

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

111

März 2007



- **Aufschwung in Deutschland:**  
Trotz oder wegen der Politik?
- **50 Jahre dynamische Rente:**  
Unterschiedliche Bewertungen
- **Ethische Fragen**  
bei Erbschaft und Konsum
- **Energieversorgung:**  
Die Rolle der Steinkohle
- **Deutsche EU-Ratspräsidentschaft:**  
Ziele, Prioritäten, Bekenntnisse
- **Chinas Rolle**  
in der Welt, in Afrika und in Indien
- **Sozialismus im 21. Jahrhundert:**  
Lateinamerika auf dem Vormarsch

## Inhalt

### Ordnungspolitische Positionen

*Wolfgang Franz*

*Ludolf von Wartenberg/*

*Hans-Joachim Haß*

*Claus Matecki*

### Aufschwung trotz oder wegen des politischen Reformeifers?

Der Aufschwung in Deutschland:

Kein Verdienst der Bundesregierung . . . . . 4

Die Sicherung des Aufschwungs erfordert

konsequente marktwirtschaftliche Politik . . . . . 8

Aufschwung? – Eine gewöhnliche Konjunkturphase! . . . . . 12

### 50 Jahre dynamische Rente

*Manfred Glombik*

*Winfried Schmähl*

*Peter Oberender*

*Gerd Hardach*

*Vera Bünnagel/*

*Johann Eekhoff*

*Eckart Bomsdorf*

### 50 Jahre Erfahrung mit der dynamischen Rente

Die große Rentenreform von 1957 . . . . . 16

Die Prinzipien von 1957 sind noch immer tragfähig . . . . . 18

Die dynamische Rente stand von Anbeginn auf tönernen Füßen . . . . . 20

Der Generationenvertrag braucht Wachstum und Vollbeschäftigung . . . 21

Zahlreiche Korrekturen und Anpassungen,

aber keine systematische Lösung . . . . . 23

Viele Detailregelungen sind unzureichend bedacht . . . . . 24

### Sorgsamer Umgang mit Vermögen und Einkommen

*Jens Beckert*

*Tanja Busse*

Der Diskurs um die Erbschaftsteuer . . . . . 27

Die Entdeckung der Konsumentensouveränität . . . . . 32

### Nachhaltiger Einsatz von Ressourcen

*Claudia Kemfert*

*Gerhard Rösl*

Die Energieversorgung in Deutschland und die Rolle der Steinkohle . . 37

Regionalgeld in Deutschland:

Eine große Idee in kleinräumiger Wirkung . . . . . 41

### Europäische Union

*Marcus Höreth*

*Mareike Meyn*

Die Agenda der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:

Lippenbekenntnisse und tatsächliche Prioritäten . . . . . 46

Wirtschaftspartnerschaften mit den AKP-Ländern:

Ein neuer Weg der europäischen Entwicklungspolitik? . . . . . 49

### China

*Doris Fischer*

*Helmut Asche/*

*Susanne Schmutzer*

*Wolfgang Klenner*

China als Auslöser weltwirtschaftlicher Turbulenzen . . . . . 55

Chinas Bedeutung für Afrika . . . . . 61

China und Indien: Zwei Entwicklungswege und ihre Synergieeffekte . . 67

### Sozialismus im 21. Jahrhundert

*Hartmut Sangmeister*

*Eric Gujer*

Neue Sozialisten in Lateinamerika . . . . . 73

Deutschlands Familienpolitik auf den Spuren der DDR . . . . . 80

### In eigener Sache

Ludwig Erhard kehrt als ordnungspolitischer Mahner

ins Wirtschaftsministerium zurück . . . . . 82

## Schmutzrechnung zu Marktpreisen

In der Debatte über den Schutz der Umwelt konkurrieren zwei Methoden: die anschaulichen und die hilfreichen. Die politische Werbung für den wohnnahen Urlaub und ein reich bebildeter Fahrradausflug des Umweltministers gehören zu den anschaulichen. Sie bewirken nichts und gehören in die Kategorie „Spektakel“. Die Einrichtung eines Marktes für Emissionsrechte gehört zu den hilfreichen. Damit wurde die Europäische Kommission beauftragt. Erste Ergebnisse des Prozesses der Preisbildung für die Verschmutzungsrechte liegen nun vor. Die Preiskurve zeigt wilde Ausschläge. Aber daraus lässt sich für die nächste Phase des Verfahrens lernen. Insgesamt erweist sich, dass das für manchen auf den ersten Blick so merkwürdig anmutende Konzept einer Schmutzrechnung zu Marktpreisen funktioniert.

Die Überlegung, die hinter diesem Ansatz der Umweltpolitik steht, ist einfach. Die Regierung eines Landes oder in diesem Fall die Europäische Kommission gibt Zertifikate aus, die in ihrer Summe der politisch festgelegten Höchstmenge der Emission eines Schadstoffs, zum Beispiel des Kohlendioxids, entsprechen. Die Rechte sind an einer Börse handelbar. Wer weniger Schadstoffe emittiert als vor der Einführung der Zertifikate, der kann einen Teil der ihm zugewiesenen Rechte verkaufen. Wer mehr emittiert, muss Zertifikate zukaufen. So ergibt sich ein Preis für das Recht des Verschmutzens. Da die Europäische Kommission im Jahr 2005 – auch auf Drängen der Kraftwerke und der Industrie – reichlich Zertifikate zur Verfügung gestellt hat, ist der Preis an der Börse nach dem ersten Hochschnellen rasch gesunken. Für die zweite Phase, die im Jahr 2008 beginnt und bis 2012 reicht, wird die Kommission das Angebot an Emissionsrechten wohl knapper halten.

Die Ausgabe der Verschmutzungsrechte wirkt auf den Schutz der Umwelt über die Menge und über den Preis der Zertifikate. Je weniger Zertifikate als Erlaubnis für eine Emission ausgegeben werden, umso entschlossener packt der Umweltschutz zu. Für den wirtschaftlich und umweltpolitisch wichtigeren Aspekt sorgt dann aber der sich anschließende Handel mit den Zertifikaten. Je höher der Preis ist, den man für eine bestimmte Mengenerlaubnis an der Börse zu zahlen hat, umso lohnender wird es – zum Beispiel – für einen Stromanbieter, in neue Techniken zu investieren, mit deren Hilfe die Emissionsmengen kleiner gehalten werden können. Es entscheidet also der Marktpreis für Verschmutzungsrechte darüber, in welchem Maß und bis zu welchem Aufwand moderne Technik eingesetzt wird, um schädliche Emissionen gering zu halten oder zu vermeiden.

In der Investitionsrechnung „Kauf von Emissionsrechten oder Einsatz umweltschonender Verfahren“ liegt der ökonomische Charme der Ausgabe von Verschmutzungsrechten. Ein politisch begrenztes und im Marktprozess sich dann selbst bewertendes Recht zur Verschmutzung macht die Welt sauberer und die Umwelt gesünder. Politik, die auf den Markt setzt, ist eben auch hier die bessere Politik.

*Hans D. Barbier*

## Aufschwung trotz oder wegen des politischen Reformeifers?

Der deutsche Konjunkturmotor läuft. Das Wirtschaftswachstum des vergangenen Jahres betrug 2,7 Prozent. So kräftig ist die deutsche Wirtschaft seit 2000, dem letzten Jahr des New Economy-Booms, nicht mehr expandiert. Die Schätzungen für das laufende Jahr liegen mit wenigen Ausnahmen zwischen einem und zwei Prozent; im Mittel rechnen Ökonomen von Forschungseinrichtungen, Banken und Bundesregierung mit einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes um 1,6 Prozent. Das Wachstumstempo scheint sich damit zwar etwas zu verlangsamen, liegt aber weiterhin über dem Durchschnitt der jüngeren Vergangenheit.

Getragen wird der Konjunkturaufschwung vor allem von der weiter starken Nachfrage nach deutschen Produkten im Ausland. Restrukturierungen in den Unternehmen, die Aufspaltung der Wertschöpfungsketten über nationale Grenzen hinweg, eine moderate Lohnentwicklung sowie das zum Aufschwung Asiens und Osteuropas passende Sortiment haben Waren „Made in Germany“ wettbewerbsfähig und attraktiv gemacht. Der wiederholt errungene Titel des Exportweltmeisters zeigt mittlerweile auch im Inland Konsequenzen: Die Unternehmen sehen mit mehr Zuversicht in die Zukunft, sie investieren wieder verstärkt und schaffen neue Stellen. Die Zahl der Arbeitslosen fiel unter die Marke von vier Millionen. Einzig das mäßige Konsumverhalten deutscher Haushalte passt noch nicht so recht ins Konjunkturbild. Mit mehr Menschen in Lohn und Brot könnte aber auch hier eine Verbesserung anstehen.

Viele „Auguren“ hatten erwartet, dass die Mehrwertsteuer-Erhöhung der Großen Koalition zum Jahresbeginn den Aufschwung dämpft. Das ist nicht eingetreten; die Politik hat die Konjunktur in diesem Fall nicht oder nur unmerklich eingetrübt. Hat sie aber den Aufschwung zuvor bewirkt? Welchen Einfluss hat die Politik überhaupt noch auf den Verlauf des Wirtschaftsgeschehens?



### Der Aufschwung in Deutschland: Kein Verdienst der Bundesregierung

*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz  
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim*

■ „Das ist mein Aufschwung“ ließ sich seinerzeit Bundeskanzler *Gerhard Schröder* vernehmen, wohingegen der sich später einstellende Abschwung auf andere Konten verbucht wurde. Der Sieg hat bekanntlich viele Väter, die Niederlage bleibt indes ein Waisenknabe. Vor diesem Hintergrund ist die jetzige Bundesregierung gut beraten, wenn sie die derzeitige erfreuliche konjunkturelle Erholung nicht allzu vollmundig für sich reklamiert, sondern sich in weiser Zurückhaltung übt. Denn der nächste Abschwung kommt bestimmt.

Auf einer ähnlichen Ebene liegen Aussagen der Politik, ihre Leistung an bestimmten Zielgrößen messen zu lassen, obwohl die Zielerreichung nicht oder nur sehr bedingt in der Hand der Regierenden liegt. Das augenfälligste Beispiel dafür war die Ankündigung wiederum des Bundeskanzlers *Schröder*, als Messlatte seiner Wirtschaftspolitik eine Anzahl von drei Millionen Arbeitslosen zu proklamieren. Wettbewerbsfähige Arbeitsplätze werden im privaten Sektor geschaffen. Die Politik kann dazu wesentlich beitragen, indem sie für beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen sorgt. Aber eine konkrete Anzahl von Beschäftigten oder Arbeitslosen zu realisieren, liegt außerhalb ihres Einflusses, und bekanntlich war der Zielvorgabe des Bundeskanzlers wenig Erfolg beschieden. Analoges gilt für die seinerzeitige Botschaft der Bundeskanzlerin, die Gesundheitsreform zum Gradmesser ihrer Regierungsarbeit zu machen, anstatt es bei einer entsprechenden Bemühenszusage zu belassen. Die nunmehr verabschiedete Gesundheitsreform muss sie jetzt gegen sich (und natürlich gegen ihre Regierung) gelten lassen.

### *Von aktiver Wachstumspolitik weit entfernt*

Derzeit sprechen mindestens zwei sachliche Gründe dagegen, dass die Bundesregierung die jetzige Konjunkturerholung ihrer Wirtschaftspolitik gutschreibt. Zum einen sind ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen noch nicht oder erst unlängst in Kraft getreten und können – soweit sie überhaupt in die richtige Richtung gehen – aufgrund der bekannten zeitlichen Wirkungsverzögerungen schon von daher gesehen kaum eine Konjunkturbelebung entfaltet haben. Außerdem wären dann die Effekte sinnvoller Maßnahmen, wie etwa die beschleunigte Einführung eines vorgezogenen Renteneintrittsalters oder die Kürzung ungerechtfertigter Steuervergünstigungen, zu saldieren mit Fehlentscheidungen, wie beispielsweise der „Reichensteuer“ oder dem „Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz“, das sich zu einem Beschäftigungsprogramm für die Arbeitsgerichte und einschlägig tätige Rechtsanwälte, ansonsten aber eher zu einer Einstellungsbremse entwickeln dürfte. Erst gar nicht zu reden von den törichten Absichten, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, sei dieser nun flächendeckend oder branchenspezifisch. Er wird zahlreiche Arbeitsplätze kosten.

Zum anderen handelt es sich bei der derzeitigen Entwicklung um eine konjunkturelle Belebung, die sich allmählich auf den Arbeitsmarkt überträgt und dort zu einem Abbau der konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit beiträgt. Diese Komponente der Arbeitslosigkeit macht indes größenordnungsmäßig nur rund ein Fünftel der registrierten Arbeitslosigkeit aus. Der weitaus überwiegende Teil der Beschäftigungslosigkeit ist verfestigter Natur, wie es die beiden hauptsächlichen Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt sofort verdeutlichen, nämlich die gering qualifizierten und die langfristig Arbeitslosen.

Anders formuliert: Deutschlands Problem besteht in erster Linie in einer Wachstumsschwäche, weit weniger in einer Konjunkturschwäche. Zur Behebung der Wachstumsschwäche sind angebotsseitige Maßnahmen der Wirtschaftspolitik erforderlich, und hier sieht die Bilanz der Bundesregierung bestenfalls durchwachsen aus. Die Unternehmensteuerreform bietet wenigstens einige positive Ansatzpunkte, während die Gesundheitsreform von der Finanzierungsseite her gesehen einen Fehlschlag ersten Ranges darstellt. Im Hinblick auf die dringenden Reformen beim institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt muss der Bundesregierung weitestgehend Untätigkeit attestiert werden. Von einer aktiven Wachstumspolitik kann also nur sehr begrenzt die Rede sein.

Das von der Bundesregierung mittlerweile konkretisierte „Impulsprogramm“ (Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung) trägt wenig zur Belebung der Wachstumskräfte bei. Es handelt sich dabei nicht nur um ein finanziell bescheidenes Programm, welches im Jahre 2006 mit 2,8 Milliarden Euro auf Bundesebene zu Buche schlägt (2007: 5,7 Milliarden, 2008: 6,5 Milliarden), sondern außerdem um einen Strauß diverser, fiskalisch mit Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verbundener Einzelprojekte, wovon am ehesten noch die befristete Anhebung der degressiven Abschreibung für in 2006 und 2007 neu angeschaffte bewegliche Wirtschaftsgüter wachstumsrelevant sein könnte. Allerdings wurden durch dieses Gesetz selektiv neue Begünstigungen geschaffen, die dem Ziel einer Kürzung kostenträchtiger, komplizierter und mit Effizienzverlusten verbundener Ausnahmen im Steuerrecht widersprechen.<sup>1</sup>

### *Lohnzurückhaltung und Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung*

Wenn die Konjunkturbelebung kaum das Verdienst der jetzigen Bundesregierung ist, wem gebühren dann die Meriten?

■ Erstens investieren die Unternehmen seit 2005 wieder kräftiger. In den Jahren 2005 und 2006 legten die Ausrüstungsinvestitionen real um mehr als sechs beziehungsweise sieben Prozent zu, während die Jahre zuvor durch magere, teilweise negative Veränderungsdaten gekennzeichnet waren. Selbst die Bauinvestitionen, die jahrelang rückläufig waren, stiegen im Jahr 2006 mit 3,6 vom Hundert an. Für 2007 rechnet der Sachverständigenrat weiterhin mit positiven, wenn auch leicht abgeschwächten Zuwachsraten bei beiden Investitionskategorien. Die Unternehmen haben ihre Bilanzen in Ordnung gebracht und Kostensenkungsprogramme durchgeführt. Dies ermöglichte vielen Unternehmen, Investitionen aus eigenen Mitteln oder aufgrund einer gestiegenen Bonität zu vergleichsweise günstigen Bedingungen über Fremdkapital zu finanzieren. Die bereits erwähnten temporär verbesserten Abschreibungsbedingungen des „Impulsprogramms“ mögen diese positiven Effekte verstärkt haben.

■ Zweitens kommt ein bescheidenes Verdienst der Tariflohnpolitik der vergangenen Jahre zu. Sie hat in den Jahren 2004 bis 2006 nach neuen Berechnungen des Sachverständigenrates den beschäftigungsneutralen nominalen Verteilungsspielraum für nominale Lohnerhöhungen in Höhe von für diesen Zeitraum zusammengenommen rund fünf vom Hundert nicht ausgeschöpft, sondern ihn um insgesamt rund 1,4 Prozentpunkte unterschritten, weil sich die Tariflohnhebungen der Jahre 2004 bis 2006 auf etwa 3,6 vom Hundert beliefen. Jetzt ernten die Arbeitnehmer die Früchte dieses insgesamt betrachtet moderaten Kurses der Tariflohnpolitik in Form neuer Arbeitsplätze, wobei insbesondere die Zunahme der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter hervorzuheben ist.

Diese erfreuliche Entwicklung sollte die Tariflohnpolitik des Jahres 2007 nicht wieder aufs Spiel setzen, und vor allem sollten sich die Tarifvertragsparteien Ermunterungen der Politik zu kräftigen Lohnanhebungen verbitten. Die Tarifautonomie wurde bisher von ihnen vehement verteidigt, und schierer politischer Populismus stellt nun wirklich das allerletzte Argument für diesbezügliche Eingriffe dar. Vielmehr sollte die Tariflohnpolitik angesichts von rund vier

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2006/07 „Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“, Kasten 18, Wiesbaden.

Millionen Arbeitslosen weiterhin einen beschäftigungsfreundlichen Kurs halten und den branchenspezifisch zu ermittelnden Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen.

Es ist verständlich, wenn Arbeitnehmer an einer hervorragenden Gewinnlage zahlreicher Unternehmen teilhaben wollen. Das spricht indessen dafür, stärker als bisher Gewinnbeteiligungsmodelle in der Tariflohnpolitik ins Blickfeld zu nehmen, denn für die Tariflohnabschlüsse des Jahres 2007 sind die für die Laufzeit des Tarifvertrags erwarteten wirtschaftlichen Gegebenheiten maßgeblich, nicht die des Jahres 2006. Wären Gewinnbeteiligungsmodelle bereits in früheren Jahren mehr zum Einsatz gekommen, würden die Arbeitnehmer jetzt automatisch an den Gewinnsteigerungen partizipieren, gemäß den individuellen Entwicklungen in jedem Unternehmen. Diese Chance wurde seinerzeit vertan, jetzt gerät die Tariflohnpolitik in das Fahrwasser einer Nachschlagdiskussion.

### *Existenzsicherung, aber kein Mindestlohn!*

■ Drittens stellte die Zunahme der Exporte um real über zwölf vom Hundert im Jahr 2006 eine ganz wesentliche Stütze der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung dar. Das sollte man selbst vor dem Hintergrund nicht kleinschreiben, dass ein (wachsender) Teil der hiesigen Exporte aus importierten Vorleistungen besteht. Gewiss: Zum Teil ist das auf Standortvorteile des Auslands im Hinblick auf Lohnkosten und Steuerbelastungen zurückzuführen. Aber: Die Bezeichnung „Basarökonomie“ für die hiesige Exportwirtschaft übertreibt, denn zu einem anderen Teil ist dieses Phänomen der internationalen Integration der Gütermärkte geschuldet.

■ Viertens zeigen sich nun die Wirkungen einiger Gesetze im Rahmen der Reformen auf dem Arbeitsmarkt, namentlich die Einführung des Arbeitslosengelds II und die stärkere Beachtung des „Forderns“ im Vergleich zum „Fördern“. Daran haben die Vorgängerregierung und der Umbau der Bundesagentur für Arbeit ihren Anteil. Auch dieser Weg muss weiter fortgeführt werden, indem die Anreize zur Arbeitsaufnahme bei den Empfängern des Arbeitslosengelds II verstärkt werden. Hilfreich sind in diesem Zusammenhang großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten zum Arbeitslosengeld II auf dem ersten Arbeitsmarkt und eine Regelsatzabsenkung des Arbeitslosengelds II bei Verweigerung einer Arbeitsaufnahme. Die Tarifvertragsparteien bleiben in diesem Zusammenhang aufgefordert, die qualifikatorische Lohnstruktur im Niedriglohnbereich weiter zu spreizen. Dieses Erfordernis mit dem Etikett „Hungerlöhne“ zu diskreditieren, ist schon allein deshalb verfehlt, weil in Deutschland eine Mindesteinkommenssicherung besteht. Und noch einmal: Eine Mindesteinkommenssicherung sollte nicht mit einem Mindestlohn verwechselt werden. Vielmehr gilt: Hände weg von einem Mindestlohn! ■



## Die Sicherung des Aufschwungs erfordert konsequente marktwirtschaftliche Politik

*Dr. Ludolf von Wartenberg/Dr. Hans-Joachim Haß  
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Berlin*

■ Deutschland blickt zum Jahresbeginn 2007 auf ein markantes Wirtschaftswachstum im Vorjahr zurück, das vor einem Jahr von keinem der seriösen Konjunkturprognostiker erwartet worden war. Einen Zuwachs von 2,7 Prozent hat die deutsche Volkswirtschaft seit dem Jahr 2000 nicht mehr erreicht. Getragen von einer boomenden Weltwirtschaft, haben deutsche Unternehmen ihre Chancen auf den Weltmärkten konsequent genutzt. Zum vierten Mal in Folge konnte das Land den Titel eines Exportweltmeisters für sich verbuchen.

Neben der Auslandsnachfrage sprang auch die Binnennachfrage an. Die Ausstattungsinvestitionen entwickelten sich zur zweiten Antriebskraft der Konjunktur, die Bauinvestitionen konnten ihren eine Dekade währenden Niedergang stoppen und erstmals seit Langem wieder einen positiven Wachstumsbeitrag leisten. In der Folge zeigte auch die bis dahin fast schon gewohnheitsmäßig nach unten weisende Arbeitsmarktentwicklung nach oben. Die Arbeitslosigkeit nahm merklich ab, die Beschäftigtenzahlen, auch bei den sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, stiegen an, und wachsende Zahlen offener Stellen verbesserten die Perspektiven am Arbeitsmarkt.

### *Gute Aussichten für 2007*

Hinzu kommt: Auch für das Jahr 2007 sind die wirtschaftlichen Perspektiven gut. Die Weltwirtschaft wird weiter auf hohem, wenngleich leicht ermäßigtem Niveau wachsen, die deutschen Unternehmen sind in ihrer Mehrzahl hervorragend auf den Märkten aufgestellt, das monetäre Investitionsumfeld ist weiterhin gut, Produktion und Auftragseingänge in der Industrie weisen im Trend weiter nach oben. Gleichwohl haben abwärts gerichtete Risiken für die Konjunktur zugenommen. So könnte sich die US-amerikanische Wirtschaft stärker als befürchtet abkühlen, der Euro könnte neue Höhen erklimmen und damit die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exporte beeinträchtigen, Energie- und Rohstoffpreise könnten ihre zuletzt beobachtete Ermäßigung wieder ins Gegenteil verkehren, die endlich am Arbeitsmarkt Wirkung zeigende Lohnmoderation könnte ein jähes Ende finden, Steuer- und Abgabenerhöhungen, allen voran die dreiprozentige Mehrwertsteuererhöhung, könnten Verbraucher und Investoren stärker zurückwerfen als befürchtet.

Die genannten Risiken müssen ins Kalkül gezogen, dürfen jedoch nicht überbewertet werden. Insgesamt bleibt die Konjunktur in Deutschland auch 2007 aufwärts gerichtet. Das Wachstum scheint nachhaltiger zu sein, als noch vor einem Jahr zu erwarten war. Gleichwohl verläuft der Wachstumspfad immer noch zu flach, von einer dauerhaften Erhöhung des Wachstumspotenzials kann noch keine Rede sein.

In die allseitige Freude über das unerwartet hohe Wachstum und die positive Beschäftigungsentwicklung mischt sich jedoch auch Dissonanz über die Frage, welche Triebkräfte und Ursachen hinter dieser Entwicklung stehen. Wem ge-



hört die Anerkennung für den Aufschwung: der Politik oder der Wirtschaft?, lautet eine oft gestellte, nicht nur rhetorische Frage. Vordergründig könnte man – und die Politik scheut sich keineswegs, dies zu tun – die positive Wirtschaftsentwicklung der Reformpolitik der Bundesregierung zuschreiben, wobei wegen der zu beachtenden Wirkungsverzögerungen wohl auch die vorherige Bundesregierung mit ihrer Agenda 2010 mit ins Visier genommen werden muss. Ein Blick auf die Fakten zeigt jedoch, dass dies nicht der Aufschwung dieser und der vorherigen Bundesregierung ist. Zwar wurden der Konjunktur mit den Genshagener Beschlüssen vom Januar 2006 begrenzte fiskalische Impulse gegeben, haben zaghafte Reformansätze am Arbeitsmarkt (Hartz I bis IV), in der Rentenversicherung und im föderalen Staatsaufbau durchaus zu ersten Strukturverbesserungen geführt. Insgesamt jedoch hat die Politik aus den verbesserten Wirtschaftsperspektiven zu wenig Reformkapital geschlagen.

### *Wachstum trotz, nicht wegen der Politik*

Leicht verkürzt, aber keinesfalls zu Unrecht, lässt sich behaupten, das unerwartete Wachstum ist trotz der Politik zustande gekommen. Seine Ursachen und Triebkräfte liegen eindeutig weitgehend außerhalb der Politik. Zu nennen sind die weltwirtschaftliche Nachfrage, vor allem aber die Restrukturierungs- und Konsolidierungsanstrengungen der Unternehmen sowie günstige monetäre Investitionsbedingungen. Auch die mehrjährige Lohnmoderation in Verbindung mit erreichten Fortschritten in der Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen trägt erkennbar erste Früchte.

Es ist nicht übertrieben, festzustellen, die Bundesregierung habe es bislang versäumt, dem Aufschwung durch entschlossenere Reformen Rückenwind zu geben. Auch ist dies nicht als Klage der Wirtschaft misszuverstehen, sondern soll Perspektiven aufzeigen für die wirtschaftspolitische Agenda des Jahres 2007. Es ist noch nicht zu spät, durch nachhaltigere Reformen dazu beizutragen, dass der bemerkenswerte Konjunkturaufschwung gestützt wird und in einen dauerhaft höheren Wachstumspfad einmündet. Gerade im Jahr 2007 hat die Politik hierzu alle Chancen, denn ab dem kommenden Jahr beginnt schon die zweite Hälfte der Legislaturperiode, und erfahrungsgemäß wirft der Wahlkampf immer früher seine unheilvollen Schatten voraus. Denn bei aller Freude über die Konjunktur: Das Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft hat sich noch nicht nachhaltig erhöht. Hierzu reicht die Investitionsbelebung bei Weitem nicht aus. Angesichts der niedrigsten Nettoinvestitionsquote unter den OECD-Ländern sind Zuwächse zwischen fünf und sechs Prozent über zwei oder drei Jahre nicht genug, den Kapitalstock und damit das Wachstumspotenzial substanziell anzuheben. Dies bedeutet: Wesentliche Strukturreformen müssen noch durchgeführt werden. Der Rückenwind der guten Konjunktur muss konsequent genutzt werden; das Reformtempo muss nicht gedrosselt, sondern erhöht werden.

### *Punktuelle Reformen sind nicht genug*

Punktuelle Reformen, wie sie die Politik bisher angepackt hat, werden dem unübersehbar großen strukturellen Reformbedarf in Deutschland nicht gerecht. Dies gilt umso mehr, wenn sie nicht entschlossen und schnell genug umgesetzt werden. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte nicht unrecht, wenn er in seinem letzten Jahresgutachten vom November 2006 die Reformpolitik der Bundesregierung als „Stückwerk statt Konzept“ klassifizierte. Hier ist wohl auch ein Grund dafür

zu sehen, dass die Menschen in Deutschland bislang nicht voll von den Reformnotwendigkeiten überzeugt werden konnten. Nur mit einem in sich konsistenten Konzept, in dem verdeutlicht wird, wie die verschiedenen Maßnahmen ineinander greifen und so kombiniert ihre positive Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung entfalten, kann das Vertrauen der Menschen in die Wirtschaftspolitik und in die Zukunft der deutschen Volkswirtschaft wiedergewonnen werden.

Dabei scheint den politischen Parteien, die die Große Koalition tragen, der Reformbedarf theoretisch bewusst zu sein. Beide großen Volksparteien arbeiten an neuen Grundsatzprogrammen. Nach dem, was bisher über diese programmatischen Arbeiten bekannt wurde, bekennen sich beide Parteien zum Markt, zu Wachstum und Wettbewerb. Ebenso ringen beide Parteien jedoch um das Verhältnis von Sozialstaat und Markt und drücken sich um das notwendige Primat für den Markt herum. Bestrebungen, das Reformtempo zu drosseln, mit vermeintlichen Zumutungen Schluss zu machen und dem sozialen Ausgleichs- und Gerechtigkeitsziel wieder stärkere Beachtung zu schenken, gibt es in beiden politischen Lagern – und nicht zu knapp.

Wenn sich das Parteienspektrum in Deutschland dahin entwickelte, dass beide großen Volksparteien programmatisch eine soziale Schlagseite bekämen, wäre dies aus Sicht der Wirtschaft geradezu fatal. Seit Begründung unseres Wirtschaftssystems der Sozialen Marktwirtschaft durch *Ludwig Erhard* wurde – gegen *Erhards* Intention – die angebliche soziale Komponente immer weiter ausgeweitet, die ökonomische Komponente immer weiter zurückgeschraubt. Die Folgen dieser Scherenentwicklung liegen auf der Hand: Die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft in Bezug auf die Generierung von Wirtschaftswachstum und die Schaffung rentabler Beschäftigungsmöglichkeiten wurden schwer beschädigt, und die sozialen Sicherungssysteme können ihre Versprechen nicht mehr einlösen und haben die Grenze ihrer Finanzierbarkeit bereits überschritten.

Eine Re-Ökonomisierung unserer Gesellschaft ist das Gebot der Stunde, wenn es um die Bewältigung des Strukturwandels geht. Wir haben nicht zu viele marktwirtschaftliche Elemente in unserer Gesellschaft, sondern zu wenige. Verteilungs- und Umverteilungsdenken sind allenthalben wieder auf dem Vormarsch. Dabei muss es doch darum gehen, den verteilbaren Kuchen zunächst einmal so groß wie möglich zu machen. Erst erwirtschaften, dann verteilen, entspricht der ökonomischen und auch sozialen Vernunft. Sozialpolitik muss wieder als integraler Bestandteil einer wertschöpfungsorientierten Wirtschaftspolitik begriffen und das ausufernde Eigenleben, das sie im Laufe der vergangenen Jahrzehnte entwickelt hat, muss aufgegeben werden.

### *Eine Doppelstrategie für erfolgreiche Standortpolitik*

Wirtschaftspolitisch geht es im Kern darum, so viel Wertschöpfung wie möglich am Standort Deutschland (wieder) rentabel zu machen. In welchen Sektoren diese Wertschöpfung erfolgt, ist zweitrangig. Jede wirtschaftliche Aktivität, mit der sich am Markt Einkommen erzielen lässt, sollte willkommen sein. Das Spektrum wird von einfachen Dienstleistungen mit geringen Qualifikationsanforderungen bis hin zu integrierten Problemlösungskonzepten, kombiniert aus technologieintensiven Industriegütern und komplementären industrienahen Dienstleistungen reichen. Standortpolitik, die in diesem Sinne erfolgreich sein will, muss wertschöpfungsorientiert sein.

Standortpolitik darf auch keinem verengten Leitbild anhängen, wie es Begriffe wie Informations-, Wissens- oder Dienstleistungsgesellschaft suggerieren. Ein hoch komplexes und bevölkerungsreiches Land wie Deutschland kann es sich nicht wie kleinere Länder leisten, seine Wirtschaftsstruktur auf einige wenige Bereiche zu konzentrieren. Volkswirtschaftliche Nischenstrategien (bzw. sektorale Spezialisierungsstrategien) sind für die drittgrößte Industrienation und die größte Exportnation der Welt nicht Erfolg versprechend. Der Standort Deutschland muss für die Informations-, Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft attraktiver gemacht werden und für die Industriegesellschaft attraktiv bleiben.

Kosten und Qualität am Standort müssen wieder ins Lot gebracht werden. Nur so kann Deutschland seine Position als einer der führenden Wirtschaftsstandorte halten bzw. zurückgewinnen. In der internationalen Arbeitsteilung wird Deutschland nie mit niedrigen Arbeitskosten und geringen Sozialstandards brillieren. Innovative wissensintensive Produkte und Dienstleistungen, die zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden können, sind der Schlüssel zur Zukunft. Sie sichern uns Wettbewerbsvorteile.

Notwendig ist eine Doppelstrategie: Die erste Strategiesäule nimmt Standortfaktoren ins Visier, bei denen Deutschland in der internationalen Arbeitsteilung komparative Wettbewerbsnachteile hat. Diese müssen konsequent abgebaut werden. Die zweite Strategiesäule fokussiert auf Standortfaktoren, bei denen Deutschland im internationalen Wettbewerb komparative Vorteile hat oder haben könnte. Diese gilt es, konsequent auszubauen und in Wertschöpfungs- und Beschäftigungspotenziale umzusetzen. Beide Säulen markieren zwei Seiten ein und derselben Medaille. Beide Säulen sind für eine erfolgreiche Standortpolitik gleichermaßen wichtig, und beide bedürfen offensiven Handelns.

### *Die Gefahr einer „Neuen Industriepolitik“*

Ordnungspolitisches Fundament einer wertschöpfungsorientierten Wirtschaftspolitik muss eine gestärkte Marktwirtschaft sein. Ob eine solchermaßen marktwirtschaftliche Erneuerung oben auf der politischen Agenda steht, darf allerdings bezweifelt werden. Sorgen bereitet, dass industriepolitische Interventionismen der verschiedensten Couleur wieder hoffähig, um nicht zu sagen staatstragend werden. Nach ihrer Blütezeit in den 70er und frühen 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts steht die Industriepolitik möglicherweise vor einer Renaissance, so dass man durchaus von einer Neuen Industriepolitik sprechen könnte. Die im Adverb „möglicherweise“ enthaltene Unschärfe bezieht sich darauf, dass neuere industriepolitische Ansätze und Bestrebungen in den seltensten Fällen explizit unter der Begrifflichkeit „Industriepolitik“ firmieren.

Aber unabhängig davon, unter welcher Flagge solche Bestrebungen segeln, der marktliche Allokationsmechanismus wird in der Konsequenz stets verzerrt. Im Kern sind derartige Staatsinterventionen mit marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien nicht vereinbar. Dabei geht es in aller Regel nicht um die Korrektur von Marktversagen – obwohl dieses Argument häufig vorgeschoben wird –, sondern zumeist um die Korrektur von politisch unerwünschten Marktergebnissen oder um die Korrektur von Politikversagen. Dieses kann dabei sowohl auf eigenes politisches Handeln in der Vergangenheit – die berüchtigte Interventionsspirale – als auch auf gezielte Staatseingriffe oder marktwidriges Verhalten anderer Staaten zurückzuführen sein.

Das Wiederaufleben industriepolitischer Neigungen hat vielfältige Ursachen und Begründungen, wobei die Intensivierung und Beschleunigung des weltwirtschaftlichen Strukturwandels mit seinen gravierenden Umbrüchen in den Wertschöpfungsketten und den entsprechenden standortpolitischen Rückwirkungen eine prominente Rolle spielen. Globalisierung und Informatisierung haben die Handlungsoptionen der Unternehmen enorm ausgeweitet, die Zahl der an der weltweiten Arbeitsteilung teilnehmenden Akteure hat zugenommen, die Intensität des globalen Wettbewerbs hat sich erhöht. Standortgebundene Produktionsprozesse und Arbeitsplätze sind so unter enormen Anpassungsdruck geraten. Die Anpassungsfähigkeit von Menschen, Unternehmen und ganzen Volkswirtschaften hält diesem Druck allzu oft nicht stand, was dann zuweilen den Ruf nach staatlicher Intervention – nach Industriepolitik – nach sich zieht. Die diesbezüglichen Rufer sind breit verteilt – mal ist es der Staat selbst, mal die betroffenen Arbeitnehmer und ihre institutionellen Vertreter, in anderen Fällen auch die tangierten Unternehmen. Auffällig ist, dass in den seltensten Fällen aus der ökonomischen Wissenschaft heraus der Wunsch nach industriepolitischen Interventionen artikuliert wird.

Ordnungspolitisch ist hier äußerste Wachsamkeit geboten. Ein nachhaltig höherer Wachstumspfad für die deutsche Volkswirtschaft kann nur über eine Stärkung der Marktkräfte und die Nutzung von Marktchancen erreicht werden. Höheres Wachstumspotenzial kann und sollte nicht industriepolitisch herbeigeführt werden. Nicht nur, weil es nicht in ein liberales marktwirtschaftliches Leitbild passt, sondern auch, weil Industriepolitik bislang in aller Regel den Nachweis ihres Erfolgs schuldig geblieben ist. Die zusätzlichen finanziellen und politischen Handlungsspielräume, die der unerwartete Konjunkturaufschwung auch der Wirtschaftspolitik beschert, sollten nicht für neue Staatseingriffe, sondern für eine Verbesserung der Investitionsbedingungen genutzt werden. ■



## Aufschwung? – Eine gewöhnliche Konjunkturphase!

*Claus Matecki  
Bundesvorstand Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)*

■ Nichts ist wirkungsmächtiger als die Realität. Die jüngsten Arbeitsmarktzahlen haben alle notorischen Wachstumspessimisten und Propheten einer untergehenden Arbeitsgesellschaft widerlegt. Seitdem hierzulande die Konjunktur wieder anzieht, entstehen neue Arbeitsplätze. Das Wachstum hat mit geschätzten 2,7 Prozent die Beschäftigungsschwelle weit überschritten. Hunderttausende neuer Jobs sind im vergangenen Jahr hinzugekommen. Daran ändert auch die kreative Buchführung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg herzlich wenig. Die These einer Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung gehört ins ökonomische Märchenland. Das beste Rezept im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist immer noch ein sich selbst tragender Aufschwung.

*Die niederschmetternde Bilanz kontraproduktiver Wirtschaftspolitik*

Und ein richtiger Aufschwung schafft mehr Arbeitsplätze als alle sogenannten Reformen der letzten Jahre zusammen. Mehr Druck auf Arbeitslose und eine

effizientere Vermittlung von Arbeitsplätzen verpufften in den Jahren der Wachstumsschwäche wirkungslos. Die Arbeitsmarktreformen schufen keinen einzigen neuen Arbeitsplatz. Gleiches gilt für niedrigere Unternehmenssteuern und Bürokratieabbau. Die letzte Körperschaftsteuerreform 2001 war ein wachstums- und beschäftigungspolitischer Rohrkrepierer und riss ein zweistelliges Milliardenloch in die öffentlichen Haushalte.

Die Finanzmarktreformen haben die Kurzfrist- und Renditeorientierung unternehmerischen Handelns verschärft. Die Shareholder-Value-Orientierung hat das Einkommen von unten nach oben umverteilt. Höhere Dividenden und Unternehmensgewinne stehen stagnierenden Arbeitseinkommen gegenüber. Diese wirtschaftspolitisch induzierte Umverteilung hat das Wachstum geschwächt.

Kurzum: Dieser Aufschwung hat keine politischen Ursachen. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Angebotsseite unserer Volkswirtschaft. Das 25-Milliarden-Euro-Konjunkturprogramm der rot-schwarzen Bundesregierung entpuppt sich bei näherer Betrachtung als ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Sinnhaftigkeit einzelner Maßnahmen – beispielsweise das Programm zur Energetischen Gebäudesanierung – wird dadurch nicht abgestritten. Der harte Kern der Infrastrukturinvestitionen umfasst aber nicht mehr als sieben Milliarden Euro. Gestreckt auf vier Jahre ist das eine gesamtwirtschaftlich irrelevante Größenordnung. Da können die Multiplikatoreffekte noch so hoch sein.

Weit und breit also kein *Schröder-, Merkel-, Müntefering-* oder *Glos*-Effekt. Was wir jetzt erleben, ist ein ganz normaler Konjunkturzyklus, eine technische Reaktion. Nach fast fünf Jahren wirtschaftlicher Stagnation modernisieren die Unternehmen ihre Produktionsanlagen. Lange Zeit wurden notwendige Ersatzinvestitionen aufgeschoben. An Erweiterungsinvestitionen war aufgrund unausgelasteter Kapazitäten ohnehin nicht zu denken. Nun müssen viele Betriebe investieren, wollen sie nicht an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Und sie können investieren, denn ihre Geldspeicher sind voll. Das Ende des Euro-Höhenfluges und mehr Aufträge für die kriselnde Bauwirtschaft sorgen für zusätzlichen Rückenwind. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen 2006 um mehr als sechs Prozent. Das ist nach Jahren der Stagnation viel, im Vergleich zu früheren Aufschwungphasen allerdings eher bescheiden.

Dass der aktuelle Aufschwung ohne politisches Zutun zustande kam, bedeutet aber nicht, dass die Politik keinen Einfluss mehr auf die Konjunktur hat. Aktuell führen das Finanzministerium und die Europäische Zentralbank den unfreiwilligen Gegenbeweis. Mehrwertsteuererhöhung, Kürzungen bei der Pendlerpauschale und Hartz IV sowie das Drehen an der Zinsschraube bremsen die konjunkturelle Dynamik. Ohne diese Bremswirkungen könnte die deutsche Wirtschaft auch dieses Jahr mit nahezu drei Prozent wachsen, trotz gedämpfter Weltkonjunktur.

### *Aufschwung dank Lohnzurückhaltung?*

Apropos „Väter des Aufschwungs“: Wenn die Wirtschaftspolitik die Konjunktur nicht anschieben konnte, war es dann die „Vernunft“ der Tarifpartner? Kann die jahrelange Lohnzurückhaltung die plötzliche Genesung des deutschen Patienten erklären? Was ist von diesem Erklärungsansatz zu halten?

In den letzten zehn Jahren haben sich die heimischen Reallöhne nicht verändert. Im internationalen Vergleich stiegen nur die österreichischen und japa-

nischen Arbeitseinkommen noch schwächer als die deutschen Löhne und Gehälter. Der international geringe Zuwachs der Lohnstückkosten – das Verhältnis von Arbeitskosten zur Produktivität – hat die deutsche Exportwirtschaft preislich wettbewerbsfähiger gemacht. Allein gegenüber Portugal hat sich der Abstand bei den Lohnstückkosten seit Mitte der 90er Jahre um fast 40 Prozentpunkte erhöht. Gegenüber Spanien und Italien beträgt der Zugewinn zwischen 25 und 30 Prozentpunkte. Die Ausfuhren boomen. Deutschland holt einen Exportweltmeistertitel nach dem anderen. Seit 1995 entstanden in der deutschen Exportwirtschaft 2,4 Millionen neue Arbeitsplätze.

Ernten wir jetzt die Früchte der mageren Jahre? War es nicht doch richtig, in Zeiten der Not den Gürtel enger zu schnallen?

Man muss zugeben: Der außenwirtschaftliche Erfolg ist auch auf Kostensenkungsprogramme zurückzuführen. Ausschlaggebend war jedoch etwas anderes: Die Volkswirtschaften der Hauptabnehmerländer deutscher Ausfuhren sind in den letzten Jahren kräftig gewachsen. Dies gilt sowohl für Asien, Nordamerika als auch für Ost- und mit bedeutenden Ausnahmen Westeuropa. Ohne dieses Wachstum der ausländischen Märkte wäre der Exportboom deutlich geringer ausgefallen. Zudem exportiert die deutsche Wirtschaft vor allem preisunelastische Güter – also Güter, deren Preisänderungen die Nachfrage kaum beeinflussen – sowie kapitalintensive Güter. Auch ohne gebremsten Lohnanstieg hätten die deutschen Ausfuhren kräftig zugelegt. Die Lohnzurückhaltung war also keine notwendige Voraussetzung des Exportbooms.

Der Zugewinn internationaler preislicher Wettbewerbsfähigkeit ist zudem nur kurzfristiger Natur. Konkurrierende ausländische Unternehmen ziehen nach und senken ebenfalls ihre Arbeitskosten. Gegenüber konkurrierenden Währungsräumen führen die steigenden Außenhandelsüberschüsse mittelfristig zu einer Aufwertung der eigenen Währung, auch wenn die neue Gemeinschaftswährung diesen Trend stärker abfedert. Innerhalb der Euro-Zone drücken die Deutschen hingegen Spanier, Italiener und Portugiesen gegen die Wand. Das Ventil einer Abwertung der eigenen Währung gibt es im gemeinsamen Währungsraum nicht mehr. Folglich erhöht die deutsche Lohnschwäche den Druck auf die Lohnabschlüsse dieser Mitgliedstaaten. Mittelfristig droht eine Abwärtsspirale sinkender Löhne und Preise.

Der Lohn hat aber nicht nur eine Kostenseite. Der Lohn ist auch ein wichtiger Nachfragefaktor. Wenn ein Nachfrageausfall infolge von Lohnzurückhaltung verhindert werden soll, dann müssten die Betriebe im Umfang der eingesparten Lohnsumme zeitgleich Neueinstellungen vornehmen. Billigere Arbeit führt jedoch nicht im Selbstlauf zu mehr Beschäftigung. Unsichere Umsatzerwartungen der Betriebe verhindern einen solchen Automatismus. Je größer die Bedeutung des Binnenmarktes, desto stärker sind die negativen konjunkturellen Effekte. Während sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft verbesserte, verschlechterten sich die Absatzperspektiven der Binnenökonomie. Einzelhandel, Handwerk und Bau leiden unter der einkommensgetriebenen Kaufzurückhaltung der heimischen Verbraucher. Ohne die Aussicht auf steigende Einkommen beschränken sich die gering und mittelmäßig verdienenden Konsumenten auf die Güter des täglichen Bedarfs. Da hierzulande jedoch vier von fünf Arbeitsplätzen am Binnenmarkt hängen, löst eine boomende Exportwirtschaft nicht die heimischen Wachstums- und Arbeitsmarktprobleme.

*Was ist zu tun?*

Qualitatives Wirtschaftswachstum ist eine zentrale Voraussetzung zur Lösung unserer Arbeitsmarktkrise. Wir brauchen aber einen vier- bis fünfjährigen Aufschwung, um die Arbeitslosigkeit zumindest zu halbieren; wir brauchen einen Aufschwung, der Wachstum, Ökologie und reguläre Arbeit miteinander verbindet. Die Länge, Breite und Qualität eines Aufschwungs können wirtschaftspolitisch beeinflusst werden. Der aktuelle Aufschwung ist noch nicht selbsttragend. Die Exportabhängigkeit der wirtschaftlichen Belegung führt dazu, dass die Auftriebskräfte störanfällig sind. Darauf kann und muss wirtschaftspolitisch reagiert werden.

Neben einer konjunkturgerechten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank spielt die Finanzpolitik eine zentrale Rolle. Mehr öffentliche Investitionen in Kindertagesstätten, Schulen, Universitäten und das öffentliche Gesundheitswesen stabilisieren die binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte und schließen gleichzeitig elementare Versorgungslücken. Im europäischen Vergleich liegt die deutsche Investitionsquote der öffentlichen Hand weit unter dem Durchschnitt (1,2 Prozent gegenüber 2,5 Prozent).

Des Weiteren brauchen wir bessere Regeln auf den Arbeits- und Finanzmärkten. Mindestlöhne und die Eindämmung prekärer Beschäftigung könnten dafür sorgen, dass der Aufschwung auch bei den Menschen ankommt. Die sozialen Sicherungssysteme werden gestärkt. Auf den Finanzmärkten gilt es, die Langfristorientierung zu stärken. Spekulative Portfolioinvestitionen sollten steuerlich diskriminiert werden. Für die Private-Equity- und Hedge-Fonds-Industrie brauchen wir eine politische Regulierung. Unter dem Strich schützt eine bessere Kapitalmarktregulierung die heimischen Wachstumskräfte vor destabilisierenden Einflüssen.

Schließlich gibt es gute wirtschaftliche Gründe für eine Trendwende in der Lohnentwicklung. Die Stärkung des Massenkonsums belebt den Binnenmarkt. Gleichzeitig mindert eine stärkere Binnenorientierung der deutschen Wirtschaft die Lohn- und Preiskonkurrenz in der Euro-Zone. Kräftige Tariflohnsteigerungen sind hierfür eine wichtige Voraussetzung.

Der Aufschwung kam ohne politische Mitwirkung. Jetzt gilt es, die Gunst der Stunde zu nutzen und die Auftriebskräfte wirtschaftspolitisch zu stärken. ■

## 50 Jahre Erfahrung mit der dynamischen Rente

Auch aus Sicht von *Ludwig Erhard* war die Rentenreform 1957 eine Weichenstellung. Aber führte sie in die richtige Richtung? – „Dynamisierung der Renten“ heißt: Kopplung an Lohnerhöhungen. Lohnerhöhungen werden im Wesentlichen von den Tarifparteien beschlossen. Dabei ist nicht unbedingt die volkswirtschaftliche Rationalität maßgebend, sondern vor allem Gruppeninteresse. Zu hohe Lohnabschlüsse, daran gekoppelte Rentenerhöhungen: Das wäre unweigerlich Inflation, unter der die Rentner besonders leiden. Besser wäre eine Wirtschaftspolitik, die dafür sorgt, dass sich Produktivitätssteigerungen in Preissenkungen niederschlagen. Jeder hätte davon Nutzen, auch die Rentner.

Wie gesagt: 1957 wurde ein Weg beschritten, vor dem *Erhard* gewarnt hat, und es kam zu Problemen. Erst musste die Dynamisierung ausgesetzt, dann mussten neue Finanzquellen angezapft und das Rentenniveau gekürzt werden. „50 Jahre Erfahrung mit der dynamischen Rente“, das ist keine Erfolgsbilanz.

### Die große Rentenreform von 1957

*Dipl.-Verwaltungswirt Manfred Glombik*

In der Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953 hatte Bundeskanzler *Konrad Adenauer* eine umfassende Sozialreform angekündigt und ihre Verwirklichung als vorrangiges innenpolitisches Thema bezeichnet. Die Rentenleistungen waren zwar in den Jahren von 1949 bis 1956 erhöht worden, um sie dem gestiegenen Lohn- und Preisniveau anzugleichen. Aber das waren nur Zwischenlösungen. Zudem hatten sie das Rentenversicherungsrecht unübersichtlich gemacht. Man dachte nun an eine in sich schlüssige „große Rentenreform“.

Bundesarbeitsminister *Anton Storch* (CDU) und die CDU-Sozialausschüsse forderten einen großzügigen Ausbau der Sozialleistungen. In ihrer Kritik werden fünf Missstände der deutschen Rentenversicherung aufgezählt:

- die unzureichende Höhe der Renten,
- die allzu formalistische Auslegung des „Versicherungsprinzips“,
- die Zuschussbedürftigkeit der Rentenversicherung,
- die Durchlöcherung des Versicherungsprinzips mit Elementen der Fürsorge und der Versorgung,
- die mangelnde Abstimmung mit dem Finanzausgleichsgesetz.

#### *Konrad Adenauers Motive*

1955 begannen die Vorarbeiten zu einer Rentenreform, die den Umbau der gesetzlichen Rentenversicherung vorsah, nicht aber das System der Rentenversicherung änderte. *Adenauer* sah sich, als der Regierungsentwurf für eine „große Rentenreform“ beraten wurde, einer „starken Fronde opponierender Minister gegenüber“ und „musste seine Autorität voll ausschöpfen, um dennoch ein positives Mehrheitsvotum zustande zu bringen“.<sup>1</sup> Als einige Minister sich öffentlich über den Regierungsentwurf kritisch äußerten, griff *Adenauer* zu einem Mittel, von dem er in dieser Form nur selten Gebrauch machte: Unter Bezug auf die im Grundgesetz verankerte Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers erklärte er die Regierungsvorlage zur Richtlinie seiner Politik, „was die Minister dem formellen Verbot jeder abweichenden Stellungnahme unterwarf“.

*Adenauer* trat zwar für eine dynamische Rente ein, wollte sich aber nicht unbedingt auf die Lohnbindung der Renten festlegen. Um diesen Punkt zu klären, griff *Adenauer* in die Sachdebatte der 2. Lesung am 16. Januar 1957 ein. Er wandte sich gegen den Vorwurf der SPD, auf äußeren Druck seine Sympathie für die dynamische Rente, wie sie

1 Vgl. Hans Günter Hockerts, Die Rentenreform 1957, in: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlass des 100-jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung, hrsg. von Franz Ruland, Frankfurt am Main 1990, Seiten 93–104.



## Die Position von Ludwig Erhard

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren zahlreiche Maßnahmen nötig, um die Rentenleistungen auf angemessener Höhe zu halten:

- Das „Sozialversicherungsanpassungsgesetz“ vom 17. Juni 1949 setzte die vom Wirtschaftsrat begonnene Entwicklung nach der Wirtschafts- und Währungsreform – Anpassung des Leistungsrechts an das veränderte Lohn- und Preisgefüge – fort.

- Weitere Leistungsverbesserungen brachten insbesondere das „Rentenzulagen-“ und das „Teuerungszulagengesetz“ (1951) sowie das „Grundbetragserhöhungsgesetz“ und das „Renten-Mehrbetrags-Gesetz“ (1954).

Für *Ludwig Erhard* war in der Debatte über ein neues Rentenrecht ausschlaggebend, „dass der Staat die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Selbstvorsorge nicht beeinträchtigt, wozu vor allem die Stabilhaltung der Währung gehört, und dass darüber hinaus die eigenverantwortliche und individuelle Altersvorsorge durch geeignete Maßnahmen so weit wie möglich gefördert wird“.<sup>1</sup>

Die auf den Bruttolohn bezogene Dynamisierung hielt *Erhard* für falsch: „Das entscheidende Moment ist, dass sich die Rente selbst mit der Verschiebung der volkswirtschaftlichen Daten mehr oder minder automatisch verändern soll. Dieser ‚beweglichen‘ Rente liegt der der Marktwirtschaft innewohnende Gedanke einer ständigen Produktivitätssteigerung zugrunde; sie geht von der Erfahrung aus, dass sich die Produktivitätssteigerung weniger in Preissenkungen als vornehmlich in Nominalloohnerhöhungen niederschlägt. Eine so strukturierte lohnbezogene Produktivitätsrente ist jedoch konjunktur- und währungspolitisch nur so lange ungefährlich, als von den Lohnbewegungen selbst keine währungs- und konjunkturpolitischen Störungen ausgehen.“<sup>2</sup> Maßstab für künftige Erhöhungen der gesetzlichen Renten sollte aus *Erhards* Sicht also erstens der „echte Produktivitätszuwachs der Volkswirtschaft“ und zweitens eine Anpassung sein, die die Geldwertstabilität nicht gefährdet.

*Erhards* Überlegungen gingen über technische Fragen hinaus. Er wies während der Debatte über die „große Rentenreform“ 1956 darauf hin, dass sich die wirtschaftlichen Formen und Prinzipien seit 1949 gewandelt hätten, die gesellschaftspolitische Struktur eine völlig andere geworden sei: „Den ‚Proletarier‘, der nicht für sein Alter hat sorgen können und den deshalb der Staat verantwortlich schützen musste, gibt es heute nicht mehr.“ Er kritisierte, dass trotz stark verbesserter Lebensbedingungen und -perspektiven das Verlangen nach sozialer Sicherheit zugenommen habe und der Wille und der Mut zur individuellen Verantwortung immer mehr verkümmere. Schuld daran habe vor allem der Staat; er fördere diese Mentalität, wenn er eine patriarchalische Daseinsvorsorge verfolge: „Das unverzichtbare Gefühl und Bewusstsein der Eigenverantwortung und der Selbstvorsorge sollte nicht durch eine übersteigerte Vollversorgung zerstört werden.“

*Erhard* hat das Konzept einer umlagefinanzierten Rente nicht abgelehnt. Er sah realistisch, dass infolge von Inflationen, Kriegsschäden, Vertreibung und Währungsreform die Alterssicherung nicht allein über den individuellen Aufbau eines Kapitalstocks gelingen kann. Aber die notwendige, nur zeitbedingte Rücksichtnahme auf die gegebene Lage darf nicht dazu führen, dass sich über eine staatliche Sozialversicherung „immer größere kollektive Machtgebilde auf dem Kapitalmarkt bilden“. ■

*Andreas Schirmer*

<sup>1</sup> Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Ministerausschuss für die Sozialreform 1955–1960, Seite 257.

<sup>2</sup> Ludwig Erhard, Wohlstand für alle, 8. Auflage, Düsseldorf 1964, Seite 258.

Professor *Wilfried Schreiber*<sup>2</sup> entwickelt habe, aufgegeben zu haben. Gegen den *Schreiber*-Vorschlag habe es im Kabinett gewichtige Bedenken gegeben, und die seien mit der „Produktivitätsrente“, wie sie der Regierungsvorschlag enthalte, ausgeräumt worden.

Der Bundeskanzler hielt daran fest, dass der Wert der Beiträge, die der Versicherte während seines Arbeitslebens gezahlt hatte, bei der Rentenfestsetzung auf das aktuelle Lohnniveau hochgerechnet werden müsse. Bei der laufenden Anpassung während der Jahre des Rentenbezuges war er bereit, von dem ursprünglichen Ziel der Koppelung an die Lohnentwicklung abzugehen; aber er bestand darauf, dass nicht das preisbereinigte, sondern das nominale Sozialprodukt zum Anpassungsmaßstab genommen werde, damit Preissteigerungen Berücksichtigung finden.

Bei den anschließenden Beratungen wurden trotz heftigen Ringens nur noch Details verändert. Das Zentralstück der Reform – die Lohnkoppelung bei der Erstfestsetzung der Rente – blieb erhalten. Der Deutsche Bundestag verabschiedete nach 15-stündiger Debatte in der Nacht zum 22. Januar 1957 die Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze. Die Bestrebungen zur Vereinheitlichung und Neu-

2 Zu Schreibers Hörern an der Universität zu Köln gehörte auch Paul Adenauer, Sohn des damaligen Bundeskanzlers. Er berichtete seinem Vater über Schreibers Ideen.

ordnung der sozialen Leistungen fanden damit ihren vorläufigen Abschluss.

### *Kurz- und langfristige Konsequenzen*

Die Bundesregierung hatte dafür gesorgt, dass das Gesetz rückwirkend zum 1. Januar 1957 in Kraft tritt. Die umfangreichen Nachzahlungen zusammen mit der regulären Erhöhung wurden von Mai 1957 an ausgezahlt. Die Versichertenrenten stiegen bei der Arbeiterrentenversicherung um durchschnittlich 65 Prozent, bei der Angestelltenversicherung sogar um 72 Prozent. Das war ein gezieltes Wahlgeschenk für die Bundestagswahlen am 15. September 1957.

Der Übergang von der statischen zur dynamischen Leistungsrente – später hieß sie Produktivitätsrente – war Gesetz geworden. Der neue Grundsatz der Produktivitätsrente berücksichtigt, dass die Rentner, genau wie die noch Arbeitenden, an der Entwicklung des Sozialprodukts beteiligt werden und eine Rentnerhöhung dann gerechtfertigt ist, wenn die Wirtschaft eine entsprechende Produktivitätssteigerung verzeichnet. Damit wird dem Rentner der Lebensstandard erhalten, den er sich während seines Berufslebens erarbeitet hatte. Die Rente war nicht mehr nur ein Zuschuss zum Lebensunterhalt. ■

## Die Prinzipien von 1957 sind noch immer tragfähig

*Prof. Dr. Winfried Schmähl  
Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen*

Mit der im Januar 1957 beschlossenen Rentenreform erfolgte eine grundlegende Weichenstellung in der deutschen Alterssicherungspolitik: Die Sozialversicherungsrente sollte nicht länger ein Zubrot im Alter und bei Invalidität sein, sondern Lohnersatz werden.

Dieser konzeptionelle Wandel – der einvernehmlich von CDU/CSU und SPD beschlossen wurde – drückte sich 1957 nicht nur in einer beträchtlichen Erhöhung der Rentenzahlungen aus (um rund 65 Prozent bei Arbeiterrenten und rund 72 Prozent bei Angestelltenrenten), sondern vor allem in einer neuen Rentenberechnungsformel. Bis dahin basierten die individuellen Rentenzahlungen auf

einem einheitlichen Grundbetrag und einem Steigerungsbetrag. Der Steigerungsbetrag berücksichtigte zwar Versicherungsdauer und Lohnhöhe, beruhte jedoch auf den absoluten Beträgen der früher erzielten Nominallöhne und spiegelte folglich zwischenzeitlich eingetretene Lohnsteigerungen nicht wider. Das führte teilweise zu so niedrigen Rentenzahlungen, dass Altersarmut eintrat und Fürsorgeleistungen oder Unterstützungen der Familien erforderlich wurden.

Dieser Zustand wurde als höchst unbefriedigend angesehen. Zudem war während der Rentenlaufzeit keine regelmäßige Anpassung des Rentenzahlungsbetrags vorgesehen, sei es an Inflationsraten oder

Realeinkommenssteigerungen. Damit verloren die Renten an Kaufkraft und blieben während des Rentenbezugs immer weiter hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurück. In der Nachkriegszeit erfolgten zwar einige Ad-hoc-Erhöhungen der Renten, die Grundprobleme wurden dadurch jedoch nicht gelöst. Und da die Erhöhungen weitgehend einheitlich waren, wurde die ohnehin schon stark ausgeprägte interpersonelle Umverteilungswirkung des Rentensystems noch verstärkt.

### *Zweck der neuen Rentenformel*

Die neue, 1957 eingeführte Rentenformel sah vor, dass die Renten allein auf einem lohnbezogenen Steigerungsbetrag beruhen. Dieser basierte aber nicht mehr auf der absoluten Höhe früherer Lohnzahlungen, sondern auf der im Durchschnitt des Erwerbslebens erreichten relativen Höhe des individuellen Lohnes (das heißt der Relation der individuellen Bruttolöhne in den einzelnen Jahren der Erwerbstätigkeit zum jeweiligen durchschnittlichen Bruttolohn aller Versicherten). Zugleich wurde der Rentenberechnung ein gegenwartsnahes Lohnniveau zugrunde gelegt und eine regelmäßige, an der Lohnentwicklung orientierte Anpassung der Renten während der Rentenlaufzeit eingeführt. Insgesamt wurde in der Rentenversicherung die interpersonelle Umverteilungsfunktion deutlich reduziert. Es erfolgte eine Orientierung am Vorsorgekonzept, bei dem die individuellen Beitragszahlungen einen Preis für die erworbenen Rentenansprüche darstellen.

Die neue Konzeption für die gesetzliche Rentenversicherung sah auch eine – wenngleich noch nicht vollständige – Abkehr von der Kapitalfundierung vor, wie dies bei Privatversicherungen allein schon aus finanzierungstechnischen Gründen geboten ist. Es waren allerdings nicht allein die Erfahrungen mit den Vermögensverlusten nach Weltkriegen, Inflationen und Weltwirtschaftskrise, die eine Abkehr vom Konzept der Kapitalfundierung in der gesetzlichen Rentenversicherung nahelegten, sondern vor allem auch, dass die spürbare Anhebung der allgemein als unzulänglich angesehenen Renten nicht gleichzeitig mit einem erheblichen Vermögensaufbau in der Rentenversicherung finanziert werden konnte (waren doch nach dem Zweiten Weltkrieg die Reserven der Rentenversicherung weithin entwertet). Gewählt wurde zunächst ein sogenanntes „Abschnittsdeckungsverfahren“, bei dem für einen Zeitraum von zehn Jahren ein konstanter Bei-

tragssatz so festgelegt wurde, dass am Ende des Deckungsabschnitts ein Vermögensbestand in Höhe einer Jahresausgabe der Rentenversicherung vorhanden sein sollte. Erst 1969 ging man dann vollständig zum Umlageverfahren über – mit einer dann nur noch auf drei Monatsausgaben begrenzten Reserve.

### *Unbegründete Befürchtungen*

Vor allem die Rentendynamisierung war umstritten, auch innerhalb der Bundesregierung. So versuchten Bundesfinanzminister *Fritz Schäffer* und Bundeswirtschaftsminister *Ludwig Erhard*, den Regierungsentwurf auch dann noch tiefgreifend zu verändern, als er bereits im Parlament eingebracht war, sodass sich Bundeskanzler *Konrad Adenauer* gezwungen sah, die Grundsätze der Regierungsvorlage zu Richtlinien der Politik zu erklären. Nicht nur die beiden Bundesminister, sondern auch Zentralbank, Versicherungen und viele Wissenschaftler warnten vor schwerwiegenden negativen ökonomischen Folgen der „dynamischen Rente“ und vor dem Verzicht auf Kapitalfundierung der gesetzlichen Rente. So wurden vor allem ein Inflationsschub, ein Erlahmen der Ersparnisbildung und negative Folgen für die Versicherungswirtschaft befürchtet. Doch all diese Befürchtungen bewahrheiteten sich nach der Rentenreform nicht.

Vielmehr hat die neue Rentenkonzeption mit ihrer Erhöhung des Leistungsniveaus und der Rentenanpassung an die Lohnentwicklung im Zeitablauf maßgeblich dazu beigetragen, dass Altersarmut in der Bundesrepublik an Bedeutung verlor und ein relativ enger Bezug zwischen der Höhe der Vorleistungen – also dem in einem Jahr gezahlten Beitrag – und der Höhe der damit erworbenen Renten-Gegenleistung realisiert wurde. Damit stellten für den Einzelnen auch die Beitragszahlungen an die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung ein Element der Eigenvorsorge dar. Dies wiederum trug mit dazu bei, dass steigende Rentenversicherungsbeiträge nicht zur Begründung von Lohnforderungen dienten.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Umlagefinanzierung im Prozess der Wiedervereinigung die sofortige Integration von Rentnern und Versicherten aus der DDR ermöglichte. Bei Kapitalfundierung hätte es Jahrzehnte gedauert, bis im Ostteil der Bundesrepublik ähnliche Renten wie im Westteil hätten gezahlt werden können. Dass dies nur bei Umlagefinanzierung möglich sein würde, wurde anlässlich der Reform von 1957 mit Blick auf

die erhoffte Wiedervereinigung durchaus als Vorteil des Umlageverfahrens betont (so unter anderem vom Nestor der katholischen Soziallehre, Oswald von Nell-Breuning).

### *Demontage der „Jahrhundertreform“ seit 2001*

Dass es im Zeitablauf zu steigender Abgabenbelastung aufgrund des steigenden Anteils Älterer an der Bevölkerung kommen würde, war Mitte der fünfziger Jahre im Prinzip unumstritten. Allerdings gab es über das erwartete Ausmaß unterschiedliche Auffassungen.

In den Diskussionen über die Bezahlbarkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung wird oft behauptet, das Umlagesystem sei „fehlkonstruiert“, der Reform von 1957 läge ein „Jahrhundertirrtum“ zugrunde. Zwei Sachverhalte bleiben dabei unberücksichtigt:

■ In einer alternden Bevölkerung wird Alterssicherung teurer, ob sie nun umlagefinanziert oder kapitalfundiert ist.

■ Ein maßgeblicher Grund für die Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung sind politische Eingriffe in das System, oft außerordentlich kurzfristiger Art, aber mit weitreichenden Folgen. Zu erinnern ist beispielsweise an die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Rentenversicherung, an die Fehlfinanzierung mancher Ausgaben durch lohnbezogene Beiträge statt aus dem Steuerauf-

kommen oder auch an die inzwischen fast auf Null geschrumpfte Liquiditätsreserve. Allzu oft mangelte es an konzeptionsgerechten und langfristig orientierten politischen Entscheidungen, die das System nicht überfordern.

Das hat mit dazu beigetragen, dass das Vertrauen der Bürger in die gesetzliche Rentenversicherung geschrumpft ist. Die politisch eingeleitete Demontage der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Entscheidungen seit 2001 wird das System nachhaltig verändern, wenn kein Kurswechsel erfolgt: Die gesetzliche Rentenversicherung wird ihre Funktion als Lohnersatz verlieren, da selbst bei längerer Versicherungsdauer die Rente vielfach unter die Schwelle einer armutsvermeidenden, bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe sinkt. Ein zu einer „Basisrente“ geschrumpftes System würde wieder stärker zu einem Umverteilungsinstrument. Für viele Versicherte wächst künftig die Gefahr der Altersarmut, und die Einkommensverteilung im Alter wird zunehmend ungleich werden. In all dem liegt gesellschaftspolitischer Sprengstoff.

Ein Rückbesinnen auf die Grundgedanken des Reformgesetzes von 1957 könnte fünfzig Jahre später dazu beitragen, eine Strategie für die künftige Alterssicherungspolitik in Deutschland zu entwickeln, die in ihren Wirkungen ausgewogener wäre als die in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen, die nicht zu einer reformierten, sondern zu einer deformierten Rentenversicherung führen. Damit könnten die 1957 getroffenen konzeptionellen Entscheidungen tatsächlich als „Jahrhundertreform“ bezeichnet werden. ■

## Die dynamische Rente stand von Anbeginn auf tönernen Füßen

*Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Oberender  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität Bayreuth*

Der Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung ist eine Herausforderung für alle Industriestaaten. Die vordergründige Diskussion stellt die Aufrechterhaltung des Solidargedankens in den Mittelpunkt. Das wichtigere Problem ist jedoch die nachhaltige Finanzierung einer sozialen Sicherung, die keine Generation überstrapaziert.

Der Rentnerquotient, das heißt das Verhältnis der Zahl der Rentenempfänger und der Zahl der bei-

tragszahlenden Versicherten, wird ansteigen. Im Jahr 1997 betrug er 42, im Jahr 2050 wird er einen Wert von 82 haben. Das bedeutet, dass im Jahr 2050 auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 60 Jahren 82 Personen im Alter unter 20 oder über 60 Jahren entfallen.<sup>1</sup> Im Jahr 1997 waren es

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausbeurteilung, Wiesbaden 2004, Presseexemplar, Seiten 17 ff.

nur 42 Personen. Ursachen für diese Entwicklung sind der Rückgang der Geburten pro gebärfähiger Frau und die Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung pro Alterskohorte.

### *Ein problemadäquater Systemvergleich*

Welches System ist besser geeignet, um auf eine solche Entwicklung zu reagieren – ein umlagefinanziertes oder ein kapitalgedecktes? Grundsätzlich bindet jedes Alterssicherungssystem finanzielle Mittel, die in der Konsumphase nicht zur Verfügung stehen und für die Rentenphase aufgespart werden müssen. Es lässt sich schlussfolgern, dass jenes Verfahren effizienter ist, dem es gelingt, bei gleicher Ausgabenhöhe im Rentenfall mit geringeren Beiträgen auszukommen.

Ein Umlageverfahren ist zunächst genauso effizient wie ein kapitalgedecktes System, wenn das Produkt aus Wachstum der Beitragszahler und Wachstum der beitragspflichtigen Einkommen mindestens der Kapitalrendite des Kapitaldeckungsverfahrens entspricht. In postindustrialisierten Ländern liegt das Produkt in der Regel unter der Kapitalmarktrendite. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass es langfristig deutlich weniger Erwerbstätige geben wird, die das von allen nachgefragte, langfristig zudem höhere Konsumniveau produzieren müssen. Dies impliziert, dass entweder mehr aus dem Ausland importiert werden oder die Kapitalintensität steigen muss, das

heißt die fehlenden Erwerbspersonen werden durch Realkapital ersetzt werden müssen.

*Friedrich Breyer* weist in einer Untersuchung darauf hin, dass das Interesse der Menschen an einer höheren Lebenserwartung nicht unabhängig ist von den Leistungen der sozialen Sicherungssysteme. Mit anderen Worten: Es findet eine Abwägung zwischen Lebensdauer und Konsum statt.<sup>2</sup> Beim Umlageverfahren einer gesetzlichen Versicherung wird das deutlich. Diejenigen Menschen, die den größten Teil der Leistungsansprüche noch vor sich und den Hauptteil der Beitragszahlungen bereits hinter sich haben, sind an der Ausweitung der Leistungen interessiert.

Das legt nahe, die Frage der „Haftung“ im Sinne von *Walter Eucken* neu zu definieren. Das Umlageverfahren ist gerade deswegen ordnungspolitisch problematisch, weil es der Illusion Vorschub leistet, der einzelne Mensch könne seine Lebensdauer im Anschluss an die Erwerbstätigkeit ausdehnen, ohne die damit verbundenen Kosten adäquat zu berücksichtigen. Für eine gerechte Belastung der Generationen muss geklärt sein, wer die wachsenden Ausgaben bei längerer Restlebensdauer der Menschen tragen kann. Die Einführung der dynamischen Rente war daher von Beginn an ein Sicherungsversprechen auf tönernen Füßen. ■

2 Vgl. Friedrich Breyer, Auf Leben und Tod – steigende Lebenserwartung und Sozialversicherung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 5. Jahrgang (2004), Heft 2, Seiten 227–241.

## Der Generationenvertrag braucht Wachstum und Vollbeschäftigung

*Prof. Dr. Gerd Hardach*  
Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Phillips-Universität Marburg

Die Rentenreform von 1957, mit der die regelmäßige Anpassung der Renten an die Lohn- und Gehaltsentwicklung eingeführt wurde, galt als ein wichtiger Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft. Sie überwand das Problem der Altersarmut und ermöglichte der älteren Generation, am wirtschaftlichen Wachstum teilzunehmen. Die Komponenten des neuen Rentenmodells waren die allgemeine Niveauanpassung, die Differenzierung der individuellen Renten nach der Erwerbsbiographie und die staatliche Garantie. Die Renten wurden durch ein Umlageverfahren finanziert; eine Kapi-

### Literaturhinweis

Gerd Hardach, Der Generationenvertrag. Lebenslauf und Lebenseinkommen in Deutschland in zwei Jahrhunderten, Duncker & Humblot, Berlin 2006.

taldeckung war nicht vorgesehen. Aber das war nicht neu. Die öffentliche Rentenversicherung beruhte seit ihrem Beginn 1891 immer auf einer Umlagefinanzierung.

*Finanzierungsprobleme durch Wachstumschwäche und Arbeitslosigkeit*

Das neue Rentenmodell wurde zunächst durch die Zunahme der Bevölkerung und durch das wirtschaftliche Wachstum gestützt. Der gemeinsame Beitrag von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Rentenversicherung, der bei der Reform auf 14 Prozent der Löhne und Gehälter festgesetzt wurde, blieb zehn Jahre stabil. Seit Mitte der sechziger Jahre änderten sich die demographischen Bedingungen des sogenannten Generationenvertrages. Die Geburtenrate ging zurück, während die Lebenserwartung weiter anstieg. Der Anteil der älteren Generation an der Gesellschaft nahm zu. 1957 waren 11 Prozent der westdeutschen Bevölkerung 65 Jahre alt oder älter, 2005 war der Anteil im vereinten Deutschland auf 19 Prozent gestiegen. Das Gesamtvolumen der intergenerativen Umverteilung ist durch den demographischen Wandel aber nicht gestiegen, da als Folge des Geburtenrückgangs weniger Kinder und Jugendliche zu unterstützen waren. Der Anteil der Jugendgeneration bis zum Alter von 19 Jahren an der Bevölkerung ging von 1957 bis 2005 von 30 auf 20 Prozent zurück.<sup>1</sup>

Die Probleme wurden größer, als sich seit Mitte der siebziger Jahre die wirtschaftlichen Grundlagen der öffentlichen Rentenversicherung änderten. Die Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums führte zu steigender Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktkrise verwehrte einem erheblichen Teil der mittleren Generation, am Erwerbsleben teilzunehmen und einen Beitrag zur Stabilität der Rentenversicherung zu leisten. Von Mitte der siebziger Jahre bis zum Ende der alten Bundesrepublik Deutschland stagnierte die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Im vereinten Deutschland ging die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 1992 bis 2005 um drei Millionen Personen zurück.<sup>2</sup> Damit wurde eine Negativspirale in Gang gesetzt. Der steigende Beitragssatz zur Rentenversicherung trieb die Lohnnebenkosten in die Höhe und galt damit als einer der Gründe für die Arbeitsmarktkrise, die zur Erosion der finanziellen Grundlagen der Rentenversicherung führte.

1 Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2006, Seite 194.

2 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2006, Seite 88.

*Nachhaltige Stabilisierung nur durch erfolgreiche Beschäftigungspolitik*

Da das Problem nicht so sehr im Gesamtvolumen der intergenerativen Umverteilung liegt, sondern in der Belastung der Erwerbseinkommen, kann eine Differenzierung der Alterseinkommen zur Stabilität der Rentenversicherung beitragen. Dies wird mit den Rentenreformen von 2004 bis 2007 angestrebt. Der Beitragsanstieg soll durch eine Reduzierung des Rentenniveaus gebremst werden. Nachdem der Beitragssatz in den neunziger Jahren zeitweilig knapp über die politisch sensible Zwanzig-Prozent-Schwelle gestiegen war, konnte er wieder auf 19,5 Prozent zurückgeführt werden. Um einen Rückfall in die Altersarmut früherer Zeiten zu vermeiden, werden die betriebliche Altersversorgung und die individuelle Vermögensbildung als Optionen der Altersvorsorge gefördert. So wie in der Geschichte von den Bremer Stadtmusikanten der Esel, der Hund, die Katze und der Hahn kooperieren, um die Altersnot zu überwinden, kann man sich vorstellen, dass sich öffentliche Transferleistungen, Betriebsrenten, Vermögenseinkommen und nicht zuletzt familiäre Transferleistungen, die vor allem im Pflegeaufwand für die ältere Generation bestehen, zu einem tragfähigen Alterseinkommen verbinden.

Eine nachhaltige Stabilisierung der öffentlichen Rentenversicherung, wie auch der sozialen Sicherungssysteme insgesamt, kann nicht durch Einsparungen, sondern nur durch eine Überwindung der Arbeitsmarktkrise erreicht werden. Wenn es gelingt, die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit zu reduzieren, wird die Basis der öffentlichen Rentenversicherung dauerhaft gestärkt.<sup>3</sup>

In einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland kann man einer Stagnation der Bevölkerung auch positive Aspekte abgewinnen. Stetiges Wachstum der Bevölkerung ist jedenfalls schwer vorstellbar. Wichtig für die wirtschaftliche und soziale Stabilität ist aber, dass der Übergang vom Bevölkerungswachstum zur demographischen Stagnation nicht als Absturz, sondern als sanfte Landung erfolgt. Deshalb ist ein Ausbau der Familienförderung notwendig, um die Attraktivität der Familie als Lebensform zu erhöhen. Zur Familienförderung gehört nicht nur die finanzielle Entlastung der Familien, sondern auch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Be-

3 Vgl. Carl-Ludwig Holtfreich, Wo sind die Jobs? Eine Streitschrift für mehr Arbeit, München 2007.

ruf durch familien- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Die langfristige Stabilisierung der öffentlichen Rentenversicherung ist auch in einer Zeit demographischen Wandels möglich, aber sie erfordert eine Verständigung über die Ziele, die angestrebt

sowie die Instrumente, die angewandt werden sollen: „Wer den Hafen nicht kennt, dem weht kein günstiger Wind.“<sup>4</sup> ■

4 „Ignoranti, quem portum petat, nullus suus ventus est.“ L. Annaeus Seneca, Ad Lucilium. Epistulae morales (62–65), Philosophische Schriften 4, Darmstadt 1984, Seite 21.

## Zahlreiche Korrekturen und Anpassungen, aber keine systematische Lösung

*Dipl.-Volkswirtin Vera Bünningel/Prof. Dr. Johann Eekhoff  
Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung, Köln/Wirtschaftspolitisches Seminar an der Universität zu Köln*

Bevor es die gesetzliche Rentenversicherung gab, beruhte die Altersvorsorge im Kern auf einem familienbezogenen Umlageverfahren. Die Erwerbstätigen versorgten ihre eigenen Eltern, und sie zogen Kinder auf, von denen sie eine Versorgung im Alter erwarten durften. In einem solchen System gibt es eine breite Spanne von hohem Wohlstand bis zu bitterer Armut im Alter, je nachdem ob die eigenen Kinder gesund und beruflich erfolgreich oder von Krankheiten, Unfällen und Arbeitslosigkeit betroffen sind. Deshalb ist es zweckmäßig, auch im Umlageverfahren in eine Versicherung einzutreten, in der sich die Risiken bezüglich der Leistungsfähigkeit der Kinder ausgleichen.

Eine stabile und funktionsfähige Rentenversicherung im Umlageverfahren muss aber einige Bedingungen erfüllen, die im jetzigen Rentensystem nicht oder nur unzureichend gegeben sind. Renten können nur gezahlt werden, wenn es Erwerbstätige gibt, die Beiträge in das System einzahlen, das heißt wenn die Rentner Kinder groß gezogen haben. Ohne Kinder bricht das System zusammen. Deshalb heißt eine schlichte Bedingung: Rentenansprüche können im Umlageverfahren nur entsprechend der Kinderzahl erworben werden. Kinderlose Rentner können nur Renten beziehen, soweit sie sich an den Kosten der Kindererziehung beteiligen.

### *Problem Nr. 1: Weniger Kinder*

Im bestehenden System werden Rentenansprüche jedoch vorrangig danach bemessen, ob und wie viel der betreffende Rentner während seines Erwerbslebens für die damalige Rentnergeneration eingezahlt hat. Die Beiträge sind jedoch nur die

Gegenleistung für die Erziehungs- und Ausbildungsleistung der Eltern. Für die eigene Rente wird damit noch nichts getan. Analog zum familienbezogenen Umlageverfahren kommen jeder Erwerbstätigengeneration weiterhin zwei Aufgaben zu: die Versorgung der Elterngeneration, von der sie großgezogen worden ist, durch Beiträge, und die Erziehung der Kinder, von denen sie später Beitragszahlungen für ihre eigene Versorgung im Alter erwarten.

Seit einigen Jahren steigen die Rentenansprüche zwar auch aufgrund von Kindererziehungszeiten, allerdings in recht geringem Umfang. Die aufgrund von Beiträgen erworbenen Rentenansprüche dominieren nach wie vor. Der 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor senkt zwar die Rentenansprüche in dem Maße, in dem die Anzahl der Erwerbstätigen in Relation zu den Rentnern zurückgeht, aber davon sind Rentner, die Kinder großgezogen haben, in gleicher Weise betroffen wie kinderlose Rentner. Nach den Funktionsbedingungen des Umlagesystems müssten Eltern mit zwei und mehr Kindern dagegen von einer Rentenkürzung aufgrund einer geringen durchschnittlichen Geburtenrate verschont bleiben.

Das demographische Problem, das sich aus der niedrigen Geburtenrate ergibt, kann sachgerecht gelöst werden, indem die Rentenansprüche wesentlich stärker an die Kindererziehung geknüpft und Personen ohne Kinder oder mit nur einem Kind darauf verwiesen werden, kapitalgedeckte Vorsorge zu treffen. Dabei handelt es sich keineswegs um eine Begünstigung von Eltern oder gar „Bestrafung“ Kinderloser. Wer – freiwillig oder unfreiwillig – keine Ausgaben für die Erziehung eigener Kinder trägt, hat größere zeitliche und finan-

zielle Spielräume als Kindererziehende, kapitalgedeckt vorzusorgen.

### *Problem Nr. 2: Längere Lebenserwartung*

Ein zweites Problem ergibt sich für die gesetzliche Rentenversicherung aus der zunehmenden Lebenserwartung, wenn die Regelaltersgrenze nicht darauf reagieren kann. Die Regelaltersgrenze liegt seit Jahrzehnten bei 65 Jahren, obwohl die Lebenserwartung kräftig gestiegen ist. In den letzten 40 Jahren hat sich die Rentenbezugsdauer daher um gut sieben Jahre auf 17,2 Jahre verlängert. Das entspricht einer Rentenerhöhung um mehr als sieben Prozent unabhängig von anderen Einflussfaktoren.

Diese Automatik von längerer Lebensdauer und höherer Rente ist eine der Ursachen für die Erhöhung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung. Verschärft wurde der Bedarf an Beiträgen durch die Frühverrentung und die geförderte Altersteilzeitarbeit, sodass das tatsächliche Rentenzugangsalter zeitweise unter 60 Jahre gesunken ist. Seitdem die Regelaltersgrenze für einige Gruppen schrittweise der allgemeinen Grenze von 65 angenähert wird und die massive Frühverrentung eingeschränkt wurde, ist das Rentenzugangsalter inzwischen wieder auf knapp 61 Jahre gestiegen.

Nichts spricht dafür, hinzugewonnene Lebensjahre nur zur Rentenbezugsdauer hinzuzurechnen.<sup>1</sup> Sollen die Beitragssätze nicht aufgrund zunehmender Lebenserwartung steigen, muss die Relation von Rentenbezugsdauer zu Erwerbsphase etwa gleich bleiben: Nimmt die Lebenserwartung um ein Jahr zu, kann die Rentenbezugsdauer um knapp vier Monate verlängert werden. Das bedeutet, dass die Erwerbsphase um gut acht Monate verlängert werden muss. Das Bundeskabinett hat am 14. März 2007 einem Gesetzentwurf zugestimmt, mit dem die Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre angehoben werden soll. Damit wird die Entwicklung der Vergangenheit nur zu einem geringen Teil korrigiert. Außerdem verteilen sich die kleinen Anpassungsschritte über den Zeitraum bis zum Jahre 2029. Bis dahin dürfte die Lebenserwartung wieder um fast drei Jahre höher liegen. Damit deckt die geplante, an sich sinnvolle und notwendige Anhebung der Regelaltersgrenze nur gerade den neu entstehenden Anpassungsbedarf ab. Notwendig wäre eine systematische Berücksichtigung der zunehmenden Lebenserwartung in der Rentenformel über die jetzt vorgesehene Korrektur hinaus. ■

<sup>1</sup> Auf das gelegentlich angeführte, theoretisch und empirisch jedoch widerlegte Argument einer Verringerung der Arbeitslosigkeit durch ein niedrigeres Rentenzugangsalter kann an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden.

## Viele Detailregelungen sind unzureichend bedacht

*Prof. Dr. Eckart Bomsdorf  
Seminar für Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität zu Köln*

Die vor 50 Jahren eingeführte umlagefinanzierte dynamische Rente sollte eine Koppelung der Rentenhöhe an die Entwicklung der Löhne und Gehälter gewährleisten. Grundgedanke war, dass Rentnerinnen und Rentner an der – erwarteten – positiven wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben sollten. Die Rentenanpassungsformel sah eine jährliche Anpassung des Rentenwerts an die Lohn- und Gehaltsentwicklung vor, jedoch keinen demographischen Faktor, der die Veränderungen der Lebenserwartung oder der Geburtenrate berücksichtigt hätte.

Durch die Rentenanpassungen ist der Rentenwert von 1957 5,35 DM (2,74 Euro) bis Anfang 2007 auf 26,13 Euro, das heißt um rund 854 Prozent gestie-

gen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Erhöhung von rund 4,6 Prozent. Gleichzeitig hat sich der Beitragssatz zur Rentenversicherung von 14 Prozent auf 19,9 Prozent erhöht. Im gesamten Zeitraum von 1957 bis heute stiegen die Preise für die Lebenshaltung um rund 200 Prozent und damit deutlich geringer als die Renten. Real haben sich die Renten also mehr als verdreifacht.<sup>1</sup> Allerdings ist seit 1995 in den alten Ländern die Rentenwertentwicklung hinter der Preisentwicklung zurückgeblieben, die Kaufkraft der Renten hat also in diesem Zeitraum abgenommen.

<sup>1</sup> An dieser Stelle wären bei einem Vergleich auch noch die Belastungen der Rentner durch die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung etc. sowie die Änderungen bei der Steuerpflicht hinzu-zuziehen.



### *Eine differenzierte Betrachtung ist erforderlich*

Die Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sind vor allem seit 1989 mehrfach geändert worden. Speziell die Rentenformel ist in der Vergangenheit wiederholt in die Kritik geraten und modifiziert worden. Das hat dazu geführt, dass das sogenannte Rentenniveau gesunken ist, wobei mitunter nur Neurentner betroffen waren. Das heißt die Ansprüche der Neurentner erreichen nicht das Niveau früherer Rentnerjahrgänge, beispielsweise wegen einer geringeren Anrechnung von Ausbildungszeiten. Die Rente derjenigen, die bereits in Rente waren, ging nicht zurück. Die Änderungen wurden vor allem mit dem demographischen Wandel begründet. Durch stetig steigende Lebenserwartung und seit Jahrzehnten sinkende Geburtenzahlen hat sich der Altersaufbau der Bevölkerung geändert – der Anteil der Rentner an der Bevölkerung hat zugenommen. Auch wenn bei allen Anpassungen versucht worden ist, die gesetzliche Rente als eine beitragsorientierte stabile Alterssicherung zu erhalten, wird die gesetzliche Rentenversicherung künftig im Durchschnitt weniger als die Hälfte des bisherigen Einkommens sichern. Diese Erkenntnis ist leider erst spät vermittelt worden. Zusätzliche betriebliche oder private kapitalgedeckte Altersvorsorge ist in jedem Fall sinnvoll und heute notwendiger als in den vergangenen 50 Jahren.<sup>2</sup>

### *Drei Jahre zögerliche Reformpolitik*

In den letzten drei Jahren waren vor allem folgenden Änderungen im Rentensystem von Bedeutung:

■ Die Koalition aus CDU/CSU und FDP hatte im Dezember 1997 die Einführung eines die Veränderung der Lebenserwartung berücksichtigenden Faktors in die Rentenformel beschlossen. Dieser sogenannte demographische Faktor wurde Ende 1998 vor seiner erstmaligen Anwendung von der neuen SPD-Bündnis90/Die Grünen-Koalition ausgesetzt und 2004 eine Änderung der Rentenanpassungsformel durch Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors beschlossen. Dieser soll – vereinfacht gesagt – die Veränderung des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern berücksichtigen, er ist als eine wesentliche Maßnah-

me zur Dämpfung der Rentenzuwächse gedacht. Der Faktor bezieht sowohl die demographische Entwicklung als auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ein. Das ist im Prinzip sinnvoll, an einigen Stellen jedoch problematisch.

So traute der Gesetzgeber seiner eigenen Rentenformel nicht. Er schränkte deren Wirkung in zwar verständlicher, aber methodisch nicht stimmiger Weise ein: Für den Fall, dass der Nachhaltigkeitsfaktor und der Beitragssatzfaktor zu einer Rentenkürzung führen oder eine solche verstärken, sollen diese Faktoren nicht oder nicht voll angewendet werden. Das hat dazu geführt, dass der Nachhaltigkeitsfaktor bisher seine dämpfende Wirkung nur zum geringen Teil entfalten konnte. Diese unterlassenen Dämpfungen der Rentenanpassung sollen gemäß RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz ab 2011 nachgeholt werden.<sup>3</sup> So sehr es zu begrüßen ist, dass unterlassene Dämpfungen einer Steigerung des Rentenwerts nicht unter den Tisch fallen, so ist doch zu kritisieren, dass dieses Nachholen erst 2011 beginnen und dann noch zusätzlich zeitlich gestreckt werden soll.

Zudem gibt es aktuell ein Problem dadurch, dass der Nachhaltigkeitsfaktor auch eine positive, das heißt rentenwertsteigernde Wirkung entfalten kann, wenn sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern verbessert. Dies ist gegenwärtig der Fall, und es ist davon auszugehen, dass die jetzt diskutierte Rentenerhöhung zum 1. Juli 2007 etwa zur Hälfte von dieser positiven Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors getragen wird. Die rentenwertdämpfende Wirkung des Faktors kam bisher nicht voll zum Tragen; die rentenwertsteigernde Wirkung wird jetzt jedoch wirksam. Dies konterkariert die Zielsetzung dieses Faktors. Es ist widersinnig, dass rentenwertsteigernde Wirkungen des genannten Faktors unmittelbar greifen, solange die Dämpfung noch nachgeholt werden muss. Hier wäre eine direkte Verrechnung der nachzuholenden Dämpfungen mit den Steigerungen notwendig.

■ Die 2004 beschlossene und seit 2005 angewandte stufenweise Einführung einer Vollbesteuerung der Renten geht einher mit einer höheren Freistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Damit wird langfristig das Ziel einer nachgelagerten Besteuerung verfolgt, das eine

<sup>2</sup> Staatlich geförderte Altersvorsorge wie die Riesterrente ist dabei hilfreich, doch darf diese weder in ihrer Höhe überschätzt noch übersehen werden, dass die staatliche Förderung letztlich nur eine Steuerverschiebung darstellt.

<sup>3</sup> Hier zeigen sich Schwachstellen. Sinnvoll wäre eine Änderung der Formel, sodass bei starker (schwacher) Steigerung der Brutto-lohn- und Gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer die Faktoren stärker (schwächer) wirken als nach der jetzt vorgesehenen Formel.

Freistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und eine Verschiebung der Besteuerung in die Auszahlungsphase der Renten vorsieht. Mittelfristig gesehen wird es jedoch noch einige Rentnerjahrgänge geben, die Teile der Rente versteuern müssen, obwohl die zugrunde liegenden Beiträge zur Rentenversicherung nicht voll steuerfrei gestellt waren. Dies ist nicht fair gegenüber den Betroffenen.

■ Das wesentliche Element des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes von 2007 ist die stufenweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029. Diese Maßnahme ist eine logische Folgerung der steigenden Lebenserwartung, welche dazu führt, dass die durchschnittliche Rentenbezugszeit ebenfalls ständig steigt. Während sie 1960 noch etwa zehn Jahre betrug, ist davon auszugehen, dass Personen, die heute in Rente gehen, eine durchschnittliche Rentenbezugszeit von mindestens 20 Jahren haben. Das würde ohne Änderungen bei weiterer Zunahme der Lebenserwartung und niedrigen Geburtenzahlen dazu führen, dass in 25 Jahren ein Erwerbstätiger einen Rentner finanzieren muss. Diese Belastung ist nicht tragbar.

Die längere Lebenserwartung muss sich auch in einer höheren Lebensarbeitszeit widerspiegeln. Es wäre sogar denkbar, die Regelaltersgrenze direkt an die Lebenserwartung zu koppeln.<sup>4</sup> Steigende Lebenserwartung darf nicht dazu führen, dass lediglich die Zeit des Ruhestandes länger wird, während die Lebensarbeitszeit, in der die Beitragszahlungen geleistet werden, stagniert oder sogar zurückgeht. Das kann kein Alterssicherungssystem ohne Änderungen verkraften – auch kein kapitalgedecktes.

### *Die Erhöhung des Renteneintrittsalters ist notwendig, aber nicht hinreichend*

Die immer wieder kolportierte Meinung, dass die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters lediglich eine verkappte Rentenkürzung darstellt, ist falsch. Sie stellt in einer vereinfachenden Betrachtungsweise isoliert das Renteneintrittsalter in den Vordergrund und lässt andere Komponenten unberücksichtigt. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass sich die Rentenbezugszeit 2029 – trotz höherer Regelaltersgrenze – in ähnlicher

Höhe wie heute bewegt, weil auch die Lebenserwartung bis dahin steigt. Die aus der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters resultierende Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters führt dazu, dass die Anzahl der Rentner langsamer als ohne diese Maßnahme steigt. Das bedeutet, dass der Nachhaltigkeitsfaktor eine deutlich geringere dämpfende Wirkung auf die Rentenzuwächse hat. Eine Studie hat gezeigt, dass eine Erhöhung der Regelaltersgrenze bei einem tatsächlichen Renteneintrittsalter von 63 bis 65 Jahren den negativen demographischen Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors gegenüber dem Status quo deutlich verringern wird – und zwar im Extremfall um mehr als die Hälfte.<sup>5</sup> Das heißt, durch die Rente mit 67 könnte die monatliche Rente sogar höher ausfallen.

Die jetzigen Rentner und rentennahen Jahrgänge, deren Lobbyisten heute gegen die Rente mit 67 wettern, sind von der Erhöhung der Regelaltersgrenze nicht betroffen. Die Änderungen sind für die jüngeren Jahrgänge relevant, denen dies zuzumuten ist und die sich noch auf Änderungen einstellen können. Die stufenweise Änderung des Rentenalters wird zudem geburtsjahrgangsspezifisch wirken, sie wäre damit ein echter Generationenfaktor in der Rentenberechnung.

Das Argument, dass die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten würde, wäre nicht von der Hand zu weisen, wenn dieses bereits kurzfristig auf 67 Jahre steigen würde. Längerfristig greift dieses Argument allerdings zu kurz, da aufgrund des demographischen Wandels die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter und der Anteil dieser Personen an der Gesamtbevölkerung deutlich zurückgehen werden.

Würde die Regelaltersgrenze bei 65 Jahren belassen, blieben letztlich nur ein wiederholtes Aussetzen jeglicher Rentenanpassung beziehungsweise sogar eine Kürzung der Renten oder eine deutliche Erhöhung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung. Dies folgt nahezu unmittelbar aus dem Prinzip des Umlageverfahrens. Wer allerdings glaubt, dass mit der Einführung der Rente ab 67 alle Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung auf Dauer gelöst wären, der irrt.<sup>6</sup> ■

<sup>5</sup> Vgl. Eckart Bomsdorf/Bernhard Babel, Ist die Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters nur eine Rentenkürzung?, in: Wirtschaftsdienst 86 (2006), Seiten 479–484.

<sup>6</sup> Im Übrigen reduziert die äußerst umstrittene Einführung einer abschlagsfreien Rente nach 45 Jahren Wartezeit den durch die Rente mit 67 erzielbaren Einspareffekt.

<sup>4</sup> Vgl. Eckart Bomsdorf, Ansätze zur formelgebundenen Anpassung der Regelaltersgrenze in der GRV, in: Sozialer Fortschritt 51 (2002), Seiten 259–263.

# Der Diskurs um die Erbschaftsteuer

*Prof. Dr. Jens Beckert*

*Professor für Soziologie und Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln*

In Deutschland beruht ungefähr die Hälfte des Privatvermögens auf Erbschaften. Viele politische Erörterungen kreisen allein um den gewaltigen Umfang der jährlich vererbten Vermögensmasse. Dabei sind mit den Fragen des Erbrechts und der Erbschaftsteuer zugleich sozialetische Grundfragen angesprochen.

Trotz ihrer geringen fiskalischen Bedeutung ist die Erbschaftsteuer in modernen Gesellschaften vermutlich die politisch am stärksten umkämpfte Steuer. Bereits Andeutungen von Politikern, sie zu erhöhen, führen zu heftigen Reaktionen in der öffentlichen Diskussion. Sofort ist von „Neidsteuer“, Schädigung des wirtschaftlichen Standorts durch drohende Kapitalabwanderung, Gefährdung des Mittelstandes sowie Doppelbesteuerung die Rede. Befürworter der Erbschaftsteuer verweisen dagegen auf soziale Gerechtigkeit, drohende Vermögenskonzentration und Verletzung von Chancengleichheit.

## *Die Besonderheit geerbten Vermögens*

Eine mögliche Erklärung für die heftige Diskussion um die Erbschaftsbesteuerung könnte lauten: Die Besteuerung von Erbschaften hat in einer auf dem Prinzip des Privateigentums beruhenden Wirtschaftsordnung gravierende ökonomische Folgen. Der Widerstand gegen die Erbschaftsteuer dient also dem Schutz des Wirtschaftssystems. Will man die Funktionsweise der Marktwirtschaft nicht nachhaltig stören, muss das Privateigentum geschützt werden, auch indem die Weitergabe des Kapitalbesitzes an die Kinder und Enkel gewährleistet wird.<sup>1</sup>

Würden Vermögenswerte ohne Unterscheidung nach Art des Vermögens besteuert und wären die erhobenen Steuern sehr hoch, wären solche Befürchtungen gerechtfertigt. Bei mäßiger Besteuerung und vernünftiger Gestaltung der Steuer – die insbesondere die Weiterführung von Unternehmen nicht gefährdet – scheinen die Sorgen jedoch weit übertrieben. Jedenfalls lässt sich nicht ausmachen, weshalb gerade die Erbschaftsteuer für die Wirtschaft besonders schädlich sein soll.

Der große Widerstand gegen die Erbschaftsteuer könnte aber auch politisch erklärt werden: Da Vermögen und folglich auch Erbschaften ungleich verteilt sind, trifft die Erbschaftsteuer nur eine kleine Gruppe. Aber diese Empfänger bedeutender Erbschaften sind als wirtschaftlich mächtige Elite auch politisch besonders durchsetzungsfähig. Diese Erklärung scheint jedoch ebenfalls unzureichend zu sein. Erstens gibt es auch andere Steuern – etwa die Einkommensteuer –, die wesentlich von einer Minderheit gut verdienender Steuerzahler entrichtet wird.<sup>2</sup> Zweitens ist erklärungsbedürftig, warum sich Vermögensbesitzer gegen eine Steuer wehren, die sie selbst gar nicht betrifft. Und schließlich gibt es – drittens – Besitzer großer Vermögen, die sich für die Erbschaftsbesteuerung einsetzen, und andererseits viele Menschen, die nie von der Besteuerung betroffen sein werden, sich aber gegen die Erbschaftsteuer aussprechen.

Um zu verstehen, warum die Erbschaftsteuer so heftig diskutiert wird, müssen demnach weitere Überlegungen hinzugezogen werden. Ganz wichtig ist dabei die emotionale Aufladung des Umgangs mit vererbtem Eigentum, die aus der Verbindung der Vermögensübertragung mit dem Tod des Eigentümers resultiert. Wie beim Umgang mit dem Toten selbst, sind bei der Aneignung des Vermögens durch die Lebenden Wertvorstellungen durch Befolgung von Ritualen und anerkannter Regeln zu beachten. Die Nicht-Befolgung führt zu sozialer Empörung. Auf individueller Ebene wird von den Erben gefordert, nicht als gierig zu erscheinen und das geerbte Eigentum verantwortlich zu verwenden. Der Erblasser ist moralisch aufgefordert, das Eigentum in einer Weise weiterzu-

<sup>1</sup> Vgl. Adam Smith, *The Wealth of Nations*, University of Chicago Press, Chicago 1976 [1776].

<sup>2</sup> Das oberste Einkommensquintil bringt ungefähr 70 Prozent der Einkommensteuerschuld auf. Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*, Jahresgutachten 2003/04, Seite 467. Bei der Erbschaftsteuer ist dieser Anteil allerdings noch wesentlich kleiner, was sich auf die stärkere Konzentration von Vermögen im Vergleich zu Einkommen zurückführen lässt.

geben, die gesellschaftlich legitimierten Wertvorstellungen entspricht. Auf gesellschaftlicher Ebene kommt es auf die Übereinstimmung rechtlicher Bestimmungen mit diesen Wertvorstellungen an. Doch zugleich sind die grundlegenden Werte der modernen Gesellschaft, auf die sich die Regeln des Erb- und des Erbschaftsteuerrechts beziehen können, vielschichtig und teilweise widersprüchlich. Die starke emotionale Aufladung, verbunden mit dieser Widersprüchlichkeit, trägt zur heftigen Umkämpftheit der Vermögensvererbung bei und verhindert zugleich einen sachlichen gesellschaftspolitischen Diskurs. Genau dieser müsste aber viel stärker geführt werden.

### *Gilt das Eigentumsrecht lebenslang oder länger?*

Bei den gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen um das Erbrecht und die Erbschaftsbesteuerung geht es um zwei Fragestellungen: Wer darf über das zu vererbende Eigentum verfügen? Und wem kommt das Recht zu, das zu vererbende Eigentum zu erlangen?

Bei der ersten Fragestellung geht es um die Reichweite individueller Eigentumsrechte. Die eine Seite vertritt die Position, dass das Recht des Erblassers, auch post mortem über den Verbleib seines Eigentums zu verfügen, integraler Bestandteil der Freiheitsrechte des Eigentümers sei. Die nachhaltige Beschränkung der Eigentumsübertragung durch Erbschaftsbesteuerung käme einer Beschneidung des Eigentumsrechts gleich, das gewissermaßen auf lebenslange Nießbrauchrechte reduziert würde. Das Grundgesetz folgt prinzipiell dieser Auffassung, indem es in Artikel 14 das Erbrecht in Zusammenhang mit dem Recht auf Privateigentum schützt. Auf der anderen Seite steht eine Auffassung von Privateigentum, der zufolge Eigentumsrechte an die Person des Eigentümers gebunden sind und mit dessen Tod enden.<sup>3</sup>

Auf breitere Resonanz im juristischen Diskurs des 18. und 19. Jahrhunderts stieß jedoch eine ambivalentere Haltung. Sowohl im angelsächsischen Gewohnheitsrecht als auch im kontinentalen Zivilrecht setzte sich die Auffassung durch, das Erbrecht sei kein Naturrecht, sondern ein positives Recht, das durch politische Entscheidung entstehe und vom Gesetzgeber jederzeit widerrufen werden

könne. Die Regulierung privater Erbrechte wird damit der Souveränität des Gesetzgebers unterstellt. Dies ermöglicht die legitime Besteuerung von Erbschaften, ohne dass die Steuer mit dem individuellen Eigentumsrecht in Konflikt gerät.

### *Gegensätzliche, aber jeweils bedenkenswerte Positionen*

Die zweite Fragestellung bezieht sich auf die Rechte der Familie und der Gesellschaft an Teilen des hinterlassenen Vermögens. Bei der Antwort auf die Frage, wie Erbschaften verteilt werden sollen, stoßen in modernen Gesellschaften vier Wertprinzipien aufeinander, die zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen für die Besteuerung von Erbschaften führen können:

■ Das Familienprinzip besagt, dass das Eigentum des Erblassers kein individuelles Eigentum ist, sondern Eigentum der Familie als eine den Erblasser überdauernde Rechtseinheit. Daraus leitet sich ein Anrecht der Familie auf Übertragung des Vermögens an die Familienangehörigen her.<sup>4</sup> Vor dem Hintergrund dieses, insbesondere in Deutschland bedeutenden argumentativen Musters, sehen Gegner der Besteuerung von Erbschaften in der Erbschaftsteuer einen Übergriff des Staates in die zu schützende Sphäre der Familie. Allerdings sind aus der Problematisierung des Verhältnisses zwischen Familie, Staat und Individuum gerade im liberalen Denken auch Argumente für die Besteuerung von Erbschaften entwickelt worden. Die Erberwartung beschränke die Nachkommen in ihrer Freiheit, weil mit der Drohung einer Enterbung Kontrolle über die Lebensentscheidungen der Kinder ausgeübt werde. Erbschaften könnten außerdem den Erwerbsfleiß der Nachfahren beeinträchtigen. Schließlich würden Erbschaften zu Konflikten innerhalb der Familie führen.<sup>5</sup>

■ Das Gemeinschaftsprinzip verbindet das Misstrauen gegen die Familie als vornehmlichem Erben mit dem Misstrauen gegenüber dem Staat als Instanz der Umverteilung. Die Überzeugung einer (zum Teil auch religiös begründeten) Gemeinschaftsverpflichtung des Eigentums steht im Vordergrund. Der Erblasser muss dafür sorgen,

4 Vgl. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1986 [1821], § 178.

5 Vgl. John Stuart Mill, Grundsätze der politischen Ökonomie, Band 1 und Band 2, Gustav Fischer Verlag, Jena 1921 [1857].

3 Vgl. Émile Durkheim, Physik der Sitten und des Rechts, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1991 [1950], Seite 299.

dass das Vermögen nach seinem Tod eine Verwendung findet, die dem Gemeinwohl förderlich ist. Dies geschieht in der Regel durch die Einrichtung gemeinnütziger Stiftungen, denen das Vermögen übertragen wird. Die Vererbung innerhalb der Familie wird abgelehnt, weil die Kinder das Geld nur für ihre privaten Zwecke verwenden oder verschwenden könnten. Die Ablehnung staatlicher Umverteilung durch Besteuerung begründet sich aus der Vorstellung eines überlegenen Wissens des Erblassers, wie das Vermögen am besten für das Gemeinwohl eingesetzt werden kann.

■ Nach dem Gerechtigkeitsprinzip ist die Besteuerung von Erbschaften aufgrund der erhöhten finanziellen Leistungsfähigkeit der Erben gerechtfertigt. Die „starken Schultern“, so die Begründung, könnten die Last der Steuer leicht tragen und durch ihre Abgabe zur Verbesserung der Lebensbedingungen der am Markt nicht oder nur wenig erfolgreichen Gesellschaftsmitglieder und damit zur gerechten Reichtumsverteilung in der Gesellschaft insgesamt beitragen. Das Aufkommen aus der Erbschaftsteuer soll gezielt zur Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen verwendet werden und dadurch die ungleichen Resultate des Marktes korrigieren.

■ Das Gleichheitsprinzip ist hingegen nicht resultatorientiert, sondern setzt auf gleiche Ausgangsbedingungen der Gesellschaftsmitglieder. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die staatliche Umverteilung von Erbschaften durch Besteuerung verlangt. So soll zum einen der dynastischen Konzentration von Vermögen entgegengewirkt werden. Zu starke Vermögenskonzentration führe zur Bildung von Machtzentren in der Gesellschaft, die sich der demokratischen Kontrolle entziehen können. Zum anderen spielt das Gleichheitsprinzip bei der Realisierung von Chancengleichheit eine bedeutende Rolle. Durch die erbschaftsteuerliche Umverteilung des in der Gesellschaft vorhandenen Privateigentums erlangen die Gesellschaftsmitglieder gleiche materielle Startchancen. Dies wiederum ist Voraussetzung zur Realisierung des Leistungsprinzips als der zentralen normativen Grundlage zur Rechtfertigung sozialer Ungleichheit in der bürgerlichen Gesellschaft.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> In der deutschen Debatte hat dieses Argument insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg bei den Ordoliberalen Einfluss gehabt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise und des Zusammenbruchs der Weimarer Republik sahen Walter Eucken und Alexander Rüstow die vordringliche ordnungspolitische Aufgabe des Staates in der Sicherstellung frei zugänglicher Märkte – ein Ziel, das auch durch die einschneidende Begrenzung der Vermögensvererbung erreicht werden sollte; vgl. Alexander Rüstow, *Zwischen Kapitalismus und Kommunismus*, Küpper Verlag, Godesberg 1949.

### *Liberaler Argumente gegen Vermögensübertragung durch Erbschaften*

Dass die Vererbung von Privatvermögen dem Selbstverständnis der Leistungsgesellschaft widerspricht, war besonders im 19. Jahrhundert und am Anfang des 20. Jahrhunderts ein viel diskutiertes Problem. Die leistungsfreie Erlangung von Vermögen erschien vielen Liberalen als Verletzung von Leistungsprinzip und Chancengleichheit, in der die Feudalgesellschaft fortlebte.

Zum einflussreichsten Gegner der Vermögensvererbung wurde der liberale Vordenker *John Stuart Mill*. Der britische Philosoph schlug vor, die Vermögenssumme, die eine Person erben kann, auf einen Betrag zu begrenzen, der einen bescheidenen Lebensstandard ermöglicht. *Mill* begründete diese Reform mit Verweis auf das Leistungsprinzip. Die „Zufälligkeiten der Geburt“ hatten für ihn keinen Platz in der liberalen Gesellschaftsordnung. Soziale Ungleichheit solle strikt die unterschiedlichen Leistungsbeiträge der Individuen widerspiegeln. Die Auflösung des traditionellen Familienverbandes lasse individualisierte Familienstrukturen entstehen, weshalb die dynastische Weitergabe des Vermögens innerhalb der Familie keine Berechtigung mehr habe. Die Eltern hätten gegenüber ihren Kindern lediglich Fürsorgepflichten, die im Fall des Todes aus dem Vermögen befriedigt werden müssen. Ansprüche auf Vermögensübertragungen, mit denen die Kinder von der Anstrengung der Arbeit befreit würden, gäbe es nicht.

In seiner Kritik am Erbrecht war sich *Mill* mit etlichen seiner liberalen Zeitgenossen einig. Die mühelose Erlangung von Vermögen durch Erbschaft stand im Widerspruch zu den Prinzipien der liberalen Gesellschaftsordnung und trug zudem zu den ausufernden sozialen Konflikten bei. So sah auch der französische Soziologe *Émile Durkheim* Erbschaften als Ursache von Klassenkonflikten und forderte die Beschränkung des Erbrechts. Am Ende des 19. Jahrhunderts gesellte sich mit *Andrew Carnegie* einer der reichsten Männer der Welt zu den Kritikern des Erbrechts. Anstatt seinen Reichtum innerhalb der Familie zu vererben, übertrug er es an Stiftungen. Den Vermögensbesitzer sah *Carnegie* lediglich als Treuhänder des Reichtums, der verpflichtet sei, seinen Besitz für die vorteilhafteste Entwicklung der Gemeinschaft einzusetzen.

### *Liberale Argumente zugunsten der Vererbung von Vermögen*

Die Befürworter von Erbschaften stützten ihre Argumente ebenfalls auf das Leistungsprinzip. *John Locke* etwa sah die Vermögensvererbung als selbstverständlichen Bestandteil des Eigentumsrechts. Erbschaften zu verbieten, würde das Recht auf individuelle Verfügung und damit die Freiheit des Erblassers einschränken. Gerade die Verfügung über das selbst erwirtschaftete Eigentum sei Teil des Leistungsprinzips. *Adam Smith* beklagte die negativen Folgen der Erbschaftsbesteuerung: Durch eine Reduzierung des Kapitalstocks würden Investitionen vermindert und die wirtschaftliche Entwicklung behindert.

In der Aufhebung des Privaterbrechts sah man die Gefahr, das Erwerbsverhalten in wirtschaftlich problematischer Weise zu beeinflussen: Ein Motiv für Erwerbsfleiß – also: für Leistungsorientierung – liege im Wissen um die Möglichkeit der dynastischen Weitergabe des Vermögens an die eigenen Kinder oder auch an eine Stiftung. Schon *Joseph Schumpeter* vermutete, dass kapitalistische Unternehmer weniger aus Geldgewinnstreben handeln als vielmehr in der Absicht, eine Dynastie zu begründen.

Vermögensvererbung wurde zudem als Institution zur Sicherung sozialstruktureller Kontinuität und familiärer Versorgung gesehen. Auch in einer sich prinzipiell am Leistungsprinzip orientierenden Gesellschaft ist dies zumindest teilweise erwünscht. Dies gilt für die Beförderung solidarischer Beziehungen zwischen den Generationen durch Erberwartungen und Schenkungen. Es gilt auch für die symbolische Repräsentation von Herkunft und Fortbestand durch Erbschaften, die für die persönliche Identitätsbildung bedeutend sein kann. *Durkheim* etwa nahm in einer späteren Schrift seine Forderung nach Aufhebung des Erbrechts zurück, nachdem er die Rolle von Erbschaften für den Zusammenhalt der Familie erkannt hatte.

Heute erlangen Erbschaften auch durch den Abbau von Leistungen aus den Sozialversicherungen wieder eine größere Rolle bei der sozialen Sicherung, insbesondere der Altersversorgung. Erbschaften übernehmen zumindest für die Mittelschicht eine zusätzliche Sicherungsfunktion, die zur sozialen Akzeptanz des Leistungsprinzips beiträgt, indem sie die Folgen des Misserfolgs am Markt und unzureichender Altersbezüge abfedern können. Diese Aspekte des Erbens lassen es als

problematisch erscheinen, die Vermögensvererbung allein unter dem Gesichtspunkt der mühelosen Bereicherung zu verstehen, denn die Institution erfüllt eine Vielzahl sozialer Funktionen.

### *Empirische Befunde und nationale Eigenheiten*

Insbesondere in den USA besteht eine lange Tradition der Kritik der Vermögensvererbung. Erbschaften erscheinen als „unamerikanisch“, weil sie das Prinzip der Chancengleichheit verletzen und feudalistische Privilegien aufrechterhalten. Neben Fragen der Chancengleichheit stehen insbesondere die politischen Auswirkungen der Vermögensvererbung im Mittelpunkt von Erbrechtsdiskursen. Schon *Thomas Jefferson* befand, dass Erbschaften die Gefahr dynastischer Vermögenskonzentration bergen und deshalb für die Demokratie gefährlich seien. Dieses Argumentationsmuster lässt sich bis heute finden: Der Multimilliardär *Warren Buffet* wandte sich vor sechs Jahren zusammen mit anderen Milliardären gegen die Abschaffung der Erbschaftsteuer, indem er auf den Zusammenhang zwischen Erbschaftsbesteuerung und „amerikanischen“ Wertvorstellungen verwies. Ohne Erbschaftsteuern würde sich eine Vermögensaristokratie bilden, und Ressourcen würden nicht mehr auf der Basis von Verdienst verteilt.

Auf dem Gemeinschaftsprinzip beruhende erb-schaftskritische Argumente in den USA nehmen die Problematik der Chancengleichheit auf, ergänzen sie jedoch um staatskritische Sichtweisen. Statt dem Staat die zentrale Rolle als Umverteilungsagentur zuzuweisen, wird die Erbschaftsbesteuerung als Mittel gedacht, um Anreize zur Errichtung von Stiftungen zu schaffen. Ist die Vererbung innerhalb der Familie mit einer hohen Erbschaftsteuer belegt, die Übertragung des Vermögens an eine gemeinnützige Stiftung jedoch steuerfrei, werden starke materielle Motive für die Einrichtung von Stiftungen geschaffen. Die Gründung von gemeinnützigen Stiftungen ist insofern gemeinschaftsorientiert, als die Vermögenserträge Zwecken zugute kommen, mit denen das Gemeinwohl gefördert wird. Zugleich ist die Errichtung von Stiftungen individualistisch, da Stiftungen der Weiterführung des Namens des Stifters über dessen Tod hinaus dienen und die Definition des Gemeinwohls ausschließlich in der Entscheidungsmacht des Stifters liegt.

Die Gegner der Erbschaftsbesteuerung in den USA argumentieren vornehmlich mit einer Inter-

## Erbschaftsteuerrecht in seiner derzeitigen Ausgestaltung verfassungswidrig

Das Bundesverfassungsgericht befasste sich jüngst mit der Erbschaftsteuer. Streitpunkt war die unterschiedliche Bewertung verschiedener Vermögensarten. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts entschied, dass diese Praxis nicht mit dem grundgesetzlich verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar sei und deswegen neu geregelt werden müsse:

„Die durch § 19 Abs. 1 ErbStG angeordnete Erhebung der Erbschaftsteuer mit einheitlichen Steuersätzen auf den Wert des Erwerbs ist mit dem Grundgesetz unvereinbar. Denn sie knüpft an Werte an, deren Ermittlung bei wesentlichen Gruppen von Vermögensgegenständen (Betriebsvermögen, Grundvermögen, Anteilen an Kapitalgesellschaften und land- und forstwirtschaftlichen Betrieben) den Anforderungen des Gleichheitssatzes nicht genügt. (...)

(...) Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Neuregelung spätestens bis zum 31. Dezember 2008 zu treffen. Dabei ist er verfassungsrechtlich gehalten, sich auf der Bewertungsebene einheitlich am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel zu orientieren. Dem Gesetzgeber ist es unbenommen, bei Vorliegen ausreichender Gemeinwohlgründe in einem zweiten Schritt der Bemessungsgrundlagenermittlung mittels Verschonungsregelungen den Erwerb bestimmter Vermögensgegenstände zu begünstigen. Die Begünstigungswirkungen müssen ausreichend zielgenau und innerhalb des Begünstigtenkreises möglichst gleichmäßig eintreten. Schließlich kann der Gesetzgeber auch mittels Differenzierungen beim Steuersatz eine steuerliche Lenkung verfolgen.“

Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 11/2007 vom 31. Januar 2007, Zum Beschluss vom 7. November 2006 – 1 BvL 10/02 – ([www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg07-011](http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg07-011)).

pretation des Eigentumsrechts, das auch das uneingeschränkte Recht zur Verfügung über das Eigentum nach dem Tod des Eigentümers beinhaltet. Verbunden wird die Argumentation mit der Befürchtung negativer Auswirkungen der Erbschaftsbesteuerung auf die wirtschaftliche Eigeninitiative. Die Erbschaftsteuer demotiviere wirtschaftliche Ambitionen und gefährde gerade kleine Unternehmen, deren Existenz das Rückgrat der wirtschaftlichen Grundlagen demokratischer Freiheitsrechte seien.

Im Gegensatz zu Amerika erschienen in Deutschland traditionell nicht so sehr Erbschaften als solche problematisch, sondern die durch den Markt geschaffene soziale Ungleichheit. Die Besteuerung von Erbschaften wurde daher weniger mit dem Prinzip der Chancengleichheit rechtfertigt, als vielmehr mit dem legitimen Anspruch der am Markt erfolglosen Gesellschaftsmitglieder auf die solidarische Unterstützung auch durch die Erben.

Erst in den letzten Jahren lässt sich eine Veränderung erkennen. Der Hintergrund hierfür ist, dass

die Politik der sozialstaatlichen Umverteilung während der letzten 30 Jahre immer stärker in die Defensive geraten ist. Mit der stärkeren Orientierung am Marktprinzip rücken aber auch die Bedingungen stärker in den Vordergrund, unter denen Markthandeln stattfindet. Wenn das Marktprinzip dominiert, dann, so wird argumentiert, muss das ein Markt sein, der allen Teilnehmern faire Chancen gibt, nämlich die Möglichkeit, tatsächlich Resultate zu erzielen, die ihren individuellen Fähigkeiten und Leistungen entsprechen.

Mit dem Zurückdrängen des ergebnisorientierten Gerechtigkeitsprinzips rückt die Frage der Chancengleichheit stärker in den Vordergrund – und damit auch die Frage der Erbschaftsbesteuerung. Das wird besonders deutlich daran, dass die Forderung nach Erhöhung der Erbschaftsteuer häufig mit dem Vorschlag verbunden wird, die eingenommenen Gelder für Bildungsausgaben aufzuwenden. Bildung gilt als eine der zentralen Voraussetzungen für Markterfolg. Die Ausweitung von Bildungschancen ist direkt mit Chancengleichheit verbunden. ■

## Die Entdeckung der Konsumentensouveränität

Dr. Tanja Busse

Moderatorin und Autorin für den WDR und Die Zeit

Die Verbraucher in den Industrieländern wissen, dass es bei der Herstellung von Konsumgütern nicht immer rechtens und gelegentlich auch moralisch sorglos zugeht. Oft werden soziale und ökologische Standards leichtfertig missachtet. Die Zusammenhänge sind den meisten bekannt: Benzinverbrauch und Weltklima, billige Textilien und Ausbeutung von Menschen in Billiglohnländern, Fleischkonsum und Abholzung von Regenwaldflächen für Sojafelder oder Rinderfarmen. Doch ihr Verhalten beeinflusst das kaum.

Als Mitglieder der globalen Wissens- und Informationsgesellschaft sehen sich die Konsumenten in ein Geflecht von Ursachen und Wirkungen verwickelt, in dem sich jeder Einzelne als Mit-Ursache und Teil der Wirkung selbst erkennen kann. Dennoch scheinen die Konsumenten häufig zu vergessen, dass ihre Nachfrage nach Waren die Umstände, unter denen diese Waren hergestellt werden, beeinflusst. Warum nehmen die Verbraucher Verstöße gegen ihr eigenes Wertesystem in Kauf? Aus Bequemlichkeit oder Gewohnheit, oder doch aus Unwissenheit?

### *Der Markt braucht verantwortungsbewusste Verbraucher*

Ähnlich, wie vor etwa hundertfünfzig Jahren aus Untertanen Bürger wurden, müssten heute aus gefühls- oder gewohnheitsgeleiteten Käufern aufgeklärte und emanzipierte Konsumenten werden, die die Verantwortung für ihren Konsum anerkennen. Diese „politischen Konsumenten“ gibt es, aber sie schöpfen ihr politisches Potenzial nicht aus. Viele Konsumenten halten sich für ohnmächtig, doch das sind sie nur, solange sie selbst an diese Ohnmacht glauben und deshalb nicht konsequent nach ihren Wertvorstellungen handeln. Der Wirtschaftswissenschaftler *Birger Priddat* sagt, dass individuelle moralische Bewertungen ständig im Konsum mitliefen, doch weil sie so verschieden seien, würden sie nicht bemerkt. „Sie bleiben vor allem deshalb statistisch unauffällig, weil statistisch kaum danach gefragt wird.“<sup>1</sup>

### Literaturhinweis

Tanja Busse, *Die Einkaufsrevolution. Konsumenten entdecken ihre Macht*, Blessing Verlag, München 2006.

Verstünde die Mehrheit der Konsumenten das Einkaufen wie das Wählen, wäre das anders. Bei einer politischen Wahl weiß jeder, dass die eigene Stimme nicht wahlentscheidend ist, und glaubt trotzdem an ihr Gewicht. Würde man seine Entscheidungen beim Einkaufen ähnlich ernst nehmen, könnte man nicht länger Waren kaufen, deren Herstellung man nicht billigt.

Der Soziologe *Ulrich Beck* hat den politischen Konsumenten als Macht bezeichnet, die bislang kaum entfaltet sei. Er glaubt, der „schlafende Riese Konsument“ könne – richtig organisiert – den Kaufakt in eine Abstimmung über die weltpolitische Rolle der Konzerne verwandeln.<sup>2</sup> Bislang drohten die Weltkonzerne mit dem Abzug von Arbeitsplätzen und mit Nicht-Investieren. Die Konsumenten müssten ihrerseits mit Nicht-Kaufen drohen, und schon bekämen es die Unternehmen mit der Angst zu tun. Denn sie seien unkalkulierbaren Risiken ausgesetzt und wüssten nicht, wie ihre Kunden reagieren werden. Ein Beispiel seien Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), die jahrzehntelang akzeptiert waren, weil keiner daran gedacht hat, dass sie als Nebenfolge die Ozonschicht gefährden und damit den Klimawandel beschleunigen. „Selbst die allmächtigen Weltkonzerne können ihre Konsumenten nicht entlassen“, schreibt *Beck*.<sup>3</sup> In anderen Ländern zu produzieren, sei ein

1 Birger Priddat, *Moral als Kontext von Gütern. Choice and Semantics*, in: derselbe/Peter Koslowski (Hrsg.), *Ethik des Konsums*, München 2006, Seite 12.

2 Vgl. Ulrich Beck, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Seiten 28 und 131.

3 Ebenda, Seite 28.



untaugliches Erpressungsmittel. Konsum kenne keine Grenzen – weder die der Herstellung noch die des Verbrauchs.

### „Politisches Einkaufen“ ist einfacher geworden

Politischer Konsum bedeutet Ausweitung der Politik auf den Markt in einer Zeit der Ausweitung der Märkte. Er bedeutet individualisiertes politisches Engagement in einer individualisierten Gesellschaft, das in kollektiven Aktionen münden kann. Politischer Konsum ist heute leichter als jemals zuvor, weil man sich ohne großen Aufwand Informationen beschaffen kann. Der Protest gegen den Coltan-Abbau im Kongo<sup>4</sup> hat gezeigt, dass die Konzerne selbst im tiefsten afrikanischen Busch auf Dauer nicht unsichtbar bleiben. Dokumentarfilme, die tierquälerische industrielle Nahrungsmittelproduktionen zeigen, finden ein großes Publikum. Auch das große Kino thematisiert Menschenversuche der Pharmaindustrie in Afrika oder den Handel mit Blutdiamanten, der den Bürgerkrieg in Sierra Leone finanziert und verlängert hat.

Vieles, was man wissen muss, um verantwortungsbewusst einzukaufen, ist einfach zugänglich. Informationen stehen im Internet: auf den Seiten von Umwelt- und Verbraucherschützern, kritischen Aktionären und Gewerkschaften, in Büchern wie dem „Schwarzbuch Markenfirmen“ oder anderen kritischen Konsumführern sowie in Zeitschriften wie Ökotest. Was noch fehlt, ist eine Datenbank, die alle Informationen bündelt und sie per Mausklick oder besser noch beim Einkaufen per SMS abrufbar macht: Wer hat für wie viel Lohn diese Hose zusammengenäht? Wie viele Pestizide stecken in der Baumwolle? Kommt das Coltan aus diesem Handy aus dem Kongo? Wird damit eine Kriegspartei unterstützt? Und wie sieht der Hühnerstall aus, aus dem die Eier für diesen Kuchen stammen?

4 Colombo-Tantalit, kurz „Coltan“, ist eine seltene Erz Mischung, die das zur Herstellung kleinster Kondensatoren für moderne Elektronikprodukte benötigte Tantal enthält. Coltan wird vor allem in der Demokratischen Republik Kongo abgebaut. Einheimische Kleinschürfer fördern es unter oft menschenunwürdigen Bedingungen, um es zu Preisen an Zwischenhändler zu verkaufen, welche kaum die pure Existenz ermöglichen. Die Zwischenhändler gehören in der Regel einer Miliz oder dem Militär an und besitzen dementsprechendes Drohpotenzial. Sie bringen das Coltan über dunkle Kanäle und Mittelsmänner auf den Weltmarkt und damit zu den großen Technologieunternehmen.

Es gibt Anzeichen, dass der „schlafende Riese Konsument“ aufwacht. Frauen- und Modemagazine wie Elle und Vanity Fair propagieren den neuen Lebensstil, nach dem nur gekauft wird, was gesund und nachhaltig ist. Das Marktsegment von ökologischen und fair gehandelten Produkten steigt kontinuierlich. Sogar die Discounter haben Bio- und Fair-Trade-Produkte ins Sortiment genommen. Und immer mehr Deutsche investieren in nachhaltige Geldanlagen.

### Die Macht des mündig gewordenen Verbrauchers

Manche Unternehmen ziehen mit: Das Handelshaus Otto fördert in Zusammenarbeit mit dem Entwicklungshilfeministerium, der Deutschen Welthungerhilfe und dem WWF den Anbau von Bio-Baumwolle in Afrika, wovon 180 000 Baumwollbauern profitieren. Das sei das Ergebnis eines Bewusstseinswandels in den Unternehmen, sagt Johannes Merck, Direktor für Umwelt und Gesellschaftspolitik der Otto Group. „Als wir Anfang der neunziger Jahre mit dem Vorwurf unzulänglicher Sozialstandards bei unseren Lieferanten konfrontiert wurden, war ich noch der Meinung, das [zu ändern] sei vielmehr die Aufgabe der UNO.“

Noch vor sieben, acht Jahren hätten die Textilunternehmen ihre Arbeit belächelt, sagt Christiane Schnura, die die Konsumentenproteste der Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) organisiert. „Heute treten sie mit uns in den öffentlichen Dialog. Die Unternehmen wissen ganz genau, dass jede Arbeitsrechtsverletzung in ihren Zulieferbetrieben, die uns zur Kenntnis kommt, ihr Image verletzen kann.“ Eine Zusammenarbeit der Kampagne mit dem Sportartikelhersteller Puma ist allerdings nach hoffnungsvollem Anfang gescheitert. Puma hatte sich verpflichtet, in einem Modellprojekt seine Fabriken in El Salvador und deren Zulieferer von unabhängigen Kontrolleuren überwachen zu lassen. Das Projekt wurde Ende 2006 abgebrochen.

Angemessene Bezahlung und soziale Mindeststandards in Billiglohnländern würden sich minimal auf den Preis im Laden auswirken: Der Anteil der Lohnkosten einer Näherin am Preis eines Marken-T-Shirts ist so gering, dass es dem Käufer kaum auffallen würde, selbst wenn sie das Dreifache bekäme. Das Gleiche gilt für die Baumwollbauern. „Faire Erzeugerpreise wirken sich auf den Preis im Laden kaum aus“, bestätigt Rolf Heimann vom Naturtextilienhersteller Hess Natur, der seinen Baum-

woll-Produzenten 20 Prozent Bio-Zuschlag und 20 Prozent Fair-Trade-Zuschlag zusätzlich zu den regionalen Preisen zahlt.

Warum aber tun das nicht alle? Es gibt dafür keinen vernünftigen Grund – außer der Marktlogik: Die Unternehmen zahlen Weltmarktpreise und die üblichen Löhne, auch wenn sie unter den Lebenshaltungskosten liegen. Solange es keine verbindlich festgelegten sozialen Mindeststandards gibt, wird das so bleiben – es sei denn, die Konsumenten setzen diese Standards.

### *Der Markt als zentraler Ort für politisches Engagement*

Die Zeit für „politischen Konsum“ ist aus weiteren Gründen günstig: Verbraucherschutz ist ein eigenständiges Politikfeld geworden, die Politiker sind sensibilisiert und die Nichtregierungsorganisationen gut aufgestellt, um Einfluss auf die Politik und die öffentliche Meinung zu nehmen.

In Deutschland ist der Begriff „politischer Konsum“ relativ unbekannt, noch wird wenig darüber geforscht. Geprägt hat ihn der dänische Zukunftsforscher *Steen Svendsen*, als er im Herbst 1994 mit seinen Kollegen vom Copenhagen Institute for Future Studies neue Wege der politischen Partizipation erforschte. Sie fragten die Käufer von Öko-Produkten nach den Gründen ihrer Kaufentscheidungen und fanden heraus, dass diese Leute ihren Einkauf als eine politische Handlung verstanden. *Svendsen* nannte sie politische Konsumenten (politiske forbrugere). Politisches Handeln im Supermarkt – das klang damals nach einer Idee, an die niemand glaubte.

Sechs Monate später gab die Ölfirma Shell bekannt, sie werde ihre ausrangierte Ölplattform Brent Spar in der Nordsee versenken. Weltweit weigerten sich daraufhin Autofahrer, bei Shell zu tanken – so lange, bis Shell aufgab und verkündete, die Brent Spar an Land zu entsorgen. Der politische Konsument und sein Entdecker wurden schlagartig bekannt. „Der Shell-Boykott hat eine neue Dimension der politischen Partizipation gezeigt“, sagt *Svendsen*. „Plötzlich öffnete sich der Marktplatz als neuer Ort für politisches Engagement – und zwar genau für die Themen, bei denen die Regierung nichts ausrichten kann. Denn was Shell plante, war ja nichts Illegales. Die Ölplattform zu versenken verstieß nicht gegen Gesetze, aber es war natürlich trotzdem nicht in Ordnung. Genau hier haben die Leute angesetzt.“

Nach dem Shell-Boykott kam die Forschung über politischen Konsum in Gang. Soziologen und Politikwissenschaftler hatten den politischen Konsumenten nicht bemerkt, weil er im toten Winkel ihrer Forschung agierte. Gewöhnlich betrachten sie Politik und Privates getrennt: Politologen untersuchen das Verhältnis der Bürger zu ihrem Staat, und Lebensstilforscher fragen Konsumenten, was sie kaufen. Im politischen Konsum überschneiden sich diese beiden Sphären. Die meisten Politologen waren so vertieft in das nachlassende Interesse an Politik, die allgemeine Politikverdrossenheit, den Rückgang der Wahlbeteiligung und den Mitgliederschwund der Parteien, dass sie ihren Blick erst spät auf die prall gefüllte Schnittmenge des politischen Engagements jenseits der etablierten Institutionen gerichtet haben – zum Beispiel im Supermarkt.

Doch jetzt hat die Wissenschaft den Bürger als Konsumenten entdeckt. *Michele Micheletti*, die an der Karlstad Universität in Schweden Politik lehrt, gehörte zu den ersten, die sich mit politischem Konsum systematisch befassen. Beim Vergleichen von schwedischen Statistiken über politische Partizipation hat sie Ende der 90er Jahre entdeckt, dass die Zahl von Einkaufsboykotten enorm gestiegen war. 1987 hatten nur 15 Prozent der Schweden angegeben, innerhalb des letzten Jahres bestimmte Produkte aus politischen oder ethischen Gründen boykottiert zu haben, 1997 waren es 29 Prozent, beinahe jeder Dritte. 2001 und 2004 lud sie Wissenschaftler aus der ganzen Welt zu einer Konferenz über politischen Konsum ein.<sup>5</sup> Dabei wurde deutlich, dass parallel zu den zunehmenden Boykotten immer mehr Gütesiegel und Produktkennzeichnungen entstanden sind, die sich immer besser verkaufen.

### *Studien in Deutschland kommen nicht zu eindeutigen Ergebnissen*

In Deutschland ist manches anders. Wenn man deutsche Meinungsforschungsinstitute nach Umfragen und Zahlen zu verantwortungsvollem Konsum fragt, bekommt man abschlägige Antworten. Konsum und Politik werden auch bei ihnen nicht zusammen gedacht.

5 Die Ergebnisse des ersten „International Seminar on Political Consumerism“ sind im Buch *Politics, Products, and Markets. Exploring Political Consumerism*, herausgegeben von Michele Micheletti u. a., New Brunswick 2004 zusammengefasst. Auf der zweiten Konferenz entstand ein Bericht an den Nordic Council of Ministers über politischen Konsum.

Es ist nicht leicht, herauszufinden, ob sich das bald ändern wird. Es gibt inzwischen viele Studien über den „politischen Konsumenten“, aber die Ergebnisse sind alles andere als eindeutig. Mit den einen lässt sich belegen, dass in Deutschland viele verantwortungsvolle Konsumenten leben. Die anderen zeigen, dass die Leute nur das Beste für sich wollen und das am liebsten ganz billig.

Die Ernährungsstudie Consumers' Choice 2005, von der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) im Auftrag der Deutschen Ernährungsindustrie erstellt, hat zum Beispiel herausgefunden, dass die Konsumenten „Genuss, Wellness und Convenience“ wollten, und das alles für möglichst wenig Geld. Die Discounter könnten weiter mit Zuwächsen rechnen, aber auch die Premium-Marken hätten Stärke demonstriert. Der GfK-Trendsensormessung Konsum 2005 habe einen deutlichen Trend zu mehr Qualitätsbewusstsein registriert. Ob dabei auch die ökologische und soziale Qualität der Waren gemeint war, hat die Studie nicht ermittelt.<sup>6</sup>

Die meisten Studien über das Potenzial von Bio-Lebensmitteln zeigen dagegen ein anderes Bild: Danach sind Gesundheit und Geschmack zwar die wichtigsten Gründe für den Kauf, aber altruistische Motive wie Tierliebe und Umweltschutz spielen durchaus eine Rolle.<sup>7</sup> Auch die Informationskampagne der Verbraucher-Initiative zum fairen Handel („fair feels good“) meldete 2005, dass 2,6 Prozent der Verbraucher regelmäßig und immerhin 23,2 Prozent gelegentlich oder selten fair gehandelte Produkte kaufen, was einen absoluten Zuwachs von 2,5 Millionen Personen innerhalb eines Jahres bedeutet.<sup>8</sup>

Die jüngste Studie des Heidelberger Forschungsinstituts Sinus Sociovision bestätigt diese Tendenz.<sup>9</sup> Die Bio-Branche habe große Wachstumschancen in verschiedenen gesellschaftlichen Milieus: bei den Postmateriellen, die schon immer eine Agrarwende wollten und auch politisch über-

zeugt sind; bei den wohlhabenden und standesbewussten Etablierten, die auch beim Essen höchste Ansprüche stellen; bei den „Modernen Performern“, der „jungen unkonventionellen Nachwuchselite“, der es vor allem um Energie und Fitness geht; aber auch bei den Konservativen und in der bürgerlichen Mitte, die zunehmend von Lebensmittelkandalen verunsichert sei. In einigen dieser Gruppen kauft schon jetzt jeder zweite Bio-Produkte, in den meisten ist es jeder dritte. Doch *Katja Wippermann*, die die Studie für Sinus Sociovision erarbeitet hat, glaubt, dass politische oder ethische Überzeugungen bei der Entscheidung für Bio-Lebensmittel eher im Hintergrund stehen. Sie sieht den Öko- und Umweltgedanken als eine Art Mitnahmeeffekt: „Man kauft Bio, weil es besser schmeckt, und freut sich, wenn man damit – by the way – noch etwas Gutes getan hat.“

### *Verantwortungsbewusstsein als Leitbild der Verbraucherzentralen*

Das Imug-Institut für Markt, Umwelt und Gesellschaft, das sich auf Forschung über nachhaltigen Konsum spezialisiert hat, berichtete im Sommer 2003, dass immer mehr Deutsche in nachhaltige Entwicklungsfonds investieren. 27 Prozent gaben bei einer Befragung an, dass sie solche Investments für attraktiv hielten, fünf Prozent für sehr attraktiv. Banken und Fondsgesellschaften können davon ausgehen, dass jeder dritte Kunde ein offenes Ohr für nachhaltige Investments hat, folgern die Forscher vom Imug-Institut. Bislang haperte es am Vertrieb: Über ein Drittel der Befragten sagten, sie hätten noch keine nachhaltigen Fonds gekauft, weil sie nicht gewusst hätten, wo man sie erhält.

Im gleichen Sommer hat das Imug-Institut tausend Deutsche zu ihren Einstellungen zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility) befragt. Das Ergebnis: Zwei Drittel interessieren sich für die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Unternehmen, und über die Hälfte wollen Produkte bevorzugen, die – bei gleichem Preis und gleicher Qualität – von Unternehmen kommen, die gesellschaftlich verantwortungsvoll agieren. Das klingt einerseits viel versprechend, andererseits aber auch nicht: Knapp die Hälfte der Deutschen würde verantwortungsvolle Unternehmen nicht bevorzugen, auch wenn es sie weder Geld noch Qualität kosten würde.

Konsumforscher würden solche Zahlen vermutlich mit der traditionell hohen Erwartung an staat-

6 Vgl. Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)/Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE), Consumers' Choice '05 – Trends in Foods and Beverages, München 2005.

7 Vgl. die Vortragsskripte zum Seminar „Der gläserne Bio-Konsument“ in Göttingen am 10. Oktober 2003: Achim Spiller, Konsumentenverhalten bei Bio-Lebensmitteln. Stand der Forschung, Seite 27, und Maike Bruhn, 20 Jahre Bio-Konsum. Ergebnisse einer Längsschnittanalyse, Seite 19.

8 <http://www.fair-feels-good.de/fairfeelsgood.php/cat/49/title/Marktforschung>

9 Sinus Sociovision, Unterschiede zwischen Bio-Käufern und Bio-Nichtkäufern in den für den Biomarkt wichtigsten Sinus-Milieus, herausgegeben vom Bio Verlag 2006.

liche Verantwortung in Deutschland erklären: Die Bürger erwarten viel mehr als etwa die US-Amerikaner, dass sich der Staat um die Verbraucher kümmern soll. Die Verbraucherzentralen werden vom Staat gefördert, und politische Bewegungen richten ihre Proteste und Forderungen deshalb lieber gleich an die Regierung als an ihre Mitbürger. Der Bürger will, dass sich der Staat darum kümmert, dass er, der Bürger und Konsument, sorglos einkaufen kann.

Doch das ist nicht der Fall: „Es werden den Verbrauchern Informationen über Herstellungsbedingungen von Produkten vorenthalten“, sagt *Edda Müller*, Vorstand des Bundesverbands der Verbraucherzentralen.<sup>10</sup> Das Leitbild der Verbraucherzentrale ist der verantwortungsbewusste Konsument. Ähnlich hat es *Renate Künast* als Verbraucherschutzministerin formuliert. Mit diesem Leitbild vom klugen, gut informierten Verbraucher setze sie sich „von der früher den Verbraucherschutz dominierenden Vorstellung eines uninformierten und eher passiven Verbrauchers ab“, schrieb 2003 die Konsumforscherin *Lucia Reisch*, Professorin für Konsumentenverhalten in Kopenhagen. „Damit wird den Verbrauchern implizit und grundsätzlich eine Mitverantwortung zugewiesen.“<sup>11</sup> Um die wahrnehmen zu können, muss sich der Verbraucher informieren können.

### *Mehr Transparenz ist notwendig*

An dieser Stelle kommen der politische Konsument und der politische Aktivist zusammen. Viele Aktivisten halten nicht viel von Aufrufen zur Abstimmung mit dem Einkaufswagen. Sie fürchten, solche Appelle könnten von der Verantwortung der Politik und der Unternehmen ablenken. Doch das Gegenteil ist der Fall: Wer versucht, verantwortungsvoll einzukaufen, wird bald verstehen, dass er dazu Gesetze braucht, die ihm den Zugang zu Informationen garantieren und so ethisch korrektes Einkaufen vereinfachen, wenn nicht erst ermöglichen. Er braucht ein Gesetz, das ihm Zugang zu den Ergebnissen von Lebensmittelkontrollen ga-

rantiert (und nicht nur in eng begrenzten Ausnahmen wie das neue Verbraucherinformationsgesetz), eine Deklarationspflicht für sämtliche Inhalts- und Zusatzstoffe von Lebensmitteln, Textilien, Spielzeug (also nicht etwa nur 100 Prozent Baumwolle, sondern auch Angaben zu den etwa 7 000 zum Teil ungetesteten Textilhilfsmitteln) sowie verbindliche und genaue Angaben zu den Herstellungsbedingungen der Waren.

Das ist zurzeit nicht gegeben. *Lucia Reisch* charakterisiert den aktuellen Zustand als „asymmetrische Informationsverteilung“ zwischen Unternehmen und Kunden, die eine Abwärtsspirale von Qualität zur Folge hat und fairen Wettbewerb verhindert: Die Hersteller wissen alles über die Produktion ihrer Waren, ihre Kunden viel weniger. „Solange eine herausragende Qualität hier nicht glaubhaft signalisiert wird, werden auf solchen Märkten Anbieter unterdurchschnittlicher Qualität tendenziell Gewinne erzielen, während Anbieter überdurchschnittlicher Qualität mit Verlusten rechnen müssen. Letztere werden daher entweder den Markt verlassen oder ihre Qualität ebenfalls absenken. Beides setzt einen negativen Kreislauf aus Qualitätsminderung und Preissenkung in Gang, der zum Zusammenbruch des Marktes führen kann.“

Die mangelnde Information verhindert nicht nur eine bessere Qualität, sie schützt sogar Anbieter, die bei Lebensmittelkontrollen wiederholt negativ auffallen. Solange die Ergebnisse solcher Kontrollen nicht veröffentlicht werden, wie etwa in Großbritannien, ist der Anreiz für sie gering, ihre Waren zu verbessern. Transparenz bei staatlichen Kontrollen ist ein Beispiel dafür, wie man mit wenig Aufwand und geringen Kosten viel erreichen kann. Ein anderes Beispiel wären klare Kennzeichnungspflichten. „Wenn die Verbraucher einfache Kennzeichnungen und Alternativen haben, entscheiden sie sich für die politisch korrekten Produkte“, sagt *Lucia Reisch*. Als Beweis nennt sie die von *Künast* eingeführte Eier-Kennzeichnung: Erstens sei die Kennzeichnung so einfach, dass jeder sie verstehe, ohne sich lange informieren zu müssen. Zweitens stünden alle Produkte nebeneinander, so dass man im Regal bloß auswählen müsse. Drittens kosteten die fairen Eier nicht wesentlich mehr; einen zehn bis 15 Prozent höheren Preis bezahlten die Konsumenten für das korrektere Produkt, sei ihre Erfahrung. Wenn diese drei Bedingungen erfüllt seien, habe der politische Konsum ein großes Potenzial. ■

10 Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe profilieren! Interview mit Edda Müller, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Unterschätzte Verbrauchermacht. Potenziale und Perspektiven der neuen Verbraucherbewegung, Heft 4 vom Dezember 2005, Seite 101.

11 Lucia Reisch, Transparenz auf Lebensmittelmärkten: Theoretische Begründung und verbraucherpolitische Praxis, in: Hauswirtschaft und Wissenschaft – Europäische Zeitschrift für Haushaltsökonomie, Haushaltstechnik und Sozialmanagement, Heft 51(2) 2003, Seiten 58-64.

# Die Energieversorgung in Deutschland und die Rolle der Steinkohle

Prof. Dr. Claudia Kemfert

Leiterin der Abteilung „Energie, Verkehr, Umwelt“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und Inhaberin des Lehrstuhls für Umweltökonomie an der Humboldt-Universität zu Berlin

Deutschland ist auf Energie-Importe angewiesen und dadurch höchst angreifbar. Allerdings gibt es auch in Deutschland nutzbare Energieträger; einer davon ist die Steinkohle. Nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Debatte in Politik und Öffentlichkeit stellt sich die Frage: Kann diese langfristig eingesetzt werden, wenn emissionsmindernde Techniken entwickelt und auf die umfangreichen Beihilfen für den Steinkohleabbau verzichtet werden?

Im Zuge der Streitigkeiten über Gaslieferungen von Russland nach Westeuropa wurde einmal mehr deutlich, wie stark Deutschland von Energieimporten abhängig und damit von Preis- und Versorgungsschwankungen betroffen ist. Einen (nationalen) Ausweg gibt es jedoch nicht: Im Gegensatz zu manch anderen Ländern Westeuropas hat Deutschland nur wenige heimische Energieträger aufzuweisen, die zudem auch nicht „sicher“ sind: Mit dem geplanten Ausstieg aus der Atomenergie und der Steinkohleförderung geraten zwei wichtige Säulen der deutschen Stromerzeugung in den kommenden Jahren ins Wanken. Und als wäre das nicht genug, ziehen die notwendigen Anstrengungen im Umwelt- und Klimaschutz, die nicht zuletzt von der Europäischen Union (EU) und internationalen Abkommen gefordert werden, ebenso merkliche Veränderungen nach sich.

## Das „Zieldreieck“ der Energiepolitik

Eine nachhaltige Energieversorgung muss wettbewerbsfähig, sicher und umweltfreundlich sein. Dementsprechend sollte sich eine nachhaltige Energiepolitik an den drei Zielen Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit sowie Klima- und Umweltschutz orientieren.<sup>1</sup>

■ Wettbewerbsfähigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, Energiemärkte zum Nutzen der Verbraucher und der Wirtschaft zu öffnen. Im Zuge der Liberalisierung der europäischen Strom- und Gasmärkte müssen sich die Energieversorger

verstärkt den treibenden Kräften des Wettbewerbs stellen. Da bisher nur in wenigen EU-Ländern ein funktionierender Markt entstanden ist, fördert die EU-Kommission – auch weiterhin – den Wettbewerb in Europa.<sup>2</sup> Deutschland hat auf diese Anforderung mit der Einrichtung einer Regulierungsbehörde reagiert, die in erster Linie die Durchleitungsentgelte für die Netznutzung kontrolliert.

■ Versorgungssicherheit beinhaltet die mittel- bis langfristige Sicherstellung der Energieversorgung. Durch die Verringerung der Energienachfrage und die Stärkung heimischer Energiequellen, aber vor allem auch durch die Diversifizierung des Energieträgermixes, der Ursprungsländer und der Importkanäle soll der Zugang von Verbrauchern und Unternehmen zu Energie ermöglicht werden. Dabei sind vor allem die weitere Erschließung erneuerbarer Energiequellen und die Steigerung der allgemeinen Energieeffizienz von großer Bedeutung.

■ Beim Umwelt- und Klimaschutz geht es um die Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Eindämmung der Folgen des Klimawandels, aber auch zur Bekämpfung der zugrunde liegenden Umweltverschmutzung. Der jüngste Bericht des „Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen“ (IPCC) macht deutlich, dass die Menschheit dringender als jemals zuvor gefordert ist, Klimaschutzpolitik zu betreiben. Das bedeutet in erster Linie, den Ausstoß klimagefährlicher Treibhausgase wie Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) und Methan zu vermindern.

<sup>1</sup> EU-Kommission, Grünbuch: Eine Europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, Brüssel 2006.

<sup>2</sup> Vgl. Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

### *Stromerzeugung in Deutschland: Ausgangslage und Herausforderungen*

In der deutschen Stromerzeugung wird es in den kommenden Jahren zu starken Veränderungen kommen. Die Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und Liberalisierung“ kommt zum Ergebnis, dass der Strombedarf in Deutschland im Jahre 2020 etwa 570 Terawattstunden betragen wird.<sup>3</sup> Die gesamten Kraftwerkskapazitäten müssten sich damit von rund 115 Gigawatt im Jahr 1998 bis zu 120 Gigawatt im Jahr 2020 und etwa 128 Gigawatt im Jahr 2050 erhöhen. Aufgrund der Altersstruktur der Kraftwerke und im Zuge des Atomenergie-ausstiegs stehen in Deutschland bis zum Jahre 2020 umfangreiche Investitionen an: In diesem Zeitraum muss in neue Kraftwerke mit einer Leistung von etwa 40 Gigawatt investiert werden. Aus Klimaschutzgründen sollten dies – nach heutigem technischen Stand – möglichst emissionsarme Kraftwerke sein.

Derzeit wird Strom in Deutschland zu drei Vierteln aus Kernenergie sowie Braun- und Steinkohle gewonnen. Erdgas und erneuerbare Energien tragen mit jeweils etwa zehn Prozent zur Energieversorgung bei; wobei in jüngster Vergangenheit vor allem letztere deutlich hinzugewinnen konnten.

Der Deutsche Bundestag hat zusammen mit Vertretern der Energiewirtschaft im Jahr 2002 beschlossen, aus der Atomenergie auszusteigen. Die Laufzeit der bestehenden Atomanlagen wurde nach diesem Beschluss auf 32 Jahre beschränkt. Die Atomkraftwerke in Obrigheim und Stade sind bereits in den Jahren 2002 und 2004 abgeschaltet worden. Die nächsten Atomkraftwerke, die vom Netz gehen, sind 2007 Biblis A und 2008 Neckarwestheim I. Die Regelungen des Atomgesetzes zum Ausstieg bewirken, dass bis 2021 auch die restlichen Kernkraftwerke abgeschaltet werden. Allein dadurch müssen Ersatzinvestitionen zur Produktion von 20 Gigawatt geleistet werden.

Neben Stein- und Braunkohle stehen Deutschland kaum weitere fossile Ressourcen zur Verfügung. Dementsprechend lag die Importquote für die Energieerzeugung 2005 bei knapp 75 Prozent. Erdöl wird nahezu ausschließlich importiert und vor allem als Treibstoff und zum Heizen genutzt,

<sup>3</sup> Vgl. Bericht der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung“ des 14. Deutschen Bundestages, Bundesdrucksache 14/9400.

in der Verstromung spielt es keine Rolle. Erdgas als fossile Energieressource mit zunehmender Bedeutung stammt nahezu vollständig aus dem Ausland. Die weltweit größten Gas-vorkommen liegen in Russland, im Iran und in Katar. Gas dient sowohl der Stromerzeugung als auch der Wärmeherzeugung und als Kraftstoff: Ein Großteil der steigenden Nachfrage dürfte allerdings für die Stromproduktion in Gaskraftwerken eingesetzt werden. Aus wirtschaftlicher Sicht erscheint der Ausbau von Gas- und Dampfkraftwerken derzeit kostengünstig. Die zukünftige Wirtschaftlichkeit wird jedoch stark von der Entwicklung des Gaspreises abhängen. So ist anzunehmen, dass dieser ähnlich wie der Ölpreis langfristig auf hohem Niveau verharrt oder sogar weiter steigen wird.

### *Umweltschutz durch Emissionshandel*

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2001 eine Richtlinie zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien herausgegeben. Hiernach sollen 21 Prozent des Energieverbrauchs aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden.<sup>4</sup> Deutschland hat durch die gezielte Förderung im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) diesen Anteil bereits auf fast zwölf Prozent steigern können.

Daneben wurde 2005 auf Basis zweier Richtlinien ein europäisches Emissionsrechtehandelssystem eingeführt, mit dessen Hilfe die Emissionsminderungsziele des Kyoto-Protokolls erreicht werden sollen.<sup>5</sup> Um klimaschonende Technologien wettbewerbsfähig zu machen, muss CO<sub>2</sub> einen Marktpreis bekommen. Die damit einhergehende Verteuerung von Verfahren zur Energiegewinnung, die relativ hohe Emissionen hervorrufen, sorgt für „funktionierenden“ Wettbewerb. Die systematische Weiterentwicklung des Emissionshandels ist deshalb eine entscheidende Voraussetzung einer emissionsärmeren Stromerzeugung in Deutschland und in Europa.

<sup>4</sup> Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt.

<sup>5</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG und Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls.

Treibhausgas-Emissionen entstehen hierzulande zum größten Teil in den Bereichen Energiewirtschaft und Verkehr. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Kraftwerke sind vornehmlich abhängig vom eingesetzten Brennstoff und den jeweiligen Wirkungsgraden bei der Energieumwandlung. Obwohl sich die Stromerzeugung seit Anfang der 90er Jahre leicht erhöht hat, sank der CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei der Herstellung von Strom von 1991 bis 2002 um fast acht Prozent. Die Emissionen pro erzeugter Kilowattstunde Strom gingen in diesem Zeitraum um rund 14 Prozent zurück. Dies ist in erster Linie auf den vermehrten Einsatz von Gas- und Kernkraftwerken sowie auf den Zuwachs an Windkraftanlagen zurückzuführen. Zudem wurden überalterte Kraftwerke in Ostdeutschland erneuert.

Moderne Gaskraftwerke, die derzeit mit rund elf Prozent zur Stromerzeugung in Deutschland beitragen, verursachen erheblich weniger klimaschädliche Treibhausgase als konventionelle Kohlekraftwerke. Die Stromerzeugung in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen weist einen hohen Gesamtausnutzungsgrad des eingesetzten Brennstoffs auf: Die ansonsten ungenutzte Abwärme, die bei der Stromerzeugung anfällt, wird für Heizzwecke zur Verfügung gestellt. Die Stromerzeugung aus Kernenergie verursacht hingegen keine klimagefährlichen Treibhausgase; sie birgt jedoch große Umweltrisiken im laufenden Betrieb und bei der Endlagerung der Abfallprodukte.

Aufgrund des nach wie vor hohen Kohlenanteils an der Stromerzeugung ist Deutschland im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarn das emissionsstärkste Land: Deutschland ist für knapp ein Viertel aller europäischen Treibhausgas-Emissionen verantwortlich. Die Bundesregierung hat sich im Zuge der EU-Lastenverteilung verpflichtet, bis 2012 die klimarelevanten Treibhausgas-Emissionen um insgesamt 21 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern hat Deutschland mit einer Emissionsminderung von etwa 20 Prozent dieses Ziel bereits fast erreicht. Bis zum Jahr 2012 muss Deutschland den CO<sub>2</sub>-Ausstoß noch um 18 Millionen Tonnen verringern.

### *Die bedeutende Rolle der Steinkohle für die deutsche Stromversorgung*

Die deutschen Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft haben schon vor einiger Zeit beschlossen, die Subventionierung der deutschen Steinkohle zurückzufahren und letztendlich komplett

einzustellen. Damit fände der Steinkohleabbau in Deutschland ein Ende. Seit 1990 wurden bereits 18 der 27 in Deutschland befindlichen Steinkohlebergwerke geschlossen. Dementsprechend haben sich die Steinkohleförderung und die Anzahl der Beschäftigten in diesem Sektor deutlich vermindert. Dennoch sind im vergangenen Jahr durch den Bund und die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland insgesamt noch 2,5 Milliarden Euro in die Subventionierung der deutschen Steinkohle geflossen.<sup>6</sup> Diese Beihilfen sollen nach aktuellen politischen Beschlüssen bis zum Jahr 2012 auf 1,8 Milliarden Euro vermindert werden. 2018 soll die Steinkohleförderung dann endgültig auslaufen – wenngleich sich die Politik 2012 nochmals der Thematik annehmen will.

Aufgrund der bereits vollzogenen Senkungen bei den Steinkohlesubventionen sind die Steinkohleimporte innerhalb der letzten Jahre stark angestiegen. Deutschland bezieht derzeit etwas mehr als 60 Prozent der Steinkohle aus dem Ausland – in erster Linie aus Polen, Südafrika, Russland, Kolumbien und Australien. Die restlichen knapp 40 Prozent stammen aus deutschen Kohlegruben. Die Förderung von Kohle in Deutschland ist etwa dreimal so teuer wie der Abbau unter den günstigeren technologischen und geologischen Bedingungen, beispielsweise in Südafrika oder Australien. Selbst der lange Transportweg verteuert diese Kohle nicht in dem Maße, dass es sich lohnen würde, deutsche Steinkohle weiter zu fördern. Da die Importregionen zudem politisch als relativ stabil eingestuft werden können, ist es weder aus Gründen des Wettbewerbs noch der Versorgungssicherheit zu rechtfertigen, deutsche Steinkohle dergestalt zu subventionieren.

Die deutsche Steinkohle hat somit schlechte Voraussetzungen, zu einem nachhaltigen Energiemix beizutragen: Sie verursacht klimagefährliche CO<sub>2</sub>-Emissionen und ist international nicht wettbewerbsfähig. Zudem trägt sie kaum zur Versorgungssicherheit bei, da Steinkohle aus vielen politisch stabilen Ländern kostengünstig importiert werden kann. Energiepolitisch ist es demnach wenig sinnvoll, die hohen Subventionen zur Förderung deutscher Steinkohle aufrechtzuerhalten.

Allerdings spielt Steinkohle in der Stromerzeugung sowohl in Deutschland als auch weltweit eine

<sup>6</sup> Vgl. Alfred Boss und Astrid Rosenschon, Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Kieler Diskussionsbeiträge 423, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2006.

bedeutsame Rolle. Das dürfte auch weiterhin so bleiben, da die statistische Reichweite der Kohleressourcen bei 200 Jahren liegen dürfte.<sup>7</sup> Zudem werden Länder wie China, Polen und Australien auch in Zukunft billige Kohle verkaufen und – wie die meisten anderen Staaten inklusive Deutschland – auch nutzen. Daher wird ein international effektiver Klimaschutz nicht daran vorbeikommen, neben Alternativen zur fossilen Energie auch Verfahren zur emissionsarmen konventionellen Energiegewinnung aufzuzeigen.

### *Hoffnungen auf neue Technologien*

Es gibt Technologien, mit denen die Emissionen, die bei der Verstromung von Kohle entstehen, abgeschieden werden können. Diese „Carbon Capture and Sequestration (CCS)-Verfahren“ würden die Nutzung von Kohlekraftwerken unter Gesichtspunkten des Umwelt- und Klimaschutzes weiterhin ermöglichen. Bis zu CO<sub>2</sub>-armen Kraftwerken,<sup>8</sup> die nach dieser Methode arbeiten, ist es aber noch ein weiter Weg. Sowohl die Technologie der Abscheidung als auch die Endlagerung sind bisher wenig erforscht. Zwar scheint das Abscheiden technisch möglich zu sein, doch sollten dabei auch möglichst geringe Effizienzverluste auftreten. Dabei spielen vor allem die beim Abscheidungsprozess einzusetzende Zusatzenergie aber auch die allgemeinen Verluste an Energieeffizienz eine wichtige Rolle.<sup>9</sup>

Nach derzeitigem Kenntnisstand arbeiten Kohlekraftwerke mit CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung deutlich kostenintensiver und mit erheblichen Energieeffizienzverlusten gegenüber herkömmlichen Anlagen. Allerdings gehen die Schätzungen für den (zusätzlichen) Abscheidungs- und Lagerungspreis einer Tonne CO<sub>2</sub> mit Werten zwischen 30 und 250 US-Dollar sehr weit auseinander.<sup>10</sup>

Zudem muss das CO<sub>2</sub> im Anschluss eingelagert werden. Risiken erwachsen dabei vor allem aus dem möglichen Entweichen des eingelagerten

CO<sub>2</sub> in die Atmosphäre. Als Lagerort kommen Aquifere und leere Salz- oder Gaskavernen infrage. Da sich diese nur selten direkt am Entstehungsort der Emissionen befinden, muss das CO<sub>2</sub> transportiert und eventuell zwischengelagert werden, was wiederum mit Risiken verbunden ist. Schließlich ist auch unsicher, ob die technologischen Optionen herkömmlicher Kohlekraftwerke als Basis für die CCS-Technologie ausreichen.

### *Steinkohle: Ja! Aber nicht aus deutschen Zechen*

Die Möglichkeiten, Risiken und Kosten der CCS-Technologie sind bisher zu wenig erforscht worden. Ferner sind die Ausgaben für die Erforschung innovativer Energietechnologie wie der Kohletechnologie in Deutschland in den vergangenen Jahren gesenkt worden. 2003 haben sie mit insgesamt sieben Millionen Euro nur etwa zwei Prozent der gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Energiebereich ausgemacht. Im Jahr 2004 hatte sich dieser Betrag zwar fast verdoppelt, nichtsdestotrotz sollten die Aufwendungen zur Erforschung dieser Technologie erhöht werden. Wenn dafür nur ein Teil der derzeit gezahlten Kohlesubventionen umgewidmet würde, könnten die Ausgaben für Energieforschung spürbar ausgeweitet werden.

Letztendlich könnte sich das für Deutschland lohnen: Studien zur Abschätzung der CCS-Technologie kommen zu dem Schluss, dass diese durchaus Potenzial für bis zu 16 Prozent der weltweiten Stromerzeugung besitzt.<sup>11</sup> Sollte sich diese Technik weltweit durchsetzen, hätte entsprechendes Technikwissen „Made in Germany“ großen betriebs- und volkswirtschaftlichen Nutzen. Freilich dürfte das den deutschen Bergwerken wenig nutzen. Der Abbau deutscher Steinkohle ist erst wieder sinnvoll, wenn die globale Nachfrage nach Steinkohle kräftig zunimmt und der deswegen steigende Preis die hohen Förderkosten in Deutschland übertrifft. Das scheint aber in absehbarer Zeit nicht sehr wahrscheinlich. ■

7 Vgl. International Energy Agency (IEA), Reducing Greenhouse Gas Emissions – The Potential of Coal, Paris 2005.

8 „CO<sub>2</sub>-freies“ Kraftwerk ist als Bezeichnung insofern irreführend, als dass es technisch schwer möglich sein wird, das gesamte CO<sub>2</sub> abzuscheiden und einzulagern.

9 Vgl. Umweltbundesamt, Verfahren zur CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung, Berlin 2006.

10 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ (WBGU), Welt im Wandel: Energiewende zur Nachhaltigkeit, Berlin u.a. 2003.

11 Vgl. IEA, Reducing..., a.a.O. und IEA, Energy Technologies Perspectives – Scenarios and Strategies to 2050, Paris 2006.



# Regionalgeld in Deutschland: Eine große Idee in kleinräumiger Wirkung

Prof. Dr. Gerhard Rösl

Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geldpolitik, internationale Wirtschaftsbeziehungen und Ordnungspolitik, an der Fachhochschule Regensburg

Zwanzig laufende Projekte und mehr als fünfzig geplante Initiativen zeigen, dass Regionalwährungen in Deutschland Beachtung verdienen. Regionales Geld soll Potenziale vor Ort aktivieren und eine Alternative zum offiziellen Geldsystem bieten. Auch wenn dies nur begrenzt möglich scheint, lassen sich die Beteiligten das einiges kosten.

In jüngster Zeit häufen sich die Berichte über ein Phänomen, das in Zeiten der fortschreitenden Internationalisierung des Geldwesens wie ein Anachronismus wirkt: Regionalwährungen. Regionalwährungen sind private inoffizielle Gelder, die meist von „Vereinen für nachhaltiges Wirtschaften“ ausgegeben werden und überwiegend in Form von Scheinen als lokale Bargeldsubstitute zum Euro umlaufen. Sie werden in kleinen Stückelungen ausgegeben, in der Regel zu Nennwerten von ein, zwei, fünf, zehn, 20 und 50. In aller Regel werden sie gegen Euro in Umlauf gebracht. Meistens liegt der Wechselkurs bei 1:1 zum Euro, unter anderem um den teilnehmenden Unternehmen eine doppelte Preisauszeichnung und den Käufern ein lästiges Umrechnen zu ersparen. Bargeldlose Überweisungen sind bei einigen Anbietern mittlerweile ebenso möglich. Von der Regionalgeldemission erhoffen sich die Organisatoren eine Stärkung der örtlichen Wirtschaft. Zudem will man mit diesen Geldern ein Zeichen gegen die Globalisierung setzen, die vermeintlichen Defizite des herrschenden Geldsystems beheben und die regionale Solidarität stärken. Derzeit kann man in 20 Regionen Deutschlands mit lokalem Geld bezahlen. Zudem ist in vielen weiteren Regionen die Einführung von Regionalgeld in absehbarer Zukunft geplant.

*Hintergrund: Die „Schwundgeldtheorie“ von Silvio Gesell*

Die Ausgabe von privaten regionalen Geldscheinen ist in Deutschland keine gänzlich neue Beobachtung.<sup>1</sup> Die erste deutsche Regionalgeldemission

nach dem Zweiten Weltkrieg datiert bereits aus dem Jahr 1993, als man im Berliner Stadtteil Prenzlauer Berg für zwei Monate die Papierwährung „Knochengeld“ ausgegeben hatte. Ähnlich wie die nur sehr kurz existierende Papierwährung „Phoe“, die 1999 in Arnstadt bei Erfurt in einer Kleinstserie emittiert wurde, war sie als sogenanntes Schwundgeld konstruiert.

Diese spezifische Geldform, die heute allen umlaufenden Regionalgeldern zugrunde liegt, geht auf den deutsch-argentinischen Kaufmann *Silvio Gesell* (1862–1930) zurück. Schwundgeld oder auch Freigeld ist so konstruiert, dass es nach einem im Voraus festgelegten Zeitpfad an Wert verliert. Durch diesen bewusst dem Geldhalter auferlegten Wertschwund soll dieser angehalten werden, sein Geld möglichst zügig wieder auszugeben.

■ Gegenwärtig sind die meisten Schwundgelder im deutschsprachigen Raum als „Markengeld“ konstruiert. Hier muss der Besitzer der Geldscheine zum Werterhalt kleine Klebmarken auf den Geldschein anbringen, um so die Gültigkeit des Zahlungsmittels für eine bestimmte Zeitperiode – meist drei Monate – zu sichern. In der Regel kosten die Marken pro Quartal zwei bis drei Prozent des Nennwerts der Scheine; sie sind in der Regel gegen offizielle Währung bei der Emissionsstelle zu erwerben. Hinzu kommt eine meist am Ende der einjährigen Gesamtlauzeit der Scheine anfallende Um- bzw. Rücktauschgebühr in Höhe von etwa fünf Prozent.

■ Ähnliches gilt auch für das „Tabellengeld“, bei dem der Wertverlust des Geldes direkt abgelesen werden kann, sei es über eine auf der Rückseite der Note aufgedruckte Tabelle oder anhand eines Balkendiagramms.

<sup>1</sup> Die Regionalwährungen dürfen nicht mit Tauschringgeldern, die als Verrechnungsforderungen in nicht-gewerblichen Tauschverbänden zirkulieren, verwechselt werden. Vgl. hierzu Gerhard Rösl, Regionalwährungen in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 85, Heft 3 (2005), Seiten 182–190.

■ Als dritte Schwundgeldvariante wird das „Ablaufgeld“ ausgegeben. Hier verzichtet man auf einen laufenden Schwund. Vielmehr will man den permanenten Umlauf des Regionalgelds allein über eine begrenzte Gültigkeitsdauer von bis zu einem Jahr und einer am Ende der Laufzeit drohenden Gebühr sicherstellen.

Die Regionalgeldvereine, die neben der Emission von Geldscheinen für ihre Kunden auch elektronische Girokonten führen und somit regionales Buchgeld ausgeben, kürzen in bestimmten Zeitabständen die Guthaben ihrer Einleger um einen entsprechenden Prozentsatz und führen diese Beträge dem Ertragskonto des Vereins zu. Auch dies soll dem regen Geldumlauf dienen.

### *Regionalwährungen in Deutschland*

Gegenwärtig hat der erstmals im Jahr 2003 emittierte „Chiemgauer“ die größte Geldmenge: Initiiert von Schülern der örtlichen Waldorfschule zirkuliert er derzeit in einem Volumen von 90 000 Euro in der Gegend rund um Prien am Chiemsee. Nach Angaben des ausgebenden Chiemgauer Regionalvereins akzeptieren mittlerweile 550 Unternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen das örtliche Zahlungsmittel, so dass sich sukzessive ein gewisser Geldkreislauf etabliert hat.<sup>2</sup> Ebenfalls recht erfolgreich sind der „VolmeTaler“ im westfälischen Hagen, der „Sterntaler“ in Aining im Berchtesgadener Land, sowie der „Urstromtaler“ in Güsen bei Magdeburg mit ebenfalls mehreren Zehntausend Euro Umlaufwert. Andere Regionalgeldvereine können hingegen nur auf einen Umlaufwert von meist deutlich unter 10 000 Euro verweisen. Der Gesamtumlauf aller Regionalwährungen in Deutschland kann gegenwärtig auf einen Wert von knapp 400 000 Euro beziffert werden. Davon dürften weniger als fünf Prozent in Form von Buchgeld angelegt sein. Trotz der Vervierfachung der Umlaufsumme der Regionalwährungen in den letzten zwei Jahren bleibt deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung gering. Dies zeigt schon der Vergleich mit den aktuell in Deutschland zirkulierenden offiziellen Bar- und Buchgeldbeständen, die rund 900 Milliarden Euro betragen.

Dennoch ist die Dynamik, mit der die Regionalwährungen in Deutschland wachsen, beachtlich. Vor allem seit der Einführung des Euro-Bargelds im Jahr 2001 hat die Regionalgeldbewegung einen kräftigen Schub bekommen. Dies legt den Schluss

nahe, dass unter den Deutschen nach wie vor eine gewisse Skepsis gegenüber dem Euro herrscht. Aber als breiter gesellschaftlicher Protest gegen die als zu unpersönlich empfundene Gemeinschaftswährung lassen sich die Regionalgeldinitiativen nicht verstehen.

### *Ziel: Beseitigung von Mängeln des herrschenden Geldsystems*

Dass die Regionalwährungen trotz ihrer gesamtwirtschaftlich nur marginalen Bedeutung mittlerweile eine gewisse Aufmerksamkeit in den Medien genießen, ist wohl eher ihrer „Kuriosität“ und der recht umtriebigen Art der Regionalgeldherausgeber zuzuschreiben. Denn diese wollen – zumeist beseelt von einer tiefen Überzeugung, die vermeintlichen Schwachstellen des herrschenden Geldsystems erkannt zu haben – eine „gesunde“ Alternative zum offiziellen System des staatlichen Monopolgelds bereitstellen.

Aus ihrer Sicht ist das herrschende Geldsystem merklich unvollkommen:

■ Erstens wirke das offizielle Geld wie eine Art Pumpe, die das Kapital aus Regionen, in denen es verdient wird, absauge und in Regionen fließen lasse, in denen die höchste Rendite erzielt werde. Die Kosten dieses unsolidarischen Gewinnstrebens lägen in höherer Arbeitslosigkeit und einem allgemeinen ökonomischen Niedergang; sie wären von den betroffenen Regionen zu tragen. Viele ostdeutsche Gegenden seien hierfür der beste Beweis. Die regionale Begrenzung der Einsetzbarkeit der Regionalgelder solle nun sicherstellen, dass die Kaufkraft vor Ort bliebe. Dies käme auch der Umwelt zugute, da wegen der verminderten Transportwege der Waren auch die natürlichen Ressourcen geschont würden.

■ Zweitens sei das von Profitgier und Wachstumszwang getriebene offizielle Geldsystem undemokratisch und unsolidarisch. Die der parlamentarischen Kontrolle entzogenen Zentralbanken seien zu weit entfernt von den Nöten und Ängsten der Bürger. Deshalb haben die meisten Regionalgeldinitiativen einen Währungsrat installiert, der nach demokratischer Entscheidungsfindung nicht nur über die ausgegebene Geldmenge, sondern auch über die aufgelaufenen Geldschöpfungsgewinne entscheidet. Oftmals können auch die Regionalgeldhalter selbst entscheiden, welche örtliche Einrichtung einen Teil der Einnahmen erhält.

<sup>2</sup> Vgl. [www.chiemgauer.info](http://www.chiemgauer.info)

■ Drittens würde sich im herrschenden Geldsystem aufgrund des Zinseszinsseffekts die Schere zwischen arm und reich immer weiter öffnen. Deshalb müsse schon aus sozialen Gründen der Zins als leistungslose Einkunftsart bekämpft werden. Ohnehin führe das exponentielle Zinssystem der heutigen Volkswirtschaften notwendigerweise zu einem Zusammenbruch des gesamten Systems. Dies zeige ja schon das theoretische Beispiel des berühmten „Josephspfennigs“ – eines Pfennigs, der zu Christi Geburt angelegt, bereits bei recht niedriger jährlicher Verzinsung heute auf ein unvorstellbares Vermögen angewachsen wäre. Derart angewachsene Kreditforderungen wären naturgegeben nicht einlösbar.

Nach *Gesell*<sup>3</sup> gerät der Geldkreislauf ins Stocken, wenn nicht alles Geld umgehend für Güterkäufe ausgegeben wird: Horten die Geldhalter ihre Barbestände, dann entsteht eine strukturelle Nachfragelecke auf den Gütermärkten gefolgt von Arbeitslosigkeit und ökonomischem Niedergang. Legen sie ihr Geld bei Banken an, dann kehren zwar die durch das Sparen dem Markt entzogenen Gelder über die Kreditvergabe der Banken wieder in den Kreislauf zurück, doch müssen hierfür nun die Arbeiter, Produzenten und Kaufleute Zinszahlungen an die Geldbesitzer leisten. Der Zins sei damit ein Sondergewinn der Kapitalisten, der allein auf die stoffliche Besonderheit des Geldes als unverderbliches Tauschmittel zurückgeführt werden kann.

### *Wirkungsmächtige, aber abstruse Ideen*

Einer fundierten ökonomischen Analyse halten die vorgebrachten Argumente freilich nicht stand.

■ Zwar wird richtig erkannt, dass gewichtige Währungen wie der Euro oder der US-Dollar in ihrer Funktion als internationale Tauschmittel die überregionale Kapitalallokation erheblich erleichtern. Doch wird dabei die disziplinierende Wirkung des Marktmechanismus ausgeblendet: Wenn sich im Zuge des weltweiten Wettbewerbs um Ersparnisse Investitionen in bestimmten Regionen nicht rentieren, werden sie seitens der Kapitalgeber – dazu gehören in der Regel auch die vielen kleinen Sparer – nicht finanziert. Dies ist in einer Marktwirtschaft nichts Ungewöhnliches, ja vielmehr handelt es sich dabei sogar um den Kern einer auf Wettbe-

werb beruhenden Marktwirtschaft. Genauso wie sich vergleichsweise schlechte Produkte nicht absetzen lassen, sorgt auch hier der „Sanktionsmechanismus“ Markt für den effizienten Einsatz der Ressourcen. Will man die Investitionstätigkeit in den betroffenen Regionen ankurbeln, so sind marktkonforme Eingriffe, wie der konsequente Abbau bürokratischer Hindernisse und die Senkung von Unternehmensteuern probatere Mittel als die Bindung der Ersparnisse an die Region durch Kapitalverkehrsbeschränkungen.

■ Dem Vorwurf, das Geldsystem in Deutschland sei unsolidarisch mit strukturschwachen Regionen, kann entgegengehalten werden, dass sich generell realwirtschaftliche Strukturprobleme nicht mithilfe der Geldpolitik lösen lassen. Von kurzfristigen konjunkturellen Strohfeuern abgesehen, kann die Notenbank allein auf die Inflation in ihrem Währungsraum Einfluss nehmen.

■ Geradezu grotesk ist die Interpretation des Zinses als einen letztlich von den Arbeitern finanzierten Sondergewinn der Geldbesitzer, der seinen Ursprung in der stofflichen Überlegenheit des Geldes findet. Der Zins kann schon allein deshalb seinen Ursprung nicht in der stofflichen Überlegenheit des Geldes haben, da es auch in einer reinen, geldlosen Tauschwirtschaft eine Leihgebühr für die zeitlich befristete Überlassung einer Ressource gibt.<sup>4</sup>

■ Ernst genommen werden sollte hingegen die Sorge, dass ein überlineares Finanzierungssystem Instabilitäten in sich bergen kann. Diese Krisenanfälligkeit gilt jedoch nur für einen entsprechend langen Zeithorizont. So wäre in der Tat der vor 2006 Jahren als Untereinheit der D-Mark angelegte „Josephspfennig“ bei einem jährlichen Zinssatz von vier Prozent heute  $7,5 \cdot 10^{31}$  Euro wert. Bei einer Masse der Erdkugel von etwa  $2,1 \cdot 10^{25}$  Kilogramm und einem Goldpreis von 14 800 Euro pro Kilogramm ergäbe dies ein utopisches, weil von keinem Kapitalnehmer finanzierbares Vermögen von mehr als 240 Erdkugeln aus purem Gold. Auch wenn diese Rechnung in der Tat die Grenzen eines auf dem Zinszins basierten Kreditsystems aufzeigt, bleiben Mittelaufnahmen mit einem kürzeren und deswegen realitätsnäheren Zeithorizont weiterhin finanzierbar.<sup>5</sup>

4 Vgl. zur Zinsthematik in der gesellschaftlichen Wahrnehmung auch Otmar Issing, *Der Zins und sein moralischer Schatten*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. November 1993.

5 Es wird sich in der Realität wohl auch kein Kreditnehmer finden, der einen Kredit mit einer Laufzeit von 2006 Jahren aufnimmt, und falls doch, werden seine Nachkommen mit Sicherheit die vererbten Schulden ausschlagen.

3 Vgl. Silvio Gesell, *Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld*, 1949, Lauf bei Nürnberg, Seiten 181 ff. und 235 ff. Erste Ausführungen Gesells datieren bereits auf 1911 zurück; vgl. Silvio Gesell, *Die neue Lehre vom Geld und Zins*, Berlin 1911.

■ Auch die mit dem Horten von Geldbeständen verbundenen Befürchtungen sind durchaus ernst zu nehmen. Praktische Relevanz erfahren sie allerdings nur in einem (zumindest drohenden) deflationären Umfeld. Für Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz, die neuerdings eine Reihe von privaten Schwundgeldemissionen erleben, ist eine solche Situation jedoch nicht gegeben. Vielmehr realisieren diese Länder seit Jahrzehnten stabile Preise oder moderate Inflationsraten. Sparen in Form von Geld ist hier vergleichsweise unrentabel, da einerseits über die Inflation der Realwert der Banknoten im Zeitablauf sinkt und andererseits kurzfristig abrufbare Bankeinlagen in aller Regel nicht mehr als einen Inflationsausgleich bieten. Eine auf den Geldzins zurückgehende Nachfragerlücke mit entsprechenden Folgen ist für die genannten Länder somit kaum denkbar.

■ Doch selbst wenn durch Geldhortung tatsächlich eine Nachfragerlücke am Gütermarkt entstünde, wäre die Belegung der Geldbestände mit einer konstanten Schwundrate zur Bekämpfung des Geldhortens kritisch zu sehen. Denn auf diese Weise lässt sich eine anhaltende Erhöhung der monetären Gesamtnachfrage, dem Produkt aus Geldmenge und Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, nicht erreichen.<sup>6</sup> Zwar steigt in einem solchen Schwundgeldsystem tatsächlich die Umlaufgeschwindigkeit,<sup>7</sup> dafür nimmt aber die umlaufende Geldmenge entsprechend ab, so dass kein anhaltend stimulierender Gesamteffekt auf die Güternachfrage zu erwarten ist.

### *Einschränkung von Arbeitsteilung*

Auch die Hoffnung auf eine nachhaltige Regionalförderung durch die Beschränkung des Geldes auf die Region ist letztlich unbegründet. Ein auf regionale Abschottung zielendes System behindert den überregionalen Handel, ohne den sich eine Region nicht weiterentwickeln kann. Zudem werden dadurch auch potenzielle Handelspartner geschädigt, indem man ihnen Wachstumschancen nimmt. Die Ursache hierfür liegt im beiderseitigen Verzicht auf eine an komparativen Vorteilen orientierte überregionale Arbeitsteilung und auf integrierte Absatzmärkte, die großvolumiger sind

6 Vgl. hierzu Gerhard Rösl, Regionalwährungen in Deutschland – Lokale Konkurrenz für den Euro?, Deutsche Bundesbank, Diskussionspapier Reihe 1: Volkswirtschaftliche Studien, Nr. 43/2006 (<http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/dkp/2006/200643dkp.pdf>).

7 Vgl. die empirischen Untersuchungen von Joel W. Harper, Scrip and Other Forms of Local Money, Chicago 1948.

als die Summe der Einzelmärkte. An dieser Einschätzung ändern auch Berichte<sup>8</sup> über Umsatzsteigerungen von Unternehmen, die am Regionalgeldsystem teilnehmen, per se nichts.

Will man den wirtschaftlichen Gesamteffekt sichtbar machen, müssen Umsatzzuwächse mit den abwanderungsbedingten Umsatzverlusten derjenigen Unternehmen verrechnet werden, die nicht an diesem regionalen Zahlungssystem teilnehmen. Nun kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine solche Saldierung kurzfristig positiv für die Region ausfällt, da Regionalgelder einen gewissen Werbeeffekt besitzen. Dieser liegt aber nicht originär im lokalen Zahlungsmittel begründet, sondern vielmehr im Kuriosum, dass in Zeiten der fortschreitenden Internationalisierung des Geldsystems eine neue Geldform mit dezidiert regionalem Bezug bereitgestellt wird.

### *Kosten für die Verwender, Erträge für die Betreiber*

Besonders kritisch sind die umlaufenden Schwundgelder jedoch wegen der überhöhten Geldhaltungskosten zu betrachten. Dies verdeutlicht das folgende Rechenbeispiel, welches sich an den typischen Eckwerten der am meisten verbreiteten Schwundgeldvariante, dem Markengeld, orientiert. Nehmen wir an, die Bewohner in einer Gemeinde seien bereit, Regionalgeld im Wert von 20 000 Euro für ein Jahr zu „halten“, um damit ihre Transaktionen zu tätigen. Sie tauschen Euro-Bargeld, das sie vorher über das reguläre Bankensystem zum derzeitigen Satz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (3,75 Prozent p.a. oder 750 Euro) gekauft haben, gegen die gewünschten Regionalgeldscheine bei der Emissionszentrale ein. Letztere legt die erhaltenen Euro wieder im regulären Bankensystem an, wobei sie – vereinfachend angenommen – einen Zins von ebenfalls 3,75 Prozent erhalten soll. Durch diesen reinen Tausch an Zahlungsmitteln werden die Verwender des Regionalgeldes zwar nicht zusätzlich belastet. Der Geldschöpfungsgewinn in Höhe von 750 Euro fließt aber jetzt nicht mehr dem Eurosystem, sondern der Regionalbank zu.

Eine Mehrbelastung stellt allerdings der Geldschwund dar. Beim für üblichen laufenden Geldverfall von zwei Prozent des Nennwerts pro Quartal ergeben sich kumulierte jährliche Kosten von

8 Vgl. [www.chiemgauer.info](http://www.chiemgauer.info)

acht Prozent; bei Rückumtausch in Euro nach einem Jahr werden weitere fünf Prozent fällig. Die Verwender von Schwundgeld tragen demnach zusätzliche Kosten in Höhe von 13 Prozent des Nennwerts oder 2 600 Euro. Die Gesamtkosten der Regionalgeldhaltung belaufen sich in diesem Beispiel auf insgesamt 3 350 Euro pro Jahr. Gegenüber den Kosten der Haltung offizieller Geldbestände, die 750 Euro betragen, ist dies eine Steigerung von fast 350 Prozent. Diese wird von den Verwendern des Regionalgelds getragen. Angesichts der Höhe dürfte es auch nur wenig trösten, dass die Betreiber in der Regel einen Teil ihrer Geldschöpfungsgewinne an örtliche Vereine und soziale Einrichtungen spenden.

*Schwundgeld: Ein Luxus,  
den sich nicht jeder leisten kann*

Vor dem Hintergrund der vergleichsweise hohen Kosten überrascht es nicht, dass der überwiegende Teil der Schwundgelder in Gegenden umläuft, die relativ strukturstark sind. Offenbar kann man sich dort den „Luxus“ Schwundgeld eher leisten als in wirtschaftlich weniger potenten Regionen. Aber warum nimmt jemand an einem solchen Schwundgeldsystem teil?

Die Gründe hierfür dürften vielschichtig sein: Zum einen bieten diese Geldscheine ihren Besitzern die Möglichkeit, sich demonstrativ zur Region zu bekennen und ein Zeichen gegen die Globalisierung zu setzen. Auch dürfte die oftmals mit dem Kauf der Regionalgelder einhergehende Spende an örtliche soziale Einrichtungen und Vereine für die Geldhalter einen gewissen Prestigegehalt darstellen.

Darüber hinaus kann man nicht ausschließen, dass die relativ hohen Geldhaltungskosten zumindest zum Teil nicht allen Teilnehmern bewusst sind. Die Belastungen bleiben für den Einzelnen und in absoluten Zahlen durchaus überschaubar, erst in Relation zum Nennwert wird das wahre Ausmaß deutlich. Daneben legen die Emittenten den Verwendern nahe, den Schwundkosten zu entgehen, indem man das Geld einfach wieder zügig ausgibt. Zugleich verspricht man den Unternehmen aufgrund des schnelleren Umlaufs höhere Umsätze und Gewinne. An dieser Stelle sollte allerdings nicht vergessen werden, dass wie bei jedem „Schneeballsystem“ der Letzte in der Reihe die Rechnung zu zahlen hat. Zudem geht ein gestiegener Umsatz nicht ohne Weiteres mit einem Zuwachs des regionalen Wohlstands einher: Werden Geldhalter aufgrund

des drohenden Geldschwunds faktisch dazu gezwungen, Güter zu kaufen, die sie eigentlich gar nicht haben wollen, steigt zwar der Umsatz bei den Unternehmen, die Versorgung der Menschen in der Region ist aber nur suboptimal.

Allerdings kann man sich durchaus vorstellen, dass von einigen diese Kosten allein schon wegen des Spaßes, einmal mit Regionalgeld gezahlt zu haben, getragen werden – zumindest solange der individuell gehaltene Regionalgeldbestand keine substanziellen Größenordnungen erreicht. Dies dürfte insbesondere für Touristen gelten. So überrascht es nicht, dass gerade im gastreichen Voralpenland mit dem „Chiemgauer“ und dem „Stern-taler“ Regionalgelder mit einem Wert von über 130 000 Euro umlaufen. Des Weiteren dürften einige Regionalgeldbesitzer auch ohne ausgeprägte kapitalismuskritische Grundüberzeugung an die Wirksamkeit der Regionalgelder als Beitrag zur lokalen Wirtschaftsförderung glauben oder zumindest den experimentellen Charakter der Schwundgeldemission für unterstützungswürdig erachten.

*Ungelöste juristische Fragen*

Aktuell geht im Schnitt etwa alle zwei Monate eine neue Regionalgeldinitiative an den Start. Auf absehbare Zeit scheint die Nachfrage nach regionalem Geld in Deutschland weiter zunehmen zu können. Seitens der Anbieter von Regionalwährungen ist jedenfalls nicht mit einer Abschwächung der Emissionstätigkeit zu rechnen, lässt sich doch auf diese Weise völlig risikolos „Geld mit Geld verdienen“.

Verbleibt zum Schluss nur die Frage, ob nicht irgendwann die staatlichen Behörden gegen diese Regionalgeldprojekte mit rechtlichen Mitteln vorgehen werden. Nach § 35 Bundesbankgesetz ist die Ausgabe von Nebengeld verboten, wenn dieses geeignet ist, im Zahlungsverkehr anstelle von gesetzlichen Zahlungsmitteln verwendet zu werden. Ökonomisch gilt dies zweifelsohne: Regionalwährungen sind Zahlungsmittel, die auf Dritte übertragbar sind, eine eigene Recheneinheit darstellen und als (wenn auch vergleichsweise schlechtes) Wertaufbewahrungsmittel dienen. Weiterer Klärungsbedarf besteht vor allem dahingehend, ob es sich auch im juristischen Sinne um Geld handelt oder ob Regionalgeld schlicht Ergebnis der im Grundgesetz verankerten Vertragsfreiheit ist. Aus ökonomischer Sicht stellen Regionalgeldemissionen jedenfalls auf absehbare Zeit keine Bedrohung für die Funktionsfähigkeit der Geldpolitik des Eurosystems dar. ■

## Die Agenda der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Lippenbekenntnisse und tatsächliche Prioritäten

Dr. Marcus Höreth

Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Universität Bonn

Die Europäische Union steckt in einer Identitäts- und Legitimationskrise. Vordergründig geht es um die Bestimmung der äußeren Grenzen und die Organisation im Inneren. Tatsächlich müsste aber viel mehr getan werden, damit die Bürger die Integration Europas von Herzen unterstützen.

Bei der Frage nach den Grenzen Europas geht es meist um die territoriale Ausweitung der Europäischen Union (EU). Im technischen Sinne wird dabei diskutiert, wie die EU noch mehr Mitglieder haben kann, ohne ihre innere Kohärenz und Handlungsfähigkeit zu verlieren. Zumindest implizit ist dabei immer auch die prekäre Identität Europas adressiert: Wer gehört zu Europa? Zuweilen wird das Thema auf die „Türkeifrage“ reduziert: Ist die Türkei noch Okzident oder schon Orient?

Die Frage nach den Grenzen Europas hat neben der „äußeren“ Dimension eine „innere“ Komponente, die häufig vernachlässigt wird: Was kann und darf die EU zentral für alle Mitgliedstaaten regeln? Technisch wird diese Frage häufig mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip beantwortet, obwohl dieses Prinzip in der europapolitischen Praxis oft mehr Ratlosigkeit als Orientierung schafft.

Traditionell geht es bei der europäischen Vereinigung nicht nur um die Bestimmung von Grenzen, sondern auch um deren Überwindung. So muss etwa die derzeitige Unfähigkeit, Probleme zu lösen, ebenso überwunden werden wie die begrenzte Demokratiefähigkeit. Wenn ersteres nicht gelingt, ist die erweiterte Union verurteilt, ein bewegungsunfähiger Riese zu sein. Gelingt letzteres nicht, müssen die EU-Bürger mit dem Umstand leben, dass die Europäische Kommission in Brüssel immer mehr Macht besitzt, die jedoch nicht hinreichend demokratisch legitimiert ist. Damit überhaupt Lösungen für die beiden Probleme gefunden werden können, muss zunächst die wichtigste Grenze – nämlich die gedankliche in den Köpfen – abgebaut werden. Die EU ist hinsichtlich ihrer institutionellen Architektur etwas anderes als ein Staatenbund oder Bundesstaat. Sie wird sich auch künftig den gängigen Kategorien von Staatlichkeit, Demokratie und Nation entziehen.

### *Nachbarschaftspolitik als Alternative zur Erweiterung*

Ohne sich etwa in der Türkeifrage abschließend festlegen zu wollen, macht Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ihrer Regierungserklärung vom 11. Mai 2006 klar, dass der Erweiterung der EU Grenzen gesetzt werden müssen.<sup>1</sup> An die Stelle jahrelanger Erweiterungseuphorie ist damit eine gewisse Ernüchterung getreten: „Ein Gebilde, das keine Grenzen hat, kann nicht in sich schlüssig handeln und eine bestimmte Verfasstheit haben. Das müssen wir uns klar vor Augen halten und deshalb Grenzen ziehen.“ Die Kanzlerin trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass sich die EU nicht beliebig vergrößern kann. Es werde, so *Merkel* in einer Rede am 22. September 2006, „keine neuen Zusagen“ mehr geben, „was Mitgliedschaften angeht“. Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens – so lässt sich das interpretieren – ist die Erweiterung erst einmal abgeschlossen, während die Vertiefung der EU noch nicht an ihre Grenzen gestoßen ist.<sup>2</sup>

Da nicht alle Staaten, die Mitglied werden wollen, in der EU aufgenommen werden könnten, müsse indessen die Nachbarschaftspolitik insbesondere für die Schwarzmeerregion und Zentralasien weiterentwickelt werden: „Nachbarschaftspolitik ist die vernünftige und attraktive Alternative“, so *Merkel* am 17. Januar 2007 vor dem Europäischen Parlament. Diese Stoßrichtung ist sinnvoll, denn gravierende Defizite und Widersprüche sind in diesem Politikfeld kaum zu übersehen.<sup>3</sup> Je besser es der EU gelingt, eine überzeugende Nachbar-

1 Die Reden von Angela Merkel findet man unter: [www.bundeskanzlerin.de](http://www.bundeskanzlerin.de)

2 Angela Merkel in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 6. November 2006.

schaftspolitik zu betreiben, desto leichter wird es ihr fallen, sich bei der Bestimmung ihrer äußeren Grenzen festzulegen. Gelingt dies nicht, tritt ein, was die Kanzlerin in ihrer Regierungserklärung bereits im Mai 2006 befürchtete, nämlich, dass diejenigen, die nicht Mitglied werden können, vor den Kopf gestoßen werden und die Union als „abgeschlossene Burg“ wahrgenommen wird.

### *Eine klare, verbindlich festgelegte Kompetenzordnung*

Viele Bürger in Deutschland sind der Auffassung, dass sich die EU in Angelegenheiten einmische, für die sie nicht zuständig sei. Daher wächst das Bedürfnis, dem Unionshandeln dort, wo es sich um ureigene Angelegenheiten der Mitgliedstaaten handelt, Einhalt zu gebieten. Zumindest müsse besser beschrieben werden, wofür die Union zuständig ist, betonte *Merkel* in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament. Bereits in ihrer Regierungserklärung vom Mai vergangenen Jahres hat die Kanzlerin eine klarere Kompetenzordnung verlangt und dies zu einem wichtigen Punkt ihrer europapolitischen Agenda gemacht: „Verwischte Kompetenzen sind nämlich immer ein Demokratiedefizit. Die Leute wissen nicht mehr, wen sie für was verantwortlich machen können.“

Um die Bestimmung der Grenzen des Unionshandelns nach innen voranzutreiben, plädiert die Kanzlerin ausdrücklich für den Verfassungsvertrag, der eine klare Kompetenzordnung festgeschrieben habe. Zudem benennt sie für Europa ein zunächst überzeugendes Vorbild, nämlich das Grundgesetz: „Es gehört zu den wunderbaren Merkmalen des Grundgesetzes, dass es die Kompetenzen klar auf die einzelnen Ebenen verteilt.“

Diese Argumentation verwundert jedoch ein wenig, da gerade die Kompetenzordnung des Grundgesetzes mit ihren „geteilten Zuständigkeiten“ in den letzten Jahrzehnten einen Zentralisierungsschub ermöglicht hat, durch den die Bundesländer gravierend Gesetzgebungsautonomie verloren haben. Zudem ist es auch im „unitarischen Bundesstaat“ mit seiner Politikverflechtung und der Zustimmungsbedürftigkeit der meisten Bundesge-

setze für die Bürger schwierig geworden zu erkennen, wen sie wofür verantwortlich machen können. Schon aus diesen Gründen kann die Kompetenzordnung des Grundgesetzes – auch nach ihrer jüngsten eher unbefriedigenden Reform<sup>4</sup> – kaum als Vorbild für die EU dienen. Doch auch der Verfassungsvertrag, für dessen Ratifizierung die Kanzlerin plädiert, wird in der Zuständigkeitsproblematik kaum für mehr Klarheit sorgen, da die wirklich drängenden Probleme ungelöst bleiben.<sup>5</sup>

### *Ein Verfassungsrahmen, der differenziertes Handeln zulässt*

Der Nizza-Vertrag wurde von den politischen Eliten in Europa als unbefriedigend empfunden, da vor der Erweiterung der Union die institutionelle Vertiefung stehen müsse. Trotzdem wurde die Erweiterung um die ehemaligen Ostblockstaaten vollzogen. Es fiel der Union leichter, ihre damaligen Grenzen nach außen zu überwinden als ihre inneren Grenzen. *Angela Merkel* scheint gewillt, Versäumtes nachzuholen. Die Bundesregierung setzt alles daran, den europäischen Verfassungsvertrag zu retten, dem nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden viele Beobachter keine Chance mehr einräumen wollten.

Diesem Pessimismus setzt die Bundeskanzlerin demonstrativ Zweckoptimismus entgegen: „Was die Handlungsfähigkeit anbelangt, ist die Debatte über den Verfassungsvertrag sehr wichtig. (...) Wir brauchen den Verfassungsvertrag. Wir brauchen ihn, weil er auf verschiedene Fragen Antworten gibt.“ Als primäres Ziel für die deutsche Ratspräsidentschaft hat *Angela Merkel* in ihrer Regierungserklärung vom 14. Dezember 2006 versprochen, bis Juni 2007 einen Fahrplan vorzulegen, wie die Verfassung in ihrer Substanz umgesetzt werden kann.

Dieses Vorhaben ist der Kanzlerin hoch anzurechnen, denn die Verfassung bleibt auf absehbare Zeit das Referenzmodell für die Debatte um institutionelle Reformen, selbst wenn die Ratifizierung nicht gelingen sollte. Allerdings bleiben auch mit der Verfassung einige zentrale Fragen unbeantwortet, beispielsweise ob die Einrichtung eines europäischen Außenministeriums sinnvoll ist.

3 Siehe hierzu die Beiträge im Themenheft „Inklusion, Exklusion, Illusion: Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn“ der Zeitschrift OSTEUROPA 2-3/2007 sowie Georg Michels/Peter Zervakis, Die Union und ihre Nachbarn, in: Marcus Höreth/Cordula Janowski/Ludger Kühnhardt (Hrsg.), Die Europäische Verfassung. Analyse und Bewertung ihrer Strukturentscheidungen, Baden-Baden 2005, Seiten 253–270.

4 Vgl. Werner Reutter, Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4 (2006), Seiten 1249–1274.

5 Vgl. Klaus Büniger/Marcus Höreth/Cordula Janowski/Uwe Leonardy, Die Zuständigkeiten der Union, in: Die Europäische Verfassung. Analyse und Bewertung ihrer Strukturentscheidungen, Baden-Baden 2005, Seiten 93–125.

Auch in einem neuen Verfassungsrahmen müssen die Regierungen der Mitgliedstaaten selbst den Willen zum Handeln aufbringen. Die beste Verfassung nützt nichts, wenn die unterschiedlichen Interessen politisch nicht überbrückt werden können – und diese Gefahr ist in einer zunehmend heterogenen Union real.

Ob mit oder ohne Verfassung – man wird in Europa kaum daran vorbei können, weiterhin Strategien der differenzierten Integration zu verfolgen. Einzelne Staaten mit ähnlichen Problemen werden auch in Zukunft gemeinsam Lösungen entwickeln und mit der Integration voranschreiten, ohne dass alle anderen mitziehen müssen. Das ist – wie der nicht in allen Mitgliedstaaten eingeführte Euro belegt – längst gängige Praxis. Wenn man die osteuropäischen Staaten den gleichen Umweltschutzregelungen und sozialen Standards unterwerfen würde, wie sie die hoch entwickelten westlichen Wohlfahrtsstaaten praktizieren, beraubte man sie genau der Wettbewerbsvorteile, die sie gegenwärtig noch benötigen.

### *Ein neues Verständnis von Demokratie und Legitimität*

Erstaunlicherweise spricht Bundeskanzlerin *Merkel* kaum vom Demokratiedefizit in der EU. Allenfalls am Rande bemerkt sie, dass der Verfassungsvertrag Europa auch demokratischer machen würde. Doch das Problem sitzt tiefer, als dass es mit einigen technischen Verbesserungen, beispielsweise bei den Abstimmungsmodalitäten im Rat und der erneuten Aufwertung des Europäischen Parlaments, aus der Welt geschaffen werden könnte. Folgt man der Auffassung vieler Experten und insbesondere der deutschen Staatsrechtslehre, so ist die Demokratiefähigkeit Europas eng begrenzt.<sup>6</sup> Das mag stimmen; es muss aber kein endgültiger Zustand sein. Die Europäer müssen intellektuelle Grenzen überwinden und lernen, sich Demokratie jenseits des Nationalstaats vorzustellen. Wenn das nicht gelingt, wird die EU immer als notwendiges Übel erscheinen, weil es wegen der vielen grenzüberschreitenden Probleme keine Alternative zu ihr gibt.

Die Legitimationskrise, die Europa gerade durchläuft, hängt nicht nur damit zusammen, dass die

Bürger mit den Ergebnissen auf den europäischen Politikfeldern unzufrieden sind. Wichtiger ist, dass die jahrzehntelang latent vorhandene Zustimmung zum sich vereinigenden Europa inzwischen durch latentes Unbehagen abgelöst wurde. Dass Europa grundsätzlich als etwas Gutes und die Mitgliedschaft in der EU als vorteilhaft angesehen wird, kann nicht mehr pauschal unterstellt werden.<sup>7</sup>

### *Die Agenda hinter der Agenda*

50 Jahre nach den Römischen Verträgen muss die europäische Einigung neu begründet werden. Das tagtägliche „Sich durchwursteln“ reicht in der Europapolitik nicht mehr. Europa leidet nicht nur an seinen Institutionen, der fehlenden Verfassung oder an fehlgeleiteten Politiken, sondern vor allem am Verhalten des politischen Führungspersonals. Aus der Sicht der Bürger sind weniger die Inhalte der europäischen Politik oder deren institutioneller Rahmen kritikwürdig, sondern vielmehr die Art und Weise, wie Europapolitik betrieben wird.

Aus welchem Grund sollte die EU anerkannt sein, wenn die wichtigsten Entscheidungen von anonymen Experten vorbereitet und hinter geschlossenen Türen getroffen werden, sodass eine Zurechnung politischer Verantwortung quasi unmöglich ist? Wieso sollten die Bürger die EU-Mitgliedschaft positiv bewerten, wenn Politiker zu Hause „Brüssel“ für Entscheidungen verantwortlich machen, an denen sie selbst beteiligt waren?

Solange die Entwicklungen in der EU vor allem als Übel wahrgenommen werden, fehlt der europäischen Integration weiterhin jene grundsätzliche Unterstützung, die sie doch so dringend benötigt. Es wäre die Aufgabe der politischen Verantwortlichen, ehrlicher mit der EU umzugehen, um diesem einzigartigen Projekt einer überstaatlichen politischen Ordnung wieder zu stärkerer Anerkennung zu verhelfen. Man muss kein Prophet sein, um vorauszusagen, dass diese von der Bundesregierung weitgehend übersehene „Agenda hinter der Agenda“ der deutschen Ratspräsidentschaft die Europäer noch lange beschäftigen wird. ■

<sup>6</sup> Vgl. beispielsweise Paul Kirchhof, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und rechtliche Form, Berlin 1993, Seiten 63-102.

<sup>7</sup> Vgl. Marcus Höreth, Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise, in: Der Bürger im Staat 54/1 (2004), Seiten 41-47.



# Wirtschaftspartnerschaften mit den AKP-Ländern: Ein neuer Weg der europäischen Entwicklungspolitik?

Dr. Mareike Meyn  
Overseas Development Institute (ODI), London

Die Europäische Union verhandelt zurzeit mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks über sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Mit ihnen sollen nicht nur die Handelsbeziehungen intensiviert, sondern auch der Freihandel als Maßnahme in der europäischen Entwicklungspolitik eingesetzt werden.

Die Europäische Union (EU) hat seit 1975 besondere Handelsbeziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien in Afrika, in der Karibik und im Pazifik (AKP-Länder). In den Lomé-Abkommen I bis IV und im Cotonou-Abkommen wurden enge wirtschaftliche, soziale und politische Kooperationen festgelegt. Herzstück dieser Abkommen sind umfangreiche Handelspräferenzen, ohne die Notwendigkeit entsprechender Marktöffnung seitens der AKP-Länder, sowie die Finanzierung der Kooperationen im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds.

Ende der 1990er Jahre, mit Auslaufen des Lomé-IV-Abkommens, zeichnete sich ab, dass die Handelsbeziehungen der EU zu den AKP-Ländern geändert werden müssen. Die Beziehungen sind mit dem Grundprinzip der Welthandelsorganisation (WTO) nicht vereinbar, nach dem zwischen Handelspartnern nicht diskriminiert werden darf. Mit ihrer Sonderbehandlung der AKP-Länder diskriminierte die EU die Entwicklungsländer, die nicht der AKP-Gruppe angehören. Das Cotonou-Abkommen von 2000 sieht deshalb vor, dass die AKP-Länder ab 2008 mit der EU in sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) treten. Kern der EPAs ist ein Freihandelsabkommen zwischen den AKP-Regionen und der EU.

## *Die Entwicklungsziele der EPAs*

Die Neuordnung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern stellt einen Paradigmenwechsel in der europäischen Entwicklungspolitik dar. Erstmals werden Freihandelsabkommen als aktives Instrument eingesetzt, um die Entwicklungsperspektiven armer Länder zu verbessern. Auch wenn die Europäische Kommission betont, dass die Freihandelskomponente nur ein Teil von EPAs ist, der nicht ausreicht, um die wirt-

schaftliche und soziale Marginalisierung der AKP-Länder zu überwinden, so stellt sich doch die Frage, ob ein Freihandelsabkommen zwischen den hoch entwickelten Ländern der EU und den ärmsten Ländern der Welt letzteren hilft, sich wirtschaftlich zu entwickeln.<sup>1</sup>

Im Cotonou-Abkommen einigten sich die Parteien darauf, dass EPAs helfen sollen, die wirtschaftliche Entwicklung in den AKP-Ländern zu fördern, Armut zu bekämpfen, regionale Integrationsbündnisse zu stärken und die Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft zu fördern. Im Einzelnen wurde vereinbart, dass die EPAs

- WTO-kompatibel sein müssen, dabei jedoch die Sonderbehandlung von Least Developed Countries (LDCs)<sup>2</sup> gewährleisten sowie die Verwundbarkeit der AKP-Binnenstaaten und Inselökonomien berücksichtigen;
- bei der Importliberalisierung den Entwicklungsstand, die Kapazitäten und die Anpassungsfähigkeiten der AKP-Länder berücksichtigen und ausreichend Zeit für den Übergang von Präferenz- zu Freihandelsabkommen lassen;
- den Zugang der AKP-Länder zum EU-Markt verbessern und ihre Produktions- und Handelskapazitäten stärken;
- eine klare Verbindung zwischen finanzieller Entwicklungszusammenarbeit und der Handelspolitik herstellen;

1 Diese Frage wird auch von diversen Studien nicht beantwortet. Für einen kritischen Überblick über Nord-Süd-Freihandelsabkommen siehe etwa UNCTAD, Trade and Development Report 2002, United Nations, Genf und New York 2002.

2 Die „Least Developed Countries“ (LDCs) entsprechen bestimmten Kriterien der Vereinten Nationen in den Bereichen Einkommen, wirtschaftliche und humane Entwicklung sowie Einwohnerzahl und sind international anerkannt. Rund die Hälfte der AKP-Länder sind als LDCs klassifiziert.

■ auf bestehende regionale Integrationsinitiativen aufbauen und regionale Märkte stärken, bevor sich die Region gegenüber der EU öffnet.

### *Spielräume bei der Interpretation von WTO-Bestimmungen*

Die EPAs müssen mit den Bestimmungen der WTO im Einklang stehen, was bedeutet, dass sie „den wesentlichen Handel“ in einer „angemessenen Zeitspanne“ liberalisieren müssen (Artikel XXIV GATT). Die genaue Bedeutung von „substantially all trade in a reasonable length of time“ ist strittig, wird aber von der EU so interpretiert, dass 90 Prozent des bilateralen Handels innerhalb von zehn Jahren liberalisiert werden müssen. Aufgrund der enormen Entwicklungsunterschiede zwischen der EU und den AKP-Ländern haben sich die Parteien im Cotonou-Abkommen darauf geeinigt, eine ausreichende Übergangsfrist bei der Liberalisierung einzuhalten und Spielraum für den Schutz „sensitiver Produkte“ zu lassen.

Der Schutz sensibler Produkte ist jedoch aufgrund der geforderten WTO-Kompatibilität sowie aufgrund des regionalen Ansatzes der EPAs kompliziert. Da die EU mit Regionen, die jeweils sieben bis 15 AKP-Länder umfassen, verhandelt, sollen die Länder sensitive Produkte auf regionaler Ebene festlegen. Dies führt zu Schwierigkeiten, da die Zollraten und -strukturen der Länder einer EPA-Region voneinander abweichen. Wie soll aber eine Region, deren Mitglieder noch nicht einmal den Handel untereinander liberalisiert haben, geschweige denn sich auf einen gemeinsamen Zollsatz gegenüber Drittländern geeinigt haben, als einheitliche Region ein Freihandelsabkommen mit einem Drittland verhandeln?

Weiterhin ist die vorherrschende Interpretation von Artikel XXIV umstritten. In den laufenden Verhandlungen der WTO (Doha-Entwicklungsrunde) soll es auf Wunsch der AKP-Länder zu einer Neuinterpretation des Artikels kommen. EPAs könnten demnach WTO-kompatibel sein, wenn sie weniger bilateralen Handel als 90 Prozent umfassen und über einen längeren Zeitraum als zehn Jahre liberalisieren. Andererseits könnten sich die WTO-Mitglieder auf eine noch striktere Auslegung von Artikel XXIV einigen.

Auch wenn unsicher bleibt, wie Artikel XXIV in Zukunft interpretiert wird, bieten die EPAs die Möglichkeit, die Regel großzügiger auszulegen, da das Risiko eines WTO-Schiedsgerichtsspruchs sehr

gering ist. Da die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern global relativ unbedeutend sind, dürften EPAs mit einer großzügigeren Auslegung von Artikel XXIV wahrscheinlich nicht angefochten werden. Allerdings sieht es zurzeit nicht so aus, als wäre die Europäische Kommission bereit, ein solches Experiment zu wagen. Obwohl bereits Nord-Süd-Freihandelsabkommen existieren, die die WTO-Bestimmungen großzügiger auslegen (zum Beispiel zwischen Kanada und Thailand oder Australien und Costa Rica), hat die Kommission bisher nur Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern (Südafrika, MERCOSUR<sup>3</sup>, Chile) verhandelt, die mehr als 85 Prozent bilateralen Handels in nicht länger als zwölf Jahren liberalisiert haben.

Die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern (Artikel XVIII GATT) sieht vor, dass Entwicklungsländer ihre Zölle flexibel gestalten können und in einem geringeren Umfang liberalisieren müssen als Industrieländer, wenn dies ihrer ökonomischen und industriellen Entwicklung förderlich ist. Diese Bestimmung wird seit Bestehen der WTO (1995) so interpretiert, dass Entwicklungsländer die gleichen reziproken Verpflichtungen haben wie Industrieländer, ihnen für deren Umsetzung jedoch mehr Zeit gelassen wird. Nur die als LDC klassifizierten Länder sind von der Reziprozität der WTO-Bestimmungen ausgenommen.

Die Europäische Kommission geht mit den EPAs einen Schritt weiter: Reziprozität und Regionalisierung sind zentrale Elemente von EPAs. Da alle sechs EPA-Regionen auch LDCs umfassen und ein gemeinsamer regionaler Außenzollsatz als Voraussetzung für ein EPA gesehen wird, müssen auch die LDCs, die einem EPA beitreten, ihre Zölle gegenüber der EU liberalisieren. Ihre Sonderbehandlung im Rahmen der WTO wird damit ausgehebelt. Theoretisch können LDCs ihren einseitig präferierten Marktzugang aufrechterhalten, wenn sie sich entscheiden, keinem EPA beizutreten, sondern weiterhin im Rahmen der EU-Initiative „Everything But Arms“<sup>4</sup> zu exportieren. Praktisch ist dies jedoch aufgrund des regionalen Charakters von EPAs kaum möglich.<sup>5</sup>

3 Der MERCOSUR ist eine Freihandelszone in Lateinamerika, bestehend aus Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela.

4 Die 2001 ins Leben gerufene „Everything But Arms“-Initiative ermöglicht den LDCs, alle (bis auf militärische) Exporte zoll- und abgabenfrei in die EU einzuführen. Für Bananen, Reis und Zucker wurden Übergangsperioden bis 2006 bzw. 2009 vereinbart. Die Initiative hat keinen vertraglichen Charakter und kann jederzeit von der EU widerrufen werden.

## Warenstruktur des EU-AKP-Handels 2005

	Anteil der AKP-Staaten an den jeweiligen EU-Importen	Anteil der AKP-Staaten an den jeweiligen EU-Exporten
Agrarprodukte	12,4 %	6,2 %
Energie	5,3 %	5,5 %
Nicht-agrarische Rohstoffe	5,9 %	5,8 %
Büro- und Telekommunikationsausstattung	0,1 %	2,7 %
Elektrische und nicht-elektrische Anlagen	0,2 %	2,9 %
Beförderungsmittel	3,5 %	3,7 %
Chemikalien	0,4 %	2,1 %
Textilien und Bekleidung	1,0 %	1,5 %
Eisen und Stahl	0,9 %	3,3 %

Quelle: EU-Kommission

### *Besserer Marktzugang und großzügigere Ursprungsregeln*

Die AKP-Länder können 97 Prozent ihrer Gesamtexporte zoll- und abgabefrei in die EU einführen. Dennoch kann der Zugang zum EU-Markt für AKP-Länder im Agrar- und Nahrungsmittelbereich sowie im Bereich arbeitsintensiver Güter verbessert werden. Die AKP-Länder verlangen sofortigen freien Zugang zum EU-Markt. Bislang ist die EU bereit, ihren Markt nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren für AKP-Importe komplett freizugeben. Angesichts der Tatsache, dass die AKP-Länder nur für drei Prozent der EU-Importe verantwortlich sind und bereits 97 Prozent ihrer Produkte frei einführen können, erscheint dieses Angebot kaum akzeptabel.

Der Wechsel der EU-Agrarpolitik von Produktsubventionen zu Einkommensbeihilfen hat zu sinkenden Preisen für Agrarerzeugnisse geführt. Dies macht nicht nur den EU-Markt weniger attraktiv für AKP-Exporte, sondern hat auch zu höherer Wettbewerbsfähigkeit von EU-Agrarexporten geführt, was in einigen AKP-Ländern schädliche Auswirkungen auf die heimische Produktion hat.<sup>6</sup> Der Wegfall von EU-Präferenzen und die sinkende Attraktivität der EU für Exporte sind weitere Argumente für die Notwendigkeit, den Marktzugang der AKP-Länder zu verbessern. Außerdem haben die AKP-Länder teilweise hohe Anpassungskosten aufgrund der EPAs zu erwarten, und die Aussicht

<sup>5</sup> Aufgrund der Schwierigkeiten vieler AKP-Länder, das Ursprungsland ihrer Importe zu identifizieren, besteht das Risiko, dass indirekte EU-Importe im Rahmen regionaler Liberalisierungsiniciativen nicht entsprechend verzollt werden.

<sup>6</sup> Vgl. Agritrade, EPA negotiations, Eastern and Southern Africa: Executive Brief, EPAs-ESA-CTA Brief 1106, November 2006 (<http://agritrade.cta.int>).

auf besseren Zugang zum EU-Markt war eine ihrer Hauptmotivationen, in Verhandlungen mit der EU zu treten.

Die AKP-Länder verlangen weiterhin großzügigere Ursprungsregeln. Die Regeln dienen dazu, das Ursprungsland zu identifizieren und Re-Exporte zu vermeiden.<sup>7</sup> Das EU-Ursprungsregelwerk wird zurzeit reformiert. Dabei ist unsicher, ob es zu einer Verbesserung der Marktzugangsbedingungen für AKP-Länder kommen wird. Vom Standpunkt eines entwicklungsfreundlichen EPAs aus müssten die Ursprungsregeln so gestaltet werden, dass sie einerseits die industriellen Fähigkeiten der AKP-Länder nicht überfordern und andererseits lokale Wertschöpfung sowie nationale und regionale Wertschöpfungsketten in den AKP-Ländern fördern. Um den regionalen Handel in den AKP-Ländern zu stärken und regionale Wertschöpfungsketten (zum Beispiel im Bereich der Nahrungsmittel- oder Lederindustrie) aufzubauen, ist es notwendig, dass alle Mitglieder eines EPA den gleichen Marktzugang zur EU haben.

Die Sonderbehandlung von LDCs beim Marktzugang zur EU ist nicht sinnvoll. Würde den zur AKP-Gruppe gehörenden LDCs freier Marktzugang gewährt werden, während die anderen AKP-Länder Marktzugangsbeschränkungen erfahren, müsste die EU unterschiedliche Ursprungsregeln innerhalb eines EPA anwenden, um zwischen LDC- und Nicht-LDC-Importen zu unterscheiden. Dies würde die finanziellen und administrativen Kapazitäten der AKP-Länder, die den Ursprungsnachweis erbringen müssten, stark strapazieren.

<sup>7</sup> Aus entwicklungsökonomischer Sicht wird kritisiert, dass die Ursprungsregeln des Cotonou-Abkommens zu strikt sind und die lokale Weiterverarbeitung und Diversifizierung in den AKP-Ländern behindern. Siehe etwa UNCTAD, a. a. O., Seite 244.

Darüber hinaus könnte es sein, dass ein entsprechender Nachweis von der EU aufgrund der administrativen Schwächen in vielen AKP-Ländern nicht akzeptiert würde.<sup>8</sup>

Zudem erschweren Zölle für verarbeitete Produkte die Exporte in die EU: Rohstoffe, wie Kaffee- oder Kakaobohnen, können frei eingeführt werden, während verarbeitete Produkte, wie Instant-Kaffee oder Kakaopulver, hohe Zölle aufweisen. Weitere Schwierigkeiten für AKP-Exporteure bestehen in der Einhaltung von europäischen Sicherheits- und Gesundheitsstandards sowie umfangreichen Vorschriften, etwa bezüglich Mindestmengen, Registrierung, Verpackung und Beschriftung. Die Einhaltung dieser Vorschriften erhöht die Kosten des Markteintritts und erschwert den AKP-Ländern, Marktnischen zu besetzen, zum Beispiel im Bereich von Gewürzen oder verarbeiteten exotischen Früchten.

Die nicht-tarifären Handelshemmnisse in EPA-Verhandlungen anzusprechen, ist schwierig, da sie von verhandelbaren Regeln, etwa über Mindestmengen, bis zu strikt einzuhaltenden Lebensmittelvorschriften reichen. Nötig wäre deshalb, auf nationaler und regionaler Ebene zu ermitteln, welche konkreten Probleme Firmen in AKP-Ländern bei Exporten in die EU haben. In einem zweiten Schritt sollte mit der Europäischen Kommission verhandelt werden, wie diese Hemmnisse überwunden werden können (zum Beispiel durch technische Hilfe, um die Standardisierung von Produkten zu erreichen). Leider ist die Einbeziehung des Privatsektors in die Verhandlungen, die für die Formulierung solcher offensiver Verhandlungsstrategien notwendig ist, in vielen AKP-Ländern unzureichend.

### *Zollverluste als Folge der Liberalisierung*

Obwohl sich das Protektionsniveau zwischen den einzelnen AKP-Ländern stark unterscheidet, weisen sie im Durchschnitt ein wesentlich höheres Zollniveau auf als die EU. Je nach Zollniveau und Relevanz der EU als Importquelle, werden die Zollverluste für einige AKP-Länder, vor allem in Afrika, schmerzhaft sein. Die Auswirkungen der Zollverluste werden auf fünf bis zehn Prozent für Westafrika, ein bis zwölf Prozent für das südliche und östliche Afrika und zwölf Prozent für Zentral-

afrika geschätzt.<sup>9</sup> Allerdings vermitteln die Schätzungen nur ein statisches Bild.

Über die dynamischen Effekte der Zollverluste aufgrund der EPAs kann nur spekuliert werden: Durch erhöhte EU-Importe zulasten von Drittländerimporten könnten sich die Zollverluste aufgrund von EPAs erhöhen, während sie durch höhere Gesamtimporte und bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen als Resultat der Liberalisierung sinken könnten. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass die Zollverluste durch EPAs durch höhere Handelsvolumina, eine effektivere Zollverwaltung und die Erschließung neuer Finanzquellen für den öffentlichen Haushalt, etwa der Mehrwertsteuer, kompensiert werden können.

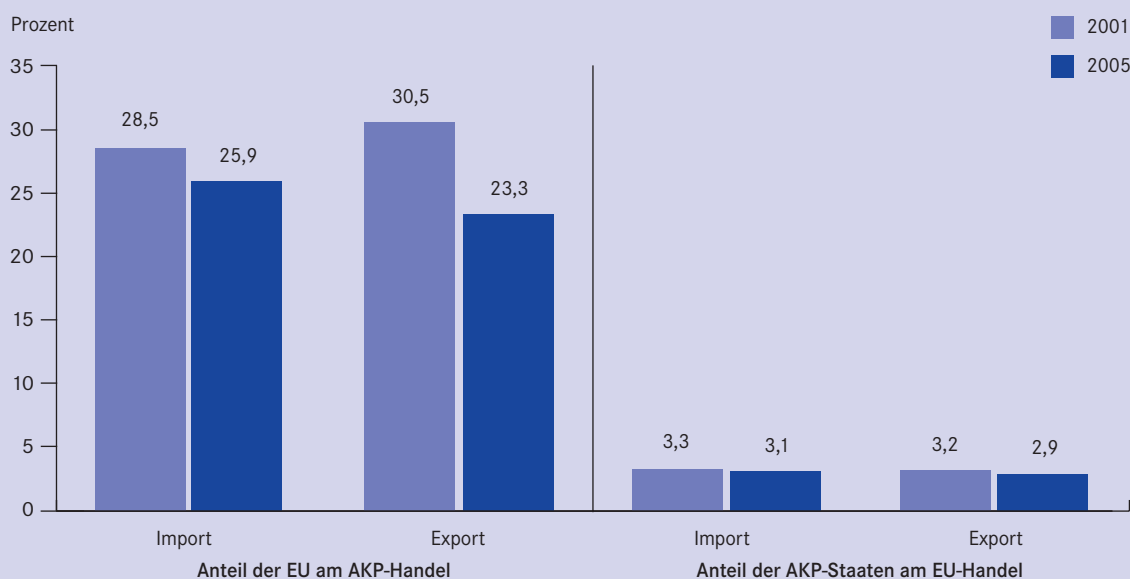
Allerdings haben die meisten AKP-Länder bereits umfangreiche fiskalische Reformen durchgeführt, um die Steuereinnahmen zu verbessern und ihre Abhängigkeit von Zolleinnahmen zu verringern. Aufgrund der schmalen Steuerbasis sowie institutioneller und administrativer Schwächen innerhalb der AKP-Länder sind die Möglichkeiten erhöhter Steuereinnahmen begrenzt. Eine weitere Herausforderung für EPAs ist deshalb, fiskalische und handelspolitische Reformen miteinander zu verbinden. Sinkende Zolleinnahmen dürfen nicht zur Reduzierung öffentlicher Ausgaben führen, etwa für Bildung oder Gesundheitsversorgung. Durch eine verbindliche finanzielle Zusicherung der EU könnte in transparenter Weise nachvollzogen werden, wie viel Geld zur Verfügung stünde, um alternative Finanzierungsquellen aufzubauen, die einzelnen Komponenten des Abkommens umzusetzen oder die regionale Komponente der EPAs zu sichern (etwa durch die institutionelle Stärkung der Regionalorganisationen).

Obwohl im Cotonou-Abkommen das Ziel vorgegeben wurde, eine klare Verbindung zwischen finanzieller Entwicklungszusammenarbeit und Handelspolitik herzustellen, verweigert die Europäische Kommission bislang jegliche finanzielle Zusage, die über die im 10. Europäischen Entwicklungsfonds (2007-2013) festgelegte Summe hinausgeht. Die meisten EU-Mitgliedstaaten wollen keine finanziellen Zusagen in die EPA-Verträge aufnehmen, haben sich jedoch aufgrund des Drucks seitens der AKP-Länder und Nichtregierungsorganisationen darauf geeinigt, zwei Milliarden Euro jährlich als „aid for trade“ für Entwicklungsländer bereitzustellen.

<sup>8</sup> Vgl. Paul Brenton/Miriam Manchin, Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, World Economy, Volume 26, No. 5, 2003, Seiten 755-769.

<sup>9</sup> Vgl. etwa Matthias Busse/Axel Borrmann/Silke Neuhaus, Trade Institutions and Growth: An Empirical Analysis of the Proposed ACP/EU Economic Partnership Agreements for ECOWAS countries, HWWA, Hamburg 2005.

## Die EU und die AKP-Länder: Eine ungleiche Handelspartnerschaft



Quelle: EU-Kommission

len. Angesichts der Selbstverpflichtung der EU, die offizielle Entwicklungshilfe bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts zu erhöhen, gibt es jedenfalls genügend Spielraum für finanzielle Zusagen im Rahmen von EPAs.

### *Regionale Integration ist unzureichend*

Die Förderung regionaler Integrationsbemühungen der AKP-Länder ist ein wesentliches Ziel des Cotonou-Abkommens. Regionale Integration in Form von Freihandelszonen und Zollunionen soll helfen, die kleinen AKP-Märkte zu integrieren, Transaktionskosten zu senken, den Wettbewerb zu stärken und damit die Effizienz der Produktion zu erhöhen sowie intra-regionalen Handel und Investitionen zu fördern. Darüber hinaus sollen durch Integration grenzübergreifende Infrastrukturprojekte gefördert und regionale Konflikte, zum Beispiel um Wasserressourcen, entschärft werden. Regionale Integration wird als erfolgreiches Instrument zur Erreichung ökonomischer und politischer Ziele verstanden. Da die EU solche positiven Effekte selbst erfahren hat, sieht sie die Förderung regionaler Integration als Schlüsselinstrument zur Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft.

Das Cotonou-Abkommen hebt hervor, dass bei den EPA-Verhandlungen der Integrationsgrad und der jeweilige Integrationsprozess berücksichtigt werden sollen. Da es das Ziel der Europäischen

Kommission ist, einheitliche EPAs mit AKP-Regionen einzugehen, ist ein bestimmtes Maß regionaler Integration in Form von Zollunionen notwendig. Momentan existieren jedoch nur drei AKP-Zollunionen, die bei Weitem nicht alle Länder umfassen.<sup>10</sup> Aus diesem Grund verhandelt die Kommission mit Regionen, die sowohl Mitglieder als auch Nicht-Mitglieder bestehender regionaler Integrationsräume umfassen. Vor allem in Afrika sind Mehrfach-Mitgliedschaften in regionalen Integrationsbündnissen weit verbreitet.<sup>11</sup> Deshalb wurden neue regionale Gebilde für die EPA-Verhandlungen geschaffen, die von den ursprünglichen Integrationsgebilden abweichen.

Der geringe Integrationsgrad der AKP-Regionen sowie unterschiedliche Zollstrukturen und Protektionsinteressen erschweren die Formulierung einer gemeinsamen Verhandlungsposition. Die Mehrzahl der Regionen wird am 1. Januar 2008 keinen gemeinsamen Außenzollsatz gegenüber der EU eingeführt haben. Dies bedeutet, dass die Schaffung einer regionalen Zollunion und die Li-

<sup>10</sup> Dies sind die Zollunion des südlichen Afrikas, SACU (Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland), die ostafrikanische Zollunion, EAC (Kenia, Tansania und Uganda), und die westafrikanische Zoll- und Währungsunion, UEOMA (Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo). EAC und UEMOA haben ihren intra-regionalen Handel noch nicht vollständig liberalisiert.

<sup>11</sup> Vgl. Mareike Meyn, *The Impact of EU Free Trade Agreements on Economic Development and Regional Integration in Southern Africa. The Example of EU-SACU Trade Relations*, Peter Lang Verlag, Frankfurt et al. 2006.

beralisierung des Außenzollsatzes gegenüber der EU gleichzeitig erfolgen sollen. Eine solche Vorgehensweise widerspricht der im Cotonou-Abkommen avisierten Vorgehensweise, nach der regionale Märkte erst gefestigt werden sollen, bevor sie sich für EU-Importe öffnen. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist deshalb wichtig, der unzureichenden ökonomischen Integration der AKP-Länder Rechnung zu tragen und lange Übergangsfristen festzulegen, die es den Ländern ermöglichen, intra-regionalen Freihandel und einen gemeinsamen Außenzollsatz zu realisieren, bevor sie sich als Region gegenüber der EU öffnen.

Ein gemeinsamer regionaler Außenzollsatz gegenüber der EU ist sinnvoll. Wenn die Länder eines EPAs unterschiedliche Außenzollsätze gegenüber der EU aufwiesen, würde dies das Risiko von indirekten EU-Importen erhöhen. Würden beispielsweise die LDCs in einer AKP-Region nicht Teil des regionalen EPAs sein und die bestehenden Zölle gegenüber der EU beibehalten, würde dies bedeuten, dass Importe von Nachbarländern, die Teil des EPAs sind, auf ihren Ursprung hin geprüft werden müssten, um sicherzustellen, dass es sich nicht um indirekte EU-Importe handelt. Dies wäre nicht nur aufgrund der unzureichenden Überwachung der Ursprungsregeln in den meisten AKP-Ländern schwierig, sondern würde auch den regionalen Freihandel behindern.

Da eine Sonderbehandlung von LDCs innerhalb eines EPAs weder sinnvoll noch möglich erscheint, ist es umso wichtiger, dass lange Übergangsperioden zur Umsetzung der EPAs gewährt werden. Dabei ist wichtig, technische und finanzielle Unterstützung zu gewähren – vor allem für die ärmsten Länder, um einen entsprechenden Aufholprozess zu ermöglichen. Eine länderspezifische Behandlung bei der Importliberalisierung sollte jedoch im Sinne der Förderung regionaler Integration zeitlich befristet sein – mit dem Ziel, dass alle Länder eines EPAs mittelfristig einen gemeinsamen Außenzollsatz gegenüber der EU aufweisen.

### *Eine Minimallösung wäre nicht gut*

Die laufenden EPA-Verhandlungen spiegeln nur unzureichend die im Cotonou-Abkommen festgelegten Entwicklungsziele wider. Der Stillstand der Doha-Entwicklungsrunde und die fehlende Neuinterpretation von Artikel XXIV (regionale Integrationsräume) und Artikel XVIII (Sonderbehandlung von Entwicklungsländern) bieten jedoch Spielraum für die innovative Gestaltung der

Importliberalisierung. Die EU sollte diesen Spielraum nutzen, um eine positive Entwicklung der AKP-Länder zu fördern.

Bislang divergieren die Positionen der Europäischen Kommission und der AKP-Länder in nahezu allen Bereichen der EPA-Verhandlungen. Obwohl die meisten AKP-Länder generell daran interessiert sind, einem EPA beizutreten, um ihren präferierten Marktzugang in die EU zu erhalten und die Beziehungen zu ihrem Haupthandels- und Entwicklungspartner vertraglich zu sichern, werden sie dies nicht um jeden Preis tun. Nur wenn die Abkommen dazu beitragen, dass die EU ein attraktiver Handelspartner bleibt, werden die AKP-Länder die Abkommen als Chance für ihre Entwicklungsperspektiven begreifen. Bislang überwiegen jedoch Frustrationen über die allumfassende Agenda (Güter, Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerb, intellektuelle Eigentumsrechte etc.), den rigiden Zeitplan und den Widerstand der Europäischen Kommission, über verbindliche finanzielle Zusagen zu sprechen.

Angesichts der unterschiedlichen Verhandlungspositionen der Parteien ist es fraglich, ob die verbleibenden neun Monate ausreichen, um zu einer Einigung zu kommen. Selbst die Europäische Kommission erwägt angesichts der momentanen Lage, den Verhandlungsspielraum für EPAs zu verlängern.<sup>12</sup> Ob die EPAs im Januar 2008 in Kraft treten, ist also offen. Allerdings könnte ein Aufschub des Termins weitere Nichteinhaltungen von Fristen nach sich ziehen. Angesichts des aktuellen Verhandlungsstands wäre ein „EPA light“ denkbar, in dem nur Rahmenbedingungen, die zur Erreichung der WTO-Kompatibilität notwendig wären, festgelegt werden. Alles weitere würde dann in späteren Verhandlungen geklärt. Obwohl diese Lösung den beteiligten Ländern erlauben würde, ihr Gesicht zu wahren, wäre sie nicht optimal im entwicklungspolitischen Sinne. Eine solche Minimallösung würde weder den Schwierigkeiten der AKP-Länder, in die EU zu exportieren, Rechnung tragen noch regionale Integration innerhalb der AKP-Länder fördern.<sup>13</sup> ■

12 Vgl. Peter Mandelson, „Economic Partnership Agreements can move ACP from dependency to opportunity“, Luxemburg, 16. Oktober 2006 ([http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/mandelson/speeches\\_articles/sppm121\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm121_en.htm), accessed 19/11/2006).

13 Der Artikel basiert auf der von der Autorin erstellten Studie „Economic Partnership Agreements – How to Ensure Development Orientation of Trade Liberalisation and the Coherence with ACP Regional Integration Objectives“. Die Studie wurde von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sektorvorhaben Handelspolitik, Handels- und Investitionsförderung, in Auftrag gegeben und wird in Kürze veröffentlicht.

# China als Auslöser weltwirtschaftlicher Turbulenzen

Dr. Doris Fischer

Institut für Ostasienswissenschaften, Universität Duisburg-Essen

Die Wirtschaftsentwicklung in China hatte in jüngster Zeit drastische Auswirkungen auf westliche Industrieländer: Nicht nur die Preise für Energie und Rohstoffe sind aufgrund der starken chinesischen Nachfrage deutlich gestiegen. Auch das Problem des Klimawandels hat sich gravierend verschärft. In einigen Entwicklungsländern konterkariert die chinesische Außenhandelspolitik die westlichen Bemühungen um Demokratie und Menschenrechte. Wie soll der Westen auf diese Herausforderungen reagieren?

Im Jahr 1999 hat der amerikanische China-Experte *Gerald Segal* einen provokanten Artikel unter dem Titel „Does China matter?“ veröffentlicht, in dem er darlegt, dass die VR China in ihrer Bedeutung systematisch überschätzt wird.<sup>1</sup> Als Volkswirtschaft beeindrucke sie zwar in absoluten Größen und aufgrund der hohen Wachstumsraten. In relativen Größen betrachtet, zum Beispiel bei Pro-Kopf-Größen, erreiche sie aber kaum beeindruckende oder gar besorgniserregende Dimensionen. *Segal* wollte mit seinem Artikel, der auch die politische und militärische Bedeutung Chinas relativierte, sowohl einer überzogenen Euphorie als auch überzogenen Ängsten entgegensteuern, die in der öffentlichen Meinung aufgrund des raschen chinesischen Wirtschaftswachstums in den neunziger Jahren entstanden waren.

Acht Jahre nach *Segals* Artikel zeigen die Debatten um die chinesische Währungs- und Energiepolitik, die Bemühungen chinesischer Unternehmen, im Ausland Firmenanteile zu erwerben oder die Debatten um den Einfluss Chinas auf den Klimawandel, dass kaum noch jemand behauptet, China sei für die Weltwirtschaft unbedeutend. Immer offensichtlicher wird, dass Chinas wirtschaftliche Entwicklung nicht nur die Frage aufwirft, wie ausländische Unternehmen von dieser Entwicklung profitieren und in China Fuß fassen können, sondern auch die Frage, welche Konsequenzen sich aus der Entwicklung Chinas für die Weltwirtschaft ergeben.

In Anbetracht der Größe der chinesischen Bevölkerung und des beachtlichen Entwicklungserfolges der letzten dreißig Jahre wächst die Sorge, dass die Welt ein aufholendes China nicht verkraften

kann, gerade wenn aufgrund der noch niedrigen Pro-Kopf-Zahlen das Entwicklungspotenzial berücksichtigt wird. Zum Teil geht es dabei nicht einmal nur um China, sondern um die grundsätzliche Frage, ob das „westliche“ Modell von Industrialisierung und Wachstum nachhaltig ist und auch dann noch funktioniert, wenn es von den Entwicklungsländern bzw. einem Großteil der Weltbevölkerung übernommen wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine nachholende Entwicklung, wie China sie gegenwärtig vollzieht, ohne weltpolitische Verwerfungen realisiert werden kann.

## *Chinas komplexe Öffnungsstrategie*

Der 1978 in China eingeleitete Reformprozess, mit dem zunächst nur eine Reform der Planwirtschaft bezweckt wurde, mündete 1992 in eine Politik der wirtschaftlichen Transformation mit dem Ziel, eine Marktwirtschaft zu etablieren. Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 bescheinigte den Erfolg dieser Politik. Flankiert wurde der Reformprozess von Anfang an durch eine „Öffnungspolitik“, die es ausländischen Unternehmen ermöglichte, in China zu investieren und von den günstigen Rahmenbedingungen zu profitieren. Diese Öffnung wurde staatlich gesteuert und begrenzt. Sie war und ist aber trotzdem weitreichend und hat den gewünschten Beitrag zu Chinas wirtschaftlicher Entwicklung geleistet: Heute ist China weltweit die drittgrößte Handelsnation und das wichtigste Empfängerland von ausländischen Direktinvestitionen in Asien und unter den Entwicklungsländern. Über fünfzig Prozent des chinesischen Außenhandels gehen auf ausländische Unternehmen bzw. Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung zurück.

Der hohe Beitrag der ganz oder teilweise mit ausländischem Kapital finanzierten Unternehmen

<sup>1</sup> Gerald Segal, Does China Matter?, in: Foreign Affairs, Jahrgang 78 (1999), Nr. 5, Seiten 24–36.

zum Außenhandel erklärt sich unter anderem aus Chinas Einbindung in internationale Produktionsnetzwerke, insbesondere die länderübergreifenden Produktionsketten innerhalb Asiens. Bei einem Großteil der chinesischen Exporte – im Jahr 2005 waren es 55 Prozent – handelt es sich um weiterverarbeitete Produkte. Häufig werden Vorprodukte und Produktkomponenten aus dem benachbarten Ausland importiert, dann in China weiterverarbeitet und schließlich exportiert. Diese Entwicklung hat China inzwischen den Spitznamen „Werkbank der Welt“ eingebracht.

Ende der 1990er Jahre ergänzte die chinesische Regierung ihre Außenwirtschaftspolitik um eine neue Komponente: Chinesische Unternehmen wurden ermuntert, im Ausland zu investieren und mit ausländischen Firmen zu kooperieren. Zwar war das auch schon vorher möglich, aber erst zu diesem Zeitpunkt wurde die sogenannte „Going outward-Strategie“ zu einem wichtigen und expliziten Bestandteil der chinesischen Außenwirtschaftspolitik.<sup>2</sup> Sie zeigte in den folgenden Jahren deutliche Erfolge. Die Summe der chinesischen Direktinvestitionen im Ausland stieg von 0,55 Milliarden Dollar im Jahr 2000 auf über 16 Milliarden im Jahr 2006,<sup>3</sup> das Volumen der Projektkooperation im Ausland stieg von 8,4 Milliarden auf 21,8 Milliarden Dollar.

Die chinesische Regierung verband mit dieser neuen Initiative verschiedene Motive. Der bevorstehende WTO-Beitritt hat China den Zugang zu zahlreichen ausländischen Märkten erleichtert, aber auch den Konkurrenzdruck im Inland erhöht. Daher wurden Investitionen im Ausland unter anderem als ein Weg befürwortet, wie chinesische Unternehmen mehr über ausländische Märkte lernen und konkurrenzfähiger werden könnten. Diesem Ziel entsprach die Aufhebung vieler inländischer Beschränkungen für Investitionen im Ausland.

Daneben ist die Strategie sehr eng mit energiepolitischen Zielsetzungen verbunden worden. Die „Going outward-Strategie“ wurde auch als ein Instrument propagiert, mit dem China sich den Zu-

gang zu Energieressourcen im Ausland sichern könnte. Aktuelle chinesische Analysen zur Energiesituation betonen ebenfalls die Bedeutung der Strategie für die Energieversorgungssicherheit.<sup>4</sup> Dieser Aspekt der Strategie hat sich in den letzten Jahren in Versuchen der drei großen staatlichen Ölgesellschaften niedergeschlagen, Anteile an ausländischen Ölunternehmen zu erwerben. Am bekanntesten wurde im Jahr 2005 der gescheiterte Versuch der China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), Unocal zu übernehmen. Andere Vorstöße im selben Jahr, wie der Erwerb von PetroKasachstan (Kanada) durch PetroChina waren dagegen erfolgreich.<sup>5</sup> Über 50 Prozent der chinesischen Auslandsinvestitionen fließen allerdings in die Steueroasen Lateinamerikas. An zweiter Stelle steht die Region Asien, gefolgt von Europa.

Einen deutlicheren Hinweis auf die geopolitischen Schwerpunkte der letzten Jahre gibt die Statistik zur Projektkooperation, da vor allem Staatsunternehmen mit ausländischen Unternehmen kooperieren. Hier zeigt sich, dass in den letzten Jahren besonders die Projekte mit Ländern in Afrika (Nigeria, Algerien und Sudan), Lateinamerika (Brasilien, Venezuela und Mexiko) und Chinas Partnerländer aus der Shanghaier Kooperationsorganisation (Russland, Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan) deutlich an Umfang gewonnen haben.

### *Gewaltiger Rohstoff- und Energiebedarf*

Der Erfolg der Reform- und Öffnungspolitik hat zu einer Anhebung des Lebensstandards der chinesischen Bevölkerung, zu höherer Mobilität und zu einem höheren Grad der Urbanisierung geführt. Diese Faktoren bedingen gemeinsam mit der Nachfrage der Industrie nach Produktionsmaterialien, dass China verstärkt als Nachfrager für Rohstoffe auf dem Weltmarkt auftritt. Besonders auffällig stieg die Nachfrage nach Rohöl in den Jahren 2003 und 2004, aber auch die Importe anderer Rohstoffe wie Eisenerz, Kupfer oder Bauxit stiegen in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts überdurchschnittlich. Chinas rasantes Wirtschaftswachstum und der Investitionsboom trugen damit unmittelbar zu den teils erheblichen Preissteigerungen auf den Weltmärkten bei.

<sup>2</sup> Vgl. Margot Schüller/Anke Turner, *Global Ambitions – Chinese Companies Spread Their Wings*, in: *China aktuell* 2005/4, Seiten 1-14.

<sup>3</sup> Daten zu den Direktinvestitionen chinesischer Unternehmen im Ausland werden vom Staatlichen Statistikamt ab dem Jahr 2004 erfasst. Die Zahl für 2000 geht auf statistische Angaben des Handelsministeriums zurück. Darüber hinaus veröffentlicht die UNCTAD im *World Investment Report* Daten zu Chinas Direktinvestitionen im Ausland.

<sup>4</sup> Vgl. Yiming Wei u. a., *China Energy Report*, Peking 2006, Seite 291.

<sup>5</sup> Vgl. Andreas Lunding, *Chinesische Firmen auf dem Vormarsch*, DB Research Spezial vom 7. September 2006 (abrufbar unter [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)).



## Außenwirtschaftliche Eckdaten Chinas

	Milliarden US-Dollar		
	2000	2005	2006
Importe	225,0	660,0	792,0
Exporte	249,0	762,0	969,0
Ausländische Direktinvestitionen in China	40,7	60,3	63,0
Chinesische Direktinvestitionen im Ausland	0,6	12,3	16,1
Devisenreserven	166,0	819,0	1 066,0

Quelle: Chinesisches Statistikamt, Chinesisches Handelsministerium, Welthandelsorganisation

Aber auch die Versuche der chinesischen Regierung, einer wirtschaftlichen Überhitzung mit administrativen Eingriffen entgegenzuwirken, was zum Beispiel bei Bauxit zu einer plötzlichen Drosselung der Importe führte, verursachten in den letzten Jahren erhebliche Preisschwankungen an den Rohstoffmärkten. Dadurch wuchs das Bewusstsein, dass Entwicklungen und wirtschaftspolitische Eingriffe in China die Weltmärkte empfindlich beeinflussen können.<sup>6</sup>

Langfristig werden massive Auswirkungen bei den fossilen Brennstoffen, insbesondere Erdöl, erwartet. Nach Projektionen der Internationalen Energieagentur und chinesischer Forschungseinrichtungen wird die chinesische Nachfrage nach fossilen Brennstoffen in den nächsten Jahren deutlich ansteigen. Im Jahr 2020 wird China knapp 60 Prozent seines Ölbedarfs durch Importe decken.<sup>7</sup>

### *Perspektiven für die Weltwirtschaft*

Chinas zunehmende Präsenz auf den Weltmärkten löst ebenso wie die chinesische Wirtschaftsentwicklung im Ausland Ängste aus und wirft globale Fragen der zukünftigen Entwicklung auf, die sich in jüngster Zeit vor allem auf die Bereiche Energie, Umwelt- und Klimaschutz konzentrieren. Wird Chinas Energie- und Rohstoffhunger zu stillen sein? Werden internationale Beziehungen zunehmend unter geostrategischen Überlegungen der Sicherung von Ressourcen organisiert werden? Kurz: Kann die Welt Chinas wirtschaftliche Aufholjagd ökonomisch, ökologisch und strategisch verkraften und kann China über-

haupt das angestrebte anhaltende Wachstum aufrechterhalten?

Rein ökonomisch betrachtet, lassen sich diese Sorgen kaum begründen.<sup>8</sup> Der Logik der neoklassischen Theorie folgend ist zu erwarten, dass bei steigender Nachfrage nach einem Rohstoff der Preis steigt. Daraufhin wird das Angebot ausgedehnt, da nun Rohstoffvorkommen erschlossen werden können, deren Abbau zuvor unwirtschaftlich gewesen wäre. Selbst wenn unterstellt wird, dass ein Rohstoff endlich ist und keine Reserven mehr erschlossen werden können, so wird diese Marktsituation Investitionen in alternative Technologien auslösen, welche die Nachfrage bedienen können. Krisenszenarien, die auf einer anhaltend großen Nachfrage aus China basieren, können vor dem Hintergrund dieser Argumentation als unbegründet angesehen werden.

Die nüchterne ökonomische Argumentation scheint aber in den gegenwärtigen Debatten um Chinas Rolle in der Welt nicht im Vordergrund zu stehen. Dies ist leicht dadurch erklärbar, dass das Ausland von Chinas „Going outward-Strategie“ überrascht wurde. Die Überraschung rührte nicht daher, dass die chinesische Regierung aus dem Vorhaben ein Geheimnis gemacht hätte, sondern aus der zur gleichen Zeit herrschenden Euphorie über Chinas bevorstehenden WTO-Beitritt. Die Unternehmen blickten auf den chinesischen Markt und die Politik auf die Verhandlungen. Selbst bei jenen, die die neue Strategie wahrgenommen haben, mag die Skepsis überwogen haben, ob es sich um einen ernsthaften und Erfolg versprechenden Politikansatz handele. Umso größer war die Überraschung, als erste Übernahme-

6 Vgl. zum Beispiel „China Effect Convulses Commodity Markets“, in: Financial Times vom 15. März 2003; „China Resource Demand Changes Economic Map“, in: China Daily online vom 27. Juni 2006.

7 Vgl. Yiming Wei u. a., a. a. O., Seite 80.

8 Siehe hierzu ausführlich Ross Garnaut/Ligang Song, Rapid industrialization and market for energy and minerals: China in the East Asia context, in: Front. Econ. China, Jahrgang 3 (2006), Seiten 374 ff.

angebote von chinesischen Firmen für westliche Traditionsfirmen bekannt wurden. Diese Nachrichten schürten ähnliche Ängste wie vor wenigen Jahrzehnten die Übernahmen von Unternehmen durch japanische Firmen.

### *Unsensible Engagement in Entwicklungsländern*

Das Ausland wurde aber auch von Chinas Aktivitäten in Lateinamerika und Afrika überrascht. Mit Erstaunen wird beobachtet, dass China massiv in Afrika investiert und dass sich der Handel Chinas mit Lateinamerika und Afrika überdurchschnittlich schnell entwickelt.<sup>9</sup> Für viele afrikanische Staaten ist China zu einem wichtigen Handelspartner geworden, wobei die afrikanischen Länder schwerpunktmäßig Rohstoffe exportieren und industriell gefertigte Güter aus China importieren.

Dabei entsteht der Eindruck, dass die chinesische Kooperation mit den rohstoffreichen Entwicklungsländern nicht den Grundsätzen der europäischen und US-amerikanischen Politik im Umgang mit Entwicklungsländern entspricht.<sup>10</sup> China knüpft seine wirtschaftliche Unterstützung und Zusammenarbeit nicht an politische Forderungen nach Demokratisierung, Einhaltung der Menschenrechte oder „good governance“, sondern hält sich an die außenpolitische Devise der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder.<sup>11</sup> Es wird befürchtet, dass das chinesische Vorgehen die Bemühungen der westlichen Entwicklungszusammenarbeit konterkarieren könnte.<sup>12</sup> Darüber hinaus wird es als Ärgernis empfunden, dass die chinesische Regierung bzw. chinesische Unternehmen zum Zwecke der Roh-

stoffsicherung auch in politisch labilen und als risikoreich eingestuften Ländern (zum Beispiel dem Sudan) auftritt und sich dort den Zugang zu Rohstoffreserven sichert, während westliche Unternehmen davon in der Vergangenheit aus politischen Gründen abgesehen haben. Berichte, dass die chinesische Regierung das Engagement ihrer Unternehmen massiv politisch unterstützt, erzeugen in diesem Zusammenhang Misstrauen.<sup>13</sup> Hinweise darauf, dass in einzelnen afrikanischen Ländern der Widerstand gegen die massive Präsenz chinesischer Produkte und gegen die Arbeitsbedingungen in Unternehmen mit chinesischem Kapital wächst, werden daher mit einer gewissen Genugtuung zur Kenntnis genommen.<sup>14</sup>

### *Dominanz nationaler Interessen*

Die genannten Entwicklungen nähren das Bild eines Chinas, das sich über alle moralischen Grundsätze hinwegsetzt, nur um seine nationalen ökonomischen Interessen zu sichern. In diese Sichtweise passen auch die chinesische Währungspolitik, die chinesische Weigerung, verbindliche Zusagen zur Reduktion seiner Treibhausgasemissionen zu machen, oder Probleme in der Umsetzung der WTO-Richtlinien. Die chinesische Regierung erscheint aufgrund des politischen Systems und ihres dirigistischen Politikverständnisses als ein merkantilistischer Akteur,<sup>15</sup> der in der Lage ist, die Unternehmen des Landes im Dienst der nationalen Wirtschaftsinteressen zu mobilisieren und sich weigert, globale Verantwortung zu übernehmen.

Dieser Wahrnehmung leistet auch das in China vorherrschende Politikverständnis Vorschub. Da die Informationsfreiheit eingeschränkt, Propaganda nach wie vor weit verbreitet und die Presse darüber hinaus kontrolliert ist, entsteht im Ausland der Eindruck, dass die chinesische Politik neben der offiziellen eine versteckte Agenda verfolgt. Darüber hinaus ist die Rolle des Staates in Bezug auf die Staatsunternehmen nicht transparent. China tritt offen für eine staatliche Industriepolitik ein, mittels der der Staat versucht, seine wirt-

9 Vgl. beispielhaft für zahlreiche Publikationen Denis M. Tull, *Die Afrika-Politik der VR China*, SWP-Studie S20, Berlin 2005 und OECD, *The Rise of China and India - What's in it for Africa?*, Paris 2006. Allerdings hat der Außenhandel mit China rein quantitativ für Afrika ein wesentlich größeres Gewicht. 2004 gingen 40 Prozent der gesamten Exporte Afrikas nach China, ein Großteil davon waren Rohstoffe. Gleichzeitig stammten 36 Prozent der afrikanischen Importe aus China (vgl. Harry G. Broadmann, *Africa's Silk Road - China and India's New Economic Frontier*, Washington 2007, Seiten 79 f.). Demgegenüber hat Afrika nur einen geringen Anteil an Chinas Außenhandel.

10 Vgl. hierzu Peter Brookes/Ji Hye Shin, *China's Influence in Africa: Implications for the United States*, in: *Backgrounders* (The Heritage Foundation), Nr. 1916, 22. Februar 2006 (abrufbar unter [www.heritage.org/research/asiaandthepacific/bg1916.cfm](http://www.heritage.org/research/asiaandthepacific/bg1916.cfm)).

11 Vgl. Denis M. Tull, *Die Afrikapolitik der VR China*, SWP-Studie S20, Berlin 2005, Seite 12.

12 Vgl. zum Beispiel die Online-Debatte des „Rates für Internationale Beziehungen“ (USA), ob Chinas Engagement gut für Afrika ist (abrufbar unter [http://www.cfr.org/publication/12622/is\\_chinese\\_investment\\_good\\_for\\_africa.html](http://www.cfr.org/publication/12622/is_chinese_investment_good_for_africa.html)).

13 Vgl. zum Beispiel Human Rights Watch 2003, *China's Involvement in Sudan: Arms and Oil* (abrufbar im Internet unter <http://www.hrw.org/reports/2003/sudan1103/26.htm>).

14 Vgl. Elizabeth Economy/Karen Monaghan, *The perils of Beijing's Africa strategy*, in: *International Herald Tribune* vom 1. November 2006.

15 Vgl. Matthew Davis, *Is China Mercantilist?*, 2005 (abrufbar im Internet unter <http://www.nber.org/digest/dec05/w11306.html>).

schaftspolitischen Interessen über die Staatsunternehmen durchzusetzen.

### *Ein neues Verständnis von globaler Verantwortung?*

Es gibt aber auch eine ganz andere Betrachtungsweise der jüngeren Entwicklungen, die besonders in China selbst verbreitet ist und den Anspruch Chinas auf eine nachholende Entwicklung betont.

Die „Going outward-Strategie“ wird demnach als konsequente Fortführung der außenwirtschaftlichen Liberalisierung angesehen. Die WTO-Prinzipien fordern zwar lediglich die Gleichbehandlung ausländischer Unternehmen im Inland. Chinesische Unternehmen, die im Inland erfolgreich mit ausländischen Unternehmen konkurrieren sollen, müssen aber in einer globalisierten Welt auch die Möglichkeit haben, die betriebswirtschaftlichen Vorteile von Investitionen im Ausland zu nutzen. Insofern war die Aufhebung der früheren Beschränkungen konsequent. Das Hauptmotiv waren demnach nicht geostrategische Überlegungen. Nur etwa 15 bis 30 Prozent der Investitionen fließen in die Sektoren Bergbau, Öl- und Gasförderung, während ein Großteil der Auslandsinvestitionen in Dienstleistungs-, Handelsunternehmen und das produzierende Gewerbe geht. Der tatsächliche Einfluss der chinesischen Regierung auf unternehmerische Entscheidungen sei selbst im Falle der großen Rohstoffunternehmen gering, da diese immer mehr gewinnorientiert arbeiten müssten.<sup>16</sup> Vielmehr stelle die „Going outward-Strategie“ die chinesische Diplomatie vor ganz neue Herausforderungen, gerade weil sich die chinesischen Unternehmen im Ausland der direkten Kontrolle entziehen können und sich nicht immer so verhalten, dass sie zu einem positiven Image Chinas beitragen.

Die Investitionen in Rohstoffprojekte in Afrika und Lateinamerika sind demnach lediglich Teil einer Politik, die versucht, bei der Rohstoffversorgung möglichst nicht in die Abhängigkeit einer Region bzw. eines Landes zu geraten.<sup>17</sup> Ziel der chinesischen „Energiediplomatie“ ist, Rohstoffe, insbesondere Erdöl, zu etwa gleichen Teilen aus

<sup>16</sup> Dieser Standpunkt wurde von chinesischen Teilnehmern des „Sino-European Strategic Dialogue“ am 27. und 28. November 2006 in Beijing vertreten, der vom Asia Centre und dem China Institute of Contemporary International Relations organisiert wurde.

<sup>17</sup> Vgl. Yiming Wei u. a., a. a. O., Seiten 250 ff.

### Chinas Engagement im Ausland

Chinesische Direktinvestitionen 2005		
	Milliarden US-Dollar	Anteile
Lateinamerika	6,466	52,73 %
Asien	4,375	35,68 %
Europa	0,505	4,12 %
Afrika	0,392	3,20 %
Nordamerika	0,321	2,62 %
Ozeanien	0,203	1,66 %
<b>Gesamt</b>	<b>12,262</b>	<b>100,00 %</b>
Quelle: China Statistical Yearbook 2006		

Asien, Lateinamerika, Afrika, dem Nahen Osten sowie Russland und den GUS-Staaten zu beziehen.

Weitergehende geostrategische Zielsetzungen seien mit dem Engagement nicht verbunden. Immer wieder betont die Regierung, dass China einen friedlichen Aufstieg anstrebe. Die Zusammenarbeit mit Ländern, die von westlichen Unternehmen und Staaten als Partner eher gemieden werden, ergibt sich vor allem aus der Tatsache, dass sich viele andere Länder schon auf die Zusammenarbeit mit westlichen Ländern festgelegt haben und China als Nachzügler auf den internationalen Rohstoffmärkten keine andere Wahl bleibt.

Forderungen, China solle seine Kooperationen stärker an den internationalen Standards der Entwicklungszusammenarbeit orientieren, sind bei dieser Betrachtungsweise gleichzusetzen mit der Forderung, China sollte auf Entwicklungschancen verzichten. Die Einforderung moralischer Grundsätze in der außenwirtschaftlichen Zusammenarbeit wird in China zuweilen als scheinheilig empfunden, da auch die westlichen Industrieländer diese Grundsätze immer wieder in den Wind schrieben, wenn es um den Schutz ihrer wirtschaftlichen Interessen ginge.<sup>18</sup> Die chinesische Regierung hält zudem gegenüber dem Ausland an der Auffassung fest, dass Probleme der Ressourcenknappheit und des Klimawandels in erster Linie von den Industrieländern verursacht werden und daher die Anstrengungen zur Lösung dieser Probleme auch in erster Linie von den Industrieländern geleistet werden müssen. Ungeachtet der absoluten Beiträge Chinas zur globalen Rohstoff-

<sup>18</sup> Vgl. hierzu allgemein Randall Peerenboom, Assessing Human Rights in China: Why the Double Standard?, in: Cornell International Law Journal, Jahrgang 38 (2005), Seiten 71-172.

nachfrage, zur Umweltverschmutzung allgemein und den Treibhausgasen im Besonderen, sei der Pro-Kopf-Beitrag im internationalen Vergleich extrem niedrig.

### *Optionen angesichts der neuen Herausforderungen*

Die gegensätzlichen Interpretationen liegen im entscheidenden Punkt nicht weit auseinander: Beide betonen, dass der wirtschaftliche Aufholprozess, der auf das Erreichen des heutigen Einkommens- und Konsumniveaus der Industrieländer zielt, zu großen ökonomischen, politischen und ökologischen Herausforderungen für die Welt führt. Konkret gesagt: Die Vorstellung, China könnte eine Autodichte pro Kopf erreichen, die jener der Industrieländer entspricht, ist höchst beunruhigend.

Aus der Einsicht in die globalen Risiken, die mit Chinas Aufstieg verbunden sein können, lassen sich grundsätzlich drei Optionen ableiten:

■ Im Sinne eines merkantilistischen Politikverständnisses könnte das westliche, industrialisierte Ausland auf die Idee kommen, Chinas Entwicklung offen oder verdeckt auszubremsen, um die Konsequenzen weiteren Wohlstands in China zu verhindern. Doch diese Option scheint weder praktikabel noch politisch fair. Über kurz oder lang würde ein anderes Entwicklungsland, zum Beispiel Indien, an die Stelle Chinas treten. Auch sind die Instrumente zur Umsetzung einer solchen Strategie unbestimmt. Ferner würde eine anhaltende wirtschaftliche Stagnation, die vom Ausland zu verantworten wäre, sicher zu einer innenpolitischen Krise in China führen, vermutlich aber noch viel eher zu einer internationalen Krise, denn die chinesische Regierung würde sich eine

solche Politik kaum gefallen lassen. Zugleich würde die gesamte Entwicklungszusammenarbeit zur Farce, wenn in dem Moment, in dem der wirtschaftliche Aufholprozess an Fahrt gewinnt, nur noch die Gefahren, die damit verbunden sind, gesehen würden.

■ Die zweite Option, den Entwicklungsprozess einfach laufen zu lassen und auf die heilenden Kräfte der Märkte zu vertrauen, lässt sich kaum verantworten. Einerseits spüren wir schon heute die Folgen des Klimawandels, andererseits unterstützt die chinesische Wirtschaftsordnung das freie Spiel der Marktkräfte nicht uneingeschränkt. Viele wichtige Parameter wirtschaftlicher Entscheidungen werden in China nach wie vor vom Staat gesteuert. Damit ist nicht auszuschließen, dass China eine ansonsten liberale internationale Wirtschaftspolitik opportunistisch ausnutzt.

■ So bleibt letztlich nur, die globalen Herausforderungen, die Chinas wirtschaftlicher Aufstieg mit sich bringt, zu diskutieren und gemeinsam an Lösungen zu arbeiten, die eine nachholende Entwicklung erlauben, ohne die Weltwirtschaft oder das Klima zu gefährden. Letztlich ist das im Interesse aller Staaten. Um den gegenseitigen Vorwurf zu entkräften, dass jede Nation nur auf das kurzfristige nationale Wohl bedacht handelt, bedarf es der Bildung von Vertrauen durch gegenseitige Information. Dieser Austausch findet heute bereits auf vielen Ebenen statt, er sollte fortgeführt und ausgebaut werden. Die internationale Staatengemeinschaft kann China eine nachholende Entwicklung nicht verwehren, selbst wenn dies bedeutet, dass China wieder – wie noch vor wenigen Jahrhunderten – zur wirtschaftlich bedeutendsten Nation der Welt wird. Die Staaten sollten dahin wirken, dass dieser Aufstieg nicht zum Nachteil der Lebensqualität in anderen Ländern gereicht. ■

# Chinas Bedeutung für Afrika

Prof. Dr. Helmut Asche/Susanne Schmutzer  
Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig

Der Versuch Chinas, sich in Afrika Rohstoffe und Energie zu sichern, nutzt zwar einigen afrikanischen Entwicklungsländern. Aber das chinesische Engagement hat auch gravierende Nachteile.

Der Kontrast könnte nicht größer sein:

■ Im Juli 2006 protestierten afrikanische Arbeiter der Chambeshi-Minen im Kupfergürtel Sambias gegen die miserablen Arbeitsbedingungen und das Lohndumping des chinesischen Eigentümers NFC African Mining of China. Fünf Demonstranten wurden getötet und viele verletzt, als die Polizei in die Menge schoss. Nicht zum ersten Mal hatten sich die Minenarbeiter gegen das chinesische Management gestellt. Auslöser waren meistens schwere Unfälle, darunter auch eine Explosion in der angeschlossenen Munitionsfabrik im April 2005, die 50 Menschenleben forderte. Im Februar dieses Jahres musste der chinesische Präsident seinen Besuch in Chambeshi absagen, wo er den Grundstein für eine neue Kupferschmelze legen wollte. Es wurden schwere Proteste befürchtet.

■ Völlig anders war die Stimmung im November 2006 in Beijing. Das dritte Treffen des Forum on China Africa Cooperation (FOCAC) war Ausdruck von Chinas massivem Afrika-Interesse, aber auch der Wertschätzung, die afrikanische Regierungen – in Beijing vertreten durch 48 Staatsoberhäupter – China entgegenbringen. Das FOCAC hat sämtliche afrikanische Staaten mit lediglich fünf Ausnahmen (Burkina Faso, Malawi, Swasiland, Gambia, Sao Tomé & Príncipe) an den chinesischen Tisch gebracht.

Nach den Worten des chinesischen Premierministers *Wen Jiabao* will China bis 2010 Afrikas wichtigster Wirtschaftspartner mit einem Handelsvolumen von 100 Milliarden US-Dollar sein. Unrealistisch ist das nicht. Schon jetzt steht China nach den USA und Frankreich an dritter Stelle mit einer Bilanz von 55 Milliarden US-Dollar im letzten Jahr. Traditionelle Handelspartner Afrikas wie Großbritannien oder Deutschland hat China weit hinter sich gelassen.

Wie man sieht, kann der China-Boom in Afrika sehr unterschiedlich bewertet werden. Mit wissen-

schaftlichem und politischem Abstand betrachtet, stellen sich folgende Fragen:

■ Welche Auswirkungen auf den Wohlstand hat die exponentiell wachsende wirtschaftliche Verflechtung von China und Afrika?

■ Wie spiegelt sich das in der öffentlichen Wahrnehmung auf dem Kontinent?

■ Vor welchen wirtschaftspolitischen Herausforderungen stehen afrikanische Regierungen und Sozialpartner angesichts der China-Dynamik?

## *Massive chinesische Beteiligung an Minen und Rohölfeldern*

China wurde 1993 Nettoimporteur von Rohöl; genau zehn Jahre später war es der weltweit zweitgrößte Erdölimporteur nach den USA. Rohöl ist gleichzeitig Afrikas wichtigstes Exportgut nach China, das mittlerweile ein Drittel seines Erdölbedarfs aus afrikanischer Förderung deckt und den Importwert von 3,6 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000 auf 13,2 Milliarden US-Dollar im Jahr 2005 ansteigen ließ. Das chinesische Engagement wird in diesem Sektor von den drei Staatsfirmen China National Petroleum Cooperation (CNPC), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) und Sinopec getragen. 15 Prozent der Ölexporte stammen aus Quellen mit chinesischer Kapitalbeteiligung.

Eine ähnliche Strategie wird im Bergbau umgesetzt – China kauft nicht nur Rohstoffe, sondern investiert auch in deren Förderung: Kupfer in Sambia, Platin in Zimbabwe, Kupfer und Kobalt im Kongo, usw. „Equity oil“ und der serielle Kauf von Erzminen sind eine völlig andere Strategie der Rohstoffsicherung, als sie beispielsweise die deutsche Wirtschaft betreibt. Vor allem aufgrund der großen Verluste in Nigeria und in Liberia (Bong-Eisenerzmine) sind – bis auf Wintershall in Libyen

und Mauretanien – deutsche Firmen kaum in den Rohstoffsektoren des Kontinents vertreten.

So sind Allianzen chinesischer Staatskonzerne mit lokalen Unternehmen, beispielsweise Sinopec mit Angolas Sonangol, entstanden. Angolas Lieferungen an die Volksrepublik übertrafen Anfang letzten Jahres bereits die Saudi-Arabiens. 2004 erwarb Sinopec in Angola ein Erdölfeld von Shell und schloss dann mit Sonangol ein Joint-Venture über eine 75-Prozent-Beteiligung. In den folgenden Jahren kamen drei weitere Erdölfelder hinzu sowie der Bau einer Raffinerie und der Ausbau der benötigten Infrastruktur. Alle Baumaßnahmen wurden von chinesischen Unternehmen realisiert und durch die Export and Import Bank of China (EXIM) finanziert. Für Afrika wäre dieses Engagement allerdings nur dann positiv, wenn die Öleinnahmen entwicklungsfördernd eingesetzt werden. Das ist bisher in keinem einzigen Land gelungen.

### *Raubbau und Überschwemmung afrikanischer Märkte*

Ein noch kritischeres Bild zeigt sich in der Holzwirtschaft, die seit Ende der 1990er Jahre explosionsartig wachsende Exporte nach China verzeichnet. Auch auf diesem Sektor ist China der zweitgrößte Handelspartner nach den Vereinigten Staaten. Es bezieht seine Lieferungen hauptsächlich aus Kamerun, Gabun, Äquatorialguinea, Liberia und der Demokratischen Republik Kongo. 2003 beliefen sich die Holzimporte der Volksrepublik auf 2,5 Millionen Kubikmeter. Tatsächlicher Einschlag und Exporte übersteigen legale und nachhaltige Grenzwerte um ein Vielfaches. Berichte zu einzelnen Ländern lassen bislang die wirkliche Dimension dieses Raubbaus nur erahnen;<sup>1</sup> so dokumentiert Greenpeace in seiner aktuellen Studie „Partners in Crime“ den Weg illegal geschlagenen Tropenholzes aus Papua Neu-Guinea, Indonesien und Gabun, das über den chinesischen Umweg als Sperrholz und Möbel auf europäischen und US-amerikanischen Großmärkten landet. Das Forstministerium in Tansania hat sich durch eine neue Studie gerade erst einen Überblick über die Raubexporte durch chinesische Firmen verschafft. Auch über die massiven illegalen Holzausfuhren aus Mozambique nach China kommen jetzt erst verlässliche Angaben zusammen.

<sup>1</sup> Als guten Überblick siehe die Angaben auf der Internetseite: [www.globaltimber.org.uk](http://www.globaltimber.org.uk)

Im Gegenzug zum Rohstoffboom dringen chinesische Billigimporte allmählich auf sämtliche afrikanischen Märkte. Chinas Lieferungen konzentrieren sich zum größten Teil auf Textilien, Elektro- und Haushaltsgeräte, Telekommunikation und Schuhe. Die Verteilung der Importe erfolgt auf dem gesamten Kontinent über ein rasch expandierendes Netzwerk chinesischer Groß- und Einzelhandelsunternehmen. Die Chinesen investieren vor Ort in Handelsniederlassungen, Supermärkte und kleine Geschäfte und dringen sogar bis in den informellen Sektor vor.

Mit 41 afrikanischen Staaten hat die chinesische Regierung eine Meistbegünstigungsklausel im Außenhandel vereinbart, mit Südafrika laufen Gespräche über ein Freihandelsabkommen. 28 Staaten profitieren von Zollfreiheit, die bis 2009 auf 440 Produktlinien erhöht werden soll. Die Sicherung afrikanischer Absatzmärkte ist eines der Hauptziele Chinas. Daher ist die Volksrepublik auch gewillt, Präferenzsysteme und Sonderkonditionen im Handel anzubieten.

Der Anstieg von Exporten chinesischer Gebrauchsgüter nach Afrika bleibt nicht ohne Folgen für die einheimischen Betriebe. So sollen in Burkina Faso, bekannt als das Land der Zweirad-Motorisierung in Afrika, chinesische Importe von Mopeds und Mofas die wenig wettbewerbsfähige lokale Montageindustrie ruiniert haben. Auch in der einzigen Fabrik Tansanias für Plastiksandalen, OK Plast, die einst 3 000 Arbeiter beschäftigte und in 22 Länder exportierte, musste unter dem Druck chinesischer Massenimporte die Zahl der Arbeiter auf 1 000 reduziert werden. „Design-Kopien“ aller Art spielen in Nigeria und anderen Ländern ebenfalls eine große Rolle.

### *Der Niedergang der Textilindustrie als Lehrstück*

Der wichtigste Bereich, in dem sich die Wirkungen von Exporten und Importen chinesischer Hersteller konterkarieren, ist der Textilsektor. Hier werden afrikanische Märkte durch chinesische Billigimporte aus Garnen, Stoffen und Bekleidung bedient, während westafrikanische Länder Rohbaumwolle nach Indien und China ausführen. Neue Bekleidungsfabriken in Afrika, zum Beispiel in Mauritius, Madagaskar, Nigeria, Südafrika, Lesotho und Swasiland, produzieren jedoch nicht so sehr für afrikanische Märkte, sondern für Abnehmer im Norden wie die USA. Durch Handelspräferenzen erst unter dem Multifaser-Abkommen

(MFA) der WTO und nun dem US-amerikanischen Africa Growth and Opportunity Act (AGOA) konnten eine Reihe afrikanischer Staaten ihre Textil- und Bekleidungsexporte in die USA enorm steigern. Die Vorteile derartiger Abkommen wurden gerade von chinesischen und taiwanesischen Firmen wahrgenommen, die sich speziell zu diesem Zweck binnen weniger Jahre in Afrika niederließen.

Beim Auslaufen des MFA im Januar 2005 kam es jedoch bereits zu einem massiven Einbruch der Textilexporte. AGOA verlangt zudem die Nutzung lokaler oder in den USA hergestellter Vorprodukte und gewährt auf diese Regelung nur noch bis zum September 2007 eine Ausnahme, wonach Vorprodukte aus Drittländern, zum Beispiel Garne und Stoffe aus China, eingesetzt werden können. Die Verlängerung dieser Sonderregelung wird für die exportorientierten afrikanischen Textilunternehmen überlebenswichtig werden, ebenso wie eine Überarbeitung der „Everything but Arms“-Initiative der Europäischen Union (EU), die mit einer noch anspruchsvolleren Ursprungsregelung für afrikanische Textilunternehmen zurzeit fast wertlos ist. Was in der ungünstigsten Konstellation passieren kann, ist das gleichzeitige Wegbrechen der Exporte in den Norden und des heimischen Absatzes in Afrika.

Das botswanische Textilunternehmen Caratex, zu 70 Prozent in taiwanesischer Hand, illustriert die Fragilität dieser Wertschöpfungskette. Caratex hatte es erfolgreich verstanden, die durch AGOA gewährte zollfreie Einfuhr von Textilien in die Vereinigten Staaten zu nutzen und seinen Umsatz von 36 Millionen botswanischen Pula im Jahr 2002 auf 169 Millionen im Jahr 2003 und 283 Millionen im Jahr 2004 zu steigern. Der Betrieb expandierte auf sechs Filialen und erhöhte die Zahl seiner Angestellten von 500 auf 5 000 Arbeiter, was bei einer momentanen Arbeitslosenquote von 21 Prozent in Botswana einen beachtenswerten Beitrag zur Armutsverringerung ausmacht. Das Unternehmen erhielt zweimal den Golden Arrow Award des Professional Management Review, geriet jedoch 2005 wegen Etikettenschwindels in die Schlagzeilen. Die Angestellten hatten ihren Betrieb beim Zoll angezeigt und ausgesagt, Caratex würde selbst kaum mehr Bekleidung herstellen, sondern Billigimporte aus China mit dem Label „Made in Botswana“ versehen und zollfrei unter AGOA in die USA ausführen. Tatsächlich fanden sich in den Betrieben zahlreiche Textilien chinesischer Herkunft. Der Geschäftsführer gab zu verstehen, es

handele sich lediglich um überschüssige Ware für den südafrikanischen Markt.

### *Ausnutzen von entwicklungspolitischen Privilegien*

Ein anderes Beispiel für die Effekte des chinesischen Wirkens im Textilsektor bietet Lesotho. Zunächst eröffneten rund drei Dutzend taiwanesischer und festlandchinesischer Fabriken, doch unter dem Druck des Exportrückgangs nach Ende des MFA wurden Tausende Arbeitsplätze wieder abgebaut, und als Reaktion auf Lohndumping gingen 20 000 in der Factory Worker's Union (Fawu) organisierte Arbeiter auf die Straße. Das Ergebnis glich dem des Bergarbeiterprotests in Sambia: zwei Tote und zahlreiche Verletzte, nachdem die Polizei den Aufmarsch mit Schüssen in die Menge beendet hatte. Parallel drohte in Südafrika die lokale, noch an den geschützten Raum aus Apartheid-Zeiten gewöhnte Textilindustrie, unter den China-Importen in die Knie zu gehen. Der Verlust von Arbeitsplätzen in der südafrikanischen Textilproduktion wird auf circa 75 000 beziffert. Nach massiven Protesten von Unternehmern, Gewerkschaften und Medien hat China 2006 freiwilligen Importquoten nach Südafrika zugestimmt. Vergleichbar sieht die Situation in anderen Ländern auf dem afrikanischen Kontinent aus: In Kenia waren acht Textilfabriken gezwungen, die Produktion einzustellen, in Swasiland vier und in Lesotho sechs. Selbst Mulungushi Textile Mills, die größte Textilfabrik Sambias, die ironischerweise drei Jahrzehnte zuvor von Chinesen gebaut und bislang unter deren Management geführt wurde, musste im Januar dieses Jahres schließen. Die Arbeiter von Mulungushi Textiles protestierten vor der chinesischen Botschaft in Lusaka.

Ähnlich widersprüchlich steht es um die Baubranche. Bis zu ein Drittel aller öffentlichen Projektausschreibungen gehen an chinesische Firmen, da afrikanische Regierungen vor allem die schnelle und preiswerte Arbeit im Vergleich zu den einheimischen oder westlichen Baufirmen schätzen. Solche Leistungen werden allerdings ausschließlich mit chinesischen Arbeitskräften und importierten Materialien erreicht, praktisch ohne Unteraufträge an lokale Unternehmen. Der exklusive Einsatz chinesischer Arbeiter – allein im algerischen Wohnungsbau 10 000 bis 20 000 Personen – ist ein eher klassisches Verfahren, das man schon von der Tansania-Sambia-Bahn kennt.

Die temporären Vertragsarbeiter von Bau- oder Entwicklungsprojekten, nach neuen chinesischen Angaben circa 80 000, waren nur die Vorhut eines neuen, breiten Stroms chinesischer Einwanderer auf dem afrikanischen Kontinent. Begrenzte Immigration gab es schon in der Vergangenheit, zum Beispiel Ende des 19. Jahrhunderts auf Veranlassung der damaligen britischen Verwaltung in die Goldminen von Transvaal/Südafrika. Mittlerweile handelt es sich um eine der größten Wanderungsbewegungen nach Afrika seit dem Ende der Kolonialzeit. Dabei bleiben die Chinesen vor Ort eher unter sich. Im Gegensatz zu indischen Zuwanderern, die sich vor allem in Ost- und Südafrika angesiedelt und fast ausnahmslos die Nationalität ihres Aufnahmelandes angenommen haben, bleiben besonders die chinesischen Unternehmer oft Ausländer. Inder und Chinesen vertrauen beide auf wirtschaftliche Netzwerke im Sinne ethnisch definierter Zulieferer- und Kundenbeziehungen, integrieren sich jedoch ganz unterschiedlich in die jeweiligen Nationalökonomien.

#### *Schwer messbare Wachstums- und Wohlfahrtswirkung*

China hat ohne Zweifel zum Wachstumsschub in Afrika beigetragen, der sich seit Mitte der 90er Jahre abzeichnen begann und jetzt im vierten aufeinanderfolgenden Jahr zu realem Wachstum von mehr als fünf Prozent geführt hat. Das kommt zunächst daher, dass der energie- und materialintensive Wachstumstyp Chinas die Weltmarktpreise für Öl und Industrierohstoffe nach oben getrieben hat. Konkreter sind die Gesamtergebnisse des Export- und Import-Wachstums, der breiten Investitionen, der Immigration und der Wettbewerbsverschärfung empirisch allerdings noch nicht erfasst worden. Keine der einschlägigen Studien, die etwa von OECD oder Weltbank zur China-Afrika-Thematik vorgelegt worden sind, bildet die aggregierte Wohlfahrtswirkung aus Produzenten- und Konsumenten-Gewinnen oder -Verlusten ab, zumal hier nicht nur die komparativ-statische, sondern auch die dynamische Wirkung im Zeitablauf interessieren muss. Dies wird ein großes Thema für wirtschaftswissenschaftliche Begleitforschung bleiben, umso mehr, als noch weitere Variablen in die Gleichung eingehen, etwa die chinesische Entwicklungshilfe und die mögliche wirtschaftspolitische Reaktion in Afrika.

#### *Die chinesische Entwicklungshilfe*

Abgesehen vom rein wirtschaftlichen Engagement bemüht sich die Volksrepublik um regionale afrikanische Initiativen wie die Afrikanische Union und die New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Sie verfolgt dabei ein ganz anderes Konzept als die EU. Während die EU ihre Prinzipien der guten Regierungsführung und die Achtung der Menschenrechte betont, hebt die chinesische Seite die friedliche Koexistenz und Nicht-einmischung in die internen Angelegenheiten anderer Länder hervor.

Trotz ihrer Zustimmung zu den Millennium Development Goals (MDG) und der Unterzeichnung der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist die chinesische Regierung zurückhaltend, was eine tiefer gehende Abstimmung ihrer afrikanischen Entwicklungsprojekte mit der westlichen Staatengemeinschaft angeht. Dabei können die Chinesen in der Entwicklungszusammenarbeit stärker noch als im unternehmerischen Engagement auf eine lange Tradition zurückblicken: Seit 1956 förderten sie – nach offiziellen Angaben – in 49 afrikanischen Staaten rund 700 Projekte, die eine große Anzahl von Bereichen, wie Landwirtschaft, Nahrungsmittelverarbeitung, Vieh- und Fischzucht, den Energie- und Transportsektor, Wasserkraft, Bildung etc., abdecken.

Die chinesische Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich heute im Wesentlichen auf vier große Felder: die Infrastruktur, das Gesundheits- und Bildungswesen sowie den Agrarsektor. So sind circa 15 000 chinesische Ärzte in über 47 Ländern und in den Militäreinheiten der UN-Friedenstruppen tätig, zusätzlich werden medizinische Ausstattungen für Krankenhäuser in Afrika gestellt und die Kooperation zwischen chinesischen Provinzen und afrikanischen Ländern durch Personal- und Informationsaustausch gefördert. Jährlich erhalten rund 15 000 afrikanische Studenten Stipendien für einen Aufenthalt in China, und 23 afrikanische Universitäten besitzen ein Partnerschaftsabkommen mit chinesischen Bildungseinrichtungen.

Im Agrarsektor wird die Entwicklungszusammenarbeit als besonders vorteilhaft für die afrikanischen Staaten dargestellt, da China beim Einsatz moderner Agrartechnologien für die Bewässerung und den Reisanbau relativ erfolgreich ist. Projekte dieser Art dienen Beijing als Vorzeigebispiele für seine gute Kooperation mit afrikanischen Regierungen und den Erfolg des chinesischen Wirkens



auf dem Kontinent. Ebenso populär sind der Schuldenerlass von rund 1,3 Milliarden US-Dollar für die 31 ärmsten afrikanischen Länder und die konditionsfreie Kreditvergabe ähnlich hoher Beträge. 2005 konnten mit 800 Millionen US-Dollar insgesamt 55 Projekte in 22 Ländern des afrikanischen Kontinents finanziert werden.

Das alles sind eindrucksvolle Zahlen. Allerdings hat China über seine Entwicklungshilfe noch nie nach den international vereinbarten OECD-DAC-Kriterien berichtet. Vieles – Zahlen, Fristen, Abwicklungsformen – bleibt daher unklar, und Evaluierungen der langfristigen Wirkungen sind gänzlich unbekannt.

### *Entwicklungsschwerpunkte in Angola, Sudan und Zimbabwe*

Außerdem erhielten die besonders ressourcenreichen Staaten Angola, Nigeria, Mosambik, Zimbabwe und Sudan allein 80 Prozent der Kredite der Export-Import Bank of China (EXIM), also genau die Länder, die schon von Öl- und Erz-Ausfuhren nach China profitieren. Insbesondere auf die Kooperation mit Angola, Sudan und Zimbabwe zielt die westliche Kritik an Chinas Engagement in Afrika. Es besteht zunächst kein Zweifel daran, dass China bislang keine konstruktive Rolle in den Bemühungen um eine gute Regierungsführung, den Respekt der Menschenrechte und die Transparenz der Ressourcenströme gespielt hat. Schaut man sich aber auch die westliche Politik näher an, sind Differenzierungen in der Betrachtung angebracht:

■ In Angola war die bisherige Strategie des Westens, die Plünderung der Reichtümer des Landes durch eine kleine Oligarchie zu verhindern, nicht sehr erfolgreich. Nachdem die angolansische Regierung die Forderung des Internationalen Währungsfonds (IWF) nach Offenlegung der Finanzressourcen abgelehnt und auf dessen Kredite verzichtet hatte, traten die Chinesen ohne Auflagen an die Stelle der ursprünglichen Geldgeber. Den Chinesen kann man vorwerfen, nichts Aktives zur Lösung beizutragen. Aber das westliche Vorgehen, französische und amerikanische Ölkonzerne ungehindert agieren zu lassen und für die politisch heiklen Fragen den IWF vorzuschicken, war auch nicht zielführend.

■ In Zimbabwe wurden während des Besuchs von Chinas Spitzenpolitiker *Wu Bangguo* sechs Verträge über wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit abgeschlossen, die Zimbabwe vor allem Mili-

tär- und Kommunikationstechnik bieten. Darunter sind einige Militärjets, aber auch Radiotechnologie, die unabhängige Stationen der Opposition am Senden hindern soll. Ganz offensichtlich kann sich Präsident *Mugabe* mit Hilfe der Chinesen leichter im Amt halten, obwohl ihn westliche Geber seit Jahren boykottieren und die Wirtschaft Zimbabwes mit einer Inflationsrate von 1 600 Prozent dem Zusammenbruch nahe ist. Doch näher betrachtet hatte der Westen auch in diesem Fall keine Erfolg versprechende Strategie. Die amerikanische Unterstaatssekretärin für Afrika, *Jendayi Fraser*, musste sich 2006 für ihre resignative Äußerung verteidigen, sie suche angesichts der Spaltung von SADC (Südafrikanische Entwicklungs-/Wirtschafts-Gemeinschaft) und zimbabwischer Opposition noch nach einer „Coalition of the willing“. Dieses Problem haben die Chinesen nicht geschaffen, sondern nur verschärft.

■ Anders sieht es im Sudan aus: 2003 verkauften europäische und kanadische Konzerne unter dem Druck von Menschenrechtsorganisationen ihre Anteile am Energiesektor, die sogleich von chinesischen Staatskonzernen zum Ausbau ihrer Position erworben wurden. Den Chinesen geht es im Sudan vor allem um die reichen Ölvorkommen, wie beispielsweise auch der Bau einer 1 600 km langen Pipeline beweist. Aus diesem Grund unterstützt Beijing die Regierung in Khartum und hält sich in den Auseinandersetzungen über Darfur zurück. Im UN-Sicherheitsrat stimmte China gegen verstärkte Sanktionen und die Entsendung einer Schutztruppe und unterzeichnete parallel dazu diverse Partnerschaftsabkommen in Millionenhöhe mit dem sudanesischen Präsidenten *al-Bashir*. Freilich konnten sich die Chinesen gegenüber den internationalen Protesten nicht ganz taub zeigen. Deshalb unterstützte China trotz seiner Nichteinmischungs politik die Friedensmission im Südsudan und hinderte den UN-Sicherheitsrat nicht daran, den Internationalen Gerichtshof wegen grober Verstöße gegen die Menschenrechte in Darfur einzuschalten. Frieden in diesem Land wäre auch im Interesse der Volksrepublik, da der größte Teil der ergiebigsten Ölfelder in den zwischen dem Norden und Süden historisch umstrittenen Gebieten liegt.

### *Chinas überraschend guter Ruf in der öffentlichen Meinung*

In der afrikanischen Öffentlichkeit dominiert mit Blick auf China nicht die negative Wahrnehmung. Vielmehr lässt sich ein Gefühl von Befreiung ausmachen, eine Befreiung von westlichen Diktaten,

vom „westlichen Joch“ aufgezwungener Entwicklungsbedingungen. Dies sollte angesichts der Verbreitung in ganz unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und trotz des überzogen euphorischen Charakters nicht als vorübergehende Stimmung abgetan werden. Auch afrikanische Politiker, Wissenschaftler und Journalisten teilen diese Meinung. Das hat zum einen historische Wurzeln: China zählt nicht zu den ehemaligen Kolonialmächten wie Frankreich und Großbritannien. Die Volksrepublik zeigte sich solidarisch mit zahlreichen Kolonien, die sich im Befreiungskampf gegen die Kolonialmächte befanden. Nach der Unabhängigkeit bemühten sich die Chinesen rasch um diplomatische Beziehungen und die Gunst afrikanischer Staaten mit groß angelegten Bauprojekten, die noch immer als Symbole der guten Zusammenarbeit auf dem Kontinent hervorragen.

Zum anderen gibt es psychologische Gründe. Die Süd-Süd-Kooperation mit einem Entwicklungsland, das sich innerhalb von drei Dekaden zu einer der führenden Wirtschaftsmächte wandelte, lässt auch afrikanische Meinungsführer auf einen Aufschwung in ihren eigenen Staaten hoffen, zumal der Wachstumsbeitrag Chinas alles andere als fiktiv ist. Das bringt die westliche Gebergemeinschaft in gewisse Bedrängnis.

Die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Länder mit Afrika hat in den letzten acht Jahren wohl ihre bisher größte Reform durchlaufen – mit dem Übergang von reiner Projekthilfe zu mehr abgestimmter Programm- und Budgethilfe, mit Zielorientierung auf die Millennium Development Goals. Das Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe galt schon länger; nun wird auch in der Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit die nationale Ownership der Partner und die Anpassung an deren Strategien und Systeme zum Leitmotiv. Auch wenn China die sogenannte Paris-Erklärung über die Grundsätze der „neuen“ Entwicklungszusammenarbeit unterschrieben hat, widerspricht sein tatsächliches Wirken auf dem afrikanischen Kontinent diesen Prinzipien: Es engagiert sich überwiegend mit unabgestimmten Einzelprojekten, es wirkt mit massiver Entsendung von eigenem Personal, Kredite werden mit Lieferbindungen verknüpft, und es fördert einen hohen Anteil von baulichen Prestigeprojekten.

So gesehen ist die in Afrika gelegentlich lautstarke Kritik an der westlichen Entwicklungshilfe nicht gerechtfertigt. Sie ist aber auch aus vielen anderen

Gründen ungerecht: Ohne diese Hilfe wären einige Krankheiten in Afrika nicht ausgerottet, gäbe es keine Perspektive auf Eindämmung von HIV/Aids, stände es um die Sozialsysteme viel schlechter etc. Generell werden die afrikanischen Regierungen erst langsam auf die Zweischneidigkeit des chinesischen Vordringens auf dem afrikanischen Kontinent aufmerksam. Das gilt für die Entwicklungswie für die wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Die wenigsten Regierungen haben eine klare Konzeption, was ihre Kooperation mit Beijing anbelangt. Eine zielgerichtete wirtschaftspolitische Debatte dazu hat bislang nur Südafrika geführt. In einem öffentlichen Gespräch mit Studenten in Kapstadt zum Thema „China, Afrikas neuer Freund“ ließ Präsident *Thabo Mbeki* deutlich werden, dass angesichts der übermächtigen Wirtschaftskraft Chinas die Gefahr für Afrika groß sei, zu dessen Kolonie zu werden. Bislang diene Afrika den Chinesen vor allem als Rohstofflieferant von Erdöl, Metallen und Kaffee, was den Kontinent zu weiterer Unterentwicklung verdamme und koloniale Abhängigkeiten wiederhole. Mit solchen erst allmählich aufkommenden Einsichten an der Spitze afrikanischer Staaten korrespondiert die Ausbreitung eines Gefühls der Ablehnung von unten, das heißt vor allem in der städtischen Arbeiterschaft.

### *Wachsende Kritik in breiten Bevölkerungsschichten*

„Growing resentment“ war der wahrscheinlich am meisten gebrauchte Ausdruck in der Medienberichterstattung der vergangenen Monate. Kritisiert wurde in der afrikanischen Bevölkerung dabei fast alles: die Importschwemme chinesischer Produkte bei zugleich mangelhafter Produktqualität, die Beschäftigung chinesischer Arbeiter in den Bauprojekten, die Unterstützung diktatorischer Regime etc. Natürlich richtet sich dieser Protest ebenso an die eigenen afrikanischen Regierungen, die solche Erscheinungen offensichtlich widerspruchslos hinnehmen oder sich bei Eskalationen wie in Sambia gegen die eigenen Leute wenden. Kaum zu überraschen vermochte dann die China-kritische Agenda des dortigen Oppositionskandidaten zur Präsidentschaftswahl. Die Wahrnehmung der Chinesen in Afrika erscheint von unten mittlerweile vielfach negativer als die Wahrnehmung von oben. ■

# China und Indien: Zwei Entwicklungswege und ihre Synergieeffekte

*Prof. Dr. Wolfgang Klenner  
Fakultät für Ostasienwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum*

Man erwartet, dass Indien in absehbarer Zeit zu einer maßgeblichen Wirtschaftskraft heranwachsen und ähnlich wie China eine wichtige weltwirtschaftliche Rolle einnehmen wird. Bei derartigen Prognosen müssen jedoch Interdependenzen berücksichtigt werden, die in Entwicklungsprozessen eine bedeutende Rolle spielen. Besonders interessante Erkenntnisse ergeben sich bei einer Gesamtbetrachtung des Wirtschaftsraumes Süd- und Ostasien.

Einige der grundlegenden Wirtschaftsdaten Indiens sind keineswegs beeindruckend: Obwohl sich Indiens Bevölkerung auf 18 Prozent der Weltbevölkerung beläuft, erwirtschaftet das Land nur zwei Prozent des Weltbruttoinlandsproduktes und trägt nur mit 1,3 Prozent zu den Weltexporten bei. Das Pro-Kopf-Einkommen beläuft sich auf lediglich 730 US-Dollar; das ist etwa die Hälfte des Pro-Kopf-Einkommens in China. Rund ein Drittel der Bevölkerung verdient nicht einmal einen US-Dollar pro Tag; mehr als ein Drittel der Inder sind Analphabeten. Die Transportwege sind kaum entwickelt. Ein Lastwagen – so hört man – benötigt für die 2 000 km lange Strecke zwischen Kalkutta und Bombay acht Tage. Wie kann eine solche Volkswirtschaft für ausländische Investoren interessant sein?

## *Indien aus der Sicht von ausländischen Investoren*

In der Wirtschaft kommt es weniger auf absolute Größen als auf marginale Veränderungen an. Japan und Deutschland etwa, die in absoluten Zahlen zur Weltspitze gehören, galten als wenig attraktiv, solange ihre Wirtschaft nur um circa ein Prozent pro Jahr wuchs. Indiens Volkswirtschaft dagegen wächst seit vier Jahren um jährlich etwa acht Prozent. Dies weckt zu Recht große Erwartungen:

■ Hohe Wachstumsraten des Sozialproduktes bedeuten, dass in den besonders dynamischen Wachstumsbranchen überdurchschnittliche Gewinne erzielbar sind. In Zukunft werden mit höherer Kaufkraft ausgestattete Inder wesentlich mehr Motorräder, Kühlschränke, Fernseher, Pkws und sonstige langlebige Konsumgüter nachfragen, als gegenwärtig hergestellt werden.

■ Hohe Wachstumsraten brauchen keineswegs ein kurzfristiges Phänomen zu sein. In vielen Ländern – Japan, Südkorea, Taiwan, Singapur und Malaysia sowie inzwischen China – wurden mit richtigen ordnungs- und prozesspolitischen Entscheidungen Wachstumsraten von bis zu zehn Prozent über Jahrzehnte hinweg verwirklicht.

■ Viele international agierende Unternehmen, die bisher vor allem China fokussierten, mussten erkennen, dass ihr technisches Know-how von chinesischen Firmen ungeniert übernommen wird. Sie sehen deutliche Risiken für ihr Engagement und suchen neue Standorte in Asien. Indien mit seinen anhaltend hohen Wachstumsraten und seiner fast an die chinesische Bevölkerung heranreichenden Einwohnerzahl schneidet bei dieser Suche gut ab. Das liegt auch daran, dass sich der Konflikt mit Pakistan entschärft hat und die innerindischen Unruhen eher als unbedeutend angesehen werden.

## *Indiens eigentümlicher Entwicklungsweg*

In Indien gibt es eine überaus große Zahl qualifizierter Fachleute. Als Indiens Produktionsstruktur der eines weniger entwickelten Landes glich, waren viele hoch qualifizierte Fachleute und Forscher arbeitslos, sofern sie nicht in der Verwaltung, in Staatsbetrieben und in den wenigen privaten Großunternehmen – in der Regel weit unter ihren Fähigkeiten – eingesetzt wurden. Viele wanderten deshalb ins Ausland ab: in die USA, nach Europa, vor allem nach England, und in die arabischen Staaten. In den USA trugen sie nachhaltig zum Hightech-Boom bei. Mehr als 7 000 der Hightech-Firmen in den USA sollen von Personen mit indischem Familienhintergrund gegründet und geführt werden.

Als sich Indien in den neunziger Jahren gegenüber dem Ausland öffnete, kam es nicht zum erwarteten Kapitalzufluss. Ausländische Investoren blickten zunächst auf die billigen ungelerten und halbwegs qualifizierten Arbeiter. Aber nur wenige Unternehmen entschlossen sich zum Aufbau von Industriebetrieben. Maßgeblich waren vor allem zwei Gründe: Erstens fehlten Meister und praktische Techniker, die für Führungspositionen in den neu errichteten Anlagen hätten rekrutiert werden können. Zweitens war Indiens Infrastruktur unzureichend. Es gab keine leistungsfähigen Transportverbindungen und keine zuverlässige Elektrizitätsversorgung, obwohl die Elektrizitätspreise zu den höchsten der Welt gehörten. Seitens der indischen Regierung gab es kaum Signale, dass sie sich in Zukunft für den Ausbau der Infrastruktur einsetzen wollte.

Erst allmählich änderte sich die Situation. Unternehmen aus dem Software-Bereich und aus sonstigen Dienstleistungsbranchen, etwa Banken und Anwaltskanzleien, boten hoch qualifizierten Indern – Technikern und Forschern – Einsatzmöglichkeiten. Zudem hatte die indische Regierung im Rahmen ihrer militärisch-zivilen Forschungsprogramme in einigen Städten Forschungsinstitutionen errichtet und sie mit hoch qualifizierten Fachleuten besetzt. An einigen Institutionen hatten sich Unternehmer indischer Abstammung aus Silicon Valley beteiligt. Sie hatten Kapital zur Verfügung gestellt und die Ausstattung lokaler Bildungsinstitutionen mit Lehrpersonal unterstützt. So bildeten sich Hightech-Bereiche heraus, in denen ausländische Investoren Unternehmen errichteten und die im indischen Bildungssystem ausgebildeten Fachleute einstellten.

Firmen wie SAP, Infineon, Intel, Sanyo, Microsoft, Cisco, Motorola, Texas Instruments haben inzwischen in zahlreichen Regionen umfangreiche Investitionen getätigt. Hightech-Firmen beschäftigen circa eine Million indischer Fachleute, die sich schon lange nicht mehr lediglich mit der Konzipierung von Software-Programmen, sondern auch mit komplexen Forschungs- und Entwicklungsaufgaben befassen. Die Erzeugnisse werden zu einem großen Teil exportiert; die Ausfuhren beliefen sich im Jahr 2005 auf circa 17 Milliarden US-Dollar. Sie werden in den nächsten fünf Jahren schätzungsweise auf circa 60 Milliarden US-Dollar steigen, sofern es – und das ist eine für Indien bisher ungewöhnliche Einschränkung – Indiens Bildungsinstitutionen gelingt, den rasant wachsenden Bedarf an hoch qualifizierten Fachleuten und Forschern zu decken. Indiens Fachleute und For-

scher, noch vor kurzer Zeit weltweit auf der Suche nach geeigneten Arbeitsplätzen, sind inzwischen in Indien zum knappen, das Wachstum der Hightech-Branchen limitierenden Produktionsfaktor geworden.

Das Ergebnis ist, dass Indiens industrielle Produktionskapazitäten nur gering, die Branchen des Dienstleistungssektors indessen – für ein Entwicklungsland ganz ungewöhnlich – hoch entwickelt sind. Indiens Entwicklung weicht also erheblich von den in anderen Ländern üblichen Entwicklungspfaden ab. Nicht der Ausbau des Industrie-sektors stand im Mittelpunkt der Entwicklungs-bemühungen. Ausländer investierten auch kaum in arbeitsintensive Produktionsbranchen, zum Beispiel in den Textilsektor. Stattdessen entfalteten sich hochkomplexe Segmente des Dienstleistungs-sektors, die bald auch für ausländische Hightech-Unternehmen attraktiv wurden. Ihre Wachstumsraten übertreffen inzwischen die Wachstumsraten aller sonstigen Branchen.

### *Inden helfen, China in der Informations-technologie voranzubringen*

In China verlief die Entwicklung anders. In den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts, als China mit der Sowjetunion und anderen sozialistischen Staaten auch bildungspolitisch kooperierte, wurden zahlreiche einfache Arbeiter und Facharbeiter ausgebildet und in den neu errichteten Industrieanlagen beschäftigt. Dieses Segment wurde zu Beginn der 60er Jahre, nachdem sich die Beziehungen zur Sowjetunion verschlechtert hatten, durch eigene Bildungsanstrengungen gestärkt. Danach wurde die Ausbildung von Fachleuten unterbrochen. Mehr als ein Jahrzehnt lang, während der „Kulturrevolution“, wurden so gut wie keine sogenannten Intellektuellen mehr ausgebildet. Höhere Bildungsstätten und sogar Schulen wurden geschlossen.

Stattdessen wurde der bildungspolitische Schwerpunkt auf Praxisnähe gelegt. Arbeitskräfte sollten lernen, einfache technologische Lösungen im gesamten Land zu verbreiten und selbständig weiterzuentwickeln. Im Rahmen dieser Politik stieg zwar die Alphabetenquote an, auch wurde das untere Segment der gering Qualifizierten ausgeweitet und zur Durchführung einfacher Innovationen und Imitationen in die Lage versetzt. Das für ein Land von der Größe und mit dem Entwicklungsehrgeiz Chinas viel zu kleine Segment der hoch Qualifizierten wurde indessen nicht und das mitt-

lere Bildungssegment, also Meister und praktische Ingenieure, kaum gestärkt.

Als sich China Ende der 70er Jahre gegenüber dem Ausland öffnete, waren für ausländische Unternehmer zunächst nur Chinas billige, weniger qualifizierte Arbeitskräfte interessant. Ein geradezu typisches Beispiel für die ersten ausländischen Engagements waren die in den sogenannten Sonderwirtschaftszonen aufgestellten Vorrichtungen mit einfachen Fließbändern, an denen Plastikteile zu Weihnachtsmännern und Puppen zusammengesraubt wurden. Dank gewaltiger Anstrengungen im Bildungssektor und der zunächst auf den Küstenbereich konzentrierten Maßnahmen zum Aufbau einer modernen Infrastruktur war China bald in der Lage, ausländischen Investoren auch in technologisch anspruchsvolleren Bereichen des Industriesektors attraktive Investitionsmöglichkeiten zu bieten. Eingestellt wurden unter anderem Absolventen höherer Bildungsinstitutionen und erfahrene Facharbeiter aus Staatsbetrieben, die höhere Einkommen suchten.

Das Bildungssegment der hoch Qualifizierten ist in China immer noch wenig entwickelt. China greift daher auf ausländische, sogar auf indische Fachleute zurück, um bestimmte Vorhaben mit hohen Qualifikationsanforderungen durchzuführen. Bemerkenswert ist, dass China indische Fachleute nicht ins Land holt, um Engpässe zu überbrücken – wie es Deutschland im Software-Bereich versuchte. Stattdessen wurden indische Unternehmen beauftragt, in China Software-Spezialisten auszubilden. Bisher absolvierten bereits 25 000 Fachleute von indischen Spezialisten geführte Ausbildungsstätten.<sup>1</sup> China gelingt es so, technologisch auch auf dem Gebiet voranzukommen, in dem es bisher im Vergleich mit Indien rückständig war.

### *Indiens Vorzüge im Vergleich mit China*

Indien hat in den letzten zwei Jahrzehnten Investitionen im Umfang von kaum mehr als einem Viertel des Volkseinkommens getätigt und eine durchschnittliche Wachstumsrate des Sozialprodukts von circa sechs Prozent erreicht. In China lag die Wachstumsrate im gleichen Zeitraum bei zehn Prozent. China ist wesentlich besser in der

Lage, sowohl inländische als auch ausländische Ersparnisse für seinen wirtschaftlichen Aufbau zu mobilisieren. Setzt man aber Wachstumsraten und Investitionen beider Länder miteinander in Beziehung und ermittelt die marginale Kapitalproduktivität, befindet sich Indien in der besseren Position. Es kann den Faktor Kapital besser einsetzen als China.

Chinas Bankensystem ist weniger effizient als das Indiens. So belief sich in China der Anteil der uneinbringbaren Kredite an den Gesamtkrediten noch vor Kurzem auf fast 40 Prozent.<sup>2</sup> Der Grund war, dass Chinas Banken vom Staat veranlasst wurden, zur Durchsetzung politischer und gesellschaftspolitischer Vorhaben Kredite zu gewähren. Für die Volkswirtschaft bedeutete diese Kapitalfehlleitung, dass die Investitionen nur bedingt zu einer adäquaten Erhöhung der Produktion und der Produktivität führten. Steigerungen in größerem Ausmaß wurden häufig nur erzielt, wenn Projekte zusammen mit oder allein von ausländischen Unternehmen durchgeführt wurden. In Indien dagegen beläuft sich der Anteil der uneinbringbaren Kredite an den Gesamtkrediten auf rund fünf Prozent.<sup>3</sup> Dies entspricht international üblichen Quoten. Hinzu kommt, dass Indiens Kapitalmarkt differenziertere und effizientere Finanzierungsinstrumente bietet als Chinas nur rudimentär entwickelter Kapitalmarkt.

Dafür investiert Indien weniger in seine Infrastruktur als China. Da Investitionen für den Bau von Schnellstraßen, Autobahnen, Brücken, Kanälen und Häfen erst längerfristig zu Produktions- und Produktivitätszuwächsen führen, ist Chinas rechnerisch ermittelte Kapitalproduktivität zunächst relativ niedrig. In Indien, wo Investitionsprojekte verwirklicht werden, die rascher in Betrieb genommen werden, fällt sie dagegen relativ hoch aus. Dies ist ein nur auf den ersten Blick erfreuliches Ergebnis. Die Konsequenzen einer solchen Investitionsstruktur sind leicht erkennbar. Viele chinesische Provinzen verfügen über ein funktionsfähiges Schnellstraßensystem: Millionenstädte werden durch vier- bis sechsspurige Autobahnen verbunden, Häfen verfügen über moderne Ausrüstungen, die Produktion wird kaum mehr durch Engpässe in der Elektrizitätsversorgung be-

1 Vgl. Edward Luce/Richard McGregor, A share of spoils: Beijing and New Delhi get mutual benefits from growing trade, in: Financial Times vom 24. Februar 2005, Seite 13.

2 Vgl. Wolfgang Klenner, Chinas Finanz- und Währungspolitik nach der Asienkrise, Stuttgart 2006, Seite 88.

3 Vgl. International Monetary Fund (IMF), India Selected Issues, February 2006, IMF Country Report No. 06/56, Seite 59.

hindert. In Indien dagegen herrscht allorts Verkehrschaos, selbst in den Hightech-Regionen.

Solchen unterschiedlichen Infrastrukturvoraussetzungen tragen die Entscheidungen ausländischer Investoren Rechnung. In China investiert man in Branchen und Sektoren, die auf eine gut funktionierende „konventionelle“ Infrastruktur angewiesen sind. Indiens mangelhafte Infrastruktur ist dagegen immer noch ein großes Hindernis für ausländische Investoren, die im Industriebereich tätig werden wollen. Nur bei Projekten im Hightech-Bereich macht sich dieser Mangel weniger bemerkbar. Offensichtlich reicht es aus, von den traditionellen Stadtbezirken abgegrenzte moderne Areale zu entwickeln und sie mit der Welt über das Internet zu verbinden. Kontakte mit der unmittelbaren Nachbarschaft sind kaum erforderlich.

Aus unternehmerischer Sicht mag der Sprung Indiens vom Agrar- in den Hightech-Sektor problemlos oder sogar wünschenswert sein. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist dies allerdings kein unproblematischer Entwicklungsweg. Indiens hohes, vom Hightech-Sektor getragenes Wirtschaftswachstum war in den 90er Jahren mit einer durchschnittlichen Zunahme der Beschäftigung von nur einem Prozent pro Jahr verbunden. Nahezu 100 Millionen kaum qualifizierter Arbeitskräfte sind arbeitslos. Ihre Zahl wird sich in absehbarer Zukunft erhöhen. Viele Einzelprojekte werden das bewirken, zum Beispiel die Absicht von Reliance, eine landesweite Kette von Supermärkten aufzubauen, die den traditionellen Einzelhandel verdrängen. Für Indiens Arbeitssuchende sind industrielle Produktionskapazitäten und arbeitsintensive Produktionstechnologien unentbehrlich. Sie setzen aber erhebliche Investitionen in die Infrastruktur voraus.

Die erforderlichen Infrastrukturvorhaben lassen sich bei unveränderten Ersparnissen kaum finanzieren. Wichtig wird deshalb sein, dass erstens die Bevölkerung mehr spart, möglichst aus gestiegenen Einkommen. Zweitens muss der Staat, der seit vielen Jahren ein Haushaltsdefizit aufweist, seine Haushaltspolitik ändern, um seine Mittel für Infrastrukturprojekte einsetzen zu können. Auch wird man, so wie es China bereits vor längerer Zeit getan hat, Infrastrukturvorhaben zusammen mit privaten Investoren durchführen müssen.

Zur Vergrößerung der industriellen Produktionskapazitäten werden in größerem Umfang als bisher ausländische Direktinvestitionen in Indiens Industriesektor kanalisiert werden müssen. Sollte es

Indien gelingen, den Anteil ausländischer Direktinvestitionen am Sozialprodukt von bisher einem auf fünf Prozent – dies entspricht dem chinesischen Anteil – anzuheben, würden sich erhebliche Wachstumsimpulse ergeben. Bei der Suche nach Auslandskapital und Absatzmärkten für seine Industrieprodukte wird Indien zunehmend in Konkurrenz mit China treten. Umgekehrt wird China, nicht zuletzt dank indischer Unterstützung bei der Ausbildung von Software-Spezialisten, seinen Wettbewerbsnachteil im Hightech-Bereich mit Indien verringern, so dass auch in diesem Segment eine wachsende Konkurrenz entstehen wird. Gleichzeitig ergeben sich daraus jedoch für beide Seiten lukrative Kooperationsvorhaben.

### *Gefahren einer „Pro-Business-Politik“*

Regionale Einkommens- und Entwicklungsunterschiede verringern sich im Allgemeinen als Folge von Arbeitskräfte- und Kapitalmobilität. In Indien war dies bisher indessen kaum zu beobachten. Im Gegenteil: Die Differenzen nahmen zu, weil die wohlhabenderen Regionen rascher wuchsen als die übrigen und ausländische Investitionen in erster Linie in wohlhabendere Gebiete flossen. So wurde auch die Infrastruktur in ärmeren Regionen noch problematischer. Ein weiterer Grund für die unterschiedliche regionale Entwicklung liegt darin, dass die seit den 80er Jahren konzipierten ordnungspolitischen Reformvorhaben der Zentralregierung in den einzelnen Gliedstaaten mit unterschiedlichem Elan verwirklicht wurden.

Anfang der 80er Jahre beabsichtigte die Zentralregierung Indiens, die Wirtschaft – allerdings zunächst nur in einigen Bereichen – zu liberalisieren. Zu lange schon hatte man zur Kenntnis nehmen müssen, dass das von *Nehru* und seinem damaligen Wirtschaftsminister *Mahalanobis* geprägte sozialistische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden war. Zum Beispiel konnte Indien in den 60er und 70er Jahren nur durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von nicht einmal 3,5 Prozent erzielen, während einzelne ostasiatische Volkswirtschaften, Japan und später Südkorea und Taiwan, Wachstumsraten von bis zu 15 Prozent realisierten.

Auch beobachtete man die erheblichen Wachstumsimpulse, von denen China profitieren konnte, nachdem es Ende der 70er Jahre begonnen hatte, sich verstärkt auf Marktmechanismen zu stützen und seine Wirtschaft gegenüber ausländischen Investoren zu öffnen – obwohl es, anders

als Indien, seine Reformen im Rahmen eines Ordnungssystems begonnen hatte, das nahezu keine Marktelemente aufwies und vom Ausland weitestgehend abgeschottet war. Insofern war der „Reformbedarf“ in Indien aus marktwirtschaftlicher Sicht geringer, und die zu erwartenden Wachstumsimpulse waren leichter zu erzielen als in China.

Bei den in den 80er Jahren ergriffenen Reformschritten handelte es sich um punktuelle Maßnahmen, die in einzelnen Bereichen das „Geschäftsklima“ verbessern sollten. Man bezeichnete sie daher als „Pro-Business Reformen“. Importe bestimmter Ausrüstungen wurden erlaubt, Genehmigungsverfahren für Importe erleichtert und einige Importzölle reduziert. Exporte, die bisher häufig behindert wurden, weil man den Abfluss von Ressourcen ins Ausland verhindern wollte, wurden zugelassen, zum Teil sogar gefördert. Einige der Branchen, in denen private Unternehmungen bisher nicht gestattet waren, wurden für private Investitionen geöffnet. Genehmigungsverfahren für private Firmengründungen wurden vereinfacht und transparenter gestaltet.

Das Ziel war, Indiens Wirtschaft in den 90er Jahren schrittweise in eine offene Marktwirtschaft zu überführen. Weil es darum ging, die Bedingungen generell für marktwirtschaftliche Tätigkeiten zu verbessern, sprach man von „Pro-Market Reformen“. Ihnen gingen Indiens Nationalstolz verletzende Ereignisse voraus: Indien war in eine Zahlungskrise gestürzt, als Anfang der 90er Jahre – unter anderem im Zusammenhang mit dem damaligen Nahostkonflikt – die erheblichen Transferleistungen der in den Golfstaaten arbeitenden Landsleute ausblieben. Nach Brasilien und Mexiko wurde Indien mit Auslandsverpflichtungen in Höhe von 71 Milliarden US-Dollar das drittgrößte Schuldnerland. Indien sah sich gezwungen, beim IWF Kredite zu beantragen, die nur gewährt wurden, nachdem das Land seine Goldreserven verpfändet und sich zur Einhaltung konkreter Reformauflagen verpflichtet hatte.

Die Reformauflagen wurden von der damaligen Regierung, dem Premier *Rao* und seinem Finanzminister *Singh*, zum Anlass genommen, die eigenen Reformvorstellungen mit größerer Energie und Konsequenz durchzusetzen. Das Land wurde gegenüber der Weltwirtschaft weiter geöffnet. Hierzu wurden die Importzölle reduziert, nichttarifäre Hemmnisse verringert sowie in vielen Bereichen ausländische Investitionen erlaubt. Im binnenwirtschaftlichen Bereich wurden die Vor-

schriften für private Firmengründungen gelockert und private Investitionen in bisher dem Staat vorbehaltenen Branchen, wie Stahl, Energie, Erdöl, Straßenverkehr, Fernmeldewesen, Flugverkehr und Bergbau zugelassen. Außerdem wurde begonnen, einige der mehr als 200 großen Staatsbetriebe schrittweise zu privatisieren.

### *Erstarrung von Strukturen*

Regierungen in den reicheren Staaten, die heute zu den Erfolgsregionen gehören, muteten einzelnen Bevölkerungsgruppen zugunsten rascheren Wirtschaftswachstums größere Belastungen zu und führten die Reformpolitik konsequenter durch. In den ärmeren Staaten dagegen setzte man in der Regel weiterhin auf Umverteilung. Ihre Regierungen scheuten Maßnahmen, die zulasten der bisher geförderten Sektoren – den staatlichen Betrieben, den kleineren Handwerksbetrieben und den bäuerlichen Haushalten – hätten gehen können. Sie wandten sich auch energisch gegen die Einrichtung der von den reicheren Staaten geforderten Sonderwirtschaftszonen. In solchen in China eingerichteten Gebieten, die mit Freihandelszonen vergleichbar sind, hatten Ausländer vor allem in arbeitsintensive Technologien investiert; aus rückständigen ländlichen Regionen waren so pulsierende Großstädte geworden. Indiens ärmere Staaten befürchteten, dass die bereits erfolgreichen Regionen davon profitieren und sie selbst noch stärker zurückfallen würden.

In China erfolgte die Abstufung der Reformgeschwindigkeiten in den einzelnen Provinzen dagegen in zentraler Regie. Die Zentralregierung entschied, welche Regionen Marktmechanismen einführen und sich dem Ausland gegenüber öffnen durften. Die Entscheidungen wurden von den betroffenen Regionen rasch umgesetzt; in denjenigen Provinzen, denen die wirtschaftliche Liberalisierung untersagt war, wurde über Benachteiligungen geklagt. Innerhalb der zentralistischen politischen Strukturen Chinas wird außerdem wirtschaftlichen Interessengruppen kein Spielraum gewährt. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die in Indien anzufindende Beurteilung der Bedingungen, zu denen China der WTO beiträt. China hatte damals Zugeständnisse gemacht, die seine Bauern, das heißt: ungefähr die Hälfte der Bevölkerung, erheblich belasteten. Ein „demokratisches“ Land, so die Auffassung, hätte solche Bedingungen nicht akzeptieren und durchsetzen können.

### *Auswirkungen von Privilegierungen und Regulierungen*

Die durch die Reformen freigesetzten Wirtschaftskräfte trugen dazu bei, dass sich die durchschnittliche Wachstumsrate des Sozialproduktes um knapp drei Prozentpunkte erhöhte. Sie stieg von zuvor circa drei auf 5,6 Prozent in den 80er Jahren und auf 5,8 Prozent in den 90er Jahren. Wachstumsprognosen liegen in einem Korridor zwischen sechs und zehn Prozent. Welcher Wert erreicht wird, hängt davon ab, inwieweit die geplanten Reformen auch in den bisher wenig reformwilligen Staaten erfolgreich durchgesetzt werden.

Das Wachstum großer Betriebe und die Modernisierung kleiner Betriebe soll gefördert und privaten Unternehmen der Zugang zum indischen Markt weiter erleichtert werden. Nach derzeitigen Vorschriften benötigen Betriebe mit einer Belegschaft von über 100 Mitarbeitern eine staatliche Genehmigung, wenn sie Arbeitskräfte entlassen wollen, die ihnen nur selten erteilt wird. Viele mittlere Betriebe achten daher darauf, in keinem Fall mehr als 100 Arbeitskräfte zu beschäftigen. Zudem sind bestimmte Branchen, etwa die Textilindustrie, immer noch kleinen, arbeitsintensiven Betrieben vorbehalten. Eine Folge dieser Vorschrift war, dass indische Unternehmer nach der Abschaffung des Textilfaserabkommens anders als ihre chinesischen Konkurrenten ihre Produktionsanlagen nicht modernisieren und ausweiten durften und sich daher nur begrenzt neue Märkte erschließen konnten. Schließlich werden zumindest in einzelnen Regionen immer noch staatliche Betriebe gegenüber privaten Unternehmen und private gegenüber ausländischen Firmen bevorzugt.

Änderungen in der Haushaltspolitik werden schwieriger durchzusetzen sein. Indiens jährliches Haushaltsdefizit beläuft sich auf knapp zehn Prozent des Sozialproduktes. Eine Sanierung des Haushalts, verbunden mit einer Umstrukturierung der

Ausgaben, wird daher für erforderlich angesehen. Eine der Folgen würde sein, dass Indien, das 70 Prozent seines Rohölbedarfs importiert, die inländischen Preise für Erdölprodukte nicht mehr durch Subventionen von den Weltmarktpreisen abkapseln kann. In Erwägung wird außerdem gezogen, Indiens Währung, die für Handelsgeschäfte bereits voll konvertierbar ist, schrittweise weiter zu liberalisieren, um die Vorteile freier internationaler Kapitalströme nutzen zu können. Allerdings muss Indien, das wohl nicht zuletzt gerade wegen der fehlenden Währungskonvertibilität die Asienkrise weitgehend unbeschadet überstand,<sup>4</sup> sein Finanzsystem zuvor den Anforderungen einer offenen Wirtschaft anpassen.

### *China und Indien im Jahr 2025 an der Weltspitze*

Alles in allem befindet sich Indien im Vergleich mit China in Bezug auf wichtige Entwicklungsindikatoren um zehn bis fünfzehn Jahre im Rückstand, obwohl sich China zu Beginn seiner Reformen auf einem wesentlich niedrigeren „marktwirtschaftlichen Niveau“ befand. Indien mit seinem pluralistischen, eine gesellschaftliche Vielfalt tolerierenden System gelang es nicht so gut wie Chinas zentralisierter und autoritärer Führung, Ressourcen zu mobilisieren und vorgesehene Maßnahmen konsequent und landesweit durchzusetzen.

Unabhängig davon werden Indien von den meisten Beobachtern gute Wachstumschancen eingeräumt. Es wird für möglich gehalten, dass Indien im Jahr 2025, wenn China mit seinem auf der Basis von Kaufkraftparitäten ermittelten Volkseinkommen erwartungsgemäß an erster Stelle in der Welt steht, vor den USA den dritten Platz einnimmt. Dies könnte das Ende der 500 Jahre anhaltenden Dominanz des „Westens“ signalisieren – die Erben großer Zivilisationen, China und Indien, würden wieder in die Spitzengruppe rücken. ■

4 Vgl. Stanley Fischer, *Breaking Out of the Third World: India's Economic Imperative*, International Monetary Fund, 22. Januar 2002.



# Neue Sozialisten in Lateinamerika

Prof. Dr. Hartmut Sangmeister

Leiter der Arbeitsgruppe Entwicklungspolitik, Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Lateinamerika befindet sich nach dem Linksruck bei den zahlreichen Wahlen der vergangenen Monate auf dem Weg hin zu einem „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“. Getragen wird diese Entwicklung von charismatischen Führern – allen voran der venezolanische Staatschef *Hugo Chávez* –, die mit umfangreichen Erdöleinnahmen und populistischen Parolen die Ängste und Sorgen der Bevölkerung in Wahlsiege umzumünzen wussten.

## *Lateinamerika nach dem Wahljahr 2006: Vorwärts in die Vergangenheit?*

Zwischen Dezember 2005 und Ende 2006 wurden in Lateinamerika elf Präsidenten und zwölf Parlamente gewählt. Die Ergebnisse dieses Wahlmarathons haben Beobachter von einem „Linksruck“ sprechen lassen, der die politische Landschaft der Region erheblich verändert.<sup>1</sup> Mehrheitlich haben sich Kandidaten um das höchste Staatsamt durchgesetzt, die unmissverständlich einen wirtschafts- und sozialpolitischen Richtungswechsel anstreben oder weiter vertiefen wollen.

■ In Bolivien trat im Januar 2006 *Evo Morales* sein Amt als Präsident an. Er ist der erste Staatschef indigenen Ursprungs in der Geschichte des südamerikanischen Landes. Als Vorsitzender der „Bewegung zum Sozialismus“ (Movimiento al Socialismo) und Führer der Gewerkschaft der Koka-Anbauer hatte *Morales* in den Jahren zuvor mit einer Doppelstrategie von parlamentarischer und außerparlamentarischer Blockadepolitik das Land an den Rand der Unregierbarkeit getrieben. Bereits wenige Wochen nach seinem Amtsantritt stellte er die in Bolivien tätigen multinationalen Gas- und Ölkonzerne unter staatliche Kontrolle und kündigte die Enteignung brachliegender Ländereien an. Daneben bereitete er eine Volksabstimmung über eine verfassungsgebende Versammlung vor, die „das Ende des internen Kolonialismus und die Neugründung Boliviens“ bringen soll. Im Oktober 2006 ging *Morales* mit seinem Plan an die Öffentlichkeit, den Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts privatisierten bolivianischen Bergbau zu renationalisieren und damit Bodenschätze wie

Zinn, Silber und Gold unter „die soziale Kontrolle des Volkes“ zu bringen.

■ In Chile übernahm im März 2006 die Sozialistin *Michelle Bachelet* als erste Frau das höchste Staatsamt. In ihrem Wahlkampf hatte sie die Bekämpfung sozialer Ungleichheiten in den Vordergrund gestellt; in ihre Regierungsmannschaft berief sie allerdings zahlreiche Politiker und Technokraten, die einem neoliberalen Wirtschaftsmodell anhängen, so dass sie mehr für einen symbolischen als einen realen Egalitarismus steht.<sup>2</sup>

■ In Peru stimmten im Juni 2006 bei der Stichwahl für das Präsidentenamt fast 50 Prozent der Wähler für den Ex-Militär *Ollanta Humala Tasso* und dessen linksnationalistische Ideen. Damit unterlag er nur knapp dem siegreichen *Alan García*. Dieser hatte seine erste Präsidentschaft von 1985 bis 1990 unter Protesten und Tumulten beendet, da Peru in Folge seiner etatistischen Wirtschaftspolitik in eine tiefe Wirtschaftskrise gestürzt war.

■ Mit einer Wahlkampfstrategie, welche die Sozialprogramme seiner Regierung, die reale Erhöhung der Mindestlöhne um mehr als 25 Prozent und die Einkommenstransfers zugunsten der ärmsten Bevölkerungsgruppen in den Vordergrund stellte, gewann Brasiliens Staatspräsident *Luiz Inácio Lula da Silva* im Oktober 2006 die Stichwahl gegen *Geraldo Alckmin*, den Kandidaten der Mitte-Rechts-Parteien. *Lula* erhielt das Mandat für eine zweite Amtszeit trotz einiger Korruptionsvorwürfe gegen

1 Vgl. Thomas Fischer, Der Linksruck in Südamerika, in: *Politörbis*. Zeitschrift zur Außenpolitik, Nummer 41, Bern 2006, Seiten 6-19.

2 Vgl. Christóbal Rovira Kaltwasser, Eine Frau kommt an die Macht: Verkörpert Chile einen Sonderweg in Lateinamerika?, GIGA Focus Lateinamerika, Nummer 3, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 2006, Seite 6.

engste Mitarbeiter aus Reihen der Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores). In seiner Antrittsrede am 1. Januar 2007 verwehrte er sich gegen den Vorwurf des Populismus, betonte jedoch, dass seine Regierung volkstümlich (brasilianisch: popular) sei und auch bleibe. In seiner Rede berief er sich zudem siebenmal auf Gott, so als erfolge sein Aufstieg zur Präsidentschaft durch göttliche Ernennung. Darüber hinaus stellte er Konsultationsprozesse mit weiten Teilen der organisierten Gesellschaft in Aussicht; mit keinem Wort erwähnte er hingegen die zentralen Institutionen des demokratischen Machtgleichgewichts wie Parlament, Parteien, Opposition und Gerichte.<sup>3</sup>

■ Bei den Präsidentschaftswahlen in Nicaragua vom November 2006 setzte sich ebenfalls ein Ex-Präsident durch: *Daniel Ortega*, einer der Führer der Sandinistischen Revolution von 1979. Elf Jahre nach dem Sieg der Sandinisten, hatte *Ortega* – inmitten einer schweren Wirtschaftskrise – sein Amt abgeben müssen. Anlässlich seiner erneuten Vereidigung als Staatspräsident kritisierte *Ortega* den „wilden Kapitalismus“, versprach aber auch, Privatbesitz zu respektieren und relativ offenen Umgang mit den internationalen Finanzmärkten zu pflegen. Mit einer umfassenden Verfassungsreform soll eine „direkte Demokratie des Volkes“ befördert werden.

■ In der Stichwahl für das Amt des Staatspräsidenten von Ecuador, die ebenfalls im November 2006 stattfand, war *Rafael Correa* gegenüber seinem konservativen Rivalen *Álvaro Noboa* erfolgreich. In seinem Wahlkampf hatte *Correa* indigenen Gruppen, Nationalisten und Globalisierungskritikern eine politische Heimat angeboten und versprochen, mit diversen „Revolutionen“ das politische System seines Landes zu erneuern.

■ Im Dezember 2006 erhielt *Hugo Chávez Frías* mit mehr als 60 Prozent der Stimmen das Mandat für eine zweite Amtszeit als Staatspräsident Venezuelas, so dass er die von ihm proklamierte „Bolivarische Revolution“ fortführen und vertiefen kann. Mit einem rhetorischen Cocktail aus Nationalismus, Antiamerikanismus und Antikapitalismus war es *Chávez* erneut gelungen, seine Anhängerschaft – vor allem in den ärmsten Bevölkerungsgruppen – zu mobilisieren.

### *Venezuela: Kristallisationskern eines „Sozialismus im 21. Jahrhundert“*

In den lateinamerikanischen Ländern, in denen nationalistisch-linkspopulistische Führungsfiguren die Regierungsverantwortung übernommen haben, markiert dies möglicherweise einen weitreichenden wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel. Am profiliertesten wird der „Linksruck“ in Lateinamerika vom venezolanischen Präsidenten *Chávez* verkörpert. Nach acht zeitweise turbulenten Amtsjahren, die durch einen willkürlichen Umgang mit den Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie geprägt waren, sieht er in seinem klaren Sieg bei den Präsidentschaftswahlen 2006 den Auftrag, seine Vision eines „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ umzusetzen. Seine Wiederwahl widmete er seinem erkrankten Freund, dem kubanischen Staatschef *Fidel Castro*.

Für seine zweite Amtszeit kündigte der venezolanische Präsident die Gründung einer sozialistischen Einheitspartei an, der sich alle 23 Parteien anschließen sollen, die ihn bei der Wiederwahl unterstützt hatten. Zudem soll im Rahmen einer erneuten Verfassungsreform der Sozialismus als Staatsziel verankert und der Landesname in „Sozialistische Republik Venezuela“ geändert werden. Die angekündigte Verfassungsreform soll zugleich die unbegrenzte Wiederwahl des Staatspräsidenten erlauben. Dadurch würde *Chávez* die Möglichkeit eröffnet, über 2012 hinaus im Amt zu bleiben. Bei seiner erneuten Vereidigung kündigte er an, wichtige Schlüsselbranchen wie den Erdöl-, Strom- und Telekommunikationssektor zu verstaatlichen und auch in anderen Branchen für ausländische Unternehmen nur Minderheitsbeteiligungen zuzulassen. Bereits Ende Januar 2007 billigte das venezolanische Parlament in erster Lesung ein Gesetz, das dem Staatschef für 18 Monate weitreichende Vollmachten zur Umgestaltung von Wirtschaft und Politik einräumt. Die Opposition kann dem nichts entgegensetzen, ist sie doch seit ihrem Wahlboykott 2005 kaum noch im politischen Institutionensystem Venezuelas vertreten. So kann es kaum gelingen, der fortschreitenden Transformation des alle Staatsorgane beherrschenden „Chavismo“ zu einem plebiszitären Autoritarismus wirkungsvollen Widerstand entgegenzusetzen.<sup>4</sup>

3 Vgl. Demétrio Magnoli, Três discursos de posse, in: O Estado de São Paulo, 11. Januar 2007.

4 Vgl. Claudia Zilla, Die Macht der Stimmen und die Ohnmacht der Institutionen, SWP-Aktuell Nummer 6, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2007, Seite 4.

Mit den politisch-ideologischen Inhalten seiner öffentlichen Diskurse und mit seinem Führungsstil ist *Chávez* in Lateinamerika – und nicht nur dort – zum Vorbild für andere neopopulistische Führungspersönlichkeiten mit antidemokratischen und gegen das kapitalistische System gerichteten Tendenzen geworden. In gewisser Weise steht er damit in der Tradition des klassischen lateinamerikanischen Populismus, der von Politikern wie *Getúlio Vargas* in Brasilien (1930–45 und 1951–54) und *Juan Domingo Perón* in Argentinien (1946–55 und 1973–74) geprägt worden war.

Die dem Neopopulismus und dem klassischen Populismus gemeinsamen Merkmale sind ein charismatischer Führungsstil, der Aufbau massenklientelistischer Bindungen durch eine verteilungsorientierte Sozialpolitik und ein besonderer Pathos in der Anrufung des Volkes.<sup>5</sup> Auch *Chávez* erhebt den Anspruch, eine Emanation des Volkes zu sein, das er direkt anspricht – in oft mehrstündigen, landesweit übertragenen Fernsehansprachen – und das sich direkt an ihn wenden kann.<sup>6</sup> Er tritt als Vermittler zwischen einfachem Volk und privilegierten Gesellschaftsschichten auf, indem er verkündet, mit ihm regiere das Volk („*Con Chávez gobierna el pueblo*“). Zudem beschwört er mit seiner Referenz an *Simón Bolívar* den Gründungsmythos der Nation. *Bolívar*, der sogenannte „*Libertador*“ und Held des Freiheitskampfes gegen die spanische Kolonialmacht, war erster Präsident der 1819 geschaffenen Republik Kolumbien, deren Territorium die heutigen Staaten Venezuela, Kolumbien, Ecuador und Panama umfasste. Sein Versuch, aus der Erbmasse des spanischen Kolonialreichs in Hispanoamerika ein geeintes Groß-Kolumbien zu schaffen, scheiterte allerdings: Die Republik Kolumbien zerfiel in mehrere Staaten.

Für die Umsetzung seiner Vision eines „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ in ganz Lateinamerika – und wenn möglich auch anderswo – sucht *Chávez* Verbündete und Gleichgesinnte, denen er mit Erdöllieferungen zu günstigen Sonderkonditionen entgegenkommt. Mit *Morales* in Bolivien, *Correa* in Ecuador und *Ortega* in Nicaragua hat er bereits Partner für die von ihm zusammen mit *Castro* initiierte „Bolívarische Alternative für Ame-

rika“ (ALBA-Alternativa Bolivariana para nuestra América) gefunden, die zunächst als Gegenmodell zur von den USA propagierten panamerikanischen Freihandelszone ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) gegründet worden war. In diesem Projekt, das ebenfalls auf die lateinamerikanischen Integrationspläne nach der Unabhängigkeit im 19. Jahrhundert verweist, findet sich die „alte“ und die „neue“ Linke Lateinamerikas vereinigt. Und die Staatschefs der beteiligten Länder – mit Ausnahme Kubas – können sich dabei durchaus auf eine demokratische Legitimation berufen; internationale Beobachter haben die Wahlen der vergangenen Monate überwiegend als relativ fair bezeichnet. Wenngleich bei den Präsidentschaftswahlen in Venezuela von den Beobachtermissionen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der Europäischen Union der massive Einsatz öffentlicher Mittel und Bediensteter für den militärisch straff organisierten Wahlkampf von *Chávez* kritisiert wurde.<sup>7</sup>

### *Enttäuschte Erwartungen und Globalisierungsängste*

In den Wählermehrheiten für „linke“ Führungspersönlichkeiten und deren antiliberalen Diskursen drückt sich die Unzufriedenheit großer Teile der Bevölkerung mit den schwachen demokratischen Institutionen ihrer Länder aus. Diesen gelingt es nicht, einen Grundkonsens zur Lösung der Verteilungskonflikte in den stark polarisierten Gesellschaften zu finden. Nach wie vor leben in Lateinamerika Millionen Menschen in absoluter Armut und bleiben von der Teilhabe an den Vorteilen einer marktwirtschaftlich verfassten Wettbewerbsgesellschaft völlig ausgeschlossen. Nach Angaben der Weltbank lebten 2003 in den Ländern Süd- und Mittelamerikas 134 Millionen Menschen mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag; 49 Millionen mussten sogar mit weniger als einem US-Dollar täglich auskommen.<sup>8</sup>

Die Erwartungen, dass die stärkere Einbindung in die Weltwirtschaft sowie Strukturanpassungsprogramme und wirtschaftspolitische Reformprozesse zu anhaltendem Wachstum führen würden, von dem auch die Ärmern profitieren könnten, sind weitgehend enttäuscht worden. Fast überall in La-

5 Vgl. Peter Peetz, Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chávez (Venezuela) im Vergleich, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 2001.

6 Vgl. Luis Gómez Calcaño, Politische Führung im Wandel: Der Fall Venezuela, in: Wilhelm Hofmeister (Hrsg.), „Gebt mir einen Balkon und das Land ist mein“: Politische Führung in Lateinamerika, Frankfurt am Main 2002, Seiten 126 f.

7 Vgl. Friedrich Welsch, Chávez' Wahlsieg: ein Mandat für die sozialistische Revolution?, GIGA Focus Lateinamerika, Nummer 12, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 2006, Seite 4.

8 World Bank, Global Economic Prospects 2007. Managing the Next Wave of Globalization, Washington, D.C. 2007, Seite 60.

teinamerika sind während der „Modernisierungsdekade“ der neunziger Jahre Reformen in Richtung auf ein offenes, marktorientiertes Wirtschaftssystem durchgeführt worden. Aber in dem Maße, in dem die Reformmaßnahmen inkonsistent waren und von begrenzter Reichweite blieben, konnte das gesamtwirtschaftliche Wachstumspotenzial nicht oder nur teilweise mobilisiert werden. Zwar wurden Märkte dereguliert, allerdings ohne eine staatliche Wettbewerbspolitik zur Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeit zu entwickeln. Zwar wurden staatliche Dienstleistungen privatisiert, allerdings ohne die dabei entstandenen privaten Monopole und Oligopole Preis- und Effizienzkontrollen zu unterwerfen. Zwar wurden überkommene Institutionen abgeschafft, allerdings ohne im Bedarfsfalle an ihrer Stelle neue, effiziente Institutionen aufzubauen. Die „Wende zur Marktwirtschaft“ in Lateinamerika hat zwar zu einer Entstaatlichung der Wirtschaft geführt, nicht aber zur Etablierung einer effektiven Ordnungspolitik, ohne die eine Marktwirtschaft auf Dauer nicht auskommt.<sup>9</sup>

Trotz aller Reformbemühungen hat Lateinamerika in den zurückliegenden Dekaden an weltwirtschaftlicher Bedeutung verloren: Zur globalen Wertschöpfung trägt die Region, in der knapp neun Prozent der Weltbevölkerung leben, nur noch sechs Prozent bei; zu Beginn der achtziger Jahre lag dieser Wert noch bei sieben Prozent. Der Anteil Lateinamerikas am Welthandel hat sich gegenüber den fünfziger Jahren sogar halbiert; noch schwächer als im weltweiten Warenhandel ist die Position Lateinamerikas im internationalen Handel mit kommerziellen Dienstleistungen. In Ranglisten internationaler Wettbewerbsfähigkeit nehmen lateinamerikanische Länder – mit der Ausnahme Chiles – nur hintere Plätze ein. Lateinamerika hinkt der Weltwirtschaft hinterher und kann mit den dynamischeren Wirtschaftsräumen in Asien oder Osteuropa nicht Schritt halten.

Angesichts dessen breitet sich in Lateinamerika eine Art „Vergeblichkeitssyndrom“ aus, verbunden mit der Furcht, von der Globalisierung überrollt zu werden und den Funktionsbedingungen der globalisierten Wirtschaft nicht entsprechen zu können, verbunden mit dem bedrohlichen Ge-

fühl, in eine Globalisierungsfalle geraten zu sein, in der die Segnungen der westeuropäisch-nordamerikanischen Konsumgesellschaft nur einer Minderheit zugänglich sind und mit den Ungleichzeitigkeiten und Wahrnehmungsdifferenzen in den eigenen Gesellschaften kollidieren. Ohnehin mag der Terminus „Globalisierung“ aus lateinamerikanischer Perspektive irreführend erscheinen, solange für Produkte aus Lateinamerika die Handelsliberalisierung durch Zoll- und Subventionsschranken der westlichen Industrieländer begrenzt bleibt und der nordwärts gerichteten Mobilität lateinamerikanischer Arbeitskräfte an den Grenzzäunen des Río Grande tagtäglich gewaltsam Einhalt geboten wird.

Tatsächlich hat sich an der geringen Weltmarktintegration lateinamerikanischer Volkswirtschaften bislang wenig geändert: Sie sind lediglich nachrangige Akteure, mit nur wenigen Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der „Spielregeln“ des Globalisierungsprozesses. Dennoch ist Lateinamerika gezwungen, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die den Voraussetzungen und Folgen der Globalisierung gleichermaßen gerecht wird – ein Kunststück, das bisher kaum gelungen ist. Und dieses Kunststück kann auch nicht gelingen, ohne ein neues Verständnis des Verhältnisses von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Dieses Dreieck gerät in der nationalistisch-populistischen Vorstellungswelt lateinamerikanischer Führungspersönlichkeiten unter Druck. Denn in dieser – im Kern antiliberalen und antipolitischen – Vorstellungswelt werden Institutionen und Formen repräsentativer Demokratien abgelehnt. Der Blick der Anhängerschaft wird nach innen und in die Vergangenheit gelenkt, statt nach außen und in die Zukunft. Vermeintlich verloren gegangene Werte und Weisheiten des Volkes sollen wiederbelebt werden als machtvolle Reaktion auf die gefühlte Krise infolge eines größeren Transformationsprozesses.<sup>10</sup>

### *Erdölfinanzierte Sozialpolitik statt Aktivierung von Potenzialen*

Den „linken“ Regierungen in Lateinamerika wird zugute gehalten, dass sie den Kampf gegen die Armut nicht nur in Wahlkampfreden versprechen, sondern auch in die Tat umsetzen. Verbesserungen, die beispielsweise *Chávez* in den Berei-

9 Vgl. Hermann Sautter, Die „Wende zur Marktwirtschaft“ in Lateinamerika. Drei Thesen, in: Jorge Enrique Jiménez Carvajal u. a. (Hrsg.), Marktwirtschaft und soziale Gerechtigkeit für Lateinamerika (= Regionalwissenschaft Lateinamerika, 7), Münster 2000, Seiten 35-38.

10 Vgl. hierzu die Charakterisierung populistischer „Schlüsselthemen“ bei Paul A. Taggart, *Populism*, Buckingham u. a. 2000.

chen Bildung und Gesundheit für die ärmsten Bevölkerungsschichten Venezuelas zweifelsohne erreicht hat, oder die medienwirksam verkündeten Sozialprogramme der Regierung von Präsident *Lula* in Brasilien laufen allerdings Gefahr, nicht nachhaltig zu sein. Sie haben überwiegend alimentierenden Charakter und tragen kaum dazu bei, die Zielgruppen in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren.

*Chávez* kann sich die großzügige Finanzierung der unter dem Namen „Missionen“ laufenden Sozialprogramme leisten, solange der Erdölpreis hoch bleibt und er sich, am Staatshaushalt vorbei, aus den Kassen des staatlichen Erdölkonzerns PdVSA bedienen kann. Die Durchführung der Programme ist dabei wenig transparent und eine nachvollziehbare Überprüfung der Ausgaben fehlt. Der Konzern PdVSA, der mit dem Slogan „Erdöl für das Volk“ wirbt, soll allein in den ersten neun Monaten des Jahres 2006 über acht Milliarden US-Dollar für die „Missionen“ abgeführt haben. Allerdings hat sich während der bisherigen Amtszeit von *Chávez* infolge von Missmanagement und unterlassenen Investitionen die Förderkapazität von PdVSA halbiert, so dass Unternehmen und Staat Milliarden-Einnahmen entgehen.<sup>11</sup> Damit aber ist die dauerhafte Finanzierbarkeit des Entwicklungsmodells des Chavismo gefährdet, auf das auch in anderen rohstoffreichen Ländern Lateinamerikas gesetzt wird.

In Venezuela zeigt sich exemplarisch ein zentrales ordnungspolitisches Problem des lateinamerikanischen Neopopulismus: Der Versuch, die soziale Integration, die Überwindung sozialer Ungleichheit durch korporativistische und klientelistische Beziehungsmuster zu erreichen, und nicht durch ein systemisches Konzept zur produktiven Einbindung bislang marginalisierter Bevölkerungsgruppen. Die Herstellung eines demokratischen Konsenses über das Ausmaß staatlicher Umverteilungspolitik unterbleibt. Die Institutionen des demokratischen Rechtsstaates, wie zum Beispiel Parlament, Parteien, Opposition und Gerichte, werden übergangen. An die Stelle deren vermittelnder Leistungen zwischen Staat und Gesellschaft tritt das Versprechen emotional überhöhter Direktbeziehungen

zwischen dem Volk und der charismatischen Führungspersonlichkeit.<sup>12</sup>

### *Eine Antwort auf neoliberale Reformen*

Der „Linksruck“ in Lateinamerika ist eine Reaktion auf den Versuch vieler Volkswirtschaften in der Region, mit wirtschaftspolitischen Reformansätzen neoliberaler Prägung einen neuen Entwicklungspfad einzuschlagen. Von einer Rückkehr zu den interventionistischen Politikmustern lateinamerikanischer Importsubstitutionsstrategien vergangener Dekaden mit ihren korporativistischen Verteilungskartellen lassen sich allerdings keine nachhaltigen Lösungen für die drängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme erwarten. Ohnehin erübrigt sich auch in Lateinamerika angesichts der wirtschaftspolitischen Implikationen des Globalisierungsprozesses die Kontroverse über die Vorteilhaftigkeit binnenmarktorientierter Entwicklungsstrategien gegenüber weltmarktorientierten Entwicklungsstrategien. Ebenso erübrigt sich die grundsätzliche Kontroverse über die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Ordnungsmodelle im Vergleich zur Wirtschaftslenkung durch eine Zentralverwaltung. Letztendlich haben die ökonomischen (Miss-)Erfolgsbilanzen vieler Länder innerhalb- und außerhalb Lateinamerikas während der zurückliegenden Jahrzehnte darüber entschieden.

Auch wenn das marktwirtschaftliche Ordnungsmodell als überlegenes Paradigma zwischenzeitlich weltweit akzeptiert zu sein schien, werden in Lateinamerika jetzt neomerkantilistische, etatistische, staatsinterventionistische und protektionistische Reminiszenzen als Blaupausen für die Wirtschaftspolitik wiederbelebt und in Wahlsiege umgemünzt. Für beträchtliche Teile der (wahlberechtigten) Bevölkerung Lateinamerikas sind die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse, die der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft gebracht hat, nicht zufriedenstellend. Tatsächlich ist es in vielen Fällen dort, wo sich die neoliberale „Revolution“ in den Köpfen der politischen Entscheidungsträger durchgesetzt hatte, zu einer verantwortungslosen Untersteuerung des Wirtschaftsgeschehens gekommen. Denn es blieb in der Reformeuphorie häufig unberücksichtigt, dass eine Wettbewerbswirtschaft überfordert ist, wenn keine funktionierenden Märkte entstehen. Ein solches Marktversagen führt ebenso wie Staatsversagen zu einer Fehlallokation knapper Ressourcen. Staatliche Regulierungsleistungen bleiben dementsprechend zur Korrektur von Marktunvollkom-

11 Vgl. Hanna Henkel, Soziölkismus, in: Financial Times Deutschland vom 30. November 2006.

12 Vgl. Wilhelm Hofmeister, Die Rückkehr des Populismus nach Lateinamerika und die Rolle Brasiliens, in: KAS Auslandsinformationen, 22. Jahrgang, Nummer 8, Konrad-Adenauer Stiftung, Berlin 2006, Seite 24.

menheiten, aber auch zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen unverzichtbar. Mit lateinamerikanischen Erfahrungen lässt sich vielfach belegen, dass marktwirtschaftliche Reformen und demokratische Partizipation nur dann zum Aufbrechen ökonomischer Entwicklungsblockaden führen, wenn effektive Mechanismen gegen Politik- und Marktversagen existieren.<sup>13</sup>

Man mag dem Neoliberalismus angelsächsischer Prägung, der staatliche Aktivitäten grundsätzlich infrage stellt, gegenüber anderen Varianten marktwirtschaftlich orientierter Wirtschaftssysteme Überlegenheit attestieren. Allerdings nur, sofern man die Effizienz eines ökonomischen Systems allein an der Höhe der durchschnittlich erzielten Kapitalrenditen misst und die Armut von Menschen nur als ein sekundäres, statistisches Detail betrachtet. Berücksichtigt man jedoch bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Wirtschaftssystemen auch den Lebensstandard der Mehrheit derer, die darin leben, sowie die Reichweite sozialer Sicherungssysteme und die Zufriedenheit „des Wählers“ mit den staatlichen Leistungen, fällt das Urteil anders aus: Dann schneiden Modellvarianten besser ab, bei denen zwar marktwirtschaftliche Mechanismen im Mittelpunkt stehen, der Staat aber einen wichtigen Beitrag zu einer produktiven und humanen Gesellschaft leistet. Das Urteil über eine fundamentalistische Marktwirtschaft neoliberaler Prägung fällt in Lateinamerika noch härter aus, wenn man die dort gegebenen höchst ungleich verteilten Zugangsbedingungen zu Märkten berücksichtigt und nicht ignoriert, welche Märkte in der Region besonders boomen: die Märkte für Drogen, Waffen, Kinderpornographie, Prostitution, gefälschte Medikamente etc.

### *Eine sozial verträgliche Marktwirtschaft*

Um das ökonomische Potenzial ihrer Gesellschaften zu mobilisieren, haben die Berater der internationalen Finanzinstitutionen von den lateinamerikanischen Regierungen mit Nachdruck Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung gefordert. Aber wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darf nicht zum Selbstzweck werden; sie ist eine der Voraussetzungen für die Einlösung des Gesellschaftsvertrages, der soziale und ökonomische

Grundabsicherung für alle verlangt. Und es gibt durchaus Varianten des marktwirtschaftlichen Modells, die sich durch die Rolle des Staates bei der Gewährleistung von Wettbewerb sowie bei der Wahrnehmung der sozialen Sicherungs- und Ausgleichsfunktion auszeichnen.

Lateinamerika braucht nicht nur eine ökonomisch leistungsfähige, sondern auch eine sozialverträgliche, menschenwürdige Wirtschaftsordnung. Notwendig ist eine Synthese zwischen möglichst großen individuellen Freiheitsspielräumen und den sozialen Bindungen und Bedingtheiten menschlicher Verhaltensweisen. Eine „Markt“-Wirtschaft, die nicht als Laissez-faire-System (miss-)verstanden wird, sondern als umfassendere Konzeption für die Gestaltung gesellschaftlichen Zusammenlebens, bedarf zur Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit zwingend hoheitlicher Ordnungspolitik. Dabei kann sich staatliches Handeln nicht auf die Schaffung der rechtlich-institutionellen Voraussetzungen marktwirtschaftlichen Leistungswettbewerbs beschränken, sondern muss diese auch sichern, indem die Einhaltung der „Spielregeln“ überwacht und Regelverstöße mit Sanktionen belegt werden.

Sofern Ungleichheit als Ergebnis des Wettbewerbs in Konflikt steht mit dem Ziel eines geregelten gesellschaftlichen Neben- und Miteinanders, bedarf es staatlicher Sicherungsmaßnahmen. Dafür bleiben auch dann Spielräume, wenn durch wirtschaftspolitische Reformen Marktmechanismen gestärkt werden. Welchen Aufwand für soziale Absicherung, zur Vorsorge für materielle Risiken und für die Solidarität mit den sozial Schwachen eine Gesellschaft zu akzeptieren bereit ist, hängt von ihren Präferenzen ab – und natürlich davon, wie viel Ungleichheit sie aushalten kann. Für einen staatlich organisierten Solidarausgleich in der Gesellschaft bedarf es allerdings eines Konsenses über die Bedeutung von Sozialpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung und die demokratische Ordnung. Eine solche Konsensbildung steht in den stark segmentierten lateinamerikanischen Gesellschaften aber noch aus. Es sind indezente Gesellschaften, die im Gegensatz zu „anständigen Gesellschaften“ institutionelle Arrangements dulden, deren Funktionsweise Mitgliedern der Gesellschaft begründeten Anlass gibt, sich gedemütigt und in ihrer Selbstachtung verletzt zu fühlen.<sup>14</sup>

13 Vgl. Jörg Faust, Der verweigerter Leviathan – Demokratisierung, Marktreformen und Regieren in Lateinamerika, in: Dieter Nohlen und Hartmut Sangmeister (Hrsg.), Macht, Markt, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika, Wiesbaden 2004, Seiten 94-110.

14 Vgl. Avísay Margalit, The Decent Society, Cambridge/Massachusetts 1996, Seiten 10 f.

### *Soziale Marktwirtschaft statt Sozialismus*

Eine Marktwirtschaft kann nur dann effektiv funktionieren, wenn sie in ein Geflecht sozialer Institutionen eingebettet ist und zivilgesellschaftlich getragen wird. Marktwirtschaft und Demokratie erfordern stabile Zivilgesellschaften, in denen die Normen des Vertrauens und des sozialen Anstands verankert sind.<sup>15</sup> Ohne eine ethische Fundierung der Wirtschaftspolitik werden die lateinamerikanischen Gesellschaften weiter so funktionieren wie bisher: Als Spielergesellschaften, in denen zwei Parteien unter dem Recht des Stärkeren um Gewinn und Verlust spielen, wobei eine dritte Partei gänzlich ausgeschlossen bleibt. Diese letzte Partei besteht aus jenem Teil der Menschen, die aus eigener Kraft ihre wirtschaftliche und soziale Situation nicht mehr verändern können, die ihre Perspektivlosigkeit ohnmächtig ertragen oder in ihrer Hoffnungslosigkeit obskuren Heilsversprechungen vertrauen.

Auf der Suche nach Lösungen für die drängenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme Lateinamerikas bieten sich die konstitutiven und regulierenden Prinzipien einer Sozialen Marktwirtschaft kontinentaleuropäischen Typs an. Soziale Marktwirtschaft bedeutet keineswegs eine Wirtschaftspolitik der Illusionen, die versucht, ökonomische Gesetze außer Kraft zu setzen. Wirtschaftspolitik für eine Soziale Marktwirtschaft setzt Daten und gestaltet Rahmenbedingungen. Die

Wünsche von Individuen – aber auch der Gesellschaft im Ganzen – nach einem Mindestmaß an Sicherheit gegenüber den Wechselfällen des Lebens werden berücksichtigt. Den gesellschaftlichen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen wird Rechnung getragen, und die ökologischen Grenzen von Entwicklungsprozessen sind zu respektieren.

Eine Soziale Marktwirtschaft für Lateinamerika kann aber keine bloße Kopie kontinentaleuropäischer Vorlagen sein.<sup>16</sup> Denn Wirtschaftspolitik findet auch in Zeiten der Globalisierung im nationalstaatlichen Kontext statt und muss die jeweiligen kulturellen und ethnischen Eigenarten, die formellen und informellen Institutionen sowie die in einer Gesellschaft mehrheitlich akzeptierten Handlungsgebote und -verbote berücksichtigen. Die lateinamerikanischen Gesellschaften sollten in ihrem wirtschaftspolitischen Such- und Lernprozess auch auf sich selbst vertrauen und nicht nur auf vermeintliche Patentrezepte externer Ratgeber. Europa sollte im politischen Dialog mit Lateinamerika deutlich machen, dass es zum in Misskredit geratenen neoliberalen Wirtschaftsstil eine marktwirtschaftliche Alternative in (kontinental-)europäischer Tradition gibt. Die Soziale Marktwirtschaft bietet eher eine nachhaltige Lösung für die drängenden Probleme des lateinamerikanischen Subkontinents als die nationalistisch-linkspopulistischen Konzepte, mit denen sich derzeit dort Wahlen gewinnen lassen. ■

15 Vgl. Anthony Giddens, *Die Frage der sozialen Ungleichheit*, Frankfurt am Main 2001, Seite 182.

16 Vgl. Hartmut Sangmeister, *Eine soziale Marktwirtschaft für Lateinamerika*, in: Dieter Nohlen und Hartmut Sangmeister (Hrsg.), *Macht, Markt, Meinungen. Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika*, Wiesbaden 2004, Seiten 111–124.

## Deutschlands Familienpolitik auf den Spuren der DDR

Dr. Eric Gujer

Deutschland-Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung

Die Kinderbetreuung in Krippen und Tagesstätten ist heute ein wichtiges Thema in Deutschland. Nach der Wiedervereinigung war dies anders: Damals waren es nur die neuen Länder, welche die DDR-Tradition fortsetzten und eine Vollversorgung anboten.

Die jüngere deutsche Familienpolitik ist ein Drama, dessen erster Akt mit der Wiedervereinigung begann. Die DDR konnte wenig von ihrer gesellschaftlichen Identität ins wiedervereinigte Deutschland hinüberretten, doch zu den folgenschweren Ausnahmen gehörte die Familienpolitik. Während in der Bundesrepublik die Fristenregelung verboten war, herrschte im SED-Staat ein liberales Abtreibungsrecht. Gegen den Widerstand der katholischen Kirche und der Unionsparteien setzten ostdeutsche Politiker 1990 durch, dass die DDR-Regeln bestehen blieben und schließlich in ganz Deutschland zur Anwendung kamen. Ferner erreichten die neuen Länder und Berlin, dass sie die umfassende, aber teure Kinderbetreuung in Krippen und Tagesstätten fortsetzen konnten, während entsprechende Angebote in den westlichen Ländern auch wegen der Kosten wenig verbreitet waren.

### *Vollversorgung im Osten*

So kam es, dass von Mecklenburg-Vorpommern bis Thüringen ein Versorgungsgrad mit Krippenplätzen von 30 bis 50 Prozent herrscht, während dieser Wert in den westlichen Ländern – mit Ausnahme Hamburgs – unter zehn Prozent liegt. Die westlichen Länder, die den Osten jährlich mit sieben Milliarden Euro alimentieren, beschwerten sich nicht über dieses Ungleichgewicht. Die Ostdeutschen betrachten die Vollversorgung als eine Selbstverständlichkeit. In der DDR arbeiteten neun von zehn Frauen, da in der Staatswirtschaft Arbeitskräftemangel herrschte. Daher waren für 80 Prozent der Ein- bis Dreijährigen Krippenplätze vorhanden, ab dem dritten Lebensjahr gingen praktisch alle Kinder in eine Tagesstätte, die bis sechs Uhr abends geöffnet hatte. In einigen Fällen konnten Mütter Kleinkinder ab dem achten Lebensmonat betreuen lassen, und auch dies war möglich: In Wochen-Krippen brachte man seine Kinder am Montag hin und holte sie am Freitag nach Arbeitsschluss wieder ab.

Im zweiten Akt Ende der neunziger Jahre stellte die westdeutsche Gesellschaft zwar nicht die Transferleistungen in den Osten infrage, kritisierte aber die im Osten herrschenden Erziehungsprinzipien. Eine damals weit verbreitete These lautete, die frühe Betreuung außer Haus habe emotional verarmte und unselbständige Menschen heranwachsen lassen, die als Erwachsene zu Rechtsradikalismus und Ausländerfeindlichkeit neigten. Als Sinnbild des in der DDR herrschenden Zwangs und Kollektivismus galt das in Kinderkrippen übliche Ritual, wonach alle Kinder einer Gruppe zur selben Zeit auf eine lange Batterie von Töpfchen gesetzt wurden. Zugleich feierte man ostdeutsche Mütter, die sich dem Imperativ der staatlich organisierten Kinder-Aufbewahrung widersetzt hatten, als Heldinnen des stillen Widerstands.

### *„Rabenmütter“ im Westen*

In einem dritten Akt begann man dann darüber nachzudenken, wie sich der Sozialstaat reformieren lässt. Die westdeutsche Tradition seit den siebziger Jahren, die Empfänger zu alimentieren und sich sonst um ihre Lebensbedingungen kaum zu kümmern, erschien nicht mehr sinnvoll. Unter den Leitbegriffen Exklusion und Inklusion galt nun eine Sozialpolitik als erstrebenswert, welche die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger möglichst rasch wieder in die Arbeitsgesellschaft integrierte.

Als entscheidender Faktor zur Inklusion wurde unter anderem die Bildungspolitik identifiziert. Mit einer frühzeitigen Betreuung in Kindertagesstätten und Ganztagschulen sollten die Entwicklungsdefizite von Kindern aus benachteiligten Familien kompensiert werden. Zu diesen sozialpolitischen Überlegungen gesellte sich ein Wertewandel bei gut ausgebildeten jungen Frauen, die nicht mehr bereit waren, ihr gerade beginnendes Berufsleben zugunsten der Kindererziehung aufzugeben. Galten früher im Bürgertum berufstätige



Mütter als „Rabenmütter“, waren es nun gerade Frauen aus diesen Schichten, welche nach Betreuungsangeboten verlangten. So ist es wohl kein Zufall, dass die deutsche Familienministerin *Ursula von der Leyen* – heute die prominenteste Protagonistin der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – einen entsprechenden Hintergrund hat: Ihr Vater, der frühere niedersächsische Ministerpräsident *Ernst Albrecht*, war ein herausragender Vertreter des bürgerlichen Konservatismus, einschließlich tradierter Geschlechterrollen und Familienbilder. Seine Tochter hingegen brachte die Erziehung von sieben Kindern und ihre Arbeit als Ärztin unter einen Hut.

### *Der „Pisa-Schock“ als Zeitenwende*

Diejenigen, die Familien- und Bildungspolitik als gesellschaftliche Leitfragen betrachteten, hatten um die Jahrtausendwende noch einen schweren Stand. Im Bundestagswahlkampf des Jahres 2002 musste Bundeskanzler *Schröder* eine Großveranstaltung zu diesen Themen noch förmlich abgetrotzt werden. Kolportiert wurde sein Ausspruch, es handle sich nur um „Gedöns“. Auch *Schröders* Herausforderer, der bayrische Ministerpräsident *Stoiber*, war weit davon entfernt, in der Familienpolitik ein zentrales Aufgabenfeld zu sehen. In sein Schattenkabinett berief er hierfür eine junge und gänzlich unbekannte Bundestagsabgeordnete. Die anderen Sachgebiete besetzte er hingegen mit ausgewiesenen Fachleuten und politischen Schwergewichten.

Der zur nationalen Katastrophe stilisierte erste Pisa-Test leitete jedoch den vierten Akt ein. Die Ende 2001 und im Sommer 2002 veröffentlichten Ergebnisse für die Bundesrepublik entfalteten eine ungeahnte Wirkung. Die Deutschen, bis anhin stolz auf ihr Bildungssystem, erkannten Mängel unter anderem in der frühkindlichen Förderung.

Während die Hochschulbildung kostenlos war, müssen die Eltern für Kindergärten – allerdings meist sehr günstige – Beiträge entrichten. Betreuungsplätze ab dem ersten Lebensjahr standen im Westen nur wenige zur Verfügung, die vorschulische Erziehung genoss insgesamt einen geringen Stellenwert. Zum „Pisa-Schock“ kam die Berichterstattung über das angeblich drohende Aussterben der Deutschen wegen demographischer Probleme

und eines „Gebärstreiks“ unter Akademikerinnen, welche die Frage nach Beruf und Familie mit einer klaren Prioritätensetzung beantworteten.

Die SPD sprang als Erste auf diesen Zug auf, und so entstammen viele der Ideen, welche Familienministerin *von der Leyen* heute umsetzt, ursprünglich aus der Feder der sozialdemokratischen Amtsvorgängerin *Renate Schmidt*. Dies gilt für das sogenannte Elterngeld, das gut verdienenden Frauen den temporären Ausstieg aus dem Berufsleben schmackhaft machen soll, ebenso wie für die Konzepte zum Ausbau der frühkindlichen Betreuung. Auf christlich-demokratischer Seite waren die Vorbehalte gegen eine staatlich organisierte Erziehung von Kleinkindern größer; generell herrschte in den süddeutschen Hochburgen der Unionsparteien Skepsis gegenüber Einrichtungen wie Kinderkrippen. Doch die CDU-Vorsitzende *Merkel* – selbst kinderlos, aber in der DDR sozialisiert – verordnete ihrer Partei eine Neuorientierung, die noch folgenreicher ist als der Kurswechsel, den die Union wenige Jahre zuvor in der Einwanderungspolitik vollzogen hatte.

### *Das traditionelle Modell in der Defensive*

Vorläufiger Schlussakt ist der derzeitige Zustand, in dem die Parteigrenzen in dieser Frage verschwimmen. Bayern weist bei Kinderkrippen eine deutlich höhere Versorgungsquote auf als das bis vor kurzem sozialdemokratisch regierte Nordrhein-Westfalen. Besonderen Elan legt wiederum das vom SPD-Bundvorsitzenden *Beck* regierte Rheinland-Pfalz an den Tag, wo allein im Jahr 2006 die Zahl der Betreuungsplätze um ein Drittel wuchs. Betrachtet man die Stellungnahmen, die inzwischen jeden Tag zu den Themen Bildung und Erziehung abgegeben werden, hat sich in weniger als einem Jahrzehnt ein völliger Wandel vollzogen. Mussten sich früher die „Rabenmütter“ für ihre Berufstätigkeit rechtfertigen, befinden sich heute die Anhänger des klassischen Familienmodells mit einem Alleinverdiener in der Defensive. Die Politik reagiert damit auf eine sich verändernde Realität. Der Doppelverdiener-Haushalt wird zur Norm, wie eine Studie der EU-Kommission zum sozialen Alltag in den Mitgliedsländern feststellt. Hierfür die Rahmenbedingungen zu schaffen, sei die zentrale Aufgabe der Familienpolitik in ganz Europa, heißt es im Bericht. ■

## Ludwig Erhard kehrt als ordnungspolitischer Mahner ins Wirtschaftsministerium zurück

Am 4. Februar 2007 jährte sich zum 110. Mal der Geburtstag *Ludwig Erhards*. Aus diesem Anlass hat der Bundesminister für Wirtschaft, *Michael Glos*, im Eingangsbereich seines Ministeriums eine Bronzebüste des ersten Wirtschaftsministers der Bundesrepublik aufstellen lassen. In einem würdigen Rahmen nahm er die von *Herbert B. Schmidt*, Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung, zur Verfügung gestellte *Erhard*-Büste des Künstlers *Wolf Ritz* entgegen.

Bei der Feierstunde waren neben dem jetzigen Hausherrn fünf ehemalige Wirtschaftsminister anwesend (siehe Bild). Alle waren sich darin einig, dass *Erhard* ins Bundeswirtschaftsministerium gehört – unabhängig davon, wer dort gerade die

Amtsgeschäfte inne hat. *Erhard* habe als Vater der Sozialen Marktwirtschaft das Fundament für den – nicht nur – wirtschaftlichen Aufstieg Deutschlands gelegt. Dies machte auch *Hans D. Barbier*, Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung, in seiner Rede deutlich: „Überall dort, wo *Erhard* seine Vorstellungen durchsetzen konnte, kassieren wir noch heute die Dividende.“

Mit der Büste kehrt ein ordnungspolitischer Mahner in eben dieser Funktion zurück ins Wirtschaftsministerium. Die Notwendigkeit zu ordnungspolitischer Wachsamkeit besteht allemal; *Erhard* dürfte gefallen, dass ihm ein so prominenter Platz im Bundesministerium für Wirtschaft zugewiesen wurde.



*Ludwig Erhard* im Kreise einiger seiner Nachfolger (v.l.n.r.): *Werner Müller* (1998–2002), *Michael Glos* (seit 2005), *Helmut Haussmann* (1988–1991), *Hans Friderichs* (1972–1977), *Martin Bangemann* (1984–1988) und *Manfred Lahnstein* (1982).

Quelle: BMWi

## 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  
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

### Mitarbeiter dieser Ausgabe

Prof. Dr. Helmut Asche  
Prof. Dr. Jens Beckert  
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf  
Vera Bünnagel  
Dr. Tanja Busse  
Prof. Dr. Johann Eekhoff  
Dr. Doris Fischer  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz  
Manfred Glombik  
Dr. Eric Gujer  
Prof. Dr. Gerd Hardach  
Dr. Hans-Joachim Haß  
Dr. Marcus Höreth  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Wolfgang Klenner  
Claus Matecki  
Dr. Mareike Meyn  
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Oberender  
Prof. Dr. Gerhard Rösl  
Prof. Dr. Hartmut Sangmeister  
Andreas Schirmer  
Prof. Dr. Winfried Schmähl  
Susanne Schmutzer  
Dr. Ludolf von Wartenberg

### Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

### Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

### Vertrieb

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

### ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 111 – März 2007.  
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.

*Simipucan*