktverhalten eines anderen Unternehmers bzw. die rechtswirksam begründete Einschränkung der eigenen Willensautonomie bezüglich des eigenen Marktverhaltens zu Gunsten anderer Marktteilnehmer (durch Statut).

Dieses Über- und Unterordnungsverhältnis lässt sich auf drei Wegen begründen:

a) durch Abschluss eines Dienstvertrags (Geschäftsbesorgungsvertrags) zwischen einem Unternehmer als Dienstherrn und einem anderen Unternehmer als Dienstverpflichteten, wobei Gegenstand der Dienstpflicht das Betreiben des eigenen Unternehmens auf Weisung des Dienstherrn ist, der ebenfalls ein Unternehmen betreibt. Begründet werden hier schuldrechtliche Verpflichtungen eines Unternehmers gegenüber einem anderen Unternehmer.

b) durch Begründung dinglicher Rechte eines Unternehmers am Unternehmen eines anderen Unternehmers. – Extremfall: Vollerwerb.

c) durch Begründung personaler Rechte an der Willensbildung, das heißt an der personalen Autonomie eines anderen Unternehmers bezüglich des Betriebes seines eigenen Unternehmens. Dies ist nur möglich, wo das dienende Unternehmen von einer juristischen Person betrieben wird. – Extremfall: Erwerb sämtlicher Anteile einer Ein-Mann-AG oder einer Ein-Mann-GmbH.

Der wirtschaftliche Effekt ist in den Fällen b) und c) derselbe. Das lässt sich am besten bei den Extremfällen aufzeigen: In beiden Fällen ergreift eine neue Person das Steuerruder eines Unternehmens – eine Person, die ihrerseits ein eigenes Unternehmen betreibt, während der alte Steuermann das Schiff verlässt. Rechtlich aber handelt es sich in den beiden Fällen um ganz verschiedene Vorgänge:

Im Fall b) hat der Berg seinen alten Propheten verlassen und ist zu einem neuen Propheten übergegangen, dem bereits ein anderer Berg gehört. Im Fall c) dagegen ist der Berg bei seinem alten Propheten geblieben, aber in diesen Propheten ist ein neuer Dämon hineingefahren und hat den alten Dämon vertrieben. An den Eigentumsverhältnissen hat sich nichts geändert: der gleiche Eigentümer, die gleiche Unternehmenseinheit. Geändert haben sich lediglich die Binnenbeziehungen zwischen dem Propheten und den Personen, die seinen Dämon repräsentieren, das heißt den Personen, die dem Propheten bei dem Geschäft behilflich sind, seinen eigenen Willen zu bilden.

### *Mangelhafte Kontrollierbarkeit wettbewerbsbeschränkender Fusionen*

Allen drei Zusammenschluss-Techniken ist – im Unterschied zur Kartelltechnik – gemeinsam, dass ihre Anwendung nicht notwendig eine Beschränkung des Wettbewerbs zur Folge hat und dass eine solche Wirkung von den Beteiligten in vielen Fällen auch gar nicht bezweckt wird.

Bei den Kartellen verzichten die Beteiligten – wenigstens in der Regel – vertraglich auf den vollen Gebrauch ihrer Wettbewerbs- und Gewerbefreiheit. Wo Verträge solchen Inhalts abgeschlossen werden, kann man schon vom Inhalt der Vertragspflicht mindestens auf die subjektive Absicht der Wettbewerbsbeschränkung rückschließen und mit einem hohen Grad von Wahrscheinlichkeit vermuten, dass diese Absicht bei korrekter Vertragserfüllung auch erreicht wird. Es ist dann also rechtspolitisch völlig legitim, wenn ein den Schutz des Wettbewerbs bezweckendes Gesetz Verträge solchen Inhalts eben wegen dieses prinzipiell wettbewerbsgefährdenden Inhalts generell verbietet und ihnen den Vertragsschutz entzieht.

Solche generellen per-se-Verbote sind bei weitem die wirksamste Maßnahme des Wettbewerbsschutzes. Hier treten allein der Gesetzgeber und die Gerichte in Erscheinung. Aktivitäten der Verwaltung werden entweder überhaupt nicht in Anspruch genommen oder sie bleiben auf die Befugnis zu Offizialklagen, zur Verhängung von Ordnungsstrafen in Fällen des Ungehorsams, zur Wahrnehmung von Auskunftsrechten oder auf die Durchführung einer ständigen Marktbeobachtung beschränkt.

Wo das Mittel der per-se-Verbote nicht anwendbar ist – wie zum Beispiel im Fall der Unternehmenszusammenschlüsse –, bleibt nur die Möglichkeit, eine Verwaltungsbehörde zu ermächtigen, den Abschluss sonst erlaubter Verträge oder die Anwendung sonst erlaubter Techniken zu verbieten, sofern nachgewiesen werden kann, dass die Praktizierung des Vertrags oder die Anwendung der betreffenden Technik eine Beschränkung des Wettbewerbs zur Folge haben wird oder zur Folge gehabt hat.

Die wettbewerbserhaltende oder wettbewerbsbelebende Wirkung dieser jeweils auf den Einzelfall und auf einzelne Märkte beschränkten, konkret gezielten Verwaltungsverbote ist natürlich viel geringer als die Wirkung genereller gesetzlicher per-se-Verbote. Ihre Anwendung macht eine sorgfältige verwaltungsmäßige Dauerbeobachtung aller von wettbewerbsbeschränkenden Unternehmenszusammenschlüssen bedrohten Märkte notwendig. In jedem Einzelfall muss die Behörde den Nachweis einer drohenden oder eingetretenen Wettbewerbsbeschränkung erbringen. Am Beginn jedes beabsichtigten Eingriffs stehen infolgedessen langwierige und schwierige Prozesse. Der Verwaltungsaufwand in jedem Einzelfall ist beträchtlich und droht, im Missverhältnis zum bestenfalls erzielbaren Erfolg zu stehen.

Die überaus große Zahl der Zusammenschlüsse zwingt außerdem den Gesetzgeber, die verwaltungsmäßige Zusammenschlusskontrolle auf einen übersehbaren Kreis dieser Tatbestände zu beschränken. Es werden also zusätzliche Eingriffsvoraussetzungen formuliert werden müssen, so etwa: ein sehr starker Grad von Wettbewerbsbeschränkung (zum Beispiel die Marktbeherrschung an Stelle des bloßen Markteinflusses) oder eine außergewöhnliche Größe der aktiv und passiv beteiligten Unternehmen (gemessen an Marktanteil, Umsatz, Zahl der Beschäftigten usw.). Alle Zusammenschlüsse, bei denen diese Voraussetzungen nicht vorliegen, bleiben dann von der Kontrolle verschont. Das bedeutet, dass man die Anfänge der Marktvermachtung, die Frühstadien einer Verwandlung der Struktur wichtiger Märkte in verfilzte Märkte sich selbst überlassen muss. Geschützt wird dann in vielen Fällen erst ein Rest von bereits vorher schon erheblich beeinträchtigtem Wettbewerb auf längst gestörten Märkten, sozusagen eine Art von Röchelwettbewerb. Dieser Rest von Wettbewerb wird dann nur noch gegen die letzten Fangstöße geschützt.

Die Beschränkung auf die verwaltungsmäßige Marktkontrolle bedeutet also einen sehr empfindlichen Verzicht auf Kontrolleffizienz. Dieser Verzicht wird aber dem Gesetzgeber überall da zugemutet, wo zur Begründung von Markteinfluss Techniken angewendet werden, deren Anwendung den Wettbewerb nicht notwendig beeinträchtigt, sondern der Förderung durchaus schutzwürdiger, jedenfalls rechtlich einwandfreier Interessen zu dienen geeignet ist, und die eben aus diesem Grunde von der Privatrechtsordnung dem Verkehr zur Verfügung gestellt worden sind. Ein per-se-Verbot solcher Techniken könnte rechtspolitisch nicht verantwortet werden. Der Wettbewerb kann gegen diese Techniken nur mangelhaft, das heißt nur durch gezielte Verwaltungsverbote geschützt werden.



Zu den Märkten, auf denen die Voraussetzungen für die Entstehung eines wirksamen Wettbewerbs auch dann nicht vorliegen, wenn das Gesetz den Wettbewerb vollendet schützt, treten also Märkte, auf denen wirksamer Wettbewerb an sich entstehen könnte, aber deshalb nicht entsteht, weil es der Gesetzgeber aus überzeugenden rechtspolitischen und verwaltungspolitischen Gründen ablehnt, ihn gegen leichtere Bedrohung überhaupt und gegen schwerere Bedrohungen prophylaktisch zu schützen. Wo aber das Marktverhalten der Unternehmer nicht durch wirksamen Wettbewerb kontrolliert wird, da erleidet die volkswirtschaftliche Lenkungsqualität der Marktpreise als Knappheitsindikatoren und Koordinationssignale gewisse Einbußen. Nichts stimmt mehr richtig: weder die Rationalität bei der Allokation der Produktionsfaktoren noch die systemgewollte Verteilung der Einkommen, Vermögen, Erfolgs-Chancen und Marktrisiken. Diese Unvollkommenheiten müssen in Kauf genommen werden. Umso wichtiger wird dann aber die Aufgabe, wenigstens die Effizienz der Fusionskontrolle zu steigern.

### *Die Fusion von Kapitalgesellschaften*

Die vorliegende Untersuchung ist indessen nicht den Problemen der Fusionskontrolle gewidmet; auch nicht denjenigen der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen. Ihr Gegenstand soll vielmehr eine der drei Techniken des Unternehmenszusammenschlusses sein, nämlich die personale. Nicht nur, weil die personale Technik bei weitem die gebräuchlichste und wichtigste Zusammenschluss-Technik ist, sondern vor allem, weil sie dem Verkehr nicht von der allgemeinen Privatrechtsordnung zur Verfügung gestellt ist, sondern von ein paar Spezialgesetzen, die ausschließlich das Recht der Kapitalgesellschaften zum Gegenstand haben. Sie ist auch nicht allgemein anwendbar, sondern nur im Verkehr mit Unternehmen, die von einer juristischen Person, praktisch also in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft betrieben werden, und sie steht nur Unternehmern zu Gebote, die an der Willensbildung einer Kapitalgesellschaft beteiligt sind.

Das bedeutet aber, dass alle Unternehmer, die an einem personalen Zusammenschluss mitwirken, die Möglichkeit und Legitimität dieser Mitwirkung aus der Satzung und Binnenordnung der jeweils passiv beteiligten Kapitalgesellschaft ableiten, dass also diese ganze personale Zusammenschluss-Technik, ohne dass es eines Verbots bedürfte, durch entsprechende Änderungen des Aktien- und GmbH-Gesetzes aus dem Verkehr gezogen werden könnte. Am allgemeinen Teil, dem Schuld- und Sachenrecht des BGB müsste kein Titelchen geändert werden. Denn es handelt sich bei diesem personalen Zusammenschluss zwischen Unternehmern nicht um einen Vorgang des Außenverkehrs zwischen mehreren autonomen Rechtssubjekten, sondern um einen Binnenvorgang innerhalb der Autonomie eines einzigen von ihnen, nämlich der passiv beteiligten Kapitalgesellschaft. Es ist gleichsam die Beziehung zwischen einem Rechtssubjekt und seinem Gehirn, wobei freilich das Gehirn einer unternehmensbetreibenden Kapitalgesellschaft aus dritten Personen zusammengesetzt ist, von denen im Fall der Unternehmenszusammenfassung mindestens eine ebenfalls ein Unternehmen betreibt.

Es ergibt sich also die Frage, was von einer Gesetzgebung zu halten ist, die im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung juristische Personen – in Form von Kapitalgesellschaften – zum Zweck des Betriebens eines Unternehmens zur Verfügung stellt und die Binnenstruktur dieser juristischen Personen so ordnet, dass es dritten Unternehmern möglich wird, den Willen der Kapitalgesellschaft zu bilden und auf diese Weise das Unternehmen einer Kapitalge-



sellschaft dem eigenen Unternehmen unterzuordnen, und zwar auch dann, wenn es der ursprüngliche Zweck der Kapitalgesellschaft war, ein eigenständiges Unternehmen zu betreiben, wenn also der auf Unterwerfung des Gesellschaftsunternehmens erpichte dritte Unternehmer erst nachträglich auf dem Schauplatz der kapitalgesellschaftlichen Willensbildung in Erscheinung tritt. Und wie ist eine Gesetzgebung zu beurteilen, die es zulässt, dass das Unternehmen einer Kapitalgesellschaft bereits kraft Satzung als abhängiges Unternehmen ins Dasein tritt?

Es mutet merkwürdig an, solche Fragen überhaupt aufzuwerfen, denn all das, was hier kritisch in Zweifel gezogen wird, ist seit Generationen geltendes Recht, ja weithin sogar unbestritten geltendes Recht. Niemand hat zum Beispiel etwas dagegen einzuwenden, dass das Gesetz den Aktionären ein Stimmrecht zubilligt. Das Stimmrecht aber ist mit der einzelnen Aktie verknüpft. Jedermann kann Aktien an der Börse kaufen oder von seiner Sparkasse kaufen lassen. Mit der Aktie wird dann auch das Stimmrecht gekauft. Man kann sich also einer Aktiengesellschaft von außen her als Mitglied aufdrängen. Ein vertraglicher Eintritt in das Gesellschafterverhältnis findet nicht statt; die Aktiengesellschaft kann dem Erwerb der Mitgliedschaft nicht widersprechen, wenn sie Einwendungen gegen die Person des Erwerbers hat. – Eine eigenartige Mitgliedschaftsbeziehung bei einer Gesellschaft, die einem so verantwortungsvollen Zweck gewidmet ist wie dem Betrieb eines in den meisten Fällen großen Unternehmens.

Dieses Taubenschlagprinzip braucht keine nachteiligen Folgen zu haben, solange alle Aktionäre Kleinaktionäre sind. Denn in diesem Fall können die Aktionäre mit ihrem Stimmrecht nichts anfangen und tun das auch nicht. Sie hätten ihre Aktie auch ohne Stimmrecht gekauft. Solange aber die Aktionäre Kleinaktionäre sind, besitzen sie immerhin eine Eigenschaft, die bei Mitgliedern oder Gesellschaftern einer unternehmensbetreibenden Körperschaft schätzbar ist: Sie haben ein materiell fundiertes Interesse an der Prosperität des Gesellschaftsunternehmens, selbst wenn sie keine Ahnung davon haben, was das Unternehmen produziert.

In punkto Verteilung des Jahresgewinns sind freilich Interessenkollisionen nahe liegend und häufig. Allerdings können die berechtigten Interessen der Aktionäre in dieser Frage nicht dadurch geschützt werden, dass man ihnen ein Stimmrecht zubilligt, mit dem sie nichts anfangen können. Das geltende Aktienrecht hat sich denn auch den Schutz gerade dieses Aktionärsinteresses mit anderen Mitteln angelegen sein lassen. Immerhin bleibt es dabei, dass die Kleinaktionäre dem Betrieb des Gesellschaftsunternehmens nicht gefährlich werden können. Auch dann nicht, wenn sie ihrerseits Unternehmer sind und als solche daran interessiert sein könnten, auf die Geschäftsführung des Gesellschaftsunternehmens Einfluss auszuüben. Gäbe es nur Kleinaktionäre, dann gäbe es auch keinen Grund, Unternehmer vom Aktienerwerb auszuschließen oder diese Aktien nicht mit einem Stimmrecht auszustatten, das jede Einflussnahme ausschließt und lediglich eine bloß der Eitelkeit des Aktionärs schmeichelnde Zugabe einer Aktie ist.

Die Dinge ändern sich aber, wenn sich erhebliche Aktienpakete in der Hand eines Aktionärs befinden, vor allem aber dann, wenn dieser Aktionär ein eigenes Unternehmen betreibt. Dann betritt unversehens ein Aktionär die Szene, der im Stande ist, effektiven Einfluss auf die Willensbildung der Kapitalgesellschaft auszuüben. Nicht nur in der Hauptversammlung, sondern indirekt auch auf die Geschäftsführung des Gesellschaftsunternehmens, die auf sehr große Gesellschafter aus nahe liegenden Gründen Rücksicht zu nehmen pflegt. Jetzt

lebt plötzlich das Stimmrecht auf. Aber wenn dieses Großbeteiligungs-Stimmrecht in der Hand eines dritten Unternehmers auflebt, dann macht sich in der Person des Großaktionärs neben dem vermögensrechtlichen Eigeninteresse an der Prosperität des Gesellschaftsunternehmens auch das Interesse an der Prosperität des eigenen Unternehmens geltend. Vom Gesellschaftsunternehmen her gesehen steht also in der Person eines mit wirklichem Einfluss ausgestatteten Unternehmer-Aktionärs nicht notwendig ein Freund, sondern wahrscheinlich ein Rivale, ein Hannibal vor der Pforte.

Anders ausgedrückt: In dem Augenblick, in dem das Stimmrecht des Aktionärs effizient wird, verwandelt es sich in eine mögliche Gefahr für die Interessen des Gesellschaftsunternehmens.

Die Rechtsprechung hat das wohl erkannt und spricht in einem solchen Falle davon, dass das Interesse eines Großaktionärs mit eigenem Unternehmen ein „gesellschaftsfremdes“ Interesse sein kann, dessen entschlossene Wahrnehmung eine Verpflichtung zum Schadensersatz nach sich zieht. Aber das gilt nur, solange der in der Hand eines Großaktionärs konzentrierte Einfluss auf den wirksamen Gegeneinfluss der Kleinaktionäre (oder konkurrierender Großaktionäre) stößt. Verstärkt sich aber die Großbeteiligung zu einer Mehrheitsbeteiligung (oder gar zu einer Mehrheitsbeteiligung, der nicht einmal mehr eine Sperrminorität entgegensteht), dann verwandelt sich die „gesellschaftsfremde“, das heißt die vorwiegend am Eigeninteresse des Unternehmer-Aktionärs ausgerichtete Wahrnehmung des Stimmrechts in eine gesellschaftsrepräsentierende Rechtsausübung. Der auf den Betrieb eines autonomen Unternehmens gerichtete Zweck der Kapitalgesellschaft verändert sich heimlich und gleichsam unter der Decke in den Zweck, ein dem Willen eines Aktionärs-Unternehmens dienstbares Unternehmen zu betreiben. Es findet juristisch die gleiche mystische Wandlung statt, die sich im Fall einer siegreichen Revolution ereignet: Der Erfolg legitimiert nachträglich den ursprünglich rechtswidrigen Machtanspruch sowie die angewendeten Mittel und damit die Machtausübung selbst.

Der Gedanke, einer solchen Entwicklung dadurch entgegenzutreten, dass man Unternehmer vom Aktienerwerb ausschließt oder vorschreibt, dass das Stimmrecht einer Aktie ruht, solange sich die Aktie in der Hand eines Unternehmers befindet, wäre offensichtlich höchst unpraktisch. Es scheint also nur die Möglichkeit übrig zu bleiben, das Aktionärsstimmrecht im Ganzen abzuschaffen und den Aktionären innerhalb der Organisation der Aktiengesellschaft die Sonderposition einer bestimmten Gruppe von partiarisch beteiligten Kapitalaufbringern zuzuweisen, was sie im Grunde auch sind. In diesem Fall stellt sich freilich das Problem, wie die Willensbildung der Aktiengesellschaft geregelt werden soll.

Es liegt nahe, das Stimmrecht solchen Personen vorzubehalten, die am Betrieb des Gesellschaftsunternehmens teilhaben, also zur Unternehmerfunktion des Gesellschaftsbetriebs beitragen. Das aber ist bei Personen nicht der Fall, die bloß an der Aufbringung eines dem Unternehmenszweck dienenden Kapitals beteiligt sind. Die Unternehmerfunktion besteht vielmehr darin, Kapital und Arbeit zu einem Produktionserfolg zu kombinieren. Das setzt keinesfalls voraus, dass das im Unternehmen investierte Kapital dem Unternehmer gehört, noch dass die im Unternehmen investierte Arbeitskraft die persönliche Arbeitskraft des Unternehmers ist. Der Unternehmer muss lediglich in der Lage sein, über beides zum Zweck der Erzielung eines Produktionserfolgs zu disponieren. Dazu genügt, dass er mit Kapitaleigentümern und Arbeitnehmern entsprechende Verträge abschließt.

Im Vordergrund der Unternehmerfunktion steht die Tätigkeit des Kombinierens beider Produktionsfaktoren zu einem Produktionserfolg. Diese Kernfunktion besteht in zweierlei: in der Aufstellung eines Unternehmensplanes und in der Realisierung dieses Planes durch Tätigwerden. Dieses Tätigwerden wiederum geschieht im Wege des Abschlusses der zur Planrealisierung erforderlichen Verträge, in der Geltendmachung der in diesen Verträgen begründeten Forderungs- und Verfügungsrechte und in der Erfüllung der in diesen Verträgen begründeten Verpflichtungen. Zur Unternehmerfunktion gehört also ganz wesentlich die Eigenhaftung für die Erfüllung der übernommenen Vertragspflichten. Von der Übernahme dieser Eigenhaftung könnte man auch die Zulassung zur unternehmerischen Willensbildung einer Verbandsperson abhängig machen. Das wäre jedenfalls die einzige Lösung, die mit der Konzeption einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung vollkommen konform wäre und auch mit den Prinzipien des geltenden Privatrechts übereinstimmte. Das wäre aber der Abschied von der Institution der Beschränkung der Haftung auf den Betrag einer Gesellschaftseinlage und des Ausschlusses jeder Haftung bei Gesellschaftern, die ihre Einlage bezahlt haben.

Den Aktionären könnte die Übernahme irgendeiner Art von Haftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft aus nahe liegenden Gründen nicht zugemutet werden. Dann aber sollte ihnen auch kein Stimmrecht zustehen. Ihre Position innerhalb der Aktiengesellschaft ähnelt der Position von Binnen-Gesellschaftsgläubigern. Ihnen sollte konkursrechtlich eine Position hinter allen Dritt-Gläubigern, aber vor den persönlich haftenden Gesellschaftern eingeräumt werden. Eine solche Lösung würde allerdings das Ende einer reinen Aktiengesellschaft als einer zum Betrieb eines Unternehmens zugelassenen juristischen Person bedeuten. Nur Kommanditgesellschaften auf Aktien würde noch der Betrieb eines Unternehmens zugänglich sein. Was die GmbH betrifft, so würde die Haftungsbeschränkung geopfert werden müssen. Gesellschafter einer personengesellschaftlich organisierten Kapitalgesellschaft würden nur Personen sein können, die für die Gesellschaftsverbindlichkeiten persönlich haften, wenn auch vielleicht nicht als Gesamtschuldner, sondern als Teilschuldner, und nicht neben der Gesellschaft, sondern hinter der Gesellschaft. Der Vorzug einer eigenständigen Rechtsfähigkeit der Gesellschaft würde dann hauptsächlich darin bestehen, dass der juristische Bestand des Gesellschaftsunternehmens durch den Tod oder durch den Eintritt der Geschäftsunfähigkeit eines Gesellschafters nicht in Mitleidenschaft gezogen werden kann.

[...] Diese Gesetzänderungen wären allerdings so einschneidend, dass der bloße Gedanke an ihre Realisierung utopisch zu sein scheint. Sieht man aber von diesen Bedenken ab, dann ließe sich ein solcher Eingriff rechtspolitisch durchaus rechtfertigen...

Nehmen wir einmal an, der Gesetzgeber sei heute willens und in der Lage, die Gesetze über die Kapitalgesellschaften in dem angedeuteten und, wie gesagt, sehr einschneidenden Ausmaß zu ändern, so würde – abgesehen von zu erwartenden Übergangsschwierigkeiten – die Folge sein, dass die heute übliche und legitime personale Zusammenschlusstechnik unanwendbar wird. Die Unternehmer würden sich dann genötigt sehen, ihr Interesse an einem Zusammenschluss mit Unternehmen, die in der Form einer Kapitalgesellschaft betrieben werden, mit Hilfe der schuldrechtlichen oder der vermögensrechtlichen Zusammenschlusstechnik zu realisieren oder aber durch den Abschluss anderer schuldrechtlicher Verträge mit den Verbandsunternehmen, von denen dienende Verhaltensweisen erwartet werden. Zusätzlich stünde ihnen die Möglichkeit des entgeltlichen Erwerbs des Unternehmens einer Kapitalgesellschaft zu Gebot, während heute der Erwerb einer Mehrheitsposition ge-

nügt, der natürlich billiger ist. Damit würde die Möglichkeit eines bloßen Überstimmens wegfallen. Es blieben aber die Möglichkeit einer Verständigung zwischen gleichberechtigten und gleich autonomen Partnern. Kurz gesagt: Die Unternehmer müssten sich im Verkehr mit unternehmensbetreibenden juristischen Personen genau so verhalten, wie sie es nach heute geltendem Recht im Verkehr mit Unternehmen zu tun genötigt sind, die von einem Einzelkaufmann oder einer Personalgesellschaft betrieben werden. Die Privatautonomie einer unternehmensbetreibenden juristischen Person wäre dann anderen Unternehmern gegenüber im gleichen oder doch in einem vergleichbaren Grade geschützt wie die Privatautonomie einer natürlichen gewerbetreibenden Person. ■



## Fusionen können Managementfehler nicht korrigieren

*Helmut Arndt (1964)*

Politische Entscheidungen sollten auf der Grundlage von größtmöglicher begrifflicher Klarheit erfolgen. Im Bereich der Wettbewerbspolitik wird diese Maxime nur unzureichend beachtet. Hier veranlassen vor allem vage Vorstellungen vom Nutzen großer und mächtiger Unternehmen zur aktiven Förderung einzelner Unternehmen oder ganzer Wirtschaftszweige. *Helmut Arndt*, der Verfasser grundlegender Werke über „Markt und Macht“, über „Konzentration und Konkurrenz“, über „Irrwege der Politischen Ökonomie“ und „Die Notwendigkeit einer wirtschaftstheoretischen Revolution“, warnt im vorliegenden Beitrag vor industriepolitischen Initiativen. Er legt dar, dass mit ihnen der freie Unternehmer und der Leistungswettbewerb verschwinden und dass damit Vollbeschäftigung und Wohlstand für alle zur Illusion werden. Im letzten Teil seiner Darlegungen beschäftigt er sich mit dem jetzt wieder weit verbreiteten Irrtum, im Zeichen der Globalisierung sei das Schicksal einer Volkswirtschaft vom Gedeihen „nationaler Champions“ abhängig.

Auszüge aus: Helmut Arndt, Aufgaben und Gefahren der Konzentration für die freien Unternehmer, abgedruckt in: Norbert Kloten/Wilhelm Krelle/Heinz Müller/Fritz Neumark (Hrsg.), Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag, Tübingen 1964. Der Originaltext enthält zahlreiche Beispiele, mit denen die vorgetragenen Argumente detailliert belegt werden. Sie sind im vorliegenden Abdruck fortgelassen.

■ Wer sich mit Fragen wirtschaftlicher Konzentration befasst, muss berücksichtigen, dass es zumindest zwei in ihren Ursachen wie in ihren Wirkungen scharf zu trennende Formen der Konzentration gibt, auch wenn sich in der Realität diese Formen vielfach miteinander vermischen:

1. die Konzentration der Produktion wie des Absatzes, welche die Produktivität erhöht und damit zugleich die Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Ausland steigert, und

2. die Konzentration, die Unternehmen der verschiedensten Art zusammenfasst, ohne hierbei produktionstechnische und absatzwirtschaftliche Erwägungen zu berücksichtigen.

Die erste Form der Konzentration fällt in den Aufgabenbereich eines Unternehmers, die zweite kann auch von einem geschickten Finanzmann wahrgenommen werden, der nicht mit Gütern, sondern mit Unternehmen handelt. Wie die Produktionskonzentration von der Finanzkonzentration, so ist der Unternehmer von jenen Finanziers zu scheiden, von denen *John Maynard Keynes* in seiner „Allgemeinen Theorie“ gesagt hat, dass sie „ihr Unternehmen weder leiten noch eine besondere Kenntnis seiner tatsächlichen oder vorausichtlichen Aufgaben besitzen“.

Damit ergibt sich zugleich, dass zwei Fragen zu stellen und zu beantworten sind:

1. Können die Aufgaben, die von der Produktions- und Absatzkonzentration gestellt werden, von konzernartigen Verflechtungen besser als von selbständigen Unternehmern gelöst werden?
2. Entstehen Gefahren für die Unabhängigkeit von Unternehmern dadurch, dass es neben der Produktions- und Absatzkonzentration jene anderen Konzentrationen gibt, die nicht der Kostensenkung dienen?

Wird die erste Frage bejaht, so können die Unternehmer in einem Lande wie der Bundesrepublik Deutschland nur erhalten werden, wenn sie in ähnlicher Weise wie die Bauern subventioniert werden. Wird hingegen die zweite Frage bejaht, so ist es an der Zeit, die selbständigen Unternehmer gegen Übergriffe der „Finanziers“ zu schützen.

### *Konzerne sind nicht produktiver als freie Unternehmen*

Die These, dass die Aufgaben, die von der Produktions- und Absatzkonzentration gestellt werden, von Konzernen besser als von freien Unternehmern gemeistert werden, ist sehr verbreitet. Sie ist jedoch zumindest in dieser Verallgemeinerung nicht berechtigt.

Einmal liegen die Dinge in den einzelnen Branchen sehr verschieden. In den Grundstoffindustrien sind die Verhältnisse anders als bei Maschinenfabriken oder gar in der Damenoberbekleidungs-Konfektion. Schlüsse von der einen auf die andere Branche sind nicht oder wenigstens nicht ohne weiteres möglich. Richtig ist, dass in manchen Bereichen die Forschung, ohne die es keine neuen Waren und keine neuen Produktionsverfahren gibt, so kostspielig geworden ist, dass nur Großunternehmen oder Konzerne sich entsprechende eigene Versuchsanstalten und Laboratorien halten können... Die Bedeutung, welche die Forschung für die Grundstoffchemie besitzt, lässt sich jedoch nicht verallgemeinern. Dass wir in der Grundstoffchemie schon um der Forschungskosten willen Großunternehmen brauchen, beweist nicht, dass dies in anderen Branchen, etwa bei der Herstellung von Kochtöpfen, ebenso ist.

Es ist auch nicht notwendigerweise so, dass die Probleme der Produktions- und Absatzkonzentration von den Managern der Konzerne besser als von selbständigen Unternehmern gelöst werden. Unternehmer, die bei dieser Aufgabe versagen, werden bei bestehendem Wettbewerb vom Markt verdrängt. Das Gleiche geschieht jedoch nicht notwendig bei Großunternehmen oder Konzernen,

die zahlreiche Produkte vertreiben. Sie können sich den Luxus leisten, auf einzelnen Märkten mit Verlusten zu arbeiten, weil sie auf anderen Märkten genug verdienen oder weil sie „Tributzahlungen“ von abhängigen Unternehmern erhalten...

Ebenso zeigen sich bei den Giganten etwa in der Eisen- und Stahlindustrie vielfach die gleichen Probleme wie bei kleinen und mittleren Unternehmen. Wie in kleineren Firmen das Problem auftaucht, dass Maschinen stunden- oder auch tagelang stillstehen, so wird auch in unserer Schwerindustrie, in der die Kosten stillstehender Anlagen noch weit stärker zu Buche schlagen, immer wieder um eine gleichmäßige Auslastung der einzelnen Werke und Abteilungen gerungen... Die Absicht ist, eine volle Auslastung der Kapazitäten zu erreichen und damit überflüssige Kosten zu vermeiden.

Wie große Konzerne auf diesem oder jenem Gebiet gemeinschaftlich operieren können, um Kosten zu senken oder bestimmte Vorhaben überhaupt erst zu ermöglichen, so können dies auch freie Unternehmer tun. Ohne ihre Selbständigkeit einzubüßen, können sie sich zusammenschließen, um durch unabhängige Marktforschungseinrichtungen den Markt zu beobachten, um gemeinschaftlich Teilzahlungsinstitute aufzubauen oder um Gemeinschaftswerbung zu betreiben. Sie können ihre technischen und wirtschaftlichen Erfahrungen austauschen und gemeinschaftliche Forschungseinrichtungen unterhalten...

Die freien Unternehmer können in ihrer Zusammenarbeit noch weiter gehen. Sie können ihre Produktionsprogramme untereinander aufteilen, damit sich jeder auf die Herstellung einiger weniger Ausführungen beschränken kann, oder sie können sich sogar auf die Erzeugung einzelner Teile eines Gutes spezialisieren... Möglich sind ferner Maßnahmen zur Sicherung einheitlicher Konstruktion, einheitlicher Kennzeichnung und gemeinsamer Werbung...

Kosten können auch dadurch reduziert werden, dass eine gemeinsame Fabrikmarke verwandt wird und dass unter dieser Marke die Produkte verschiedener Unternehmen vertrieben und propagiert werden, wodurch sich die auf das einzelne Stück entfallenden Kosten für Werbung etc. erheblich erniedrigen. Auch kann der Vertreterstab besser ausgenutzt und den Kunden ein vollständigeres Sortiment offeriert werden...

Endlich können sich Unternehmen auch zu Auftragsgemeinschaften zusammenschließen, um Großaufträge zu übernehmen, für die das einzelne Unternehmen zu klein wäre oder die aus technischen Gründen eine Zusammenarbeit von Betrieben verschiedener Branchen verlangen, wie sie sonst nur in Vertikal- oder Horizontalkonzernen möglich ist.

Grundsätzlich können also die volkswirtschaftlichen Aufgaben, die von der Konzentration gestellt werden, auch von freien Unternehmern gelöst werden. Keineswegs sind von Managern geleitete Konzerne den freien Unternehmen in jeder Branche vorzuziehen. Dass in einzelnen Sektoren, etwa in der Schwerchemie oder in der Eisen- und Stahlindustrie, die Voraussetzungen weniger günstig sind, ändert nichts an diesem Tatbestand.

Würde die Konzentration, welcher die selbständigen Unternehmer gegenüberstehen, nur aus Kostengründen entstanden sein oder wenigstens nur zu Kostensenkungen verwandt werden, so würden ihre Gefahren für die Selbständigkeit der Unternehmer und für den Fortbestand einer freien Unternehmervirtschaft relativ gering sein. Die volkswirtschaftlich notwendige Konzen-



tration könnte zwar dazu führen, dass sich die Zahl der Unternehmer in einer Volkswirtschaft verringert, aber sie könnte für sich allein noch nicht die Ursache dafür sein, dass Unternehmer von mächtigeren Unternehmen oder Unternehmensgruppen beherrscht werden. Das Problem der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Unternehmen wäre noch nicht aktuell.

### *Fusionen sind eine Gefahr für freie Unternehmer*

Die Gefahren, die sich für die freien Unternehmer ergeben, erhöhen sich jedoch dadurch, dass es neben der volkswirtschaftlich erwünschten Produktions- und Absatzkonzentration eine zweite Form der Konzentration gibt, die nicht zu Kostensenkungen führt und nicht den technischen Fortschritt begünstigt. Damit ist die zweite Frage gestellt: Welche Gefahren ergeben sich für die freien Unternehmer aus dem Vorhandensein jener Konzentration, die ihre Existenz nicht dem Kostendenken, sondern anderen Erwägungen verdankt?

Diese zweite Form der Konzentration, die volkswirtschaftlich nicht vorteilhaft sein muss, ja sogar schädlich sein kann, vermag sich privatwirtschaftlich aus mehreren Gründen als zweckmäßig zu erweisen:

- a) Sie kann einen internen Risikoausgleich ermöglichen, der Verflechtungen dieser Art krisensicherer macht, der aber auch „ruinöse Konkurrenz“ ermöglicht.
- b) Die mit der Konzentration entstehende wirtschaftliche Macht kann zur Erreichung privater ökonomischer Vorteile eingesetzt werden.
- c) Sie kann privatwirtschaftlich endlich auch deswegen zweckmäßig sein, weil sie vom Staat subventioniert wird...

### *Der konzerninterne Risikoausgleich*

Der interne Risikoausgleich, den diese Art der Konzentration gestattet, kann dazu führen, dass Konzerne oder Großunternehmen auf einzelnen Sektoren Serien produzieren, die für die Anwendung moderner Produktionstechniken zu klein sind... Würde die Produktion in der Hand von freien Unternehmern liegen, die nichts anderes als ein Produkt erzeugen, so würde sich die volkswirtschaftlich notwendige Produktionskonzentration schnell vollziehen. Die Unternehmer mit den höheren Kosten würden ausscheiden...

Der interne Risikoausgleich kann aber auch für die freien Unternehmer, die sich auf die Erzeugung einzelner Produkte beschränken, gefährlich werden. Wer über die Möglichkeit des internen Risikoausgleichs verfügt, kann einen Konkurrenten, der viel rationeller arbeitet als er selbst, nur deshalb im Preis unterbieten, weil er Gewinne aus anderen Märkten auf diesem Markte zusetzen kann. Hierdurch ergeben sich marktstrategische Möglichkeiten, die zur Folge haben können, dass sich auf einem Markt nicht der Tüchtigere, sondern der Stärkere durchsetzt. Dabei können die Verluste, die der Stärkere in Kauf nimmt, auch gefährlich sein, wenn sie nur vorübergehend hingenommen werden. Hat der Stärkere seine Konkurrenz vom Markt verdrängt, so kann er Monopolgewinne einstreichen. Auch der Kunde wird hiervon betroffen. Setzen sich tüchtigere Unternehmer im Leistungswettbewerb durch, so sinkt der Preis, während die Qualität besser wird. Vertriebt dagegen der Stärkere den Tüchtigeren mit Hilfe ruinöser Konkurrenz und gewinnt er auf diese Weise ei-



ne beherrschende Stellung am Markt, so wird am Ende der Preis höher und die Qualität schlechter sein.

### *Privater Machtmissbrauch und Gefährdung durch den Staat*

Mit dieser Feststellung ergibt sich zugleich, dass – wenn der Staat nicht regulierend eingreift – der Leistungswettbewerb durch den Machtkampf verdrängt werden kann. Dabei kann die größere wirtschaftliche Macht auf der finanziellen Überlegenheit, auf dem Besitz von Patenten, auf der Lieferung von Rohstoffen oder Halbfabrikaten wie auch auf einer quasimonopolistischen Nachfragestellung beruhen... Diese Macht kann nicht nur eingesetzt werden, um „Tributzahlungen“ zu erhalten, die in der Regel nicht in bar oder in Aktien erfolgen, sondern im Preis versteckt sind. Der abhängige Kunde muss zu hohe Preise entrichten; der abhängige Lieferant wird unter dem Marktpreis bezahlt. Sie kann auch verwandt werden, um die abhängigen Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten, zu Handlungen oder zu Unterlassungen zu zwingen.

Die Gefahren für die Selbständigkeit der freien Unternehmer kommen aber auch vom Staat und seinen Institutionen. Sie kommen von Gesetzgebern, die nicht die Gesetze erlassen, welche die freie Unternehmerwirtschaft schützen und erhalten. Sie kommen von Verwaltungsorganen, die den Stärkeren bevorzugen, weil sie die Macht bewundern oder fürchten. Und sie kommen von Gerichten, die sich nicht vorstellen können, dass auch von Mächtigen – und keineswegs nur von Ausgestoßenen der Gesellschaft – gegen die Gesellschaftsordnung verstoßen werden kann...

Der Deutsche Bundestag hat die Existenz der freien Unternehmer dadurch gefährdet, dass er bisher nicht die zur Erhaltung des Leistungswettbewerbs erforderlichen Gesetze verabschiedet resp. die bestehenden Gesetze, die zum Teil aus der Laissez-faire-Zeit, zum Teil aus einer Zeit der Diktatur stammen, nicht entsprechend geändert hat. Eine freie Unternehmerwirtschaft lässt sich nicht allein dadurch konstituieren, dass die Rationierung aufgehoben und die Preise freigegeben werden. Es muss auch dafür gesorgt werden, dass im Konkurrenzkampf nicht an Stelle der unternehmerischen Leistung die finanzielle Macht tritt, dass sich der Wettkampf nicht von einer Auslese der Tüchtigeren zu einer Auslese der Mächtigeren verwandelt.

Wo sind jedoch die gesetzgeberischen Leistungen der Bundesrepublik auf diesem Feld? Gewiss ist ein „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ erlassen und ein Bundeskartellamt errichtet worden. Aber was besagt dies gegenüber den Aufgaben, die der Deutsche Bundestag bisher nicht in Angriff genommen hat? Wo ist die große Steuerreform, die dafür sorgt, dass der leistungsfähigere selbständige Unternehmer nicht mehr benachteiligt und der lediglich finanziell Mächtigere nicht begünstigt wird? Wo sind die rechtlichen Bestimmungen, die den Mächtigeren hindern, von anderen Unternehmern „Tributzahlungen“ zu erzwingen? Wo findet sich eine angemessene Regelung der zivilrechtlichen Ansprüche, die ein zur Aufgabe seiner Selbständigkeit gepresster Unternehmer geltend machen kann? Wo ist das Wirtschaftsstrafrecht, das die Ausbeutung von Unternehmern durch Unternehmen behandelt?

Als im freien Deutschland nach der Währungsreform die Wirtschaftsordnung umgebaut wurde, waren sich die Begründer der neuen Ordnung völlig darüber im Klaren, dass der Abbau der zwangswirtschaftlichen Maßnahmen zur Konstitution der gewollten neuen Wettbewerbsordnung nicht ausreicht. Die Mindener wie auch noch die Frankfurter Konzeption der freien Wirtschaft sah

eine Rahmengesetzgebung vor, die auch dem freien Unternehmer in der Gesellschaft den ihm zukommenden Platz geben sollte. Trotzdem ist man dann im Negativen stehen geblieben und hat dadurch die Selbständigkeit der Unternehmer, ohne die es auch keine Soziale Marktwirtschaft geben kann, ernsthaft gefährdet.

In der Zeit des Frühkapitalismus waren die Arbeiter Gegenstand der Ausbeutung; heute sind es die Sparer und die freien Unternehmer, die am meisten davon bedroht sind, ausgebeutet zu werden...

### *Fazit*

Alles in allem lässt sich somit feststellen: Jene Konzentration, welche die Produktivität erhöht und damit zugleich die Konkurrenzfähigkeit unseres Landes gegenüber dem Ausland stärkt, ist erwünscht und unvermeidbar. Von dieser Konzentration her drohen keine ernststen Gefahren für die freien Unternehmer. Es gibt aber auch jene Entartungserscheinungen der Konzentration, die nicht die Produktivität erhöhen, sondern eher mindern, die nicht die Konkurrenzfähigkeit des Landes steigern, sondern eher schwächen, und die zugleich die Erhaltung wie die Freiheit der Unternehmer gefährden.

Die Gefahren, die aus dieser Konzentration für die freien Unternehmer entstehen, sind in Zeiten der Prosperität relativ gering. Sie werden in vollem Umfange erst sichtbar, wenn die beherrschenden Firmen auf die Tributzahlungen der abhängigen Unternehmen angewiesen sind, und dies ist erst in der Depression der Fall. Um so wichtiger ist es, diesen Gefahren rechtzeitig zu begegnen.

Solange aber diese Entartungserscheinungen mit der produktiven Konzentration verwechselt werden, solange der Gesetzgeber, die Gerichte, die Ministerien wie die unteren Behörden vielfach noch jede Art von Konzentration für schlechthin förderungswürdig ansehen, werden diese Gefahren zunehmen. Hier aufzuklären ist daher eine für die Erhaltung der Freiheit wie für die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaft wichtige Aufgabe.

Ihre Lösung ist auch für die leistungsfähigen Konzerne der Bundesrepublik Deutschland von entscheidender Bedeutung. Die amerikanischen Unternehmen werden gegenüber dem Machteinsatz ausländischer Gruppen durch das zwar nicht vollkommene, aber doch erheblich ausgebautere Konzentrationsrecht der USA geschützt. Solange eine entsprechende Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland fehlt, ist die deutsche Industrie der Gefahr einer Überfremdung in weit stärkerem Umfange ausgesetzt. Denn die Neigung, an ausländische Firmen zu verkaufen, die ständig noch zuzunehmen scheint, kann durch den Einsatz marktstrategischer Mittel der geschilderten Art erheblich verstärkt und damit zugleich der Kaufpreis erheblich gedrückt werden. Eine Erhaltung der freien Wirtschaft ohne eine sinnvolle Konzentrationspolitik ist nicht möglich. ■

## Erste Erkenntnisse aus neuen Statistiken

### *Monopolkommission (2004)*

Die Monopolkommission begrüßt in ihrem letzten Hauptgutachten die nun endlich geschaffene Möglichkeit, Unternehmenszusammenschlüsse statistisch zu erfassen. Die erstmalige Betrachtung dieser Statistik bestätigt die Gefahr, vor der *Franz Böhm* vor dreißig Jahren drastisch gewarnt hat: Märkte, die sich selbst überlassen werden, verfilzen. Auf ihnen bildet sich „sozusagen eine Art Röchelwettbewerb“, und die Wettbewerbspolitik muss sich damit begnügen, „diesen Rest von Wettbewerb nur noch gegen die letzten Fangstöße zu schützen“.

### *Fortschritte bei der Konzentrationsstatistik*

■ Die Monopolkommission drängt seit Ende der Achtzigerjahre darauf, dass in der amtlichen Wirtschaftsstatistik Unternehmen nicht nur im Sinne rechtlicher Einheiten, sondern als wirtschaftliche Entscheidungseinheiten erfasst werden. Die Europäische Union verfolgt zur Beobachtung des Wettbewerbs und der Konzentration im Gemeinsamen Markt seit langem das entsprechende Ziel, Unternehmen, die aus einem Komplex rechtlich verselbständigter Einheiten bestehen, und Unternehmensgruppen, insbesondere in Gestalt von Konzernen, zu erfassen. Die hierzu bereits 1993 vom Europäischen Rat erlassenen Verordnungen wurden vom Statistischen Bundesamt jedoch bisher nicht angewendet.

Der deutsche Gesetzgeber hat 1998 zur Anwendung des europäischen Rechts in der amtlichen Statistik vorgesehen, Kontrollbeziehungen zwischen verbundenen Unternehmen im amtlichen Unternehmensregister zu erfassen. Dies ist bislang nicht geschehen. Ende 2000 hat der Deutsche Bundestag das Statistische Bundesamt in § 47 Abs. 1 GWB zusätzlich verpflichtet, Unternehmensgruppen im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Konzentrationsberichterstattung der Monopolkommission zu berücksichtigen. Das Amt hatte auch diese gesetzliche Vorschrift bis Mitte 2002 nicht vollzogen.

Nachdem ein Ende des Stillstands der Bundesstatistik auf diesem Gebiet nicht absehbar war, haben die Statistischen Ämter der Länder die Initiative ergriffen und ein gemeinsames Konzept entwickelt, um Unternehmensgruppen in den amtlichen konzentrationsstatistischen Aufbereitungen für die Monopolkommission zu berücksichtigen. Dieses Konzept ist für das Produzierende Gewerbe im Berichtsjahr 2001 erfolgreich angewendet worden [...].

### *Stand der wirtschaftlichen Konzentration*

Zum Berichtsjahr 2001 hat die Monopolkommission unter den insgesamt rund 3,31 Millionen deutschen Unternehmen 395 409 konzern- und gruppenzugehörige Unternehmen (einschließlich Konzernen und sonstigen kontrollierten Verbänden) ermittelt, die jeweils einer von 121 360 Unternehmensgruppen angehören. Insgesamt umfassen rund 80 Prozent der Unternehmensgruppen bis zu drei Unternehmen. Die Besetzungszahlen sind jedoch breit gestreut;

2 310 Unternehmensgruppen kontrollieren zehn bis 19 Unternehmen, 30 Unternehmensgruppen mehr als 200 Unternehmen und zehn Unternehmensgruppen kontrollieren über 500 Unternehmen.

### Wirtschaftliche Konzentration

3,31 Millionen Unternehmen mit Sitz in Deutschland

- davon 40,1 Prozent Tochtergesellschaften
  - davon 66,7 Prozent kontrollierte Tochtergesellschaften
- davon 28,7 Prozent kontrollierte Tochtergesellschaften und Unternehmen als ultimative Eigner
  - davon 47,4 Prozent gruppenzugehörige Unternehmen

Das vorliegende Hauptgutachten beschränkt sich auf eine deskriptiv-statistische Analyse zum Einfluss der Gruppenbildung auf den Konzentrationsgrad im Rahmen der amtlichen Statistik. Eine Untersuchung der wettbewerbspolitisch entscheidenden Frage, inwieweit die Unternehmen und Anbieter einer Gruppe als wettbewerbliche Einheit angesehen werden können, konnte die Monopolkommission wegen fehlender Datenzulieferung nicht durchführen...

Die Untersuchung beschränkt sich empirisch ferner im Wesentlichen auf das Verarbeitende Gewerbe, da die amtliche Statistik bislang nur für diesen Bereich die erforderlichen Aufbreitungen der amtlichen Unternehmens- und Produktionsstatistik nach Unternehmens- und Anbietergruppen durchführen konnte...

Wesentliches empirisches Ergebnis der Berücksichtigung von Unternehmensgruppen in der Konzentrationsberichterstattung der Monopolkommission mithilfe der amtlichen Statistik ist die Tatsache, dass unter den 38 198 Unternehmen in den untersuchten Bereichen des Produzierenden Gewerbes 17 461 Unternehmen oder 47,71 Prozent einer Gruppe mit zwei und mehr Unternehmen angehören. Auf diese entfallen 1 121 Mrd. Euro oder 81,81 Prozent der Umsätze und 4,766 Millionen oder 73,56 Prozent der Beschäftigten. Diese Relationen bedeuten, dass ein erheblicher Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten im Produzierenden Gewerbe auf kontrollierte Unternehmen innerhalb einer Gruppe entfällt. Dass hierzu die relativ größten Unternehmen gehören, wird daran sichtbar, dass der Anteil der Umsätze und der Anzahl der Beschäftigten gegenüber dem Anteil der Anzahl der Unternehmen überproportional hoch ist.

### Unternehmen im Produzierenden Gewerbe

	Unternehmen		Umsatz		Beschäftigte	
	Anzahl	Prozent	Mrd. €	Prozent	Anzahl	Prozent
gruppenzugehörig	17 461	45,71	1 121	81,81	4 766 000	73,56
nicht gruppenzugehörig	20 737	54,29	249	18,19	1 713 000	26,44
insgesamt	38 198	100	1 370	100	6 479 000	100

Eine Gliederung der insgesamt 17 461 gruppenzugehörigen Unternehmen im Produzierenden Gewerbe nach der Größe der jeweiligen Unternehmensgruppe, der sie angehören, zeigt: Nahezu die Hälfte (48,15 Prozent) der Unternehmen stammt aus Gruppen mit bis zu drei Unternehmen und drei Viertel

(76,50 Prozent) aus Gruppen mit bis zu zehn Mitgliedern. Die entsprechenden Anteile nach dem Umsatz und der Anzahl der Beschäftigten sind dagegen deutlich niedriger. Das bedeutet, dass Gruppen mit nur wenigen Mitgliedern vor allem kleinere Unternehmen enthalten...

Die relativ große Anzahl gruppenzugehöriger Unternehmen aus Gruppen, die innerhalb des Produzierenden Gewerbes nur mit einem Unternehmen aktiv sind, ist ein Grund, diese Kategorie besonders zu beobachten. Diese Unternehmen können gegenüber anderen Unternehmen, die keiner Gruppe angehören, über eine besondere wettbewerbliche Position verfügen...

Wettbewerbspolitisch nehmen diese Unternehmen über ihren jeweiligen Marktanteil hinaus gegenüber den Unternehmen, die keiner Unternehmensgruppe angehören, eine besondere Stellung ein. Sie können aus der finanziellen Kraft der gesamten Gruppe Nutzen ziehen oder besitzen einen besonderen Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten durch diejenigen Unternehmen innerhalb ihrer Gruppe, die in vor- oder nachgelagerten Wirtschaftsbereichen tätig sind. Dies ist insoweit zu vermuten, als der eine Unternehmensgruppe konstituierende Begriff der Kontrolle von einem strategischen Ziel des ultimativen Eigners ausgeht oder eine Unternehmensgruppe nicht bereits als ein komplexes Unternehmen anzusehen ist. ■

# Wettbewerb zwischen Ideal und Ideologie

Prof. Dr. em. Ingomar Weiler

Institut für alte Geschichte und Altertumskunde der Universität Graz

Keine Frage: Wettbewerb ist das zentrale Element einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Was aber bedeutet „Wettbewerb“ konkret? Das Konzept wurde idealisiert und ideologisiert. Der Wettbewerbspolitik können unterschiedliche, ja gegensätzliche Vorstellungen von Wettbewerb zu Grunde gelegt werden. – Im nachfolgenden Text werden die kulturellen Bezüge des Wettbewerbsgedankens aufgezeigt. Dabei werden viele interessante Aspekte deutlich, darunter auch, dass der Wettbewerb schon in der klassischen Zeit „vergöttert“ war, dass jedoch *Agón* den Olymp neben vielen anderen Göttern bewohnte, die gleichermaßen verehrungswürdig erschienen.

Der Basler Kulturphilosoph *Jacob Burckhardt* (1818–1897) hat gegen Ende seiner Vorlesungen über „Griechische Culturgeschichte“ versucht, den „hellenischen Menschen in seiner zeitlichen Entwicklung“ darzustellen. Er konzipierte eine Typologie von fünf Menschenbildern: den heroischen, den kolonialen und den agonalen Menschen, den Menschen des 5. und des 4. vorchristlichen Jahrhunderts und schließlich den hellenistischen Menschen. Der agonale Menschentyp hat in der Altertumswissenschaft und in der Sportgeschichte große Beachtung gefunden.

*Burckhardts* Konzept ist chronologisch aufgebaut. Der agonale Menschentypus war danach in der ersten Hälfte des ersten vorchristlichen Jahrhunderts vorherrschend. In den folgenden Jahrhunderten nahm seine Bedeutung wieder ab. Im Hellenismus wurden der „Niedergang der agonistischen Moral“ und eine Fehlentwicklung registriert, in der „Eitelkeit und Ruhmeswahnsinn“ dominierten, mit der Konsequenz, dass der agonale Ruhm verschwand.

## Motive für den „agonalen Wettkampf“

Der Terminus „agonal“ ist eine neulateinische Wortschöpfung, die *Burckhardt* vom griechischen Wort „*Agón*“ abgeleitet hat, das Versammlungsort, meistens aber Wettkampf und nahezu jede Form der Auseinandersetzung bedeutet. Als *Agón* galten die panhellenischen Wettkämpfe in Olympia und anderswo, der Perserkrieg oder der Bruderkrieg zwischen Athen und Sparta sowie die Streitigkeiten um den Rang von Männern. Als *Agón* wurden auch Gerichtsverhandlungen, stichomythische Dialoge in der dramatischen Dichtung, das öffentliche politische Leben, selbst Kindererziehung und Ehestreit bezeichnet.

Das ganze Spektrum griechischen Lebens konnte nach *Burckhardt* zum *Agón* werden. Kennzeichnend für die griechische Haltung sei, dass ihr utilitaristisches Denken fremd war und sie eine besondere Antriebsfeder besaß: das außerordentliche Geltungsbedürfnis und die Ruhmbegierde, die „*philotimía*“. In der homerischen Welt ist dieses Nahverhältnis zur „*timé*“, zur Wertschätzung und Ehre, ein wichtiger Parameter für den sozialen Status einer Person. In dem Hexameter *Homers* „immer der erste zu sein und ausgezeichnet vor andern“ hat diese Einstellung ihre pädagogische Maxime gefunden: Mit diesem Imperativ ermahnt *Hippolochos* seinen Sohn *Glaukos* und *Nestor* den *Patroklos*. Darin haben sich die Griechen nach *Burckhardts* Überzeugung von ihren Nachbarn grundsätzlich unterschieden: Das Agonale ist eine „Triebkraft, die kein anderes Volk kennt“.

Neben dem frühgriechischen Epos verwies *Burckhardt* unter anderem auf die Oden *Pindars*, auf *Platon*, *Plutarch* und *Pausanias*. Zwei Autoren sind aber besonders geeignet, die These vom Agonalen zu stützen, nämlich *Herodot* und *Lukian*. Der *Pater historiae* erzählt, dass die Perser nach ihrem Sieg bei den Thermopylen arkadische Überläufer befragt hätten, was denn nun wohl in Hellas geschähe. Und die Antwort soll gelautet haben: „Die Griechen feierten das olympische Fest und schauten dem Kampfspiel zu Fuß und zu Wagen zu.“ Diese Nachricht sei bei den Persern auf Unverständnis gestoßen, weshalb man weiter fragte, was man dabei für einen Kampfpriest ausgesetzt habe. Der Sieger, so steht es bei *Herodot*, erhalte einen Kranz, kein Geld. Auf diese Antwort erfolgte die vorwurfsvolle Frage an den Feldherrn: „Gegen welche Leute führtest du uns in den Krieg, die nicht um Geld ihre Kampfspiele halten, sondern um den Preis der Tüchtigkeit?“



*Herodot* drückt damit aus, dass „barbarische“ Völker hellenische Wettkämpfe nicht verstünden. Das ist die griechische Selbsteinschätzung. Persische oder skythische Quellen über die Einstellung zum Wettkampf existieren nicht. In dieser durch das Quellendefizit bedingten Polarisierung liegt die methodische Crux und der Hauptgrund dafür, dass diese hellenozentrische Sichtweise entstehen konnte.

### *Wettbewerb als „wetteifernde Tatenlust“*

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat sich eine neue Interpretation des Wettkampfes entwickelt, die nicht unmittelbar vom neuhumanistischen und philhellenistischen Gedankengut beeinflusst war, das die Altertumswissenschaft vermittelt. Eine herausragende Rolle hat gespielt, dass im Zuge der imperialistischen Kolonialisierung weiter Gebiete außerhalb Europas eine Begegnung mit Naturvölkern stattgefunden hat, über deren Lebensweise umfangreiche Aufzeichnungen entstanden, darunter auch ethnographische Berichte über die Spielkultur und das Wettkampfverhalten. Zudem trugen die Entzifferung der altorientalischen Schriftsysteme und die Sammlungen archäologischer Monumente im vorderen Orient und in Ägypten dazu bei, das Wissen auf diesem Sektor zu vergrößern.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts dominierte in der Forschung jene Auffassung von Agonistik, wie sie die Hellenen selbst und in der Folge *Jacob Burckhardt* vertreten haben. Zeitgenossen und Vordenker *Burckhardts* haben den Wettbewerb als hellenische Eigenart und den Wettkampf als Mittelpunkt des griechischen Lebens<sup>1</sup> betrachtet. Eine wichtige quellenkundliche Legitimation erfuhr diese These durch eine Reihe von umfangreichen Büchern des Hallenser Altphilologen *Johann Heinrich Krause*, der in den 1830er und 40er Jahren mehrere Monographien über Gymnastik und Agonistik bei den Griechen veröffentlichte.

### *Ideologiebefruchtete Interpretationen*

Vor *Burckhardt* hatte schon *Ernst Curtius* 1856 in seinem Essay „Der Wettkampf“ die Auffassung vertreten, dass „wetteifernde Tatenlust“ als ein „Grundzug des arischen Volkscharakters“ erscheine.<sup>2</sup> Der Kranz sei „das Symbol des Griechen-

tums“, und die Hellenen hätten „den wilden Trieb gezähmt und veredelt, indem sie ihn der Religion dienstbar machten“. *Curtius* erweiterte den Agón-Begriff und sprach vom „agonistischen Charakter des griechischen Lebens“, wobei er zu zeigen versuchte, „wie das ganze griechische Leben ein Wettkampf entfesselter Kräfte gewesen ist, ein Wettkampf zwischen Stämmen und Städten, in Krieg und Frieden, in Kunst und Wissenschaft im Gegensatz zu dem Genussleben des Orients, zur Überschätzung des Besitzes, des Habens“.

Ein anderer Fakultätskollege *Burckhardts*, *Friedrich Nietzsche*, ist im gleichen Atemzug zu nennen. Seinem Essay „Homers Wettkampf“ aus dem Jahr 1872 sind ähnliche Gedanken zu entnehmen.<sup>3</sup> In seiner bildhaften Sprache konstatierte der Philosoph und Altphilologe: „Jeder große Hellene gibt die Fackel des Wettkampfes weiter; an jeder großen Tugend entzündet sich eine neue Größe.“ Bei *Nietzsche* erhält diese Charakteristik durch seine Polarisierung von Antisemitismus und Philhellenismus, von dem aus auch eine Brücke zu den Nordvölkern geschlagen wurde, einen besonderen Akzent.

Mit den Gleichungen „Arier gleich Griechen“ und „Griechen gleich Wettkämpfer“, die auch schon *Curtius* vorwegnimmt, wurde zugleich eine ideologische Position bezogen, die sich bis in *Hitlers* „Mein Kampf“ verfolgen lässt. Auch *Nietzsches* Freund *Erwin Rohde* thematisierte den Wettkampfgedanken und seine Ausstrahlung auf das Leben der Griechen: „Man weiß ja, wie in der Tat das ganze Leben der Griechen, das politische, das künstlerische, das Leben in körperlicher Kraftübung und Rüstigkeit, die Form und Bedeutung des Wettkampfs hatte, wie der Individualismus und Subjektivismus in Griechenland, wie sonst nirgends wieder in der Welt, sich hervorbildete.“<sup>4</sup>

### *Neue Forschungsansätze*

Prominente Fachvertreter wie *Eduard Meyer*, *Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff* und *Karl Julius Beloch* haben in einer Zeit, in der die Altertumswissenschaft einen bemerkenswerten Spezialisierungsschub erlebte, der „Griechischen Culturgeschichte“

2 Vgl. Ernst Curtius, Der Wettkampf (1856), in: Ernst Curtius, Altertum und Gegenwart. Gesammelte Reden und Vorträge, Berlin 1877, Seiten 132–147.

3 Vgl. Friedrich Nietzsche, Homers Wettkampf (1871), in: K. Schlechta (Hrsg.), Friedrich Nietzsche. Werke in sechs Bänden, München/Wien 1966 (Nachdruck 1980), Band 5, Seiten 291–299.

4 Erwin Rohde, Religion der Griechen (1895), in: Erwin Rohde, Kleine Schriften, Tübingen/Leipzig 1901 (Nachdruck 1969), Band 2, Seiten 329 f.

1 Vgl. Gustav Billeter, Die Anschauungen vom Wesen des Griechentums, Leipzig/Berlin 1911, Seiten 212–215.



te“ von *Jacob Burckhardt* nur geringen Erkenntniswert beigemessen. Als Hauptkritikpunkte wurden dabei Dilettantentum und Ignoranz gegenüber der Fachwissenschaft angeführt. Die Frage des Agonalen hat in diesem vernichtenden Verdikt keine Rolle gespielt. Der Generalist und Universalhistoriker *Burckhardt* selbst hat offensichtlich diese Kritik der Spezialisten erwartet. So hat er Einladungen zur Veröffentlichung seiner Vorlesungsmanuskripte beharrlich zurückgewiesen.

Erst seine Schüler, allen voran *Jacob Oeri*, haben die „Griechische Culturgeschichte“ in Buchform herausgebracht.<sup>5</sup> Damit war die Basis für eine allmählich einsetzende *Burckhardt*-Rezeption in der Fachwelt geschaffen. Etwa 30 Jahre nach der Erstausgabe setzte der Diskurs über die These vom agonalen Griechen ein. Er ist bis heute nicht verstummt. Einzelne Gelehrte zeigten sich zum einen darum bemüht, die Bedeutung des Agonalen in unterschiedlichen Segmenten von Alltag und Kultur der Hellenen noch zu vertiefen, indem sie weitere antike Quellen dafür beibrachten. Zum anderen ging es darum, die Datierung des agonalen Menschen insofern zu modifizieren, als sein hoher Stellenwert für die gesamte griechische Geschichte – von *Homer* bis in die byzantinische Zeit – betont wurde.

### *Aktualisierungen für das aktuelle ökonomische Verhalten*

In der Studie „Staatsform und Politik“ (1932) hat *Hans Schaefer* *Burckhardts* agonalen Gedanken aufgegriffen und zu zeigen versucht, dass er das politische Handeln der Griechen im 6. und 5. Jahrhundert weitgehend geprägt hat.<sup>6</sup> Überzeugt davon, dass hier ein Wesenszug des Griechentums vorliege, sprach *Schaefer* von der „agonalen Struktur der politischen Formen“, wie sie sich im „aristeúein“ und „proteúein“, im unbedingten Streben nach Vorrang sowohl innerhalb der Polisgemeinschaft als auch in der zwischenstaatlichen Politik manifestierte. Darüber hinaus wollte *Schaefer* bei den Griechen „in unzähligen Einzelheiten des täglichen Lebens, ihres Denkens und Wollens“ diesen „agonalen Trieb“ und eine ethische, „ritterliche“ Komponente erkennen, die als „areté“ das politische Handeln bestimmt habe.

<sup>5</sup> Jacob Burckhardt, Griechische Kulturgeschichte. Nach der Erstausgabe von Jacob Oeri (1898–1902). Mit Verbesserungen von F. Stähelin und S. Merian (1930–1931), 4 Bände, unveränderter Nachdruck, München 1977.

<sup>6</sup> Vgl. Hans Schaefer, Staatsform und Politik, Untersuchungen zur griechischen Geschichte des 6. und 5. Jahrhunderts, Leipzig 1932, Seiten 175–186.

Dieser Interpretation einer agonalen griechischen Politik hat *Alfred Heuß* im Jahr 1946 eine deutliche Absage erteilt, mit dem Argument, Agonistik und Politik hätten bei den Griechen nichts miteinander zu tun.<sup>7</sup> Er empfahl daher, „das agonale Prinzip als realen Grundsatz der griechischen Politik zu verabschieden“.

Auch im ökonomischen Denken hat man den agonalen Gedanken vermutet und sich dabei auf die Verse *Hesiods* berufen: Der Nachbar läuft mit dem Nachbarn um die Wette nach Wohlstand; so nützt diese „eris“ (die Personifikation des Wettstreits) den Menschen. Töpfer eifert mit Töpfer, und Maurer eifert mit Maurer, und der Bettler beneidet den Bettler, der Sänger den Sänger. Vor allem *Victor Ehrenberg* hat sich 1935 darauf gestützt.<sup>8</sup> Ihm ging es vor allem um eine Vertiefung von *Burckhardts* agonalen Ideen als einem Gegensatz zwischen Okzident und Orient, dem ein Wettkampfverhalten pauschal abgesprochen wird.

Dieser Argumentationslinie sollten noch mehrere Altertumswissenschaftler folgen. Einen Kontrapunkt dazu setzte *Johan Huizinga*, dessen „Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel“ (1938) in der allgemeinen Kulturhistorie und -theorie große Resonanz erzielte.<sup>9</sup> *Huizinga* stellte dem homo sapiens und dem homo faber sozusagen den homo ludens zur Seite, zu dem sich später noch andere philosophisch-anthropologische und psychologische Typologien der Spezies Mensch gesellen sollten, die man mit den Epitheta necans, cogitans, politicus, oeconomicus, hierarchicus, agens, loquens, laborans, creator, compensator, competens und movens kennzeichnete. *Huizingas* zentrale These war, jede „Kultur sub specie ludi“ zu erklären und damit dem „agonalen Prinzip“ als einem Faktor, der insbesondere die griechische Kultur gekennzeichnet habe, eine Absage zu erteilen. Mit seinem komparativen Ansatz und seinen universalhistorischen Perspektiven ging es ihm insbesondere um eine kulturhistorische Dokumentation, die sichtbar macht, dass in archaischen Gesellschaften „über die ganze Erde hin“ Spiel, Wettkampf und Sport „einen Komplex von vollkommen gleichartigen Vorstellungen und Bräuchen agonistischer Art“ bilden.

<sup>7</sup> Vgl. Alfred Heuß, Die archaische Zeit Griechenlands als geschichtliche Epoche (1946), in: F. Gschnitzer (Hrsg.), Zur griechischen Staatskunde, Darmstadt 1969 (Wege der Forschung, Band 96), Seiten 88–90.

<sup>8</sup> Vgl. Victor Ehrenberg, Das Agonale, in: Victor Ehrenberg, Ost und West. Studien zur geschichtlichen Problematik der Antike, Brünn/Prag/Leipzig/Wien 1935, Seiten 63–96.

<sup>9</sup> Johan Huizinga, Homo ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel, Haarlem 1938 und Hamburg 1956.

Davon hat *Richard Harder* bei seinem Bemühen, die „Eigenart der Griechen. Eine kulturphysiognomische Skizze“ (1949) zu definieren, keine Notiz genommen.<sup>10</sup> In Anlehnung an *Burckhardt* führt er den *Agón* als wesensbestimmendes Kriterium an und meint, er sei „die klassische Form, in der der einzelne [Griechen] mit dem Nebenmenschen in Beziehung“ getreten sei. *Harder* wurde in der NS-Zeit die Leitung des „Instituts für Indogermanische Geistesgeschichte“ in München übertragen, zu dessen Aufgaben die Erarbeitung der „spezifisch indogermanischen Großleistungen“ gehörte. Gemeint waren damit: „die politischen Gemeinschaftsgebilde, der agonale Sport, die Buchstabenschrift, das große Heldenepos, die tragische Bühne, die monumentale Architektur und Plastik, die Geschichtsschreibung, die Philosophie, die Wissenschaften, die arische Religion, das arische Recht.“ Hier wird nicht nur die Ideologisierung des Agonalen, sondern auch die Absurdität sichtbar, einzelne kulturelle Kreationen einer Rasse zuzuweisen.

Ab den späten siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurde dann im Zusammenhang mit der Diskussion über das Agonale häufig auf die Hauptthese von *Johan Huizingas* verwiesen. Der Innsbrucker Altphilologe *Robert Muth* (1979) oder der *Burckhardt*-Biograph *Werner Kaegi* (1982) standen *Huizingas* Argumentation deutlich näher als die bisherige Forschung.<sup>11</sup> Das bedeutet aber nicht das Verschwinden des agonalen Prinzips aus den altertumswissenschaftlichen Interpretationen der griechischen Kulturgeschichte. Der russische Altphilologe *Alexander Zaicev* (1993) erinnert an den Begriff vom „*miracle grec*“, vom „griechischen Wunder“, wie ihn *Ernest Renan* geprägt hat, und versucht zu zeigen, dass die Wurzeln der hellenischen Kultur auch in den „agonalen Aspekten im Leben der Griechen“ zu finden sind.<sup>12</sup> Dabei macht er vor allem darauf aufmerksam, dass sich der allgegenwärtige „Konkurrenzgeist“ der Hellenen auch in den „Besonderheiten der griechischen Sprache [...], wie z. B. bei der Verwendung des Komparativs dort, wo wir den Positiv erwarten würden [...], oder bei den ständigen Gegenüber-

stellungen mit Hilfe der Partikeln *mén, dé* etc.“ spiegelte. Darüber hinaus legt *Zaicev* dar, dass „der ökonomische Wettbewerb in seinen verschiedenen Ausformungen schon für die archaische Zeit gut belegt“ ist.

Zu diesem Konnex zur Wirtschaft und ihrer Verquickung mit der agonalen Mentalität der Griechen hat auch „die Theorie von der Nullsummenkonkurrenz“, eine mathematische Spieltheorie, die im heutigen ökonomischen Diskurs eine Rolle spielt, beigetragen. Auf sie hat sich *Leonhardt Burckhardt* in seiner Abhandlung „Vom *Agón* zur Nullsummenkonkurrenz: Bemerkungen zu einigen Versuchen, die kompetitive Mentalität der Griechen zu erfassen“ (1999) bezogen.<sup>13</sup> Abgesehen von seiner Ansicht, dass die Konzepte von *Jacob Burckhardt* und *Huizinga* einen Grundkonsens aufweisen, konzentrierte sich *Leonhardt Burckhardt* auf Versuche, wie sie vor allem die angloamerikanische Altertumswissenschaft unternommen hat, die „Zero-sum“-Theorie auch für das antike Hellas zu adaptieren. Der Schweizer Autor überprüfte den theoretischen Ansatz, demzufolge „die materiellen und immateriellen Güter in einer Gesellschaft zumindest kurzfristig gleichbleibend seien“ (was für den agonalen Bereich bedeutet, dass der Verlust des Besiegten, das heißt die mit der Niederlage verbundene Schande zwingend mit der Höhe des Siegesruhms und Prestigegewinns der Sieger korreliere) und stellte die Frage nach dem Erkenntniszuwachs dieser Hypothese. Die sehr moderat formulierte Antwort klingt eher ernüchternd, wenn konstatiert wird, dass „sich die Theorie in der extremen Form nicht halten lässt“.

### *Erkenntnisse aus differenzierter Sicht*

Das Vorhandensein einer kompetitiven Mentalität im antiken Hellas ist nicht grundsätzlich zu bezweifeln. Gegen die Stereotype vom agonalen Griechen können aber einige Aspekte eingewendet werden:

■ Die Vorstellung, dass alle Griechen von *Homer* bis in die byzantinische Zeit, die Jugendlichen wie die Alten, die Männer wie die Frauen, die Freien wie die Sklaven, von ihrer psychischen Disposition in mehr oder weniger gleichem Maße mit dieser agonalen Eigenschaft ausgestattet waren, ist nicht haltbar. Selbst innerhalb eines Menschenlebens

<sup>10</sup> Richard Harder, *Eigenart der Griechen. Eine kulturphysiognomische Skizze* (1949), hrsg. von W. Marg, Freiburg im Breisgau 1962, Seiten 142–146.

<sup>11</sup> Vgl. Robert Muth, *Olympia – Idee und Wirklichkeit*, in: *Serta Philologica Aenipontana* 3, 1979, Seite 193; vgl. Werner Kaegi, *Jacob Burckhardt. Eine Biographie*, Basel 1947–1982, 7 Bände, Band 7, 1982, Seite 90.

<sup>12</sup> Vgl. Alexander Zaicev, *Das griechische Wunder. Die Entstehung der griechischen Zivilisation*, Konstanz 1993 (*Xenia*, Heft 30), Seite 85; vgl. Ernest Renan, *Souvenirs d'enfance et de jeunesse*, Paris 1833, Seiten 59 f.

<sup>13</sup> Leonhardt A. Burckhardt, *Vom Agón zur Nullsummenkonkurrenz: Bemerkungen zu einigen Versuchen, die kompetitive Mentalität der Griechen zu erfassen*, in: *Nikephoros* 12, 1999, Seiten 71–93.

können sich diese Eigenschaften wandeln und die Akzente und Handlungsmotive sich verschieben.

■ Zum agonalen Denken hat es alternative Denk- und Handlungsmuster gegeben. Zunächst sei daran erinnert, dass *Jacob Burckhardt* dem agonalen Menschen für den gleichen Zeitraum den kolonialen Typus an die Seite stellt, dessen Lebenserwartungen und kommerzielle Interessen auf ganz andere Ziele ausgerichtet waren. Dazu kommt, dass, wer von einer „Wettbewerbsstruktur der antiken griechischen Gesellschaft“ oder von der Omnipräsens des Agonalen spricht, Gefahr läuft, andere mentale Einstellungen außer Acht zu lassen. *Solons* Ruf nach dem „*mésos anér*“ (Mann der Mitte), das griechische Postulat zum Maßhalten („*sophrosýne*“) und das große Harmoniebedürfnis lassen sich kaum mit der Vorstellung vom agonalen Menschen vereinbaren. Das gilt auch für politisch nivellierende Instrumente wie den Ostrakismos oder die Ährenparabel *Herodots*, der zufolge die aus dem Kornfeld herausragenden Ähren zu kappen seien, mit dem Ziel, eine homogene demokratische Gesellschaft zu erhalten. Auch geflügelte Worte wie „*métron áriston*“ (Maß ist das beste!) und „*medén ágan*“ (Nichts zu sehr!) oder philosophische Konzepte wie *Hesiods* Halbvers „Mehr ist die Hälfte als das Ganze“, *Demokrits* Satz „Gesinnungsgleichheit schafft Freundschaft“, ferner das Prinzip der Seelenruhe, der „*ataraxía*“ bzw. „*tranquillitas animi*“, von *Demokrit* und später von Stoikern vertreten, sowie das epikureische Motto „*láthe bíosas*“ (Lebe im Verborgenen!) – alle diese Formulierungen können als alternatives Ideengut gelten. Und doch sind dies auch griechische Gedanken, die das Vorhandensein eines Dualismus von *Vita contemplativa* und *Vita activa* bezeugen.

■ Das Wettbewerbsdenken in seiner elementaren Form scheint nichts typisch Griechisches zu sein. Es ist dies vielmehr eine anthropologische, wenn nicht überhaupt biologische Konstante. In seinen „Welthistorischen Betrachtungen“ hat *Jacob Burckhardt* den Menschen, „wie er ist und immer war und sein wird“, zum Ausgangspunkt und Zentrum seiner Reflexionen gemacht. Das kompetitive Verhalten scheint eine solche Konstante zu sein, die über phylogenetische Wurzeln verfügt. Dafür spräche jedenfalls auch, dass Soziobiologen heute behaupten, es käme im Tierreich und bei den paläolithischen Vorfahren „zum Wettbewerb der Konkurrenten, die ihre Kräfte messen“. Der Begriff „Agonistik“ wird auch in der Verhaltensforschung verwendet. *Konrad Lorenz*<sup>14</sup> bezog sich jedenfalls

14 Konrad Lorenz, *Das sogenannte Böse*, Wien 1966, Seiten 153–195.

in „Das sogenannte Böse“ (1966) mehrmals auf das Wettkampfverhalten unter humanethologischem Gesichtspunkt, und *Josef H. Reichholf*<sup>15</sup> hat dieser Thematik ein ganzes Buch gewidmet: „Warum wir siegen wollen. Der sportliche Ehrgeiz als Triebkraft in der Evolution des Menschen“ (2001). Selbst das, was man in der griechischen Agonistik als „Ethik des Ritterkampfes“ bezeichnet hat, kennen Ethologen und Soziobiologen als Vorstufen der Fairness in der Tierwelt. *Lorenz* sprach in diesem Kontext von einem „der menschlichen Moral analogen Verhalten“.

■ Was Ethologen als Ritualisierung des Kampfverhaltens bezeichnen, dem kann man die Zivilisierung und Verfeinerung der Agone und ihres ausdifferenzierten Regelwerkes in der griechischen Antike an die Seite stellen. Mit den Worten von *Ernst Curtius* hieße das, die Griechen haben „den wilden Trieb gezähmt, veredelt“. Hierin liegt die große welthistorische Bedeutung der griechischen Agonistik und Gymnastik. Sie haben eine Vielfalt agonistischer Aktivitäten entwickelt und geformt, ein ausdifferenziertes Regelwerk und einen festlichen Rahmen geschaffen, der seinesgleichen in der Welt des Sports sucht.<sup>16</sup>

Bei ihrer Kultivierung des Wettkampfes haben sie diesen selbst personifiziert bzw. glorifiziert und vergöttlicht. Wie die Siegesgöttin *Nike*, so verehrten sie auch den *Agón* als Gott, dem in Olympia neben *Zeus*, *Dionysos*, *Ares* und anderen Göttern zwei Statuen geweiht wurden. Man darf dabei aber nicht vergessen: Die Griechen haben nicht nur den Wettkampf zu einer Gottheit hochstilisiert, sie personifizierten zahlreiche andere abstrakte Begriffe und menschliche Eigenschaften wie „*charis*“ (Anmut), „*tyche*“ (Glück, Schicksal), „*kairos*“ (der günstige Augenblick), „*themis*“ (Sitte, Ordnung) und „*dike*“ (Recht, Gerechtigkeit), „*eirene*“ (Friede, Ruhe), „*eunomia*“ (gute gesetzliche Ordnung), „*hebe*“ (Jugendalter, Kraft), „*ate*“ (Unheil), „*hypnos*“ (Schlaf) und „*hygieia*“ (Gesundheit) und nahmen sie in ihr Pantheon auf. ■

15 Josef H. Reichholf, *Warum wir siegen wollen. Der sportliche Ehrgeiz als Triebkraft in der Evolution des Menschen*, München 2001.

16 Der vorliegende Text ist die überarbeitete Fassung eines Referats, das der Autor bei der Tagung der Katholischen Akademie in Bayern am 11./12. November 2005 zum Thema „Vergöttert und verteuft. Wettbewerb. Ein Lebensprinzip auf dem Prüfstand“ gehalten hat.

## Die Vereinbarkeit von Wettbewerb und Solidarität am Beispiel der Krankenversicherung

*Dr. Dominique Nicole Friederich*

*Unternehmensberaterin im Finanz- und Gesundheitsbereich bei der Boston Consulting Group, München*

Im deutschen Krankenversicherungssystem sind grundsätzliche Reformen nötig. Sie durchzuführen, ist schwierig. Könnte die Reformaufgabe durch Werbung für ein besseres Verständnis von Gerechtigkeit und Solidarität erleichtert werden?

Die Gesundheitspolitiker stehen unter Druck: Die demographische Entwicklung, der medizinisch-technische Fortschritt, die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung und die Unzufriedenheit fast aller Beteiligten stellen die Politiker immer dringlicher vor die Aufgabe, grundlegende Reformen durchzuführen. Doch trotz einer Vielzahl ökonomisch überzeugender Lösungsalternativen konnte bisher keine Einigkeit über die notwendigen Maßnahmen erzielt werden. Es gelang nur, akute Probleme kurzfristig zu lösen, so dass sich die langfristig nötigen Entscheidungen verschieben ließen.

### *Solidarität und Gerechtigkeit dürfen nicht nur Floskeln sein*

Ein wesentliches Hindernis für die Durchführung von grundlegenden Reformen besteht in der fehlenden Vereinbarkeit vieler ökonomisch überzeugenden Vorschläge mit den vorherrschenden Solidaritäts- und Gerechtigkeitsvorstellungen. Kopf- oder Risikoprämien, Leistungskürzungen und Erhöhungen von Zuzahlungen erscheinen ungerecht oder unsolidarisch und werden häufig abgelehnt. Um die Akzeptanz für eine grundlegende Reform der Krankenversicherung erzielen zu können, müssen die Reformvorschläge nicht nur technisch-institutionell überzeugen. Vielmehr müssen sie vor allem auch moralisch-intuitiv die Zustimmung in der Gesellschaft finden können. Die Vermittelbarkeit der Vorschläge mit den moralischen Vorstellungen der Gesellschaft von Solidarität und Gerechtigkeit wird damit zu einer wesentlichen Handlungsrestriktion für deren Umsetzbarkeit – dies umso mehr, wenn die Vorschläge Gewohntes in Frage stellen, wie es alle marktwirtschaftlichen Konzepte zur Reform der Krankenversicherung vorsehen.

Auch die marktwirtschaftlichen Konzepte enthalten normative Leitbegriffe wie Solidarität oder Gerechtigkeit. Die Einbindung findet jedoch in der

Regel nicht systematisch statt, was den Eindruck hinterlässt, dass der Ökonomie der Vorzug vor Solidaritäts- und Gerechtigkeitsüberlegungen gegeben wird. Abgesehen davon wird häufig übersehen, dass die Vorstellungen von Solidarität und Gerechtigkeit durch historisch bedingte Erwartungen geprägt sind. Die Konsequenz ist: Unter Rekurs auf missverstandene Solidarität werden in der öffentlichen Gesundheitsdiskussion Fehlschlüsse bei der Beurteilung von Reformkonzepten provoziert und damit sinnvolle Reformen des Krankenversicherungssystems verhindert.

### *Im Zentrum der Gesundheitsdiskussion muss die Moral stehen*

Die Einbeziehung der normativen Restriktionen in die Analyse erfordert die Berücksichtigung von moralischen Vorstellungen der Gesellschaft im Hinblick auf normative Leitbegriffe wie Solidarität und Gerechtigkeit. Mangelhaftes Verständnis für die hier bestehenden Zusammenhänge, fehlende Berücksichtigung relevanter empirischer Rahmenbedingungen oder systematische Fehlschlüsse können die Einigung auf sinnvolle Konzepte verhindern und gesellschaftlich unerwünschte, nicht-intendierte Ergebnisse erzeugen.

Für Politik und Gesellschaft bedeutet dies: Erforderlich ist eine rationalisierte Sichtweise der Begriffe Solidarität und Gerechtigkeit sowie ihrer Vereinbarkeit mit marktwirtschaftlichen Finanzierungsalternativen und Wettbewerbselementen. Nur so sind ökonomisch sinnvolle und vor allem solidarische Reformen des Krankenversicherungssystems möglich. Nur so können Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Ressourcenbeschränkungen und Verhaltensmustern der modernen Großgesellschaft gerecht werden. Im Zentrum eines rationalisierten Solidaritäts- und Gerechtigkeitsverständnisses sollten nicht einzelne Maßnahmen oder Ausgestaltungskriterien der



Krankenversicherung, etwa bestimmte Umverteilungsmaßnahmen, stehen. Vielmehr sollte die nachhaltige Versicherung des Krankheitsfalls für alle Gesellschaftsmitglieder sichergestellt werden. Solidarität sollte verstanden werden als gesellschaftliche Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil – als ein Unternehmen, das auf die Akzeptanz aller Beteiligten angewiesen ist.

Die konkrete Ausgestaltung der Krankenversicherung sollte ebenfalls an Regeln zur Sicherstellung der nachhaltigen Funktionsfähigkeit des Krankenversicherungssystems festgemacht werden. Im Einzelfall kann dies heißen, dass der Betroffene kurzfristige, zumutbare Nachteile in Kauf nimmt, da sich die Lösung auch für ihn insgesamt als die beste Alternative herausstellt. Die Krankenversicherung ist solidarisch, wenn nachhaltig sichergestellt werden kann, dass erstens jeder, ob als Patient und Beitragszahler oder Arzt, Kassenfunktionär, Versicherer oder Arzneimittelhersteller, seinen Beitrag leistet und zweitens keiner ausgebeutet wird. Dies hat unter anderem den im bisherigen Krankenversicherungssystem vernachlässigten Gedanken der Reziprozität – das ausgewogene und transparente Verhältnis von Leistung und Gegenleistung – zu einer wesentlichen Voraussetzung.

### *Die Bedeutung des Leistungswettbewerbs*

Der in der gesundheitspolitischen Diskussion stark überdehnte Begriff des Wettbewerbs bedarf einer Rückbesinnung auf seine wesentlichen Charakteristika sowie seine institutionellen Zusammenhänge und Wirkungen. Wettbewerb sollte verstanden werden im Sinne eines institutionalisierten Leistungswettbewerbs zur Erzeugung gesellschaftlicher Kooperationsgewinne. Durch Konkurrenz können Nachfrage und Angebot aufeinander abgestimmt sowie der sparsame Umgang mit den knappen Ressourcen des Gesundheitswesens angeregt und ein innovatives, qualitativ hochwertiges und differenziertes Angebot geschaffen werden, das an den Wünschen der Nachfrager orientiert ist.

Dabei ist sich bewusst zu machen, dass Wettbewerb grundsätzlich ambivalent ist, da er gleichzeitig zu stärker ausgeprägter Individualisierung und größeren Spreizungen bei der Nutzung des neuen, ausdifferenzierten Angebots führt, was gerade im gesellschaftlich hoch sensiblen Gesundheitsbereich oftmals nicht akzeptabel erscheint („Mehr-Klassen-Medizin“). Zudem führt Wettbewerb grundsätzlich zu erhöhtem Kostendruck, der erwünscht sein kann, wenn damit der sparsame Umgang mit knap-

pen Ressourcen und das Angebot eines adäquaten Preis-Leistungs-Verhältnisses erzielt werden. Gleichzeitig weist der Kostendruck aber immer die Gefahr auf, zu Lasten der Qualität zu gehen oder zu ruinösem Wettbewerb zu führen. Daher muss durch eine geeignete Rahmenordnung festgelegt werden, welche Wirkungen des Leistungswettbewerbs gesellschaftlich erwünscht sind: Eine geeignete Rahmenordnung sollte den erwünschten Wettbewerb entsprechend forcieren und unerwünschte Formen effektiv unterbinden können.

Der wettbewerbliche Rahmen ist zum einen umso größer, je risikoindividueller die Kalkulation der Prämie erfolgt, je besser also das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung sichtbar ist bzw. je weniger auf die verzerrenden Wirkungen eines Risikostrukturausgleichs zurückgegriffen werden muss. Zum anderen ist er umso größer, je weiter der Spielraum für den Abschluss selektiver Verträge mit den Leistungsanbietern ist. Sicherlich verlangen Rahmenordnungen mit einem weiten Spielraum, etwa prämiensbasierte Versicherungslösungen, dem Einzelnen deutlich mehr Verantwortung ab als eine standardisierte Einheitsversicherung. Sie weiten jedoch gleichzeitig die Möglichkeiten für gesellschaftliche Kooperationsgewinne aus, so dass sie Zustimmung in der Gesellschaft finden können.

### *Die Bürgerversicherung ist eine pseudo-solidarische Fehlkonstruktion*

Führt man die Überlegungen des rationalisierten Verständnisses von Solidarität, Gerechtigkeit und Wettbewerb zusammen, wird deutlich, dass diese Grundsätze einander in der Krankenversicherung keinesfalls ausschließen. Im Gegenteil: Ein durch eine geeignete Rahmenordnung institutionalisierter Leistungswettbewerb, prämiensbasierte Finanzierungsmodelle, Zuzahlungen und Selbstbehalte stellen unter den Bedingungen der modernen Gesellschaft wesentliche Instrumente zur Umsetzung des rationalisierten Solidaritätsgedankens dar. Sie führen den Einzelnen dazu, individuelle Freiräume sinnvoll zu nutzen, und sorgen dafür, dass die Übernutzung der knappen Ressourcen des Gesundheitssystems verhindert und die gesellschaftliche Solidarität für den Krankheitsfall nachhaltig zur Geltung gebracht werden können.

Bewertet man die aktuellen Vorschläge zur Reform der Krankenversicherung, lassen sich überzeugende Argumente für prämiensbasierte Modelle finden. Im Vergleich zur Bürgerversicherung greifen sie auf die Eigenverantwortlichkeit der Menschen zu-

rück. Sie können die Ausnutzung diskretionärer Handlungsspielräume unterbinden. Die Bürgerversicherung, die die einkommensabhängige Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung auf die gesamte Bevölkerung unter Einbezug einer größeren Finanzierungsbasis ausweiten will, mag dem traditionellen Solidaritäts- und Gerechtigkeitsverständnis am nächsten kommen; aber auf Grund der fehlenden Integration von Eigenverantwortung bleiben viele der Anreiz- und Informationsprobleme des jetzigen Krankenversicherungssystems fortbestehen, was den Vorschlag weder ökonomisch noch ethisch überzeugend erscheinen lässt.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch die Bürgerversicherung die „Ausbeutung aller durch alle“ (Peter Oberender) ausgedehnt wird, da die gesamte Bevölkerung in das institutionelle Gefüge einbezogen werden soll und die bestehenden Intransparenzen auf Grund der Ausweitung der Bemessungsgrundlage vergrößert werden. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es unmöglich, die nachhaltige Stabilität und Funktionsfähigkeit des Krankenversicherungssystems garantieren zu können. Dies macht die Bürgerversicherung zu einer ungeeigneten Lösungsalternative für die Umsetzung der gesellschaftlichen Solidarität im Krankheitsfall.

### *Prämienmodelle garantieren langfristigen Versicherungsschutz im Krankheitsfall*

Marktwirtschaftlich orientierte, prämiensbasierte Konzepte legen ein rationalisiertes Verständnis des Solidaritätsgedankens zu Grunde, das nicht bestimmte Umverteilungen als einzig akzeptablen Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität bewertet, sondern längerfristige gesellschaftliche Zusammenhänge in die Überlegungen einbezieht. Entsprechend werden mit kopf- und risikoprämienbasierten Finanzierungsmodellen Vorschläge präsentiert, die versuchen, die Problematik der Nullkostenmentalität zu bewältigen und dem Versicherten größere Freiheiten in der Ausgestaltung des Krankenschutzes einzuräumen. Ausdruck der Solidarität im Krankheitsfall sind in diesen Konzepten nicht mehr die einzelnen Spielzüge eines einkommensabhängigen Beitragssystems, sondern die Garantie für den Einzelnen, langfristig gesicherten Schutz im Krankheitsfall zu erhalten.

In allen prämiensbasierten Konzepten finden sich wesentliche Überlegungen zu Eigenverantwortung wieder, deren Umsetzung vor allem durch die Trennung von Krankenversicherung und Einkommensausgleich sowie das daraus resultierende

gestärkte Kostenbewusstsein des Versicherten begünstigt wird. Dieser Effekt könnte durch die in einigen Konzepten vorgesehene Auszahlung des Arbeitgeberbeitrags und den Umstieg auf das Kostenerstattungsprinzip verstärkt werden. Auf Grund besserer Transparenz von Leistung und Gegenleistung kann der Versicherte zum einen seine Kontrollfunktion als Gutachter von Preis und Leistung des angebotenen Schutzes besser wahrnehmen. Zum anderen sollte die Ausnutzung diskretionärer Handlungsspielräume und damit die „Ausbeutung aller durch alle“ eingeschränkt werden, was die dauerhafte Funktionsfähigkeit des Krankenversicherungssystems und damit auch die nachhaltige Erfüllung des Solidaritätsgedankens verbessert. Darüber hinaus eröffnet eine bessere Wahrnehmung von Leistungen und Kosten mehr Möglichkeiten für die Entfaltung von Wettbewerbsprozessen.

### *Moralische Vorstellungen lassen sich nicht über Nacht ändern*

Die Prämienmodelle erfordern weitreichende Veränderungen hinsichtlich des gesellschaftlichen Verständnisses von Solidarität, Gerechtigkeit und Wettbewerb im Gesundheitswesen. Ein rationalisiertes Solidaritäts- und Gerechtigkeitsverständnis sowie das grundlegende Verständnis von institutionellen Zusammenhängen stellen die Voraussetzung für die Akzeptanz von sinnvollen, marktwirtschaftlichen Reformvorschlägen dar. Ansonsten wird es trotz der Vorzüge einer Übernahme eigener Verantwortung und einer Ausweitung des institutionalisierten Leistungswettbewerbs kaum Zustimmung für prämiensbasierte Modelle in der Gesellschaft geben. Eine Diskussion der Reformvorschläge sollte diese Erkenntnis stets berücksichtigen und neben der ökonomischen Güte immer auf die Erfordernis und die Vorzüge einer Veränderung gesellschaftlicher Vorstellungen von Solidarität bzw. Gerechtigkeit hinweisen. Dabei lassen sich gerade normative Leitbegriffe und Vorstellungen über Solidarität und Gerechtigkeit nicht über Nacht oder durch polemisierendes Zureden verändern. Eine grundlegende Veränderung erfordert insbesondere bei meinungsbildenden Interessengruppen eine rationale gesellschaftliche Gesundheitsdiskussion. Sie müssen bereit sein, von der Einzelfalldiskussion abzusehen und Zusammenhänge in den Vordergrund zu stellen.<sup>1</sup> ■

<sup>1</sup> Dominique Nicole Friederich hat sich mit dem Thema dieses Beitrags ausführlich in ihrer Dissertation beschäftigt: *Solidarität und Wettbewerb in der Krankenversicherung – Ein Ansatz diskursiver Politikberatung zur Reform des Gesundheitswesens*, Gesundheitsökonomische Beiträge, Nomos-Verlag, Baden-Baden, Oktober 2005.

# Wettbewerb und soziale Verantwortung – ein Gegensatz?

*Randolf Rodenstock*  
Präsident der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw) e. V.

Entlassungen trotz hoher Gewinne: Ein großer Teil der Bevölkerung meint, die Unternehmer würden ihre soziale Verantwortung vergessen und nur noch nach Gewinnen streben. *Randolf Rodenstock*, langjähriges Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung, weist darauf hin: Wirtschaftliche Freiheit und soziale Verantwortung sind die zwei Seiten einer Medaille.

54 Prozent der Deutschen glauben, dass die Soziale Marktwirtschaft, wie sie jetzt in Deutschland verwirklicht ist, zu weniger sozialer Gerechtigkeit führt. Die moralischen Grundlagen des deutschen Wirtschaftssystems stehen somit in Frage, mehr noch, die Ethik des Wirtschaftens an sich wird bezweifelt. Bedauerlicherweise nehmen die Verantwortlichen in Unternehmen und Verbänden zu diesem Eindruck nicht klar Stellung. So kann in der Bevölkerung der Irrglaube, dass es sich bei ökonomischem Handeln, Gewinnstreben und Wettbewerb auf der einen Seite und sozialer Gerechtigkeit beziehungsweise gesellschaftlicher Verantwortung auf der anderen Seite um ein unvereinbares Gegensatzpaar handelt, weiter bestehen.

## *Die Grundkonstanten der Sozialen Marktwirtschaft*

Das in der Bevölkerung verbreitete Missverständnis vom Gegensatz zwischen Wettbewerb und sozialer Verantwortung resultiert aus einem Unverständnis von Sozialer Marktwirtschaft. Laut Definition bezeichnet Marktwirtschaft eine Wirtschaftsordnung, in der sich Angebot und Nachfrage über den Preis ausgleichen. Dazu gesellt sich das Prinzip des Wettbewerbs. Es gehört wie Eigentum, Freiheit, Solidarität und Subsidiarität zu den Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft. Wettbewerb ermöglicht Gewinne und schafft damit die Basis für soziales Handeln. Er sichert Höchstleistungen und beugt Machtzusammenballungen vor. Er sorgt dafür, dass sich leistungsfähige und preiswerte Produkte auf dem Markt durchsetzen und immer fortschrittlichere Produkte entstehen. Konkurrenz beflügelt das ständige Ringen um bessere Lösungen.

Die vermeintliche Schattenseite des Wettbewerbs ist: Betriebe, die im Wettlauf um die Gunst des Kunden nicht mithalten können, weil sie zu teuer, träge oder altmodisch sind, scheiden aus dem

Markt aus – mit allen Folgen für Arbeitsplätze, den Standort und persönliches Schicksal. Diese Auslese zwingt allerdings dazu, dass die knappen und wertvollen Ressourcen – menschliche Arbeitskraft, Maschinen und Anlagen, Rohstoffe, Energie oder Umweltgüter – effizient und verantwortungsvoll genutzt werden. So wird der allgemeine Wohlstand erhöht. Das liegt letztlich im Interesse der Gemeinschaft und ist somit sozial.

Der Begriff „sozial“ gehört, vor allem in Verbindung mit dem Zusatz „gerecht“, zu den am meisten missbrauchten Wörtern der deutschen Sprache. Er kommt aus dem Lateinischen und bedeutet „auf die Gemeinschaft bezogen“. Deshalb ist sozial, was der Gemeinschaft nutzt, im Gegensatz zu rein egoistisch-individuellen Vorteilen. Sozial kann sich eine Marktwirtschaft vor allem dann nennen, wenn sie Hilfe für diejenigen vorsieht, die aus eigener Kraft im Wettbewerb nicht bestehen konnten. Es gibt keinen Zweifel, dass in solchen Fällen die Gesellschaft gefordert ist und den Notleidenden helfen muss. Die Soziale Marktwirtschaft verfügt über eine Sozialordnung, die die Solidarität mit den Schwachen regelt. Diese Solidarität beruht auf einem sittlichen Fundament, auf der christlichen Nächstenliebe.

Solidarität ist aber auch unter ökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll. Jeder kennt die große Bedeutung von Innovationen für die Zukunft. Innovation heißt aber auch Risiko. Eine Gesellschaft von Menschen, die befürchten müssen, beim Scheitern ihre Existenz zu verlieren, wird keinen innovativen Geist entwickeln. Solidarität muss sich aber vor Missbrauch schützen. Es wäre eine Perversion des sozialen Grundgedankens, wenn – überspitzt formuliert – eine bequeme Minderheit sich von einer leistungsbereiten Mehrheit alimentieren ließe. Solidarität muss deshalb mit Subsidiarität einhergehen – ebenfalls in der christlichen Soziallehre verwurzelt. Darunter versteht man, dass die Gemeinschaft nur dann, nur so lange und nur in



dem Maße für den Einzelnen einspringt, wie dieser nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen.

Es ist ein Missverständnis, dass die Wirtschaftsvertreter einen schwachen Staat wünschen – im Gegenteil. Aber die Staatsaufgaben müssen sich auf eine ordnungspolitische, Rahmenbedingungen schaffende Rolle beschränken. Der Staat muss das Netz solidarischer Hilfe knüpfen, für Chancengleichheit sorgen, die individuelle und wirtschaftliche Freiheit sichern, für offene Märkte sorgen, fairen Leistungswettbewerb und ein funktionierendes Marktpreisystem garantieren sowie Gemeinschaftsaufgaben wie Polizei und Infrastruktur wahrnehmen. Im Übrigen soll er die Bereitschaft und die Fähigkeit zu eigenverantwortlichem Handeln fördern.

### *Die Funktionen des Unternehmensgewinns*

Manche Missverständnisse haben sich die Unternehmer zuschreiben, etwa solche, die die Rolle des Unternehmers in der Gesellschaft betreffen. So haben sie sich in Zeiten des Wirtschaftswachstums damit geschmückt, dass sie Arbeitsplätze schaffen, und damit den Eindruck erweckt, dies sei ihre primäre Aufgabe. Da kann es nicht verwundern, dass 90 Prozent der Deutschen dies heute glauben und nur 42 Prozent das Erzielen von Gewinn als Hauptzweck eines Unternehmens bezeichnen. Tatsächlich liegt die erstrangige gesellschaftliche Aufgabe eines Unternehmens darin, Produkte und Dienstleistungen zu einem möglichst günstigen Preis-/Leistungsverhältnis zur Verfügung zu stellen. Wenn das funktioniert und viele Kunden sich für dieses Angebot entscheiden, wird das Unternehmen wachsen, und Arbeitsplätze werden entstehen. Das ist eine erfreuliche und soziale Folgeerscheinung, allerdings nicht, weil Unternehmer willkürlich über Arbeitsplätze entscheiden, sondern weil sich die Kunden entsprechend verhalten. Sozial heißt eben nicht nur, dass man aus gemeinwohlorientierten Motiven handelt; es kann auch heißen, dass das Ergebnis des Handelns – sei es noch so egoistisch motiviert – der Gesellschaft nutzt.

Das Gleiche gilt für den Unternehmensgewinn. Er hat verschiedene Funktionen: Zunächst stellt er eine Risikoprämie für den Investor, also den Unternehmer dar. Er dient somit als Anreiz, in einen Betrieb zu investieren. Darüber hinaus stärken Gewinne das Eigenkapital, machen damit das Unternehmen risiko- und innovationsfähig. Sie helfen, das erwünschte Wachstum zu finanzieren und sind Voraussetzung dafür, dass Kapitalmärkte oder Banken weitere Geldmittel zur Verfügung stellen.

Auch in einer Welt von Quartalsbilanzen ist eine Unternehmensleitung nicht nur an kurzfristiger, sondern in hohem Maße an langfristiger Gewinnerzielung interessiert. Deswegen muss das Management neben den Aktionärsinteressen die Interessen anderer Beteiligter berücksichtigen, etwa der Banken, der Lieferanten und natürlich der Mitarbeiter. Man möchte motivierte Mitarbeiter haben, die an einem Strang ziehen, mitdenken und Mitverantwortung übernehmen. Unternehmen müssen außerdem dem Umfeld des Betriebes, der Gemeinde, Aufmerksamkeit widmen. Das bedeutet, dass der Betrieb die Wirkung seines Handelns nicht als am Fabrikator beendet betrachtet, sondern sich als guter Nachbar, als guter Bürger verhält.<sup>1</sup> Der Zwang, im Wettbewerb zu bestehen, führt letztendlich zu sozialen Errungenschaften wie einer familienbewussten Arbeitswelt oder neuen Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer. So ist die soziale Verantwortung des Unternehmens als Teil der Logik des Wirtschaftens zu verstehen.

### *Macht- und Kontrollverlust der Politik*

Unternehmer und ihre Vertreter sind nicht unschuldig daran, dass dieser Zusammenhang nicht erkannt wird. In der Vergangenheit haben sie verschiedene Partikularinteressen vertreten und bei den Politikern darauf hingewirkt, dass einzelne Unternehmen oder Branchen geschützt werden. Jährlich werden 150 Milliarden Euro Subventionen an die Wirtschaft ausgeschüttet. Das sind zehn Prozent mehr als das gesamte Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer. So werden notwendige Anpassungen verhindert, der Wettbewerb wird behindert, meist zu Lasten des Mittelstandes.

Wer viel Macht hat, muss besonders ausgeprägten Sinn für Verantwortung zeigen und bei seinem Handeln nicht nur auf Rechtmäßigkeit achten, sondern auch darauf, wie sein Verhalten in der Öffentlichkeit wirkt. Dies ist bei Managern in der jüngeren Vergangenheit nicht immer der Fall gewesen. Vermutlich hegt die Bevölkerung auch Zweifel an der Sozialen Marktwirtschaft, weil ein wichtiges Paradigma der Vergangenheit heute nicht mehr gilt. Es lautete: Geht es der Firma gut, geht es auch den Mitarbeitern gut. Wenn Gewinne steigen und Belegschaften schrumpfen, tut sich hier eine Schere auf. Die Rahmenbedingungen am

<sup>1</sup> BDI und BDA beschreiben unter [www.csrgermany.de](http://www.csrgermany.de) über 50 Beispiele für gesellschaftliches Engagement größerer Unternehmen. Auch viele kleine und mittlere Firmen engagieren sich bei Sport, Kultur oder sozialen Einrichtungen in ihrer Nachbarschaft.

Standort Deutschland sind der Hauptgrund dafür und müssen dringend reformiert werden.

Allerdings beschränken sich unsere Politiker darauf, ihren Machtverlust gegenüber dem zunehmenden Einfluss der Wirtschaft zu beklagen. Er ist zum Teil aber ganz natürlich, denn viele Kompetenzen sind planmäßig an die EU nach Brüssel abgegeben. Die deutsche Politik hat sich den Machtverlust aber auch selbst zuzuschreiben, da sie keine eigenständige Führungsstärke zeigt, sondern Demokratie als demoskopischen Populismus versteht. Zur Führungsstärke würde es gehören, die Modernisierungs- und Reformvorschläge eben nicht als reine Reparaturmaßnahmen erscheinen zu lassen, sondern sie in eine Gesamtkonzeption zu gießen, in eine Strategie. Dies würde das Eingeständnis einschließen, dass die real existierende Soziale Marktwirtschaft nicht mehr richtig funktioniert, weil man sie über Jahrzehnte hat denaturieren lassen.

Vieles ist heute nicht mehr sozial, vieles nicht mehr marktwirtschaftlich. Neben den Subventionen ist der Arbeitsmarkt zu nennen, der diese Bezeichnung schon lange nicht mehr verdient: Von einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Preis kann bei mehr als fünf Millionen Arbeitslosen keine Rede sein. Die bewährten Regeln der Sozialen Marktwirtschaft müssten wieder in Kraft gesetzt werden; die Soziale Marktwirtschaft muss erneuert werden. Mit einer positiven Vision könnten die verantwortlichen Politiker die Bürger für die Modernisierung Deutschlands gewinnen.

### *Mehr Wettbewerb und Freiheit wagen – mehr soziale Gerechtigkeit gewinnen*

Die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft hat mit ihrem „Drei-Säulen-Modell“ ein Konzept erarbeitet, das die Soziale Marktwirtschaft von Ballast befreit. Seine Grundpfeiler sind: erstens deutlich weniger Subventionen; die beim Subventionsabbau frei werdenden Mittel müssen zweitens genutzt werden, um Steuern und Abgaben zu senken, das System zu vereinfachen und den Staatshaushalt zu sanieren; mit Steuersenkungen bekommen die Bürgerinnen und Bürger drittens den finanziellen Spielraum für mehr Eigenverantwortung in den sozialen Sicherungssystemen und beim Arbeitsmarkt. Fundament dafür ist ein zukunftsfähiges Bildungssystem, flankiert von Lösungen für den Niedriglohnsektor und einer Reform des Föderalismus. Man könnte dieses Konzept auch als „Sanierungsstrategie für das Unternehmen Deutschland“ bezeichnen, bestehend aus

Kostensenkungen und Investitionen. Leider lässt die rot-schwarze Koalitionsvereinbarung davon höchstens Spurenelemente erkennen.

*Abraham Lincoln*, der 16. Präsident der USA, hat das Grundprinzip einer auf Wettbewerb beruhenden sozialen Verantwortung mit einfachen Worten beschrieben: „Ihr werdet die Schwachen nicht stärken, indem ihr die Starken schwächt. Ihr werdet denen, die ihren Lebensunterhalt verdienen müssen, nicht helfen, indem ihr die ruiniert, die sie bezahlen. Ihr werdet keine Brüderlichkeit schaffen, indem ihr den Klassenhass schürt. Ihr werdet den Armen nicht helfen, indem ihr die Reichen ausmerzt. Ihr werdet mit Sicherheit in Schwierigkeiten kommen, wenn ihr mehr ausgibt, als ihr verdient. Ihr werdet kein Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten und keinen Enthusiasmus wecken, wenn ihr dem Einzelnen seine Initiative und seine Freiheit nehmt. Ihr könnt den Menschen nie auf Dauer helfen, wenn ihr für sie tut, was sie selber für sich tun sollten und könnten.“

So ergibt sich: Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik darf nicht sein, die Ergebnisse des Wettbewerbs in einer Marktwirtschaft so zu korrigieren, dass der Wohlstand gleich verteilt wird. Dadurch wird der Wettbewerb ausgehebelt, die Leistungsanreize werden minimiert. Ziel muss es hingegen sein, allen gleiche Startchancen einzuräumen und Freiheit zu Eigenverantwortung zu geben. Dazu bedarf es einer Rückbesinnung auf die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Nicht weniger, sondern mehr Wettbewerb kann uns helfen, mit dem Unsozialsten, was sich unsere Gesellschaft leistet, nämlich knapp fünf, in Wahrheit über sechs Millionen Arbeitslosen, Schluss zu machen. Denn: Wirtschaftliches Handeln und gesellschaftliche Verantwortung stellen keine getrennten Welten dar, die sich nach jeweils eigenen Gesetzen bewegen. Sie sind vielmehr voneinander abhängig. Soziale Verantwortung kann nur in und mit der ökonomischen Logik – und nicht gegen sie – durchgesetzt werden. Diese Position vertreten auch die Kirchen. „Eine Moral, die die Sachkenntnis der Wirtschaftsgesetze überspringen zu können meint, ist nicht Moral, sondern Moralismus, also das Gegenteil von Moral.“ Das hat *Papst Benedikt XVI.* auf einem Symposium<sup>2</sup> festgestellt, allerdings noch als *Josef Kardinal Ratzinger*. Mit anderen Worten: Soziale Befriedung ist nur über einen funktionierenden Markt zu erreichen. Ohne ihn bleibt jede Sozialpolitik reine Utopie. ■

<sup>2</sup> Symposium „Kirche und Wirtschaft in der Verantwortung für die Zukunft der Weltwirtschaft“, 21.–24. November 1985, Rom.

## Nachhaltiger Erfolg im Wettbewerb: Ein Erfahrungsbericht aus Sachsen-Anhalt

Dr. Katja Loderstedt  
MWG-Gruppe, Wernigerode

Die Metallveredlung Wernigerode GmbH (MWG-Gruppe), die in einem außerordentlich schwierigen Marktsektor – in der Zulieferung für die Automobil-Industrie – tätig ist, steht beispielhaft für eine erfolgreiche Unternehmung in den neuen Bundesländern. *Katja Loderstedt* beschreibt die maßgeblichen Erfolgsfaktoren.

In einem sich wandelnden Wettbewerbsumfeld und unter zunehmendem internationalen Preisdruck kommt der Innovationsfähigkeit eines Unternehmens besondere Bedeutung zu. Dabei geht es nicht nur um „Forschung und Entwicklung“, sondern auch um die Fähigkeit kleiner Unternehmenseinheiten, sich permanent zu erneuern und Fortschritte in die Unternehmensabläufe und die Produktentwicklung zu integrieren. Nur durch die Kombination von innovativem Ideenmanagement, konsequenter Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, aktiver Marktorientierung, flachen Hierarchien und schneller Umsetzung von Neuerungen, kann es in einem Hochlohnland wie Deutschland gelingen, im Wettbewerb zu bestehen.

„Forschung und Entwicklung“ dürfen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht dem Kostendruck zum Opfer fallen. Kurzfristig sind so zwar Kostenreduzierungen möglich, auf Dauer beraubt sich die Unternehmung aber ihrer Zukunft. Die Forschungs- und Entwicklungs-Aktivitäten sind marktorientiert und effizient durchzuführen. In regelmäßigen Abständen ist die Innovationsfähigkeit durch die Unternehmensleitung und durch externe Berater auf ihre Zukunfts- und Marktorientierung zu überprüfen.

Der Bereich „Kommunikation“ ist ein wesentliches Instrument im Rahmen der Innovationsfähigkeit eines Unternehmens. Dabei muss sowohl bei der externen als auch bei der internen Kommunikation auf Transparenz und Kompetenz gesetzt werden. Da sich der Kommunikationsmarkt im Umbruch befindet und die Bedeutung von direkter Produktwerbung schwindet, sollten Mittelständler ihr Kommunikationskonzept entsprechend umstellen. Die zielgerichtete Kommunikation hat an Bedeutung zugenommen, und es sollten nur solche Kommunikationsaktivitäten als sinnvoll ange-

sehen werden, die für direkten Kontakt und zusätzliches Geschäft sorgen.

Die MWG-Gruppe entschied sich im Rahmen ihres Kommunikationskonzeptes unter anderem für die Durchführung von Fach-Workshops. Sie sieht darin eine Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch mit Partnern und Kunden. Die Ergebnisse dieser Gespräche wurden diskutiert und anderen Partnern zur gemeinsamen Nutzung angeboten.

Mittelständische Unternehmen verkennen häufig die Wirkung positiver Pressearbeit. Berichte über Produkte, Verfahren, Investitionen, Innovationen oder Kooperationen können wesentlich dazu beitragen, den guten Ruf eines Unternehmens zu bestätigen. Auch sollten diese Berichte in einer Pressemappe dokumentiert werden, um den Mitarbeitern, Kunden, Lieferanten und Partnern zu vermitteln, dass der von der Unternehmensführung eingeschlagene Weg in eine sichere Zukunft führt.

### *Ein schlüssiges Investitionskonzept und ausreichende Liquidität*

Die mittelständische Automobilzulieferindustrie in Deutschland steht unter massivem Druck zur Restrukturierung. Hohe Rohstoffpreise und der stärker werdende Kostendruck der großen Hersteller lassen die Margen für die Zulieferer schrumpfen. Der Zwang, teure Expansionen durchzuführen oder Werkzeuge für neue Produkte vorzufinanzieren, verengt die Finanzierungsspielräume der Zulieferer immer mehr. Für die hohe Investitionsbereitschaft der Automobilzulieferer spricht die Reinvestition großer Teile des Cash-Flows. Bei wachsendem Umsatz stiegen die Investitionsausgaben im Jahr 2004 von 6,4 auf 7,6 Prozent des Umsatzes, und auch die Zahlen für 2005 werden nur wenig darunter liegen. Dabei ist

es für kleinere Unternehmen erheblich schwieriger, entsprechende Investitionen zu tätigen.

Jeder Investition muss eine solide Kalkulation zu Grunde liegen, da sonst fatale Folgen drohen, die bis zur Insolvenz führen können. Auf diese Weise ist nachvollziehbar, wann eine Investition sinnvoll ist. Lohnenswert ist eine solche Kalkulation insbesondere, wenn manuelle durch maschinelle Arbeit ersetzt werden kann oder sich Einsparungen, etwa durch den Einkauf größerer Mengen, ergeben. Die MWG-Gruppe hat beispielsweise ein Tanklager für Säuren und Laugen angeschafft, um, statt wie bisher 1 000-Liter-Behälter zu ordern, entsprechend große Lagerbehälter direkt von einem Tanklaster befüllen zu lassen. Die durchgeführte Kalkulation ergab, dass sich diese Anlagentechnik durch günstigere Einkaufspreise bereits nach zwei Jahren voll amortisiert haben wird.

Um dem Unternehmen Freiräume zur Existenzsicherung oder für die notwendige Wachstumsfinanzierung zu schaffen, können Optimierungsprogramme für das eingesetzte Betriebskapital implementiert oder das in nicht betriebsnotwendige Zwecke gebundene Kapital reduziert werden. Auch der Einstieg von Finanzinvestoren – etwa eines stillen oder aktiven Gesellschafters – kann die Liquidität des Unternehmens verbessern.

Mittelständlern fällt es zuweilen schwer, Kredite ausreichend zu besichern, da dafür ein klares Konzept notwendig ist. Auf Grund fehlenden Personals und des oft technisch orientierten Managements, dem betriebswirtschaftliches Verständnis fehlt, gibt es in mittelständischen Unternehmen häufig keine betriebswirtschaftlich fundierten Geschäftspläne oder Strategiepapiere. Der MWG-Gruppe gelang es, gemeinsam mit ihrer Hausbank in einem komplexen Prozess eine Bürgschaft des Landes Sachsen-Anhalt für einen Kontokorrentrahmen zu erhalten, der die finanzielle Position des Unternehmens wesentlich stärkte. Dabei war unter anderem von Bedeutung, dass sowohl der Bank als auch dem Land ein auf drei Jahre ausgerichteter Geschäftsplan vorgelegt werden konnte.

### *Klare Positionierung und Qualitätsorientierung*

Die klare Positionierung in einem bestimmten Marktsegment und eine darauf ausgerichtete Qualität ist sinnvoll. Dies kann zum einen die konsequente Orientierung an den Bedürfnissen eines Massenmarktes und zum anderen die Kostenführ-

erschaft sein. Hierzu sind meist kapitalintensive Anlagen nötig, um die notwendige Produktivität zu erreichen. Auf Grund geringer Kapitalausstattung, Zurückhaltung der Banken bei Kreditzusagen und einer noch fehlenden Marktstellung ist eine solche Positionierung für die meisten mittelständischen Unternehmen in den neuen Ländern schwierig. Das sich internationalisierende Marktumfeld stellt sich auch hier als Problem dar, und die Beschränkung auf eine reine Kostenführerschaft dürfte auf Dauer nur mäßige Erfolgsaussichten haben.

Durch die Konzentration auf Qualitätsmärkte und die Schaffung einer eigenen Marke und einer eigenen Identität ist die dauerhafte Differenzierung gegenüber internationalen Niedrigpreisanbietern leichter möglich. Dies gilt umso mehr, als sich in den neuen Bundesländern die Produktionskosten und Löhne dem Westniveau annähern. Auf Grund der Konkurrenz auf dem Markt für Oberflächenveredlung kann sich die MWG-Gruppe nur durch eine Positionierung im qualitativen Premiumsegment von Billig-Produzenten aus Amerika und Asien absetzen. Die auf das Massengeschäft ausgerichtete Konkurrenz genügt nicht den hohen technischen und optischen Anforderungen der deutschen Automobilindustrie in der oberen Preisklasse.

### *Integration in eine Wertschöpfungskette*

Für die Herstellung von Qualitätsprodukten ist intensivster Kundenkontakt notwendig. Bereits in der Entwicklungsphase darf das mittelständische Unternehmen nicht passiv agieren, sondern sollte sich in die Konzeptionen einbringen, um so seine Produkte in der Entwicklung mit den Bedürfnissen der Kunden abzustimmen. Hilfreich ist dabei die Erhöhung der eigenen Wertschöpfung, das heißt die Einbeziehung von Geschäftsfeldern, die neben der eigentlichen Kernkompetenz liegen. Der MWG-Gruppe ist es gelungen, gemeinsam mit Kunden wie Rolls Royce oder Bentley neue Oberflächen und Veredlungsverfahren zu entwickeln. Dadurch ist der Schritt zum aktiven Industriepartner großer Automobilisten gelungen. Auch in der Sanitärbranche hat sich dieser Weg bewährt: Bereits in der Entwicklungsphase konnte auf das Produktdesign Einfluss genommen werden, um die spätere, serielle Veredlung des Produktes prozesssicher und mit geringen Ausschussquoten zu gestalten.

Jedem Kunden wird angeboten, die Wertschöpfung von der reinen Oberflächenveredlung hin



zur Systemverantwortung auszuweiten. Während vor einigen Jahren bei der verchromten Dachreling für den VW Passat B5 lediglich die acht metallischen Oberflächenteile galvanisiert wurden, wurden in einem weiteren Schritt für das Modell Sharan die Leistungen erweitert. Gegenwärtig werden in Zusammenarbeit mit den Partnern die Rohteile erworben, veredelt und im eigens hierfür eingerichteten Montagezentrum zu fertigen Dachrelingsystemen montiert. Diese werden an die VW-Produktion in Portugal geliefert. Dem Endkunden wird so unter erheblich reduzierten Transportkosten ein fertiges System zur Verfügung gestellt.

Viele Mittelständler entwickeln sich inzwischen in dieser Weise. Sie erbringen nicht nur bestimmte Leistungen, sondern übernehmen ganze Aufgabenpaletten für den Kunden. Die Bedeutung dieser „Systemlieferanten“ ist in den letzten Jahren gewachsen. Langfristig wird sich die Fähigkeit, Systemverantwortung zu übernehmen, im Mittelstand zu einem Überlebensfaktor etablieren; nicht zuletzt auch deshalb, weil beim Endkunden „Automobilhersteller“ eine Fülle ehemaliger Kernkompetenzen dem Kostendruck zum Opfer fallen und an dritte Hersteller vergeben werden.

In der Praxis bedeutet Systemzuständigkeit einen Wettbewerbsvorsprung, weil das Unternehmen ein wichtiger Partner für den Endkunden ist. Dieser sucht einen Ansprechpartner für alle Probleme, die im Zusammenhang mit einem bestimmten Produkt anfallen. Damit ist die Auftragslage für den Systemverantwortlichen mittelfristig stabil. Jedoch kann die Zuständigkeit für alle Probleme einem Mittelständler leicht zum Verhängnis werden. Hier kann nur durch die Wahl von zuverlässigen und fairen Partnern sowie einer realistischen Kalkulation vorgebeugt werden.

### *Größtmögliche Flexibilität*

Mittelständische Unternehmen können sich gegenüber Großunternehmen nur durch hohe Flexibilität und Schnelligkeit profilieren. Während sich bei Großkonzernen Entscheidungsträger häufig gegenseitig blockieren, haben mittelständische Unternehmen mit kurzen Entscheidungswegen Vorteile, wenn es gilt, kurzfristig Kundenwünsche zu erfüllen oder sich öffnende Marktnischen zu nutzen. Seltsamerweise sind es häufig die großen Endkunden, die Flexibilität von ihren mittelständischen Zulieferern erwarten, sie aber

dann wieder bremsen. Während beispielsweise die großen Automobilkonzerne realistische Entwicklungszeiten von bis zu 48 Monaten für ein Produkt haben (vom Design über technische Tests bis zur Festschreibung der entsprechenden Anforderungen an ein bestimmtes Produkt), können Mittelständler, je nach Projekt, häufig innerhalb einer Frist zwischen sechs Wochen und sechs Monaten auf Kundenwünsche reagieren.

Die MWG-Gruppe hat ihre hohe Flexibilität kürzlich eindrucksvoll unter Beweis gestellt: Ein bis dato noch nicht zum Kundenkreis gehörender Automobilhersteller forderte innerhalb von zwei Wochen die Lieferung verchromter Felgen für die Vorstellung eines neuen Modells in den USA. Diese Art von Erstbemusterung fordert in der Regel eine Vorlaufzeit von mindestens acht Wochen und konnte in dem beschriebenen Beispiel nur durch die hohe Kooperationsbereitschaft des Kunden sowie aller beteiligten Mitarbeiter realisiert werden.

Grundlegend ist, in der Flexibilität den strategischen Nutzen zu erkennen. Ein „Nein“ gegenüber Kundenwünschen sollte aus dem Wortschatz flexibler Unternehmen gestrichen werden. Obwohl diese Art von Aufträgen meistens in der Bearbeitung von Kleinserien besteht, die sich gelegentlich nicht kostendeckend durchführen lassen, ergibt sich die Chance, einen neuen Kunden zu gewinnen.

### *Aufbau und Pflege regionaler Netzwerke*

Ein weiteres Erfolgskriterium ist die Bildung von Netzwerken. Hier besteht in der Realität meist der größte Nachholbedarf, weil sich mittelständische Unternehmen mit Kooperationen oft schwer tun. Häufig befürchten sie, eigenes Know-how an Wettbewerber zu verlieren, ohne eine Gegenleistung zu erhalten. Tatsächlich sind die positiven Effekte, zum Beispiel beim Einkauf, und die Vorteile gemeinsamer Forschung und Entwicklung noch unterbewertet.

Dabei hängt es natürlich von der Art der Netzwerke ab, ob diese tatsächlich die Wertschöpfung steigern oder eher dem Informationsaustausch dienen. Netzwerke lassen sich dabei auf Grund regionaler Nähe, durch Verbandsmitgliedschaften mit ähnlichen Anbietern oder mit vor- bzw. nachgelagerten Kunden bzw. Lieferanten, mit denen eine Zusammenarbeit innerhalb der gesamten Prozesskette möglich ist, bilden. ■

# Umweltschutz als Motor für Beschäftigung und Innovation

Prof. Dr. Andreas Troge  
Präsident des Umweltbundesamtes

Umweltpolitik gilt vielen als „Bremsklotz für Innovation und Wachstum“ oder als „Jobkiller“. Umweltschutz ist jedoch weder wirtschafts- noch technologiefeindlich. Investitionen in die Umwelt sind Investitionen in die Zukunft. Sie schützen die Gesundheit und erhalten die Grundlagen des menschlichen Daseins. Und dies sind gute Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze und wirtschaftlichen Erfolg.

Es gab schon günstigere Zeiten für die Idee, die Umwelt als natürliche Lebensgrundlage zu schützen. Zwei Beispiele verdeutlichen die derzeitige Diskussion zum Umweltschutz:

■ Einige energieintensive Unternehmen drohen, ihre Produktion aus Deutschland zu verlagern, mit der Begründung, die Energiepreise seien zu hoch. Als hauptsächliche Ursache wurde die angeblich überzogene Subventionierung der erneuerbaren Energien angeführt. Tatsächlich macht die Einspeisevergütung für diese Energieträger nur 4,9 Prozent des Strompreises aus – legt man einen Preis von 4,6 Cent pro Kilowattstunde zu Grunde. Es ist zweifelhaft, ob das der entscheidende Grund für ein Unternehmen ist, seine Produktion zu verlagern. Zumal die konkreten Standortalternativen konkurrenzlos günstige Energiepreise bieten: In einigen Erdöl fördernden Ländern des nahen Ostens sind die Energiepreise so niedrig, dass kein Industrieland mithalten kann – mit oder ohne Kostenumlage für erneuerbare Energien.

■ Teile der deutschen Chemieindustrie bekämpfen inbrünstig die neue EU-Chemikalienpolitik – kurz: REACH (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals). Sie will durchsetzen, was für jeden Wasserkocher und jedes Fernsehgerät seit Jahren Standard ist: Dass Produkte, die Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt in sich bergen, von den Anbietern ausreichend auf ihre Sicherheit zu prüfen sind, bevor sie auf dem Markt angeboten werden.

## *Unternehmen sollten die wirtschaftlichen Chancen des Umweltschutzes nutzen*

Unternehmen sollten nach Chancen, statt nach immer neuen Hinderungsgründen für die unternehmerische Initiative suchen. Umwelt- und Ressourcenschutz sollten als Triebfedern für Innovation, Wachstum, wirtschaftlichen Erfolg und dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit begriffen werden. Die Fakten sprechen für sich: Anspruchsvolle Umweltschutzpolitik in Deutschland und Europa hat zum wirtschaftlichen Wachstum der letzten 25 Jahre beigetragen. Fast 1,5 Millionen Menschen in Deutschland arbeiten in Berufen, die mit Umweltschutz zusammenhängen, davon 130 000 mit wichtigen Zukunftstechniken wie den erneuerbaren Energien. Deutschland exportiert Umweltschutzgüter im Wert von 35 Milliarden US-Dollar und steht damit an der Weltspitze vor Japan und den Vereinigten Staaten. Und Deutschland ist international führend bei Windkraftanlagen sowie Filtertechniken und liegt bei Energiespartechiken vorn. Auch beim Abfallrecycling und bei Wasserspartechiken haben deutsche Unternehmen gute Absatzmöglichkeiten.

Ein Zurück im Umweltschutz wäre also nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch unvernünftig. Die internationale Nachfrage nach Umweltschutzgütern trägt merklich dazu bei, dass Arbeitsplätze in Deutschland entstehen und erhalten bleiben. Das sind Ergebnisse einer Politik, die Gesundheits- und Umweltschutz – einschließlich des Schutzes der natürlichen Ressourcen – sowie die Verantwortung für die Lebensgrundlagen der nachfolgenden Generationen als wichtige Ziele anstrebt.



### *Aufgaben der EU im Umweltschutz*

Umweltverschmutzung ist so global wie die Weltwirtschaft: klimaschädliches Kohlendioxid, gesundheitsgefährdende Feinstäube oder persistente organische Schadstoffe, die an einem Ende der Welt in die Atmosphäre gelangen und am anderen Ende über die Nahrungskette aufgenommen werden. Umweltschutz braucht internationale Orientierung, denn was einzelne Staaten tun, ist nicht wirksam genug. Vielfach kann nur abgestimmtes und gemeinsames Handeln den Umweltzustand verbessern. Der Erfolg des zukünftigen Umweltschutzes wird sich daran messen lassen müssen, ob es gelingt, Konzepte zu entwickeln und zu verwirklichen, die möglichst viele Staaten – vor allem ärmere Länder – akzeptieren und umsetzen können.

Die Anforderungen an eine wirtschaftlich stabile sowie sozial- und umweltgerechte Entwicklung liegen auf der Hand: Eine nachhaltige internationale Wirtschaftsordnung muss sicherstellen, dass die Grundlagen allen Wirtschaftens – das Naturkapital und die Gesundheit der Menschen – dauerhaft erhalten bleiben. Idealerweise tragen Innovationen, die auf ressourcenschonende, gesundheitsverträgliche Produktionsverfahren und Produkte setzen, dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit der „Vorreiterstaaten“ zu sichern. Solche Innovationen sorgen für langfristig sichere Arbeitsplätze, wie zum Beispiel die erneuerbaren Energien zeigen. Wenn es gleichzeitig gelänge, durch nachhaltiges Wirtschaften das Wohlstandsgefälle weltweit zu reduzieren, würden letztlich auch gewaltsame Auseinandersetzungen um Ressourcen wie Wasser und Öl verhindert.

Der Wohlstand der alten Industrieländer gründet sich zu einem erheblichen Teil auf sorglosen Umgang mit der Umwelt, den natürlichen Ressourcen und der Gesundheit. Wenn alle Länder so wirtschafteten, wäre die Erde schon jetzt überfordert. Deshalb stehen die Industrieländer in der Pflicht, Lebensmodelle zu entwickeln, die für die Menschen in Schwellen- und Entwicklungsländern attraktiv und realisierbar sind. Damit ist nicht nur die Pflicht gegenüber räumlich entfernten Zeitgenossen, sondern auch gegenüber den eigenen Nachfahren gemeint.

Um die natürlichen Lebensgrundlagen weltweit zu stabilisieren und zu verbessern, muss erstens der Technik- und sonstige Wissenstransfer in bevölkerungsreiche Länder mit hohem Bevölkerungswachstum – wie China und

Indien – eine immer größere Rolle beim Export spielen; Europa verfügt hier über viel Wissen und Erfahrung. Zweitens braucht der internationale Umweltschutz institutionell mehr Gewicht. Die von Deutschland und der Europäischen Union geforderte Aufwertung des UN-Umweltprogramms (UNEP) zur UN-Umweltorganisation (UNEO) würde hierzu beitragen.

Die EU hat die grenzübergreifende Bedeutung des Themas Umweltschutz früh erkannt. Seit vielen Jahren setzt sie in der Umweltpolitik die Impulse. Die Erfahrung zeigt: Standards, die möglichst viele Staaten betreffen, sind am besten geeignet, die Umwelt zu schützen. Die EU hat dabei einen entscheidenden Vorteil gegenüber multilateralen Übereinkommen zum Umweltschutz: Sie verfügt über wirkungsvolle Durchsetzungsmechanismen und Institutionen, etwa die Kommission, die über die Einhaltung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten wacht, und den Europäischen Gerichtshof, der Verstöße der Mitgliedstaaten gegen europäisches Recht mit Strafzahlungen sanktionieren kann. Es wäre ein großer Fortschritt, wenn ein internationales Umweltrechtsregime ähnlich durchsetzungsfähig würde.

### *Die EU-Erweiterung: Ein bedeutender Schritt für den Umweltschutz*

Mit der EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 ging der größte Erfolg für den europäischen, wenn nicht weltweiten Umweltschutz in den vergangenen zehn Jahren einher. Das anspruchsvolle europäische Umweltrecht wurde auf zehn neue Staaten übertragen und gilt nun für alle 25 EU-Staaten. Die Erweiterung der EU ist somit das größte Umweltschutzprogramm, das es in Europa je gab. Binnen weniger Jahre werden sich die Lebensbedingungen für Millionen Menschen spürbar verbessern.

Die Erweiterung Europas hat neben der ökologischen eine ökonomische Dimension. Der Markt für Umweltschutztechnik in Mittel- und Osteuropa gehört weltweit zu den wachstumsstärksten. Um die EU-Ziele zu erreichen, benötigen die acht osteuropäischen Mitgliedstaaten bis 2010 etwa 67 Milliarden Euro für Investitionen in die Umweltinfrastruktur. Die EU-Kommission schätzt, dass die neuen Mitgliedstaaten etwa zwei bis drei Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für Umweltinvestitionen ausgeben werden. Deutschland kann den Staaten Mittel- und Osteuropas bei der Lösung ihrer Umweltprobleme sein großes, in der Praxis bewährtes Wissen zur Verfügung stellen

und seine weltweit anerkannten Umweltschutzanlagen sowie -dienstleistungen dorthin exportieren.

Die Leistungen Europas im Umweltschutz machen Mut für den internationalen Bereich. Die Frage lautet: Wie erreicht man, dass Länder, die schnelles Wirtschaftswachstum und Mehrung des Wohlstands im Blick haben, auf den Erhalt der Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen achten? Dies geht nur, wenn sich die Länder bewusst machen, welche mittel- und langfristigen Folgen ihr Entwicklungsweg für ihren künftigen Wohlstand und ihre Sicherheit mit sich bringt. Die „reichen“ Staaten müssen dabei mit gutem Beispiel vorangehen. In vielen Bereichen tun sie dies aber nicht: Etwa beim Umbau ihrer Energiesysteme hin zu mehr Energieeffizienz und erneuerbaren Energien, ganz zu schweigen vom verschwenderischen Umgang mit natürlichen Rohstoffen generell.

### *Gewaltige globale Herausforderungen im Klimaschutz*

Längere Trockenperioden, stärkere Regenfälle und zerstörerische Stürme zeigen: Der Klimawandel findet schon statt – auch in Deutschland. Der Sommer 2005 war weltweit der zweitwärmste seit Beginn der Wetteraufzeichnungen; in Deutschland stieg die Temperatur in den vergangenen 100 Jahren um etwa 0,8 Grad Celsius. Stürme und Überschwemmungen waren im letzten Jahrzehnt gegenüber den 1960er Jahren doppelt bis dreifach so häufig. Die volkswirtschaftlichen Schäden haben sich versechsfacht. Die Zerstörungskraft der Hurrikans nimmt zu. Nach Aussage des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) könnten bei ungebremstem Ausstoß von Treibhausgasen allein die volkswirtschaftlichen Schäden ab 2050 weltweit die Größenordnung von mehreren Billionen Euro pro Jahr erreichen, davon weit mehr als 100 Milliarden Euro in Deutschland.

Um diese Entwicklung zu bremsen, dürften bis 2100 die Temperaturen weltweit um höchstens zwei Grad Celsius – bezogen auf die Mitte des 19. Jahrhunderts – steigen. Oberhalb dieser Schwelle erwartet die internationale Fachwelt großräumige und teilweise sowohl erhebliche als auch schnelle Störungen der Biosphäre und des Wasserhaushalts. Abrupte und unumkehrbare Klimaänderungen – etwa der Zusammenbruch des Golfstroms oder ein Abbrechen des Westantarktischen Eisschildes – würden deutlich wahrscheinlicher. Um das „2-Grad-Celsius-Ziel“ einzuhalten, ist es notwendig, die Konzentration der Treibhausgase in

der Atmosphäre bei 400 parts per million (ppm) Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>)-Äquivalenten zu stabilisieren. Bereits heute liegen die Werte bei 370 ppm CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. Das Umweltbundesamt hält in den Industrieländern eine Emissionsminderung bei den Treibhausgasen um 80 Prozent bis zum Jahr 2050 für erforderlich, aber auch für technisch möglich und ökonomisch tragfähig.<sup>1</sup>

### *Klare, aber realistische Zielsetzungen*

Deutschland konnte – gestützt auf eine verantwortungsvolle Klimapolitik – seine Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2003 um 18,5 Prozent mindern. Diese Erfahrungen einer erfolgreichen nationalen Klimaschutzpolitik sollten genutzt werden, um den internationalen Klimaschutzprozess voranzutreiben. Bislang schaffte es die internationale Staatengemeinschaft nicht, die globalen Emissionen zu stabilisieren. Künftig müssen auch die Entwicklungsländer mit abgestuften Verpflichtungen in das internationale Klimaschutzregime einbezogen werden – mit einem „Vier-Stufen-Ansatz“. Dieser verfolgt das Ziel, die weltweiten Emissionen bis zum Ende des Jahrhunderts auf ein Niveau unterhalb von durchschnittlich zwei Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten pro Kopf der Bevölkerung und Jahr zu senken. Zum Vergleich: Deutschland liegt derzeit bei etwa elf Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten pro Kopf und Jahr; in den Vereinigten Staaten sind es circa 21 Tonnen.

Auf der Stufe eins dieser „Vier-Stufen-Treppe“ stehen Länder mit Treibhausgasemissionen unter drei Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten pro Kopf, wie die Länder Zentralafrikas oder Indonesien. Diese sind innerhalb des „Vier-Stufen-Ansatzes“ nicht verpflichtet, ihre Emissionen zu reduzieren. Auf Stufe zwei sollen Länder mit 3 und 3,5 Tonnen Pro-Kopf-Emission mit Klimaschutzmaßnahmen beginnen: Sie müssen bei Neuinvestitionen die jeweils beste verfügbare Technik einsetzen. Länder dieser Stufe zwei sind die meisten Staaten Nordafrikas. Länder der Stufe drei – mit Emissionen zwischen 3,5 und 4 Tonnen pro Kopf – sollten quantifizierte, aber völkerrechtlich noch nicht verbindliche Ziele übernehmen, die den Emissionsanstieg begrenzen. Dies sind beispielsweise China, Südkorea oder Mexiko. Länder der Stufe vier – Staaten mit Pro-Kopf-Emissionen oberhalb vier Tonnen – sollten absolute nationale, völkerrechtlich verbindliche Emissions-

<sup>1</sup> Die Zukunft in unseren Händen – 21 Thesen zur Klimaschutzpolitik des 21. Jahrhunderts, Umweltbundesamt, Dessau 2005.

minderungsverpflichtungen übernehmen. Dies gilt für alle Industriestaaten.

### *Marktwirtschaftliche Instrumente aktivieren*

Bei der Überlegung, mit welchen Instrumenten die Klimaschutzziele am kostengünstigsten verwirklicht werden können, sind Kreativität und Lösungswille gefragt. Eine Möglichkeit besteht im Emissionshandel: Die Nutzung der Umwelt erhält einen Preis; der Ausstoß des klimaschädlichen Kohlendioxids wird so zum Thema für Finanzvorstände in den Unternehmen, da bei Investitionsentscheidungen auch die CO<sub>2</sub>-Bilanz zu berücksichtigen ist. Und der Emissionshandel in Deutschland wirkt bereits: Der Preis für die Tonne CO<sub>2</sub> hat sich seit seiner Einführung stark erhöht, mit der Konsequenz, dass die teilnehmenden Unternehmen mehr Interesse an energieeffizienten Techniken entwickeln. Selbst die großen Energieversorger investieren in erneuerbare Energien, um Spielräume bei den Emissionszertifikaten zu erlangen.

### *Vorkehrungen gegen nicht mehr abwendbare Klimaschäden treffen*

Aktiver Klimaschutz allein reicht längst nicht mehr aus, um den Risiken des Treibhauseffektes zu begegnen. Deutschland muss sich an die drohenden Folgeschäden der Klimaänderungen anpassen – auch, um volkswirtschaftliche Schäden des nicht mehr abwendbaren Treibhauseffektes so gering wie möglich zu halten.<sup>2</sup> Verantwortliche Politik bedeutet, eine nationale Strategie zur Anpassung an den Klimawandel zu entwickeln und zu verwirklichen, um Schadensrisiken und volkswirtschaftliche Kosten zu begrenzen. Länder wie Finnland und Großbritannien arbeiten schon an solchen Konzepten; Deutschland steht noch am Anfang.

Energie aus Wasser, Sonne, Wind, Biomasse und Erdwärme ist für den Klimaschutz von zentraler Bedeutung. Die Energieeffizienz muss in allen Produktions- und Lebensbereichen erheblich gesteigert werden. Ein „Mehr an Weniger“ ist nötig, das heißt, an mehreren Stellen muss weniger Energie verbraucht werden. Allein der Stromverbrauch in privaten Gebäuden lässt sich um rund 15 Prozent – ohne Wohlstandsminderung – senken. Und

durch energetische Gebäudesanierungen lassen sich knapp 60 Prozent des derzeitigen Raumwärmebedarfs sparen.

### *Ressourcen besser nutzen*

Der Umbau der Energieversorgung ist auch sicherheitspolitisch relevant. Deutschland ist zu drei Vierteln von Energieimporten abhängig. Zudem bezieht das Land viele der klimaschädlichen fossilen Energieträger aus Regionen der Erde, die nicht zu den politisch stabilsten gehören. Der russisch-ukrainische Gasstreit zu Beginn des Jahres 2006 zeigte, dass auch Deutschland nicht vor Versorgungsengpässen gefeit ist. Niemand muss in Deutschland wegen eines russisch-ukrainischen Gasstreits frieren, aber Deutschland ist – auch mit neuen Gaspipelines in den Osten Europas – nicht gegen steigende Preise immun. Deshalb ist nicht nur darauf zu schauen, aus welchen Quellen die Energie kommt, sondern der Umgang mit ihr ist konkret zu überdenken. Das heißt: Die klimaschädlichen Energien sind durch umweltgerechtere Energieträger zu ersetzen, vor allem ist die Energie effizienter einzusetzen.

Generell werden in Deutschland zu viele natürliche Ressourcen verschwendet. Letztes Jahr stellten viele Unternehmen schmerzhaft fest, dass nicht nur Öl und Gas teurer wurden. Auch auf den Stahl- und Kupfermärkten stiegen die Preise. Die weltweite Rohstoffnachfrage – zusätzlich von großen Schwellenländern wie China angekurbelt – hat ernste Folgen für die Wirtschaft: Rohstoffe werden teurer und für manche Unternehmen unerschwinglich. Gleichzeitig belastet der Rohstoffabbau die Umwelt immer mehr, weil rohstoffärmere und schwieriger zugängliche Lagerstätten ausgebeutet werden. Dagegen hilft nur: Schluss mit der Verschwendung, denn es drohen neben Umwelt- und Gesundheitsschäden auch Versorgungsengpässe. Kriege um Öl und Wasser, aber auch ernste Konflikte um Stahl, Kupfer oder andere Metalle sind nicht auszuschließen, falls die Preise in die Höhe schnellen.

Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung ist die „Erhöhung der Energie- und Ressourcenproduktivität“ vereinbart. Und die EU hat im Dezember 2005 eine Strategie zum nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen vorgestellt. Sie ist zwar nur mäßig ambitioniert, gemessen an dem, was möglich ist, aber es ist ein erster Schritt.

<sup>2</sup> Klimawandel in Deutschland. Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, UBA-Forschungsbericht, 2005.

### *Chemikalien sicherer machen*

Eine große Herausforderung der Zukunft ist der Umgang mit Chemikalien, die die Industrie in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat. Ohne Zweifel hat die Chemie das Leben vereinfacht, doch leider stehen zahlreiche Chemikalien im Verdacht, in das Hormonsystem einzugreifen und speziell die Entwicklung und Fortpflanzung von Mensch und Tier zu stören. Sie wirken schon bei sehr geringen Konzentrationen und sind daher eine – lange durch Wissenschaft und Politik nicht erkannte – Herausforderung für den Gesundheits- und Umweltschutz.

Auf europäischer Ebene gab es bei der vorsorgenden Chemikalienpolitik mit der neuen EU-Richtlinie REACH einen Durchbruch. Bei technischen Produkten können sich die Verbraucher schon lange darauf verlassen, dass hohe Standards für den Schutz ihrer Gesundheit und der Umwelt angelegt werden, bevor die Gegenstände auf den Markt kommen. Den Bürgern ist nicht mehr vermittelbar, warum dieses Vorgehen nicht für die große Menge der Chemikalien, die sie jeden Tag umgeben, gelten soll. Aufweichungen der neuen EU-Chemikalienpolitik, wie sie viele Seiten propagieren, sind deshalb politisch weder klug noch ökonomisch begründet. Im Gegenteil: Untersuchungen des Umweltbundesamtes belegen, dass bei geschickter Ausgestaltung der neuen Chemikalienpolitik auch die Unternehmen profitieren werden.<sup>3</sup> Und andere Studien zeigen: REACH kann gleichzeitig die Glaubwürdigkeit, Sicherheit und Innovationskraft von Unternehmen entscheidend stärken.<sup>4</sup>

### *Umweltpolitik zur Unterstützung der Gesundheitspolitik*

Die Zunahme bestimmter Krankheiten wie Asthma oder Neurodermitis, vor allem bei Kindern, sowie die Schadstoffbelastungen beunruhigen viele Menschen. Zu den Kernaufgaben des Staates gehört es, hier aufzuklären und rechtzeitig zu handeln. Die Initiative der Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzressorts, seit 1999 im „Aktionsprogramm Umwelt- und Gesundheit“ (APUG) ihre Kräfte zu bündeln und zu koordinieren, hat

<sup>3</sup> Analyse der Kosten und Nutzen der neuen EU-Chemikalienpolitik – Untersuchung anhand ausgewählter Branchen unter Beachtung der Wirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Umwelt und Gesundheit, UBA-Forschungsbericht, 2004.

<sup>4</sup> Vgl. REACH – further work on impact assessment. A case study approach, KPMG Business Advisory Services, 2005.

sich bewährt und ermöglicht eine integrierte Behandlung der Probleme: Lärm, Feinstaub sowie Luftbelastung in den Wohnungen und Büros. Diese Themen betreffen Millionen von Bürgern – mehr als Grund genug für den Staat zu handeln.

Ein Beispiel: In Mitteleuropa verbringen die Menschen täglich zwischen 80 und 90 Prozent ihrer Zeit in geschlossenen Räumen. Die Wohnungen und Büros sind zunehmend besser isoliert, aber durch falsche Lüftungsgewohnheiten oft schlecht belüftet. Das ist zum einen gut für den Klimaschutz, denn so wird weniger Energie zum Heizen verbraucht, und man ist zum anderen besser vor Luftverschmutzung von außen geschützt. Aber neue Chemikalien und Werkstoffe in Bauprodukten, Textilien und Möbeln sowie Schimmel können die Innenräume stärker belasten. Meist hilft einfaches Stoßlüften, um die Belastungen auf ein dauerhaft verträgliches Maß zu reduzieren. Manchmal sind die Belastungen aber nicht ohne Risiko und erfordern aufwändige Sanierungen. Es muss dafür gesorgt werden, dass Wohnungen und Büros frei von Schadstoffbelastungen sind. Staatliche Kontrolle der Innenraumluftqualität reicht da nicht, vielmehr sind innovative, kreative Ideen – etwa für neue Baumaterialien – gefragt.

### *Mit neuen Unsicherheiten umgehen: Die Nanotechnik*

Viele Experten rechnen damit, dass zukünftig Nanotechnikprodukte in alle Lebensbereiche eindringen werden. Damit stellen sich aber komplexe Fragen für die menschliche Gesundheit und den Umweltschutz: Erste Untersuchungen zeigen, dass Nanopartikel Zellbarrieren durchdringen, unterschiedliche Organe erreichen und damit gesundheitsschädliche Wirkungen auslösen können. Wegen der unzureichenden Datenlage ist eine angemessene Risikobewertung zurzeit noch nicht möglich.

Zahlreiche Verfahren und Produkte kommen schon heute ohne die extrem kleinen Nanopartikel nicht mehr aus. Die neuartigen Materialien mit kleinsten Teilchen – ein Nanometer ist der millionste Teil eines Millimeters – eröffnen neue Anwendungsbereiche. In Deutschland gibt es etwa 450 Unternehmen, die mit Nanotechnik arbeiten, und die Tendenz ist steigend. Für das Jahr 2015 erwarten Marktanalysten ein Weltmarktvolumen dieser Techniken von insgesamt etwa 100 Milliarden Euro. Schon heute tragen produktionstechnische Anwendungen und Produkte der Nanotechnik da-



zu bei, Energie und Ressourcen zu schonen – etwa durch schmutzabweisende Beschichtungen.

Während sich die technologische Forschungs- und Entwicklungsarbeit sehr rasch entwickelte, ist wenig über mögliche unerwünschte Wirkungen auf Umwelt und menschliche Gesundheit bekannt. Es ist deshalb bald zu klären, wo Regelungsbedarf zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt besteht, damit sich die positiven Wirkungen voll entfalten können. Dies geht nur in einer offenen Diskussion zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, die bereits begonnen hat. Sie zeigt, dass Umwelt- und Gesundheitsschutz als selbstverständliche Ziele und Werte anerkannt werden.

### *Umweltschutz im Alltag*

Noch niemand hat den Öko-Spruch „Umweltschutz fängt im Alltag an“ widerlegen können. Alle Menschen beanspruchen natürliche Ressourcen – beim Energieverbrauch, Wasserverbrauch oder bei der Müllproduktion. Allen ist das mehr oder minder bewusst, aber dieses Bewusstsein bildet sich zu wenig im Handeln ab. Die Voraussetzungen für mehr Umweltschutz im Alltag sind aber gut: Umfragen zeigen, dass die grundsätzliche Zustimmung der Bürger zu den Prinzipien der Nachhaltigkeit hoch ist. So konnte sich bei der letzten Befragung „Umweltbewusstsein in Deutschland 2004“ gut ein Drittel der Befragten vorstellen, ehrenamtlich für den Umweltschutz tätig zu werden. Fast zwei Drittel sind bereit, Abstriche vom eigenen Lebensstandard zu machen, um die Umwelt zu schützen. Gezielte Kommunikationsinitiativen müssen den Menschen verdeutlichen, dass individuelle umweltorientierte Verhaltensweisen tatsächlich einen Beitrag für das Gemeinwohl leisten. Bürgerschaftliches Engagement kann den Umweltschutz im Alltag stark voranbringen. Gerade in Zeiten, in denen viele fordern, der Staat solle sich auf seine Kernaufgaben zurückziehen, muss Verantwortung auf die Bürger sowie ihre freiwilligen Zusammenschlüsse übergehen.

Um das Nachhaltigkeitsleitbild besser in die Gesellschaft zu tragen, werden andere Bilder in der

Werbung benötigt: Nicht der niedrige Anschaffungspreis sollte für den Kauf entscheidend sein, sondern, ob ein Gerät sparsam ist, im „Stand-by“ fast keine Energie verbraucht und einfach zu recyceln ist. Außerdem müssen konkrete Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Verbraucher ihr Alltagsverhalten weitgehend ohne Wohlstandseinbußen ändern können – vom „car sharing“ bis zum Ausschalten des „Stand-by“. Beispielsweise muss sich verbreiten, dass alte Elektrogeräte, wie Fernseher, Rasierapparate und CD-Spieler, nicht mehr in die graue Tonne gehören, sondern dass Verbraucher das Recht und die Pflicht haben, ausgediente Elektrogeräte bei den Sammelstellen der Kommunen unentgeltlich abzugeben. So kann die Industrie die kostbaren Rohstoffe Gold, Platin und hochwertige Kunststoffe zurückgewinnen. Seit dem 24. März 2006 ist dies durch das neue Elektroaltgeräte-Gesetz geltendes Recht.

Was im Privaten gilt, sollte auch für den Staat gelten. Nachhaltigkeit sollte das Regierungshandeln prägen und die Leitlinie der gesamten Politik bilden. Deutschland hat Schritte in diese Richtung unternommen: mit einer Nachhaltigkeitsstrategie, die überprüfbare Ziele enthält, mit dem so genannten „Green Cabinet“ – einer Art interministerieller Arbeitsgruppe für nachhaltige Entwicklung auf Staatssekretärebene – sowie der Einrichtung des Rates für nachhaltige Entwicklung. Diese Instrumente sind im tagespolitischen Geschäft stärker zu berücksichtigen.

Die heutigen Umwelt- und Gesundheitsprobleme sind weniger spürbar als früher. Umweltpolitik wird damit schwieriger, aber keineswegs weniger notwendig. Man sollte sie als wichtigen Impulsgeber für wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen begreifen. Dann wird sie noch weniger dem Verdacht unterliegen, Wohlstandseinbußen mit sich zu bringen. Dabei muss anspruchsvollerer Umweltschutz nicht zu immer mehr Vorschriften, Genehmigungen, Prüfungen und Verboten führen. Auch im deutschen Umweltrecht gibt es Optimierungspotenzial – hoffentlich in einem Umweltgesetzbuch. Die Losung sollte sein: Bürokratieabbau ja, jedoch nicht auf Kosten des hohen Schutzniveaus. ■



# Die Ökonomie muss als Teil des schulischen Bildungsauftrags neu interpretiert werden

Prof. Dr. Volker Ladenthin  
Institut für Erziehungswissenschaft an der Universität Bonn

Bis in das 19. Jahrhundert hinein waren Schule und Beruf eng verbunden. Das heutige dreigliedrige Schulsystem hat in dieser Interdependenz seine Wurzeln. Die hohe räumliche und berufliche Mobilität unserer Zeit erfordert eine neue Ausrichtung des schulischen Bildungsauftrags.

„Der Mensch kann nicht allein für [ihn] sich selbst gebildet werden, man muss ihn auch dem Staate (...) brauchbar machen. Nützlich [nämlich]; denn da der Mensch ohne die bürgerliche Gesellschaft das nicht sein kann, was er ist, und das genießen könnte, was er genießt, so ist es der strengsten Billigkeit gemäß, dass er so viel Vorteil verschaffe, als er erlangt.“<sup>1</sup> So *Peter Villaume* im Jahr 1788 zur Frage, ob der Staat sich in Erziehung mischen solle. *Peter Villaume* war ein Philanthrop, ein Aufklärungsphilosoph, der in der Schule ein fundamentales Mittel für die Beförderung von Wohlstand und Fortschritt sah. Das Verhältnis von Schule und Wirtschaftsleben war für ihn einfach zu bestimmen: Die Schule hatte auf die Tätigkeiten in der ständischen Gesellschaft vorzubereiten. Dabei war nicht mehr – wie es in geburtsständischen Gesellschaften der Fall war – die blutsmäßige Herkunft des Vaters für die soziale Stellung des Sohnes verantwortlich. Verantwortlich für die soziale Stellung des Sohnes war der Beruf des Vaters.

Um 1800 gab es in Deutschland eine berufsständische Gesellschaft, in der der Sohn – für die Töchter galt dies ebenfalls, aber da sprach man nicht von Beruf –, wenn nicht den Beruf, so doch den Stand des Vaters zu übernehmen hatte. Der Schustersohn sollte bei den Leisten des Vaters bleiben, der Bauer sollte Bauer bleiben, der Kaufmann Kaufmann, und der adelige Gutsbesitzer adeliger Gutsbesitzer. Es gab eine ständische Gesellschaft, und die Schule bildete für den Stand aus: In Preußen geschah dies unter *Zedlitz* im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts durch die Einrichtung von Schulen für die bäuerliche Bevölkerung, Schulen für den handwerklichen Mittelstand und die Kaufleute sowie Schulen für die Akademiker. Hier hat

das dreigliedrige Schulsystem Deutschlands seinen Ursprung.

## *Das dreigliedrige Schulsystem der berufsständischen Gesellschaft*

Dies war ein Fortschritt, denn vorab gab es für die Bauern gar keine Schulen, und die Handwerker- und Kaufmannsöhne mussten in Kloster- und Kirchenschulen eine Ausbildung über sich ergehen lassen, die sie alles lehrte, nur nicht das, was sie als Handwerker und Kaufleute gebrauchen konnten. So waren die Schulen, die nach dem Willen *Zedlitz* das lehren sollten, was man für seine sicher zu erwartende Berufstätigkeit brauchte, ein großer Fortschritt. Es synchronisierte die schulische Ausbildung und das Erwerbsleben auf eine bisher noch nicht gekannte Art und Weise und trug so zur wirtschaftlichen Erholung der durch den 30-jährigen Krieg grundlegend zerstörten Infrastruktur der deutschen Kleinstaaten bei.

Dieses harmonisch gedachte Verhältnis zwischen Erwerbsleben und Schulsystem wurde allerdings gesprengt: Wirtschaftliche Prosperität geht mit sozialer Mobilität (und am Ende des 19. Jahrhunderts auch mit räumlicher Mobilität) einher. Denn nicht der Zufall, mit dem man in einen Stand hineingeboren wurde, entschied langfristig über den beruflichen und daher auch wirtschaftlichen Erfolg eines Menschen, sondern seine Leistung. Leistungsfähigkeit ist aber nicht angeboren, sondern wird erworben. Nicht weil der Vater ein guter Schreiner war, muss aus dem Sohn ein guter Schreiner werden; sondern ein guter Schreiner wird nur, wer Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten erworben hat, die man braucht, um das Handwerk gut ausüben zu können.

<sup>1</sup> Peter Villaume, Anmerkungen über die Frage: Ob der Staat sich in Erziehung mischen soll? (1788), zitiert nach: Christa Berg (Hrsg.), Staat und Schule oder Staatsschule? Königstein/Taunus 1980, Seiten 10 ff., hier Seite 13.

### *Das Leistungsprinzip ersetzt das ständische Prinzip*

Im Laufe des 19. Jahrhunderts ersetzte das Leistungsprinzip das ständische Prinzip. Der Beste sollte jeweils den Beruf ausüben – und wer der Beste war, darüber entschied nicht seine Herkunft, sondern entschieden seine Leistungen. Somit konnte jeder jeden Beruf erlernen; es war sogar im Interesse der Wirtschaft, dass jeder jeden Beruf erlernen konnte, weil nur so der Beste herausgefunden wurde. Die sozialen Schranken wurden durchbrochen: Der arme Handwerkersohn konnte weltberühmter Archäologe werden,<sup>2</sup> und die ehemals prosperierende Handelsfirma Mann brachte Künstler hervor. Dazu waren drei Voraussetzungen notwendig:

- Eine liberale Sozialordnung, die den Aufstieg für alle möglich machte und niemanden durch Privilegien vor dem Abstieg bewahrte, wenn er nichts leistete (soziale Mobilität).

- Lokale Freizügigkeit, so dass die Firmen dahin gehen konnten, wo sie günstig produzieren konnten, und die Arbeit suchenden Menschen dahin, wo es gut bezahlte Arbeit gab: Die Arbeitsmigration war die Konsequenz jener Entwicklung, die im 18. Jahrhundert mit der Auswanderung in die USA und der Verstädterung Europas einsetzte (lokale Mobilität).

- Ein allgemein bildendes Schulsystem, das nicht mehr auf die Tätigkeit in einem vorherbestimmten Stand vorbereitete, sondern so ausbildete, dass jeder jeden Beruf erlernen konnte – genauer: ein Schulsystem, das so ausbildete, dass idealerweise jeder an die Stelle kam, an der er sein Bestes leisten konnte. Notwendig war also intellektuelle Mobilität, die einzig von schulischen Leistungen abhängig gemacht und gedacht wurde.

Dass der soziale Hintergrund die Leistungen bis heute mitbestimmt, ist gewissermaßen eine Begleiterscheinung, nicht aber das ordnende Prinzip. Es muss daher an dieser Stelle vernachlässigt werden. Diese faktische Sozialbedingtheit von Ausbildungsgängen durchbricht das Leistungsprinzip und unterläuft es unproduktiv. Es stört das Leistungsprinzip, weil sich zum einen geburtsständische Privilegien (und damit mögliche Inkompetenzen) trotz fehlender Leistungen durchsetzen

und zum anderen die Leistungsentfaltung herkunftsbedingt behindert wird.

### *Neue Auffassung von Staat und Gesellschaft*

Diese sozialgeschichtliche Veränderung wurde begleitet durch eine neue Auffassung von Politik, Wirtschaft und Sittlichkeit:

- Politik wurde nicht länger verstanden als die geschickte Umsetzung eines (von einem absoluten Souverän) gesetzten Ziels. Vielmehr gehörten zur Politik Reflexion und Abstimmung über mögliche Ziele durch die souveränen Bürger eines Landes. Monarchien wurden also zu Demokratien umgebaut. Dann aber konnte die Schule die ihr Anvertrauten nicht auf Anpassung auf ein angeblich vorgegebenes Ziel hin schulen. Vielmehr mussten die Schüler und künftigen Staatsbürger befähigt werden, dieses Ziel selbst zu finden und demokratisch durchzusetzen.

- Wirtschaft war nicht mehr länger das Bemühen der Kameralisten, den vom Souverän gesetzten Zweck des Staates zu finanzieren. Vielmehr wurde Wirtschaft zu einem Bereich, in dem sich individuelle Lebenssicherung gemeinschaftlich realisiert, also Mangel durch möglichst viel Freiheit und Mannigfaltigkeit behoben werden soll. Wohlstand für alle sollte durch Freiheit für alle gesichert werden. Die beste regulative Idee zur Sicherung dieser Absicht wurde im leistungsbezogenen Wettbewerb gesehen. Schule konnte dann nicht zur Anpassung an den Status quo, sondern musste zur Befähigung erziehen, einen eigenen und zugleich für alle nutzbringenden Weg zum Wohlstand zu finden. Welcher das war, konnte sich erst im Gestaltungsprozess herausstellen.

- Wenn Sittlichkeit nicht mehr in der unreflektierten Übernahme von Sitten und Gebräuchen bestand, sondern in selbst verantworteten Urteilen erst hervorgebracht wurde, konnte die Schule nicht auf die Eingewöhnung in bestehende Sitten oder auf Erziehung zu Werten drängen. Sie konnte nicht Werte oder gar Handlungsformen vermitteln, sondern nur zum Werten auffordern. Also mussten Schülerinnen und Schüler lernen, zu werten.

Diese Veränderungen bündelten sich in der grundsätzlichen Einsicht, dass weder der Gang der Geschichte noch der Lebensweg des Einzelnen vorherbestimmt sind. Glaubte man noch bis zur Aufklärung, aus einem göttlichen Heilsplan, der sich

<sup>2</sup> Vgl. Manfred Flügge, Heinrich Schliemanns Weg nach Troja: die Geschichte eines Mythomanen, München 2003.

in Natur und Geschichte offenbarte, ein Telos ableiten zu können, auf das hin alle Handlungen ausgerichtet sein müssten, so wurde diese Teleologie zusehends bezweifelt. Die Geschichte wurde als zukunfts offen erkannt, die Natur als nicht teleologische Selektion – und der Sinn allen Handelns deshalb als etwas, was vom Einzelnen selbst erst noch bestimmt werden muss. Keinerlei Handlungsziele konnten deshalb aus einem utopischen oder teleologischen Programm abgeleitet werden, sondern mussten im Lebensprozess bestimmt werden.<sup>3</sup>

Daher können auch die großen Gruppen, die Kollektive und Institutionen keinen Sinn angeben oder gar vorschreiben und lehren, sondern bestenfalls ermöglichen, dass dieser Sinn gefunden wird. So kann etwa die staatliche Schule keinen Lebenssinn verordnen, sondern nur beitragen, diesen Lebenssinn zu finden. Worin dieser aber besteht, muss vom Einzelnen in aktiver und selbsttätiger Auseinandersetzung mit der Welt, den anderen und seiner eigenen Person herausgefunden werden.

### *Ausbildung versus zweckfreie Bildung*

Mit dem Zerfall der Ständegesellschaft, deren lang andauernde Existenz die Philanthropen wie *Villaume* noch vorausgesetzt hatten, mit der politischen Revolution der ständischen in eine demokratische Gesellschaft, mit dem Umbau des Kameralismus in einen liberalen oder sozialen Kapitalismus, mit der Unterscheidung zwischen Sitte und Sittlichkeit sowie schließlich mit der Idee eines von jedem Einzelnen erst noch zu findenden Lebenssinn fielen alle wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass Erwerbsleben und Schulsystem als vorab einander zuarbeitend gedacht werden konnten.

Dies führte bei den pädagogischen Klassikern zu einer Theorie der Bildung, in der individuelle Sinnfindung und soziale Integration in das Erwerbsleben nicht als identisches Ziel, sondern als neue Aufgabe gedacht wurden. *Jean Jacques Rousseau* schrieb: „Der natürliche Mensch ist sich selbst alles. Er ist die ungebrochene Einheit, das absolut Ganze, (...). Der bürgerliche Mensch ist nur eine Bruchzahl (...).“<sup>4</sup> Den Widerstreit zwischen ganzem Menschen und reduziertem Bürger hat in der deutschen Bildungsphilosophie der Klassik im Hinblick auf die Frage der ökonomischen Orien-

tierung von Bildung wohl niemand deutlicher herausgearbeitet als *Goethe*. In dem Bildungsroman um Wilhelm Meisters Lehrjahre lässt er zwei Auffassungen aufeinander stoßen:

■ Eine an wirtschaftlichen Erfordernissen ausgerichtete Bildungsidee, die in folgendem Bekenntnis des bürgerlichen Ökonom Werner kulminiert: „Das also ist mein lustiges Glaubensbekenntnis: seine Geschäfte verrichtet, sich mit den seinen lustig gemacht, und um die übrige Welt sich nicht mehr bekümmert, als insofern man sie nutzen kann.“<sup>5</sup> Bildung in diesem Sinne ist eine „vortrefflich angewendete Zeit“, wenn in ihr „gründliche Einsichten“ in die Funktionsweise der Wirtschaft gewonnen werden und „nichts Überflüssiges“ gelernt wird.<sup>6</sup>

■ Gegen dieses auf wirtschaftliche Nützlichkeit reduzierte Bildungsideal die von Wilhelm Meister gesetzte Idee einer „harmonischen Ausbildung (s)einer Natur“: „Dass ich dir's mit einem Wort sage, mich selbst, ganz wie ich da bin, auszubilden, das war dunkel von Jugend auf mein Wunsch und meine Absicht.“<sup>7</sup>

Dieser Gedanke aus *Goethes* Wilhelm Meister erfährt bei *Wilhelm von Humboldt* seine bildungsphilosophische Aufbereitung, wenn dieser fordert, den Bildungsvorgang am Ziel auszurichten, „dem Begriff der Menschheit in unserer Person zu entsprechen“. Die klassischen bürgerlichen Bildungstheoretiker setzten auf den Begriff einer zweckfreien Bildung, die gegen eine Zurichtung auf ökonomische Bedürfnisse gewandt ist. Allerdings – und das ist zu betonen – meinen weder *Rousseau* noch *Goethe* oder *Humboldt* mit Bildung die Kultivierung individueller Beliebigkeit oder weltfremder Innerlichkeit. Vielmehr ist Bildung darauf gerichtet, dem Einzelnen eine Sinnfindung angesichts der Mannigfaltigkeit von Lebensformen und der Unvorhersehbarkeit von Zukunft zu ermöglichen.

### *Ungewollte Vernachlässigung von Technik, Politik und Ökonomie*

In der Rezeption der Klassiker freilich wurde diese bildungstheoretische Vorstellung auf das auslösende Problem, nämlich auf das nicht von vornherein

5 Johann Wolfgang von Goethe, Stellen aus Wilhelm Meisters Lehrjahren. [Antwort Wilhelms an Werner], in: Goethes pädagogische Idee. Die Pädagogische Provinz nebst verwandten Texten, herausgegeben und erläutert von Wilhelm Flitner, Düsseldorf / München 1962, 2. Auflage, Seite 42.

6 Ebenda, Seite 44.

7 Ebenda, Seiten 44 und 48.

3 Vgl. Volker Ladenthin, Zukunft und Bildung. Entwürfe und Kritiken, Frankfurt am Main usw. 2004.

4 Jean-Jacques Rousseau, Emile oder Über die Erziehung (1762), herausgegeben, eingeleitet und mit Anmerkungen versehen von Martin Rang, Stuttgart 1970, Seite 112.

harmonische Verhältnis von Mensch und Bürger, Gesellschaft und Individuum reduziert. Bildung wurde nun plötzlich als Gegensatz zu Ausbildung verstanden; Zweckfreiheit wurde als Gegenbegriff zur Nützlichkeit gedacht. Diese spezifisch deutsche Tradition des Bildungsbegriffs, die *Georg Bollenbeck*<sup>8</sup> noch einmal detailreich aufgearbeitet hat, hat in der Schulgeschichte des 19. Jahrhunderts zu einer Vernachlässigung des Technischen, aber eben auch des Politischen oder des Ökonomischen zumindest in der Gymnasialbildung geführt, die unbedingt zu beheben ist.<sup>9</sup> Die Folgen spüren wir heute noch zum Beispiel an fehlendem Nachwuchs in den Naturwissenschaften.<sup>10</sup> Nur das Nicht-Nützliche galt als bildsam: die gegenwarts- und weltabgewandte Seite der Tradition.

Genau dies war aber weder von *Rousseau* noch *Goethe*, noch *Humboldt* intendiert. Die Forderung, das Ganze des Menschen auszubilden, kann nicht dahin ausgelegt werden, dass nur die Antike, die Schönen Künste und bestenfalls die keimfreie Mathematik dieses Ganze repräsentieren. Wenn man die *Humboldtsche* Formulierung ernst nimmt, dass in jedem einzelnen Bildungsprozess der Begriff des Menschen regulative Idee sein soll, schließt sich zwar eine alleinige Ausrichtung auf das Erwerbsleben als Bildungsziel aus, nicht aber wird die Ausrichtung am Erwerbsleben aus dem Bildungsauftrag ausgeschlossen.<sup>11</sup> Ökonomie gehört deshalb in den Bildungsprozess, weil sie zum Menschen gehört und der Bildungsprozess den Menschen in seiner „Totalität“ anspricht und nicht sein schöngeistiges Bruchstück.<sup>12</sup>

### *Konkretisierungen zum Verhältnis von Schule und Wirtschaft*

Bildung ist – wenn man die Ansprüche *Rousseaus*, *Goethes* und *Humboldts* zusammenfasst – gedacht als

8 Vgl. Georg Bollenbeck, *Bildung und Kultur. Glanz und Elend eines deutschen Deutungsmusters*, Frankfurt am Main/Leipzig 1994.

9 Vgl. Volker Ladenthin, *Gymnasiale Bildung in Spannung zu wirtschaftlicher Verwertbarkeit*, in: Hauptabteilung Schule/Hochschule/Bischöfliches Generalvikariat Trier (Hrsg.), *Wirtschaftliche Verwertbarkeit und moralische Bildung. Herbsttagung der Leiterinnen und Leiter von Gymnasien im Bereich des Bistums Trier*, o. O., o. J. [2001], Seiten 3-36.

10 Vgl. Volker Ladenthin, *Das Labor des Doktor Frankenstein. Warum Studenten die Naturwissenschaften und Technik-Fächer meiden*, in: *Süddeutsche Zeitung, Hochschule & Beruf*, 13. April 2000, Seite 9.

11 Vgl. Jürgen Rekus (Hrsg.), *Schule und Wirtschaft. Auf der Suche nach einem neuen Verhältnis*, Münster 2002.

12 Vgl. die Beiträge in: Volker Ladenthin (Hrsg.), *Geistiges Kapital: Ökonomie und katholische Schule*, Münster 2000 (= Heft 3/2001 der Zeitschrift „Engagement“).

ein gültiges Verhältnis des Ichs zur Welt, also zu den Dingen aus Natur und Kultur, zu den anderen Menschen und zu sich selbst. Dieses Verhältnis hat eine sachliche und eine sittliche Dimension:

■ Es muss erstens gefragt werden, wie sich subjektive und individuelle Sinngebung als Aufgabe von Bildung überhaupt zu realisieren vermag. Um seinen autonom gesetzten Lebenssinn auch leben zu können, sind Kenntnisse über die Welt nötig, in der sich subjektive und individuelle Sinngebung realisieren will.

■ Wenn zweitens Bildung auch für die sittliche Urteilskraft des Menschen Bedeutung haben soll, dann gehören zu der sittlichen Aufgabenstellung zwei Fragen: Zum Bildungsprozess gehört erstens die Frage, wie der Einzelne lernt, angesichts der wirtschaftlichen Aufgaben der Gesellschaft sachgerecht zu handeln, und zweitens die Frage, inwieweit der Einzelne sich im wirtschaftlichen Bereich sittlich verhält. Sittlich kann aber nur urteilen, wer Sachverstand hat. Wenn es um die Totalität des Menschen geht, die die regulative Idee für den Bildungsprozess sein soll, dann gehört in diese Totalität auch die Frage nach der Rolle der Ökonomie in der sinnvollen menschlichen Gesamtpraxis.

Bildung und Orientierung am Erwerbsleben sind also kein Gegensatz; aber sie sind auch nicht deckungsgleich. Wenn nämlich das Ziel von Bildung durch den Begriff des allgemein Menschlichen reguliert ist, darf Bildung nicht auf eine Ausbildung für nur einen Zweck reduziert werden, sondern muss befähigen, prinzipiell alle Zwecke selbst bestimmen und wählen zu können. Die sittliche Entscheidung für die individuelle Partizipation am Wirtschaftsleben kann nicht aus dem Wirtschaftsbereich kommen, sondern muss im Hinblick auf ihn getroffen werden. Die Idee der Wirtschaftlichkeit ersetzt keine Ethik, sondern fordert sie ein. Schließlich ist zwar die Teilnahme am Wirtschaftsleben unumgänglich, die Art der Teilnahme aber von individuellen Lebensentwürfen abhängig. Eine gute Schule führt nicht zu einer bestimmten Berufslaufbahn, sondern befähigt zum Führen jedes als sinnvoll erachteten Lebenswegs, über den erst nach der Schule entschieden werden kann.

### *Ist Wirtschaft ein obligates Unterrichtsfach?*

Die Rückbesinnung auf den klassischen Bildungsbegriff hat gezeigt: Es gibt kein Thema, das nicht zur Bildung taugen würde. Gegen die Thematisie-



rung von Wirtschaftsfragen gibt es keinen bildungstheoretischen Einwand. Aber nicht alles, was bildungsrelevant ist, findet in der Schule statt. Ist also Wirtschaft ein Fach für die Schule? Um diese Frage zu beantworten, sind folgende Kriterien zu prüfen:

■ Man kann nur ein Fach lehren, das über Inhalte verfügt; Inhalte werden heute ausschließlich durch wissenschaftliche Verfahren legitimiert. Wissenschaften grenzen sich gegenseitig durch unterschiedliche Methoden der Konstitution und der Erforschung des Gegenstands ab. Von daher ist das Fach Wirtschaft als Fach mit einer fachspezifischen Methode legitimiert. Das Fach hat ein Proprium, einen eigenen Gegenstand mit spezifischen Methoden.

■ Weiteres Kriterium ist die Adressatengruppe, zum Beispiel im Hinblick auf das Alter und den damit verbundenen möglichen Erfahrungsinhalt und das Denkvermögen. Das Fach Wirtschaft erfordert abstraktes Denken; man könnte deshalb annehmen, es sei für jüngere Schülerinnen und Schüler nicht sinnvoll. Andererseits sind auch schon einfache Alltagsvorgänge wie Geldwechsel auf Urlaubsreisen im Ausland oder Preisunterschiede zwischen Kiosk und Supermarkt kleinen Kindern zugänglich. Insofern das Fach nicht auf Abbildung der Wissenschaft, sondern auf die fundamentale Frage nach dem rechten und gerechten Wirtschaften ausgerichtet ist, ist es für jede Altersstufe geeignet.

■ Kriterium für die Einrichtung eines Faches ist schließlich die Eigenart der Gesellschaft, für die es bedeutsam sein soll. Wer versucht, die Welt ohne Berücksichtigung der ökonomischen Dimension zu verstehen, kann sie nicht angemessen erfassen. Andererseits sind wirtschaftliche Sachverhalte selbst im alltäglichen Bereich so komplex, dass der wirtschaftsbestimmte Teil der Lebenswelt nicht mehr das Wissen über das richtige und gerechte Handeln in der wirtschaftsbestimmten Lebenswelt vermittelt. Von daher sollte dem Fach eine Stelle im Fächerkanon zukommen.<sup>13</sup>

### *Verortung von Wirtschaft im Fächerkanon*

Das Thema Wirtschaft ist allerdings ausschließlich ein Gegenstand des Unterrichts; das Ziel des Unter-

<sup>13</sup> Vgl. Michael-Burkhard Piorkowsky, Haushaltsökonomie, in: Thomas Kutsch/Michael-Burkhard Piorkowsky/Manfred Schätzke (Hrsg.), Einführung in die Haushaltswissenschaft, Stuttgart 1997, Seiten 13-184.

richts ist nicht Einführung in die Wirtschaft oder Anpassung an die Wirtschaft, sondern Bildung.

Aus dem Umstand, dass wirtschaftliche Fragen mit der fundamentalen Frage nach der Ordnung menschlichen Zusammenlebens und Lebensbewältigung, der von der Bildung geforderten „Totalität“ verbunden ist, kann nicht zwingend abgeleitet werden, ob das Fach am besten in einem Fächerverbund „Sozialwissen“ oder einzeln unterrichtet wird.

Gegen eine Verbindung mit anderen Fächern spricht die einem Fach zukommende spezifische Fachmethodik: Wenn das Fach Wirtschaft unterrichtet wird, weil es eine ganz spezifische Frage stellt, kann die Beantwortung dieser Frage nicht in einem Rahmen von Fächern geschehen, die dieses Spezifikum nicht haben. Man darf einem Fach durch seine Institutionalisierung nicht sein Spezifikum nehmen, um derentwillen man es eingeführt hat. Wenn Wirtschaft eine Leitfrage unserer Existenz ist, dann kann man diese Leitfrage nicht soziologisch, politisch oder historisch beantworten – sondern eben nur wirtschaftlich. Damit aber unterliegen die Frageformen spezifischen Zielen und Verfahren; sie haben einen eigenen Gegenstand.

Die Erkenntnis des Spezifischen und die Ausdifferenzierung der Fragestellung sind dabei von größerer Bedeutung als die vordergründige Vermischung mit affinen Themen.<sup>14</sup> Das schließt nicht aus, dass man die wirtschaftliche Frage und die Antwort nach ihrer fachspezifischen Klärung mit anderen Weltdeutungsmustern konfrontiert. Man unterrichtet nicht fächerverbindend, sondern fachüberschreitend.<sup>15</sup>

Andererseits muss man fragen, ob wirtschaftliche Fragen und Methoden nicht im Rahmen anderer Fächer gelehrt werden können, weil etwa der Stundenumfang oder die zur Verfügung stehende Studentafel, die Gestaltung von Lehrbüchern, die Ausbildung der Lehrer usw. eine solche organisatorische Lösung nahe legen. Beide Optionen sind denkbar, wenn die Grundüberlegungen beachtet werden.

<sup>14</sup> Vgl. Jürgen Rekus, Zur Einheit von fachlichen und fachüberschreitenden Bildungsaufgaben im Unterricht, in: Engagement – Zeitschrift für Erziehung und Schule, 1996, Heft 3, Seiten 205-219.

<sup>15</sup> Vgl. Jürgen Rekus, Fach-Unterricht oder fächerübergreifender Unterricht? Versöhnliche Anmerkungen zu einer aktuellen Kontroverse, in: Schulmagazin 5 bis 10, Jahrgang 1995, Heft 4, Seiten 4-9. (Wiederabdruck in: VBE aktuell, Heft 9/1995, Berlin, Seiten 20-26).



### *Offene Fragen*

Was bedeutet: „Wirtschaftsorientierung der Ausbildung?“ – Die Orientierung an den Aufgaben des Aufsichtsratsvorsitzenden oder des Fließbandarbeiters? Die Orientierung an den Aufgaben in der Personalabteilung oder in der Fahrbereitschaft? Wen hat man im Blick: Die Fremdsprachensekretärin für den Export nach China oder für den Import aus der Türkei? Was ist der gemeinsame Nenner all dieser wirtschaftlichen Tätigkeiten? Gibt es Schlüsselqualifikationen, die alle Berufe aufschließen?

Nach dem, was bisher über die Idee der Bildung gesagt wurde, kann man nur von einer einzigen Schlüsselqualifikation ausgehen und diese eine Schlüsselqualifikation „Bildung“<sup>16</sup> nennen, nämlich die Fähigkeit, sich sinnvoll zur Welt, zu den Menschen und zu sich selbst verhalten zu können. Das mag sehr allgemein klingen, aber wenn es im Allgemeinen richtig ist, wäre das eine gute Basis für weitere Überlegungen.<sup>17</sup>

Wirtschaftsorientierung der Schulen – ja, aber Orientierung auf welche Wirtschaft? Die jetzige oder die in 15 Jahren, wenn die Erstklässler die Schulen verlassen? Wer kann verbindlich sagen, welche Ausbildung die Wirtschaft für die Mitarbeiter wünscht, die sie in 20 Jahren einstellen möchte? Und wer kann zusichern, dass die Wirtschaft alle, die dementsprechend ausgebildet sind, tatsächlich übernimmt? Wohl niemand. Aber wenn niemand diese Garantien geben kann, darf man die Schulen nicht so gestalten, als hätte man diese Garantien. Niemand weiß, welche Fähigkeiten unser Wirtschaftsleben in 15 Jahren benötigen wird, und niemand weiß, wie die Arbeitsmarktsituation in 15 Jahren sein wird.

Wir haben also ein technisch-curriculares und ein ökonomisches Problem. Wir können nicht genau benennen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten die Beschäftigten in 15 Jahren haben sollten; und wir wissen nicht, ob wir mit dem, was wir speziell gelernt haben, einen Arbeitsplatz finden werden. Wenn aber niemand aus der Wirtschaft sichere

Prognosen aufstellen oder Zusagen über Arbeitsverträge machen kann, muss die Schule so gestaltet sein, dass sie die Schüler auf alle Eventualitäten vorbereitet.<sup>18</sup> Die Schule hat in der Idee der allgemeinen Bildung eine Lösung dafür, dass heute Menschen für eine Welt ausgebildet werden, die niemand kennen kann.

Wer stärkere Orientierung der Schulen an Ausbildungswünschen des Arbeitsmarktes fordert, beachtet nicht, dass der Bildungsbegriff historisch notwendig wurde, weil die bürgerlich liberale Lebenswelt keine Ziele mehr dafür abgab, woraufhin man erziehen sollte. Hatte die Ständegesellschaft des 18. Jahrhunderts eine sichere Zukunft versprochen, weil jeder nur in dem Stand tätig werden durfte, in den er hineingeboren wurde, so ist dieses System nicht mehr gültig. Wir leben in einer liberalen, radikal zukunfts-offenen Gesellschaft – so radikal, dass die von der Sozialisationsforschung aufgespürten sozialen Hürden durch angemessene Bildung eliminiert oder zumindest minimiert werden sollen. Daher ist zu sagen: Ein anderes Ziel als Bildung darf die Schule nicht haben, weil sie nur dann ihre Funktion in einer wirtschaftsbestimmten offenen Gesellschaft erfüllt. Gerade weil Schulen nicht auf eine bestimmte Funktion innerhalb des ökonomischen Systems ausbilden, sind sie für das ökonomische System sinnvoll.

Die Schule ist nicht Repräsentant eines Teils der Welt, auch nicht der Wirtschaft. Die Schule ist vielmehr Einführung in das Denken, in das Lernen des Ganzen. Sie will die Schüler befähigen, künftig alles, was zu gestalten ist, selbst gestalten zu können. Die gute Schule verspricht nicht, als wüsste sie, was die Kinder in der Zukunft erwartet – und bereitet sie auf diese angeblich bekannte Zukunft vor. Vielmehr befähigt sie ihre Schüler, diese Zukunft selbst gestalten zu können. Der methodisch reflektierte Zugang, zu dem der Lehrer anleitet und auffordert, sichert, dass Schüler für jede Art Zukunft gerüstet sind: Denn sie lernen in der Schule, die Welt zu denken. Sie lernen nicht die bekannte Welt auswendig, sondern sie lernen, mit welchen Methoden man die Welt verstehen und gestalten kann.<sup>19</sup> ■

16 Vgl. Kurt Aurin, Schlüsselqualifikationen in der pädagogischen Diskussion – Kritische Sichtung eines Begriffs, in: Ferdinand Bitz/Horst Wollenweber (Hrsg.), Schlüsselqualifikationen in der Realschule, Köln o. J., Seiten 53 ff.

17 Vgl. allgemein Volker Ladenthin, Was ist „Bildung“? Systematische Überlegungen zu einem aktuellen Begriff, in: Evangelische Theologie 63, 2003, Heft 4, Seiten 237-260.

18 Vgl. Volker Ladenthin, Welches Wissen benötigt der Mensch in der Zukunft?, in: Schulmagazin 5 bis 10, Jahrgang 1999, Heft 12, Seiten 49-52.

19 Der Beitrag basiert auf Überlegungen, die der Autor thesenhaft vorgestellt hat in: Volker Ladenthin, Wirtschaft und Bildung. Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen eines Zusammenhangs, in: Jürgen Rekus (Hrsg.), Schule und Wirtschaft. Auf der Suche nach einem neuen Verhältnis, Münster 2002, Seiten 5-25.

# Die Vorzüge bilateraler Handelsabkommen und die Nachteile einer weltweiten Handelsorganisation

Privatdozent Dr. Carsten Burhop/Markus Lampe, M.A.

Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Bei den Welthandelsrunden 2003 in Cancún und 2005 in Hongkong sollten Handelshemmnisse deutlich abgebaut werden. Das ist nicht gelungen. Die Zahl regionaler Integrationsräume und bilateraler Handelsabkommen nimmt zu, und man fragt sich unwillkürlich: Sind internationale Handelsregimes wie die Welthandelsorganisation überhaupt notwendig? Ein historischer Rückblick kann helfen, diese Frage zu beantworten. – Der nachfolgende Beitrag ist im Rahmen eines Forschungsprojekts entstanden, das die Fritz Thyssen Stiftung gefördert hat.

Seit 1947 verhandelt eine zunehmende Zahl von Staaten über die Liberalisierung ihrer nationalen Märkte – zunächst im Rahmen vom GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und seit 1995 in den Foren der Welthandelsorganisation (WTO). *Andrew K. Rose* hat kürzlich dargelegt, dass der Beitritt eines Landes zum GATT beziehungsweise zur WTO keine statistisch nachweisbaren Auswirkungen auf dessen Handelsvolumen hatte.<sup>1</sup> Der Befund überrascht, denn bislang wurde kaum bezweifelt, dass vom multilateralen Zollabbau und von den übrigen handelspolitischen Liberalisierungen eine systematische Wirkung auf den Weltmarkt ausgehe. *Rose* meint, dass vor allem lange Übergangszeiträume und ungenaue Formulierungen im GATT-Regelwerk in der Praxis weitgehende Ausnahmen ermöglichten. Daneben weist er darauf hin, dass die Wirkungen des Beitritts durch unilaterale Handelspolitik der Mitgliedstaaten verdeckt werden könnten.

## *Ein bilaterales Netzwerk zur Förderung des Freihandels*

Eine räumlich differenzierte Betrachtung von Freihandelsabkommen zeigt: Für weniger fortgeschrittene Regionalabkommen wie die Südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (SAARC), die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) oder den Mercosur sind die Auswirkungen der Handelspolitik auf den Handel zwar weniger eindeutig;<sup>2</sup> für die bedeuten-

deren Präferenzzonen, allen voran die Europäische Union, kann jedoch ein deutlich positiver Zusammenhang nachgewiesen werden. Diese Befunde werfen die Frage auf, ob internationale Regimes wie GATT beziehungsweise WTO für die Globalisierung überhaupt notwendig sind oder ob die teilweise als subsidiäre Ersatzlösung entstandenen regionalen Präferenzzonen oder bilateralen Handelsabkommen nicht wesentlich effizienter sein können, um internationale Wirtschaftsbeziehungen zu regeln.

Zur Beantwortung dieser Frage steht ein historisches Beispiel bereit: das Cobden-Chevalier-Netzwerk,<sup>3</sup> das – bestehend aus einer Reihe bilateraler Handelsverträge – in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ganz West- und Mitteleuropa und damit einen Großteil der „freien Welt“ umfasste. Dem Cobden-Chevalier-Netzwerk als Freihandelsinstitution kommt ein zentraler Platz in der europäischen Wirtschaftsgeschichte und der Geschichte der Handelspolitik zu, da seine Mitglieder einen Anteil am Welthandel von etwa 60 Prozent hatten und eine von heutigen Handelsorganisationen abweichende Institutionalierungsform und -dynamik entstand.

Das Netzwerk markiert den Höhepunkt einer Freihandelsepoche, in der sich nationale Zollsenkungs- und Freihandelstendenzen auf internationaler Ebene vereinten und in West- und Mitteleuropa eine Freihandelszone mit so geringen Zöllen schufen, wie sie erst in den 1980er Jahren erneut bestehen sollten. *Peter T. Marsh* bezeichnet diese Si-

1 Vgl. Andrew K. Rose, Do We Really Know That the WTO Increases Trade?, *American Economic Review* 94, 2004, Seiten 98–114.

2 Einen Überblick über die Vielzahl von Arbeiten zur regionalen Integration geben unter anderem David Greenaway und Chris Milner, *Regionalism and Gravity*, *Scottish Journal of Political Economy* 49, 2002, Seiten 574–585.

3 Die Bezeichnung geht zurück auf die am Zustandekommen des Britisch-Französischen Handelsvertrags von 1860, des Cobden-Chevalier-Vertrags, maßgeblich beteiligten Richard Cobden und Michel Chevalier.

tuation als „Europas ersten gemeinsamen Markt“,<sup>4</sup> wobei zu betonen ist, dass es sich um ein spontan entstandenes, dezentral-multilaterales Regime handelte, das in institutioneller Perspektive dem GATT bzw. der WTO diametral gegenübersteht.

### *Einwände gegen die Theorie der komparativen Kostenvorteile*

Die Theorie des internationalen Handels legt spätestens seit der Formulierung des Konzepts der komparativen Kostenvorteile durch *David Ricardo* 1817 nahe, dass internationale Arbeitsteilung zur Realisierung des weltumspannenden Wohlfahrts-optimums beiträgt. In der Argumentation von *Ricardo* und seinen Nachfolgern folgt daraus, dass für die Welt insgesamt und für jedes Land im Einzelnen weltweiter Freihandel, also die Abschaffung von Zöllen und Handelsbarrieren, die beste Lösung wäre.

Diese Argumentationslinie inspirierte unter anderem in Großbritannien die in den 1830er Jahren entstandene Anti-Corn-Law-League um die Textilindustriellen und Politiker *Richard Cobden* und *John Bright* zu ihrem politischen Kampf für die Abschaffung der Getreidezölle. Das Ziel war, die wirtschaftliche Lage der breiten Arbeiterschicht durch Versorgung mit billigerem Getreide aus dem Ausland zu verbessern, was gleichzeitig sinkende Arbeitskosten versprach. Die Diskussionen über diese Forderung zeigen, dass die ökonomischen Gesetze *Ricardos* in der politischen Sphäre keine absolute Geltung beanspruchen konnten. Die britischen Getreidezölle wurden schließlich 1846 vor allem abgeschafft, weil durch Missernten in Irland eine erneute Hungersnot drohte, die durch günstiges Importgetreide abgewendet werden sollte.

Auf dem europäischen Kontinent und in den USA, also bei den Getreideexporteuren und Importeuren britischer Fabrikwaren, standen weite Kreise der britischen Idee des unilateralen Freihandels kritisch gegenüber. Das Erziehungszollargument des in Baden und den USA aktiven *Friedrich List* ist der bekannteste zeitgenössische Einwand: Die Entwicklung Kontinentaleuropas und der USA drohte aus dieser Perspektive durch eine Schwemme britischer Fabrikware erstickt zu werden; die jungen „nationalen Produktionssysteme“ benötigten, solange ihre Industrialisierung in den Kinderschuhen steckte, Schutz vor ausländischer Konkurrenz,

um wachsen zu können. Auf solchen Überlegungen und auf strategischen Kalkülen für den Kriegsfall basierten die Eisenzölle des deutschen Zollvereins, Einfuhrverbote für bestimmte Textilien in Spanien und Frankreich sowie ein im Kontext der Kontinentalsperre entstandenes Gesetz in Großbritannien, im Rahmen dessen der Steinkohleexport nach Frankreich verboten werden konnte.

### *Nationale Interessen an der Ausweitung des Freihandels*

Ein weiteres, politisch weitaus bedeutenderes Hindernis für umfassenden unilateralen Freihandel bestand in der Notwendigkeit, aus Zöllen Staatseinnahmen zu erzielen, auf die kein Staat – auch nicht Großbritannien – verzichten konnte. Die Wirtschaftstheorie zeigt, dass in der Tat ein Land, das einen substanziellen Anteil an der Nachfrage nach Produkten einer Branche hat, durch die Erhebung eines Zolls in optimaler Höhe einen Teil der Profite, die sonst bei ausländischen Produzenten anfallen würden, in die eigene Staatskasse umlenken kann und damit nicht nur die Staatseinnahmen, sondern auch die nationale Wohlfahrt erhöht.

Die Zollerhebung vermindert aber die Weltwohlfahrt insgesamt. Zudem können Exporteuren im eigenen Land Profite verloren gehen, wenn der Handelspartner auch Zölle erhebt. Auf diese Weise entsteht eine Konstellation, die aus der Spieltheorie als „Gefangenendilemma“ bekannt ist: Wenn alle Länder Zölle erheben, sind die individuelle und die kollektive Wohlfahrt geringer, als wenn es kein Land tut. Dieses strukturelle Problem kann nur gelöst werden, wenn die Beteiligten miteinander verhandeln und in verbindlichen Abkommen gegenseitige Zollsenkungen versprechen.<sup>5</sup>

Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Interessen der exportierenden Sektoren einer Volkswirtschaft zu. Während unilaterale, ohne Abstimmung mit dem Ausland betriebene Liberalisierung durch nationale Interessengruppen behindert werden kann – weshalb beispielsweise Erziehungszölle und Subventionen nur schwer abzubauen sind –, können heimische Exporteure als Unterstützer für bilaterale Vertragsverhandlungen gewonnen werden, da ihr Zugang zum Auslandsmarkt Verhandlungsgegenstand ist.

4 Peter T. Marsh, *Bargaining on Europe. Britain and the First Common Market, 1860–1892*, New Haven/London 1999.

5 Für eine systematische Ausarbeitung dieses Arguments als Grundlage für ein Welthandelssystem siehe Kyle Bagwell und Robert W. Staiger, *The Economics of the World Trading System*, Cambridge (Mass.)/London 2002.

Zusätzlichen Anreiz zur aktiven Unterstützung bilateralen Abkommen erfahren Exporteure dadurch, dass sie sich von erfolgreichen Verhandlungen einen Vorteil gegenüber der internationalen Konkurrenz versprechen. Gleichzeitig bilden die Exporteure anderer Länder, die dadurch eine Benachteiligung empfinden, in ihren Ländern aktive Interessengruppen für die Aufnahme bilateraler Verhandlungen mit den ursprünglichen Vertragspartnern und damit zur Ausweitung des Vertrags zu einem Vertragsgeflecht. Dieser dezentrale Mechanismus, die so genannte „Dominotheorie der internationalen Integration“, war bei der Entstehung des Cobden-Chevalier-Netzwerks entscheidend.

### *Der Schritt von der Handelsfreiheit zum Freihandel*

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts hatte der Verflechtungsgrad der Volkswirtschaften Europas und Nordamerikas ein Maß erreicht, das erlaubte, erstmals von einer Weltwirtschaft zu sprechen. Fortschritte im Transport- und Kommunikationsbereich – Eisenbahn, Dampfschiffahrt, Post- und Telegraphenwesen – sowie die fortschreitende Industrialisierung auf dem europäischen Kontinent führten dazu, dass die Voraussetzungen für vertiefte Integration der beteiligten Volkswirtschaften gegeben waren. Unter diesen Bedingungen waren sowohl die zu erwartenden positiven Wirkungen internationaler handelspolitischer Zusammenarbeit als auch die Nachteile der Protektion nationaler Märkte offensichtlich.<sup>6</sup>

Gleichzeitig hingen Wirtschaft und Politik weit weniger zusammen als heutzutage. Es gab relativ wenige staatliche Interventionen, das größte Vertrauen wurde in die private Initiative gesetzt. Im Konzert der Mächte nach den napoleonischen Kriegen und dem Wiener Kongress tat sich die Wirtschaft aber angesichts der von aristokratischen Eliten bestimmten Diplomatie zunächst schwer, ihre Interessen wirksam zu artikulieren. Schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam es zwar zum Abschluss einer zunehmenden Zahl so genannter „Handels-, Schifffahrts- und Freundschaftsverträge“. Bei ihnen stand allerdings die „Handelsfreiheit“ im Mittelpunkt, nicht so sehr der Freihandel. Diese Verträge ermöglichten und erleichterten

<sup>6</sup> Siehe hierzu detaillierter Hans Pohl, *Aufbruch der Weltwirtschaft. Geschichte der Weltwirtschaft von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg*, Stuttgart 1989, besonders Kapitel 3, 9 und 10, sowie John Vincent Nye, *Changing French Trade Conditions, National Welfare, and the 1860 Anglo-French Treaty of Commerce*, *Explorations in Economic History* 28, 1991, Seiten 460–477.

das Agieren heimischer Händler auf ausländischen Märkten. Umfassende Schritte hin zum Freihandel wurden zunächst auf nationaler Ebene durch Lobbygruppen erschwert. So schlug sich das betont freihändlerische und auf eine Modernisierung der Wirtschaft gerichtete Programm, das *Napoleon III.* seit 1852 in Frankreich verfolgte, in zahlreichen Dekreten nieder, die durch das Parlament und die in ihm vertretenen politischen Einzelinteressen oft eingeschränkt wurden.

### *Der Cobden-Chevalier-Vertrag von 1860*

In dieser Situation wirkte der englisch-französische Handelsvertrag, der 1859 vom englischen Freihandelsaktivisten *Richard Cobden* und dem französischen Staatsrat und Nationalökonom *Michel Chevalier* ausgehandelt und am 23. Januar 1860 unterzeichnet wurde, als Initialzündung. Der Vertrag schaffte alle Importverbote Frankreichs ab und verpflichtete das Land, seine bisher gewichts- oder stückbasierten Zölle in Wertzölle in Höhe von weniger als 30 Prozent innerhalb von zwei Jahren und von weniger als 25 Prozent innerhalb von fünf Jahren umzuwandeln. Insgesamt senkte Frankreich die Zölle für mehr als 80 Prozent seiner Importe, so dass insbesondere das verarbeitende Gewerbe erstmals internationaler Konkurrenz ausgesetzt wurde. Großbritannien senkte im Gegenzug unter anderem seine für Frankreich wichtigen Weinzölle um mehr als 80 Prozent und schaffte die Kohleexportverbote ab.

Das Besondere an diesem Vertrag, den *Cobden* als „gleichzeitige Bewegung zweier Länder hin zum Freihandel“ bezeichnete, war die so genannte „unbedingte Meistbegünstigungsklausel“ – die Vereinbarung, dass Vorteile, die später Dritten gewährt würden, nachträglich und ohne Nachverhandlungen auch dem jeweils anderen Vertragspartner gewährt werden mussten.

### *Lawinenartige Folgen*

Da Frankreich im Gegensatz zu Großbritannien die vereinbarten Zollsenkungen nicht allen übrigen Ländern ebenfalls gewährte, war die Bevorzugung britischer Waren in Frankreich für die Produzenten in Frankreichs Nachbarländern ein guter Grund, bei ihren Regierungen darauf zu drängen, in eigenen Handelsverträgen vergleichbare Vorteile auszuhandeln. Exportorientierte Branchen konnten ihren Einfluss auf die Handelsdiplomatie deutlich ausweiten, in zahlreichen Län-



dern konnten Reformwiderstände überwunden werden. Eine regelrechte Kettenreaktion war die Folge: Bereits 1861 schlossen Frankreich und Belgien sowie 1862 Frankreich und Preußen an den Originalvertrag angelehnte Folgeverträge ab. Bis 1865 traten mit Italien, den Niederlanden, Schweden-Norwegen, Dänemark, der Schweiz, Österreich und Spanien alle wichtigen Handelsnationen Kontinentaleuropas in das Netzwerk ein, das Ende der 1860er Jahre mit mehr als fünfzig sich überkreuzenden bilateralen Handelsverträgen seinen höchsten Verflechtungsgrad erreichte.<sup>7</sup>

Das Cobden-Chevalier-Netzwerk ist als ein multilaterales Regime anzusehen, weil die einzelnen Verträge einerseits über die Meistbegünstigungsklausel miteinander verknüpft waren und andererseits die Vertragstexte explizit aufeinander Bezug nahmen und gleichartige Bestimmungen enthielten. Die wichtigsten Bestandteile der Verträge waren: Aufhebung von Ex- und Importverboten sowie Exportzöllen, generelle Höchstzollsätze, spezifische Zolllsenkungen, Transitfreiheit, beschränkte Gültigkeit für meist zehn bis zwölf Jahre, gegenseitige Gewährung des Status der meistbegünstigten Nation; ferner wurden nicht-tarifäre Erleichterungen vereinbart.

Dass der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse ebenso große Bedeutung für die Handelsfreiheit haben konnte, zeigt etwa der Vertrag zwischen Österreich und den Zollvereinsmitgliedern aus dem Jahr 1865, in dem unter anderem die räumliche Zusammenlegung von Zollämtern und die Vereinfachung der Abfertigungsmodalitäten vereinbart wurden, oder der französisch-preußische Handelsvertrag, dem die Zollvereinsstaaten beitraten. Unkomplizierte Grenzabfertigung im internationalen Eisenbahnverkehr spielte auch in zahlreichen anderen Verträgen eine Rolle, unter anderem im preußisch-französischen Handelsvertrag von 1862, dessen Regelungen Belgien als wichtiges Transitland zwischen Deutschland und Frankreich 1865 beitrug.

### *Die Bedeutung von unbedingter Meistbegünstigung*

Im Vergleich zu GATT und WTO zeichneten sich die Verträge durch viel größere Flexibilität aus. In der Regel wurde nur über die Branchen verhandelt, die im bilateralen Handel eine Rolle spielten, was Informationskosten gering hielt. Handelskam-

mern wurden von den Unterhändlern explizit um Rat gebeten, in einigen Ländern waren sie in Verhandlungskommissionen vertreten. In Großbritannien erzwangen Anfang der 1860er Jahre die parlamentarischen Vertreter der textilindustriellen Regionen um Bradford und Lancaster eine parlamentarische Untersuchung, die zur Gründung einer Handelsabteilung im britischen Außenministerium führte.

Vertreter exportierender Branchen nahmen ihre Möglichkeiten wahr, in den sie betreffenden Bereichen Einfluss auf die Verhandlungen und die Vertragsgestaltung zu nehmen. Ihre Privatinitiative war in vielen Fällen entscheidender Anstoß für Verhandlungen. Anders als im GATT beziehungsweise in der WTO wurde nicht über allgemeine prozentuale Zolllsenkungen, sondern über bestimmte Zölle für einzelne Positionen verhandelt. Dadurch war der Verhandlungsspielraum trotz der Ähnlichkeit der Verträge in jedem Einzelfall so groß, dass die flexible Gestaltung eine rasche, den Interessen der Branchen entsprechende Liberalisierung erlaubte. Innerhalb des Netzwerks wurden die Zolllsenkungen durch die Meistbegünstigungsklausel übertragen.

Obwohl das Cobden-Chevalier-Netzwerk einen kompakten Integrationsraum von Ländern bildete, gab es Außenseiter, die sich nicht in das Netzwerk integrierten, insbesondere die USA und Russland. Die USA waren vor dem Bürgerkrieg (1861–1865) vor allem ein Agrarstaat und hatten zur Finanzierung des Bürgerkriegs Zollerhöhungen vorgenommen. Die siegreichen Nordstaaten verfolgten zudem eine Politik, die die heimische Industrie schützen sollte, während die Exporte der USA in dieser Zeit hauptsächlich aus landwirtschaftlichen Produkten wie Baumwolle, Tabak und Weizen bestanden. Diese Produkte waren in den Verträgen der sich industrialisierenden Staaten des europäischen Netzwerks zweitrangig. Grundbedingung von Handelsverträgen mit den USA war zudem die bedingte Meistbegünstigung, die die Aushandlung von nachträglichen Gegenkonzessionen erforderte, wenn nach Vertragsschluss Drittländern gewährte Vergünstigungen in einen bestehenden Handelsvertrag übernommen werden sollten. Derartige Arrangements widersprachen einerseits dem „freihändlerischen Geist“ in Europa, da sie den Geist des Merkantilismus atmeten, und waren andererseits auf Grund hoher Nachverhandlungskosten mit einem so komplexen Gebilde wie dem Cobden-Chevalier-Netzwerk nicht kompatibel.

<sup>7</sup> Auch die noch selbständigen Hansestädte Hamburg, Bremen und Lübeck traten bereits 1863 in das System ein, 1866 folgte Portugal, 1867 der Kirchenstaat.



### *Erstarkender Protektionismus seit 1878*

Manche Wirtschaftshistoriker vertreten die Ansicht, dass die Periode des Cobden-Chevalier-Netzwerks, allgemein auch als „Freihandelsära“ bezeichnet, im 19. Jahrhundert ein kurzes Zwischenspiel gewesen sei, das mitunter als „gescheitertes Experiment“ bezeichnet wird.<sup>8</sup> Einige Eckdaten scheinen diese These zu bestätigen: 1879 erließ das Deutsche Reich einen neuen Zolltarif, der erhöhte Getreide- und Eisenzölle beinhaltete; in Frankreich wurden nach dem Sturz *Napoleons III.* in der Dritten Republik sukzessive höhere Zölle eingeführt; 1882 wurde nach jahrelangen Verhandlungen der Cobden-Chevalier-Vertrag nicht mehr verlängert; Anfang der 1890er Jahre kam es in Mittel- und Südeuropa zu Zollkriegen, in denen einzelne Staaten von ihren Handelspartnern durch strategisch erhöhte Zölle Konzessionen zu erpressen versuchten.

Wie konnte es dazu kommen, dass das Cobden-Chevalier-Netzwerk nicht nachhaltig auf die internationale Handelspolitik wirkte? Zunächst sind Konstruktionsbesonderheiten zu nennen, die bei der Ausbreitung des Netzwerks von Vorteil waren, aber auch seine Krise mitbedingten:

■ In vielen der Verträge zwischen weniger intensiven Handelspartnern, die seit Mitte der 1860er Jahre die Lücken im Handelsvertragsnetz schlossen, wurden die zuvor den ersten Vertragspartnern eingeräumten Zollsensungen nicht erneut festgehalten, sondern lediglich im Zuge der Meistbegünstigung unter Verweis auf die jeweiligen Ursprungsverträge übertragen. Dies führte in Verbindung mit der zeitlichen Befristung der Verträge dazu, dass die Nichtverlängerung oder Neuverhandlung eines Ursprungsvertrages die Möglichkeit gab, Zollbindungen zu lösen und Zölle anzuheben, was ein Loch in das Netzwerk reißen konnte. Gewährter Marktzugang konnte somit wieder eingeschränkt werden.

■ Die von der Logik der GATT-Runden abweichende, stufenweise bilaterale Aushandlung der Verträge schaltete zudem die Möglichkeit von Trittbrettfahrerverhalten und bilateralem Opportunismus nicht aus, was als Erklärungsbeitrag zur abebbenden Zollsensungsdynamik nach der Hochphase zwischen 1866 und 1877 angesehen werden kann.

<sup>8</sup> Unter anderem von Paul Bairoch, *Free Trade and European Economic Development in the 19th Century*, *European Economic Review* 3, 1972, Seiten 211–245.

■ Schon die erste Neuverhandlungsrunde seit 1872, zwölf Jahre nach Abschluss des Cobden-Chevalier-Vertrags, fiel in den meisten europäischen Ländern mit einer Phase schwacher Konjunktur zusammen, deren Ursache nicht in den Handelsverträgen zu suchen war, aber besonders von importkonkurrierenden Interessengruppen diesen angelastet wurde. Vor allem der durch Transportinnovationen ermöglichte verstärkte Handel mit billigem Getreide aus Nordamerika und Russland hatte die zuvor – vor allem nach Großbritannien – exportierenden Landwirtschaften Westeuropas unter internationalen Wettbewerbsdruck gestellt. Die Politik wurde mit Forderungen nach Protektionismus auf den Plan gerufen. Auch die durch den Eisenbahnbau der 1850er und 1860er Jahre stark ausgeweitete Branche der Eisenerzeugung geriet bei rückläufiger Konjunktur unter Druck.

### *Die Bismarcksche Wirtschafts- und Sozialpolitik*

Vor allem Landwirtschaft und Eisenerzeugung waren es, die auch in Deutschland die „protektionistische Wende“ auslösten. *Bismarck* hoffte, durch erhöhte Zölle in der so genannten „Gründerkrise“ die Arbeitslosigkeit zu mildern und auf diese Weise politische Proteste zu verhindern. Daneben sollten die erzielten höheren Zolleinnahmen dazu dienen, die direkten Einnahmen des weitgehend von den Matrikularbeiträgen seiner Länder abhängigen Reiches zu erhöhen. Insgesamt lässt sich die erneute Zunahme protektionistischer Maßnahmen in eine allgemeine Linie der Ausweitung staatlicher Eingriffe in das Wirtschafts- und Sozialleben einordnen, die etwa in Form von verstärkter Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit, zunehmender Daseinsfürsorge und verstärktem Engagement des Staates im Bildungswesen stattfand.

Andererseits ist zu betonen, dass die „protektionistische Wende“ keinesfalls so radikal war, wie ihre Bezeichnung nahe legt. Die Zollerhöhungen waren auf wenige Branchen beschränkt, die Politik des Protektionismus bestand vielfach in Symbolik und Rhetorik. Selbst in Frankreich, wo der handelspolitische Umschwung mit einem politischen Regimewechsel vom Kaiserreich zur Republik einherging, verlief die Handelspolitik abgesehen von einigen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen weitgehend in den seit 1860 gezeichneten Bahnen.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Siehe Michael Stephen Smith, *Tariff Reform in France, 1860–1900: The Politics of Economic Interest*, Ithaca/London 1980.

Dennoch geriet das Cobden-Chevalier-Netzwerk unter diesen Bedingungen unter Druck. Dies lag vor allem daran, dass die unbedingte Meistbegünstigungsklausel so lange zur Ausbreitung des Netzwerks und zur Vertiefung der Liberalisierungen beitrug, wie in den beteiligten Volkswirtschaften allgemein die Liberalisierungsbereitschaft die Oberhand hatte und produktiven, dynamischen Exportbranchen politisches Gehör gegeben wurde. Mit der Wirtschaftskrise der frühen 1870er Jahre gewannen importkonkurrierende Interessen und staatlicher Interventionismus Bedeutung. Das Netzwerk brach darüber nicht zusammen, musste aber vereinzelt Lücken und die Rücknahme von Zollsenkungen hinnehmen. Es konnte unter den veränderten Bedingungen fortbestehen und zu Beginn der 1890er Jahre unter diesen rekonstruiert werden: als so genanntes Caprivi-Netzwerk, benannt nach dem deutschen Reichskanzler *Leo von Caprivi*. Die Freihandelsidee stand allerdings dabei nicht mehr im Mittelpunkt. Endgültig untergegangen ist das Netzwerk im Ersten Weltkrieg.

#### *Implikationen für das 21. Jahrhundert*

Sind nun dezentrale, spontan entstandene Institutionen zur Regelung des Welthandels effizienter als die multilaterale, zentralisierte Welthandelsorganisation? Die Lehren weisen in zwei Richtungen: Einerseits liegt in der Dezentralität die Chance der Flexibilität, der eindeutigeren Verhandlungsposition und der geringeren Informations- und Verhandlungskosten auf Grund der geringen Anzahl der Verhandellnden. Es hat sich gezeigt, dass so innerhalb eines spontan gebildeten, relativ einheitlichen Rahmens flexible Verhandlungslösungen auf bilateraler Ebene möglich waren, was für höhere Effizienz spricht. Als Kehrseite der Flexibilität ist ein gewisser Mangel an Nachhaltigkeit und Sicherheit bezüglich des Regimes und des von ihm geschaffenen Freihandelsklimas festzustellen. Die Anpassung des Regimes an den Wandel der international vorherrschenden handelspolitischen „Gesinnung“ zeigt jedoch trotz der negativen Begleiterscheinungen, wie Zollkriege und in einzelnen Branchen wieder erstarkende Protektion, dass diese Flexibilität einen Umbau des Regimes erlaubt.

Wenn man diese Gefahren politisch in Kauf nehmen will, kann der offene Bilateralismus des Cobden-Chevalier-Netzwerks Beispielcharakter haben. In jedem Fall war es die für das 19. Jahrhundert ideale Ausgestaltung eines internationalen Re-

gimes: Es erforderte in Zeiten kleiner Staatsapparate vergleichsweise geringen bürokratischen Aufwand, die Verhandlungen waren sowohl in der Vorbereitung als auch in der Umsetzung administrativ einfach zu bewältigen. Gleichzeitig erlaubte der Netzwerkcharakter – die schwächste Form einer zwischenstaatlichen Organisation – den erstarkten Nationalstaaten die beinahe uneingeschränkte Beibehaltung ihrer Souveränität. Beide Punkte zusammen können auch erklären, warum die Multilateralisierung des Cobden-Chevalier-Vertrags und die zeitliche wie räumliche Zentralisierung der Verhandlungen nie zur Debatte standen. Solche multilateralen Bestrebungen kamen erst nach den katastrophalen Erfahrungen des Ersten und Zweiten Weltkriegs auf, in Form von Völkerbund, Vereinten Nationen und Welthandelssystem.

Dies zeigt die Vorzüge der zentral-multilateralen Struktur von GATT und WTO. Hier sind die ausgehandelten Konzessionen als verlässlich, dauerhaft und damit als sicher anzusehen. Die Bevorzugung dieser Art von Verhandlungen, die hohe Kosten mit sich bringt, war nicht zuletzt eine Lehre aus der Form von Bilateralismus, die nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 betrieben wurde. Damals bildeten sich nach außen geschlossene Handelsblöcke, und der internationale Handel verkam angesichts der Aufhebung der Konvertibilität der meisten Währungen zu einem bilateral geregelten Tauschhandel bei stark protektionistischer Abschottung der Einzelmärkte. Die Wiederkehr solcher Verhältnisse zu verhindern, war und ist das Ziel des multilateralen Welthandelssystems.

Der durch die Sicherheit multilateraler Einigung erkaufte mitunter langsame Fortschritt bei der Liberalisierung des Welthandels war dem System angesichts einer sich ausweitenden Staatenwelt in die Wiege gelegt. Im komplexen Geflecht multilateraler Ausbalancierungsnotwendigkeiten gehen die weiterhin vorhandenen Interessen exportorientierter Wirtschaftssubjekte leicht unter. Die über die vergangenen beiden Jahrzehnte stark angewachsene Zahl regionaler Integrationsräume und in letzter Zeit verstärkt aufgetretenen bilateralen Freihandelsabkommen zeigen, dass es möglich sein kann, einen Teil der auf multilateralem Weg nicht zu lösenden Verhandlungsprobleme auf unterer Ebene anzugehen und damit vielleicht deren multilaterale Lösung zu beschleunigen. Der Ansatz des historischen Netzwerks lässt sich damit gewinnbringend mit der WTO-Philosophie kombinieren. ■

# Die Europäische Union aus amerikanischer Sicht

Prof. Dr. Andreas Falke

Lehrstuhl Auslandswissenschaften, Sozialwissenschaftliches Institut der Universität Erlangen-Nürnberg

Im Mai und Juni 2005 haben die Bürger in Frankreich und den Niederlanden den europäischen Verfassungsvertrag abgelehnt. In den USA wird das Scheitern des Projekts teils mit Häme, teils mit Unverständnis aufgenommen.

Die USA haben den europäischen Integrationsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die sechziger Jahre hinein aktiv unterstützt. Mit dem Marshall-Plan und der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) versuchten sie, innere europäische Handelsbarrieren abzubauen, ein multilaterales Zahlungsbilanzsystem zu schaffen und Europa in die Weltwirtschaft zu integrieren.<sup>1</sup> Nach dem Scheitern des britischen Beitritts in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und nachdem sich die EWG immer mehr zu einem (agrar-)politischen Problem entwickelt hatte, rückten die USA von der aktiven Mitarbeit am europäischen Integrationsprozess ab. Es blieb aber bei einer grundsätzlichen Unterstützung bis zur Clinton-Präsidentschaft in den neunziger Jahren.

Nach einer langen Phase ausgesprochener Passivität hat erst wieder die Diskussion um eine europäische Verfassung in den USA Beachtung gefunden. Insbesondere wurden dabei die Parallelen zwischen dem Konvent über den europäischen Verfassungsvertrag und dem Verfassungskonvent von Philadelphia im Jahr 1787 aufmerksam registriert. Doch auch dieser Tatbestand hat dem europäischen Projekt nicht zu größerer öffentlicher Aufmerksamkeit in den USA verholfen. Man darf dabei auch nicht verkennen, dass die politische Elite der USA sich schwer tat, das Verfassungsprojekt zu kommentieren. Das lag auch daran, dass in einer Reihe von Studien<sup>2</sup> fast einhellig die Meinung vertreten wird, dass das Fehlen eines Verfassungsvertrags kein vorrangiges Defizit der Europäischen Union sei. Die Hauptprobleme der Europäischen Union seien vielmehr die Wachstumsschwäche und die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit. In der Außenpolitik wurden die unzureichenden militärischen Kapazitäten der Euro-

päischen Union kritisch diskutiert, die die Fortsetzung der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft in Frage stellen.<sup>3</sup>

## Unterschiedliche Sichtweisen

Die Meinung der politischen Öffentlichkeit in den USA zu Europa lässt sich kaum auf einen Nenner bringen. Man kann jedoch drei Grundansichten unterscheiden:

■ Die „Transatlantiker“ setzen auf die explizite Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses. Sie wollen die Beziehungen zur Europäischen Union zu einer festen Partnerschaft parallel zur NATO ausbauen, da dies im Interesse Amerikas liege. Die Gründe, die diese Gruppe für eine Unterstützung der Europäischen Union anführt, sind vielfältig: Die EU garantiere Stabilität und Frieden in Europa. Sie sei ein unverzichtbarer Impulsgeber für die demokratische und marktwirtschaftliche Transformation auf dem Balkan, in der Türkei, der Ukraine, Georgien und in den Ländern im südlichen Kaukasus. Die EU bleibe der wichtigste strategische Partner der USA für die Bewältigung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Besonders herausgehoben werden dabei: die Bekämpfung des Terrorismus und Maßnahmen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Klimaschutz und die Demokratisierung in der Dritten Welt. Für diese Aufgaben sei die NATO nicht das ideale Forum, sondern eine starke Europäische Union.

■ Es gibt aber auch Gruppen in den USA mit einer ausgeprägten anti-europäischen Einstellung.<sup>4</sup>

3 Siehe z. B. Michele Flournoy/Julianne Smith (mit Guy Ben-Ari, Kathleen McInnis, David Scruggs), *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Washington 2005.

4 Die beste Analyse zum Phänomen des „Anti-Europäismus“ stammt von dem britischen Zeitgeschichtler Timothy Garton Ash. Siehe seinen Beitrag „Anti-Europeanism in America“, in: *New York Review of Books*, Band 50, Nr. 2, 13. Februar 2003 ([www.nybooks.com/articles/16059](http://www.nybooks.com/articles/16059)).

1 Vgl. Geir Lundestad, *Empire by Invitation. The United States and European Integration 1945–1997*, New York 1997; zur Rolle des State Department vgl. James A. Bill/George Ball, *Behind the Scenes in U.S. Foreign Policy*, New Haven 1998, Seiten 101–136.

2 Vgl. etwa Esther Brimmer (Hrsg.), *The European Union Constitutional Treaty. A Guide for Americans*, Washington 2004.

In Europa werden sie erst seit der Auseinandersetzung über den Irak-Krieg wahrgenommen. Die „Anti-Europäer“ setzen nicht nur auf unilaterale amerikanische Machtausübung, sondern verstehen die EU als gaullistisches Projekt der Gegenmachtbildung, das sich gegen grundlegende amerikanische Interessen richtet. Diese Gruppen werfen den Europäern vor, sich bei sicherheitspolitischen Aufgaben vor der Übernahme militärischer Verantwortung zu scheuen, gleichzeitig aber moralisierend das Geschehen zu kommentieren. Diese „Anti-Europäer“ sehen Europa im wirtschaftlichen, demographischen und wehrtechnischen Niedergang, so dass es als Partner für die Weltordnungsstrategien der Amerikaner uninteressant ist. Die Stimmung spiegelt ein Gemisch aus Verärgerung und Verachtung wider.<sup>5</sup>

■ Die einflussreichste Gruppe besteht aus „Skeptikern“. Sie lehnen eine Schwächung der Europäischen Union ab, beurteilen aber eine enge institutionalisierte Partnerschaft zurückhaltend. Problematisch sei, dass die EU bei der politischen Entscheidungsfindung auf das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners festgelegt sei. Dessen Anwendung führe zu Regelungen innerhalb der Europäischen Union, die in internationalen Verhandlungen nur schwer zur Disposition gestellt werden können. Zudem besitzen kooperationsunwillige Mitgliedstaaten erhebliche Vetorechte. Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen sieht diese Gruppe allenfalls in punktueller Kooperation.<sup>6</sup>

Alle Gruppen sind überzeugt, dass die Europäische Union zur Herausbildung einer eigenen Identität auf die USA als Gegenmodell angewiesen ist. Die Transatlantiker erkennen diese Tendenz an, schlagen aber vor, sie zu ignorieren und eine Partnerschaft anzustreben, während die beiden anderen Gruppen sie prinzipiell als Hemmschuh für eine tragfähige Partnerschaft bezeichnen.

### *Braucht die EU eine Verfassung?*

Was nun die EU-Verfassung betrifft, so bezeichnet der Doyen der amerikanischen verfassungsrechtlichen Europaforschung *J.H.H. Weiler* das Projekt als dem Charakter der EU unangemessen, da die

EU ein Gebilde sei, das zwischen supranationaler Gemeinschaft und dem Fortbestehen nationaler Identitäten und Staatlichkeiten schwankt. Ähnlich argumentiert der Politikwissenschaftler *Andrew Moravcsik*.<sup>7</sup> Er verweist darauf, dass der Verfassungsvertrag nur marginale, effizienz- und transparenzsteigernde Reformen vorsah, die von idealistischen europäischen „Föderalisten“ als Verfassung angepriesen wurden. Es handele sich um einen realitätsfremden Symbolismus, der das Projekt angreifbar mache. „Der problematische Aspekt [des Verfassungsvertrages] war seine Form: eine idealistische Verfassung. Das neue Dokument war eine überflüssige Werbeveranstaltung, die auf der vordergründig intuitiven, aber in der Tat höchst merkwürdigen Prämisse beruhte, dass Demokratisierung und das europäische Ideal die EU legitimieren könne.“<sup>8</sup>

*Moravcsik* geht davon aus, dass die EU auf einem ausgereiften verfassungsrechtlichen Status quo beruht, der eine stabile Balance zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten garantiert und dessen demokratische Legitimität durch Rechenschaftspflichten und Kontrollmechanismen gesichert ist. Ganz im Sinne der pragmatischen Tradition Amerikas empfiehlt er das Festhalten an dieser Linie unter Verzicht auf eine nicht einlösbare symbolische Überhöhung. Alles in allem war für *Moravcsik* der Verfassungsvertrag eine überflüssige Übung, die Legitimität kostete, anstatt sie herzustellen.

Widerspruch zu dieser pragmatischen Linie kommt von *Larry Siedentop*, einem Amerikaner, der in Oxford politische Theorie lehrt. Für *Siedentop* besteht die Lehre aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag darin, dass sich der europäische Integrationsprozess zu weit von der Zustimmung der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten entfernt hat.<sup>9</sup> Die EU mache eine Legitimationskrise durch, die vor allem durch die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses seit Ende der achtziger Jahre, insbesondere durch die Einführung einer einheitlichen Währung sowie die ökonomische und soziale Regulierung, ausgelöst worden ist. Im Gegensatz zu *Weiler* und *Moravcsik* sieht *Siedentop* eine zunehmende Staatlichkeit in der EU, die sich der Kontrolle durch die nationalen Wähler entzieht.

<sup>5</sup> Ash zitiert einen ungenannten amerikanischen Diplomaten: „Europe (...) is neither seen as a potent ally nor as a serious rival, like China. It is an old people's home!“, vgl. ebenda.

<sup>6</sup> Vgl. John van Oudenaren, *Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism*, in: *Political Science Quarterly*, Band 120, Nr. 1, 2005, Seiten 1–32.

<sup>7</sup> Vgl. Andrew Moravcsik, *Europe without Illusions: A Category Error*, in: *Prospect*, Issue 112, Juli 2005, ([www.prospectmagazine.co.uk/landing\\_page.php](http://www.prospectmagazine.co.uk/landing_page.php))

<sup>8</sup> Ebenda.

<sup>9</sup> Vgl. Larry Siedentop, *A crisis of legitimacy*, ebenda.



Vorschläge für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, ein gemeinsames Heer und einen gemeinsamen auswärtigen Dienst verstärken den Eindruck dieser Staatlichkeit. Für *Siedentop* hat der fortschreitende Integrationsprozess zu einer Legitimationskrise geführt, weil es keinen generell akzeptierten Rahmen für öffentliche Entscheidungen gibt, der den Ansprüchen an eine repräsentative Demokratie genügt. *Siedentop* greift mit diesen Argumenten auf eine von den amerikanischen Verfassungsvätern als unverzichtbar angesehene Denkfigur zurück: Er meint, dass die repräsentative Demokratie Mechanismen besitzen müsse, die die Zustimmung der Regierten ausdrücken. Der Europäischen Union würden diese Mechanismen noch fehlen.

Ein weiterer gewichtiger Kommentar zum EU-Verfassungsvertrag stammt von *Stephen G. Breyer*, einem Mitglied des Obersten Gerichtshofes der USA. Nach *Breyer* weist der EU-Verfassungsvertrag nicht die Merkmale einer Verfassung, sondern eher die eines Vertrages auf. Er verweist insbesondere auf Umfang und Detailliertheit, auf das Recht von Mitgliedstaaten, aus der Gemeinschaft auszutreten, auf die Einstimmigkeit als Voraussetzung für Verfassungsänderungen sowie die Möglichkeit einiger Mitgliedstaaten, beschleunigte oder vertiefte Integrationsschritte zu wählen. Vor allem bemängelt *Breyer*, dass nicht die europäische Bevölkerung zur Ratifizierung aufgefordert sei, sondern die Mitgliedstaaten.<sup>10</sup>

*Breyer* wendet sich auch der Frage zu, ob der Unterschied zwischen Verfassung und Vertrag überhaupt relevant sei. Nach seiner Meinung seien in einem Vertrag ständige Anpassungen verkraftbar, in einer Verfassung seien sie jedoch das implizite Eingeständnis eines Scheiterns. *Breyer*

honoriert zwar die Veränderungen, die auf eine stärkere Demokratisierung der Europäischen Union hinauslaufen, sieht aber den grundlegenden demokratischen Mangel nicht beseitigt: Der Verfassungsvertrag gebe keine Antwort auf die Frage, die jeder amerikanische Bürger stellen würde: Wie können die politisch Verantwortlichen abgewählt werden?<sup>11</sup>

Wie *Siedentop* sieht *Breyer* Grundanforderungen repräsentativer Demokratie nicht erfüllt. Die Europäische Union sei durch die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag auf dem Weg zu einer Sozialdemokratisierung, insbesondere durch die Aufnahme von Grundrechten auf Gesundheit, Bildung, soziale Unterstützung und Beschäftigung. Das habe unabsehbare Konsequenzen für die Rechtsprechung. Gleichzeitig bemerkt *Breyer*, dass der Grundrechtskatalog im Verfassungsvertrag die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten nur insofern bindet, als sie EU-Recht umsetzen. Sie haben somit nur eingeschränkte Geltung und fallen hinter die Grundrechte in der amerikanischen Verfassung zurück.

Die Debatte um den Zustand der Europäischen Union ist von wohlthuender Nüchternheit geprägt. Sie zeigt ein realistisches Verständnis des europäischen Integrationsprozesses, das aus einer Tradition von über 200 Jahren praktizierter kontinentaler konstitutioneller Demokratie und eines vollendeten, dynamischen Binnenmarktes gewonnen ist. Man erkennt in den USA an, dass nur Pragmatismus, der Verzicht auf leere symbolische Gesten und der Aufbau effektiver und akzeptierter demokratischer Strukturen das Vertrauen der Bürger in die EU sichern können. ■

10 Vgl. Stephen G. Breyer, *Competing Models in the Proposed Constitution*, in: Esther Brimmer (Hrsg.), *The European Union Constitutional Treaty. A Guide for Americans*, Washington 2004, Seiten 37–44.

11 Vgl. ebenda, Seiten 388.



## Chinas Probleme bei der wirtschaftlichen Modernisierung

*Diplom-Regionalwissenschaftler Björn Alpermann  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Moderne China-Studien an der Universität zu Köln*

Modernisierung, Transformation und Globalisierung prägen die wirtschaftliche Entwicklung Chinas seit über zwei Jahrzehnten. Nur durch weiteres Wirtschaftswachstum kann das Land seine zahlreichen Arbeitskräfte beschäftigen und ein funktionsfähiges soziales Netz aufbauen. Dabei müssen jedoch die großen sozialen und ökologischen Probleme verstärkt Eingang in wirtschaftspolitische Konzeptionen finden.

Die Medien entwerfen ein ambivalentes Bild von China. Einerseits ist es bestimmt von Berichten über die rasante wirtschaftliche Entwicklung des Riesenreichs, andererseits von Nachrichten über die negativen Folgen dieses Wachstums: eklatante Umweltschäden, immer wieder aufflammende soziale Proteste, gefährliche oder unmenschliche Arbeitsbedingungen und politische Unterdrückung. Zwei aktuelle Beispiele verdeutlichen dies:

■ Ende 2005 vermeldete das National Bureau of Statistics (NBS) der Volksrepublik China, dass das durchschnittliche jährliche Wachstum des chinesischen BIP seit Beginn der Reformen 1979 bei 9,6 Prozent lag. Wegen des anhaltend hohen Wachstums erreichte Chinas BIP 2004 Rang vier weltweit.<sup>1</sup>

■ Zum anderen schockierten ein Chemieunglück in Nordostchina im November 2005 und der Umgang der Behörden mit der Katastrophe die Öffentlichkeit. Statt aus früheren Krisen – wie der SARS-Epidemie 2003 – zu lernen, versuchten die betroffenen Provinzen, das Ausmaß der ökologischen Katastrophe über Wochen zu verheimlichen. Erst als sich vergifteter Schlick im Songhua-Fluss auf die Neun-Millionen-Metropole Harbin zu bewegte, die ihr Trinkwasser aus dieser Quelle bezieht, wurde die Öffentlichkeit zögerlich informiert und hart gegen die vermeintlich politisch Verantwortlichen durchgegriffen.

### *Die Schwächen des autoritären Regimes*

Die facettenreiche Realität in China lässt sich über solche widersprüchlichen Einblicke nicht erschlie-

ßen: Das Chemieunglück zeigt einen Staat, der seine Bürger nach wie vor als unmündig behandelt<sup>2</sup> und unliebsame Berichterstattung mit strikter Zensur begrenzt. Es zeigt aber auch eine vermeintlich starke Durchsetzungsfähigkeit. Andererseits belegen dieselben Schlaglichter die Schattenseiten eines solchen Regimes: Der Erfolgsdruck, der auf lokalen Beamten lastet, und der Primat des Wirtschaftswachstums behindern den freien Fluss von Informationen nicht nur für die Öffentlichkeit, sondern auch für die politische Führung. Lokale Regierungen sehen sich gezwungen, positive Berichte nach Peking zu vermelden, was zu übertriebenen Erfolgsdarstellungen führt. Aber selbst hierauf ist kein Verlass, wie der erste Wirtschaftszensus belegt. Der Umfang der schwer zu messenden wirtschaftlichen Aktivität der zumeist kleineren Unternehmen im tertiären Sektor, also im Dienstleistungssektor, blieb auch lokalen staatlichen Stellen weitgehend verborgen. Der Anteil des Tertiärsektors am BIP wurde 2004 deutlich heraufgesetzt: Statt einer prozentualen Verteilung des BIP auf die drei Wirtschaftssektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen von 15:53:32 ergab der Zensus ein Verhältnis von 13:46:41.

### *Rasanter Aufstieg der ländlichen Industrie*

China durchläuft derzeit eine Neuordnung seiner Wirtschaft und Gesellschaft, die vereinfachend mit dem Begriff Modernisierung bezeichnet werden kann. Deutlich wird dies unter anderem an Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur. Waren Ende der 70er Jahre noch 70 Prozent der Arbeitskräfte im Primärsektor tätig, so sind es heute knapp 50 Prozent. Dieser Modernisierungsschub

<sup>1</sup> Vgl. NBS, Announcement on Revised Results about Historical Data of China's Gross Domestic Products, 10. Januar 2006, [http://www.stats.gov.cn/english/newsandcommingevents/t20060110\\_402300302.htm](http://www.stats.gov.cn/english/newsandcommingevents/t20060110_402300302.htm) (1. Februar 2006).

<sup>2</sup> Der Bürgermeister Harbins sprach bezüglich seiner bewussten Fehlinformation der Einwohner von einer „wohlgemeinten Lüge“.

war eng verbunden mit einer Wirtschaftstransformation. Die Reformen der frühen 80er Jahre befreiten die bäuerliche Bevölkerung aus den Volkskommunen, indem sie die kollektive Bewirtschaftung des Bodens durch die private ersetzen. Beibehalten wurde zwar – nicht zuletzt aus ideologischen Gründen – das kollektive Eigentum am Boden. Aber bäuerliche Haushalte bekamen die Nutzungsrechte am Boden auf Jahrzehnte zugesichert und durften Überschüsse, die nach Abführung eines bestimmten Ernteanteils an den Staat blieben, auf neu geschaffenen Märkten frei verkaufen.

Diese neuen Anreize sorgten zunächst für einen Agrarboom. Allerdings flachte das Wachstum der Landwirtschaft Mitte der 80er Jahre ab, und die Getreideernten sanken wieder, als die neue Organisationsform mit den kleinen Parzellen an ihre Grenzen stieß. Bis heute bildet das zweigeteilte Bodensystem mit kollektivem Eigentum und privater Nutzung die Basis der chinesischen Landwirtschaft, weshalb die Produktivitätsprobleme ungeklärt bleiben. Die gesteigerte Produktivität setzt dennoch Millionen von Arbeitskräften auf dem Lande frei, die nun in die Städte und in den sekundären Sektor drängten. Ein beachtlicher Teil des chinesischen Wirtschaftswachstums ist dieser Verschiebung von Arbeitskräften zu verdanken.

War die Industrie bis zu den Reformen fast ausschließlich auf die Städte konzentriert, so begann nun der Aufstieg der ländlichen Kleinindustrie. Auf dem Höhepunkt ihrer Entwicklung, Mitte der 90er Jahre, beschäftigte die ländliche Industrie über 78 Millionen Menschen. Hinzu kommen 50 Millionen in ländlichen Dienstleistungsunternehmen (vor allem im Transport- und Baugewerbe).<sup>3</sup> Verantwortlich für diese schnelle Entwicklung ist neben einem fast unerschöpflichen Reservoir an billigen Arbeitskräften und niedrigen Steuern vor allem, dass diese Unternehmen de facto außerhalb des Wirtschaftsplans agierten. Damit unterlagen sie zwar Beschränkungen, etwa beim Zugang zu Vorprodukten. Diese Beschränkungen sowie die Konkurrenz von vielen Tausenden anderer ländlicher Betriebe zwangen sie aber umso stärker zu effizienter Betriebsführung.

Zudem konnten ländliche Betriebe in Branchen mit hohen Gewinnspannen vorstoßen, insbesondere in den Konsumgüterbereich, in dem aufge-

<sup>3</sup> Spätere Angaben sind auf Grund veränderter Erfassungsmethoden nicht vergleichbar; vgl. Doris Fischer, Chinesische Statistik im Umbruch: Konsequenzen für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung am Beispiel der Industriestatistik, Asien, Nr. 75, April 2000, Seiten 20-43.

staute Nachfrage große Profite über die 80er und frühen 90er Jahre hinweg sicherstellte.<sup>4</sup> Befanden sich die ländlichen Unternehmen anfangs meist im Kollektiveigentum der Dörfer und Gemeinden, die aus steuerlichen Gründen an ihrer Förderung interessiert waren, breitete sich ab Mitte der 90er Jahre eine Privatisierungswelle aus. Gründe waren abnehmende Gewinnspannen und zunehmende Rechtssicherheit für private Unternehmen. Allerdings wurden die vormals kollektiven ländlichen Betriebe häufig an ihre früheren Manager verkauft, so dass weiterhin enge Beziehungen zu den lokalen Verwaltungen bestehen blieben.<sup>5</sup>

### *Bedrohliche Einkommensunterschiede*

Die ländlichen Wirtschaftsreformen verminderten vor allem in der Frühphase die Armut beträchtlich. Nach chinesischen Kriterien sank die Zahl der absolut Armen von 250 Millionen 1978 auf 26 Millionen im Jahr 2003. Dies ist ein Erfolg, auch wenn nach den strikteren internationalen Kriterien heute 90 Millionen Arme geschätzt werden.<sup>6</sup> Die größten Einkommensunterschiede verlaufen nach wie vor zwischen Stadt und Land. Nach anfänglicher Angleichung entwickelten sich die ländlichen und städtischen Einkommen ab Mitte der 80er Jahre deutlich auseinander; ein Trend, der – trotz verstärkter Subventionen und Steuererleichterungen für die Landwirtschaft seit 2004 – weiter anhält. Lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Jahreseinkommen in den Städten 1992 noch beim 2,5-Fachen des ländlichen, betrug dieses Verhältnis 2005 bereits 1 zu 3,2. Städtische und ländliche Einkommen entwickelten sich auch 2005 weiter auseinander.<sup>7</sup> Chinas ländliche Bevölkerung droht, den Anschluss an die allgemeine dynamische Wirtschaftsentwicklung zu verpassen.

Zeitgleich mit der Industrieentwicklung verdoppelte sich der Urbanisierungsgrad der Bevölkerung von circa 20 Prozent Anfang der 80er Jahre innerhalb von nur zwei Jahrzehnten. Die Mehrzahl

<sup>4</sup> Vgl. Barry Naughton, *Growing Out of the Plan. Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, Seiten 149-158.

<sup>5</sup> Vgl. Jean C. Oi, *Rural China Takes Off. The Institutional Foundations of Economic Reform*, University of California Press, Berkeley 1999.

<sup>6</sup> Vgl. Zhang Junhua, Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1), in: *China aktuell*, 2003, Nr. 7, Seiten 866-875; *China aktuell*, 2005, Nr. 3, Seiten 55-56.

<sup>7</sup> Vgl. *China aktuell*, 2005, Nr. 5, Seite 70; NBS, 2005 nian guomin jingji jixu baochi pingwen jiaokuai fazhan [Die Volkswirtschaft bewahrt im Jahr 2005 ihr ausgeglichenes und relativ schnelles Wachstum bei], [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn) (25. Januar 2006).

der Chinesen lebt allerdings noch immer auf dem Land, was eine Fortsetzung dieses Trends unausweichlich erscheinen lässt.<sup>8</sup> Zwar versuchte die Zentralregierung mit einer dezentralen Urbanisierungsstrategie viele mittelgroße Städte auf dem Lande zu schaffen, doch ließ sich nicht verhindern, dass die Zahl der ländlichen Wanderarbeiter, die in den großen Ballungszentren an der Ostküste Arbeit suchen, auf bis zu 150 Millionen anwuchs.

Die Arbeitsmigranten tragen mit Geldüberweisungen an ihre Familien zu einem Ausgleich zwischen boomenden Städten und zurückgebliebenem Hinterland bei. Sie bilden aber zugleich eine neue soziale Unterschicht in den Städten, die nicht nur die schmutzigsten, gefährlichsten und am schlechtesten bezahlten Jobs übernimmt, sondern auch von Sozialleistungen und Bildungschancen weitgehend abgeschnitten ist. Auf Grund ihres immer noch problematischen Aufenthaltsstatus in den Städten werden sie zum Teil Opfer skrupelloser Unternehmer, die sie um ihre Gehälter prellen. Dieses Problem wird inzwischen von der Regierung als Gefahr für den sozialen Frieden gesehen, weshalb Bemühungen angelaufen sind, die ausstehenden Gehaltszahlungen für Migranten zu garantieren. Auch wenn es in China – zum Teil auf Grund rabiater polizeilicher Räumungsmethoden – keine Slums gibt, so ist das soziale Gefälle in den Städten doch augenfällig.

So entwickeln sich die Einkommen nicht nur zwischen Stadt und Land auseinander, auch innerhalb dieser Kategorien tut sich eine beachtliche Einkommensschere auf. Laut einer NBS-Untersuchung von 2004 wuchs die Einkommensdiskrepanz zwischen der obersten und der untersten Zehn-Prozent-Gruppe seit dem Vorjahr von 9,1 auf 9,5 zu 1. Das United Nations Development Program (UNDP) spricht sogar von einem Verhältnis von 11 zu 1.<sup>9</sup> Natürlich handelt es sich hierbei um Prozesse, wie sie aus anderen Ländern bekannt sind. Die Entwicklungen in China laufen aber viel schneller als in vielen anderen Gesellschaften ab. Zu Beginn der Reformen war die Volksrepublik eine der egalitärsten Gesellschaften. Dies ändert sich rasant, und selbst offizielle Stellen sprechen von einer bedrohlichen Ungleichverteilung der Einkommen.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Diese offiziellen Daten sind jedoch nicht unproblematisch; vgl. Zhou Yixing/Laurence J.C. Ma, *China's Urbanisation Levels: Reconstructing A Baseline from the Fifth Population Census*, *The China Quarterly*, Volume 173, March 2003, Seiten 176-196.

<sup>9</sup> Vgl. *China aktuell*, 2005, Nr. 1, Seite 63; UNDP (United Nations Development Program), *China Human Development Report 2005*, [www.undp.org.cn/modules.php?op=modload&name=News&file=article&topic=40&sid=230](http://www.undp.org.cn/modules.php?op=modload&name=News&file=article&topic=40&sid=230), Seite 2 (1. Februar 2006).

<sup>10</sup> Vgl. *China aktuell*, 2005, Nr. 5, Seite 75.

### *Von der Plan- zur sozialistischen Marktwirtschaft*

Obwohl sich China nach wie vor im Prozess nachholender Modernisierung befindet, verfügte das Land bereits Ende der 70er Jahre über eine breite industrielle Basis. Gemessen am gesamten Entwicklungsstand galt die Volksrepublik nach drei Jahrzehnten der forcierten Industrialisierung unter den Vorzeichen einer sozialistischen Planwirtschaft sogar als „überindustrialisiert“. So stellte der sekundäre Sektor 1979 bereits 48 Prozent des BIP. Allerdings war die am sowjetischen Vorbild orientierte Planwirtschaft mit ihrer Betonung der Schwerindustrie nicht in der Lage, dauerhaft hohe Wachstumsraten zu erzeugen und dabei Beschäftigungsmöglichkeiten für die rasch wachsende Bevölkerung zu bieten.

Folglich begann die neue Führung unter *Deng Xiaoping* mit einer Umorientierung der Wirtschaft. Diese Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft verlief im Gegensatz zur „Schocktherapie“ der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften graduell und wurde als ein „Herauswachsen aus dem Plan“ beschrieben.<sup>11</sup> Der Prozess ist bis heute nicht abgeschlossen, auch wenn große Fortschritte bei der Errichtung einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ – offizielles Ziel seit 1992 – gemacht wurden.

Die Reformen in der staatlichen Industrie beschränkten sich zunächst auf eine Dezentralisierung der Managementverantwortung, was die Autonomie der Betriebsführung stärken sollte. Die Anreize für effizienteres Management blieben jedoch begrenzt. Mitte der 80er Jahre wurden neue Vorstöße gewagt. Die Gültigkeit des Wirtschaftsplans als Allokationsinstrument wurde auf immer weniger Güter beschränkt. Die so genannte Überquotenproduktion – also alles, was die Staatsunternehmen über das Plansoll hinaus herstellten – konnte frei verkauft werden. Diese Reformschritte stärkten zwar die Autonomie der Unternehmensführung erheblich, aber die gewünschten Effekte auf die Profitabilität des Staatssektors blieben aus.

### *Wachstum der Privatwirtschaft*

Die Staatsunternehmen gerieten immer stärker unter den Wettbewerbsdruck der ländlichen Kleinindustrie und der neu entstehenden Privatbetriebe.<sup>12</sup> Die privaten Betriebe wurden zwar

<sup>11</sup> Barry Naughton, a. a. O.

<sup>12</sup> Vgl. Margot Schüller, *Chinas Privatunternehmen: Wirtschaftlicher Aufstieg trotz vielfältiger Diskriminierung*, *China aktuell*, 2003, Nr. 8, Seiten 973-985.

noch in den 80er Jahren benachteiligt. Aber spätestens mit der Bekräftigung der Reformpolitik 1992 beschränkte sich die Regierung auf eine regulierende Rolle in der zu errichtenden „sozialistischen Marktwirtschaft“. Die Rechtssicherheit für private Unternehmen wurde fortan schrittweise gestärkt, viele ehemals kollektive Unternehmen wurden privatisiert. Zum Teil hatte es sich vorher schon nur pro forma um Kollektive gehandelt, die der Diskriminierung entgehen wollten, der sich Privatunternehmen vielfach noch ausgesetzt sahen. Mit dem Nachlassen solcher Diskriminierung entstanden über die 90er Jahre hinweg viele weitere private Unternehmen.

Nach dem Wirtschaftszensus von 2004 existieren in Chinas verarbeitendem Gewerbe 947 000 Privatunternehmen – das sind 65 Prozent aller Unternehmen in diesem Sektor – mit 33,7 Millionen Beschäftigten (35 Prozent aller Beschäftigten). Hinzu kommen die so genannten Individualgewerbe mit bis zu sieben abhängig Beschäftigten, die seit der Frühphase der Reformen aus ideologischen Bedenken nicht als privat charakterisiert wurden. Allein die industriellen Individualgewerbe beschäftigen 25,6 Millionen Personen. Dagegen nehmen sich die Industriebeschäftigten der Unternehmen, die klar dem öffentlichen Sektor zuzurechnen sind (also Staatsunternehmen, Kollektivunternehmen und deren Mischformen) mit 20,7 Millionen bescheiden aus. Nach diesen Angaben stellen rein staatliche Unternehmen nur noch 13,3 Prozent der industriellen Beschäftigten, kollektive noch 7,6 Prozent. Im Dienstleistungsbereich liegt das Gewicht des Privatsektors noch höher. Beispielsweise stellt er 63 Prozent der Unternehmen und 39 Prozent der Beschäftigten im Groß- und Einzelhandel, während dort nur 29 Prozent der Angestellten auf den öffentlichen Sektor im engeren Sinn entfallen. Ähnliche Verhältnisse herrschen in den anderen Dienstleistungsbranchen.

Das Wachstum der Privatwirtschaft hat ab Ende der 90er Jahre durchgreifende Reformen im Staatssektor, inklusive Personalabbau und Privatisierungen, möglich gemacht. Das „Herauswachsen aus dem Plan“ kommt so allmählich zu seinem Ende. Dass KP-Generalsekretär *Jiang Zemin* im Jahr 2001 Privatunternehmern offiziell die Tür zum Beitritt in die Kommunistische Partei öffnete, gilt manchen Kommentatoren als letzte Anerkennung dieses Sektors.

### *Chinas Außenwirtschaft ist nicht so offen, wie es scheint*

Parallel zu den Wirtschaftsreformen begann Chinas Öffnung zur Weltwirtschaft. Das Land wurde Teil des umfassenden Prozesses der wirtschaftlichen Globalisierung. Die ursprünglich auf wenige Sonderwirtschaftszonen beschränkte Strategie der „offenen Tür“ zum Anlocken ausländischer Direktinvestitionen wurde auf immer mehr Städte und Regionen entlang der Ostküste ausgedehnt. Zugleich wuchs der Außenhandelssektor beträchtlich. Von einer bis Ende der 70er Jahre weitgehend geschlossenen Volkswirtschaft entwickelte sich China zum größten Empfängerland für ausländische Direktinvestitionen; mit rund 60 Prozent am BIP im Jahr 2005 ist das Außenhandelsvolumen enorm hoch.

Diese Daten übertreiben jedoch den Offenheitsgrad der chinesischen Wirtschaft. Der Boom der chinesischen Außenwirtschaft ist zum großen Teil ausländisch finanzierten Unternehmen zu verdanken. Sie brachten nicht nur Anschubfinanzierung ins Land, sondern auch Technologie. Sie veränderten mit ihrer internationalen Ausrichtung den Charakter der chinesischen Volkswirtschaft grundlegend. Der Anteil ausländischer Unternehmen (einschließlich Investoren aus Hongkong und Taiwan) am industriellen Bruttoproduktionswert betrug 2004 rund 31 Prozent, und sie beschäftigten über zehn Millionen Arbeitnehmer. 2005 entfielen über 58 Prozent des gesamten chinesischen Imports und des Exports auf diese Unternehmensgruppe.

Gerade Investoren aus Japan und Südkorea betreiben mit China so genannten Veredelungshandel: Sie importieren Halbfertigprodukte, die in China von billigen Arbeitskräften zu Endprodukten zusammengebaut und wieder exportiert werden. So erklärt sich unter anderem der hohe Anteil der Elektronik an Chinas Exporten nicht etwa aus der eigenen technologischen Führerschaft. Er wird vielmehr zum großen Teil von ausländischen Unternehmen erzeugt. Da sie trotz Bemühungen der Regierung, mehr Investoren in bisher vernachlässigte Regionen zu locken, noch immer auf die Küstenregion konzentriert sind, ist die chinesische Volkswirtschaft im Ganzen gesehen weit weniger in die Weltmärkte integriert, als die Daten suggerieren. Im Vergleich mit den hohen heimischen Investitionen nehmen sich die ausländischen Direktinvestitionen relativ bescheiden aus und werden in naher Zukunft wohl Bedeutung verlieren.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai), Wirtschaftstrends kompakt: VR China 2006, www.bfai.de, Seite 6 (1. Februar 2006).



### *Beunruhigender Einfluss auf den Weltmarkt*

Dennoch kommt Chinas Integration in die Weltwirtschaft – besiegelt durch die Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO) im Dezember 2001 – enorme Bedeutung für die globale Wirtschaftsentwicklung zu. China ist seit 2004 die weltweit drittgrößte Handelsmacht, und sein Einfluss ist auf Rohstoff- wie auf Absatzmärkten deutlich zu spüren. So bereitet die Abhängigkeit von importiertem Öl (40 Prozent des heimischen Konsums) nicht nur ausländischen Betrachtern Sorge. Die chinesische Regierung bemüht sich, die Lieferquellen zu diversifizieren und die Versorgung mit Energieträgern wie Erdöl und Erdgas langfristig sicherzustellen.<sup>14</sup> Dabei gerät sie nicht nur wirtschaftlich in Konkurrenz zu westlichen Industrienationen, sondern baut auch die Lieferbeziehungen mit Ländern wie dem Iran oder Sudan aus. Auch das Bemühen im Zuge ihrer neuen Strategie,<sup>15</sup> sich im Ausland in den Energiesektor einzukaufen, führt zu politischen Reaktionen, wie 2005 am gescheiterten Übernahmeversuch des amerikanischen Unternehmens Unocal durch die China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) offensichtlich wurde. Zwar sind die chinesischen Investitionen im Ausland noch immer vergleichsweise niedrig, aber bei der Übernahme bekannter Marken durch chinesische Firmen, etwa der IBM-Computersparte durch den chinesischen PC-Produzenten Lenovo, regt sich bei westlichen Beobachtern Unruhe.

Ähnlich verhält es sich mit chinesischen Textilausfuhren, die mit Auslaufen des Agreement on Textiles and Clothes (ATC) in die Höhe schossen. Mit dem ATC, das über zehn Jahre lief, sollten vier Jahrzehnte von westlichem Protektionismus allmählich beendet werden. Jedoch reagierten sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Europäische Union auf das „plötzliche“ Ansteigen der chinesischen Importe mit der erneuten Verhängung von Einfuhrquoten. Außer Acht gelassen wurden in der hitzigen Diskussion über chinesische „Billigimporte“ drei Punkte: Erstens gingen die chinesischen Importsteigerungen vor allem zu Lasten der anderen Importeure, nicht der heimischen Produzenten. Zweitens waren billige Einfuhren den europäischen und amerikanischen Verbrauchern sowie dem Handel durchaus nützlich. Und drittens war die Plötzlichkeit der Veränderung selbstverschuldet, denn weder die USA noch die

EU hatten die zehnjährige Übergangszeit zu einem verträglichen Auslaufen des Quotensystems genutzt. Für alle, die Arbeitsplatzverluste in der Textilindustrie befürchten, hält die US-Wirtschaftswissenschaftlerin *Pietra Rivoli* eine überraschende Erkenntnis bereit: Durch den massiven Umbau der staatlichen Textilindustrie verlor China in den Jahren 1995 bis 2002 zehnmal so viele Jobs in der Textilbranche wie die USA.

### *Die Schattenseiten des Wachstums*

Nach einer kürzlich veröffentlichten Studie der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften liegen die Vermögensunterschiede zwischen Stadt und Land – nicht monetäre Privilegierungen der Städter wie Gesundheitsversorgung und Bildungschancen eingeschlossen – bei eins zu sieben.<sup>16</sup> Im vergangenen Jahr sorgte eine scharf formulierte Studie über das Gesundheitswesen, gemeinsam verfasst vom Development Research Council beim Staatsrat und der Weltgesundheitsorganisation, für Aufsehen. Danach sei auf dem Land die Grundversorgung mit Gesundheitsdienstleistungen zusammengebrochen, und in den Städten könnten sich nur die Reichen adäquate Behandlungen leisten, da nur circa 20 Prozent der Stadtbevölkerung (zehn Prozent auf dem Land) krankenversichert seien.<sup>17</sup> Die Unterschiede in der Versorgung schlagen sich in auseinanderklaffenden Lebenserwartungen nieder: Basierend auf den Zensusdaten von 2000 errechnete das UNDP eine durchschnittliche Lebenserwartung von 69,9 Jahren für die Landbevölkerung und 75,2 Jahren für Städter. Der vom UNDP errechnete Human Development Index, der neben materieller Versorgung auch Bildungs- und Gesundheitsindikatoren umfasst, zeigt, dass die Stadt-Land-Disparitäten über die 90er Jahre nicht verringert werden konnten und von 1997 bis 2002 sogar gewachsen sind.<sup>18</sup> Hinzu kommt die regionale Unausgewogenheit der Wirtschaftsentwicklung. Das BIP pro Kopf liegt in der am weitesten entwickelten Küstenregion etwa doppelt so hoch wie in Zentralchina, während die dünn besiedelte westliche Region noch weiter abgeschlagen ist. Die Ausdehnung des Wohlstands, auf welche die Regierung bei ihrer bewussten Privilegierung der Küstenprovinzen in der Anfangsphase der Reformära gesetzt hatte, hat sich nicht eingestellt. Im Gegenteil: Die regionalen Disparitäten wuchsen immer stärker an.

14 Vgl. Erica S. Downs, *The Chinese Energy Security Debate*, *The China Quarterly*, Volume 177, March 2004, Seiten 20-41.

15 Vgl. Margot Schüller/Anke Turner, *Global Ambitions: Chinese Companies Spread their Wings*, *China aktuell*, 2005, Nr. 4, Seiten 3-14.

16 Vgl. Steven Sitao Lu, *Social Unrest in China: The Roots of Rural Discontent*, *South China Morning Post*, [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (10. Februar 2006).

17 Vgl. *China aktuell* 2005, Nr. 4, Seiten 81 f.

18 Vgl. UNDP, a. a. O., Seiten 9 ff.



## Literaturhinweis

In der Schriftenreihe der Ludwig-Erhard-Stiftung „Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft“ ist im Januar 2006 als sechster Band „Wolfgang Klenner: Chinas Finanz- und Währungspolitik nach der Asienkrise – Bilanz und Perspektiven der Reformpolitik“ im Lucius & Lucius Verlag erschienen.

### Neue Programme

Daher begann die Zentralregierung ab 1999 mit einem Programm zur Entwicklung der Westprovinzen, das vor allem auf große Infrastrukturprojekte zur Erschließung der lokalen Ressourcen und zur Anbindung an die Märkte im Osten setzt. Inwieweit die Bewohner des Westens, wo sich die gelegentlich politisch unruhigen Regionen der ethnischen Minderheiten befinden, wirtschaftlich profitieren werden, steht indes noch nicht fest.<sup>19</sup> Ein zweites regionalpolitisches Förderprogramm wurde 2003 für die Schwerindustrie-Region des Nordostens Chinas aufgelegt.

Diese Programme stellen eine Wende in der Regionalpolitik dar, die sich seit dem Wechsel an der Spitze der KP von *Jiang Zemin* auf *Hu Jintao* 2002 stärker den wirtschaftlichen Verlierern des Modernisierungsprozesses zuwendet. Eine Orientierung über die zukünftige wirtschaftspolitische Ausrichtung geben die „Vorschläge“ zum 11. Fünf-Jahres-Plan (2006–2010), die das Zentralkomitee der KP im Oktober 2005 verabschiedete. Neben der Fortführung und Intensivierung von Maßnahmen, um die ländlichen an die städtischen Einkommen anzugleichen, stehen die Bereiche Energie und Ökologie im Vordergrund. Auch wenn konkrete Maßnahmen in den Vorschlägen nicht enthalten sind, lässt dies hoffen, dass die politische Führung die Notwendigkeit einer sozial und ökologisch ausgeglicheneren Entwicklung erkannt hat.<sup>20</sup>

### Die ökologische Krise

Die sozialen Unruhen nahmen von 58 000 im Jahr 2003 auf 74 000 im nächsten und 87 000 im Jahr 2005 zu.<sup>21</sup> Die Hauptursachen sind auf dem Land illegale Enteignungen von Bauern zur Umwand-

lung von Agrarflächen in Industriezonen oder für Infrastrukturmaßnahmen. In den Städten geht es meist um ausbleibende Gehalts- oder Rentenzahlungen. Aber auch gegen die Umweltverschmutzung regt sich Widerstand. Bislang handelt es sich bei den Protesten um lokale Unruhen. Deshalb gelingt es der Zentralregierung, durch Verständnis gegenüber den Protestzielen bei gleichzeitiger harter Bestrafung der „Rädelsführer“ ihre Auswirkungen einzugrenzen. Die Führung *Hu Jintaos* greift strikt gegen Journalisten, Dissidenten und Cyber-Aktivistinnen durch, so dass sich bisher keine Gegenöffentlichkeit bilden kann. Die ökologische Krise in China wird mit solchen Mitteln nicht zu überwinden sein. Luft, Wasser und Boden sind durch rücksichtslosen Umgang schwer in Mitleidenschaft gezogen. Umweltgesetze existieren zwar, werden aber von den Lokalverwaltungen nur unzureichend umgesetzt. Lokale Politiker werden am Wirtschaftserfolg ihrer Region gemessen, so dass wenige Anreize für Umweltschutz bestehen. Das Ergebnis ist aus ökologischer Sicht verheerend und aus ökonomischer Sicht ernüchternd. Nach Schätzungen westlicher und chinesischer Wissenschaftler liegt der jährliche „Umweltverbrauch“ bei etwa sechs Prozent des chinesischen BIP.<sup>22</sup>

Mit der neuen Leitidee der „harmonischen Entwicklung“ scheint die politische Führung die sozialen und ökologischen Folgen des Wirtschaftswachstums endlich zu korrigieren. Da die Diktatur der KP ein dysfunktionales System geschaffen hat, in dem Partizipationsmöglichkeiten der benachteiligten Gruppen fehlen, wachsen die Probleme weiter. Zudem ist die Durchsetzungs- und Kontrollfähigkeit der Zentrale gegenüber lokalen Staatsbediensteten weiterhin begrenzt. Deshalb ist unklar, ob die Modernisierung Chinas, die unter der KP-Führung angestoßen wurde, auch unter ihrer Herrschaft erfolgreich beendet werden kann. ■

19 Vgl. The China Quarterly Special Issue: China's Campaign to „Open Up the West“: National, Provincial and Local Perspectives, Volume 178, June 2004.

20 Vgl. Barry Naughton, The New Common Program: China's Eleventh Five Year Plan and What it Means, China Leadership Monitor, No. 16 (Winter 2005), [www.chinaleadershipmonitor.org](http://www.chinaleadershipmonitor.org) (9. Februar 2006).

21 Vgl. Incidents of Social Unrest Hit 87,000, South China Morning Post, [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (20. Januar 2006).

22 Vgl. Wenran Jiang, The Cost of China's Modernization, China Brief, Volume 5, No. 25, October 2005, [www.jamestown.org](http://www.jamestown.org) (6. Februar 2006).

## Indien auf dem Weg zu den Großen Zehn

*Prof. Dr. Michael von Hauff  
Technische Universität Kaiserslautern*

Indien ist ein extrem heterogenes Land. Es ist jedoch auf dem Weg zur Wirtschaftsmacht im asiatischen Raum weit fortgeschritten und gewinnt als Handelspartner für die westlichen Industrieländer zunehmend Bedeutung.

Indien gehört zu den aufstrebenden Wirtschaftsnationen in der Welt. Das Land besitzt die größte parlamentarische Demokratie und gilt daher als politisch stabil. Außenpolitisch bemüht es sich – von der westlichen Welt fast unbemerkt – erfolgreich darum, seine Rolle als politische Weltmacht zu stärken. Indien geht neue Allianzen ein und hat sich von alten, ideologisch ausgerichteten Partnerschaften weitgehend gelöst. Dieser außenwirtschaftliche und außenpolitische Weg wurde 1991 durch die Liberalisierung der Wirtschaft eingeleitet.

Hinsichtlich seiner Wirtschaftsstruktur und der wirtschaftlichen Entwicklung ist Indien noch immer ein extrem heterogenes Land. Knapp 70 Prozent der Bevölkerung leben auf dem Land. Viele Kleinfarmer sind Selbstversorger. Indien ist aber auch für seinen hoch modernen Informations- und Kommunikations-Sektor bekannt.

Ein wesentliches Ziel der indischen Wirtschafts- und Außenhandelspolitik ist der Ausbau internationaler Wirtschaftsbeziehungen. Ein wichtiger Markstein war der 1. April 2000, als der indische Handels- und Industrieminister *Murasolin Maran* die Aus- und Einfuhrpolitik für die kommenden fünf Jahre weiter liberalisierte. Für über 700 Konsumgüter wurden die Lizenzbestimmungen und das Importkontingent aufgehoben. Der Export sollte um 20 Prozent gesteigert und der Weltmarktanteil Indiens bis 2008 von gegenwärtig etwa 0,8 Prozent auf 1,5 Prozent erhöht werden. Das setzt ein jährliches Wirtschaftswachstum von zwölf Prozent voraus. Während der indische Außenhandel vor Beginn der Liberalisierungspolitik eine eher untergeordnete Bedeutung hatte, erhält er seit Beginn der neunziger Jahre eine deutlich stärkere Beachtung.

Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen Indiens waren lange durch Importsubstitutionen und viele Importrestriktionen eingeschränkt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es Phasen mit unterschiedlicher Orientierung gab. Die ersten beiden Fünf-Jahrespläne in den Jahren nach

der Unabhängigkeit 1947 waren durch Exportkontingente geprägt. Anschließend folgte von 1961 bis 1991 eine Periode mit einer Importsubstitutionsstrategie, die den Export förderte und den Import beschränkte. Seit 1991 wurde im Rahmen der Liberalisierungspolitik der Außenhandel für Ein- und Ausfuhren gleichermaßen geöffnet. Mit dieser Belebung der Außenwirtschaft wurden sowohl die binnen- als auch die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Indien verändert.

### *Indiens binnenwirtschaftliche Entwicklung*

Der wirtschaftliche Reformprozess wurde 1991 zu einer Zeit eingeleitet, als sich Indien in einer tiefen wirtschaftlichen Krise befand. In den ersten Jahren der neuen Wirtschaftspolitik kam es zu einem beachtlichen und kontinuierlichen Anstieg des wirtschaftlichen Wachstums. Im Zeitraum zwischen 1994 und 1997 erreichten die Wachstumsraten Werte von etwa acht Prozent. Zwischen 1998 und 2002 sank das Wirtschaftswachstum wieder unter sechs Prozent, stieg aber im Jahr 2003 wieder auf über acht Prozent. Dem für indische Verhältnisse hohen Niveau des Wirtschaftswachstums stand in den 1990er Jahren jedoch ein hohes Haushaltsdefizit von etwa sechs Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gegenüber, das für die Jahre 2004 und 2005 nur noch auf etwa 4,5 Prozent geschätzt wird. Der Internationale Währungsfonds prognostiziert die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes für die kommenden Jahre auf sieben Prozent.

Obwohl die Landwirtschaft auch heute noch große Bedeutung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum hat, weist sie im Vergleich mit den anderen Wirtschaftssektoren die geringsten Wachstumsraten auf. Zudem wird ihr Beitrag wesentlich durch die Intensität und die Dauer des Monsuns bestimmt und schwankt daher von Jahr zu Jahr stark. Der Dienstleistungssektor weist die höchsten Wachstumsraten auf, gefolgt vom produzierenden Gewerbe.

Die Wirtschaftsstruktur Indiens ist heterogen. Indien baut seit der Unabhängigkeit den Industriesektor aus, um als Industrienation weltweite Bedeutung zu gewinnen. Das selbstgesteckte Ziel, den fünftgrößten Industriesektor in der Ländergruppe der Entwicklungsländer und einen Rang unter den zehn größten Industrienationen der Welt einzunehmen, wurde bisher nicht erreicht. Gemessen an der Industrieproduktion lag Indien 1992 auf Rang 16, 1994 auf Rang 20 und 1998 auf Rang 14. Diesen Rang hat es bis heute halten können.

In der indischen Industrie haben kleine und mittelständische Unternehmen große Bedeutung. Durch die Liberalisierungspolitik befinden sich aber über 20 Prozent der Kleinunternehmen in existenzieller Gefahr. In den letzten Jahren hat die Zahl der Kleinunternehmen, die dem Wettbewerbsdruck und den Umweltauflagen nicht standhalten können, deutlich zugenommen. Viele sind aus dem Markt ausgeschieden.

Die Branchen im Industriesektor entwickeln sich wegen des Strukturwandels unterschiedlich. Eine intrasektorale Analyse zeigt, dass besonders die Bereiche Software, Unterhaltungselektronik, Elektrohaushaltsgeräte, Chemie, Biotechnologie und Bioinformatik expandieren. Bei der chemischen Industrie sind es vor allem die Bereiche Pharmazutik, Kunststoffherzeugnisse und Kunstfasern, die einen starken Zuwachs aufweisen. Weiterhin gehören die Papier produzierende Industrie, die Konsumgüterindustrie und die Automobilbranche zu den Wachstumsbranchen. Schließlich ist noch die wachsende Bedeutung der Lebensmittelverarbeitung zu erwähnen.

Die weitere Entwicklung des Industriesektors hängt von der Produktivität in den einzelnen Branchen ab. Erst im Zuge der Liberalisierung und der außenwirtschaftlichen Öffnung wurde die Bedeutung der Produktivität erkannt und der National Manufacturing Competitiveness Council (NMCC) einberufen. Der NMCC soll die Potenziale der Produktivität und damit auch zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit identifizieren. Die Experten gehen davon aus, dass die Faktorproduktivität noch weiter um 30 bis 40 Prozent gesteigert werden kann. Diese Entwicklung wird durch einen stabilen Bankensektor gefördert, der nur einen kleinen Anteil fauler Kredite von zwei bis drei Prozent aufweist.

Der Nobelpreisträger *Amartia Sen* beurteilt die Reformen jedoch als unzulänglich. Er moniert vor allem die Rückstände im Bereich Bildung, bei der

medizinischen Versorgung und bei der Gleichbehandlung von Männern und Frauen. In Indien gibt es bisher nur ein rudimentäres soziales Sicherungssystem, das nur einer Minderheit von etwa acht Prozent der Erwerbsbevölkerung zugute kommt. Ein weiteres unbewältigtes Problem ist die im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum überproportional zunehmende Umweltbelastung, die sich als zentrales Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes erweist.

### *Die Stellung Indiens im Welthandel*

Außenhandel und Kapitalverkehr haben bis Mitte der 1990er Jahre wenig zum indischen Volkseinkommen beigetragen. Indiens Anteil am Welthandel betrug im Jahr 1950 1,8 Prozent und fiel bis 1991 auf den Tiefstand von 0,5 Prozent. Das war eine Folge der Importsubstitution. Der Anteil des Exports am Bruttoinlandsprodukt ist von 6,3 Prozent im Jahr 1950 auf 4,2 Prozent im Jahr 1970 gesunken und dann auf 9,9 Prozent im Jahr 1996 gestiegen.

Auffällig ist die relativ starke Diversifizierung des indischen Außenhandels. Über 7500 Waren werden in rund 100 Länder ausgeführt, und etwa 6000 Produkte werden aus 140 Ländern eingeführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die indische Handelsbilanz seit der Unabhängigkeit bis auf die Finanzjahre 1972 (Überschuss von 134 Millionen Dollar) und 1976 (Überschuss von 77 Millionen Dollar) defizitär war. Seit Mitte der 1990er Jahre ist das Handelsbilanzdefizit überdurchschnittlich von zwei Milliarden Dollar im Jahr 1995 auf gut sieben Milliarden im Jahr 1999 und schließlich auf knapp 15 Milliarden Dollar im Jahr 2004 angestiegen.

Für den Zeitraum von 2003 bis 2006 werden sowohl für den Export als auch für den Import Wachstumsraten zwischen 13,5 und 20 Prozent erwartet. Zwischen 1991 und 2002 haben sich die Wachstumsraten der Güter- und der Dienstleistungsexporte stark unterschieden: Die durchschnittliche Wachstumsrate für Dienstleistungen betrug 15 Prozent und jene für Güter 9,3 Prozent.

Die OECD-Länder haben zwar in den letzten vier Jahrzehnten als Handelspartner für Indien Bedeutung verloren. Sie sind aber immer noch die wichtigste Ländergruppe. Auf der Seite der Importe hat ihr Anteil im Jahr 1980 mit 45,7 Prozent einen Tiefpunkt erreicht und ist danach bis 1991 wieder auf 54 Prozent gestiegen. Im Jahr 2003

machten die Importe aus den OECD-Ländern nur noch 37,9 Prozent an allen Importen aus. Bei den Exporten ist die Entwicklung ähnlich. Bis 1980 sank der Anteil der Exporte in OECD-Länder auf 46,6 Prozent und stieg bis 1996 auf 55,7 Prozent an. Im Jahr 2002 betrug der Anteil nur noch 50 Prozent. Auffällig ist weiterhin der relative Anteilsverlust der EU-Länder, besonders in den neunziger Jahren. Bis Ende der achtziger Jahre war die ehemalige UdSSR ein wichtiger Handelspartner Indiens. Danach hat diese Ländergruppe stark an Bedeutung verloren. Deutlich zugenommen hat hingegen der Handel mit anderen asiatischen Entwicklungsländern.

Die deutsch-indischen Handelsbeziehungen wiesen im Jahr 2003 ein Gesamtvolumen von über fünf Milliarden Euro auf. Die Exporte von Deutschland nach Indien stiegen gegenüber 2002 jedoch nur um 0,8 Milliarden auf 2,4 Milliarden Euro, während die Importe ein Wachstum um 3,7 Prozent auf 2,6 Milliarden Euro aufweisen.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Handelsbeziehungen mit Deutschland – mit Ausnahme des Jahres 2000, in dem zweistellige Wachstumsraten erzielt werden konnten – tendenziell stagnieren. Dagegen weisen die Handelsbeziehungen zwischen Indien und der EU eine beachtliche Dynamik auf. Während die Exporte der EU im Jahr 2003 um 14,5 Prozent auf 10,4 Milliarden Dollar stiegen, weist der Import ein Wachstum von 15 Prozent auf 9,4 Milliarden Dollar auf.

### *Die Struktur des indischen Außenhandels*

Die Struktur des indischen Außenhandels hat sich in den vergangenen vier Dekaden deutlich verändert. Der Export landwirtschaftlicher Produkte hat relativ an Bedeutung verloren. Während 1960 der Anteil an den gesamten Exporten noch bei 44 Prozent lag, ist er bis zum Jahre 1998 kontinuierlich auf knapp 19 Prozent gesunken. Dagegen ist der Wert in Dollar deutlich gestiegen. Während 1960 landwirtschaftliche Produkte im Wert von 596 Millionen Dollar exportiert wurden, betrug ihr Wert 1996 6,3 Milliarden Dollar. Nach der Unabhängigkeit Indiens waren Jute, Tee und Baumwolle die drei wichtigsten Exportgüter. Mit ihnen wurden mehr als 50 Prozent der Exporteinnahmen erzielt. Heute haben diese Güter eine untergeordnete Bedeutung.

Besonders Fertigprodukte sind für den Export wichtig geworden. Ihr Anteil stieg zwischen 1960

und 1996 von 45,3 auf 76,6 Prozent. Das spiegelt auch den Strukturwandel in der indischen Wirtschaft wider. Während der gesamtwirtschaftliche Anteil des Industriesektors in Indien nicht wesentlich gestiegen ist, hat seine Bedeutung für den Export stark zugenommen. Vor allem werden mehr Produkte des Kunsthandwerks exportiert. Während die Einnahmen aus diesem Sektor 1960 noch 23 Millionen Dollar (1,7 Prozent der gesamten Exporteinnahmen) betragen, wiesen sie 1998 ein Volumen von sechs Milliarden Dollar (17,8 Prozent der gesamten Exporteinnahmen) aus.

Nach der Unabhängigkeit waren die wichtigsten Importgüter Indiens Öl, Hülsenfrüchte, Mehl, Baumwolle, Autos, Maschinen, chemische Produkte, Medizin, Papier und Stahl. Diese Produkte hatten einen Anteil von etwa 70 Prozent am gesamten indischen Import, da die Industrie besser ausgerüstet werden sollte. Heute sind dagegen Öl und Ölprodukte die relativ wichtigsten Importgüter. Die Entwicklung der Handelsbilanz wird wesentlich durch den Ölpreis bestimmt. An zweiter Stelle des Imports standen 2003 die Anlagegüter mit 7,4 Milliarden Dollar. Auch hier ist ein starker absoluter und relativer Bedeutungszuwachs festzustellen. Danach folgt der Import von Perlen und Edelsteinen, die in Indien verarbeitet werden.

### *Soziale Spannungen gefährden die wirtschaftlichen Erfolge*

Im Mai 2004 wurde die Regierung unter Ministerpräsident *Atal Vajpayee* abgewählt, obwohl sie ökonomisch erfolgreich war. Jedoch wurde die Ungleichverteilung des wachsenden Wohlstandes immer größer, so dass besonders die arme Landbevölkerung die Regierung ablehnte. Die neue Regierung wird von Ministerpräsident *Manmohan Singh*, der als Wirtschaftsexperte gilt, geführt.

Die Liberalisierungsstrategie Indiens soll fortgeführt werden. Die weitere Öffnung für Ex- und Importe würde die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen und die Verbreitung von technischem Know-how fördern. Dadurch kann langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der indischen Wirtschaft gestärkt werden. Allerdings führt die Erhöhung des Wirtschaftswachstums nicht automatisch zu einer Verminderung der Armut. Eine ganzheitliche Struktur- oder Entwicklungspolitik Indiens sollte deshalb entstehende Wohlfahrtsgewinne zumindest teilweise umverteilen. Die große Einkommensklüft gefährdet sonst die Stabilität der Volkswirtschaft. ■



## Zu einem Buch von Hans Jörg Hennecke

### Wilhelm Röpkes Kampf um einen humanen Liberalismus

Präzise und einfühlsam zeichnet *Hans Jörg Hennecke* das Leben *Wilhelm Röpkes* nach: Am 10. Oktober 1899 als Sohn eines Landarztes in der Lüneburger Heide geboren, kehrt *Röpke* als überzeugter Antimilitarist und Pazifist aus dem Ersten Weltkrieg zurück. An der Universität Marburg wird er zum Studien-„Überflieger“ der Nationalökonomie. Bereits 1921 schließt er seine Dissertation mit Auszeichnung ab. 1922 nimmt er an einer Versammlung des Vereins für Socialpolitik teil und lernt dort *Ludwig von Mises* kennen. Kurz vor seinem 25. Geburtstag wird *Röpke* 1924 als jüngster Professor im deutschen Sprachraum auf eine außerordentliche Professur für Nationalökonomie an der Universität Jena berufen. *Röpke* betätigt sich in diesen Jahren als „freihändlerischer Provokateur“ gegenüber der theoriescheuen historischen Schule der deutschen Nationalökonomie. Aber *Röpke* ist kein Anhänger eines liberalen Dogmatismus ohne Abwägen des durch die konkrete Situation jeweils Geforderten. Das Maß des Menschlichen ist für ihn Richtschnur.

Als die Wirtschaftskrise die Weimarer Demokratie zu zerstören droht, wird *Röpke*, der ansonsten den Rezepten von *John Maynard Keynes* reserviert gegenüber steht, zum „Keynesianer für einen Augenblick“. *Hennecke* berichtet von *Röpkes* Sorge, dass die Massen die Nerven verlieren könnten. *Röpke* plädiert in Leitartikeln angesehener Zeitungen für eine konjunkturpolitische Initialzündung durch den Staat. Wegen des hochgradigen Unternehmer-Pessimismus müsse die öffentliche Hand vorübergehend an die Stelle der Privatinitiative treten. Erst dann könne der Liberalismus wieder ungeschmälert in seine Rechte eingesetzt werden. *Friedrich August von Hayek*, mit dem *Röpke* in ständigem geistigen Austausch steht, meldet in einem Brief Bedenken an. In *Henneckes* Sicht steht der überzeugenden theoretischen Argumentation von *Hayeks* das schärfere Gespür *Röpkes* für die psychologische und politische Dimension der Krise gegenüber.

*Röpke* exponiert sich wie nur wenige andere Wissenschaftler sehr früh als Gegner des Nationalsozialismus. In einem Flugblatt unter dem Titel „Nationalsozialisten als Feinde der Bauern“ ruft er kurz vor der Reichstagswahl 1930 seine niedersächsischen Landsleute zur Vernunft auf: „Niemand, der am 14.9. nationalsozialistisch wählt, soll später sagen können, er habe nicht gewusst, was daraus entstehen könnte. Er soll wissen, dass er Chaos statt Ordnung, Zerstörung statt Aufbau wählt. Er soll wissen, dass er für den Krieg nach innen und nach außen für sinnlose Zerstörung stimmt.“ Am 8. Februar 1933 geißelt er die eingetretene Entwicklung mit folgenden Worten: „Die Masse steht im Begriff, den Garten der europäischen Kultur zu zertrampeln, skrupellos, verständnislos.“ Am 27. Februar 1933 hält *Röpke* in Marburg die Traueransprache für seinen verstorbenen Lehrer *Walter Troeltsch*. Dabei sagt er, sein Lehrer passe nicht mehr in die Gegenwart, die sich ansichke, „den Garten der Kultur... in den alten Urwald zurück zu verwandeln“. Diese Rede führt dazu, dass *Röpke* auf der Grundlage des „Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ von seinem Amt als Hochschullehrer beurlaubt wird. Wenig später verlässt *Röpke* Deutschland.

*Röpke* übernimmt einen Lehrstuhl an der Istanbul University. Neben Aufsätzen zu Totalitarismus, Antiliberalismus, Antikapitalismus und Antihumanismus ist das 1937 erschienene Buch „Die Lehre von der Wirtschaft“ ein Produkt der Istanbulzeit. *Röpke* charakterisiert die Marktwirtschaft dort als „geordnete Anarchie“ und als „spontane Ordnung“. Im Schlusskapitel listet er unter der Überschrift „Der dritte Weg“ Elemente für eine freiheitliche Konzeption einer menschenwürdigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auf. Nach *Hennecke* liegt in dieser Schrift der Keim für ein umfassendes antitotalitäres Gesellschaftskonzept, dessen Ausarbeitung *Röpke* praktisch bis zu seinem Lebensende ununterbrochen beschäftigt.

*Röpke* wechselt im Herbst 1937 von Istanbul nach Genf an das „Institut universitaire de hautes études internationales“ (HEI). Die ausgezeichneten Arbeitsbedingungen ermöglichen ihm, ein freiheitliches Gegenprogramm zum Totalitarismus auszuarbeiten. Niederschlag findet das in einem gemeinsam mit



■ Hans Jörg Hennecke, Wilhelm Röpke – Ein Leben in der Brandung, Schäffer-Poeschel, 2005, 294 Seiten.



*Alexander Rüstow* vorgelegten Memorandum zum „Colloque *Walter Lippmann*“ – einer Zusammenkunft führender Liberaler Ende August 1938 in Paris. In diesem Memorandum betonen *Röpke* und *Rüstow*, dass das ökonomisch unersetzliche Konkurrenzprinzip keine soziale Integration befördere. Es sei kein Prinzip, auf welchem die Gesellschaft als Ganzes sicher beruhen könnte. Die einzige Alternative zum Laissez-faire und zum Totalitarismus sei die Kombination von Konkurrenz und Kooperation.

*Hennecke* hebt hervor, dass sich *Röpke* zu einer auf Werturteilen basierenden Sozialwissenschaft bekennt. Er zeichnet nach, wie *Röpke* sich angesichts der Herausforderung durch die Totalitarismen ein Stück weit vom Einfluss *Max Webers* und dessen Postulat der Werturteilsfreiheit emanzipiert. *Röpke* fasst seine Arbeit in einem Buch zusammen, das an der Jahreswende 1941/42 unter dem Titel „Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart“ erscheint. Das Buch wird ein Erfolg, und *Röpke* wird zu einer „europäischen Berühmtheit“. *Hennecke* betont, dass *Röpke* mit seinem Programm des „dritten Weges“ die Substanz des Liberalismus retten will. *Röpkes* Liberalismus sei als ein Humanismus zu verstehen, der die Ordnung der Gesellschaft immer am menschlichen Maß orientieren wolle. Wirtschaftsfreiheit sei notwendige Bedingung einer tragfähigen Gesellschaftsverfassung. Die ordnungspolitische Rahmengesetzgebung müsse die Dezentralisierung und das Entstehen kleiner Produktions- und Siedlungseinheiten fördern und Konzentration und Monopole verhindern. *Von Hayek* bekundet zu *Röpkes* Buch Zustimmung, er hat allerdings auch Einwände: Am meisten missfällt *von Hayek* die Formel vom „dritten Weg“, weil sie eine Äquidistanz zwischen Liberalismus und Sozialismus suggeriere. *Röpke* stellt dazu klar, dass sein „dritter Weg“ nicht in einer symmetrischen Beziehung zu Liberalismus und Sozialismus stehe.

Unmittelbar nach Kriegsende erscheint *Röpkes* Buch „Die deutsche Frage“. Im September 1950 erteilt ihm *Konrad Adenauer* den Auftrag, ein Gutachten zur Frage „Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?“ zu erstellen. In einer für *Adenauer* und *Erhard* kritischen innenpolitischen Lage unterstützt *Röpke* klar den *Erhardschen* Kurs der Sozialen Marktwirtschaft. Aber schon bald sieht *Röpke* Gefahren heraufziehen. Der Beginn des europäischen Integrationsprozesses mit dem Schuman-Plan und der Montan-Union trägt nach *Röpkes* Ansicht eine unverkennbare Tendenz zur Zentralisierung und Politisierung in sich. Er wirft sich vor, dass er *Adenauer* den Frankfurter Rechtsprofessor *Walter Hallstein* empfohlen habe. *Hallstein* wird für *Röpke* zur Inkarnation jener „Berufseuropäer“, die im Grunde ihres Herzens „jakobinische Zentralisten“ seien. *Röpke* meint, die in Brüssel rührende „Knetmaschine“ werde den Kontinent in einen „Riesenbrei“ verwandeln. Er wird nicht müde zu betonen, dass die Integration Europas das Wesentliche an der europäischen Idee bewahren müsse, nämlich Freiheit in der Verschiedenheit.

*Röpke* sorgt sich auch darum, dass die westdeutsche Wirtschaftspolitik nach ihrem glänzenden Start auf einen falschen Kurs komme. In einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung greift er im Mai 1955 in die stockenden Bemühungen um die Kartellgesetzgebung ein. Im Februar 1956 kritisiert er *Adenauers* Pläne für eine dynamische Rente nach dem Umlageprinzip. Die generationenübergreifende Umlagefinanzierung verstopfe die Quellen der Kapitalbildung und sei letztlich nichts anderes als eine Zwangsversorgung. *Röpke* weist die Forderung nach „Solidarität der Generationen“ zurück: „Ihr Fehler besteht darin, das Struktur- und Moralprinzip der Familie von dieser echtensten aller Gemeinschaften auf die im Staate organisierte Gesellschaft als Ganzes zu übertragen, auf die es nicht anwendbar ist, ohne sich in etwas ganz anderes, nämlich in Kollektivismus, zu verwandeln.“

Im Januar 1958 erleidet er eine Herzthrombose. Mit viel Sensibilität zeichnet *Hennecke* nach, wie *Röpkes* physische und psychische Konstitution danach sehr stark durch Streit und Intrigen innerhalb der Mont-Pèlerin-Society in Mitleidenschaft gezogen wird. Im Frühjahr 1960 übernimmt er als Nachfolger *von Hayeks* trotz Bedenken den Vorsitz. Beim Jahrestreffen 1961 geraten die Mitglieder in heftigen Streit, und der aufgeriebene *Röpke* erleidet einen Nervenkolaps. *Röpke* tritt vom Präsidentenamt zurück, erklärt aber später seinen Rücktritt vom Rücktritt, was er schließlich als schweren Fehler ansieht. Im Januar 1962 erleidet er einen Herzinfarkt, der ihn dauerhaft schwächt. Verbittert bricht er den Kontakt zu allen ab, denen er die Verantwortung für die Geschehnisse zuweist. Diese Enttäuschungen halten *Röpke* aber nicht davon ab, seine publizistische Tätigkeit für die Durchsetzung einer freiheitlichen und zugleich sozial gebundenen Wirtschaft und Gesellschaft fortzusetzen. Am 12. Februar 1966 stirbt *Wilhelm Röpke*. ■

Dr. Thomas Köster

## 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

Dr. Horst Friedrich Wünsche (Chefredakteur)

Dipl.-Volksw. Berthold Barth

Dipl.-Volksw. Natalie Furjan

### Mitarbeiter dieser Ausgabe

Björn Alpermann

Dr. Carsten Burhop

Prof. Dr. Andreas Falke

Dr. Dominique Nicole Friederich

Prof. Dr. Michael von Hauff

Dr. Thomas Köster

Prof. Dr. Volker Ladenthin

Markus Lampe

Dr. Katja Loderstedt

Randolf Rodenstock

Prof. Dr. Andreas Troge

Prof. Dr. em. Ingomar Weiler

### Grafische 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 107 – März 2006.

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.

*SimiPwau*