

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

125

September 2010



- **Ende der Tarifeinheit**
Ordnungspolitische Positionen
- **Kartellrecht**
Forderung von strafrechtlichen Konsequenzen
- **20 Jahre Deregulierung:**
Bilanz und Ausblick
- **Eurokrise**
Plädoyer für eine ausgewogene Debatte
- **Ludwig-Erhard-Preis**
für Wirtschaftspublizistik 2010

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Gregor Thüsing
Hagen Lesch

Ein Betrieb – ein Tarifvertrag?

Tarifpluralität als Aufgabe des Gesetzgebers	2
Tarifpolitik ohne Tarifeinheit: Destabilisierung des Tarifsystems	5

Wettbewerb

*Klaus Mackscheidt/
Bancho Banov*
Heinz-J. Bontrup
Felix Höffler

Kollektive: Ausschluss und Beitrittszwang	10
Das Kartellrecht novellieren: Strafrechtliche Konsequenzen für Kartelltäter!	17
20 Jahre Deregulierung: Bilanz und Ausblick	24

Wirtschaftspolitik

Hans-Joachim Haß
Jürgen Matthes

Wirtschaftswachstum – Auslaufmodell oder Hoffnungsträger?	30
Die Eurokrise: Für mehr Ausgewogenheit in der ökonomischen Debatte	36

Wirtschaftsgeschichte

Peter Bernholz

Was die Wirtschaftsgeschichte über Krisen und ihre Bewältigung lehren kann	43
---	----

Buchbesprechung

Piotr Pysz

Zu einem Buch von Wolfgang Quaisser: Soziale Marktwirtschaft in der politischen Bildung	47
--	----

Ludwig-Erhard-Medaille

Verleihung an Notker Wolf	45
---------------------------------	----

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2010

Rainer Hank
Karen Horn
Roger Köppel

Laudationes	II
Unsere Aufgabe	VII
Die Freiheit aus den Bergen – Gedanken zum Liberalismus	XIV

Die Feinde der offenen Gesellschaft

Schade, dass man *Karl Popper* nicht mehr fragen kann. Der große Philosoph, scharfsinnige Wissenschaftstheoretiker, liberale Verteidiger der offenen Gesellschaft und hellsichtige Kritiker ihrer Feinde wäre wohl der geeignete Partner für das Gesprächsthema: „Was gefährdet die Textur aus Toleranz und Liberalität im Rechtsgeflecht der Bundesrepublik Deutschland mehr: erstens die Schriften und Reden von *Thilo Sarrazin* oder zweitens die Hartnäckigkeit, mit der gewiss nicht alle, aber sicherlich viele Zuwanderer keinen oder nur schleppenden Kontakt zu deutschem Recht finden wollen, oder drittens der Eifer, mit dem das Führungsgremium der Bundesbank, die Bundeskanzlerin und der Bundespräsident den Autor der als unangenehm empfundenen Thesen aus dem Vorstand der Bundesbank vertrieben haben?“

Karl Popper kann nicht mehr antworten. Aber er hätte sicherlich nicht lange gebraucht, um herauszufinden, wo die größere Bedrohung für die liberalen Fundamente einer Gesellschaft wie der deutschen liegen: in der – zugegebenermaßen öfter als nur gelegentlich – zu beobachtenden Dickköpfigkeit von zugewanderten Vätern aus dem hinteren Anatolien sowie in der wieselflinken Behändigkeit von Politikern und hohen Wahlbeamten beim Rauswerfen untergeordneter Chargen, die angeblich den Staat und seine Institutionen in Gefahr bringen, weil sie öffentlich meinen, es sei einstweilen das Bessere, auf bewährten Figuren des deutschen Rechtes und – jawohl! – deutscher Sitte im öffentlichen Leben bis hinein in die Klassenräume der Schulen zu bestehen.

Und man kann ziemlich sicher sein, dass ein Philosoph und Ordnungsdenkler wie *Karl Popper* in den teilweise wohl überziehenden Gesellschaftsdiagnosen von *Thilo Sarrazin* – der sich aber immerhin von Juden für die etwas überhastete Rücknahme der These hat korrigieren lassen müssen, es gebe so etwas wie ein als kollektiv zu begreifendes „Juden-Gen“ –, dass *Karl Popper* also keineswegs eine Hatz auf Juden in *Sarrazins* Schriften gewittert hätte. So stellt sich die Frage: Wer gefährdet die politische Qualität des Gemeinwesens mehr: *Thilo Sarrazin* mit der einen oder anderen, hier und da an der Übertreibung schnuppernden Formulierung mancher seiner Thesen oder die – doch nicht unorganisiert wirkende – Hatz auf einen Mann, der auf Risiken aufmerksam macht, die nicht seine privaten Nachtgespenster sind?

Die Feinde der offenen Gesellschaft kommen – anders als zu *Karl Poppers* jüngeren Jahren – nicht im Panzerwagen und heute auch nicht immer aus Anatolien. Doch – egal woher sie kommen – es muss auch den in beamtenrechtlich organisierter Position arbeitenden Bürgern des Gemeinwesens erlaubt bleiben, auf beobachtbare Fehlentwicklungen in einer sich wandelnden Gesellschaft aufmerksam zu machen. Lobbyisten der Wirtschaft bewegen sich im Allgemeinen geschmeidig auf leisen Sohlen. Kritiker gesellschaftlicher Fehlentwicklung kommen bisweilen knurrend und bellend daher. Das stiftet aber nicht die Legitimation, sie wie streunende Hunde vom Hof der Machtverwalter zu jagen.

Hans D. Barbier

Ein Betrieb – ein Tarifvertrag?



Tarifpluralität als Aufgabe des Gesetzgebers

*Prof. Dr. Gregor Thüsing
Institut für Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherheit, Universität Bonn*

■ In einem Beschluss des Bundesarbeitsgerichts vom 27. Januar 2010 fragte der Vierte Senat beim Zehnten Senat an, ob an der bisherigen Rechtsprechung zur Tarifeinheit festzuhalten sei. Der Zehnte Senat verneinte dies mit Beschluss vom 23. Juni 2010 in Übereinstimmung mit dem Vierten Senat und der überwiegend hierzu publizierten Literatur. Die Senate entschieden: „Es gibt keinen übergeordneten Grundsatz, dass für verschiedene Arbeitsverhältnisse derselben Art in einem Betrieb nur einheitliche Tarifregelungen zur Anwendung kommen können.“

Das ist ein Schwenk um 180 Grad, denn die Tarifeinheit war eine Forderung der Rechtsprechung schon seit den Tagen des Reichsgerichts: In einem Betrieb könne es nur einen Tarifvertrag geben. Das Tarifvertragsgesetz sagt das so nicht, denn es geht davon aus, dass grundsätzlich nur das Mitglied der den Tarifvertrag abschließenden Gewerkschaft tarifgebunden ist. Wenn es Mitglieder verschiedener Gewerkschaften im Betrieb gibt, dann können sie dem Wortlaut des Gesetzes folgend an verschiedene Tarifverträge gebunden sein. Dennoch haben die Gerichte immer wieder – gestützt vor allem auf Praktikabilitäts Erwägungen – entschieden, dass diese Vielfalt aufzulösen ist zugunsten eines, zumeist des spezielleren Tarifvertrags.

Konsequenzen des Urteils für andere Rechtsgebiete

Das Bundesarbeitsgericht hat diesen Weg nunmehr verlassen. Zuvor hatte es diesen Grundsatz in immer mehr Fällen eingeschränkt. Dem Gewerkschaftsmitglied sollen die Früchte seiner Mitgliedschaft nicht genommen werden, allein weil eine andere Gewerkschaft ebenfalls einen Tarifvertrag abgeschlossen hat, wenn auch nur für seine Mitglieder. Die Folgen sind kaum absehbar und haben sich bereits im Streik der Lokomotivführer angedeutet: Droht nun der Kampf verschiedener Gewerkschaften um verschiedene Ziele, ein Überbietungswettbewerb der Gewerkschaften, gar die „Balkanisierung des Arbeitskampfrechts“ wie nun einige befürchten? Was wäre die Alternative? Das Streikrecht der einen Gewerkschaft abzulehnen, nur weil eine andere Gewerkschaft ihre – unter Umständen ganz anderen – Ziele realisiert hat, kann deren Koalitionsfreiheit bis hin zur völligen Ohnmacht beschränken. Auch dies kann nicht Ergebnis praktischer Interessenskonkordanz sein.

Doch die Fragen hören hier nicht auf: Was im Tarifrecht seinen Ursprung hat, kann Folgewirkungen nicht nur im Streikrecht, sondern auch im Betriebsverfassungsrecht haben. Das Bundesarbeitsgericht will beide Bereiche ausdrücklich aus seiner Entscheidung ausgenommen wissen. Die Konsequenzen müssten in der jeweiligen Materie selbst geregelt werden und wären durch den Schwenk im Tarifrecht nicht notwendig präjudiziert.

Der Ausgleich der Positionen erscheint als Quadratur des Kreises. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) haben die Initiative ergriffen und wollen die Tarifeinheit gesetzgeberisch festschreiben lassen. Eine Initiative im Bundesrat unterstützt sie in diesem Bemühen. Auch das jüngste Gutachten der Monopolkommission fordert den Gesetzgeber zum Handeln auf, zeigt aber gleichzeitig Grenzen möglichen Handelns auf: „Wenngleich Tarifpluralität mit Problemen verbunden ist, stellt aus verfassungsrechtlicher Perspektive die Anwendung des Grundsatzes der Tarifeinheit einen höchst problematischen Eingriff in die durch Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz geschützte Koalitionsfreiheit dar. Aufgrund dieses grundrechtlichen Gebots konnte der richterrechtliche Grundsatz ‚ein Betrieb – ein Tarifvertrag‘ nicht aufrechterhalten werden und es erfolgte höchststrichterlich eine Abkehr hiervon. Dringliche Aufgabe des Gesetzgebers und der Arbeitsgerichtsbarkeit ist die Entwicklung von Instrumenten zur Einhegung der faktisch bereits wirksamen Tarifpluralität. Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit muss mit den verfassungsrechtlich geschützten Interessen Dritter in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden.“

Der Gesetzgeber ist gefordert

In der Tat: Viel spricht dafür, dass der Gesetzgeber diese wichtige Frage selbst entscheiden sollte und sie nicht einer sich wandelnden Rechtsprechung überantwortet. Er ist Urheber des Tarifvertragsgesetzes, und wenn die Regelung so unvollständig ist, dass in solch wichtiger Frage diametrale Ansätze vertreten werden können, dann sollte das Gesetz ergänzt werden, und der Gesetzgeber sollte sagen, was er denn meint. Es handelt sich nicht um eine Randfrage von marginalem Interesse, sondern einen Kernbereich der Ausgestaltung des Tarifrechts. Konnte *Hans-Carl Nipperdey* – später erster Präsident des Bundesarbeitsgerichts – in seinem Lehrbuch von 1930 noch schreiben, dass dieser Fall „praktisch nicht vorkommt, da dies durch gemeinsames Vorgehen der verschiedenen ... Arbeitnehmerorganisationen vermieden wird“, zeigt heute das selbstbewusste Auftreten von Berufs- und Spartengewerkschaften, dass dies immer häufiger zutrifft. Schon 1924 gab es einen Referentenentwurf des Reichsarbeitsministeriums, der hier Regelungen treffen wollte. Er wurde nicht realisiert, weil die Politik zögerte. Eine Doktorschrift desselben Jahres stellt etwas resigniert fest, hier bleibe nur eine „Interessenabwägung übrig“, ohne darlegen zu können, mit welchem Ergebnis.

Unbestritten ist: Zu einer solchen Regelung gehören Mut und Konfliktbereitschaft. Doch es entspricht verfassungsrechtlichem Gebot, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung selber regeln muss und sie weder der Verordnung durch die Exekutive überlassen darf noch der Rechtsfortbildung durch die Gerichte. Alles andere widerspricht dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip. Die Frage der Tarifeinheit ist wesentlich für die Entwicklung, für die Betätigung und den Bestand von Gewerkschaften. Die Antwort den Gerichten zu überlassen, heißt, sich aus der Verantwortung zu stellen. Nur der Gesetzgeber ist demokratisch legitimiert, den großen Wurf zu wagen und die Materie einer Lösung zuzuführen. Und nur er ist frei, Lösungen zu entwickeln, die zu differenzierenden Regelungen führen, die auch die größere Perspektive von Arbeitskampf- und Betriebsverfassungsrecht mit einbeziehen. Nur er kann Neuerungen in das Tarifvertragsgesetz einführen, die über das bloße Ja oder Nein der Tarifeinheit hinausgehen.

Anregungen aus dem Ausland

Der Gesetzgeber kann sich Anregung im Tarifrecht des Auslands suchen. Auch die USA und Frankreich haben Modelle des Interessenausgleichs verschiedener Gewerkschaften. In den USA kann der Arbeitgeber nur mit einer Gewerkschaft Tarifverträge abschließen, die über den Rückhalt der Mehrheit der Belegschaft verfügt. Der Rückhalt kann entweder durch Abstimmung erreicht werden oder durch Anerkennung seitens des Arbeitgebers, wobei dieser eine „unfair labor practice“ begehen würde, also mit einer Verwaltungsstrafe belegt werden könnte, wenn er eine Gewerkschaft anerkennt, von der er weiß, dass ihr der Rückhalt der Mehrheit der Arbeitnehmer fehlt. Dies schließt Tarifpluralität aus, denn die Mehrheit der Arbeitnehmer kann nur hinter einer Gewerkschaft stehen.

Das Prinzip funktioniert seit über 70 Jahren, doch muss beachtet werden, dass es nie zu starken Gewerkschaften in den USA geführt hat. Die gewerkschaftliche Bindung im privaten Sektor rangiert bei knapp über zwölf Prozent, ist weiterhin fallend und damit – glücklicherweise – kaum mit deutschen Wirklichkeiten zu vergleichen. Dennoch ist auffällig, dass der Bezugspunkt der Mehrheitsentscheidung nicht der Betrieb und nicht das Unternehmen ist, sondern Arbeitnehmergruppen, die eine „community of interest“ bilden. Zu einer solchen werden alle Arbeitnehmer zusammengefasst, die eine Interessengemeinschaft darstellen. Sie ist dann einheitlicher Verhandlungsverband und Tarifraum. Dabei ist „community of interest“ ein schillernder Begriff, der in der Vergangenheit in der Rechtsprechung immer wieder eine leicht anders akzentuierte Bedeutung bekommen hat. Dennoch lassen sich bestimmte Konstanten aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung herauslösen.

In Frankreich kann es nur einen Tarifvertrag für das Unternehmen geben, und die Bestimmung dessen, der sich durchsetzt, folgt nach dem Repräsentationssystem. Nur eine repräsentative Gewerkschaft kann einen Tarifvertrag abschließen. Nun ist das Kriterium der Repräsentativität in der Vergangenheit durch Rechtsprechung und Schrifttum unscharf umrissen worden. Der „Code du travail“ gab früher vor, dass auch das Verhalten der Gewerkschaften zu Zeiten der deutschen Besatzung ein Kriterium hierfür sein könnte. Nach der „loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail“ – dem Gesetz zur Erneuerung der sozialen Demokratie – vom 20. August 2006 wurde hier eine behutsame Anpassung an die geänderten Umstände vorgenommen. Die Gültigkeit von Tarifvereinbarungen hängt heute von zwei Bedingungen ab, egal auf welcher Ebene die Vereinbarungen abgeschlossen wurden: erstens die Unterschriften von einer oder mehreren repräsentativen Gewerkschaften, die wenigstens 30 Prozent der bei den Arbeitnehmervertretungswahlen abgegebenen Stimmen erreicht haben; zweitens das Fehlen eines Widerspruchs einer anderen repräsentativen Gewerkschaft, die bei denselben Wahlen die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Einzelregelungen sind detailreich, doch müssen grundsätzlich auf Unternehmens- oder Betriebsebene die Gewerkschaften mindestens zehn Prozent der Stimmen erreichen, um als repräsentativ zu gelten.

Das Majoritätsprinzip ist nicht voll verwirklicht, aber es ist sichergestellt, dass kein Tarifvertrag im Widerspruch zu Repräsentanten der Mehrheit der Arbeitnehmer des Unternehmens abgeschlossen wird. Das Ergebnis leuchtet ein: Jede Gewerkschaft, die eine gewisse Schwelle überschritten hat – in Deutschland mag man sie soziale Mächtigkeit nennen – kann Tarifverträge abschließen, doch wird sie sich ihres Abschlusses nur sicher sein, wenn sie nicht den Spielraum überschreitet, den stärkere Gewerkschaften ihr gelassen haben.

Offene Fragen und Handlungsbedarf

Anregungen gibt es also genug – und nicht nur aus dem Ausland. Denn der Gesetzgeber kann einen Blick auf bislang – gleichsam am Gesetz vorbei – geliebte Modelle der Praxis werfen: Wie haben Deutsche Bahn, Luftfahrt und Krankenhausbereich das Problem gelöst? Er kann vorhandene Vorschläge der Wissenschaft aufgreifen, oder er kann auf einen einvernehmlichen Vorschlag der Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hoffen. Er kann die Regeln zum Zustandekommen von Tarifverträgen anpacken oder aber die Regeln zur Wahl zwischen konkurrierenden Tarifverträgen: Welcher Tarifvertrag setzt sich durch, wo setzt er sich durch? Der Gesetzgeber kann versuchen, Betriebsräte mit in die Lösung einzubeziehen oder über Abstimmungsnotwendigkeiten oder Verhandlungspflichten auf dem Weg hin zum Tarifvertrag nachdenken. „Prüfet alles und behaltet das Gute“ schreibt der Apostel *Paulus* an die Gemeinde von Thessaloniki, und mit: „Was du tun willst, das tue bald“ überliefert *Johannes* ein Herrenwort. Beides gilt auch heute. ■

Tarifpolitik ohne Tarifeinheit: Destabilisierung des Tarifsystems

Dr. Hagen Lesch
Institut der deutschen Wirtschaft Köln



■ Über Jahrzehnte hinweg galt in deutschen Unternehmen der Grundsatz der Tarifeinheit. Der Grundsatz bedeutet: In einem Arbeitsverhältnis oder in einem Betrieb findet immer nur ein Tarifvertrag Anwendung. Schließen mehrere Gewerkschaften für einen Betrieb konkurrierende Tarifverträge ab (Tarifpluralität), geht der räumlich, fachlich und persönlich nähere Tarifvertrag dem entfernten vor. Dabei handelt es sich um die Auflösung der Tarifpluralität nach dem Spezialitätsprinzip: Der Firmentarifvertrag geht dem Flächentarifvertrag vor, oder der Tarifvertrag, der den gesamten Betrieb abbildet, geht der Regelung für eine einzelne Berufsgruppe vor. Zwar gab es schon immer tarifpolitische Konkurrenz unter den im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen Gewerkschaften sowie zwischen DGB-Gewerkschaften und Dritten – etwa der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG), den christlichen Gewerkschaften oder dem Deutschen Beamtenbund (DBB). Diese Konkurrenz wurde aber ebenfalls im Sinne der Tarifeinheit gelöst.

Bei den DGB-Gewerkschaften galt und gilt dabei das Prinzip: ein Betrieb – eine Gewerkschaft. Bei Konkurrenz einigen sich die beteiligten DGB-Gewerkschaften, welche organisations- und tarifpolitisch koordinierend zuständig ist. Kommt eine Einigung nicht zustande, wird nach der Schlichtungs- und Schiedsordnung des DGB verfahren. Mit der inzwischen im DGB aufgegangenen DAG wurden Tarifgemeinschaften gebildet oder um die Tarifführerschaft gestritten. Wenn mit den Arbeitgebern getrennt verhandelt wurde, gab es separate Tarifverträge, die Ergebnisse waren aber zumeist identisch. Die christlichen Gewerkschaften waren mangels Mitglieder keine wirkliche Konkurrenz. Sie unterschrieben zumeist Anschlussarifverträge. Kennzeichnend für das deutsche Tarifsysteem war, dass nicht Berufe ihre Interessen bündelten, sondern Industrie- und Dienstleistungszweige. Im Ergebnis verhandelten große Gewerkschaften über ganze Branchen statt kleine Gewerkschaften über Be-

rufsgruppen. Dieses Tarifsystem hat sich insgesamt bewährt und Deutschland zu bemerkenswerter Stabilität in den Arbeitsbeziehungen geführt.

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat den Grundsatz der Tarifeinheit nun aufgegeben, weil er die Koalitionsfreiheit kleiner Gewerkschaften beschränkt und nicht mehr die betriebliche Wirklichkeit abbildet. In vielen Betrieben gelten schon seit Längerem mehrere Tarifverträge: etwa weil der Arbeitgeber Tarifverträge mit mehreren Gewerkschaften abgeschlossen hat, Arbeitnehmer nach einem Betriebsübergang ihre bisherigen Tarifverträge mitbringen oder unterschiedliche Tarifverträge kraft Bezugnahme in Einzelarbeitsverträgen gelten. Tarifpluralität gehört in der Luftfahrt, im Schienenverkehr und in Krankenhäusern zum tarifpolitischen Alltag.

Tarifpluralität und Gewerkschaftswettbewerb

Diese Entwicklung ist auch eine Folge struktureller Veränderungen. Auf der Arbeitgeberseite wenden immer weniger Betriebe Tarifverträge an. Dies und die Gründung von Verbänden ohne Tarifbindung haben den Druck auf die Gewerkschaften erhöht, moderaten Tarifabschlüssen zuzustimmen. Seit Mitte der 1990er Jahre lässt sich eine ausgeprägte Lohnzurückhaltung beobachten, mit denen die Gewerkschaften nicht nur beschäftigungspolitische Ziele verfolgen, sondern auch das Ziel, den Tarifverträgen eine genügend große Reichweite zu sichern. Lohnzurückhaltung macht es für die großen Gewerkschaften aber immer schwieriger, alle Berufsgruppen in eine „solidarische Lohnpolitik“ einzubinden, bei der herausgehobene Berufs- oder Arbeitnehmergruppen zugunsten schwächerer Gruppen auf Lohnansprüche verzichten. Privatisierungen haben überdies dazu geführt, dass Monopollöhne unter Wettbewerbsdruck geraten sind und Arbeitnehmer-Besitzstände fielen. Dies hat zur Unzufriedenheit von – auch als „Funktionseleiten“ bezeichnete – Berufsgruppen mit betriebswirtschaftlicher Schlüsselstellung (Ärzte, Flugberufe, Lokführer) geführt und deren Drang zu einer berufsständisch organisierten Tarifpolitik verstärkt.

Tarifpolitisch eigenständige Berufsgewerkschaften vertreten allein berufsständische Interessen und tragen eine „solidarische Lohnpolitik“ nicht mit. Wo sie agieren, ist ein komplementärer Gewerkschaftswettbewerb – Wettbewerb zwischen Gewerkschaften, die verschiedene Berufs- oder Arbeitnehmergruppen organisieren – entstanden. Komplementärer Wettbewerb kann sich hochschaukelnde Gewerkschaftsforderungen anstoßen, weil die Abschlüsse einer Berufsgewerkschaft Begehrlichkeiten bei der nächsten Berufsgewerkschaft wecken. Es kann zu Neideffekten kommen, die die Belegschaften spalten. Lohnforderungen fallen höher aus, zum einen weil eine Berufsgewerkschaft bei der Bestimmung ihrer Lohn- und Tarifpolitik weniger die Beschäftigungs- und Preiswirkungen berücksichtigt als eine Branchengewerkschaft. Zum anderen können komplementäre Berufsgewerkschaften durch Streiks mehr Druck ausüben, da jede Berufsgruppe allein einen Betrieb lahm legen kann. Für streikfähige Berufsgruppen ergibt sich hieraus ein Anreiz, sich in Berufsgewerkschaften zu organisieren. Je mehr Gruppen dies umsetzen, desto zersplitterter wird das Tarifsystem. Die Folgen sind eine Häufung von Konflikten, wodurch die Friedenspflicht des Flächentarifvertrags ausgehöhlt wird, und eine Lohn-differenzierung nach der faktischen Streikmacht bestimmter Berufsgruppen.

Infolge des stetigen Mitgliederrückgangs bei den DGB-Gewerkschaften ist aber auch ein substitutiver Gewerkschaftswettbewerb entstanden, bei dem DGB-Gewerkschaften mit christlichen Gewerkschaften um austauschbare Beschäftigungstengruppen konkurrieren, zum Beispiel die IG Metall mit der Christlichen Ge-

werkschaft Metall (CGM). Anders als der Wettbewerb komplementärer Berufsgruppen wirkt der Wettbewerb zwischen DGB- und christlichen Gewerkschaften disziplinierend, weil die christlichen Gewerkschaften konzessionsbereit sind, um überhaupt Tarifverträge schließen zu können und die DGB-Gewerkschaften mangels Mitglieder oft keine eigenen Tarifverträge mehr durchsetzen können. Die bisherige BAG-Rechtsprechung zur Tarifeinheit hat den substitutiven Wettbewerb begünstigt, weil eine christliche Gewerkschaft einen DGB-Flächentarifvertrag durch den Abschluss eines spezielleren Haustarifvertrages verdrängen konnte. Ohne den Grundsatz der Tarifeinheit ist das nicht mehr möglich.

Das Tarifvertragsgesetz löst das Problem der Tarifpluralität, indem es die Geltung des jeweiligen Tarifvertrages an die Gewerkschaftszugehörigkeit der betroffenen Arbeitnehmer knüpft. Schließen demnach mehrere Gewerkschaften in einem Unternehmen Tarifverträge ab, gilt für die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer jeweils der Tarifvertrag ihrer Gewerkschaft. Die Mitglieder der christlichen Gewerkschaft werden nach dem Firmentarifvertrag entlohnt, die Mitglieder der DGB-Gewerkschaft nach dem Flächentarifvertrag. Bei den unorganisierten Arbeitnehmern kann der Arbeitgeber wählen, ob und auf welchen der Tarifverträge er Bezug nimmt.

Britische Verhältnisse in Deutschland?

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der DGB fürchten, dass der komplementäre Gewerkschaftswettbewerb zwischen verschiedenen Berufsgewerkschaften ohne den ordnenden Grundsatz der Tarifeinheit zunimmt. Bilden sich immer mehr Berufsgewerkschaften, drohe eine Zersplitterung des Tarifsystems mit der Folge permanenter Tarifaufeinandersetzungen, die am Ende in britische Verhältnisse münden könnten. Im Großbritannien der 1970er Jahre gab es über 400 Gewerkschaften, darunter viele Berufsgewerkschaften, die vor allem in der Industrie immer wieder zu Arbeitsniederlegungen aufriefen. So fielen im britischen produzierenden Gewerbe in den 1970er Jahren pro Jahr im Schnitt 2 703 Arbeitstage je 1 000 Arbeitnehmer aus, hierzulande waren es lediglich 74 Tage pro Jahr.

Von britischen Verhältnissen ist Deutschland weit entfernt. Als durchsetzungsstarke Berufsgewerkschaften haben sich bisher neben der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) lediglich die Ärztegwerkschaft Marburger Bund, die Pilotenvereinigung Cockpit (VC) sowie die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) etabliert. Die Unabhängige Flugbegleiterorganisation (UFO) setzt ebenfalls eigenständige Tarifverträge für das Kabinenpersonal durch, hat die Abschlüsse der konkurrierenden Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) aber nicht übertreffen können; ihre Streikfähigkeit hat UFO nur in Form kurzer Warnstreiks bewiesen. Die Berufsgewerkschaften haben sich allesamt ungeachtet des Grundsatzes der Tarifeinheit tarifpolitisch emanzipiert. Die Tarifpluralität wurde gegen den Willen der Arbeitgeberseite erzwungen. Entsprechend ist für die Gründung weiterer Spezialgewerkschaften nicht allein entscheidend, ob Tarifeinheit gilt oder nicht. Wichtiger ist, wie viele Berufsgruppen das Potenzial haben, sich in schlagkräftigen und damit tariffähigen Gewerkschaften zu organisieren, und wie frei diese nach ihrer Gründung agieren können.

Wie wahrscheinlich ist eine Zersplitterung der Tariflandschaft?

Die Beispiele zeigen, dass eine erfolgreiche Gewerkschaftsgründung an mehrere Voraussetzungen gebunden ist. Erstens konzentriert sich die gewerk-

schaftliche Zersplitterung auf Branchen mit beschränktem Wettbewerb. Funktionsebenen haben in Großunternehmen mit Monopolstellung eine größere Kampfkraft als in Unternehmen, die im Wettbewerb stehen. Streiken Lokführer bei der Deutschen Bahn, trifft das Teile der ganzen Wirtschaft, sodass der Druck auf die Arbeitgeberseite groß ist. Wäre die Deutsche Bahn nur ein Unternehmen von vielen, also ohne herausragende Marktmacht, müssten viele Lokführer aus verschiedenen Unternehmen mobilisiert werden, um vergleichbaren Druck auszuüben. Aus Sicht der Lokführer eines einzelnen Unternehmens besteht aber immer ein Anreiz, der Streikfront fern zu bleiben, um die eigene Wettbewerbsposition zu stärken. Daraus folgt: je mehr Wettbewerb, desto geringer das Drohpotenzial einer Berufsgewerkschaft.

Zweitens ist eine hohe Interessengleichheit innerhalb der Berufsgruppe notwendig; sie erleichtert die Arbeitskammobilisierung. Drittens muss eine Berufsgruppe gut organisiert und viertens durchsetzungsstark sein; Durchsetzungsstärke resultiert aus der monopolistischen Wettbewerbsstruktur auf dem Produktmarkt, aber auch aus einem hohen Organisationsgrad und aus einer wirtschaftlichen Schlüsselstellung. Zur Mobilisierung ist fünftens ein gemeinsames Kampfziel notwendig, das sich beispielsweise aus einem kollektiv empfundenen Ungerechtigkeitsgefühl ergeben kann. Das wiederum setzt hohe Transparenz bei Entlohnung, Arbeitszeiten und anderen Arbeitsbedingungen voraus.

Herausgehobene Berufsgruppen wie Ingenieure oder Informatiker haben weniger einheitliche Interessen als Lokführer oder Krankenhausärzte, arbeiten in Betrieben unterschiedlicher Branchen, werden differenzierter und weniger transparent entlohnt und sind in der Regel auch weniger gut organisiert. Andere Berufsgruppen wie Omnibus- oder Lastkraftwagenfahrer haben einheitliche Interessen, lassen sich aber schwer organisieren, weil sie in vielen verschiedenen klein- und mittelständischen Betrieben arbeiten. Nicht ausgeschlossen ist, dass sich einzelne Berufsgruppen wie Feuerwehrleute oder Bahn- und Flugzeugtechniker zu Spezialgewerkschaften zusammenschließen. Insgesamt dürfte die Zahl der Berufsgruppen, die die Voraussetzungen erfüllen, aber überschaubar sein und sich die Zahl an Neugründungen im Rahmen halten.

Entscheidend wird dabei auch sein, welche Tarifpolitik die Branchengewerkschaften verfolgen. Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat im Sommer 2009 mittels Arbeitskampf eine eigene Entgelttabelle für Erzieherinnen und Pädagogen durchgesetzt und damit eine abspaltungsfähige Berufsgruppe befriedet. Eine nach Berufen differenzierte Tarifpolitik kann die Identifikation der Arbeitnehmer mit ihrer „Großgewerkschaft“ stärken, würde aber eine teilweise Abkehr vom Prinzip der „solidarischen Lohnpolitik“ notwendig machen. Alternativ wäre eine Tarifpolitik denkbar, die allen Gruppen gleiche Lohnzuwächse beschert, aber zumindest in einer solchen Höhe, mit der herausgehobene Gruppen leben können. Dies würde eine Abkehr von der Lohnzurückhaltung der letzten Dekade bedeuten und die Tarifverhandlungen belasten.

Gesetzliche Beschränkung des Gewerkschaftswettbewerbs

Als Fazit lässt sich festhalten: Die ökonomische Wirkung von Tarifpluralität in Verbindung mit komplementärem Gewerkschaftswettbewerb ist problematisch. Da der Grundsatz der Tarifeinheit nicht effektiv vor Gewerkschaftswettbewerb schützt, sind zur Ordnung des Gewerkschaftswettbewerbs flankierende Regelungen notwendig. BDA und DGB haben hierzu einen gemeinsamen Lösungsvorschlag erarbeitet unter dem Titel: Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln. Danach soll es eine gesetzliche Vor-

fahrtsregel geben: Bei konkurrierenden Tarifverträgen soll nur der Tarifvertrag anwendbar sein, an den die Mehrzahl der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb gebunden ist (repräsentativer Tarifvertrag). Zudem dürfen nach tarifpolitischer Eigenständigkeit strebende Gewerkschaften nicht beliebig streiken; ein repräsentativer Tarifvertrag soll über seine Laufzeit hinweg eine allgemeine Friedenspflicht sichern. Eine konkurrierende, nicht-repräsentative Gewerkschaft darf also erst streiken, wenn der repräsentative Tarifvertrag ausgelaufen ist.

Der Vorstoß wird in der Rechtswissenschaft zurückhaltend diskutiert, weil er die Koalitionsfreiheit kleinerer Gewerkschaften beschränkt. Er enthält aber eine wirksame ökonomische Anreizwirkung: Um repräsentative Tarifverträge abschließen zu können, müssen sich Berufsgewerkschaften für möglichst viele Berufsgruppen öffnen. Nur so können sie eine ausreichende Mitgliederzahl gewinnen und mehrheitsfähig werden. Damit müssten sie die Auswirkungen ihrer Abschlüsse – wie die Gefahr eines Stellenabbaus – berücksichtigen und entsprechend moderat auftreten. Ein Blick ins Ausland zeigt, wie dort Gewerkschaftswettbewerb reguliert wird.

In Großbritannien setzt die Tariffähigkeit einer Gewerkschaft in Anlehnung an die amerikanische Praxis die Anerkennung durch den Arbeitgeber voraus. Ein Arbeitgeber kann eine Gewerkschaft freiwillig anerkennen, oder die Gewerkschaft beantragt beim Central Arbitration Committee, einer unabhängigen Schlichtungsstelle, die Anerkennung als legitimer Tarifpartner. Über diesen Weg kann sie ihre Anerkennung auch gegen den Willen des Arbeitgebers durchsetzen, wenn sie mindestens zehn Prozent der fraglichen Belegschaft organisiert und sich eine Mehrheit der Beschäftigten, mindestens aber 40 Prozent der Gesamtbelegschaft, für eine Vertretung durch die Gewerkschaft ausspricht. Beantragen zwei Gewerkschaften die Anerkennung als Tarifpartner, müssen die Antragsteller miteinander kooperieren und gemeinsam einen Tarifvertrag schließen. Solche Verhandlungsgemeinschaften (bargaining units) verhandeln aber nicht unbedingt für einen ganzen Betrieb oder Betriebsteil. Sie können auch für einzelne Berufsgruppen Tarifverträge schließen. Die Idee, konkurrierende Gewerkschaften zur Bildung einer Tarifgemeinschaft zu verpflichten, stellt eine rechtspolitisch gangbare Alternative dar zum Vorschlag von BDA und DGB. Sie begründet allerdings nur dann einen Anreiz für Berufsgewerkschaften, sich für andere Gruppen zu öffnen, wenn die Stimmen in der Tarifgemeinschaft entsprechend der Gewerkschaftsgröße gewichtet werden.

In Frankreich dürfen nur Gewerkschaften, die einzeln oder gemeinsam zumindest 30 Prozent der Stimmen bei den letzten Betriebswahlen erhalten haben, Tarifverträge abschließen. Dies führt dazu, dass die Gewerkschaften Koalitionen bilden müssen. Wo dies nicht möglich ist, verhindert das Quorum den Abschluss von Tarifverträgen. Dort gelten dann vom Staat für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge. Überdies können Gewerkschaften, die die Mehrheit der betroffenen Arbeitnehmer repräsentieren, Tarifverträge von Minderheitsgewerkschaften durch Einspruch verhindern.

Allerdings gibt es auch Länder mit Rechtsordnungen, nach denen in einem Betrieb mehrere Tarifverträge konkurrierender Gewerkschaften gelten können, zum Beispiel Italien, die Niederlande oder Schweden. In Schweden kann eine konkurrierende Gewerkschaft stets versuchen, für ihre Mitglieder einen anderen Tarifvertrag durchzusetzen. Dennoch ist die Streikhäufigkeit in Schweden und in den Niederlanden zwischen 2000 und 2008 mit elf bis 20 Konflikten im Jahresdurchschnitt gering. In Großbritannien waren es im Schnitt 155 Konflikte. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Regulierung von Gewerkschaftswettbewerb und Konflikthäufigkeit scheint also nicht zu bestehen. ■

Kollektive: Ausschluss und Beitrittszwang

Prof. Dr. Klaus Mackscheidt/Prof. Bancho Banov, Ph. D.

Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts sowie des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft Köln/Senior Assistant Professor an der Sofia University St. Kliment Ohridski

Der Anreiz, in einer Gruppe Mitglied zu werden, besteht häufig darin, dass den Mitgliedern besondere Vergünstigungen zuteil werden. Allerdings kann ein Beitritt auch – verdeckt oder offen – erzwungen werden. Besonders deutlich ist das in politischen Ein-Parteien-Systemen, in denen erst die Partei-Mitgliedschaft den Zugang zu bestimmten gesellschaftlichen Positionen eröffnet.

Das Problem bei sogenannten Kollektivgütern besteht darin, dass jeder gern in den Genuss des Gutes gelangen will, aber niemand bereit ist, ein Opfer zu dessen Bereitstellung zu erbringen. Wenn alle Mitglieder eines Kollektivs in dieser Trittbrettfahrer-Haltung verharren, wird das von allen begehrte Gut erst gar nicht angeboten. Dies ist umso wahrscheinlicher, je größer das Kollektiv ist und je ähnlicher die Präferenzen der Mitglieder sind. Anders sieht es aus, wenn es dem Kollektiv gelingt, Sondervorteile anzubieten, die nur den Beitrag zahlenden Mitgliedern zugutekommen. Dann wird neben dem reinen Kollektivgut, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, ein Privatgut angeboten, das dem Ausschlussprinzip unterliegt: Wer nicht zahlt, bekommt diesen Teil der Leistung nicht. So besteht ein starker Anreiz, Mitglied zu werden. Das Kollektiv entsteht insgesamt, und das von allen begehrte Kollektivgut wird angeboten.

Kollektivbildung durch selektive Anreize

Mancur Olson hat als Beispiel den amerikanischen Bauernverband (Farmers' Association) beschrieben. Die Landwirte in den USA unterhalten eine schlagkräftige politische Lobby – ein reines Kollektivgut, das allen Landwirten zugutekommt. Daneben verkauft der Verband selektiv Angebote an die zahlenden Mitglieder, zum Beispiel Maschinenringinformationen, neue Saatguttechniken und wirtschaftliche Betriebsorganisationen. Diese Angebote sind allein schon wertvoll genug, um Mitglied zu sein. Als Kuppelprodukt entsteht das reine Kollektivgut „gute Agrarpolitik“ für alle Landwirte.¹ In Deutschland könnte man den Automobilklub ADAC als Beispiel nehmen. Er vertritt

die Autofahrerinteressen politisch – das ist ein reines Kollektivgut, das allen Autofahrern zugutekommt –, verkauft aber viele Informationen und Verkehrshilfen, die nur für Mitglieder billig oder kostenlos sind. Das ist ein Privatgut und unterliegt dem Ausschlussprinzip.

Olsons Idee von positiven selektiven Anreizen hat die Theorie der Kollektive reichhaltiger gemacht. Demnach ist nachweisbar, dass Kollektive auch bei Vorhandensein großer Gruppen erfolgreich gebildet werden können. *Guy Kirsch* hat darauf hingewiesen, dass diesen positiven selektiven Anreizen rein gedanklich negative selektive Anreize gegenüberstehen können, die ebenfalls zur Bildung von Kollektiven führen können. Der negative selektive Anreiz könnte lauten: Entweder du wirst Mitglied in unserem Kollektiv und verpflichtest dich zur Zahlung des Mitgliedsbeitrags, oder die entsprechende Berufsausübung ist dir verwehrt. Allerdings, so *Guy Kirsch*: „Im Gegensatz zu positiven selektiven Anreizen sind negative Anreize als Mittel zur Gründung und Existenzsicherung von Kollektiven in hohem Maße problematisch. Dies eben deshalb, weil sie in dieser oder jener Form Zwang darstellen.“²

Doch solcher Zwang existiert, manchmal unübersehbar deutlich und manchmal kaum wahrgenommen: „Der Zwang kann in mehr oder minder verhüllter, in mehr oder minder subtiler Form ausgeübt werden. Er reicht von physischer Gewaltanwendung bis hin zu der sanften Gewalt mondäner Konventionen. So wird niemand in den Rotary Club hineingeprügelt, doch kann man es sich unter Umständen nicht leisten, nicht Mitglied zu sein.“³ Schon für *Olson* war es keine einfache Aufgabe, zu beweisen, dass sich Kollektive ausnahms-

¹ Vgl. Mancur Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968, Seiten 150 ff.

² Guy Kirsch, *Neue Politische Ökonomie*, 5. Auflage, Stuttgart 2004, Seite 183.

³ Ebenda.

weise auch dann etablieren können, wenn ihnen das Recht zusteht, Zwangsmitgliedschaften ausüben zu dürfen. Er hat die Ausübung von Zwang in Kollektiven sehr ausführlich bei den Gewerkschaften in den USA untersucht. Insgesamt ist die Literatur über Zwang in Kollektiven jedoch spärlich.

Kollektivbildung durch Beitrittszwang?

Wie kann es Kollektiven gelingen, Zwangsmitgliedschaften ausüben zu dürfen, wo doch die Zwangsausübung allenfalls ein Mittel des demokratischen Staates, aber niemals ein Mittel einer Gruppe von Bürgern im Staate sein kann? – Die Antwort lautet, dass die Kollektive behaupten, dass nur durch die Zwangsmitgliedschaft die Gesellschaft vor Schaden bewahrt werden kann. Durch die Zwangsmitgliedschaft soll also etwas öffentlich Schlechtes vermieden werden.

Eine berufliche Ausbildung, zum Beispiel zum Maurer, Elektriker oder Installateur, setzt Fachkenntnisse voraus, die langwierig und gründlich erworben werden müssen. Um diese Ausbildung kümmern sich berufliche Kammern oder Innungen. Wer eine Meisterprüfung vor der Handwerkskammer abgelegt hat, gilt als sicherer und erprobter Handwerker. Darauf kann sich jeder Kunde, der Handwerksleistungen in Anspruch nehmen will, verlassen. Der Kunde hat die begründete Hoffnung, dass er den Reparaturauftrag nicht einem Elektriker oder Installateur gegeben hat, der am Ende mehr Schaden als Nutzen anrichtet. Der geprüfte Meistertitel und die Kammermitgliedschaft sollen dies garantieren. Anders ausgedrückt: Gäbe es nicht die Zwangsmitgliedschaft, gäbe es auch nicht diese Garantie. Die Mitgliedschaft ist für den Kunden das Gütesignal, dass gute Arbeit geleistet wird.

Der Schutz vor Pfscharbeit und unerwarteten Folgekosten ist der Kern der Sache. Der Kunde kann dem Handwerker nicht ansehen und erst recht nicht seinem gewinnenden Lächeln oder seinem sicheren Auftreten entnehmen, ob er ein gut ausgebildeter Fachmann ist. Ökonomisch gesprochen handelt es sich hier um den typischen Fall „asymmetrischer Information“: Der Kunde als Nachfrager kann in der Regel nicht wissen, was der Anbieter leisten wird. Hilfsweise kann der Kunde aber darauf vertrauen, dass die Mitglieder einer Handwerkskammer geprüfte Personen sind. Garantieren kann allerdings auch die Handwerkskammer nicht, dass ein von ihr geprüftes Mitglied handwerklich niemals versagen wird. Eine hun-

dertprozentige Sicherheit erwirbt der Kunde über dieses System der Zwangsmitgliedschaft nicht. Aber ihm wird signalisiert, dass er mit größerer Wahrscheinlichkeit gute Leistung bekommt als wenn er den Auftrag an einen Hobby-Handwerker vergibt.

Die Zwangsmitgliedschaft kann aber gravierende Nachteile für die Öffentlichkeit haben, wenn zum Beispiel die Anhänger eines Berufskollektivs den Zugang zur Mitgliedschaft einschränken und nur wenige Interessenten zur Ausbildung und zu den Abschlussprüfungen zulassen. Dann verknappen sie das Angebot an Leistungen und können somit hohe Preise fordern. Sie errichten also eine Art Berufskartell, können damit außerordentliche Kartellgewinne machen und ihre Kunden ausbeuten. Der Nachteil der Zwangsmitgliedschaft ist somit die potenzielle Wettbewerbseinschränkung, die wohlfahrtsmindernd für die Gesellschaft ist. Der Staat muss insofern überprüfen, ob manche traditionell gewohnte Zwangsmitgliedschaft in Berufsverbänden – manchmal bis auf die Zeit der Zünfte im Mittelalter zurückgehend – heute noch zu rechtfertigen ist.

Im Wandel der Zeit können sich Arbeitsprozesse und Arbeitsfähigkeiten ändern. Eine kleine Elektroreparatur im Haus, die unsachgemäß durchgeführt wurde, könnte einen Brand auslösen; eine unsachgemäß durchgeführte Reparatur bei einer Wasserleitung könnte dazu führen, dass das Haus unter Wasser steht. Also wird hier der Kunde darauf vertrauen wollen, dass der Fachmann am Werk ist. Geht es dagegen darum, Fliesen im Haus zu verlegen oder Wände zu tapezieren, dann bleiben die Folgeschäden unsauberer Arbeit gering. Viele Laien erlernen diese Arbeitsfähigkeiten; für diese Fähigkeiten sind Zwangsmitgliedschaften nicht mehr zu rechtfertigen. Ein Zwangskollektiv der Fliesenleger würde von den vielen Hobby-Bastlern einfach umgangen, was die vielen Baumärkte bestätigen. Was die noch bestehenden Zwangskollektive somit angeht, darf man aus der Sicht der Kollektivgütheorie durchaus die Frage stellen, ob sie bei aller Verpflichtung und Beteuerung ihres sachlichen Qualitätsauftrags nicht doch die Erwerbssicherungsfunktion für ihre Mitglieder in den Vordergrund gestellt haben.

Fraglich ist zudem, warum der Staat das Recht zur Zwangsmitgliedschaft nicht für sich selbst behält, anstatt es an Berufsverbände und andere Kollektive zu vergeben, wie er es zum Beispiel für die Ausbildung und Zulassung zum Juristen tut. In den meisten Ländern, so auch in Deutschland, ist das

ein reines Staatsmonopol. Neben traditionellen Gründen ist der primäre Zweck dieses Ausbildungsganges, dem Interesse des Staates zu dienen. Die überwiegende Anzahl der Staatsdiener – vor allem in den hohen Funktionen – kommt aus dem Bereich der Jurisprudenz. Außerdem nutzt der Staat den Vorteil und sucht unter den Absolventen die besten Kandidaten für sich aus. Auch bei den Lehrern hat der Staat das Examensmonopol. Dennoch ist es nicht zweckmäßig, in allen hoch differenzierten Berufsausbildungen das Staatsmonopol zu bewahren, da dem Staat die Nähe zur fachlichen und beruflichen Ausbildungsqualität fehlt und er viel zu hohe Erkundungskosten hätte, um sich sachkundig zu machen. So kommt es also zum Recht der Zwangsmitgliedschaft in Kollektiven, allerdings mit der Gefahr des Monopolmissbrauchs.

Kollektive mit besonderen Aufnahmeregeln

Kollektive, die sich durch hohe Eintrittsbarrieren und künstliche Verknappung ihres Angebotes ein hohes Einkommen für ihre Mitglieder sichern können, gibt es nicht nur im Handwerk, sondern auch bei Dienstleistungen. Für Außenstehende ist es schwer, ins Kollektiv aufgenommen zu werden. Ist man aber erst mal Mitglied geworden, findet man einen Markt vor, der einem von selbst reichlich Kundschaft zu guten Preisen zur Verfügung stellt. Als Mitglied des Kollektivs ist man vor außen stehenden Wettbewerbern geschützt. In Deutschland gibt es einige Kollektive, die ihren Mitgliedern hohe und gesicherte Einkommen verschaffen können. Sie haben es dabei so eingerichtet, dass das Wort „Zwangsmitgliedschaft“ nicht vorkommt. Die Kollektive sind so konstruiert, dass der Bürger als Kunde nicht auf die Idee kommt, er könne über den Preis verhandeln oder er könne sich woanders ein billigeres Angebot verschaffen.

Ein Kollektiv dieser Art scheint die Berufsgruppe der Notare zu bilden. Ein Notar ist zuständig für alle Verträge und Rechtsgeschäfte, die Grundstücksangelegenheiten betreffen. Er wird anhand einer festgeschriebenen Gebührenordnung für Beurkundungen bezahlt.⁴ Interessanterweise entsteht das erworbene Recht aus einem Grundstückskaufvertrag noch nicht mit dem Abschluss des Vertrages, sondern erst mit der Eintragung ins Grundbuch. Jeder Bürger kann jederzeit in seinen Angelegenheiten das Grundbuch einsehen, aber

⁴ Ausnahmen gibt es in Baden-Württemberg, wo Notare – jedenfalls jetzt noch – als Beamte besoldet werden.

die Eintragung ist Sache des Notars, in Ausnahmefällen – etwa bei einem Schlichtungsverfahren zwischen streitenden Parteien – auch schon mal der Richter. Für Änderungen beim Grundeigentum ist also stets die Leistung eines Notars abzurufen.

Im ländlichen Raum ist meistens nur ein Notariat vorhanden, sodass der dortige Notar gleichsam ein Regionalmonopol hat. In den größeren Städten gibt es mehrere Notariate und der Kunde kann auswählen, aber die Gebührenordnung ist nicht verhandelbar, sodass kein Preiswettbewerb entsteht. Um für alle Notare ein hohes Einkommen aus den Notariatsgeschäften zu sichern, wird das Angebot an Notariaten künstlich knapp gehalten. Eine Reihe von Fragen ist jedoch zu klären:

■ Die erste Frage lautet: Wie schafft das Kollektiv die Zugangsbeschränkung? Es gibt viele Juristen, die die zweite staatliche Prüfung bestanden haben und demzufolge potenzielle Anwärter auf ein Notariat sind. Der frei praktizierende Rechtsanwalt wird – je nach Situation und Berufsfähigkeiten – in der Regel aber meist viel weniger verdienen als ein Notar. Notare haben ein sehr viel höheres Einkommen. Die Auswahl erfolgt nach der Examensnote, und Noten zwischen sehr gut und gut sind bei Juristen sehr selten. Über die Examensnote ergibt sich also eine natürliche Selektion – an sich eine sympathische Selektion, denn hier wird ein Amt nicht etwa durch Geld, sondern durch Intelligenz und Examenstüchtigkeit erworben. Bevor der sich bewerbende Anwärter auf ein Notariat eine freie Notarstelle bekommt, ist in der Regel zudem eine längere notarielle Volontariatsarbeit zu leisten, bei der der Anwärter wenig verdient.

■ Die zweite Frage lautet: Wird von der Gesellschaft akzeptiert, dass die Berufsgruppe der Notare innerhalb der Rechtswissenschaftler überproportional viel verdient? Kaum jemals ist die Klage zu hören, dass Notariatsgebühren zu hoch seien, was mit der Art der Rechtsgeschäfte zusammenhängt, die Notare durchführen. Grundstücksübertragungen sind selten und meist sehr teuer. Für einen Käufer fallen nicht nur Kosten des Kaufs des Grundstücks an, sondern auch Kosten der Bankfinanzierung und die Verpflichtung, Grunderwerbsteuer zu bezahlen. Die Notariatsgebühren sind unter diesen Zusatzkosten der kleinste Posten, die finanziellen Sorgen liegen woanders. Außerdem ist die Leistung des Notars sichtbar: Er sichert zuvor durch Einblicknahme in das Grundbuchblatt, ob keine ungeahnten fremden dinglichen Rechte am Grundstück bestehen, er veranlasst die Umschreibung in die gewünschte neue Eigentumssi-

tuation, und er liest den Kaufvertrag in Anwesenheit der Vertragspartner Wort für Wort vor. Alles in allem wird der Kunde mit dem Notar zufrieden sein und keinen Anlass sehen, das mit der Notariatsarbeit einhergehende Einkommen des Notars kritisch zu hinterfragen. Notare erfreuen sich eines hohen Ansehens in der Gesellschaft und zählen innerhalb der Rechtsberufe zu den unangefochtenen Spitzenverdienern.

■ Die letzte und interessanteste Frage lautet: Kann dieses Kollektiv im Sinne der *Olson'schen* Theorie gerechtfertigt werden? Es ist sicher kein Kollektiv, das durch das Angebot selektiver Anreize für seine Mitglieder entstanden ist. Aber es ist nach *Olson* ein Kollektiv, das durch exklusive Mitgliedschaft entstanden ist. Wieso wurde diesem Kollektiv vom Staat das Recht verliehen, exklusive Mitgliedschaften zu errichten, also eine Zugangssperre für die Ausübung des Notariatsberufs einzurichten. Zum Kollektiv der Notare zu gehören, ist keine Zwangsmitgliedschaft, sondern eine Auszeichnung. Ein Ausschluss ist es gleichwohl, denn nur der registrierte Notar darf beim Grundbuchamt beurkunden.

Kann man diesen Ausschluss rechtfertigen, weil durch unprofessionelle Beurkundungsarbeit ein großer Schaden für die Gesellschaft entstehen würde, wenn die Ausübung der Notariatsarbeit jedem Juristen offen stehen würde? Würde dann innerhalb und insbesondere unter den neu hinzugekommenen Notaren ein Verdrängungswettbewerb entstehen? Würde die jetzt noch alle Notare schützende allgemeine Gebührenordnung nach unten hin aufgebrochen werden, sodass es allmählich auch Notare gäbe, die gerade noch so viel verdienen würden wie ein durchschnittlicher Rechtsanwalt? – Diese Fragen sind hypothetisch, aber nützlich. Sollte man zur Überzeugung gelangen, dass im Fall einer Absenkung des Zugangsniveaus zum Notariat ein schwerer Schaden für die Gesellschaft entstehen würde, müsste man diese Absenkung auf jeden Fall verhindern.

Ist das Kollektiv der Notare begründet?

Ein ungeordnetes oder zerstörtes Katasteramtswesen und eine mangelhafte Grundbuchführung stellen eine Katastrophe für private Investoren dar. Man konnte das in der ehemaligen DDR erleben: Weil Volkseigentum politisch gewollt war und Privateigentum bei Grund und Boden unerwünscht war, verkamen die Katasteramtsaufzeichnungen oder wurden völlig vernichtet. Damit waren nach

der Wende mit Investitionen in Grundstücksangelegenheiten hohe Unsicherheiten verbunden, ob nicht noch ein unbekannter Miteigentümer auftaucht oder jemand, der noch andere unbekannte Forderungen gegenüber dem Grundeigentum einfordern kann. Ein geordnetes Katasteramtswesen und vollständig geführte Grundbuchblätter sind also eine hohe Garantie dafür, dass Investitionssicherheit bei den Grundstücksangelegenheiten herrscht. Ein ordnungsgemäß geführtes Grundbuch ist wie ein öffentliches Gut für alle, die Grundbesitz haben, da es allen die besondere Sicherheit gibt, die das deutsche Sachenrecht auszeichnet – egal, ob sie ihr Grundeigentum aktuell ändern oder nicht.

Die Notare wirken daran mit, dass Rechtssicherheit herrscht. Ob sie allerdings als Kollektiv ein überdurchschnittliches Einkommen haben sollten, ist nicht sicher. Man müsste davon ausgehen können, dass Notare ein hohes Einkommen haben, weil sie aufgrund ihrer Examensnoten aus einer Elite der juristischen Hochschulabgänger bestehen. Diese Eliteselektion ist berechtigt, wenn das Rechtsgebiet, auf dem die Notare tätig sind – also das Sachenrecht und nicht das Strafrecht, das Zivilprozessrecht oder das Arbeitsrecht – die höchsten fachlichen Ansprüche an den Juristen stellt, auf dem Notariatsarbeitsfeld also stets ausbildungsmäßig gesehen die besten Juristen gebraucht werden. Dann wäre die Exklusion fachlich determiniert, und das Kollektiv der Notare wäre kein verstecktes Berufskartell, das zur Sicherstellung hoher Einkommen dient.

Der Beruf des Notars befindet sich in einem dynamischen Wandel. Die Hauptleistung des Notars besteht darin, den Übergang von Eigentum an Gegenständen des Grund und Bodens zu sichern. Viele Rechtsgeschäfte dieser Art werden durch Erbschaft ausgelöst. In zunehmendem Maße vererbt in Deutschland die ältere Generation ihr Hab und Gut an die Jüngeren, und das Grundvermögen ist darin eine gewichtige Komponente. Der moderne Notar muss sich also im Erbrecht gut auskennen, was mehr Wissen erfordert als nur die reine Kenntnis des Sachenrechts. Ein weiterer Anlass für Grundstücks- oder Hausverkäufe sind Trennung und Scheidung. Häufig muss das in der Ehe gemeinsam erworbene Grundvermögen entweder verkauft oder auf die Ehepartner aufgeteilt werden. Die jeweiligen Ansprüche sind nicht immer leicht zu ermitteln, häufig kommt es zu Konflikten. Dann erhofft sich das Trennungspaar vom Notar eine neutrale Vermittlung, wie es beispielsweise von einem geschulten Mediator erwartet

werden darf. Eine derartige Konfliktvermittlung ist keine leichte Aufgabe, und der Notar muss dazu spezielles Wissen und Erfahrung erwerben. Dies alles könnten Argumente dafür sein, die Zahl der zu berufenden Notare begrenzt zu halten. Das entspricht dann dem Argument von *Olson*, dass die Gesellschaft darauf vertrauen möchte, dass die Mitglieder des Kollektivs besonders hohe Qualitätsmerkmale vorweisen können. Das geht am einfachsten durch Selektion und Beschränkung.

Verheimlichte Zwangsmitgliedschaften

In seinem Buch „Die Logik des kollektiven Handelns“ greift *Olson* das Thema „Gewerkschaften und wirtschaftliche Freiheit“ auf. Er kommt zum Ergebnis, dass der Mitgliedszwang ein Grundelement der Gewerkschaftsbildung und der gewerkschaftlichen Macht gewesen ist. Das gilt sowohl für England als auch für die USA. Allerdings kommt die weit verbreitete Literatur zum Gewerkschaftswesen keineswegs einhellig zu diesem Ergebnis. Immer wieder stößt man auf Gewerkschaften, die auf Mitgliedszwang verzichten können, weil hohe Loyalität zur Gewerkschaftsbewegung existiert, und im Einzelfall kann das auch für eine große Gewerkschaft gefunden werden.

Olson schreibt deshalb zusammenfassend: „Kleine örtliche Gewerkschaften mögen in Gewerbebezirken mit sehr wenigen Arbeitsplätzen ohne Zwang existieren können. Gelegentlich mögen auch einige große Gewerkschaften bestehen können, wenn sie sehr verlockende Versicherungsprogramme oder entsprechende andere nicht kollektive Leistungen anzubieten haben. Es ist sogar möglich, dass Gewerkschaften für kurze Zeit auch aus ganz anderen als den hier genannten Gründen fortbestehen könnten, etwa infolge so heftiger Emotionen, dass sie Einzelne zu irrationalem Verhalten bewegen, sodass diese in der Gewerkschaft mitarbeiten würden, selbst wenn der Beitrag eines Einzelnen keine merkliche Wirkung auf den Erfolg einer Gewerkschaft hat, und er die Vorteile aus den Leistungen der Gewerkschaft zieht, ob er sie nun unterstützt oder nicht. Aber es scheint nicht der Fall zu sein, dass große, nationale Gewerkschaften mit der Macht und Stärke, wie sie jetzt in den Vereinigten Staaten bestehen, ohne eine Art von Zwangsmitgliedschaft existieren können. Zweifellos können ideologische Beweggründe gelegentliche Organisierungswellen hervorrufen, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass viele große Gewerkschaften sich länger halten könnten ohne wenigstens ein gewisses Maß Zwang anzuwenden.“⁴⁵

Die Gewerkschaften haben allerdings selbst dazu beigetragen, dass der Mitgliedszwang in ihren Organisationen nicht leicht zu entdecken ist. Die für sie heilsame Wirkung des Zwangs wollen sie nicht erwähnen. Sie argumentieren vielmehr mit einer ausgewogenen Motivvielfalt, sich der Gewerkschaftsbewegung anzuschließen und Mitglied zu werden. Vor allem, wenn sie als Nebenleistung politisch stark engagiert sind, betonen sie das politische Motiv, das sie womöglich vor das wirtschaftliche Motiv setzen. In gewisser Weise besteht überall die Tendenz, herunterzuspielen, dass die Kollektivbildung letztlich nur durch das Instrument der Zwangsmitgliedschaft gelingt. Zwangsmitgliedschaft durchsetzen zu dürfen, genießt kein öffentliches Ansehen. Populärer sind humane gesellschaftliche und politische Motive der Kollektivbildung. Deshalb verheimlichen die Kollektive selbst die Zwangsmitgliedschaft, und sogar das einzelne Mitglied kann für sich selbst die Überzeugung gewinnen, dass es auch ohne Zwang in der Gewerkschaft wäre, nämlich aus Idealismus oder aus politischer Verantwortlichkeit für die Gesellschaft. Dennoch ist mit *Olson* die Zwangsmitgliedschaft die Garantie dafür, dass wirtschaftliche Sicherheit und politischer Einfluss für die Mitglieder gewährt werden können.

Macht der Kollektive

Bei dieser Art von Kollektiven gibt es keinen Zwang zur Mitgliedschaft, er kann also auch nicht verheimlicht werden. Verheimlicht wird vielmehr, dass der Druck, freiwillig Mitglied zu werden, so groß ist, dass kaum einer auszuweichen vermag. Der Kerngedanke ist, dass in einer solchen Gesellschaft die Trittbrettfahrer-Rolle unattraktiv ist, weshalb auch alle Gesellschaftsmitglieder auf die eine oder andere Art in das Kollektiv hinein streben. Solche Kollektive nehmen erfolgreich am gesellschaftlichen und politischen Leben teil. Diesen Typ der Kollektivbildung hat *Olson* nicht beschrieben, denn er passt nicht in sein ordnungspolitisches Leitbild von Wirtschaft und Gesellschaft. *Olson* würde auch in den liberalen Gesellschaften Großbritanniens und der USA keine Vorbilder finden, sondern nur in zentral verwalteten Gesellschaften mit einer Ein-Parteien-Herrschaft.

In Deutschland trifft das auf die Zeit des Nationalsozialismus zu. Wer in dieser Zeit in Gesellschaft und Politik aufsteigen wollte, hatte es leichter, wenn er in das Kollektiv der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) einge-

⁴⁵ Mancur Olson, a. a. O., Seiten 86 f.

treten war. Die Partei übte im Leben und vor allem im Emporkommen des Einzelnen zentrale Macht aus. Alles war der Partei untergeordnet: Selbst dort, wo die alten und noch bestehenden Kollektive eine eigene Rechtspersönlichkeit und ein eigenes Vermögen bewahren konnten, wurden sie der Partei angeschlossen, und Nazifunktionäre übernahmen die Leitung. Ingenieurwissen oder ärztliche Fachkenntnis konnten Unabhängigkeit gegenüber dem Nationalsozialismus gewähren. Dennoch stiegen meist die Regimetreuen auf. Der Eintritt in die NSDAP und die Karriere in der Partei waren für die überzeugten Nationalsozialisten die große Chance ihres Lebens. Viele andere folgten dem Ruf in die Partei, wenn auch nicht aus Überzeugung, so doch aus der persönlichen Schwäche heraus, sich nicht offenkundig gegen die Nazi-Partei zu stellen. Nicht immer, aber oft genug war das Parteiabzeichen die Sicherheit, den gewünschten Beruf ausüben zu können.

So war die NSDAP über den Kreis der fanatischen Anhänger hinaus ein großes und politisch beherrschendes Kollektiv geworden. Es vergab nicht nur Aufstiegschancen und beste Karrieren für den engeren Kreis der Anhänger des Nationalsozialismus, sondern es sicherte auch Berufsaussichten und Verdienstmöglichkeiten für das weitere Bürgertum, das sich ursprünglich nicht als Gefolgschaft der Nazis eingeschätzt hätte. Formal und nach außen gesehen beruhte die Macht des Kollektivs keineswegs auf Beitrittszwang, denn die Mitgliedschaft war freiwillig; sie beruhte vielmehr auf dem Effekt, die Berufskarriere und den Lebensweg entscheidend beeinflussen zu können, sobald man Mitglied im Kollektiv geworden war.

Wie entscheidend dieser Einfluss auf den ganzen Lebensweg auch eines noch jungen Menschen in einer derartigen Diktatur sein konnte, hat der Dichter *Uwe Tellkamp* in seinem Roman „Der Turm“ von 2008 beschrieben. Der jugendliche Held dieses Romans, der in der damaligen DDR aufwuchs, stand dem staatlich verordneten Sozialismus skeptisch gegenüber und war ein Gegner allen militärischen Drills. Er wählte dennoch freiwillig den Militärdienst bei der nationalen Volksarmee, um sein Lebensziel, nach dem Studium einen akademischen Beruf ausüben zu können, erreichen zu können. Dies ist ein Beispiel für den versteckten, aber subtil wirksamen Zwang, den Kollektive ausüben können. In sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften entsteht dieser subtile Zwang zudem fast ohne Argwohn, denn es ist die Aufgabe des Staates, den Menschen zum Sozialismus zu erziehen.

Beispiele finden sich in allen Ländern, die Zeiten der Ein-Parteien-Herrschaft mit der Diktatur eines mächtigen Parteiführers erlebt haben. Charakteristisch ist stets die verdeckte Form des Zwangs, die in den Kollektiven ausgeübt wird. Sie findet sich nicht nur im Gehorsam, die der Einzelne beim Aufstieg in der Partei zu beachten hat, sondern auch im Erziehungswesen, im Bereich von Freizeit, von Sport und in den Berufsverbänden.

Bulgarien: Mitgliedschaften und Zwang in der Zeit des Sozialismus

In Bulgarien gab es zwischen 1944 und 1989 „Zwangsmitgliedschaften“ vielfältiger Art, abgesichert durch die Parteiangehörigkeit. Es gab nur eine Partei – die Bulgarische Kommunistische Partei (BKP) –, die das bulgarische Sozial- und Wirtschaftsleben monopolisiert hatte. In dieser Periode des Sozialismus konnte man nicht Betriebsleiter irgendeines Betriebes werden, wenn man nicht zuvor die BKP-Angehörigkeit erworben hatte. Am Beispiel der Bezirksapotheke lässt sich das zeigen: In Bulgarien war zur Zeit des Sozialismus jedes Wohnviertel in mehrere Bezirke aufgeteilt. Jedem Bezirk war eine eigene Apotheke zugeordnet. Jede dieser Bezirksapotheken hatte zehn Angestellte, davon vier Pharmazeuten, zwei Hilfspharmazeuten, eine Sanitäterin und zwei Lehrlinge. An der Spitze stand ein Apotheker als Betriebsleiter. Man konnte nicht Betriebsleiter dieser Apotheke werden, ohne zuvor die BKP-Parteiangehörigkeit nachgewiesen zu haben. Das Gleiche galt für alle anderen Betriebe und auch für die großen Fabriken.

Überall im Wirtschaftsleben war die Mitgliedschaft in der BKP Voraussetzung für die Übernahme von Leitungsfunktionen. Wer also eine Karriere in der Wirtschaft anstrebte, war gezwungen, Mitglied in der Partei zu werden. Einen offenen Zwang, Parteimitglied zu werden, gab es hingegen nicht. Er war auch nicht nötig, denn der heimliche Zwang, nur über die Mitgliedschaft in der Partei auf der wirtschaftlichen Karriereleiter nach oben gelangen zu können, war viel wirksamer. Rechnet man hinzu, dass die Partei auch im Erziehungswesen, im Bildungsbereich, im Sport und im Vereinswesen die Führungsrolle übernommen hatte, kann man die überragende und beherrschende Kraft der Partei in der Wirtschaft, Politik und Gesellschaft verstehen. Ohnehin war klar, dass sich in einer Zentralverwaltungswirtschaft der ökonomische Sektor der Partei und der Führung zu unterwerfen hatte. Dieser Gehorsam der Wirtschaft und

der Primat der Partei konnten ohne nach außen sichtbaren Zwang erreicht werden. Dies kann als subtile „Kunst der Diktatur“ bezeichnet werden: formale Freiheit bei heimlichem Zwang.

Der Eintritt in die Partei war freiwillig. Sobald man Mitglied der Partei war, begannen allerdings die Pflichten. Jeder Angehörige der Bulgarischen Kommunistischen Partei musste eine Parteimitgliedschaftstaxe zahlen und regelmäßig an den Versammlungen der Partei im Bezirk teilnehmen; auch an den sonstigen Veranstaltungen der Partei im Bezirk oder in der Parteizentrale sollte man teilnehmen. Diesem Opfer für die Mitgliedschaft in der BKP standen die Chance auf höhere Positionen in der Beamtenlaufbahn, ein höheres Gehalt wegen der besonderen Eignung, überall für die Leitungsfunktion prädisponiert zu sein, sowie ein höherer Status in der Gesellschaft gegenüber.

Die beiden letzten Punkte sind vergleichbar mit dem, was eine Mitgliedschaft in einer Kammer oder Innung in einer Marktwirtschaft bietet. Der Vergleich stimmt aber nur hinsichtlich des Nutzens für die Mitglieder, das heißt, sowohl die Mitglieder einer Handwerkskammer als auch die Mitglieder der Bulgarischen Kommunistischen Partei konnten aus der Mitgliedschaft Vorteile für sich gewinnen, sei es ein vergleichsweise höheres Einkommen oder ein Vorsprung in der gesellschaftlichen Anerkennung. Anders sieht es hingegen aus, wenn man den Nutzen für die Gesellschaft ermes sen will, der aus dieser Mitgliedschaft hervorgeht. Für die Handwerkskammer in einer westlichen Marktwirtschaft ist das recht einfach zu ermes sen: Der Abnehmer einer Handwerksleistung bekommt die Garantie, dass die Arbeit von fachkundigen Handwerkern ausgeführt wird. Was aber hat es dem Bürger im sozialistischen Bulgarien für Vorteile gebracht, dass es nur eine wählbare Partei, die BKP gegeben hat?

Hier muss zwischen wohlfahrtsökonomischer und gesellschaftspolitischer Betrachtung unterschieden werden. Wohlfahrtsökonomisch gesehen haben die Bürger als Nicht-Mitglieder einen ökonomischen Nachteil. Gesellschaftspolitisch mag das anders ausfallen: Wer überzeugter Kommunist ist, will nicht dulden müssen, dass ehemalige bürgerliche oder gar kapitalistische Parteien dem einfachen Bürger den Kopf verdrehen und dem Siegeszug des Kommunismus im Weg stehen könnten. So mag er zufrieden mit dem Ein-Parteien-System sein, ohne sich selbst als Mitglied der Partei am Aufbau des Kommunismus durch Einsatz seiner

Person beteiligen zu müssen. So gesehen ist er ein Idealist, aber kein Funktionär des Kommunismus.

Mitgliedschaften im heutigen Bulgarien

Im heutigen Bulgarien, das nach dem Wandel von 1989 eine moderne Marktwirtschaft anstrebt oder schon verwirklicht hat, gibt es die gleiche Art von Zwangsmitgliedschaften wie in den meisten westlichen Ländern. Um zum Beispiel der Apotheken zurückzukommen, so gibt es keine staatlichen Apotheken mehr. Wenn ein Pharmazeut eine private Apotheke eröffnen möchte, muss er sich beim Ministerium der Gesundheit um eine Zulassung bewerben. Sein Antrag wird jedoch nur angenommen, wenn eine positive Empfehlung des Apothekerverbandes beigelegt wird. De facto muss man Mitglied des Apothekerverbandes werden und einen Mitgliedsbeitrag zahlen, um eine Apotheke eröffnen zu können. Wohl gemerkt, dies ist kein offizieller Zwang, aber eine wohl durchdachte und kluge Investition, wenn man Apotheker in seiner eigenen Apotheke werden will.

Am Beispiel Bulgariens kann man den Paradigmenwechsel von berufsständischen Organisationen gut beobachten. In der sozialistischen Ordnung gab es keine berufsständischen Organisationen, die Eigenziele durchsetzen konnten. Alles regelte die Partei. Durch den von der Partei gelenkten Aufstiegsmechanismus in den Betrieben hatte die Partei jederzeit eine umfassende Beeinflussung und Kontrolle bis in die kleinsten wirtschaftlichen Teilbereiche. Als mit der Transformation eine durch die ordnungspolitische Neuorientierung erworbene Unabhängigkeit der Berufsgruppen vom Staat entstanden war, bildeten sich berufsständische Organisationen, die versuchten, zumindest die Berufsgründung von einer Mitgliedschaft abhängig zu machen. Die Verwandtschaft zu den deutschen Handwerkskammern ist nicht zu übersehen. Und vielleicht ist es auch für die bulgarischen Behörden bei der Lizenzvergabe eine Erleichterung, dass sie den fachkundigen Rat bei einer Berufsorganisation einholen können.

Wie in Deutschland muss jetzt in Bulgarien überprüft werden, ob die Berufsverbände das Recht zu Zwangsmitgliedschaften haben sollen, ob jener heimliche Zwang ausgeübt werden soll, dass nur Mitglieder eines Berufsverbandes die vom Staat zu vergebende Gründungslizenz bekommen können – oder ob auf jede Art von Auflagen bei der Anmeldung eines Gewerbes verzichtet werden kann. ■

Das Kartellrecht novellieren: Strafrechtliche Konsequenzen für Kartelltäter!

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup
Fachbereich Wirtschaftsrecht, Fachhochschule Gelsenkirchen

In Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika werden Kartelltäter nicht nur mit Geldbußen, sondern auch mit Haft bestraft. Das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission dagegen behandeln eine unzulässige Kartellabsprache lediglich als Ordnungswidrigkeit. Die verhängten Geldbußen bleiben oft wirkungslos.

Seit den letzten Jahren häufen sich die vom Bundeskartellamt und der Europäischen Kommission aufgedeckten Fälle illegaler Kartelle. Das liegt daran, dass beide Institutionen den Missbrauch von Kartellpraktiken, die einen hohen gesamtwirtschaftlichen Schaden anrichten, mehr in den Fokus ihrer Arbeit gerückt haben. Das Bundeskartellamt gründete 2002 eine Kartell-Sonderkommission, und im Oktober 2008 wurde eine eigene Beschlussabteilung zur Bekämpfung von illegalen Kartellen gemäß § 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und Artikel 81 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ins Leben gerufen. Fraglich ist, ob die rein monetäre Sanktionierung von Kartelltätern ausreicht.

Die Funktionen des Wettbewerbs

Für das deutsche und auch das europäische Wirtschaftssystem sind zwei Elemente als konstitutiv einzustufen: zum einen das privatem Eigentum unterliegende Produktivkapital und zum anderen die Steuerung der Wirtschaft über ein vielschichtiges dezentrales Marktsystem. „In einem solchen System spielt der Wettbewerb eine zentrale Rolle sowohl als Steuerungs- und Koordinationsmittel der unabhängig voneinander handelnden privaten Wirtschaftssubjekte wie auch als ideologische Rechtfertigung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Wird in einem solchen Wirtschaftssystem der Wettbewerb ausgeschaltet, verliert das System somit zugleich sein zentrales Steuerungsinstrument wie seine ideologische Rechtfertigung.“¹

Durch Wettbewerb sollen mehrere ökonomische Funktionen im marktwirtschaftlichen Prozess sichergestellt werden:

- Wettbewerb soll die Produktionsfaktoren in die effizienteste Richtung lenken (optimale Allokation; Koordinierungsfunktion), und durch Wettbewerb soll in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht das Güterangebot entsprechend den Nachfragewünschen gesteuert werden (Steuerungsfunktion).
- Wettbewerb soll durch seine Antriebs- und Leistungsfunktion ständig zu Innovationen (Produkt- und Prozessinnovationen) anregen und ebenso den Strukturwandel durch Produktions- und Kapazitätsveränderungen befördern (Anpassungsflexibilität).
- Wettbewerb soll die Einkommensverteilung nach der Marktleistung ausrichten (Verteilungsfunktion).

Unter welchen Marktbedingungen kann aber erwartet werden, dass der Wettbewerb diese Funktionen in optimaler Weise auch erfüllt? Dazu müsste zunächst die Frage beantwortet werden, was unter Wettbewerb zu verstehen ist. Hier tut sich die Wirtschaftswissenschaft schwer, was zumindest die eindeutige Bestimmung eines wirksamen Wettbewerbskonzeptes angeht. *Ingo Schmidt* stellt diesbezüglich fest: „Der Versuch einer positiven Definition begegnet einerseits der Schwierigkeit, dass Wettbewerb ein sehr vielschichtiges Phänomen ist, das sich angesichts seiner Bedeutungsvielfalt nur unter Inkaufnahme eines hohen Abstraktionsgrades in allgemein gültiger Form erfassen lässt. Andererseits setzt rationale Wettbewerbspolitik eine klare und widerspruchsfreie Vorstellung von dem voraus, was Wettbewerb ist. Die Wettbewerbsdefi-

¹ Jürgen Gotthold, Macht und Wettbewerb in der Wirtschaft, Köln 1975, Seite 7.

nition sollte zudem die Feststellung eines ‚Mehr‘ oder ‚Weniger‘ an Wettbewerb erlauben, das heißt, Wettbewerb sollte zumindest qualitativ (im Idealfall quantitativ) gemessen werden können.“²

Wettbewerb als dynamischer Prozess

Trotz intensiver Forschung und unterschiedlicher Wettbewerbstheorien kann lediglich, sozusagen theorieübergreifend, konstatiert werden, dass Wettbewerb nicht im Sinne des statischen Gleichgewichtsmodells der vollkommenen Konkurrenz, sondern als dynamischer Prozess von Vorstoß und Verfolgung einzustufen ist. Dabei versuchen Anbieter gegenüber nachfragenden Unternehmen oder Endverbrauchern – durch Wettbewerbsparameter wie Preise und Konditionen, neue oder verbesserte Produkte und Produktionsprozesse oder neue Vertriebsmethoden und -kanäle bis hin zu veränderten Marktinformationssystemen – einen temporären Vorsprungsgewinn zu erzielen, der von konkurrierenden Anbietern wieder aufgezehrt wird. Die Wettbewerbsintensität ist dabei umso größer, je schneller die Vorsprungsgewinne abgebaut werden. Erfolgt auf den Vorstoß keine hinreichende wettbewerbliche Antwort, entsteht ein dauerhafter Marktanteilsverlust, der schließlich den Wettbewerb immer mehr erlahmen und Marktmachtgewinne entstehen lässt.

Was die Anzahl der Marktteilnehmer anbelangt, so müssen theoretisch mindestens zwei Anbieter und zwei Nachfrager vorhanden sein, die sich antagonistisch bzw. nicht-kooperativ verhalten. Sie müssen durch den Einsatz eines oder mehrerer Wettbewerbsparameter versuchen, ihre Ziele jeweils zu Lasten der anderen Marktteilnehmer durchzusetzen. Ob dabei allerdings realiter jeweils zwei Anbieter und Nachfrager hinreichend sind, muss bezweifelt werden. Dualistische Marktstrukturen (Dyopole) sind mehr ein Indiz für kollusive Wettbewerbsbeschränkungen, also um abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen. Solche Kollusionen sind gemäß § 1 GWB und Artikel 81 EGV verboten. Sie bilden nicht selten den Vorhof eines Kartells.³ Der Dyopol-Theorie würde auch Eberhard Kantzenbach mit seiner „Theorie der weiten Oligopole“⁴ widersprechen, bei der eine optimale Wettbewerbsintensität nur vorliegt, wenn ne-

ben einer gemäßigten Produktheterogenität und einer begrenzten Markttransparenz mindestens fünf bis zehn Anbieter gegeben sind. Andernfalls liegt ein enges, nicht wettbewerbliches Angebot bzw. marktbeherrschendes „enges Oligopol“ vor.

Wettbewerb soll entmachten und ist selbst ständig bedroht

Auf welche Theorie man sich auch verständigen mag, Wettbewerb setzt auf jeden Fall das Streben von zwei oder mehreren Anbietern bzw. Nachfragern nach einem Ziel voraus, wobei der höhere Zielerreichungsgrad des einen in der Regel einen geringeren Zielerreichungsgrad des anderen bedingt. Wettbewerb soll dadurch in marktwirtschaftlichen Ordnungen die privatwirtschaftliche Macht des Einzelnen beschneiden. Für Franz Böhm ist Wettbewerb das „genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte“. Wirtschaftliche Macht und deren Missbrauch kann dabei mit Helmut Arndt als die Fähigkeit definiert werden, „objektive ökonomische Größen zu ändern, Geschäftspartner zu Umwertungen zu zwingen, Konkurrenten zu unterwerfen, die eigene Information gegen die Unwissenheit anderer Wirtschaftler auszuspielen und die vom Staat gesetzten Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu beeinflussen, – um sich hierdurch wirtschaftliche Vorteile ohne entsprechenden Beitrag zum Sozialprodukt auf Kosten anderer Wirtschaftler zu verschaffen“.⁵

Deshalb soll, entsprechend der Theorie nach Adam Smith, die „unsichtbare Hand“ des Wettbewerbs das einzelwirtschaftliche (kapitalistische) Gewinnstreben zu einem gesamtwirtschaftlichen Vorteil (zum Wohl der Allgemeinheit) umwandeln, indem dem Unternehmer die Gewinnchance kurzzeitig geboten wird, gleichzeitig der Wettbewerb aber dafür sorgt, dass kein Unternehmer oder Kapitaleigner über längere Zeit unangemessene und schon gar nicht machtmisbräuchliche Profite erzielen kann. „So ist es aus einzelwirtschaftlicher Sicht geradezu verständlich, dass Anbieter oder Nachfrager bereits, seitdem es Märkte gibt, versuchen, dem Wettbewerbsdruck zu entgehen, indem sie ihn in irgendeiner Form beschränken, um sich dadurch Vorteile zu verschaffen oder Nachteile abzuwerten.“⁶

² Ingo Schmidt, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. Auflage, Stuttgart 2005, Seite 1.

³ Vgl. Jürgen Franke, Grundzüge der Mikroökonomik, 7. Auflage, München/Wien 1995, Seite 221.

⁴ Eberhard Kantzenbach, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen 1967.

⁵ Helmut Arndt, Markt und Macht, Tübingen 1973, Seite 101.

⁶ Rainer Olten, Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München/Wien 1995, Seite 111.

Bereits *Adam Smith* lobte 1776 nicht nur das Wettbewerbsprinzip. Er warnte gleichzeitig auch vor der Zerstörung durch marktbeherrschende Unternehmen, Monopole und Kartelle. So beschreibt er die nachteiligen Wirkungen eines Angebotsmonopols: „Indem die Monopolisten den Markt ständig schlecht versorgt halten, dass sie die wirksame Nachfrage nie völlig befriedigen, verkaufen sie ihre Waren weit über dem natürlichen Preise und treiben ihre Vorteile, mögen sie nun in Arbeitslohn oder Profit bestehen, weit über den natürlichen Satz hinaus.“⁷ Daneben beklagt sich *Smith* über Unternehmer, die sich untereinander absprechen und dadurch den Wettbewerb beschränken, wenn er ausführt: „Leute von demselben Gewerbe kommen selten auch nur zum Vergnügen zusammen, ohne dass ihre Unterhaltung mit einer Verschwörung gegen das Publikum oder einem Plane zur Erhöhung der Preise endigt.“⁸ Vor diesem Hintergrund ist verständlich, „dass die marktwirtschaftlichen Wettbewerbsstrukturen sich langfristig selbst zerstören, wenn die Wettbewerbsprozesse den strategischen Zielen und Aktionen der Wettbewerber unkontrolliert überlassen bleiben. Wettbewerb ist eben ein dynamischer Prozess, in dem sich auch Wettbewerbsbeschränkungen dynamisch verstärken können, wenn keine wettbewerbspolitische Ordnung dies zu verhindern sucht. Ohne einen wirtschaftspolitischen Schutz zerstört sich der Wettbewerb durch sich selbst.“⁹

Kartellbildung und Kartellzwang

Zur Zerstörung des Wettbewerbs tragen in einem erheblichen Umfang Kartelle bei. Sie weisen drei Merkmale auf:

- Kartelle sind vertragliche Vereinbarungen und damit gegenüber vertragsfreien Kartellsurrogaten (Kollusionen) abgegrenzt.
- Kartellverträge werden zwischen rechtlich selbständig bleibenden Unternehmen abgeschlossen und sind daher von der Konzentration durch Marktverdrängung oder Fusionen abzugrenzen.
- Entscheidend für die wettbewerbspolitische Relevanz eines Kartells ist die Beschränkung der Handlungsfreiheit. Damit ein Kartell vorliegt, muss mindestens ein Aktionsparameter (zum Bei-

spiel Preise, Produktionsmengen, Verkaufsgebiete, Produktqualitäten, Importe, Exporte) abgesprochen sein. Je mehr wettbewerbliche Parameter im Kartell ausgeschaltet wurden, umso stärker wirkt die Wettbewerbsbeschränkung unter den Mitgliedern des Kartells.

Kartellbildungen werden von verschiedenen Faktoren begünstigt. Dazu gehören vor allem eine geringe Anzahl von Anbietern oder nachfragenden Unternehmen, die Gleichartigkeit der gehandelten Güter, Markttransparenz und hohe Marktzutrittsschranken, die potenziellen Wettbewerb ausschließen. Ebenso begünstigen Marktaustrittsbarrieren, zum Beispiel in Form nicht amortisierter Anlageinvestitionen, eine Kartellbildung wie auch große Fixkostenanteile im Produktionsprozess, die bei den Unternehmen zu konjunkturellen und strukturellen Problemen führen können. Auch die Marktreife spielt eine Rolle: Befinden sich Märkte in der Ausreifungs- oder sogar in der Staginations- bzw. Rückbildungsphase mit tendenziell unterausgelasteten Kapazitäten und einem deflatorischen Marktdruck, verstärkt sich die Neigung zu Kartellvereinbarungen, insbesondere bei hoher Preiselastizität des Angebots sowie geringer Preis- und Einkommenselastizität.

Da Kartelle vertragliche Absprachen rechtlich selbständiger Unternehmen sind, zwischen denen der Wettbewerb ausgeschaltet wird, aber gleichwohl latent bestehen bleibt, muss ein innerer und äußerer Kartellzwang von den Kartellmitgliedern hergestellt werden. „Zum internen Kartellzwang gehören alle Maßnahmen des Kartells, die dem Zweck dienen, die Mitglieder auf die gemeinsame Linie zu verpflichten und am Austritt aus dem Kartell zu hindern. ... Um die laufend entstehenden Spannungen zwischen den Mitgliedern abzubauen, die aus unterschiedlichen Kostenstrukturen, Kapazitätsauslastungen, Managerqualitäten und Marktflexibilitäten resultieren, werden kartellinterne Schiedsgerichte installiert, deren Schiedsspruch sich die Kartellmitglieder von vornherein unterwerfen. Hinzu kommen Appelle an die Solidarität der Mitglieder und Drohungen mit Kampfmaßnahmen im Falle eines Abspringens.“¹⁰

Beim äußeren Kartellzwang werden ausscherende Mitglieder und Außenseiter durch Kampfpolitik diszipliniert. „Auf der Beschaffungsseite können restriktive Praktiken darauf gerichtet sein, den

7 Adam Smith, *Der Reichtum der Nationen*, 2 Bände, übersetzt von Max Stirner, Leipzig 1913, Seiten 34 f.

8 Ebenda, Seite 75.

9 Rainer Olten, a. a. O., Seite 111.

10 Egon Tuchtfeldt, *Kartelle*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, 4. Band, Stuttgart, 2. Auflage, New York 1988, Seiten 449 f.

Außenseiter hinsichtlich der Versorgung mit Vorprodukten aller Art, Lizenzen, Arbeitskräften und Krediten zu diskriminieren, indem er diese nur zu schlechteren Bedingungen erhält als die Kartellmitglieder und daher im Wettbewerb behindert ist, oder ihn durch Boykottmaßnahmen (Nichtbelieferung) vom Markt zu verdrängen. Auf der Absatzseite werden Außenseiter durch Rabatte für kartelltreue Abnehmer (Treuerabatte) diskriminiert. Durch Exklusivverträge zwischen dem Kartell und den Händlerorganisationen kann den Außenseitern der Marktzutritt verwehrt werden (Absatzsperre). ... Das schärfste Mittel ist der Preiskampf gegen Außenseiter. ... Ein weiteres Mittel der kartellexternen Kampfpolitik ist der Aufkauf des Außenseiters.¹¹

Kartelltypen und Kartellwirkungen

Kartelle lassen sich in unterschiedliche Typen und nach Zielen einordnen. Nach der Marktseite können unternehmerische Anbieter- und Nachfragerkartelle unterschieden werden. Kriterium ist hier, welche Marktseite kartelliert ist. Auch können Kartelltypen nach dem Marktgebiet (Binnen- und Auslandsmarkt) oder nach der räumlichen Ausdehnung (lokale, regionale, nationale oder internationale Kartelle) sowie nach Wirtschaftszweigen (Branchen) differenziert werden. Wichtiger ist die Kartelleinteilung nach den jeweiligen Kartellzielen, die eng mit der Ausschaltung möglicher Wettbewerbsparameter verbunden sind. Unterschieden werden Preis- und Konditionenkartelle, Kalkulations- und Submissionskartelle sowie Quoten- und Gebietskartelle als auch Export- und Importkartelle. Ebenso können verbotswidrige Absprachen hinsichtlich Produktqualitäten und Produktionstechniken bis zu Investitionen getroffen werden.

Das Kartelloberziel ist dabei immer die Maximierung des Gewinns für die einzelnen Kartellmitglieder, wobei dieser Gewinn unter Wettbewerbsbedingungen von den einzelnen Unternehmen nicht erreicht worden wäre. Die schärfste Waffe des Kartells ist der Preis, aber nur in Verbindung mit einer Senkung der Produktionsmenge, weil eine Kartellpreisbildung nicht analog zu einer Monopolpreisbildung zu interpretieren ist. Die Kartellmitglieder haben in der Regel unterschiedliche Produktionskapazitäten und Kostenverläufe. Dadurch kann ein Preiskartell nur dann interessensmäßig unter den Kartellmitgliedern stabilisiert

werden, „wenn neben dem Preis auch andere Aktionsparameter (insbesondere die Menge) kartelliert werden“.¹²

Bei den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Kartellen geht es darum, wie sich eine Kartellierung durch die unterschiedlichen Wettbewerbsparameter auf die Allokation, Verteilung und Stabilität sowie auf den Strukturwandel einer Volkswirtschaft auswirken. Hier besteht in der Literatur überwiegend eine einheitliche Position, die insgesamt als negativ einzustufen ist. *Kurt Rudolf Mirrow* spricht in seinem gleichnamigen Buch von 1978 sogar von einer internationalen „Diktatur der Kartelle“. Jedenfalls ist ein optimaler Einsatz von Produktionsfaktoren durch Kartelle nachhaltig bedroht, weil es hier zu einer Kosten- und Preisüberhöhung kommt, die eine knappheitsadäquate Verwendung der Produktionsfaktoren in ihre produktivsten (effizientesten) Einsatzmöglichkeiten verhindert. Auch die Verteilung der arbeitsteilig in einer Volkswirtschaft realisierten Wertschöpfungen wird verletzt. Durch die Kartellierung kommt es zu einer Umverteilung zugunsten der Kartellmitglieder und zulasten der übrigen Wirtschaft. Außerdem wird das dem Gewinn im Wettbewerb gegenüberstehende Verlust- und Haftungsrisiko für das Kartell ausgeschaltet.

Dies alles führt zu einer marktwirtschaftlichen Pervertierung. Ebenso wird der Konjunkturzyklus durch Kartelle tendenziell verschärft. Im Abschwung akzeptieren die kartellierten Bereiche keine Preissenkungen. Damit fällt noch mehr kaufkräftige Nachfrage aus als in den nichtkartellierten Bereichen, wo die Preise so stark sinken, dass es hier nicht selten sogar zu ruinöser Konkurrenz kommt. Im Aufschwung dagegen steigen die Kartellpreise nicht so stark. Hier kommt es eher bei anziehender Nachfrage zu längeren Lieferfristen, damit die im Kartell abgesprochenen Produktionsmengen nicht ansteigen müssen. Kartelle pervertieren außerdem den Strukturwandel. „Aufgrund der volkswirtschaftlichen Interdependenz bedeuten (bei sonst gleichen Randbedingungen) höhere Gewinne und größere Selbstfinanzierung in einer Branche entsprechend niedrigere Gewinne und kleinere Selbstfinanzierungsmöglichkeiten bei den nichtkartellierten Branchen. Zu hohe Investitionen in der kartellierten Branche [oder auch die Umwandlung in Finanzinvestitionen] haben zu niedrige Investitionen in der übrigen Wirtschaft zur Folge. Kartellierung führt somit zu

11 Ebenda, Seite 450.

12 Wolfgang Kartte, Kartelle, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Teilband 2, 5. Auflage, Stuttgart 1993, Seite 2132.

Strukturverzerrungen, die bei funktionierendem Wettbewerb nicht aufgetreten wären.“¹³

Staatliche Kartellrechtspolitik in Deutschland – Ein historischer Rückblick

Trotz der Bedrohung des Wettbewerbs durch Kartellierungen und deren vielfältiger negativer Wirkungen in einer Volkswirtschaft versagt die staatliche Kartellrechtspolitik bis heute. Zunächst war Deutschland von der Gründerkrise um 1880 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs ein klassisches Kartellland. Der Staat unterstützte ideologisch eine Kartellierung der Wirtschaft. Viele Regierungen standen einer Ausweitung privatwirtschaftlicher Macht positiv gegenüber. Die Wirtschaft nutzte das politische Angebot zum Ausbau immer größerer Unternehmen mit dem Ziel monopolartiger und kartellierter Marktbeherrschungen. Und dort, wo es die Wirtschaft nicht selbst schaffte, den Wettbewerb auszuschalten, half die Politik aktiv mit staatlichen Zwangskartellen nach. Auch die Justiz beförderte mit dem Reichsgerichtsurteil vom 4. Februar 1898 diese Entwicklung. Demnach waren Kartelle uneingeschränkt zulässig, und es bestand sogar ein Rechtsanspruch auf Kartellbildung und Kartellschutz. So verwundert es nicht, dass allein die deutschen Grundstoffindustrien um 1900 einen Kartellierungsgrad zwischen 60 und 90 Prozent aufwiesen. Das Reichsamt des Inneren stellte für das Jahr 1905 insgesamt 385 Kartelle fest, in denen rund 12 000 Unternehmen organisiert waren.

Auch in den Zeiten der Weimarer Republik von 1918 bis 1933 kam es trotz der Verordnung gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. November 1923 zu keinen Veränderungen. Im Gegenteil: Dieser erste Versuch einer staatlichen Wettbewerbspolitik förderte die Kartellbildung, „weil sie die Voraussetzungen festlegte, unter denen Kartelle erlaubt waren, und die Ausübung ihrer Macht nach innen und außen rechtlich schützte“.¹⁴ So kann es nicht verwundern, dass gegen Ende der 1920er Jahre der Bergbau zu 93 Prozent, die chemische Industrie zu 96 Prozent, die Stahlindustrie zu 95 Prozent und die Elektroindustrie zu 87 Prozent in Konzernen und Kartellen organisiert waren. Im Jahr 1925 schätzte die Reichsregierung die Zahl der Kartelle in Deutschland auf 2 500. Ihren Höhepunkt erreichte die Kartellierung während der Zeit der nationalsozia-

listischen Gewaltherrschaft. Mit dem Zwangskartellgesetz vom 15. Juli 1933 konnten ungehemmt neue Kartelle gebildet und sämtliche Kartellaußenseiter in Kartellorganisationen gezwungen werden. Dies gipfelte schließlich im Kartellbereinigungserlass des Reichswirtschaftsministeriums vom 20. Mai 1943. Hierdurch wurden alle Kartelle der nationalsozialistischen Organisation der gewerblichen Wirtschaft unterstellt. Die Kartelle wurden gewissermaßen „kartellisiert“.

Wettbewerbspolitik zu Zeiten Erhards

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg kam es durch die alliierten Siegermächte in Westdeutschland zu einer kurzen Periode von Dekartellierungs- und Entflechtungsmaßnahmen. „In den USA wurden bereits seit 1890 Anti-Trust-Gesetze – beginnend mit dem Sherman Act – erlassen, und auch in England wurden Wettbewerbsbeschränkungen von Gesetzgebung und Rechtsprechung bekämpft.“¹⁵ Im Potsdamer Abkommen von 1945 verständigten sich die Alliierten auch für Deutschland auf eine Bekämpfung wirtschaftlicher Macht: „In praktisch kürzester Frist ist das deutsche Wirtschaftsleben zu dezentralisieren mit dem Ziel der Vernichtung der bestehenden übermäßigen Konzentration der Wirtschaftskraft, dargestellt insbesondere durch Kartelle, Syndikate, Trusts und Monopolvereinigungen.“

Ludwig Erhard als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft im Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes war ein vehementer Vertreter für einen zukünftig ordoliberalen Wirtschaftskurs in Westdeutschland, der den Wettbewerb betonte, aber auch eine stringente Wettbewerbspolitik sowie eine staatliche Kartell- und Monopolaufsicht forderte. Erhard schrieb: „Soweit der Staat den Verkehr mit Waren und Leistungen nicht regelt, ist dem Grundsatz des Leistungswettbewerbs Geltung zu verschaffen. Bilden sich wirtschaftliche Monopole, so sind sie zu beseitigen und bis dahin der staatlichen Aufsicht zu unterstellen. Der Entwurf eines dahingehenden deutschen Gesetzes ist dem Wirtschaftsrat alsbald vorzulegen.“¹⁶

So beauftragte Erhard konsequenterweise einen Sachverständigenausschuss, der am 5. Juli 1949 einen Entwurf zu einem Gesetz zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zu einem Gesetz über

¹³ Egon Tuchfeldt, a. a. O., Seiten 452 f.

¹⁴ Rainer Olten, a. a. O., Seite 164.

¹⁵ Jürgen Gotthold, a. a. O., Seite 43.

¹⁶ Ludwig Erhard, Wohlstand für alle, aktualisierte Neuauflage, 4. Auflage, Düsseldorf 1990, Seiten 160 f.

ein Monopolamt vorlegte. Dieser sogenannte Josten-Entwurf, benannt nach dem Mitglied des Ausschusses *Paul Josten*, sah ein strenges Wettbewerbsrecht vor, indem unter anderem ein nahezu absolutes Kartellverbot und strafrechtliche Sanktionen einschließlich einer Freiheitsstrafe für Gesetzesverstöße vorgesehen waren. Gegen den Josten-Entwurf entwickelte sich aber erbitterter Widerstand der Wirtschaftsverbände, insbesondere des Verbandes der deutschen Industrie (BDI). Auch der daraufhin abgeschwächte neue Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums vom 13. Juni 1952, der unter anderem mit nur drei Ausnahmen ein allgemeines Kartellverbot vorsah, scheiterte am Widerstand des BDI und der Regierungsparteien. Erst am 4. Juli 1957 wurde nach weiteren politischen Auseinandersetzungen vom Deutschen Bundestag ein gegenüber dem Josten-Entwurf völlig entschärftes Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verabschiedet, das am 1. Januar 1958 in Kraft trat.

Ludwig Erhard war mit dem Gesetz, das er als das „Grundgesetz der Wirtschaft“ bezeichnete, nicht zufrieden. Die Wirtschaft dagegen schon, hatte sie doch durch ihre permanenten Interventionen gegenüber der Politik unter anderem ein absolutes Kartellverbot verhindert. Das GWB enthielt auch keine Bestimmungen gegen das Entstehen von Marktmacht durch Fusionen und nur unzureichende gesetzliche Möglichkeiten, um den Missbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen bekämpfen zu können. Weiter wurden insbesondere Verstöße gegen das GWB nicht, wie noch im Josten-Entwurf gefordert, dem Strafgesetzbuch, sondern nur dem Ordnungswidrigkeitengesetz unterworfen.

Hieran hat sich bis heute, auch nach der 7. GWB-Novellierung, nichts geändert. In den USA werden dagegen Verstöße gegen das Wettbewerbsgesetz (Sherman Act) kriminalisiert und mit Geldbußen bis zu einer Million US-Dollar bei Einzelpersonen bzw. 100 Millionen US-Dollar bei Unternehmen sowie Haftstrafen bis zu zehn Jahren bestraft. Auch im britischen Wettbewerbsrecht können Kartelldelikte in schwerwiegenden Fällen mit Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren und mit Geldstrafen in unbegrenzter Höhe geahndet werden.

Sanktionen in Deutschland und in der EU

In Deutschland und in der EU, außer Großbritannien, ist mit Ausnahme des Submissionskartells (hier gilt in Deutschland der § 298 Strafgesetz-

buch) kein Strafverfahren mit Geld- oder Freiheitsstrafe, sondern lediglich ein Ordnungswidrigkeitsverfahren mit Bußgeldern vorgesehen. Eine notwendige Kriminalisierung der Kartelltäter findet also nicht statt. Die Geldbuße nach § 81 Absatz 4 Satz 2 GWB ist vom Bundeskartellamt nach der 7. GWB-Novelle 2005 in Form von „Bußgeldleitlinien“ in der Anwendung konkretisiert worden. Demnach kann das Bußgeld gegen einzelne Personen bis zu einer Million Euro betragen, und gegen Unternehmen können Geldbußen in Höhe von bis zu zehn Prozent ihres letztjährigen Gesamtumsatzes festgesetzt werden.

Darüber hinaus behält sich das Bundeskartellamt vor, im Rahmen des Bußgeldverfahrens oder eines gesonderten Verfahrens gemäß § 34 GWB den wirtschaftlichen Vorteil (Mehrerlös) im Sinne des § 17 Absatz 4 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) abzuschöpfen. Dabei berücksichtigt das Bundeskartellamt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen. „Weist ein Unternehmen nach, dass es die Geldbuße kurz- oder mittelfristig nicht zahlen kann, ohne dass seine Existenz gefährdet wäre, kann das Bundeskartellamt einen Besserungsschein erteilen oder die Geldbuße stunden. Eine Reduzierung der Geldbuße kommt dagegen nur ausnahmsweise in Betracht, wenn ein Unternehmen nachweist, dass es die Geldbuße auch langfristig nicht zahlen kann, ohne dass seine Existenz gefährdet wäre.“¹⁷

Diese reine monetäre Sanktionierung von Kartelltätern ist aus mehreren Gründen nicht nachvollziehbar:

- Kartelle richten schwerwiegende volkswirtschaftliche Schäden und Wettbewerbsperversionen an, die man nicht mit einem Bußgeld für die Täter aus der Welt schaffen kann. Dies steht in keinem Verhältnis zu vielen anderen weit nichtigeren strafrechtlich verfolgten Tatbeständen.

- Überaus schwer ist es, den Kartellstraftätern auf die Schliche zu kommen, trotz der 2006 eingeführten „Kronzeugenregelung“, bei der ein Kartellmitglied durch Selbstanzeige beim Bundeskartellamt von der Zahlung einer Geldbuße teilweise oder ganz befreit werden kann. Die Dunkelziffer der praktizierenden Kartelle dürfte hoch sein. Nur eine strafrechtliche Verfolgung schreckt potenzielle Kartelle nicht ab. Zumal den Managern, wie der ehemalige Kartellamtschef *Ulf Böge* betont, eine

¹⁷ Bußgeldleitlinien des Bundeskartellamtes vom 15. September 2006, Seite 5.

zunehmende Rücksichtslosigkeit im Wettkampfkampf attestiert werden kann, mit der die „Gier nach schnellem Geld“ befriedigt werden soll.

■ Reine Geldbußen waren noch nie abschreckend, jedenfalls nicht in der bisher verhängten Höhe – weder gegen Personen noch gegen Unternehmen. Dies zeigen nicht nur die jüngsten Kartellsünden. Von 1993 bis 2008 betrugen die vom Bundeskartellamt vereinnahmten Bußgelder lediglich 776,5 Millionen Euro, das waren jahresdurchschnittlich gut 48,5 Millionen Euro. Rechnet man dabei die Jahre 1997, 2007 und 2008 mit weit überproportionalen Bußgeldern heraus, verringert sich das jahresdurchschnittliche Bußgeld laut dem Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes auf 16,6 Millionen Euro.

■ Geldbußen werden in den Absatzpreisen vorsorglich mit einkalkuliert, sozusagen eingepreist, und somit von den Geschädigten – sollte es zu einer Aufdeckung des Kartells kommen – und nicht von den Tätern bezahlt. Fliegt das Kartell nicht auf, entsteht ein zusätzlicher Gewinn.

■ Geldbußen bereiten bei der Bestimmung des Mehrerlöses, auch wenn der Bundesgerichtshof mit Beschluss vom 19. Juni 2007 die Festlegung präzisiert hat, beträchtliche Probleme. Zur Bestimmung ist „der fiktive Marktpreis zu ermitteln,

wofür der Bundesgerichtshof die Betrachtung eines geeigneten Vergleichsmarktes auch im benachbarten Ausland als überlegene Schätzungsmethode ansieht. Erst wenn sich kein kartellfreier Vergleichsmarkt feststellen lasse, müsse der hypothetische Wettbewerbspreis mit einer gesamtwirtschaftlichen Analyse bestimmt werden. Anhand der jeweiligen Kostenstrukturen der beteiligten Unternehmen und einer empirisch zu ermittelnden allgemeinen durchschnittlichen Umsatzrendite aus vergleichbaren Branchen mit ähnlichen Marktbedingungen könne auf einen durchschnittlich zu erwartenden Marktpreis geschlossen werden.“¹⁸

■ Geldbußen können bei Existenzgefährdung von Unternehmen nicht vollstreckt werden.

Dies alles spricht dafür, das deutsche, aber auch das europäische Wettbewerbsrecht bei der Sanktionierung gegenüber Kartelltätern dem Strafgesetzbuch unterzuordnen und schwere Verstöße mit empfindlichen Haftstrafen zu ahnden. Dann würden es sich Kapitaleigner und Vorstände bzw. Geschäftsführer oder auch andere Beteiligte mit Sicherheit überlegen, ob es sich lohnt, den Wettbewerb, das systemkonstitutive Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung, widerrechtlich auszuschalten, um sich auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern. ■

¹⁸ Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/13500, Seite 35.

20 Jahre Deregulierung: Bilanz und Ausblick

Prof. Dr. Felix Höffler

Lehrstuhl für Regulierungsökonomik an der Otto Beisheim School of Management (WHU)

In den letzten 20 Jahren wurden in Deutschland große Fortschritte beim Abbau staatlicher Regulierung erzielt. Häufig gab die Europäische Union den Anstoß. Doch das Kapitel ist noch nicht abgeschlossen: In vielen Bereichen gibt es weiteren Deregulierungsbedarf.

Ein Flug von Köln nach München für 800 D-Mark mit der Lufthansa – einen anderen Anbieter gibt es nicht auf der Strecke. Telefoniert wird nur über das Staatsunternehmen „Deutsche Bundespost Telekom“: Pro Minute in die USA können mehrere D-Mark fällig werden. Internationale Großkanzleien sind in Deutschland nicht vertreten, dem steht das „Kooperationsverbot“ zwischen Rechtsanwälten entgegen. Wer Güter per LKW transportieren will, tut das zu regulierten Tarifen und zu staatlich genehmigten Konditionen. – So sah die westdeutsche Welt vor gut 20 Jahren aus.

Für Bürger und Unternehmen hat sich viel geändert, seit sich in den Jahren 1988 bis 1991 eine Expertenkommission im Auftrag der Bundesregierung – die Deregulierungskommission – damit beschäftigte, Deregulierungsmöglichkeiten zu identifizieren. Seit ihrem 1991 veröffentlichten Bericht „Marktöffnung und Wettbewerb“ sind immer wieder Vorschläge zum gleichen Thema unterbreitet worden, im Besonderen von der Monopolkommission bis hin zu einer Kommission im Auftrag der Bayerischen Staatsregierung unter Führung des früheren McKinsey-Chefs *Herbert Henzler*.

Unter Regulierung ist grundsätzlich jeder regelnde Eingriff des Staates in private Wirtschaftsgeschäfte zu verstehen. Im Folgenden werden Regelungen untersucht, die nur für bestimmte Wirtschaftszweige gelten. Die Deregulierungskommission hatte ebenfalls unterschieden zwischen konstitutiven und speziellen Regulierungen und sich nur mit den speziellen beschäftigt. So unterliegt die Deutsche Post im Bereich des Briefmonopols der Preiskontrolle, die allgemein unüblich ist und einen typischen Fall sektorspezifischer Regulierung darstellt.

Natürliche Monopole

Mit dem Vorliegen eines „natürlichen Monopols“ wird die Regulierung von Netzindustrien begründet, also Industrien, die auf ein Infrastrukturnetz zurückgreifen. Dazu gehören zum Beispiel der Bahnverkehr oder die Telekommunikation. Bei einem natürlichen Monopol kann bedingt durch die Kostenstruktur kein Wettbewerb entstehen. So ist es wirtschaftlich nicht sinnvoll, ein zweites Schienennetz neben dem der Deutschen Bahn aufzubauen, um Wettbewerb zu schaffen. Ähnliches gilt für Strom-, Gas- und Telekommunikationsnetze sowie für bestimmte Teile der Postinfrastruktur.

Traditionell – und noch im Jahr 1991 – erfolgte die Regulierung dieser Sektoren in der Form, dass der Staat selbst die Bereitstellung durch Staatsbetriebe wie die Deutsche Post übernahm oder er private Anbieter intensiv regulierte, etwa im Energiebereich. Weil kein Wettbewerb möglich war, musste der Monopolist daran gehindert werden, seine Monopolmacht auszunutzen. Typischerweise nahm die Regulierung ihre schärfste Form an: Preise und Konditionen mussten im Vorhinein genehmigt werden (ex-ante Tarifregulierung).

Inspiziert von Liberalisierungsbemühungen in Großbritannien während der Regierung unter *Margaret Thatcher*, setzte sich auch in Deutschland seit den 1980er Jahren die Erkenntnis durch, dass nicht die gesamte Wertschöpfungskette von Netzindustrien ein natürliches Monopol darstellt, sondern einzig das Netz. Regulierung sollte sich damit auf das Netz beschränken, andere Teile der Industrie sollten dem Wettbewerb geöffnet werden. So wurden neue Telekommunikationsanbieter zugelassen, die zu bestimmten Bedingungen auf das Netz der Deutschen Telekom zugreifen konnten.

Diese Form der Deregulierung – als Liberalisierung und Marktöffnung – erfordert eine neue Form von Regulierung: die Netzzugangsregulierung.¹ Wer heute über zunehmende Regulierung in Netzindustrien und über zu starke Eingriffe der zuständigen Behörde, der Bundesnetzagentur, klagt, hat vergessen, dass die derzeitige Regulierung weniger umfassend ist als noch 1991. Nur ein Teil der Industrien – das Netz – unterliegt der ex-ante Tarifregulierung. Weite Teile der Märkte sind wettbewerblich organisiert, und den Kunden steht eine ungekannte Auswahl an Angeboten zur Verfügung.

Verbraucherschutz

Die Regulierung von Netzindustrien ist aus ökonomischer Sicht begründbar, auch wenn es in der praktischen Umsetzung immer wieder Probleme gibt. Schwieriger zu begründen sind dagegen Regulierungen, die sich auf den Verbraucherschutz berufen. Verbraucherschutz wird häufig als zweiter Regulierungsgrund herangezogen, zum Beispiel bei Apotheken, beim Handwerk und bei der Rechtsberatung. Die typische Argumentation lautet: Konsumenten können die wahre Qualität einer Dienstleistung nicht einschätzen. Käme es zu intensivem Wettbewerb, würden die Kunden nur auf den Preis als gut vergleichbare Dimension des Angebotes schauen. Intensiver Preiswettbewerb würde aber die Anbieter guter Leistungen vom Markt verdrängen, und sowohl Anbieter als auch Nachfrager wären schlechter gestellt. Deshalb sei der Marktzugang zu begrenzen, zum Beispiel durch den „großen Befähigungsnachweis“ im Handwerk, oder aber der Preiswettbewerb zu reduzieren, etwa durch Mindestpreise im Rahmen von Honorarordnungen, wie es bei Rechtsanwälten und Architekten der Fall ist.

So sehr die Diagnose von Informationsproblemen relevant ist, so sehr wirft die verschriebene Therapie Fragen auf. Zweifelsohne gilt für viele Güter und im Besonderen für Dienstleistungen, dass die Kunden die angebotene Qualität schlechter beurteilen können als die Anbieter. Der klassische Fall ist der Gebrauchtwagenhändler, der die Qualität der Autos gut kennt, wogegen der Kunde typischerweise weniger Sachverstand besitzt. Diese Informationsasymmetrie kann zu einem Marktversagen führen: Weil ein rationaler Kunde dem Gebrauchtwagenhändler misstraut, wird er nur den

Preis für durchschnittliche Qualität zu zahlen bereit sein. Händler mit überdurchschnittlicher Qualität könnten dann ihre teureren Wagen nicht verkaufen. Dadurch sinkt insgesamt die durchschnittlich angebotene Autoqualität und damit wiederum die Zahlungsbereitschaft. Kunden könnten dann dazu übergehen, auf den Neuwagenmarkt zuzugreifen, da dort das Problem der asymmetrischen Information geringer ist.²

Neben zu geringer Information der Kunden – genauer: asymmetrischer Informationsverteilung zwischen Kunden und Anbieter – kann es ein zweites Informationsproblem geben. Häufig können Kunden die Informationen, die sie erhalten, nicht richtig verarbeiten. Für Amerika haben Studien gezeigt, dass über 50 Prozent der Bevölkerung einfachste Zinsberechnungen nicht verstehen.³ Diesen Konsumenten wäre also bei der Auswahl von Finanzprodukten wenig gedient, wenn sie umfangreiche Zinsinformationen erhielten.

Informationsprobleme sind ein Grund, über Staatseingriffe nachzudenken. Unklar ist aber, ob die typische Form von Regulierung – also den Marktzutritt zu begrenzen und unter den im Markt befindlichen Anbietern den Wettbewerb durch Mindestpreise zu beschränken – zur Problemlösung beiträgt. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass Anbieter, die dem Wettbewerb entzogen sind, ihren Informationsvorteil nicht ausnutzen, sondern ihn an die Kunden weitergeben. So müsste der Handwerksbetrieb hohe Qualität liefern, obgleich er auch niedrige Qualität zum gleichen Preis verkaufen könnte. Der Ausschluss von Wettbewerb allein löst das Problem asymmetrischer Information nicht.

Intrinsische Motivation

Implizit muss also ein selbstloses Motiv der Anbieter angenommen werden. Ärzte werden in der Regel argumentieren, dass sie sich dem Patientenwohl verpflichtet fühlen und nicht der eigenen Brieftasche. Die experimentelle ökonomische Forschung hat das bekannte Phänomen der Reziprozität umfangreich dokumentiert: Wie du mir, so

2 Vgl. George Akerlof, The market for lemons, in: Quarterly Journal of Economics 109, 1970, Seiten 488–500.

3 Vgl. Annamaria Lusardi, Financial Literacy: An essential tool for informed consumer choice? Working Paper UCC09-11, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, 2009. Die Ergebnisse für Deutschland sehen deutlich besser aus, vgl. Tabea Bucher-Koenen, Financial literacy and private old-age provision in Germany – Evidence from SAVE 2008 – Working Paper, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Universität Mannheim, 2009.

1 Zur Regulierung von Netzindustrien siehe zum Beispiel Felix Höfler, Regulierung von Netzindustrien, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 112, 2007, Seiten 15–20.

ich dir. Fühlt sich der Leistungserbringer schlecht behandelt, zum Beispiel weil der Nachfrager durch das Einholen vieler Alternativangebote den Preis stark gedrückt hat, wird er mit geringem Leistungseinsatz antworten – und umgekehrt.⁴

Wie stark altruistische Motive sind, ist eine empirische Frage. Untersuchungen belegen, dass Ärzte sehr wohl auf finanzielle Anreize reagieren, sodass es zu Über- oder Unterbehandlung von Patienten kommen kann.⁵ Allerdings könnte gerade dies auch ein Grund dafür sein, auf explizite monetäre Anreize, wie sie Wettbewerb induziert, zu verzichten. Viele Menschen sind intrinsisch motiviert, das heißt, sie wollen gute Arbeit leisten, um der guten Arbeit willen. Solche intrinsische Motivation – etwa bei Ärzten die Fürsorge für den Patienten – könnte durch explizite monetäre Anreize, zum Beispiel durch qualitätsbasierte Honorare, verdrängt werden.⁶ Dann wären wiederum allzu starke marktwirtschaftliche Anreize von Nachteil.

Damit Verbraucherschutz als Begründung für die Verminderung von Wettbewerb unter den Anbietern überzeugt, sind letztlich zwei Fragen zu beantworten:

■ Die erste Frage zielt auf das asymmetrische Informationsproblem ab: Warum kann dieses Problem nicht auf dem Markt gelöst werden, etwa über Institutionen, die die Information für die Kunden aufbereiten? Das Gebrauchtwagenmarkt-Problem ist lösbar, wenn man einen Gutachter bestellt. Institutionen wie „Stiftung Warentest“ helfen ebenfalls, asymmetrische Information zu reduzieren. Bei anderen Bewertungsinstitutionen, wie den zu Recht in die Kritik geratenen Credit Rating Agenturen, funktioniert die Lösung des asymmetrischen Informationsproblems dagegen weniger gut. Es muss also immer der Einzelfall geprüft werden.

■ Die zweite Frage lautet: Überwiegen altruistische Motive auf der Angebotsseite, sodass Wettbewerbsausschluss den Nachfragern zugute kommt?

4 Siehe zum Beispiel Ernst Fehr/Klaus Schmidt, The economics of fairness, reciprocity and altruism – experimental evidence and new theories, in: Serge-Christophe Kolm/Jean Mercier Ythier (Hrsg.), Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism, Volume 1, Amsterdam 2006, Seiten 615–691.

5 Vgl. Toby Gosden et al., Impact of payment method on behaviour of primary care physicians: a systematic overview, in: Journal of Health Service Research & Policy, 6 (1), 2001, Seiten 44–55; Heike Henning-Schmidt et al., How payment systems affect physicians' provision behavior – an experimental investigation, Working Paper, Universität Bonn, 2009.

6 Literatur hierzu wird zusammengefasst in Agnès Festré, Incentives and social norms: a motivation-based economic analysis of social norms, in: Journal of Economic Surveys 24 (3), 2010, vor allem Seiten 520–525.

Oder handelt es sich eher um Anbieterschutz als um Verbraucherschutz? Auch dies ist kaum pauschal zu beantworten, sondern muss im Einzelfall analysiert werden.

In jedem Fall sollten aber die Befürworter von Regulierung die Bringschuld haben, solide Argumente und empirische Evidenz dafür zu liefern, dass das Informationsproblem im Markt nicht gelöst werden kann bzw. dass intrinsische Motivation eine wichtige Rolle spielt.

Telekommunikation: Große Deregulierungsfortschritte

1990 war der Telekommunikationsmarkt noch kein „echter“ Markt. Telekommunikation wurde von einem Staatsunternehmen angeboten; es galt das Fernmeldemonopol. Die Marktöffnung fand erst im Jahr 1996 statt, als durch die Postreform und die Einführung des Telekommunikationsgesetzes die von der Europäischen Union (EU) initiierte Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland umgesetzt wurde. Der Markt wurde nicht nur formal für neue Anbieter geöffnet. Durch Netzzugangsregulierung, die neuen Anbietern Vorprodukte zu regulierten Preisen zugänglich machte, wurden attraktive Möglichkeiten für neue Anbieter geschaffen. Entscheidend hierfür war die Einrichtung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, heute Bundesnetzagentur. Sie hat über einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu wachen.

Im Bereich der Telekommunikation sind aus Verbrauchersicht vermutlich die größten Erfolge der Liberalisierung zu verzeichnen. Angefangen bei den Endgeräten – einstmals nur in grau oder wahlweise grün zu haben – über verschiedene Call-by-call-Angebote bis hin zu breitbandigen Internetanschlüssen: Für die Kunden besteht eine große Auswahl. Telekommunikationsprodukte sind durch mehr Wettbewerb im Dienstebereich billiger geworden. Der Preisverfall ist jedoch im Wesentlichen regulierungsgetrieben: So pendeln sich die günstigsten Sprachtelefonie-Tarife bei den vorgeschriebenen Vorleistungspreisen ein. Der Wettbewerb hat außerdem zu einer Vielfalt von Angeboten geführt, die den Konsumentenwünschen besser entspricht als das Angebot eines Monopolunternehmens „Deutsche Bundespost Telekom“.

Die Marktöffnung hat aber nicht nur zum Zutritt vieler neuer Anbieter geführt, sondern die Kunden machen von ihren Wechselmöglichkeiten

auch umfangreichen Gebrauch. Laut dem Jahresbericht 2009 der Bundesnetzagentur haben nur noch 67 Prozent der Kunden einen Festnetzanschluss bei der Deutschen Telekom. Gleichzeitig gibt es eine hohe Innovationsdynamik. Zwar fehlt der kontrafaktische Vergleich: Hätte es so viele Breitbandanschlüsse auch in einem nicht-liberalisierten Markt gegeben? Vermutlich ist die Innovationsdynamik jedoch zu einem guten Teil dem Wettbewerbsdruck geschuldet und entspringt dem Versuch, sich durch Innovationen einen Vorsprung im durch starken Preiswettbewerb gekennzeichneten Markt zu erwerben.

Gerade in der Telekommunikationsbranche ist erkennbar, dass die Regulierung sich mit zunehmendem Wettbewerb aus immer mehr Bereichen zurückzieht. Das Telekommunikationsgesetz sieht als Regelfall vor, dass Endkundenpreise nicht reguliert werden und sich die Regulierung auf den Netzbereich zu beschränken hat. Tatsächlich werden immer mehr Teilmärkte, auf denen die Endkundenpreise noch festgelegt werden, aus der Regulierung entlassen. Im Detail gibt es sicherlich immer noch Verbesserungsmöglichkeiten, insgesamt ist die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes aber weit fortgeschritten.

Energiemarkt: Weniger sichtbare Erfolge

Sehr viel später, aber seit 2007 mit wachsender Konsequenz, wurde der Energiemarkt liberalisiert. Hier sind die Erfolge für den Kunden kaum sichtbar, denn die Strom- und Gaskosten sind kaum gesunken. Produktinnovationen, wie zum Beispiel DSL im Telekommunikationsbereich, sind bei Strom und Gas ebenfalls nicht zu erwarten. Gleichwohl sind im Energiemarkt die Deregulierungsvorschläge weitgehend umgesetzt. Auch hier ging die Initiative von der EU-Kommission aus, deren Liberalisierungsbemühungen in verschiedenen Novellierungen des Energiewirtschaftsgesetzes umgesetzt wurden.

1990 war die Stromwirtschaft – die Deregulierungskommission beschäftigte sich nur mit dem Strommarkt, nicht mit dem heute ebenfalls liberalisierten Gasmarkt – noch eine Industrie mit staatlich garantierten regionalen Monopolen. Sogenannte Demarkationsverträge waren kartellrechtlich erlaubt und ermöglichten, dass die regionalen Stromanbieter sich gegenseitig keine Konkurrenz machten. Im Gegenzug, um die Monopolmacht zu begrenzen, gab es eine Endkundenpreisregulierung, zumindest für die „Tarifkunden“. Beides wurde mit der Marktöffnung abgeschafft.

Wettbewerb ist hier also möglich, kommt aber nur langsam in Gang. Der Grund dafür ist weniger in der Art der Regulierung der Stromwirtschaft zu suchen als in der Marktstruktur im Erzeugungsbereich. Die Marktzutrittskosten sind hoch, denn Kraftwerke sind teuer und der Stromimport aus dem Ausland ist durch Netzengpässe an den Grenzen beschränkt. Zudem ist die Anbieterseite stark konzentriert, auch infolge der Fusionen während der Liberalisierungsphase. Die Lösung dieses Problems ist aber keine Aufgabe der Deregulierung, sondern eine Aufgabe für die allgemeine Wettbewerbskontrolle. Um die Liberalisierung weiter voranzutreiben, muss die Regulierung des Netzzugangs effektiver betrieben werden, um mehr Wettbewerb zu ermöglichen. Eine grundsätzliche Neuorientierung erscheint nicht notwendig.

Bahnverkehr: Kaum spürbare Effekte

Die Deregulierungskommission hat im Bahnverkehr Anstöße gegeben, die zum Teil mit dem geplanten, aber auf unbestimmte Zeit verschobenen Börsengang der Deutsche Bahn AG umgesetzt werden sollten. Auch im Bereich der Bahn gilt, dass viele Vorschläge im Sinne eines regulierungsgestützten Wettbewerbs grundsätzlich angegangen worden sind. Waren 1990 Wettbewerber auf deutschen Schienen so gut wie nicht vertreten, so rollen heute viele Züge ohne DB-Logo über die Schienen. Gerade im Güterverkehr hat sich der Marktanteil von Anbietern, die zu regulierten Bedingungen Zugang zur Schiene, aber auch zu Lokomotiven und Waggons erhalten, erhöht und beträgt nun 25 Prozent. Etwas anders sieht es im Personenverkehr aus: Gemessen an der Verkehrsleistung beträgt der Wettbewerber-Marktanteil laut Jahresbericht 2009 der Bundesnetzagentur zwölf Prozent; mit weniger als einem Prozent ist der Anteil im Fernverkehr am geringsten.

Beim Bahnkunden ist – zumindest im Sinne sinkender Preise – von der Marktöffnung wenig angekommen. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass Schienenverkehr in der gegenwärtigen Dichte möglicherweise schwer kostendeckend zu realisieren ist. Nutznießer, vor allem des Ausschreibungswettbewerbs, sind daher im Wesentlichen die öffentlichen Kassen, die weniger zum Betrieb zuschießen müssen. In dem Umfang, in dem Bahnverkehr aus umweltpolitischen, regionalpolitischen oder sozialpolitischen Gründen gewünscht ist, ist dies gleichwohl eine erfreuliche Entwicklung, wird durch die Deregulierung doch zumindest der Steuerzahler entlastet.

Auch in vielen anderen Bereichen des Verkehrs ist es zu deutlicher Liberalisierung gekommen. So wurde der Güterkraftverkehr 1998 umfassend dereguliert. Zuvor war auch hier der Wettbewerb beschränkt, indem der Marktzutritt durch Konzessionen begrenzt wurde. Im Gegenzug wurden die Tarife und Konditionen der zugelassenen Anbieter reguliert. Eine umfassende Liberalisierung fand wiederum im Wesentlichen auf Druck aus Brüssel zur Umsetzung des einheitlichen EU-Binnenmarktes statt. Beide Teile der Regulierung wurden abgebaut: Der Marktzutritt ist nun frei, Tarife und Konditionen sind nicht mehr reguliert. Eine besondere Form der Marktteilnahme – die sogenannte Kabotage, also das Transportieren innerhalb Deutschlands durch im Ausland ansässige Unternehmen – wurde erleichtert.

Der Luftverkehr ist, ähnlich der Telekommunikation, ein Bereich, in dem für den Verbraucher Liberalisierung in Form von Preissenkungen am augenfälligsten ist. Das hat zwei Gründe: Ursprünglich waren nur wenige Unternehmen für den innerdeutschen Verkehr zugelassen, im Wesentlichen die Lufthansa. Die Preise im Linienverkehr waren reguliert, allerdings auf vergleichsweise hohem Niveau. Dass die Preise so stark gefallen sind, liegt nicht nur am hohen Ausgangsniveau, sondern auch daran, dass sich die Art des Angebots verändert hat. Bei Flugreisen zeigte sich, dass es eine starke Nachfrage nach niedriger Servicequalität gibt, wenn die Preise entsprechend sinken. Das belegt, dass Ineffizienzen nicht nur durch zu geringe Qualität entstehen können: Regulierung kann auch zu ineffizient hochwertigen und damit teuren Angeboten führen.

Meisterbrief als Qualitätsgarantie?

Für das Handwerk gibt es keine Mindestpreisregulierung, jedoch eine sehr hohe Marktzutrittsbarriere in Form des großen Befähigungsnachweises. Einen selbständigen Handwerksbetrieb darf nur eröffnen, wer in die Handwerksrolle eingetragen ist, also den Meisterbrief vorweisen kann. Dies stellt eine Hürde dar, da der Erwerb des Meistertitels Zeit und Geld kostet. Die Begründung für diese Regulierung ist, dass nur durch den Meisterbrief eine qualitativ hochwertige Arbeit sichergestellt werden kann. Diese Argumentation wirft mindestens zwei Fragen auf:

■ Wenn die Qualität eines Handwerksbetriebs durch den Meisterbrief glaubhaft dokumentiert werden kann, warum muss er dann verpflichtende

Voraussetzung zum Ausüben eines Gewerbes sein? Legen die Verbraucher Wert auf den Meisterbrief, so wird auch ohne Pflicht der Markt dafür sorgen, dass alle Handwerksbetriebe einen Meister vorweisen können. Hier gibt es also kein asymmetrisches Informationsproblem.

■ Daran schließt sich die nächste Frage an: Gibt es eine relevante Nachfrage nach Handwerkern, die weniger qualifiziert sind, dafür aber billigere Leistungen erbringen? Schließlich gibt es auch eine Nachfrage nach Billigflügen mit minimaler Befreiheit.

Wiederum auf europäischen Anstoß wurde die Handwerksordnung 2004 zum Teil liberalisiert. Ausländern wird die Handwerksausübung grundsätzlich auch ohne deutschen Meisterbrief erlaubt. Der große Befähigungsnachweis ist für Inländer aber nach wie vor erforderlich, allerdings wurde die Zahl der Gewerbe, für die eine Eintragung in die Handwerksrolle Voraussetzung ist, deutlich reduziert. Schließlich wurde einschlägigen Ingenieuren und Absolventen technischer Hochschulen das Ausüben von Handwerken erlaubt. Von vollständiger Deregulierung könnte man allerdings erst sprechen können, wenn der große Befähigungsnachweis abgeschafft würde.

Deregulierungsbedarf bei Anwälten und Apotheken

Der Markt für Rechtsberatungen unterliegt immer noch deutlichen Marktzutrittschranken. Im Jahr 1990 galt, dass gerichtliche und außergerichtliche Rechtsberatung auf Rechtsanwälte, also Absolventen der ersten und zweiten juristischen Staatsprüfung beschränkt war. Hinzu kam eine Preisregulierung in Form einer Gebührenordnung, die Mindestpreise festlegte. Schließlich galt, dass Rechtsanwälte nur in beschränktem Umfang und in bestimmten Rechtsformen (Sozietäten) kooperieren durften. Internationale Großkanzleien konnten damit in Deutschland nicht Fuß fassen.

Im Wesentlichen hat sich hier nur etwas im Bereich der Aufhebung des Kooperationsverbotes getan; Großkanzleien sind heute gang und gäbe. Für die anderen Bereiche hat nach der Deregulierungskommission auch die Monopolkommission 2005 detaillierte Liberalisierungsvorschläge unterbreitet. Sie zielen vor allem darauf ab, die Gebührenordnung zu ändern und die enthaltenen Mindestpreise abzuschaffen. Die Gebührenordnung soll nur noch als Referenzpunkt für die Verrech-

nung von Prozesskosten bindend sein. Wer einen Prozess verliert, muss die Prozesskosten der Gegenpartei nur in Höhe der Gebührenordnung zahlen; dies ist gegenwärtig bereits der Fall. Auch der Marktzugang für außergerichtliche Rechtsberatung soll erleichtert werden sowie Diplom-Juristen und Juristen mit der ersten Staatsprüfung ermöglicht werden. Auch hier gibt es also noch Deregulierungsmöglichkeiten.

Im Apothekenbereich steht eine umfassende Deregulierung ebenfalls noch aus, auch wenn es heute bereits viele „Doc Morris“-Apotheken gibt. Die entsprechenden Apotheken sind jedoch keine Filialen, sondern unabhängige Apotheken in einer Art Franchise-Anbindung an das Unternehmen Doc Morris. Auch wenn der deutsche Markt für den Versandhandel von Arzneimitteln geöffnet werden musste, um europarechtliche Vorschriften umzusetzen, ist echte Filialbildung immer noch nicht möglich. Es gilt nach wie vor der Grundsatz des Fremdbesitzverbots, nach dem Motto: jeder Apotheker in seiner Apotheke.

Erfahrungen in anderen Ländern, in denen mehr Arzneimittel außerhalb von Apotheken oder durch apothekenartige Geschäfte in Kaufhäusern oder Supermärkten verkauft werden, zeigen, dass es hier großes Deregulierungspotenzial gibt. Die Monopolkommission hat umfassende Liberalisierungsvorschläge hierzu gemacht. Sie beinhalten vor allem: die Reduzierung der Apothekenpflicht, das heißt mehr Arzneimittel sollten allgemein frei verkäuflich sein; die Erleichterung des Marktzutritts, sodass auch Fachhochschulabsolventen Apotheken betreiben dürfen; die Aufhebung des Fremdbesitzverbots; die Ermöglichung der räumlichen Integration von Apotheken in Supermärkte.

Nichts davon ist umgesetzt. Der Europäische Gerichtshof hat das Fremdbesitzverbot als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar anerkannt. Das sollte den deutschen Gesetzgeber aber nicht davon abhalten, über die Liberalisierung in diesem Bereich nachzudenken. Gerade vor dem Hintergrund der Kostenkontrolle im Gesundheitswesen dürfte durch mehr Wettbewerb beim Vertrieb von Arzneimitteln großes Einsparpotenzial liegen.

Keine Deregulierung allein aus Prinzip

In einigen Wirtschaftsbereichen gibt es noch Deregulierungspotenziale. Dabei handelt es sich durchweg um Vorschläge, die schon lange disku-

tiert werden. Die mangelnde Umsetzung dürfte zumeist eher aus dem Interesse der Anbieter am Schutz vor Wettbewerb resultieren als aus dem Widerstand der Verbraucher gegen Liberalisierung. Allerdings gibt es neue Herausforderungen für die Liberalisierung, die zu mehr oder zumindest zu anderer Regulierung führen könnten. In Netzindustrien steht zunehmend die Frage im Vordergrund, wie in einem regulierten Umfeld Anreize für Infrastrukturinvestitionen gesetzt werden können. Die Netze müssen reguliert werden, also muss auch die Regulierung hierauf eine Antwort finden.

Eine weitere Herausforderung besteht in der „Systemregulierung“. Telekommunikation, Bahn und besonders die Energiewirtschaft bilden komplexe Systeme, auf die der Staat mit Regulierungen, die unterschiedlich motiviert sind, Einfluss nimmt. Im Energiesektor stellen neben Liberalisierung und Wettbewerb auch Versorgungssicherheit und vor allem Umweltschutz hohe Anforderungen. Ökostrom wird durch eine Einspeisevergütung gefördert. Dies führt tendenziell zu ineffizienten Standortentscheidungen für Solar- oder Windanlagen. Das liegt daran, dass das Stromnetz nicht für diese neuen Standorte sowie Ein- und Ausspeisestrukturen ausgerichtet ist. Die Netzkosten werden sozialisiert, die Vorteile beim Solaranlagenbetreiber privatisiert. Gleiches gilt für die Stabilität der Stromerzeugung. Vorfahrt für grüne Energie bedeutet, dass mehr Reservekapazität gehalten werden muss, für den Fall von Windstille und Bewölkung. Die Kosten hierfür werden ebenfalls über die allgemeinen Netznutzungsentgelte auf alle Stromverbraucher überwältigt, eine verursachungsgerechte Kostenzurechnung findet nicht statt. Die Regulierung solcher Systeme ist komplex, und die Kreuzeffekte, vor allem zwischen Klimaschutzziele, Verkehrsregulierung und Energiemarktregulierung, werden häufig unzureichend berücksichtigt.

Letztlich zeigt die jüngste Finanzkrise, dass es bei Regulierung nicht nur eine Einbahnstraße hin zu weniger Regeln gibt. Fehlende Regulierung hat die Krise mit ausgelöst: Banken konnten viele Finanzgeschäfte außerhalb ihrer Bilanz abwickeln, um die Bankenregulierung legal zu umgehen; Credit Rating Agenturen bewerteten Finanzprodukte, bei deren Erstellung sie vorher beraten hatten; die Beratungsqualität von Privatkunden durch Geschäftsbanken war zweifelhaft. Hier ist mehr Regulierung erforderlich. Dies belegt, was schon die Deregulierungskommission 1991 schrieb: Es geht nicht um eine „Deregulierung aus Prinzip“. ■

Wirtschaftswachstum – Auslaufmodell oder Hoffnungsträger?

Dr. Hans-Joachim Haß

Abteilungsleiter Wirtschafts- und Industriepolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Die Bedeutung von Wirtschaftswachstum ist umstritten. Die einen verbinden damit die Hoffnung auf höheren Wohlstand, steigende Beschäftigung und solide Staatsfinanzen; die anderen sehen darin vor allem eine Bedrohung für das Weltklima und eine Vernichtung natürlicher Ressourcen.

Auf der Seite der Wachstumsapologeten steht in erster Reihe die Bundesregierung. So firmiert der Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 unter der Überschrift „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ Mit ihren aktuellen Sparbeschlüssen versucht die Regierung den Spagat zwischen Haushaltskonsolidierung und Wachstumsstimulierung. Rückenwind erfährt die Bundesregierung vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der zuletzt in seinem Jahresgutachten 2008/2009 eine konsistente Wachstumsstrategie formuliert hat. Auch auf internationaler Ebene steht Wachstum hoch im Kurs: Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat 2005 eine umfassende „Going for Growth“-Initiative in Gang gebracht, und die Europäische Kommission setzt in ihrer Strategie für das Jahr 2020 ebenfalls auf – vorrangig grünes und nachhaltiges – Wachstum.

Die andere Seite der Debatte wird angeführt von *Meinhard Miegel*, der in seiner Stiftung „Denkwerk Zukunft“ den Grundstein für eine alternative, dem Wachstum abgewandte Wirtschaftsphilosophie zu legen versucht.¹ Renommierten Rückenwind erfährt diese neue Wachstumskritik von einer vordergründig statistisch-ökonomischen, im Kern aber hoch politischen Debatte, angestoßen durch den Bericht der Stiglitz-Sen-Kommission² – sie wurde 2008 vom französischen Präsidenten unter der Leitung von *Josef E. Stiglitz*, *Amartya Sen* und *Jean-Paul Fitoussi* eingesetzt – sowie darauf aufbauende Aktivitäten der Europäischen Kommission zu einer alternativen oder erweiterten Wohlstandsmessung. Im Fokus der Debatte stehen die Frage

nach der Eignung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Wohlfahrtsmaß sowie Überlegungen zur alternativen Messung gesellschaftlichen Fortschritts und individuellen Lebensglücks.

Gute Wachstumsaussichten für 2010

Was das Wirtschaftswachstum anbelangt, erlebt Deutschland seit den letzten Jahren ein Auf und Ab: Außerordentlich hohen Wachstumsraten in den Jahren 2006 bis 2008 folgte der tiefe Absturz im vergangenen Jahr als realwirtschaftliche Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Um 4,9 Prozent ging das BIP 2009 zurück, ein seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre des vorigen Jahrhunderts nicht mehr erlebter und von Konjunkturexperten kaum für möglich gehaltener Wert. Aber seit Mitte des Krisenjahres 2009 zeigt die deutsche Volkswirtschaft deutliche Erholungstendenzen und steht vor glänzenden Wachstumsaussichten für 2010. Das Geschäftsklima in der deutschen Wirtschaft liegt auf hohem Niveau. Auftragseingänge sowie die Produktion in der Industrie und den industrienahen Dienstleistungen zeigen steil nach oben. Die Auslastung der Kapazitäten im verarbeitenden Gewerbe nähert sich dem Normalniveau, Beschäftigung und Investitionen ziehen wieder an. Eine Zwei vor dem Komma beim BIP-Zuwachs erscheint mittlerweile als Untergrenze der für 2010 wahrscheinlichen Wachstumsrate.

Bedingt durch den starken Einbruch im vergangenen Jahr enthält eine solche optimistische Prognose einen ausgeprägten statistischen Basiseffekt: Wenn eine statistische Größe um 50 Prozent sinkt, ist ein Zuwachs von 100 Prozent nötig, um das Ausgangsniveau zu erreichen. Insofern sind die erwarteten zwei Prozent Zuwachs für 2010 zu relativieren. Aber statistischer Basiseffekt hin oder her:

¹ Vgl. Meinhard Miegel, *Exit – Wohlstand ohne Wachstum*, Berlin 2010.

² Joseph E. Stiglitz/Amartya Sen/Jean-Paul Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris 2009.

Kaum jemand hätte vor einem Jahr erwartet, dass die deutsche Volkswirtschaft nach dem tiefen Einschnitt derart schnell wieder Tritt fassen würde.

Haupttreiber des Aufschwungs ist der Außenhandel. Deutschland hat seinen Exportweltmeistertitel an China verloren, die Nachfrage nach Industriegütern aus deutscher Produktion steigt im Zuge der weltwirtschaftlichen Erholung jedoch wieder rasant an. Europa bleibt der bedeutendste Handelspartner der deutschen Industrie, das Exportwachstum wird jedoch immer stärker von den aufstrebenden Schwellenländern in Asien und Lateinamerika getragen. Ein robuster Arbeitsmarkt in Verbindung mit einer positiven Entwicklung der real verfügbaren Einkommen hält den privaten Konsum stabil. Zudem springen nach dem Rückgang um über 20 Prozent im vergangenen Jahr auch die Ausrüstungsinvestitionen wieder an und stützen das binnenwirtschaftliche Wachstum.

Zurück zur alten Wachstumsschwäche?

So erfreulich die rasche Konjunkturerholung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise ist, so wenig markiert die konjunkturelle Entwicklung das Kernproblem der deutschen Volkswirtschaft, das in einer strukturellen Wachstumsschwäche liegt, die bis weit in die 1990er Jahre zurückgeht. Seit dieser Zeit verläuft der deutsche Wachstumspfad deutlich flacher als der anderer hoch entwickelter Länder. Aktuelle Schätzungen zufolge ist die Potenzialwachstumsrate in Deutschland im Zuge der Krise auf unter ein Prozent gefallen. Knüpft Deutschland damit nach den drei Boomjahren vor der Krise und dem rasanten Aufschwung nach der Krise wieder an diese langfristige Wachstumsschwäche an?

Die Unterscheidung zwischen Konjunktur und Wachstum ist keineswegs semantischer Natur. Wachstum bezeichnet die langfristige Veränderung des Produktionspotenzials. Damit ist die trendmäßige Veränderung des sich bei voller oder normaler Auslastung der Produktionskapazitäten ergebenden BIP gemeint. Im Unterschied zu dieser langfristigen Betrachtung bezeichnet die konjunkturelle Entwicklung kurzfristige zyklische Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials. Je nach Grad der Unterauslastung ergibt sich eine im Verlauf des Konjunkturzyklus schwankende Produktionslücke. Während das Potenzialwachstum vor allem durch angebotsseitige Faktoren angetrieben wird, stehen hinter dem Konjunkturzyklus vor allem nachfrageseitige Schwankungen.

Für die Wirtschaftspolitik ist diese Unterscheidung fundamental. Soll die Konjunktur stimuliert werden, ist auf der Nachfrageseite anzusetzen. Wachstumspolitik dagegen muss die Angebotsseite der Volkswirtschaft ins Visier nehmen. Gerade jetzt braucht Deutschland eine konsequente Wachstumspolitik. Dabei müssen Faktoren wie private Ausrüstungsinvestitionen, staatliche Infrastrukturinvestitionen, Humankapital sowie Forschung und Entwicklung in den Fokus rücken. In vergleichbaren Volkswirtschaften wird ein Wachstumspfad von etwa zwei Prozent erreicht. Bei einer jährlichen Bruttowertschöpfung von etwa 2,4 Billionen Euro bedeuten zwei Prozent Wachstum rund 48 Milliarden Euro zusätzliche Wertschöpfung pro Jahr.

Tief verwurzelte Wachstumsskepsis

Ob es realistisch oder sinnvoll ist, eine solche Wachstumsstrategie zu verfolgen, ist höchst umstritten. Wachstumskritiker weisen einerseits darauf hin, dass ein Wachstumspfad von zwei Prozent für die deutsche Volkswirtschaft außer Reichweite sei. Wachsende globale Konkurrenz, eine infolge der demographischen Entwicklung schrumpfende und alternde Bevölkerung sowie steigende Produktionskosten durch Klimawandel und Ressourcenverknappung ließen die Bäume nicht mehr länger in den Himmel wachsen. Andererseits stellen die Kritiker die Sinnhaftigkeit von Wachstum und erst recht von forciertem Wachstum infrage. Wachstum in der bisher bekannten Form sei nicht nur eine der Hauptursachen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, es gefährde auch durch Ressourcenverbrauch und Umwelterstörung die langfristigen Lebensgrundlagen der Menschheit.

Diese Debatte knüpft an die von *Dennis Meadows* im Jahr 1972 postulierten Grenzen des Wachstums an, die wohl von kaum einem anderen Volk derart verinnerlicht wurden, wie von den Deutschen. Kernaussage dieses Klassikers der Wirtschaftsliteratur ist, dass exponentielles, das heißt sich mit gleichbleibenden Raten fortsetzendes Wirtschaftswachstum die Ausstattung des Lebensraums Erde mit natürlichen Ressourcen binnen kurzer Frist überfordern und den ökologischen Zustand dieses Lebensraums bis zur Unwirtlichkeit zerstören würde. Anlehnung nahm diese Argumentation in der Natur selbst. Mit Hinweis auf die Begrenztheit aller natürlichen Wachstumsprozesse – sei es bezogen auf Organismen oder auf ökologische Systeme – zog der Autor den Schluss, auch Volkswirtschaften könnten nicht unbegrenzt wachsen.

Im gesellschaftspolitischen Diskurs in Deutschland finden sich immer noch Relikte dieser tief verwurzelten Wachstumsskepsis. Nicht nur erweckt die deutsche Gesellschaft den Eindruck, dass sie sich einen höheren Wachstumspfad nicht zutraut, auch scheinen Teile der Gesellschaft diesen Wachstumspfad nicht anzustreben. Dies fängt an bei den Sozialpolitikern in allen Parteien, die lieber das bisher Erreichte verteilen, als zusätzliche Verteilungsspielräume schaffen wollen, und reicht bis zu massiven Bürgerprotesten gegen den Bau von Kraftwerken, Produktionsanlagen und Verkehrswegen.

Wachstumsmessung – Nicht nur etwas für Statistiker

Unterstützung erhält die neu aufflammende Wachstumskritik von der seit Veröffentlichung des Stiglitz-Sen-Reports im vergangenen Jahr intensiv geführten Debatte um die statistische Messung von wirtschaftlichem Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt. Dass diese Debatte in Europa die höchsten Wellen schlägt, ist kein Zufall. Seit Jahren markiert die Europäische Union die wachstumsschwächste Region der Weltwirtschaft, die zudem mit dem in der sogenannten Lissabon-Strategie manifestierten Versuch, zum wettbewerbsstärksten globalen Wirtschaftsraum aufzusteigen, gescheitert ist. Dass Europa vor diesem Hintergrund nach politischen Zielen und diesbezüglichen statistischen Indikatoren jenseits des Wachstums sucht, ist nachvollziehbar.

Ein Kernvorschlag der Stiglitz-Sen-Kommission zielt darauf ab, im statistischen System eine Gewichtsverschiebung vorzunehmen, weg von der Erfassung der volkswirtschaftlichen Produktion hin zur Messung des persönlichen Wohlbefindens und Durchleuchtung der Haushaltssphäre. Das BIP und dessen Wachstum geraten damit aus dem Fokus, zuerst aus dem der Statistik, später vielleicht auch aus dem der Wirtschaftspolitik. Wenn gute Politik gute Daten braucht, stellt sich die Frage, welche Art von Wirtschaftspolitik auf einem statistischen Berichtssystem aufsetzen soll, das die Produktionsebene der Volkswirtschaft nicht mehr so genau unter die Lupe nimmt, dafür aber die Haushaltsebene, die Verteilungssphäre und das persönliche Glückempfinden in den Fokus rückt. Taugt Glück als Leitindikator der Wirtschaftspolitik? Und wenn ja, wie soll eine glücksorientierte staatliche Wirtschaftspolitik instrumentell ausgestaltet werden?

Nimmt man das BIP als Indikator zur Messung der sich auf Märkten entfaltenden wirtschaftlichen

Leistungsfähigkeit eines Landes, stößt die Kritik an seiner Eignung als ökonomischer Indikator ins Leere. Erst aus der politischen Überfrachtung des BIP mit Ansprüchen und Zielen, für die es konzeptionell nicht gemacht ist, erwächst eine scheinbare Kritikwürdigkeit. Die altbekannten Unzulänglichkeiten des BIP, etwa dass Verkehrsunfälle, Naturkatastrophen und Kriege es erhöhen und dass die vielfältigen häuslichen Aktivitäten, vom Kochen bis hin zu selbst erbrachten Pflegeleistungen, bei der BIP-Berechnung unter den Tisch fallen, gewinnen nicht dadurch Aussagekraft, dass sie immer wieder neu vorgetragen werden. All diese Limitationen sind nicht zu leugnen, gleichwohl bleiben die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und ihr Leitindikator BIP das Beste, was die Statistik zur Erfassung ökonomischer Leistung und wirtschaftlichen Wachstums zu bieten hat.

Wachstum und Ressourcenverbrauch – Die materielle Dimension

Wie bei *Dennis Meadows* vor fast 40 Jahren ist auch heute die materielle Dimension des Wachstums einer der Ankerpunkte der Wachstumskritik. Wachstum, das immer mehr materielle Güter hervorbringt und daher trotz sinkenden spezifischen Ressourcenverbrauchs die materiellen Ressourcen, die die Erde bereitstellt, in immer stärkerem Maße beansprucht, kann nur in die Irre führen. Die Erde bleibt ein begrenzter Lebensraum. Auch wenn noch immer neue Lagerstätten wichtiger Rohstoffe entdeckt werden und der technische Fortschritt immer ergiebiger Explorationstechniken, immer effizientere Recyclingtechnologien und immer ressourcenschonendere Produktionsverfahren hervorbringt, der verfügbare Bestand nutzbarer Rohstoffe lässt sich nicht beliebig vermehren. Rein quantitativ und materiell ausgerichtetes Wachstum taugt daher nicht als Leitbild der Zukunft.

Allerdings stößt der Versuch der Wachstumskritiker, das, was mit dem realen BIP gemessen wird, als immer mehr vom ewig Gleichen zu diffamieren, ins Leere. Das reale, das heißt preisbereinigte BIP misst keine quantitativen, das heißt mengenmäßigen Veränderungen. Insofern führt auch die Unterscheidung zwischen quantitativem und qualitativem Wachstum nicht weiter. Das reale BIP ist per definitionem eine qualitative Größe. Beim Wachstum geht es um die Schaffung von Werten. Und Werte ergeben sich als Produkt von Mengen und Preisen. Bei der Preisbereinigung geht es nur darum, inflationäre Preissteigerungen, denen keine Wertsteigerung entspricht, auszuschließen. Das,

was übrig bleibt, das reale Wirtschaftswachstum, ist eine qualitative Größe. Es spiegelt den Wert wider, den die Wirtschaftssubjekte aufgrund ihrer individuellen Präferenzordnungen den erzeugten Gütern und Leistungen beimessen. Diese Präferenzordnungen manifestieren sich in einem System relativer Preise, mit dessen Hilfe die unterschiedlichen Bestandteile der volkswirtschaftlichen Leistung zu einer Größe – dem BIP – aggregiert werden. Dahinter verbergen sich also der Wandel der Wertvorstellungen und Wünsche der Menschen.

Wachstum in diesem Sinne kennt keine natürlichen Grenzen, es geht auch nicht zwangsläufig mit einem stetig steigenden Ressourcenverbrauch einher. Gleichwohl soll hier nicht gewissermaßen im Umkehrschluss einer Entmaterialisierung des Wachstums das Wort geredet werden. Wachstum hat auch eine Mengenkomponente, und auch zukünftiges Wachstum wird diese Mengenkomponente enthalten – man denke nur an den rasanten Industrialisierungsprozess vieler aufstrebender Länder, die fast schon gar nicht mehr als Schwellenländer, geschweige denn als Entwicklungsländer bezeichnet werden können. Aber Mengen und Materie sind eben nur die eine Komponente, die andere besteht aus Wertvorstellungen, die sich in relativen Preisen manifestieren. Grenzen des Wachstums lassen sich aus der ersten Komponente, nicht aber aus der zweiten herleiten.

Nachhaltiges Wachstum – Was ist das?

Eng verbunden mit der materiellen Dimension ist die Frage der Nachhaltigkeit des Wachstums. Kaum ein politisches Programm kommt heute ohne die schillernde Begrifflichkeit der Nachhaltigkeit aus. Der Versuch einer Definition oder zumindest Präzisierung wird zumeist nicht unternommen. Nachhaltigkeit ist zum Allgemeingut geworden. In Verbindung mit wirtschaftlichem Wachstum scheint sich Nachhaltigkeit besonders gut zu machen. Auch der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2010 steht unter dem Motto „Wohlstand für alle durch nachhaltiges Wachstum“.

Was als reales Wachstum gemessen wird, ist nicht zwangsläufig das Gegenteil von nachhaltigem Wachstum. Nachhaltigkeit wird mit Klimaschutz und Ressourcenschonung in Verbindung gebracht. Wachstum soll in diesem Sinne möglichst grün sein. Ein Gegensatz zum wirtschaftlichen Wachstum ergibt sich hier jedoch nur vordergründig. Wirtschaftliches und nachhaltiges Handeln können schon deshalb keine Gegensätze sein, weil

die effiziente Nutzung knapper Ressourcen – und dazu zählen auch stabile klimatische Verhältnisse – das Grundprinzip der Ökonomie schlechthin ist. Ein optimierter Umgang mit dem knappen Faktor Klima und mit begrenzt verfügbaren Rohstoffen ist also in höchstem Maße wirtschaftlich.

Probleme bereiten die unzureichende Erfassung sowie Zurechnung von Kosten und Nutzen wirtschaftlicher Aktivitäten. Effizientes Wirtschaften bedingt eine funktionierende Steuerung über ein System relativer Preise, das Kosten und Nutzen möglichst vollständig abbildet. Hierzu gehört auch die adäquate Erfassung von Gegenwarts- und Zukunftspräferenzen. Wenn ein Preissystem das leisten würde, würde der Marktprozess automatisch Güter, Dienstleistungen und Produktionsprozesse hervorbringen, die den Zielen der Nachhaltigkeit entsprechen würden. Die Verknappung natürlicher Ressourcen und die Folgen des Klimawandels würden sich in den Präferenzordnungen der Wirtschaftssubjekte, in den Nachfragestrukturen und damit im Preissystem niederschlagen.

Die Wirklichkeit sieht anders aus: Weder werden die sozialen und ökologischen Kosten des Wirtschaftens adäquat erfasst, noch findet der Nutzwert nachhaltigen Wirtschaftens seinen Niederschlag in den Präferenzen und damit im Verbrauchs- und Produktionsverhalten. Das Preissystem erfüllt damit seine Lenkungsfunktion in Bezug auf nachhaltiges, auch unter ökologischen Aspekten effizientes Wirtschaften unzureichend. Sind solche sogenannten externen Effekte groß, sind Preise stark verzerrt und eignen sich somit nur eingeschränkt zur Aggregation verschiedenartigster Güter und Dienstleistungen zu einer einzigen Kenngröße wie dem BIP. Die Internalisierung externer Effekte ist im Kern eine politische Aufgabe. Hier kommt es darauf an, durch zielgenaue Regulierung, etwa im Bereich der Umweltgesetzgebung, wenn nicht eine vollständige, so doch eine bessere Abbildung externer Effekte in den Preisen zu erreichen. Wenn dies gelänge, wäre die Diskussion um vermeintliche Grenzen des Wachstums um eine Dimension ärmer. Auch wäre einer ökologisch orientierten Industriepolitik weitgehend der Boden entzogen, die darauf setzt, grünes Wachstum herbeizulenken zu wollen.

Die soziale Dimension des Wachstums

Von Wachstumskritikern wird oft argumentiert, wirtschaftliches Wachstum gehe zunehmend mit sozialen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten

einher, global wie national. Eine wachsende Spaltung zwischen Arm und Reich sowie sinkende Kaufkraft der Masseneinkommen ließen die Früchte des Wachstums immer fragwürdiger werden. Hinzu kämen zunehmende soziale Vereinzelung und wachsende psychische Belastungen als unmittelbare Begleiterscheinungen einer infolge forcierten wirtschaftlichen Wachstums immer stärker auf Produktivität und Effizienz getrimmten Arbeitswelt. Die Universalität dieses Steigerungsdenkens, wie der Soziologe *Gerhard Schulze* es nennt,³ beschränke diese sozialen Defizite des Wachstums nicht nur auf die hoch industrialisierten Länder, sondern lasse sie den ganzen Globus erfassen.

Hier soll nicht die These vertreten werden, wirtschaftliches Wachstum sei frei von sozialen Ungleichgewichten. Die vermeintlichen sozialen Defizite des Wachstums entpuppen sich jedoch nicht als dem Wachstum selbst immanente Defizite, sondern als Folgewirkungen gesellschaftlicher und politischer Organisationsmängel. Wie das Verhältnis der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital im volkswirtschaftlichen Produktionsprozess, wie der gesellschaftliche Verteilungsprozess zwischen Kapital und Arbeit organisiert ist, hat zunächst einmal nichts damit zu tun, auf welchem Wachstumspfad sich diese Ökonomie entwickelt. Viele Länder, beispielsweise Schweden, Dänemark und Kanada, belegen, dass hohes wirtschaftliches Wachstum und sozialer Ausgleich gleichzeitig zu haben sind.

Bei allem sozialen Unrecht, dass sehr wohl mit wirtschaftlichem Wachstum einhergehen kann, darf eine grundlegende soziale Funktion des Wachstums nicht außer Acht gelassen werden: Höheres wirtschaftliches Wachstum bringt eine größere soziale Verteilungsmasse hervor. Nur das, was zuvor erwirtschaftet wurde, kann anschließend verteilt werden. Je mehr erwirtschaftet wird, desto mehr kann verteilt werden. Diese ökonomische Binsenweisheit gerät leicht aus dem Blick, wenn man alles nur durch die soziale Brille betrachtet. Dies gilt unabhängig davon, wie eine Gesellschaft ihren Verteilungsprozess organisiert. In Deutschland sind es vor allem die Lohnpolitik, die sozialen Sicherungssysteme und die progressive Einkommensbesteuerung, die die Verteilung des Erwirtschafteten determinieren. Alle drei Determinanten profitieren unmittelbar von höherem Wachstum. Die im Kern beitragsfinanzierten Sozialsysteme sind sogar in ihrer Funktionsfähigkeit von wirt-

schaftlichem Wachstum abhängig, erst recht bei einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung.

Wachstum und Konsolidierung – Keine Gegensätze

Die massiven Ausgabenprogramme der Staaten haben die öffentlichen Haushalte weltweit in Schieflage gebracht. Rekordschuldenstände und enorm gestiegene Budgetdefizite sind die Folgen. Konsolidierung ist daher unstrittig eine wirtschaftspolitische Aufgabe allerhöchster Priorität, auch in Deutschland. Prinzipiell stehen zur Konsolidierung drei Wege offen: Einnahmeverbesserungen, Ausgabenkürzungen und wirtschaftliches Wachstum. Nachhaltige Haushaltskonsolidierung ist auf Dauer nur mit zusätzlichem Wirtschaftswachstum zu erreichen. Wachstum und Konsolidierung bedingen sich gegenseitig; das eine darf nicht zulasten des anderen vernachlässigt werden.

Ohne substanzielle Ausgabenkürzungen, vorrangig im konsumtiven Bereich, geht es nicht. Falsch wäre jedoch, wenn Deutschland ausschließlich versuchen würde, sich aus der Krise herauszusparen. Genauso falsch wäre es, mit zusätzlichen Steuerbelastungen die konjunkturelle Erholung auszubremsen. Der aussichtsreichste Weg zum Erfolg führt über eine Kombination aus Ausgabenkürzungen und Wirtschaftswachstum. Dass die notwendige Konsolidierung nicht nur mit Wachstum bewerkstelligt werden kann, hat der Sachverständigenrat in seinem Gutachten überzeugend herausgearbeitet. Gleiches gilt für die Tatsache, dass bei geringem Wachstum die Konsolidierungsaufgabe gravierend erschwert, wenn nicht gar unlösbar wird.

Die Politik muss also den schwierigen Spagat zwischen Haushaltskonsolidierung und Wachstumsstimulierung schaffen. Eine Schlüsselrolle bei der Wachstumsstimulierung spielen die Investitionen – öffentliche wie private, inländische wie ausländische. Sie sind der wesentliche Wachstumstreiber und Grundvoraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und des Standortes Deutschland. Hierfür die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen, muss im Fokus einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik stehen. Das Setzen dieser Rahmenbedingungen bedeutet nicht zwangsläufig, öffentliches Geld auszugeben. Durch effizientere Verwaltungsstrukturen, umfassende Entbürokratisierung und wirksame Anreize zur Mobilisierung privaten Kapitals können auch durch eine „Politik ohne Geld“ nachhaltige Wachstumsimpulse gesetzt werden.

³ Vgl. Gerhard Schulze, *Die beste aller Welten*, München/Wien 2003.

Exportgetriebenes Wachstum und globale Ungleichgewichte

Wachstumstreiber Nummer eins ist in Deutschland der Außenhandel. Mit einem guten Prozent der Weltbevölkerung bedient die deutsche Industrie fast zehn Prozent des Welthandels mit Industriegütern. Dies belegt die hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben diese Weltmarkterfolge zu wachsenden internationalen Spannungen geführt. Die hohen und steigenden Außenhandelsüberschüsse von Ländern wie Deutschland, China und Japan werden für wachsende globale Ungleichgewichte verantwortlich gemacht, in denen eine der Hauptursachen der Krise gesehen wird. Ein solches exportgetriebenes Wachstum sei, so das Argument, nicht nachhaltig im Sinne einer ausgewogenen Entwicklung der Weltwirtschaft. Die Überschussländer, so auch Deutschland, müssten ihre Wettbewerbsfähigkeit zügeln und ihre Binnenwirtschaft stärken.

Reduziert man den Sachverhalt auf seinen ökonomischen Kern, gelangt man zu folgender Einsicht: Jeder Ökonomie würde es Hohn sprechen, wenn ein Unternehmen oder eine Volkswirtschaft alles daran setzen würde, seine Wettbewerbsfähigkeit zu verringern und sich so aus dem Markt zu katapultieren. Das Streben nach hoher Wettbewerbsfähigkeit ist unmittelbarer Ausfluss des ökonomischen Grundprinzips, bei gegebenem Mitteleinsatz das Produktionsergebnis zu maximieren. So sind denn auch die deutschen Exporterfolge nicht etwa Ergebnis einer staatlichen Exportpolitik oder gar eines Lohndumpings der Tarifparteien, sondern Ausdruck der Tatsache, dass die deutschen Unternehmen mit kosteneffizienten, hoch innovativen und qualitativ hochwertigen Produkten die Nachfrage auf den globalen Märkten bedienen. Hinzu kommt, dass über einen hohen Anteil importierter Vorleistungen in den deutschen Exporten auch andere Länder von den Exporterfolgen Deutschlands profitieren.

Politisch berechtigt und ökonomisch sinnvoll ist dagegen der Kritikpunkt, dass die Binnennachfrage der deutschen Volkswirtschaft schwach ist. Deutschland macht binnenwirtschaftlich zu wenig aus seinen Exporterfolgen. Künstliche, das heißt über die Produktivität hinauschießende Lohnerhöhungen, oder Steuersenkungen zur Konsumstimulierung wären jedoch der falsche, weil wachstumsschädliche Weg. Schlüsselgröße für eine Stärkung der Binnennachfrage sind die Investitionen. Unter den OECD-Ländern hat Deutschland eine

der niedrigsten Investitionsquoten, die Nettoinvestitionsquote war zuletzt sogar negativ. Das bedeutet, dass die Volkswirtschaft von ihrer Substanz lebt. Ob Investitionen in die Infrastruktur des Landes, ob Investitionen zum Erhalt und zum Ausbau des Immobilienbestandes oder ob Ausrüstungsinvestitionen zur Modernisierung und Erweiterung des unternehmerischen Maschinenparks – sie alle erhöhen das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft, schaffen Arbeitsplätze und generieren zusätzliche Wertschöpfung sowie höheres Einkommen und damit Binnennachfrage.

Wachstum bleibt auf der Tagesordnung

Auf Dauer ist eine Abkehr von wirtschaftlichem Wachstum oder die Akzeptanz einer mittelmäßigen Wachstumsperspektive für ein Land wie Deutschland nicht akzeptabel. Potenziale für einen höheren Wachstumspfad sind nach wie vor reichlich vorhanden. Wenn man einen Blick auf die Megatrends wirft, die den globalen Strukturwandel auch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise antreiben werden, ergeben sich glänzende Perspektiven für die deutsche Industrie und damit die deutsche Volkswirtschaft. Ob es der Klimawandel, die Ressourcenverknappung, die Demographie, die Urbanisierung oder die Tertiarisierung, also der Übergang von der Industrie- in eine Dienstleistungsgesellschaft, ist – alle großen Entwicklungslinien des Strukturwandels kommen dem Spezialisierungsmuster der deutschen Wirtschaft entgegen.

Ein Wachstumspfad von etwa zwei Prozent ist vor diesem Hintergrund keineswegs Utopie. Warum soll Deutschland strukturell nicht genauso stark wachsen wie andere hoch entwickelte Volkswirtschaften? Dafür gibt es keinen Grund. Deutschland kann mehr, als ein Wachstumspfad von etwa einem Prozent zum Ausdruck bringt. Und Deutschland braucht auch ein höheres Wachstum, um seine nach wie vor bestehenden Strukturprobleme zu lösen. Ein solcher Wachstumspfad zielt nicht nur auf höheres Wachstum ab; es geht vor allem auch um besseres Wachstum: ein Wachstum, das mit mehr und besseren Arbeitsplätzen einhergeht, das knapper werdende Ressourcen schont, das einen Beitrag zur Bewältigung des Klimawandels leistet und das einen substanziellen Beitrag zur Sanierung der öffentlichen Haushalte leistet. Kurz: ein Wachstum, das von den Menschen als Beitrag zu einer besseren Lebensqualität verstanden wird – auch wenn sein Indikator, das BIP, nicht zur Messung der Lebensqualität konzipiert ist. ■

Die Eurokrise: Für mehr Ausgewogenheit in der ökonomischen Debatte

*Dipl.-Volkswirt Jürgen Matthes
Institut der deutschen Wirtschaft Köln*

In der öffentlichen Debatte über den Euro-Rettungsschirm und die Hilfen für Griechenland überwiegen die kritischen Stimmen der Gegner. Jenseits der Gefahren für die Stabilität des Euro und der finanziellen Risiken gerade auch für den deutschen Steuerzahler liegen in den Rettungsmaßnahmen jedoch auch Chancen.

Die Eurokrise – genauer: die stark erhöhte Staatsverschuldung vor allem in Griechenland, Spanien und Portugal – hat mehrere Ursachen. Eine davon ist die jüngste globale Finanzkrise. Sie hat maßgeblich zu massiven Konjunkturreinbrüchen in den Ländern beigetragen, da es zu gravierendem Vertrauensschwund und Attentismus sowie zu starken Kreditengpässen und Exporteinbrüchen kam. Die tiefen Rezessionen haben zu stark sinkenden Staatseinnahmen und erhöhten Staatsausgaben geführt, auch wegen teils umfangreicher Konjunktur- und Bankenrettungsprogramme. Wie in früheren Staatsfinanzkrisen, die mit einem Platzen von Kreditblasen einhergingen, wurden private zu öffentlichen Schulden.¹ Die wichtige Rolle der Finanzkrise für die hohen Staatsschulden wird in der öffentlichen Debatte allerdings oft zu wenig beachtet.

Im Vordergrund steht eher die mangelnde Konsolidierung der meisten Länder der südlichen Euro-Peripherie. Das wird zu Recht angeprangert, aber im Vergleich zu den Folgen der Finanzkrise überbetont. Vor allem die Fälle Irland und Spanien verdeutlichen dies, da hier zwischen 1999 und 2007 die Staatsschulden stark reduziert worden waren. Doch dies bot keinen ausreichenden Schutz vor den Folgen des durch die Finanzkrise verschärften Wachstumseinbruchs. Auch Portugal hat sein öffentliches Budgetdefizit von 6,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2005 auf 2,6 Prozent im Jahr 2007 senken können, und der öffentliche Schuldenstand war mit 64 Prozent des BIP keineswegs besonders hoch. Dass das portugiesische Budgetdefizit auf nahezu zehn Prozent hochschnellte, lässt sich wiederum vor allem durch die

Folgen der Finanzkrise erklären. Der Vorwurf des fiskalischen Schlendrians trifft also hauptsächlich auf Griechenland zu mit seinen falschen Defizitmeldungen und seinem beständigen Überschreiten der Drei-Prozent-Grenze bei der Neuverschuldung.

Europäische Regelwerke haben versagt

Auch das Versagen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) wird für die Eurokrise verantwortlich gemacht. Wenn man den SWP strikter angewandt hätte, wären die Folgen der Finanzkrise für die Staatsfinanzen nicht so verheerend gewesen. Der Pakt stellt bislang zwar zu wenig auf die Reduktion überhöhter Schuldenstände ab. Möglichkeiten hätte es aber durchaus gegeben, Länder mit zu hohen Haushaltsdefiziten an die Kandare zu nehmen und Sanktionen zu verhängen. Da aber potenzielle zukünftige Sünder über aktuelle Sünder zu richten hatten, ging man höflich und diplomatisch miteinander um. Außerdem ist der SWP – auch auf Betreiben Deutschlands hin – im Jahr 2005 durch schwammige Ausnahmetatbestände aufgeweicht worden. Das hat sich nun bitter gerächt.

Außerdem ließen die Finanzmärkte die Politiker gewähren und sanktionierten die Laxheit nicht mit steigenden Risikoprämien auf Staatsanleihen. So hielten die Investoren nach dem Wegfall des Wechselkursrisikos fiskalische Krisen in den Euro-Peripherieländern für unwahrscheinlich. Dahinter steht wohl mangelnde Weitsicht der Finanzmarktakteure. In Zeiten niedriger Zinsen waren die Investoren zudem auf der Suche nach rentablen Anlagen. Durch ihre Käufe von noch relativ attraktiven Staatsanleihen der südlichen Euro-Peri-

¹ Vgl. Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff, *This time is different*, Princeton 2009.

pheriestaaten ebneten sie deren Risikoauflage ein und sendeten so problematische Signale.

Weiterhin gaukelten die – auch durch die Europäische Währungsunion (EWU) und den Wegfall des Wechselkursrisikos bedingten – sehr niedrigen Zinsen in den südeuropäischen Ländern den Regierungen dauerhaft billige Finanzierungsmöglichkeiten vor. Sie führten vor allem in Griechenland zum fiskalischen Schlendrian und damit in eine Schuldenfalle, bei der zunehmend auch der Schuldendienst über neue Kredite finanziert wurde.²

Dazu mag auch beigetragen haben, dass die No-bail-out-Klausel gemäß Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nicht glaubwürdig war, wie schon im Vorfeld der EWU befürchtet wurde.³ Die Finanzmarktakteure und die südeuropäischen Regierungen konnten mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass es nicht zu einem Staatsbankrott und damit zu Verlusten auf Ausleihungen kommen würde. Die Realität hat sie bestätigt. Griechenland hat man nicht nur aus europäischer Solidarität vor einer Zahlungsunfähigkeit bewahrt, sondern weil Ansteckungseffekte für andere Euro-Peripheriestaaten und das europäische Bankensystem drohten. Im Ergebnis haben mit der No-bail-out-Klausel und dem SWP zwei zentrale Pfeiler des institutionellen EWU-Regelwerks zum Erhalt der Fiskaldisziplin versagt.

Übertriebene Angst auf den Finanzmärkten?

Ein weiterer wichtiger Krisenfaktor hat die Rettungszusagen der Eurostaaten nötig gemacht. So ist es nach Beginn der EWU zu einer zunehmenden finanziellen Verflechtung zwischen den Euroländern gekommen, aus der sich eine unerquickliche Gemengelage ergeben hat.⁴ Als Spiegelbild hoher Leistungsbilanzüberschüsse vieler Euro-Kernländer haben die – durch die Finanzkrise schon geschwächten – Banken dieser Staaten

enorme Kapitalexporte in die Euro-Peripherieländer gelenkt, die meist zunehmende Leistungsbilanzdefizite aufwiesen. Verluste auf diese Engagements bedrohen nun manche Banken zusätzlich. Die Regierungen der Kernländer tun sich schwer, die betreffenden Banken nochmals auf direktem Weg zu retten. Politisch erscheint das vor den Wählern kaum zu vertreten; ökonomisch drohte bei um sich greifenden Staatsbankrotten in der Euro-Peripherie auch den finanzstarken Staaten eine Überforderung.

Auch die plötzliche und teilweise übertriebene Reaktion der Finanzmärkte⁵ spielt eine wichtige Rolle für die Zuspitzung der Staatsfinanzkrisen in den Euro-Peripherieländern. Ein Anstieg der Risikoauflage auf Staatsanleihen der Euro-Peripherieländer ist sicherlich gerechtfertigt. Schwer zu beurteilen ist aber, ob sich hier teilweise überzogene Ängste und ein von Stimmungsschwankungen geleiteter Herdentrieb niederschlugen. Gefährlich ist dabei, dass die Angst auf den Finanzmärkten vor einem Staatsbankrott zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden kann: Höhere Risikoauflage können einen sich selbst verstärkenden Kreislauf von höheren Zinsen, steigenden Schuldenlasten, höherer Bankrottwahrscheinlichkeit und erneut höheren Risikoauflagen auslösen. Ab einer gewissen Schwelle drohen Rating-Herabstufungen bei der Bewertung der Zahlungsfähigkeit eines Landes, und selbst langfristig orientierte Investoren werden nervös, sodass sie ihre Käufe einstellen oder ihre Bestände sogar abstoßen, was die Angstspirale noch weiter beschleunigt. Dieses Umfeld lud sicherlich – zusammen mit der zögerlichen Reaktion der Politik Anfang 2010 – zu Spekulationen ein.

Regeln für mehr Disziplin sind nötig

Reformen des Regelwerks der EWU sind dringend nötig. Dabei geht es im Grundsatz darum, zwei Arten „moralischen Risikos“ einzudämmen: zum einen die Versuchung der Staaten, im Glauben an die Hilfe durch andere Staaten im Krisenfall die Staatsschulden immer weiter steigen zu lassen; zum anderen die Neigung der Finanzmarktakteure, in Erwartung der eigenen Rettung zu geringe Risikoprämien zu verlangen und so einen zu geringen Disziplinierungsdruck auszuüben.

2 Vgl. Henning Klodt, Die Schuldenmechanik in einer nicht-optimalen Währungsunion, in: Wirtschaftsdienst, Jahrgang 90, Nr. 6, 2010, Seiten 374–379; Thomas Apolte, Wie alternativlos ist die aktuelle Beistandspolitik in der EU?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 11, 63. Jahrgang, 2010, Seiten 10–12.

3 Vgl. etwa Friedrich Heinemann, Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht, Baden-Baden 1995.

4 Vgl. Richard Baldwin/Daniel Gros/Luc Laeven, Completing the Eurozone rescue: What more needs to be done?, 2010 (www.voxeu.org).

5 Vgl. Paul De Grauwe, Why should we believe the market this time?, 2010 (www.voxeu.org).

Für das moralische Risiko aufseiten der Staaten ist mit der Einbeziehung des Internationalen Währungsfonds (IWF) im Zuge der Rettungsaktionen ein wichtiger Schritt getan. Griechenland und weiteren Kandidaten wird nur geholfen, wenn sie ein striktes und schmerzhaftes Reformprogramm mit dem IWF und der Europäischen Union (EU) vereinbaren. Das ist eine glaubwürdige Abschreckung, die am Ende einer krisenartigen Zuspitzung steht und somit die Funktion der No-bail-out-Klausel übernehmen kann.⁶ Zudem müsste der SWP verschärft werden. Dazu gehören ein früheres Ansetzen von Überwachung und Sanktionen, höhere Anforderungen für Staaten mit hohen Schulden, eine breitere Palette von Strafen sowie mehr Regelbindung, Automatismus und Unabhängigkeit, um den Einfluss der potenziellen „Sünderstaaten“ zurückzudrängen.

Mit Blick auf das moralische Risiko aufseiten des Finanzmarktes bedarf es eines Insolvenzverfahrens für Staaten, mit dem Umschuldungen abgewickelt werden können.⁷ Erfolgt die Insolvenz in einem geordneten Verfahren und in Kooperation mit den Gläubigern, sollte eine baldige Rückkehr an den internationalen Finanzmarkt möglich sein. Dagegen dürfte ein Schuldnerland in eine tiefe Krise gestürzt werden, wenn es lange Zeit vom internationalen Kapitalmarkt abgeschnitten bleibt, weil eine Insolvenz sich hinauszögert, ungeordnet oder unter starker Benachteiligung der Gläubiger erfolgt. Gläubiger müssten im Rahmen des Insolvenzverfahrens mit Forderungsabschlägen (Haircuts) rechnen und würden so an den Kosten einer Staatsinsolvenz beteiligt. Dies würde die Anreize für eine zu laxen Kreditvergabe begrenzen. Eine stärkere Disziplinierungskraft des Finanzmarktes könnte fiskalischen Schlendrian schon in seinen Ansätzen mit höheren Risikoprämien belegen. Aufgrund der Fragilität des europäischen Finanzsystems ist die Einführung eines geordneten Insolvenzverfahrens mit Haircuts derzeit problematisch. Allerdings ist es ein wichtiges Projekt für die Zukunft, wenn der Finanzsektor sich wieder erholt hat.

Ein geordnetes Insolvenzverfahren kann aber auch Nachteile haben: Es ermöglicht dem Krisenland etwa, sich eines Teils der Schulden zu entledigen und erzeugt so ein weiteres moralisches Ri-

siko, fiskalisch zu lax zu wirtschaften. Diesem zuweilen übersehenen Nachteil müsste durch ein obligatorisches IWF-Programm entgegengewirkt werden. Eine ungeordnete Insolvenz ist jedenfalls abzulehnen. Sie stürzt Schuldnerländer in der Regel in eine tiefe Krise und schneidet sie oft auf lange Zeit vom internationalen Kapitalmarkt ab.

Darüber hinaus ist ein disziplinierendes Regelwerk für die Eurozone zu schaffen, mit dem Unterschiede in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie daraus resultierende übermäßige Ungleichgewichte der Leistungs- und Kapitalbilanzen in Zukunft vermieden werden.⁸ Die enormen Kapitalströme von den Kern- in die Peripherieländer der Eurozone sind die Achillesferse in der aktuellen Krise. Allerdings ist eine Quantifizierung von Schwellenwerten für eine schärfere Überwachung oder für mögliche Sanktionen nicht einfach, da Leistungsbilanzdefizite von unterschiedlicher Qualität und Tragfähigkeit sein können. Beispielsweise macht es einen Unterschied, ob die damit einhergehenden Kapitalzuflüsse kurz- oder langfristiger Natur sind und ob diese Finanzmittel investiv oder konsumtiv verwendet werden.

Euro-Rettungsmaßnahmen – Eine Bewertung

Viele Stimmen in Deutschland – allen voran die Eurogegner, die sich nun bestätigt fühlen – beurteilen die Hilfsmaßnahmen innerhalb der EWU kritisch und als grundlegend falsche Weichenstellungen.⁹ Das gilt für das Rettungspaket für Griechenland in Höhe von 110 Milliarden Euro ebenso wie für den Euro-Rettungsschirm für mögliche weitere Krisenländer in Höhe von rund 750 Milliarden Euro. Teilweise erscheint die Kritik nachvollziehbar, teilweise überzogen.

Zunächst wird kritisiert, dass der Rettungsschirm überhastet aufgespannt worden sei und es bessere wirtschaftspolitische Alternativen gegeben hätte. Ein sofortiger Staatsbankrott oder eine Umschuldung Griechenlands – so das Argument – wären aufgrund des geringen ökonomischen Gewichts

8 Vgl. Michael Hüther, Die Europäische Währungsunion in der Zerreißprobe: Wirtschaftspolitische Empfehlungen, Pressekonferenz vom 9. März 2009, Berlin.

9 Zum Beispiel Markus C. Kerber, Währungsunion mit Finanzausgleich? Eine Klarstellung zur Legalität von Finanzhilfen für Finanznotstandsstaaten der Eurozone, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 11, 63. Jahrgang, 2010, Seiten 6–9; Charles B. Blankart/Erik R. Fasten, Spare in der Zeit, und Du wirst darben in der Not?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 11, 63. Jahrgang, 2010, Seiten 13–18; Hans-Werner Sinn, Euro-Krise, Sonderausgabe ifo-Schnelldienst, Nr. 10, 63. Jahrgang, München 2010.

6 Vgl. Jürgen Matthes, The IMF is better suited than an EMF to deal with potential sovereign defaults in the eurozone, in: Intereconomics, Band 45, Heft 2, 2010, Seiten 75–81.

7 Vgl. Berthold Busch/Manfred Jäger-Ambrożewicz/Jürgen Matthes, Wirtschaftskrise und Staatsbankrott, Sind auch die Industrieländer bedroht?, IW-Analysen, Nr. 62, 2010.

des Landes verkräftbar gewesen. Mögliche fatale Wirkungen im europäischen Bankensystem hätten sich durch staatliche Hilfsmaßnahmen für einzelne betroffene Finanzinstitute auffangen lassen. Diese Argumentation übersieht oder bestreitet sogar,¹⁰ dass ein Staatsbankrott Griechenlands Ansteckungswirkungen auf andere Staaten haben und eine um sich greifende Vertrauenskrise ähnlich wie der Lehman-Konkurs im September 2008 auslösen könnte.

Die Zuspitzung an den Finanzmärkten kurz vor dem Beschluss des Rettungsschirms beweist jedoch das Gegenteil: Im Gefolge einer graduell gestiegenen Ansteckung und höherer Risikoaufschläge auf Staatsanleihen Portugals, Spaniens, Italiens und Irlands kam es am 6. und 7. Mai 2010 auf den Märkten für Staatspapiere dieser und anderer Länder (unter anderem Frankreich) zu rapide zunehmenden Verspannungen und Liquiditätsengpässen. Dies löste offenbar Panik vor einer erneuten Bankenkrise aus und führte rasch zu einer Angebotsverknappung im Interbankenmarkt sowie bei der Versorgung europäischer Banken mit US-Dollar. Damit war der Finanzmarkt die ersten großen Schritte auf der Eskalationsleiter einer erneuten systemischen Krise gegangen. Daher blieb keine andere Wahl, als mit einer vertrauensbildenden politischen Löschaktion dieses Lauffeuer aufzuhalten. Das Aufspannen des Rettungsschirms und die Interventionszusage der Europäischen Zentralbank (EZB) waren somit alternativlos.

Die EZB-Interventionen im Markt für Staatsanleihen der Krisenländer sind allerdings differenziert zu bewerten. Einerseits war es nötig, noch bevor der Rettungsschirm funktionsfähig war, durch energisches Handeln die Panikspirale am Finanzmarkt zu stoppen und möglichen Spekulationen entgegenzuwirken. Dass die damit verbundene zusätzliche Geldmenge dem Markt wieder auf anderem Weg entzogen wird, mindert zuweilen befürchtete Inflationsrisiken. Andererseits sind Zweifel an der Glaubwürdigkeit und der Unabhängigkeit der EZB entstanden, weil beim politisch opportunen Aufkauf von Staatsanleihen ein fader Beigeschmack bleibt. Aussagen wurden wiederholt revidiert, und im EZB-Direktorium hat sich eine Kluft offenbart. Deshalb sollte die EZB das Aufkaufprogramm schnellstmöglich einstellen und alles vermeiden, was ihren Ruf weiter in Zweifel zieht.

¹⁰ Vgl. Henrik Enderlein, *Europe in Dire Straits – don't be Brothers in Arms*, 2010 (www.eurointelligence.com).

Man mag zu Recht beklagen, dass sich die Politik erneut zur Geisel der Finanzmärkte hat machen lassen. Doch der Vorwurf, man habe ohne Not einen Prinzipienbruch begangen, das institutionelle Regelwerk der EWU in Trümmer gelegt und die Glaubwürdigkeit von Vereinbarungen auf EU-Ebene grundsätzlich infrage gestellt, schießt über das Ziel hinaus. So erscheinen das Rettungspaket für Griechenland und der Rettungsschirm zunächst einmal formalrechtlich nach Artikel 122 AEUV vertragskonform, wie eine Auswertung der juristischen Fachkommentare zeigt.¹¹ Zwar ist die vielfach zu hörende Klage nachvollziehbar, dass mit den Hilfszusagen gegen den Geist der No-bail-out-Klausel verstoßen wurde. Doch die Schlussfolgerung vieler Kritiker, damit würde einem moralischen Risiko der potenziellen Krisenländer Tür und Tor geöffnet, übersieht die Anforderung, mit dem IWF ein schmerzhaftes Reformprogramm vereinbaren zu müssen. Diese Drohung ist sogar glaubwürdiger als die No-bail-out-Klausel, denn den Gang nach Washington versucht jede Regierung zu vermeiden.

Mit dem Rettungspaket für Griechenland wird zudem wertvolle Zeit von zwei bis drei Jahren gewonnen, die der Finanzmarkt dem Land nicht mehr gewährt hat. Zwei damit zusammenhängende Vorteile werden in der öffentlichen Debatte oft übersehen:

■ Diese Zeit ist zum einen wichtig, damit sich der Finanzmarkt und vor allem die Banken nachhaltig erholen können. Nur ein robuster Finanzsektor kann eine – vielleicht auch nach Ablauf der gewährten Frist – möglicherweise nötige Umschuldung Griechenlands aus eigener Kraft überstehen. Auch die Androhung von Haircuts im Rahmen eines geordneten Staatsinsolvenzverfahrens lässt sich erst dann glaubhaft verwirklichen.

■ Zum anderen ist die gewonnene Zeit wichtig für Griechenland. Im Zuge des Reformprogramms kann das Land seine Änderungsbereitschaft demonstrieren und hat so die Möglichkeit, seine Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, was eine wichtige Voraussetzung für die wieder nachhaltig bessere Einstufung seiner Zahlungsfähigkeit ist.

Zur Einbindung des IWF

Gegen das Eingreifen des IWF regte sich lange Zeit vielfältige Kritik, die einer genaueren Prüfung

¹¹ Vgl. Berthold Busch et al., a. a. O.

allerdings nicht standhielt.¹² So wurde, auch in Regierungskreisen, die Disziplinierungsfähigkeit des IWF in Zweifel gezogen mit dem Hinweis, der Fonds würde Griechenland zu laxen Bedingungen auferlegen. Das umfangreiche griechische Reformpaket enthält jedoch viel detailliertere fiskalische Vorgaben als das SWP-Verfahren zuvor. Es ist nach Angaben des IWF das größte jemals festgelegte fiskalische Anpassungsprogramm. Zudem erstreckt es sich auch auf umfassende Strukturreformen von Produkt- und Arbeitsmärkten.

Darüber hinaus wird zuweilen kritisiert, der IWF habe kein ausreichendes Drohpotenzial.¹³ Der Fonds sei letztlich durch ein Schuldnerland erpressbar, wenn ein Staatsbankrott vermieden werden soll. Sicherlich gibt es in der Geschichte der IWF-Interventionen Fälle, bei denen der Fonds trotz Verstößen gegen die Reformprogramme seine Unterstützung fortgesetzt hat. Bei Griechenland ist damit jedoch kaum zu rechnen. Dafür spricht eine Reihe von Gründen:

■ Wenn die griechische Politik den Reformkurs aufgäbe und in den alten Schlendrian verfiere, würde die ohnehin schon begrenzte Solidarität der Steuerzahler in den übrigen EWU-Ländern vollends erschöpft sein, und die Politik würde gegen diesen Widerstand nicht mehr ankommen. Wenn die EU ihre Zahlungen einstellt, würde dies auch der IWF tun. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zu zusätzlichen Sanktionen. So kann die EU – im Fall einer Kooperationsverweigerung Griechenlands – Zahlungen im Rahmen des Kohäsionsfonds ganz oder teilweise aussetzen (Artikel 4 der Kohäsionsverordnung EG Nr. 1084/2006 des Rates).

■ Mit dem Hilfsentzug durch EU und IWF wäre bei der derzeitigen Lage am Finanzmarkt eine Staatsinsolvenz Griechenlands unvermeidbar, die zudem in ungeordneten Bahnen verlaufen dürfte. Dieses Szenario birgt die Gefahr einer systemischen Finanzkrise. Doch durch die Garantiefunktion des Rettungsschirms, der im Fall einer kritischen Situation auch in Spanien und Italien möglicherweise noch aufzustocken wäre, würden die Ansteckungseffekte auf andere Euro-Peripherieländer gemindert. Möglicherweise müsste der unpopuläre Schritt gegangen werden, einzelne Ban-

ken der EWU-Staaten zu retten, die aufgrund der Verluste bei griechischen Staatsanleihen in Schieflage geraten würden. Solange es eine weitgehend isolierte griechische Krise bliebe, wäre diese finanzielle Last aber sicherlich zu stemmen.

■ Eine Staatsinsolvenz würde die griechische Wirtschaft in eine noch tiefere Krise stürzen, weil dann auch Unternehmen und Konsumenten von der Auslandsfinanzierung abgeschnitten würden und es wegen einer drohenden Bankenkrise zu einem Bank-Run kommen dürfte. Für die griechische Politik ist das kein erstrebenswertes Szenario. Daher hat man einen wenig populären, aber konsequent erscheinenden Reformkurs begonnen. Von einer vermeintlichen Erpressungsstrategie ist dabei nichts zu erkennen.

Die Krise als Chance?

Der Blick auf die mit Nachdruck begonnenen griechischen Reformen führt zu einer weiteren Erkenntnis: Jenseits aller Katastrophenmeldungen, der Enttäuschungen und der finanziellen Risiken liegen in der Krise auch Chancen, die jedoch von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden.

So zwingt der Druck von außen Griechenland, lange überfällige Reformen umzusetzen. Derartige Schritte scheiterten zuvor am Widerstand mächtiger Interessengruppen. Das Land wird davon enorm profitieren. Das Potenzial an Strukturreformen – und damit an Wachstumsmöglichkeiten – ist gerade auf den im internationalen Vergleich hoch regulierten griechischen Produktmärkten enorm. Nach Berechnungen eines griechischen Forschungsinstituts kann durch Produktmarkt-reformen das reale griechische Bruttoinlandsprodukt mittelfristig schätzungsweise um bis zu 13 Prozent steigen.¹⁴

Darüber hinaus besteht die Chance, das brüchige institutionelle Regelwerk der EWU zu stabilisieren. Neben der wichtigen Einbindung des IWF geht es dabei darum, mit einer Reform des SWP fiskalischen Schlendrian im Vorfeld zu vermeiden. Hier war lange Zeit Skepsis angebracht, weil Länder wie Frankreich und Staaten in Südeuropa solche Reformen bremsen. Doch inzwischen scheint es in der „Taskforce“ zur Reform des Euro-Stabilitätspaktes unter Vorsitz des EU-Ratspräsidenten Her-

12 Vgl. Jürgen Matthes, a. a. O.; derselbe, Why the IMF should be involved in solving imminent fiscal debt crises in Eurozone countries, 2010 (www.voxeu.org).

13 Vgl. Daniel Gros/Thomas Mayer, How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund, CEPS Policy Brief, No. 202, Brüssel 2010.

14 Vgl. Nikos Zonzilos, Increasing Competition in the Greek product and labor markets: A macroeconomic assessment, IOBE-Foundation for Economic and Industrial Research, Mai 2010.

man Van Rompuy erstaunliche Fortschritte zu geben. So ist man sich laut Pressemeldung vom 12. Juli 2010 einig, höhere Sparanforderungen an Staaten mit hohem Schuldenstand zu stellen, den vorbeugenden Arm des SWP durch frühere Überwachung und eher greifende, breiter angelegte Sanktionen zu stärken sowie einen Überwachungsmechanismus für die Wettbewerbsfähigkeit der Euroländer zu schaffen.

Sichergestellt werden muss, dass die Sanktionsmöglichkeiten in Zukunft genutzt werden, sei es durch mehr Automatismen oder größere Unabhängigkeit der Entscheidungsträger vom politischen Prozess, wie es etwa die EZB vorschlägt.¹⁵ Zudem muss in Kürze ein geordnetes Staatsinsolvenzverfahren vorbereitet werden; darüber debatiert die Taskforce derzeit allerdings noch nicht.

Lichtblicke

Fraglich ist, wie die wirtschaftliche Entwicklung von Griechenland, aber auch der anderen Euro-Peripheriestaaten weitergeht. In der öffentlichen Debatte überwiegen die negativen Töne. Und tatsächlich ist die Situation weiterhin ernst. Aber mancher Ausblick – gerade aus dem angelsächsischen Bereich – übersieht im meist allzu düster gemalten Zukunftsszenario den einen oder anderen Lichtblick.

So kamen aus Griechenland zur Mitte des Jahres 2010 überraschend positive Signale. Der Wachstumseinbruch für das laufende Jahr scheint geringer als erwartet, und das Reformprogramm schreitet zügig voran, wie die Überprüfung durch IWF und EU Anfang August 2010 ergab. So sinkt das öffentliche Budgetdefizit stärker als avisiert, vor allem weil Einsparungen umgesetzt wurden bis hin zu einer grundlegenden Rentenreform. Wichtig mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit – und von der Öffentlichkeit kaum beachtet – ist, dass sich die griechischen Tarifpartner Mitte Juli 2010 auf eine Politik der Lohnzurückhaltung in den nächsten Jahren verständigt haben. Darüber hinaus geht die Regierung die geforderten Korrekturen auf Produkt- und Arbeitsmärkten an, etwa im Transportsektor. Die Regierung hat sich gegen die politischen Widerstände bislang behauptet, wobei die häufigen Streiks nur mäßigen Zulauf erhalten. Offenbar erkennt die Bevölkerung die Chancen des erzwungenen Wandels.

¹⁵ Vgl. Europäische Zentralbank, Reinforcing Economic Governance in the Euro Area, 10. Juni 2010.

Mit Blick auf die bedrohliche Dynamik der Staats- und der Auslandsschulden lassen sich ebenfalls einige Lichtblicke erkennen. Generell erscheint die öffentliche Schuldenentwicklung vor allem in Griechenland ungünstig. Doch die Sparanstrengungen und -erfolge verheißen leichte Zuversicht. Darüber hinaus sind die weiteren Konsolidierungspotenziale beträchtlich, weil der Staat das Geld in den vergangenen Jahren mit vollen Händen ausgegeben und die Steuern nur lax eingetrieben hat. Zudem scheinen einige schwarz sehende Studien, die eine Umschuldung für unvermeidlich erachten, auf recht pessimistischen Annahmen zu beruhen.¹⁶

Ein weiterer Indikator für die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden ist die Zinsbelastung des Staatshaushalts. Die Zinsquote – also die Zinsausgaben eines Staates in Prozent seiner Einnahmen – ist in Griechenland (mit rund 15 Prozent) und den anderen Euro-Peripheriestaaten trotz der gestiegenen Verschuldung auch in der Prognose für 2011 geringer als in den frühen 1990er Jahren. Zudem gibt es viele Industrieländer, die über Jahre hinweg Zinsquoten von um die 15 Prozent und mehr aufwiesen, etwa die USA (1984–1992), Dänemark (1983–1987), Australien (1984–1989) und Kanada (1980–2002) mit einer Zinsquote von jeweils bis zu 22 Prozent oder Belgien (1980–2001) mit bis zu 26 Prozent. Die Zinsquoten bei den Euro-Peripheriestaaten außer Griechenland sind demgegenüber niedrig. Allerdings machen die hohen oder steigenden Schuldenstände anfällig für weitere mögliche Anstiege der Risikoaufschläge oder des allgemeinen Zinsniveaus.

Entscheidend wird sein, ob die Finanzmarktakteure – und gerade die Ratingagenturen – binnen der nächsten zwei bis drei Jahre Griechenland wieder Vertrauen schenken und dem Land zu vertretbaren Zinsbedingungen neue Kredite gewähren. Sollten die Risikoaufschläge zu hoch bleiben und eine Verlängerung der Rückzahlungsfristen des Hilfspakets keine ausreichende Entlastung bringen, wird eine Umschuldung unvermeidbar sein. Die Gewährung zusätzlicher Kreditmittel dürfte in den Geberländern auf zu großen Widerstand stoßen.

¹⁶ Vgl. Heinz-Dieter Smeets, Ist Griechenland noch zu retten? in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5, 2010, Seiten 309–313; Cinzia Alcidi/Daniel Gros, Is Greece different? – Adjustment difficulties in southern Europe, 2010 (www.voxeu.org).

Abbau von Handelsbilanzdefiziten möglich

Die hohe Netto-Auslandsverschuldung in den Euro-Peripherieländern außer Italien erregt Besorgnis.¹⁷ Der damit verbundene hohe Schuldendienst belastet die Leistungsbilanz, sodass immer weitere Schulden angehäuft zu werden drohen, bis die Tragfähigkeit nicht mehr gewährleistet ist. Das lässt sich entweder durch eine hohe nationale Gesamtersparnis (relativ zu den Investitionen) auffangen oder quasi als Spiegelbild in der Zahlungsbilanz durch hinreichende Exportüberschüsse finanzieren. Die gesamte nationale Bruttoersparnis ist vor allem in Griechenland und Portugal bislang im internationalen Vergleich mit unter zehn Prozent des BIP recht niedrig, während sie in Spanien und Italien bis 2008 bei um die 20 Prozent des BIP rangierte. Die geringe Wettbewerbsfähigkeit der meisten Euro-Peripherieländer und die fehlende Abwertungsmöglichkeit erschweren es, über Einnahmen aus Exportüberschüssen die Finanzierungslücke in der Leistungsbilanz zu schließen. Zuweilen geäußerte Forderungen nach einem Austritt Griechenlands aus der Eurozone, was eine Währungsabwertung wieder ermöglichen würde, sind jedoch kritisch zu bewerten: Ein solcher Schritt würde Griechenland in eine noch tiefere Krise stürzen, vor allem, da es im Zuge einer Einbahnstraßen-Spekulation zu einem massiven Kapitalabzug aus dem Land und von den Bankkonten kommen dürfte.¹⁸

Auch hier gibt es jedoch relativierende Aspekte. So dürfte die Ersparnis in den Euro-Peripherieländern, gerade in Griechenland und Portugal, relativ zu den derzeit eher rückläufigen Investitionen steigen, weil Staat und Privatsektor versuchen, ihre Schulden abzubauen. Darüber hinaus sprechen einige Argumente für verbesserte Handelsbilanzen:

■ Die Importnachfrage der meisten Euro-Peripherieländer wächst nach der Krise weiter nur schwach und wird in Griechenland gemäß einer Prognose der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vom Juni dieses Jahres in 2010 und 2011 stark rückläufig sein.

■ In Portugal sendete die Exportentwicklung mit deutlich höheren Wachstumsraten als bei den Im-

porten schon vor der Krise Hoffnungszeichen. Und in Spanien wachsen die realen Exporte in 2010 und 2011 gemäß der OECD-Prognose jährlich mit fast 13 Prozent. Auch die Exportperspektiven der griechischen Wirtschaft sind nicht so düster wie zuweilen behauptet. Griechenland erwirtschaftet rund zwei Drittel seiner Exporteinnahmen durch Dienstleistungen. Der größte Posten entfällt dabei neben dem Tourismus mit knapp einem Viertel auf die Seeschifffahrt mit mehr als einem Drittel. Hier hat Griechenland in den Jahren vor der Krise stark vom Boom des Welthandels profitiert – trotz seiner Probleme mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Mit dem wiederkehrenden Schwung des Welthandels dürften daher in diesem Bereich erneut Exportzuwächse winken. Für die Gesamtausfuhren erwartet die OECD reale Steigerungen von über drei Prozent in 2010 und rund sechs Prozent in 2011.

■ Die Wettbewerbsfähigkeit der Euro-Peripherie dürfte sich in den nächsten Jahren verbessern, was sich dämpfend auf die Importe und fördernd auf die Exporte auswirken wird. Dazu tragen erfahrungsgemäß die – vor allem in Griechenland, aber auch in Spanien und Portugal – begonnenen und avisierten Strukturreformen bei.¹⁹ Auch zeigen aktuelle Statistiken der EZB, dass die große Lohnstückkosten-Kluft zwischen dem Kern und der Peripherie des Euroraums im Zuge der Finanzkrise bereits merklich geringer geworden ist. Schließlich hilft auch die bis Ende August 2010 zu verzeichnende Abwertung des Euro gegenüber dem Jahresende 2009, die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Nicht-Euroländern zu verbessern.

Alles in allem prognostiziert die OECD gegenüber den Höchstständen von 2007/08 für Portugal einen leichten sowie für Spanien und Griechenland einen sehr starken Rückgang des Handelsbilanzdefizits, der bald sogar in Überschüsse münden könnte. Außerdem ist jeder Abbau von Handelsbilanzdefiziten gleichbedeutend mit einem verbesserten Außenbeitrag und hinterlässt damit in der jährlichen BIP-Rechnung positive Wachstumsimpulse – auch ohne Erreichen von Exportüberschüssen.

Trotz dieser bedeutsamen Lichtblicke bleibt der Ausblick auf die Zukunft der Euro-Peripherieländer und vor allem Griechenlands weiterhin mit großen Risiken behaftet. ■

17 Vgl. Ricardo Cabral, The PIGS's external debt problem, 2010 (www.voxeu.org).

18 Vgl. Dirk Meyer, Die Zahlungsunfähigkeit eines Eurolandes. No-bail-out und Austritt aus der Eurozone, in: ifo-Schnelldienst, 62. Jahrgang, Nr. 7, 2009, Seiten 3–6; Barry Eichengreen, The euro: love it or leave it?, 2010 (www.voxeu.org).

19 Vgl. Holger Zemanek/Ansgar Belke/Gunther Schnabl, Current Account Balances and Structural Adjustment in the Euro Area, Ruhr Economic Papers, No. 176, Universität Duisburg Essen 2010.

Was die Wirtschaftsgeschichte über Krisen und ihre Bewältigung lehren kann

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Peter Bernholz
Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ), Universität Basel

Wer die Wirtschaftsgeschichte studiert, weiß, dass auch die Bäume eines Aufschwungs nicht in den Himmel wachsen. Die Erfahrung lehrt aber auch, dass jede Wirtschaftskrise einmal zu Ende geht. Das Studium von Krisen kann falschen Optimismus ebenso dämpfen wie zu hohe Erwartungen in ihre Bändigung durch staatliche Eingriffe.

Kenntnisse der Wirtschaftsgeschichte können für die ökonomische Forschung und zur Abschätzung zukünftiger Ereignisse nützlich, ja unentbehrlich sein. Das Vertrauen in die Verlässlichkeit von durch die ökonomischen Theorien postulierten Gesetzmäßigkeiten wächst, wenn nachgewiesen werden kann, dass diese Gesetzmäßigkeiten über Hunderte von Jahren beobachtet werden können. Das gilt etwa für das *Gresham'sche Gesetz*, nach dem bei festen Wechselkursen zwischen zwei Geldarten das schlechte das gute Geld verdrängt. Dieser Zusammenhang lässt sich bis zum peloponnesischen Krieg, also für circa 2 400 Jahre belegen. Auch die umgekehrte Gesetzmäßigkeit, das *Thiers'sche Gesetz*, das aussagt, dass gutes Geld bei genügend hoher Inflation und flexiblen Wechselkursen das schlechte Inflationgeld verdrängt, lässt sich einige Jahrhunderte zurückverfolgen.¹ Ein weiteres Beispiel: Die reale Geldmenge nimmt bei hohen Inflationsraten ab, und es stellt sich in der Regel eine Unterbewertung der entsprechenden Währung ein.² Auch dieser Zusammenhang lässt sich bis zu den chinesischen Papiergeldinflationen, das heißt für rund tausend Jahre belegen.

Kenntnisse der Wirtschaftsgeschichte können jedoch auch in anderer Hinsicht hilfreich sein. So können sie zeigen, welche Wirtschaftssysteme anderen aus historischer Sicht überlegen oder unterlegen sind. Langfristige Umstrukturierungen der Wirtschaft oder der Gesellschaft etwa im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung und die

dafür notwendigen institutionellen Voraussetzungen können nur durch das Studium von vielen Jahrzehnten für möglichst viele Länder erkannt werden.³

Keine Krise gleicht der anderen

Bezüglich ökonomischer Krisen hat die Kenntnis der Geschichte einen anderen Vorteil. Obwohl Krisen oft ähnlichen allgemeinen Mustern folgen, gleicht keine der anderen. Trotzdem kann ihr Studium Gemeinsamkeiten aufzeigen sowie rechtzeitig vor falschem Optimismus oder Überschwang und ebenso vor zu hohen Erwartungen in ihre Bändigung oder gar Vermeidung durch staatliche Eingriffe warnen. Wegen nicht vorhersehbarer institutioneller Änderungen und Innovationen können immer wieder unerwartete Entwicklungen angestoßen werden, wie auch *Charles Kindleberger* feststellt, der sich intensiv mit ökonomischen Blasen beschäftigt hat.⁴

Ökonomische Krisen und besonders Finanzkrisen lassen sich weit zurückverfolgen, obwohl *Kindleberger* in seinem Buch „Manias, Panics and Crashes“ sie nur bis zu den beiden Spekulationsblasen von 1720 – „Mississippischwindel“ und „Südseeblase“ – zurückverfolgt.⁵ Die Auslöser können verschieden und sowohl monetärer als auch realer Art sein. Zu den monetären Auslösern gehören etwa inflationäre Zunahmen der Geldmenge, Münzverschlechterungen oder die Einführung neuer Finanz-

1 Vgl. Peter Bernholz, Die Bedeutung der Geschichte für die Wirtschaftswissenschaften und der ökonomischen Theorie für die Geschichtsforschung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6 (2), 2005, Seiten 131–150.

2 Vgl. derselbe, Monetary Regimes and Inflation. History, Economic and Political Relationships, Cheltenham, UK 2003, Paperback edition 2006.

3 Vgl. Angus Maddison, The World Economy. A Millennial Perspective, Development Centre of the OECD, Paris 2002.

4 Vgl. Charles P. Kindleberger, A Financial History of Western Europe, London 1984.

5 Vgl. derselbe, Manias, Panics and Crashes, Comparative Studies in Trade, Finance and Growth, New York 1978.

instrumente. Als reale Anstöße kommen Innovationen infrage, die unter Umständen zur Entwicklung neuer Industrien führen können. Die Entwicklung und Einführung der Eisenbahn, der chemischen Industrie und der Elektroindustrie, der Automobil- oder Flugzeugindustrie sowie der Computer- und Internetbranche sind bekannte Beispiele. Allen solchen Anstößen ist gemein, dass sie zu einer Welle von Optimismus mit gesteigerten Gewinnerwartungen und zu entsprechenden Investitionen führen.

Da nach allen historischen Erfahrungen Menschen zur Fortschreibung der Gegenwart in die Zukunft neigen und junge Generationen nicht die Erfahrungen der alten besitzen, breitet sich in solchen Aufschwüngen regelmäßig das Gefühl aus, dass ein neues, nicht enden wollendes Zeitalter des Wohlstands eingesetzt habe. Aber die Bäume wachsen nicht in den Himmel bzw. die Nachfrage nach Automobilen oder Computern beginnt nach einigen Jahren Sättigungserscheinungen aufzuweisen. Die Investitionen und als Folge auch die Nachfrage der Konsumenten nach Häusern und dauerhaften Konsumgütern lassen nach. Pessimismus breitet sich aus, der schließlich zu Panikverkäufen führt, und es kommt zur Krise. Ähnliche Folgen können beobachtet werden, wenn die anregenden Wirkungen einer zunächst leichten Inflation bei ihrer Beschleunigung verschwinden, oder wenn sich neue Finanzprodukte als riskanter und weniger gewinnbringend herausstellen als erwartet. All dies ist seit Langem bekannt, ebenso die Tatsache, dass große Krisen relativ selten sind. Aber es gab sie bereits vor der im Jahr 1929 beginnenden Weltwirtschaftskrise, wie im Handwörterbuch der Staatswissenschaften von 1900 nachzulesen ist.⁶

Nach *Kindleberger* gab es vom Beginn des 18. Jahrhunderts bis in die 1970er Jahre 29 Krisen. Das hätte als Anschauungsmaterial ausreichen sollen, um Kenner der Geschichte vor zu großem Optimismus im Aufschwung zu warnen. Hätten die führenden Leute der schweizerischen Investmentbank UBS oder der US-amerikanischen Bank Lehman Brothers, der Bayerischen Landesbank oder der Royal Bank of Scotland beim letzten außer Kontrolle geratenen Aufschwung geschichtliche Kenntnisse gehabt, hätten sie vielleicht vorsichtiger gehandelt und die Krise wäre weniger dramatisch ausgefallen. Aber auch die Universitäten und

Wirtschaftsfachhochschulen sind zu tadeln, die der Wirtschaftsgeschichte eine immer geringere Bedeutung eingeräumt und sie oft sogar vernachlässigt haben. So konnten die künftigen Manager die erforderlichen historischen Kenntnisse erst gar nicht erwerben.

Konjunkturschwankungen als Preis für langfristiges Wachstum

Da die Auslöser von Krisen stets verschieden sind, die sich mit dem jeweils erreichten Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung ändern, werden sich der Ausbruch von Krisen und ihr Verlauf nie voraussehen lassen. Andererseits folgt aus den allgemeinen Charakteristiken von Krisen, dass der Zusammenbruch eines Aufschwungs umso wahrscheinlicher wird, je stärker sich die Wirtschaftstätigkeit erhitzt, je größer und stärker sich der allgemeine Optimismus ausbreitet und je höher die Börsenkurse und die Preise bestimmter Güter ohne Inflation steigen. Die Geschichte zeigt jedoch auch, dass jede Krise einmal zu Ende geht.

Konjunkturschwankungen und damit auch überbordende Aufschwüngen und Krisen sind sozusagen der Preis, der für die langfristigen Wohlfahrtsgewinne, die für eine sich entwickelnde Marktwirtschaft charakteristisch sind, zu zahlen ist. Wie würde wohl eine stationäre Wirtschaft ohne Kriege aussehen, in der es keine Innovationen in Form von neuen Gütern sowie Verbesserungen von Produktionsprozessen, Organisationen und Institutionen geben würde. In einer solchen Wirtschaft würden nur noch unvorhersehbare Naturereignisse zu Risiken führen. Und auch sie könnten durch Versicherungen abgedeckt werden, sofern sich Wahrscheinlichkeiten für sie berechnen ließen. Sämtliche Güter und Produkte würden sich nicht ändern, und es würden keine neuen auftreten. Das heißt, dass sich Terminpreise für alle Güter bilden könnten. Aber man hätte auf diesen Märkten zum Beispiel ein Haus oder Automobil des Jahres 1927 schon für 2010 kaufen können, da es sich nicht verändern würde. Der Terminpreis würde sich vom gegenwärtigen Kassapreis nur durch die Abzinsung unterscheiden. Naheliegender ist, dass es in einem solchen System, abgesehen von den nicht kalkulierbaren Naturereignissen, keine Konjunkturschwankungen und Krisen geben würde.

Diese Überlegungen zeigen, dass es gerade die hohe Innovationskraft einer dezentralisierten Marktwirtschaft ist, die zu häufigen Konjunkturschwankungen und Krisen führt. Diese Innovationskraft

⁶ Vgl. Heinrich Herkner, Krisen, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, V. Band, Johannes Conrad/Ludwig Elster/Wilhelm Lexis/Edgar Loening (Hrsg.), Jena 1900, Seiten 413–433.

Ludwig-Erhard-Medaille

Die Ludwig-Erhard-Medaille für Verdienste um die Soziale Marktwirtschaft wird an den Abtprimas *Dr. Notker Wolf OSB* verliehen. Die feierliche Übergabe der Medaille findet am 14. Dezember 2010 in der Abtei Brauweiler in Pulheim statt. Die Laudatio spricht *Wolfgang Clement*, Ministerpräsident a. D. des Landes Nordrhein-Westfalen.

Notker Wolf hat die Diskussion über die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft, insbesondere zu Fragen nach der Ausgestaltung von Sozialleistungen, bereichert und belebt. Die Ludwig-Erhard-Stiftung würdigt nun sein persönliches Eintreten für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung, deren tragende Säulen das eigenverantwortliche Handeln der Bürger und ein dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteter Staat sind.

Notker Wolf, geboren 1940 in Bad Grönach im Allgäu, studierte Philosophie, Theologie und Naturwissenschaften in Rom und München. 1961 trat er in die Benediktinerabtei St. Ottilien ein. Von 1971 an war er sechs Jahre Professor für Naturphilosophie und Wissenschaftstheorie an der Päpstlichen Hochschule Sant' Anselmo in Rom. 1977 wurde er zum Erzbabt der Abtei St. Ottilien berufen. Seit dem Jahr 2000 ist *Notker Wolf* der höchste Repräsentant des Benediktinerordens mit weltweit mehr als 800 Klöstern und Abteien, in denen rund 25 000 Mönche und Nonnen tätig sind.

Die Ludwig-Erhard-Medaille wird seit 1976 an Männer und Frauen verliehen, „die sich durch beispielhafte Leistungen für das Gesamtwohl und den Bestand und die Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft und der sie tragenden Prinzipien besonders verdient gemacht haben“ (*Ludwig Erhard*). Zuletzt erhielt im Jahr 2007 *Prof. Dr. Dr. h. c. Paul Kirchhof*, Bundesverfassungsrichter a. D., die Auszeichnung.

ist dadurch bedingt, dass viele Personen, Unternehmungen und Organisationen Erfindungen zu machen suchen, entweder aus Freude am Forschen, aus Angst vor der Konkurrenz, oder um höhere Gewinne zu erzielen. Und der Erfinder, der sich nicht selbst als Unternehmer betätigt, kann seine Erfindung an andere verkaufen. Das alles wird durch die Möglichkeit unterstützt, das benötigte Kapital durch Kredite oder die Ausgabe von Aktien zu beschaffen.

Um sich diese Zusammenhänge zu verdeutlichen, braucht man die Situation nur mit der in einer Planwirtschaft zu vergleichen: Um die Mittel für Erfindungen zu erhalten, müssen dort zunächst Planungsbürokraten oder gar die herrschenden Politiker überzeugt werden. Noch schwieriger wird es, wenn die Innovationen in Betrieben zu entwickeln sind. Und schließlich darf nicht vergessen werden, dass Innovationen in einem gewissen Sinne sogar die Planung durch die Behörden stören. Nicht umsonst hat der ungarische Ökonom *Janos Kornai* schon 1971 gefragt, warum fast alle wesentlichen bahnbrechenden Erfindungen neuer Produkte im letzten halben Jahrhundert im Westen und nicht im Ostblock erfolgten.⁷

Krisen sind unvermeidbar

Historisch gesehen lassen sich die hohe Produktivität und Innovationskraft von Marktwirtschaften durch das stetige Wachstum des Bruttosozialprodukts je Kopf belegen, das eng mit zunehmender erwarteter Lebensdauer, abnehmender Säuglingssterblichkeit und zunehmender Ausbildungszeit verbunden ist.⁸ Als Beispiele für diese Entwicklung, die sich in allen fortgeschrittenen Marktwirtschaften ähnlich vollzog, können die USA und Deutschland betrachtet werden. Gleichzeitig lässt sich jedoch erkennen, dass das Wachstum mit mehr oder minder heftigen Konjunkturschwankungen verbunden war. In beiden Ländern wirkte sich die große Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre äußerst negativ aus. Allerdings waren besonders die Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs für Deutschland weit dramatischer. Auch der Erste Weltkrieg und die negativen Folgen der Hyperinflation der frühen 1920er Jahre sind für das Land klar zu erkennen. In den USA wirkte sich der Zweite Welt-

⁷ Vgl. Janos Kornai, *anti-equilibrium*, Amsterdam/London 1971, Seiten 271 ff.

⁸ Vgl. Peter Bernholz, *Globalisierung: Ein neues Phänomen?*, in: Theoria Theurl/Christian Smekal (Hrsg.), *Globalisierung*, Tübingen 2001, Seiten 1–25.

krieg ökonomisch eher positiv aus, da er erheblich zur endgültigen Beendigung der Krise der 1930er Jahre beitrug. Allerdings folgte dem Aufschwung ein beachtlicher Einbruch nach Kriegsende.

Gerade die Produktivität und Innovationskraft der dezentralisierten Marktwirtschaft machen also Konjunkturschwankungen und Krisen unvermeidbar. Interessanterweise treffen sich hier historische Erkenntnisse und abstrakteste Theorie zur Bestätigung dieser Hypothese. Eine dezentralisierte Marktwirtschaft ist durch viele Rückkopplungen gekennzeichnet. So führen Innovationen zu Kreditaufnahme und realen Investitionen, die wiederum eine Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit und anderen Produktionsmitteln zur Folge haben. Die Löhne und die Preise der zusätzlich nachgefragten Investitionsgüter steigen, was wiederum Investitionen anregt. Die Einkommen wachsen wegen der höheren Beschäftigung sowie der steigenden Löhne und Gewinne. Optimistische Konsumenten und Produzenten fragen weitere Kredite nach und so weiter. Diese Rückkopplung wirkt auch in umgekehrter Richtung, wenn die Nachfrage gesättigt ist und die Investitionen nachlassen. Jetzt mögen sogar gewisse Unternehmungen und Privatleute Schwierigkeiten haben, ihre Kredite zu verzinsen oder zurückzuzahlen. Einige können Aktien oder Häuser verkaufen, um diese Schwierigkeiten zu beheben. Dadurch geraten vielleicht Banken in Probleme wegen des Wertverlusts der von ihnen gehaltenen Aktien oder gewährten Hypotheken.

Beitrag der Chaostheorie zur Krisenforschung

Soweit die geschichtlichen Erfahrungen. Ausgehend von solchen Gegebenheiten hat die Chaostheorie bewiesen, dass nicht-lineare Rückkopplungen, wie sie für die Wirtschaft typisch sind, zu unvorhersehbaren, von Zufallsbewegungen nicht zu unterscheidenden Schwankungen führen können.⁹ Dabei ist interessant, dass bei sonst identischen Gegebenheiten schon ein kleiner Unterschied in der anfänglichen Ausgangslage zu verschiedenen Schwankungen führen kann. Auch die Chaostheorie macht also klar, dass Konjunkturschwankungen sich weder vermeiden noch vorhersehen lassen. Dies sind keine zu pessimistischen Aussagen, denn erstens entsprechen sie den Tatsachen und zweitens warnen sie uns vor zu großen Erwartungen, dass

9 Vgl. Günter Gabisch/Hans-Walter Lorenz, *Business Cycle Theory. A Survey of Methods and Concepts*, Berlin/Heidelberg/New York 1989.

sich Krisen durch entsprechende staatliche Eingriffe und Regulierungen vermeiden lassen. Andererseits schließen diese Einsichten nicht aus, dass sich Krisen mildern oder vielleicht sogar hie und da einmal vermeiden lassen.

Neben der Bedeutung von geschichtlichen Kenntnissen zur Dämpfung von zu optimistischen Erwartungen und zu großer Risikobereitschaft dürften höhere Anforderungen für den Anteil des Eigenkapitals an den gesamten Mitteln von Banken und anderen Unternehmungen sowie die Verstärkung der Haftung für ausgegebene Finanzprodukte und eingegangene Verpflichtungen die Leichtfertigkeit dämpfen, mit der im Aufschwung Kredite aufgenommen werden. Das gilt auch für Käufe, die auf Kredit getätigt, und für Investitionen, die mit einer hohen Fremdfinanzierung vorgenommen werden. Dadurch würden vermutlich manche Aufschwünge weniger außer Kontrolle geraten und damit auch die folgenden Krisen weniger dramatisch ausfallen. Andere Maßnahmen wie eine bessere und effizientere Bankenaufsicht mögen ebenfalls hilfreich sein.

Schließlich sollten die Versuche einer Feinsteuerung durch die Zentralbank oder den Staat aufgegeben werden. Schon der schwedische Ökonom *Knut Wicksell* hat vor Zinssätzen gewarnt, die deutlich unter dem durch die reale Produktion bedingten natürlichen Zinssatz liegen.¹⁰ Dies war aber genau die Politik des Federal Reserve Systems in den USA und anderer Zentralbanken nach dem Zusammenbruch der Internetkrise und ist sie wieder als Reaktion auf die Krise von 2008. Solche Versuche einer Feinsteuerung können offenbar selbst zu Konjunkturschwankungen und Krisen führen. Während schon *Walter Bagehot* 1872 eine großzügige Stützung des Geldmarkts in einer Krise empfahl,¹¹ wie sie unlängst zu Recht durch die Zentralbanken erfolgt ist, schlug er jedoch gleichzeitig vor, dass diese Kreditgewährung zu einem Strafzins erfolgen sollte. Die historische Untersuchung vieler Krisen scheint ihm Recht zu geben. Ebenso vorsichtig sollte man gegenüber staatlichen Eingriffen in den Konjunkturverlauf sein, da Politiker immer auch ihr Interesse an einer Wiederwahl verfolgen. Nicht ohne Grund hat die polit-ökonomische Theorie in den letzten Jahrzehnten für verschiedene Länder einen politisch verursachten Konjunkturzyklus nachweisen können.¹² ■

10 Vgl. *Knut Wicksell*, *Geldzins und Güterpreise*, Jena 1898, Nachdruck Aalen 1968.

11 Vgl. *Sir Walter Bagehot*, *Lombard Street*, London 1872, Nachdruck New York 1969.

12 Vgl. *Dennis C. Mueller*, *Public Choice II*, Cambridge/New York 1989, Seiten 277–286.

Soziale Marktwirtschaft in der politischen Bildung

In der Schriftenreihe der Akademie für Politische Bildung Tutzing ist vor Kurzem ein Buch über die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und ihre Einbettung in die Weltwirtschaft erschienen. Ein Verdienst dieser Publikation ist, dass *Dr. Wolfgang Quaisser*, Dozent für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Tutzinger Akademie, die mit der Sozialen Marktwirtschaft verbundenen Fragestellungen und Funktionsprobleme mit Aufgaben der politischen Bildung in Zusammenhang bringt. Demzufolge unterscheidet sich das Buch von anderen Publikationen zu diesem Thema, die sich fast ausnahmslos mit wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Problemen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft sowie ihrer Umsetzung befassen.

Der Verfasser weist zu Recht darauf hin, dass es im Nachkriegsdeutschland zwei voneinander abweichende Vorstellungen von der Sozialen Marktwirtschaft gab (Seiten 20 f.). Der „geistige Vater“ dieser Wirtschaftsordnung, *Ludwig Erhard*, betonte die entscheidende Bedeutung ihres liberalen Fundaments – der Freiheit und Verantwortung des wirtschaftenden Individuums: „Das mir vorschwebende Ideal beruht auf der Stärke, dass der Einzelne sagen kann: Ich will mich aus eigener Kraft bewähren, ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein.“

Diese liberale Grundüberzeugung bezog er konsequent auch auf die Lösung von sozialen Fragen. Die dazu seit den *Bismarck'schen* Reformen Ende des 19. Jahrhunderts praktizierte Einkommensumverteilung hielt *Erhard* dagegen nur für eine aus der gesellschaftlichen Solidaritätspflicht folgende Ultima Ratio. Grundsätzlich vertrat er den Standpunkt, dass eine auf die Ausgestaltung des wettbewerblichen Ordnungsrahmens der Volkswirtschaft ausgerichtete Wirtschaftspolitik zugleich die bestmögliche Sozialpolitik sei.

Eine gegensätzliche Meinung vertrat *Alfred Müller-Armack*, dem die Begriffsschöpfung „Soziale Marktwirtschaft“ zugesprochen wird. Sein auf die sozialpolitischen Überlegungen von *John Stuart Mill* und die katholische Soziallehre zurückgehendes Denken wies dem deutschen Sozialstaat in den Einkommensverteilungsfragen eine aktive, ausgleichende Funktion zu. Nach dem Rücktritt *Erhards* als Bundeskanzler im Dezember 1966 und der Übernahme des Wirtschaftsministeriums durch den Sozialdemokraten *Karl Schiller* mit seinem Leitbild „der Synthese der keynesianischen Botschaft mit dem Freiburger Imperativ“ begann der allmähliche, aber glücklicherweise nie vollendete Drift vom liberalen Ausgangspunkt der Sozialen Marktwirtschaft in Richtung des Modells eines skandinavischen Wohlfahrtsstaates.

In seinen Ausführungen konzentriert sich *Quaisser* auf die Soziale Marktwirtschaft der Gegenwart. Diese mehr auf *Müller-Armack* als auf *Erhard* zurückgehende Variante der Sozialen Marktwirtschaft wurde seit längerer Zeit aus der Sicht einer anscheinend ihr überlegenen angelsächsischen „free market economy“ von deutschen und amerikanischen Autoren einer verheerenden Kritik unterzogen (Seiten 46–48). Die Abwendung der Deutschen von der Sozialen Marktwirtschaft und der Übergang zu einer adjektivlosen Marktwirtschaft ist von ihnen nicht nur prognostiziert, sondern sogar gefordert worden (Seite 48). Im umfangreichen vierten Kapitel des Buchs stellt der Verfasser seine Überlegungen in den Kontext der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007–2009, was eine Begründung im hohen Internationalisierungsgrad der deutschen Wirtschaft als langjähriger „Exportweltmeister“ findet (Seite 68). Aus der überzeugend dargestellten Analyse der Leistungen der Sozialen Marktwirtschaft in den Zeiten der Weltkrise zieht der Autor die Schlussfolgerung: „Das noch vor Kurzem prognostizierte Ende des deutschen Modells kann deshalb angesichts der dramatischen Krise der angelsächsischen Variante des Kapitalismus nicht mehr glaubhaft vertreten werden“ (Seite 124).



■ Wolfgang Quaisser, Soziale Marktwirtschaft. Standortwettbewerb als Gegenstand der politischen Bildung, Tutzinger Schriften zur politischen Bildung, Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts. 2010, 143 Seiten.

Vom Gesichtspunkt der politischen Bildung ist relevant, dass die beachtlichen Leistungen der Sozialen Marktwirtschaft von der deutschen Bevölkerung nicht gut geheißen worden sind. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass seit 2003 eine kontinuierliche Abnahme des Vertrauens der deutschen Bevölkerung in die Soziale Marktwirtschaft festzustellen ist. Während am Anfang dieser Periode noch 70 Prozent der Befragten diese Wirtschaftsordnung hoch einschätzten, waren es im Jahr 2009 nur knapp über 50 Prozent (Seite 123). Konsequenterweise formuliert *Quaisser* in diesem Zusammenhang die Aufgaben der politischen Bildung bei der Vermittlung und Erklärung des Sinns der in den bevorstehenden Jahren unentbehrlichen wirtschaftspolitischen Reformen.

Allerdings ist zu bedauern, dass das dieser Problematik gewidmete fünfte Kapitel (Seiten 123–136) grundsätzlich in der *Müller-Armack'schen* Denkweise über die Soziale Marktwirtschaft als eine Wettbewerbswirtschaft, die im Bereich der Einkommensverteilung durch die Interventionen des Staates korrigiert wird, verbleibt. Abgesehen von der Erwähnung der bundesdeutschen Schuldenbremse skizziert der Autor vor allem Maßnahmen der Prozesspolitik und ihrer oft komplizierten Zusammenhänge, die in der politischen Bildungsarbeit erklärt werden sollen. Trotz seiner Feststellung, dass der Ordoliberalismus in dieser Weltkrise sein Comeback erlebt (Seite 111), spielt die Ordnungspolitik im Sinne von *Erhard* und *Walter Eucken*, verstanden als Festlegung stabiler und allgemeingültiger Spielregeln des Wirtschaftslebens – vielleicht mit Ausnahme der internationalen Finanzmärkte –, eine untergeordnete Rolle. Dies erscheint als der einzige Schwachpunkt an diesem wertvollen Buch, das sehr zu empfehlen ist. ■

Prof. Dr. Piotr Pysz

Ludwig-Erhard-Preis



LUDWIG-ERHARD-PREIS FÜR

WIRTSCHAFTSPUBLIZISTIK 2010

Am 8. Juli 2010 wurde der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik in Berlin verliehen. Die Hauptpreisträger waren *Dr. Karen Horn*, Leiterin des Hauptstadtbüros des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, und *Roger Köppel*, Verleger und Chefredakteur der schweizerischen Zeitschrift „Die Weltwoche“. Die Förderpreise erhielten *Antonia Götsch*, Redakteurin bei den Gruner + Jahr Wirtschaftsmedien, *Jens Tönnesmann*, freier Journalist, und *Frank Wörner*, WDR-Autor und Redakteur bei der Deutschen Welle. Herr *Wörner* konnte an der Veranstaltung nicht teilnehmen. Die Laudationes sprach *Dr. Rainer Hank*, Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik.



V.l.: Jens Tönnesmann, Antonia Götsch, Roger Köppel, Dr. Karen Horn, Dr. Hans D. Barbier, Dr. Rainer Hank

Fotos: Henning Lüders, Berlin

Laudationes

Dr. Rainer Hank

Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik



Rainer Hank

„Ich will mich aus eigener Kraft bewähren, ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein. Sorge du Staat dafür, dass ich dazu in der Lage bin.“ Das, meine Damen und Herren, ist ein besonders schönes, fast ein wenig religiös anmutendes Diktum *Ludwig Erhards*. Es findet sich am Ende eines sehr schönen Buches einer Autorin, die wir heute hier ehren und auf die ich gleich zu sprechen komme. Der Satz *Erhards* ist aber auch so etwas wie die Richtschnur für die Jury bei der Beurteilung, welche von den vielen guten journalistischen Beiträgen sich in besonderem Maße für den Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik eignen.



Antonia Götsch

Antonia Götsch zum Beispiel, die in diesem Jahr einen der Förderpreise erhält, beschreibt in einer Reportage, wie die Abwrackprämie für Altautos zwar einigen Autoherstellern Freude macht (nicht allen, nur denen, die Kleinwagen produzieren), zugleich aber die Schrotthändler bedroht, nachdem – wie zu erwarten – der Preis für Schrott angesichts des großen Altautoangebots in den Keller gefallen war. Hier hat der Staat im Sinne *Erhards* vermeintlich Gutes getan, aber Schlechtes bewirkt, und die Eigenverantwortung der Unternehmer außer Kraft gesetzt.

Jens Tönnesmann, auch er erhält einen Förderpreis, zeigt in seinem „Neue Freiheit“ betitelten Beitrag, dass mehr Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Schulen der Qualität der Bildung insgesamt zugute kommt. Anders als bei der Abwrackprämie gibt es gute Gründe, dass sich der Staat für die Bildung engagiert. Er muss diese Unterstüt-

zung dann aber auch den privaten Schulen in gleichem Maße zuteil werden lassen.

Frank Wörner, der Dritte in der Reihe der Förderpreisträger, beschreibt in seiner Hörfunkreportage „Pleitegeier – das Geschäft mit der Insolvenz“, dass und wie die Insolvenz jeden treffen kann und dass dieses Schicksal unangenehme Härten für Arbeitnehmer, Lieferanten und Gläubiger mit sich bringt. Doch auch hier gilt der Satz *Ludwig Erhards*, dass der Staat niemanden aus der Verantwortung entlassen soll. Das Prinzip Haftung muss bei wirtschaftlichem Erfolg und bei wirtschaftlichem Misserfolg greifen. Die quälenden Monate der Debatten um Staatsgeld zur Abwendung vermeintlicher Opel- oder Karstadt-Insolvenzen sollten das zur Genüge veranschaulicht haben.



Jens Tönnesmann



Frank Wörner

Die Ludwig-Erhard-Stiftung zeichnet heute zwei Intellektuelle aus: *Karen Horn*, eine ehemalige FAZ-Kollegin, die heute das Hauptstadtbüro des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln leitet, und *Roger Köppel*, gleichfalls ein sehr geschätzter Kollege, der heute Verleger und Chefredakteur der Schweizer Wochenzeitschrift „Weltwoche“ ist. *Horn* und *Köppel* sind einander auf merkwürdige Weise nah und fern zugleich.

Beginnen wir mit der Nähe: Beide sind annähernd gleich alt; sie sind mit Mitte vierzig für den Erhard-Preis – so wie viele sich diese Preisträger vorstellen – eigentlich noch zu jung. Das freilich ist eine Fehleinschätzung: Denn *Karen Horn* und *Roger Köppel* haben auf je eigene Weise nachweisbar ein derart überzeugendes publizistisches Profil, dass

Foto: privat



es nach Einschätzung der Jury sogar höchste Zeit war, sie mit dem Preis auszuzeichnen.

Beide Preisträger sind deutsch-schweizer Grenzgänger. *Horn* und *Köppel* sind in der Schweiz geboren. Er ist Schweizer, sie ist Deutsche. Er hat deutsche Vorfahren, war eine Zeit lang Chefredakteur der „Welt“, sozusagen der deutschesten aller deutschen Zeitungen, und ist bis heute als fremde polemische Feder in deutschen Zeitungen präsent. Sie ist in Genf geboren, hat in Lausanne promoviert und bis heute enge freundschaftliche und arbeitsmäßige Bindungen in die Schweiz, etwa zum Thinktank Avenir Suisse. Die Schweizer Höhenluft scheint eine Art liberale Tankstelle zur Bewahrung geistiger Unabhängigkeit zu sein. Über den Wolken und auf den Bergen, da muss die Freiheit ja immer grenzenlos sein. Doch diese anregende Höhenluft weht offenbar auch in den Oberseminaren der Universitäten Zürich oder Lausanne, wo die beiden studiert haben.

A propos Oberseminar: Irgendein Gen hält *Horn* und *Köppel* physiognomisch, motorisch und geistig stets ansteckend jung. Treffen wir *Roger Köppel*, so ist es, als würden wir gleich gemeinsam ins Sommerlager aufbrechen. Treffen wir *Karen Horn*, so wäre es nicht verwunderlich, wir würden uns für nachher zum Mittagessen in der Mensa verabreden. Wenn beide, die doch seit Jahren im Beruf stehen und gestandene Journalisten und Publizisten sind, zugleich immer diese jugendliche Nähe im Akademischen haben, so wird damit jener Freiheitsraum präsent, wo nur das Argument zählt – ein Argument freilich, das bei beiden nie nur in abstrakt philosophischer Nacktheit daher kommt, sondern stets gepaart mit Esprit und Originalität.

Schließlich liegt eine letzte Gemeinsamkeit der beiden darin, dass sie sich dem intellektuellen Mainstream ihrer Zeit verweigern. Dies schon allein deshalb, weil „diskursive Bequemlichkeit“ nicht zu ihren hervorstechenden Eigenschaften gehört. Bei *Köppel* kommt der Anti-Mainstream im Gewande der Provokation daher. Bei *Horn* äußert er sich sanfter – wenn man das sagen dürfte, weiblicher, was freilich die Schärfe des *Ceterum censeo* nicht zurück nimmt. Und auch seit *Karen Horn* beim Institut der deutschen Wirtschaft arbeitet, das man immer und zurecht mit dem Epitheton „arbeitgeberrnah“ versieht, hat dieser Ortswechsel ihrer geistigen Unabhängigkeit keinen Abbruch getan.

Anti-Mainstream kann sich freilich nur leisten, wer über eine ordentliche historische Bildung verfügt, die in beider Fall insbesondere eine der europäischen Ideengeschichte ist. Beide sind geistige Kosmopoliten. Leibhaftige Kosmopoliten sind sie ohnehin: Beide reisen gerne und viel in der Weltgeschichte herum, der wirklichen und der geistigen. Das herbe Klima Schottlands spielt dabei – neben der Schweiz – eine besonders prägende Rolle. Ihren *Adam Smith* und ihren *David Hume* haben sie nun wirklich gut studiert. Nie werde ich vergessen, wie ich *Roger Köppel*, als er noch Chefredakteur der Welt war, einmal an einem Werktag morgens gegen zehn Uhr im Café Einstein antraf, vor sich seinen obligatorischen Tee und vertieft in die Lektüre der New York Review of Books und in eine Sammelbesprechung über die schottischen Aufklärer. Ich wage zu behaupten, dass es nicht oft vorkommt, dass Chefredakteure großer Tageszeitungen am späten Vormittag es sich leisten, in aller Ruhe die New York Review of Books zu lesen. Normalerweise stecken sie da doch gerade in der dritten Vorkonferenz mit ihren Ressortleitern.

Nun aber der alphabetischen und der Höflichkeitsreihe nach. „Der Kapitalismus ficht seinen Prozess vor Richtern aus, die das Todesurteil schon in der Tasche haben.“ *Karen Horn*, die dieses Diktum des großen Ökonomen *Joseph Schumpeter* gerne zitiert, hat es sich als Anwältin der Marktwirtschaft in diesem Prozess zur Aufgabe gemacht, die Richter davon zu überzeugen, ihr Urteil zu revidieren, den Kapitalismus frei zu sprechen, und zwar nicht aus Gnade und Milde, sondern nach harter Prüfung vor dem intellektuellen Wahrheitsgewissen und in Anerkennung aller ernst zu nehmenden Einwände.



Karen Horn

Ihr besonderes Verdienst ist dabei, dass als Einwände nie nur ökonomische Argumente im engeren Sinne zugelassen und gekontert werden, sondern alle moralphilosophischen Gegenreden, die mit Gerechtigkeitsätzen gegen den Markt schießen. All zu viele Zeitgenossen gibt es im Moment hierzulande nicht, die so überzeugend und brillant wie *Karen Horn* die wirtschaftliche und ethische – also auch soziale – Überlegenheit des Kapi-

talismus beweisen können. Dass diese Einheit, die der schottischen Aufklärung noch selbstverständlich war, im Lauf der Jahrhunderte in Vergessenheit geriet, liegt gewiss nicht nur an der Rhetorik des Antikapitalismus, sondern auch am Szientismus einer herrschenden Wirtschaftswissenschaft, die über dem Ziel einer Orientierung an mathematisch-naturwissenschaftlicher Exaktheit die Verständigung über die Frage, wie wir leben wollen, aus dem Auge verloren hat.

Karen Horn, darauf weist sie selbst verschiedentlich in ihren Büchern hin, verdankt den Auftrag, sich um das gute Leben zu kümmern, ganz offensichtlich ihren Eltern: Beide waren sie Ökonomen aus der Freiburger Tradition der Sozialen Marktwirtschaft, die offenbar ihrer Tochter die Verpflichtung mitgegeben haben, dieses geistige Erbe zu wahren und zu pflegen. *Karen Horn* hat das ernst genommen.

Wer wissen will, wie *Karen Horn* die Überlegenheit der Marktwirtschaft begründet, der ist gut bedient mit zwei sehr aktuellen, aber auch sehr verschiedenen Büchern. Das eine heißt, in Anspielung auf *Friedrich August von Hayek*, „Roads to Wisdom“ und dokumentiert Gespräche mit zehn Nobelpreisträgern der Ökonomie. Es sind bewegende Zeugnisse von sehr unterschiedlichen intellektuellen Biographien, welche zeigen, wie sich in den Zufällen individueller Lebensgeschichten die entscheidenden zukunftsweisenden Ideen formen. Das andere Buch heißt schlicht „Die Soziale Marktwirtschaft“. Es ist das Buch, dem ich das Erhard-Zitat zu Anfang entwendet habe, und sozusagen ihr Glaubensbekenntnis des Liberalismus, wobei die Einordnung als Glaubensbekenntnis nur den irritieren wird, der nicht weiß, dass Glaube sich stets vor der Vernunft verantworten muss, will er nicht zum Aberglauben verkommen.

„Roads to Wisdom“ zieht los mit der Frage, wie das Neue in die Welt kommt und welche Wege zur Weisheit führen. Bekanntlich kommt man auf vielen Wegen nach Rom. Unter den Nobelpreisträgern – von *Paul Samuelson* bis *Edmund Phelps* – gibt es die Puzzler, die das letzte kleine, aber entscheidende Bildchen gefunden haben, ohne welches die Teile niemals als ein Ganzes wahrgenommen würden. Und es gibt die Baumeister großer Systeme, die kreativen Zerstörer, die das alte Weltbild einreißen und eine neue Welt entwerfen.

Schließlich aber gibt es jene, welche es sich zur Aufgabe gemacht haben, die Überzeugungen der Alten vor den Fragen der Zeitgenossen nachzubuchstabieren und zugleich neu zu übersetzen. Sie sind es ganz besonders, die die umfassende – fast hätte ich gesagt: ganzheitliche – Überlegenheit des Kapitalismus auf den Begriff bringen. Das lässt sich nachlesen etwa in den Gesprächen mit *Vernon Smith* oder *Edmund Phelps*. Das Bruttoinlandsprodukt, sagt *Phelps* an einer Stelle, hat auch unter *Lenin* und *Stalin* rapide zugelegt. Wachstum allein kann es also nicht sein, was den Kapitalismus auszeichnet. Das Eigentliche der Marktwirtschaft sei dagegen ihre von Ideen getriebene Dynamik und ihre Innovationsfähigkeit, welche entscheidend dazu beitragen, dass die Menschen ihre Vorstellungen von einer guten Ökonomie mit denen von einem guten Leben zur Deckung bringen können.

So viel als Appetitanregung, die „Roads to Wisdom“ zu lesen. Versäumen Sie bitte auf keinen Fall die szenischen Einführungen zu diesen Gesprächen: Da erfahren Sie zum Beispiel, wie schäbig ein Büro im Massachusetts Institute of Technology aussehen kann, selbst wenn sein Bewohner *Paul Samuelson* heißt, oder wie slapstickartig es zugeht, wenn man in einem Hotel irgendwo im Niemandsland einen Mann mit Zopf sucht, der *Vernon Smith* sein muss, während der wahre *Vernon Smith*, der sich seinen Zopf kürzlich abgeschnitten hat, die ganze Zeit unerkannt dabei sitzt und sich lange nicht rührt.

Ein kurzes Wort zu „Die Soziale Marktwirtschaft“, dem jüngsten Buch unserer Preisträgerin: Dort rekonstruiert *Karen Horn* überzeugend die Umwertungsgeschichte des Begriffs Neoliberalismus, der von den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft *Walter Eucken* und *Wilhelm Röpke* gerade nicht als Ausdruck von Ökonomismus und Freiheitsvergötterung gedacht war, sondern als Aufruf, dem Markt jenen Ordnungsrahmen zu geben, der notwendig ist, damit die Freiheit sich entfalten kann. Doch im Lauf der Jahre wurde daraus ein Kampfbegriff der Marktgegner, die den Markt mit Kälte, Ungleichheit und Ungerechtigkeit assoziieren. *Karen Horn* zeigt: Der Wettbewerb der Überzeugungen ist auch ein Wettbewerb der Begriffe. Wäre doch gelacht, wenn wir den Neoliberalismus allein den Antiliberalen überließe, so lautet ihr unerschrockener Kampfesgeist.



Roger Köppel

Wer unseren zweiten Hauptpreisträger kennenlernen will, dem empfehle ich ein halbstündiges Videoporträt mit dem Titel „Berg und Geist“, das auf 3sat gelaufen und auf der Homepage der „Weltwoche“ zu finden ist. Da steht unser diesjähriger Erhard-Mann in Zermatt mit Anorak, Rundbrille und festem Schuhwerk, Alphörner blasen, Trachtenmänner schwenken Fahnen, und Köppel redet über Karl Popper. Das ist alles so komisch und gleichzeitig so feierlich ernst, dass man es nur schwer in Worte übersetzen kann.

Popper, spricht Köppel, sei für ihn das Aha-Erlebnis zu einer Theorie der Schweiz gewesen. Denn die Antwort auf die Frage, warum dieses Volk sich in die Unwirtlichkeit karger Berge zurückgezogen habe, lautet: Freiheit. Um sich der Unterjochung unter die Herren im Tal zu entziehen, habe man auf satte Ernteerträge verzichtet. Für die Freiheit nehmen sie das Karge in Kauf. Und wenn es gar nicht mehr ging, sind sie ausgewandert, die Schweizer, in die ganze Welt, ohne sich wie die Holländer oder Engländer in Kolonien zu Hause fühlen zu können. Das macht stark. Die Schweiz, ein früh globalisiertes Bergvolk, dem die Freiheit über die Bequemlichkeit geht.

„Das Reduit ist die Essenz der Schweiz“, sagt Köppel in diesem Video, und ich war blamiert, weil ich, obwohl in Schweizer Sachen einigermaßen trittsicher, nicht wusste, was das Reduit ist. Über Google lassen sich solche Wissenslücken aber schnell ausgleichen: Reduit, so nennen wir den Plan der Schweizer Militärs im Jahr 1940, auf jeden Fall und mit aller Gewalt den engeren Alpenraum zu verteidigen gegen die Achsenmächte, die die Republik von Norden und Süden bedrohten. In ihren Alpen würde ihnen kein Hitler und kein Mussolini letztlich etwas anhaben können, meinten die Strategen um General Guisan. Hier würden sie den Goliaths aus dem Flachland überlegen sein, die Davids der Alpenrepublik.

Gewiss, Mythos, Pathos und historische Wahrheit gehen immer Hand in Hand, wenn es um die Begründung nationaler Identitäten geht. Wer aber

den Versuch unternimmt, Köppels Reduit-Theorie der Schweiz zu verstehen, der versteht auch, warum der Mann so böse werden kann, wenn Deutsche – sagen wir genauer: deutsche Politiker – meinen, sie könnten achtlos das Schweizer Bankkündengeheimnis vom Tisch wischen und keine Probleme damit haben, eklatant rechtsstaatliche Grundsätze zu verletzen, damit sie mit geklauten Daten die Einhaltung ihrer Steuergesetze durchsetzen können.

Köppels Theorie der Schweiz ist nicht allein seine Sache, die Sache des Schweizer. Sie ist auch für Nicht-Schweizer relevant, wohlthuend relevant: Denn sie hält den Gedanken der Alternative, der Minderheit, des Exits, von mir aus auch des Exils wach. Das, was ist, ist nicht alles. Die Schweiz leistet für Europa, was Lord Acton, der große Kirchenkritiker, im 19. Jahrhundert dem Vatikanstaat zuschrieb: So wie die Freiheit der Religion dem Allmachtsanspruch des Staates Grenzen setzt und sich im Vatikanstaat symbolisch Raum gibt, so widersetzt sich die Schweiz dem Harmonisierungs-, Egalisierungs- und Planierungsdruck Europas. Die Schweiz droht den europäischen Nachbarstaaten, es mit dem Zentralismus nicht zu übertreiben. Vor dem konfiskatorischen Zugriff des sozialstaatlich umverteilenden, gierigen Fiskus könnten die Bürger ihr Eigentum sonst hinter Schaffhausen in Sicherheit zu bringen versuchen. Und der teuer ausufernden europäischen Transfergemeinschaft könnten die Bürger den Laufpass geben, wenn bald noch ein paar Rettungsschirme mehr aufgespannt werden.

Allein die Existenz der Schweiz, eines wirtschaftlich erfolgreichen europäischen Landes inmitten Europas, dementiert den Satz der deutschen Kanzlerin, wenn der Euro scheitere, scheitere auch Europa. Wobei in Klammern notiert werden muss, dass Köppel überraschenderweise seit Langem große Bewunderung für Angela Merkel hegt und er nicht einstimmen will in den Chor der Untergangspropheten, der hierzulande gesungen wird. Und wobei ebenfalls in Klammern bemerkt werden muss, dass der europakritische Stachel Köppels aus meiner Sicht argumentativ überzeugend genug ist und deshalb auch Europäer wie den Fernsehmann Roger de Weck in der Schweiz nicht derart grob attackieren müsste, wie es die Weltwoche derzeit tut.

A propos Weltwoche: Es kommt selten vor in unserer Branche, dass Publizisten auch Unternehmer sind. *Köppel* ist nicht nur deren Chefredakteur: Vor ein paar Jahren, als er aus Berlin zurückkam, hat er sein gesamtes Ersparnis in die Weltwoche gesteckt, hat Kredite aufgenommen und sein Schicksal in viel stärkerem – sagen wir: *Erhard'schem* – Maße an den Erfolg und Misserfolg seiner Wochenzeitung gebunden, als dies bei einem angestellten Chef der Fall wäre. Anstatt zu loben, dass einer nicht nur mit seinen Gedanken, sondern auch mit seinem Geld für sein Projekt haftet, insinuieren die Verschwörungstheoretiker unter seinen Feinden dunkle Kapitalmachenschaften zwischen ihm und dem Schweizer Politiker *Christoph Blocher*. Wohlgemerkt: Dass ein Mann wie *Köppel* Feinde hat, ist weder verwunderlich noch unanständig. Ein scharfer Polemiker, der er ist, hätte etwas falsch gemacht, erntete er nur Zustimmung. Verwunderlich ist eher, wie plump seine Kritiker ihn in eine rechtsauslegende Ecke stellen wollen.

Ich habe gewiss nicht alles von *Köppel* gelesen – dazu bräuchte man ein paar Wochen Urlaub und hätte vergnügliche Stunden mit Stücken über den krächzenden Sänger *Tom Waits* oder *Schillers* Maria Stuart –, aber das, was ich gelesen habe, bietet für den Vorwurf der Rechtsauslage keinen Beleg. „Eigenverantwortung, tiefe Steuern, Wettbewerb, Ein-

dämmung des Staates, ein Schuss Patriotismus und Liberalkonservatismus“, so beschreibt *Köppel* das Programm *Christoph Blochers*. *Ludwig Erhard* wäre wahrscheinlich nicht in *Blochers* Partei eingetreten – er war ja nicht einmal in der CDU –, aber gegen so ein Programm hätte er nichts auszusetzen gehabt.

Die Freiheit hat eben keinen Weichspülgang. Sie ist das Gegenteil einer Laissez-faire-Ideologie der Beliebigkeit. „Eine wirksame Verteidigung der Freiheit muss daher notwendig unbeugsam, dogmatisch und doktrinär sein und darf keine Zugeständnisse an Zweckmäßigkeiten machen“, zitiert *Köppel* den großen Liberalen *Friedrich August von Hayek*. Es ist die Paradoxie der Toleranz, dass sie dort intolerant werden kann, wo ihr eigenes Freiheits- und Toleranzprinzip bedroht ist. *Köppel* rechtfertigt mit seinem Hayek-Zitat das Volksabstimmungsergebnis, die Minarette in der Schweiz zu verbieten. Man wird dazu auch eine andere Meinung haben dürfen und auch aus liberaler Sicht darüber mit ihm streiten können. Man wird *Köppel* aber dankbar sein, dass „eine halblauwarme Form der Zustimmung“ die allerschlimmste Haltung wäre. Für ihren engagierten, nie lauwarmen Freiheitseinsatz danke ich allen Preisträgern; zum Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik gratuliere ich von Herzen. ■



Unsere Aufgabe

Dr. Karen Horn

Leiterin des Hauptstadtbüros des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

„Das gerade von den Kritikern der Neoklassik berechtigt eingeforderte Streben nach mehr Wirklichkeitsnähe hat dazu geführt, dass die ökonomischen Modelle immer raffinierter und komplexer wurden, eben um immer mehr Details zu erfassen. Durch den Inkrementalismus, der sich im Mainstream ausgebreitet hat, kam der Blick auf das große Ganze ebenso abhanden wie jene Abstraktheit, ohne die eine universelle Theorie nicht zu haben ist.“

Mit der Überschrift „Unsere Aufgabe“ möchte ich mich zum Auftakt meiner nun folgenden Serie von programmatischen Reverenzen inhaltlich verneigen vor der Freiburger Schule. *Ludwig Erhard*, der politische Vater der Sozialen Marktwirtschaft, war der Freiburger Schule eng verbunden, zu Zeiten des Widerstandes gegen das NS-Regime und später bei der Arbeit am Wiederaufbau. „Unsere Aufgabe“ war der Titel eines Aufsatzes von *Franz Böhm*, *Walter Eucken* und *Hans Großmann-Doerth* von 1936, veröffentlicht als Einleitung der Herausgeber zu ihrer damals neuen Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“. „Unsere Aufgabe“ – dieser Aufsatz ist gleichsam das Gründungsdokument der Freiburger Schule.

Das Label „Die Ordnung der Wirtschaft“ fand sich später im Wirtschaftsteil der Frankfurter Allgemeinen Zeitung wieder und zierte dort bekanntlich eine viel beachtete Sonderseite, deren Hege und Pflege man mir vor Jahren anvertraut hatte. Ich habe auch diese Seite stets als eine Hommage an die Denker begriffen, die mit ihren ordnungstheoretischen Arbeiten die Basis dafür gelegt haben, dass Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg auf einem festen, gesunden und vor allem freiheitlichen Fundament den Weg in die Zukunft antreten konnte. Sie haben es gewiss nicht verdient, dass das, wofür sie stehen, die Ordnungstheorie, nunmehr in der akademischen Welt als überholt und wertlos bespöttelt wird. Denn das systematische Denken in Ordnungen ist von zeitloser Notwendigkeit, und die Forschung auf diesem Gebiet ist auch nicht auf dem Stand der dreißiger und vierziger Jahre des letzten Jahrhunderts stehen geblieben. Die Ordnungsökonomik ist heute ein modernes, breit gefächertes, genuin sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm, das wirtschaftliche Fragen als Teilfragen des gesellschaftlichen

Lebens ansieht, und ihr Kern ist die Frage nach der „Interdependenz der Ordnungen“, nach den Wechselwirkungen zwischen den politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Institutionen der Gesellschaft. Man findet sie heute ausdifferenziert unter Namen wie Politische Ökonomie, Institutionenökonomik und Konstitutionenökonomik.

Ein Lob an die Ökonomik

Ich möchte nun den Faden *Böhms* und *Euckens* aus ihrem Aufsatz „Unsere Aufgabe“ weiterspinnen. Das „Wir“, um das es mir geht, ist die Gruppe der Ökonomen, zu denen ich auch mich selber zählen darf, also das „Wir“ derer, die sich, ob nun in Amt und Würden eingebunden in die akademische Welt oder nicht, mit gewissem intellektuellem Anspruch mit den wirtschaftlichen Aspekten des menschlichen Lebens in der Gemeinschaft befassen. Hierzu zählen also nicht nur die Ökonomen, die in der wissenschaftlichen Zunft verbleiben. Es zählen auch die ökonomischen Publizisten und Politikberater dazu, denn sie sind jene Bindeglieder, die die wissenschaftliche Erkenntnis hinaus in die Wirklichkeit tragen und sie an ihr spiegeln. Sie garantieren und verkörpern die Verbindung von Theorie und Praxis.

Die Frage, die ich mit dem Versuch einer Definition „unserer Aufgabe“ stelle, lässt sich auch wie folgt formulieren, in frecher Abwandlung der Überschrift über der Jenenser Antrittsvorlesung von *Friedrich Schiller* aus dem Jahr 1789: „Was heißt und zu welchem Ende studieren wir Ökonomik?“ Ich spreche bewusst von Ökonomik und nicht von Nationalökonomie. *Herbert Giersch*, der Meister, hat uns in seinem Buch „Abschied von der Nationalökonomie“ trefflich vor Augen geführt, dass es im

Zeitalter der Globalisierung unpassend ist, den Blick auf Nationen zu verengen. Am treffendsten wäre der Ausdruck „Marktwirtschaftslehre“.

„Unsere Aufgabe“ – wer aber ist es, der uns die Aufgabe stellt? Letztlich sind es natürlich die Nachfrager unserer Leistungen auf dem Markt der Ideen. Doch das enthebt uns nicht der Frage, welche Aufgabe wir selbst uns stellen, welchem Leitstern wir zu folgen trachten, nach welchen Prinzipien wir unser Angebot verfertigen wollen. Was übrigens in der Publizistik wie in der Politik leider immer wieder ausgeblendet wird, ist die Tatsache, dass die Präferenzen der Nachfrager nicht in Stein gemeißelt sind. Es gilt, wenigstens teilweise, doch das *Say'sche* Gesetz: Das Angebot schafft sich seine Nachfrage durchaus auch selbst. Die von Unternehmergeist mitunter arg freie Fixierung der Presse auf das, was die Leserschaft in Umfragen als ihre gegenwärtigen Präferenzen angibt, macht mir daher ebenso viel Sorge wie die Konzentration der Politik auf das, was das Volk per Demoskopie vorzugeben scheint. Dabei sind solche Erhebungen immer nur Momentaufnahmen, sie sind beeinflussbar durch die Frageformulierung, sie sind statisch, sie machen passiv und verzagt. Systemisch führt das in die Autopoiese und gesellschaftlich in den Stillstand.

Damit kein Missverständnis aufkommt: Ich will niemandem etwas vorschreiben. Ich möchte bloß meine Sicht auf die ökonomische Disziplin anbieten, in der Hoffnung, dass sie der eine oder andere intuitiv oder aus methodischen, ethischen oder schlichten Nützlichkeitsgründen plausibel findet. Ich möchte das Lob einer Ökonomik singen als Disziplin, die sich um den Menschen dreht; die nach gesellschaftlichen Zusammenhängen und ihrer Dynamik fragt; die um die spontane Ordnung weiß und sie zu ergründen sucht; die realistisch und offen ist, die sich eines weiten Blicks befleißigt; die vergangenes Geschehen verstehen will und dazu beizutragen sucht, Künftiges in richtige Bahnen zu lenken – das Lob einer Ökonomik, die sich einmischt, die sich aber trotzdem nichts anmaßt.

Mut zur eigenen Meinung

Die Väter der Freiburger Schule konstatieren noch eine zunehmende Bedeutungslosigkeit der Ökonomik, ein Auseinanderklaffen von Wissen-

schaft und Praxis. Mein heutiger Befund fällt etwas anders aus, auch wenn der Einfluss der ökonomischen Disziplin auf das politische Geschehen kein unmittelbarer ist. Manchmal möchte der Politikberater daran verzweifeln, dass man ihn im Kanzleramt oder Ministerium partout nicht erhören will. Politik ist ein taktisches Spiel; die Sachlogik spielt nur akzessorisch und nur dort eine Rolle, wo sie unvermeidbar scheint und dieses Spiel nicht stört. *Hans D. Barbier* schrieb mir vor drei Jahren über das Geschäft der Politikberater folgende weise Sätze: „Die methodologische Sünde der Immunisierung von Sätzen gegen den Befund der Wirklichkeit wird in der Politik zur Tugend der Schlaumeierei erhoben. Problem und Remedur werden immer so formuliert, dass die Politik nicht offensichtlich scheitern kann. Das gestaltet den politischen Disput bisweilen etwas ermüdend.“

Genauso ist es. Zu diesem Spiel und der von ihm geförderten Flachheit gehört es auch, dass auf dem Markt der Ideen und Argumente Kartelle gebildet werden. Um sich weniger rechtfertigen zu müssen, verlangt die Politik von jedem, der ihr Rat gibt oder etwas will, strikte Einstimmigkeit. Mit *Ludwig Erhard* kann man nur davor warnen, sich darauf einzulassen und in vorauseilendem Gehorsam in Selbstzensur zu verfallen. Er fragte: „Ist es nicht geradezu erschreckend, wenn vonseiten der Berufsstände immer nur eine Meinung zum Ausdruck gebracht wird; immer das Absolute gefordert wird? Diese Enge erweist sich als durchaus unfruchtbar. So wird mir zum Beispiel die Auffassung der Wirtschaft, der Industrie, des Handels und so fort vorgetragen. Wer ist denn – so frage ich – die Wirtschaft, die Industrie, der Handel?“ Courage sollten wir haben, Mut zur eigenen Meinung und auch zum Dissens. Es ist wahrlich nicht die Aufgabe der Gesprächspartner der Politik, der Politik auch noch das Wägen abzunehmen.

Und doch sind die Ökonomen, die sich mit der Wirklichkeit befassen, trotz allem keineswegs wirkungslos. Im Gegenteil, mittelbar und mittelfristig könnte ihr Einfluss nicht größer sein. Es gilt der berühmte Satz von *John Maynard Keynes*: „Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist.“ In anderen Zusammenhängen war *Keynes* bekanntlich kein Freund der langen Frist. Hier jedoch trifft er den Nagel auf den Kopf. Und nicht nur die Denkwelten der Politik sind von toten Ökonomen geprägt,



auch die akademische Zunft selbst ist von Pfadabhängigkeiten gezeichnet, die ihr nicht nur frommen. Mit gutem Grund verweist der Nobelpreisträger *Douglas North*, der den Begriff der Pfadabhängigkeit in die Ökonomik eingeführt hat, immer wieder darauf, dass Evolution nicht zwangsläufig den Wegen folgt, die man sich wünscht. Evolution ist ein Prozess der Anpassung, nicht der Sublimierung. *Friedrich Schiller*, stets auf der Suche nach dem Erhabenen, hätte sich das sicherlich anders gewünscht.

Wirklichkeitsnähe und Werturteilsfreiheit

Zwei dominante Einflüsse prägen die Ökonomik bis heute, und damit auch das, was von ihr in die Politik vordringt. Der eine Einfluss ist nach wie vor die Neoklassik, der andere der Keynesianismus. Auf der Grundlage vereinfachender Annahmen haben neoklassische Ökonomen ideale Modellwelten entworfen, mit denen die Realität nicht viel gemein hat. Ich verweise nur auf die Homo-oeconomicus-Annahme, die Entscheidungen auf egoistische Nützlichkeitsabwägungen und Maximierungskalküle verengt, auf vollkommene Märkte und perfekten Wettbewerb. „Pointierende Abstraktion“, wie es *Eucken* genannt hat, ist nötig, um trotz der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes überhaupt irgendwelche Aussagen treffen zu können. Den Modellrechenern waren die damit verbundenen Einschränkungen aber durchaus bewusst, und deshalb haben sie intensiv mit ihrer Methodik gerungen, sie variiert, verfeinert und fortentwickelt – sodass es zu jedem dieser Desiderate jetzt einen „heterodoxen“ Forschungszweig gibt, der das Loch wenigstens in theoretischer Hinsicht stopft. Im Hauptstrom der Ökonomik hat freilich insgesamt die enthistorisierte und auch sonst dem jeweiligen Kontext entfremdete Modellwelt Bestand, und sie geht einher mit einer Attitüde apodiktischer Arroganz.

Der andere Einfluss, der die heutige Ökonomik prägt, ist der Keynesianismus. Als Haltung hat er selbst jene infiziert, die seine Prämissen und Instrumente nicht ideologisch, sondern nur achtlos pragmatisch nutzen. Dem Keynesianismus kommt zwar das Verdienst zu, die eminent wichtige Frage nach Unsicherheit und Ungleichgewicht zu stellen. Doch er hat die Ökonomik – und die Politik im gleichen Zuge – auch um die süße, aber leider giftige Illusion des Machbarkeitsglaubens „berei-

chert“. Zudem feilten seine Modellrechner so verbissen an ihren Modellen, dass sie auf der Suche nach Fortschritten in Sachen Realitätsnähe die Wichtigkeit des Blicks auf umfassendere Zusammenhänge vergaßen und verdrängten. Wer einer anderen Schule angehört und diesen Blick noch wagt, der wird der universalistischen Vermessenheit geziehen. Die Keynesianer selbst setzen sich derweil in der Opferrolle in Szene als jene, deren Erkenntnisse unter der Knute des weltweiten „Neoliberalismus“ erstickt wurden. Das ist nicht nur unzutreffend. Sie unterschlagen dabei auch, dass sie selbst einst so behende wie beherzt sogar in die neoklassische Abteilung der Modellzimmerei geeilt waren und dass etwa das Konstrukt der „rationalen Erwartungen“ auch für sie kein Fremdwort war.

Die Ökonomik von heute teilt also mit jener Nationalökonomie, die *Walter Eucken* und seine Mitstreiter zum Gegner hatten, die Dominanz von Ansätzen, die in die Irre führen und Schaden anrichten. Mit den Freiburgern rufe ich daher wieder nach einem Wandel der geistigen Haltung, mit der an die Aufgabe der Ökonomik herangegangen werden muss. Das Problem der 1930er Jahre war der Historismus, aus dem Relativismus und Fatalismus empor wucherten. Der Fatalismus sei ein Schwächezeichen von Intellektuellen, deren Geist sich unsicher fühle, schrieben *Eucken*, *Böhm* und *Großmann-Doerth*. Und der Relativismus habe „grundsätzliches Denken durch punktuelles Fragen und Denken verdrängt“ – mit folgendem Effekt für den Ökonomen: „Er strebt zur wirtschaftlichen Wirklichkeit hin, aber er kennt sie nicht; er hat Respekt vor theoretischer Forschung, aber er selbst kann nichts mit ihr anfangen; er will Wirtschaft gestalten helfen, aber er kann es nicht, weil er die wirtschaftlichen Zusammenhänge nicht durchschaut.“

Fatalismus kann man heutigen Ökonomen kaum vorwerfen, eher und im Gegenteil ein Zuviel an praktischem Gestaltungswillen. Das ist das Erbe des Keynesianismus mit seinem Machbarkeitsglauben. Relativismus hingegen ist in der Zunft damals wie heute präsent. Und wieder hat er sich auf einem Weg genähert, der mit den Marken „Wirklichkeitsnähe“ und „Werturteilsfreiheit“ ausgeschrieben ist.

Ordnungs- und Prozesspolitik

Das gerade von den Kritikern der Neoklassik be-
rechtigt eingeforderte Streben nach mehr Wirk-
lichkeitsnähe hat dazu geführt, dass die ökonomi-
schen Modelle immer raffinierter und komplexer
wurden, eben um immer mehr Details zu erfassen.
Durch den Inkrementalismus, der sich im Main-
stream ausgebreitet hat, kam der Blick auf das
große Ganze ebenso abhandeln wie jene Abstrakte-
heit, ohne die eine universelle Theorie nicht zu
haben ist. Die Gründerväter der Freiburger Schule
jedoch forderten bewusst die Quadratur dessen,
was wir gelernt haben, als Kreis zu sehen. In dem
Aufsatz von *Eucken, Böhm* und *Großmann-Doerth*
heißt es: „Wirklichkeitsnah und grundsätzlich zu-
gleich; nur aus dieser Spannung heraus können
die Probleme der Wirtschaftsverfassung erfasst
und einer Lösung zugeführt werden“, also all
jene wichtigen Fragen, die sich im Zusammen-
hang mit der „politischen Gesamtentscheidung
über die Ordnung des nationalen Wirtschaftsle-
bens“ stellen.

In diesen Worten steckt übrigens der Kern des or-
doliberalen Denkens, der für Deutschland mit-
hilfe von *Ludwig Erhard* später auch in der prakti-
schen Politik so wichtig wurde: die Erkenntnis,
dass Ordnung und Prozess verschiedene Dinge
sind und dass es der Ordnungspolitik obliegt, den
Regelrahmen für ein gedeihliches Miteinander zu
bestimmen und zu pflegen. „In der weltweit gülti-
gen Diplomaten-sprache des 21. Jahrhunderts“, wie
es *Hans D. Barbier* einmal ausgedrückt hat, erklärte
Ludwig Erhard einst nicht minder griffig den
Unterschied zwischen Ordnungspolitik und Pro-
zesspolitik: In einer Fußball-Elf sei es nicht üblich,
dass sich alle elf Mann ins Tor stellen. Wenn sie das
tun wollten, würden wir als Zuschauer mit Recht
zu pfeifen anfangen, weil wir das als unfair und als
den Regeln widersprechend empfinden. Ganz
ähnliche Funktionen habe die wirtschaftliche Ord-
nung wahrzunehmen. Ganz einfach: Ordnungs-
politik ist Arbeit an den Regeln.

Das Postulat der Werturteilsfreiheit schließlich, Er-
gebnis des einen großen Methodenstreits, hat viel
Unredlichkeit mit sich gebracht und die Ökono-
mik auf ein recht unproduktives Gleis gesetzt. Es
verleitet dazu, die falschen Fragen zu stellen, nur
noch zu ökonomisieren und das Individuum aus
dem Blick zu verlieren. Trotzdem gibt der her-
kömmliche Ansatz einfach vor, er sei neutral.

Seine Prämissen und Einschränkungen werden
ausgeblendet; was implizit schon im gewählten
Analyserahmen mitschwingt, bleibt außen vor. Da-
bei kann eine Geisteswissenschaft, wie es die Öko-
nomik ist und auch sein sollte, nie positiv wertfrei
sein. Es ist ein Gebot der Redlichkeit, sich darüber
klar zu werden und es auch offen kundzutun –
und es ist ein Gebot der intellektuellen Konse-
quenz und der persönlichen Verantwortung, die
eigenen Analysen in einen teleologischen Rahmen
zu stellen und aus den Ergebnissen unter Angabe
der Prämissen auch normative Schlüsse zu ziehen.
Ich möchte mich *James M. Buchanan* anschließen,
der uns folgende Regel mitgibt: „We must engage
our thinking and analyses of worlds that might be,
ideal worlds if you will, while keeping within the
boundaries of the possible.“ Das ist sozusagen
nichts anderes als eine Paraphrase von *Casey Ka-
sems* herrlichen, mir absolut unvergesslichen Ra-
dio-Schlussworten, die ich in meiner Jugend auf
AFN so häufig gehört habe: „Keep your feet on the
ground and keep reaching for the stars.“

Der Mensch als soziales Wesen

Was also sollen Ökonomen dann tun? Paradigma-
tisch, meine ich, gilt es vorwärtszukommen auf
dem Weg zurück zu den schottischen Aufklärern
des späten achtzehnten Jahrhunderts, die vor al-
lem auf empirische Beobachtung und praktische
Vernunft setzten. Ihr Ziel war, die Gesetzmäßig-
keiten menschlichen Verhaltens und die daraus fol-
genden Strukturprinzipien für das Leben in Ge-
meinschaft und Gesellschaft aufzudecken. Um
dies auch in der modernen Ökonomik zu leisten,
ist es notwendig, dass wir heute unser Denken än-
dern, dass wir weniger auf Allokationsentschei-
dungen starren und mehr auf Austauschbezie-
hungen schauen; auf die Interaktion von Men-
schen und darauf, was sich aus ihr ergibt: auf die
spontane Ordnung.

Adam Smith hat uns gezeigt, wie im Prozess der von
Empathie getragenen Rückkopplungen zwischen
Menschen, aber auch innerhalb der Seele ein und
derselben Person, zwischen dem Ich und dem
Über-Ich, die individuellen und in der Summe
auch die konsensualen gesellschaftlichen Moral-
vorstellungen entstehen; und dass genauso auch
der Wohlstand auf dem Weg über Austauschpro-
zesse entsteht, in denen Gegenseitigkeit gewähr-
leistet ist. In der Kleingruppe sorgen unmittelbare

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2011



Die **Ludwig-Erhard-Stiftung** vergibt alljährlich einen von Ludwig Erhard gestifteten Preis für Wirtschaftspublizistik. Neben dieser Auszeichnung wird ein Förderpreis verliehen.

Dieser Förderpreis wird hiermit öffentlich ausgeschrieben. Er ist für Journalisten, Wissenschaftler und Angehörige anderer Berufe bestimmt, die jünger als 35 Jahre sind. Über die Preisvergabe entscheidet eine unabhängige Jury; das Preisgeld beträgt 5000,- €.

Die Jury berücksichtigt Presseartikel, Arbeiten der wissenschaftlichen Publizistik sowie Hörfunk- und Fernsehbeiträge, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2010 im In- oder Ausland verbreitet wurden und in enger Beziehung zur Sozialen Marktwirtschaft stehen. Bewerbungen oder Vorschläge Dritter müssen der Stiftung zusammen mit einem kurzen Lebenslauf bis zum 1. Februar 2011 zugehen.

Der Vorstand der Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.

Hans D. Barbier

Ulrich Blum • Otmar Franz • Michael Fuchs •

Martin Grüner • Thomas Hertz • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2011
Beiträge und Vorschläge bitte an:

Ludwig-Erhard-Stiftung
Johanniterstraße 8
53113 Bonn

Telefon 02 28/5 39 88-0
Telefax 02 28/5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de

soziale Kontrolle und emotionale Nähe für diese Reziprozität, in der Großgesellschaft wird dies ersetzt durch tradierte Konventionen und Institutionen. Das macht die Großgesellschaft stabil. Und nur so kann *Smith* seinen berühmten Satz schreiben: „It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own self-interest.“

In den Fußstapfen von *Adam Smith* sollten sich die Vertreter der Ökonomik als Wissenschaft also damit befassen, was aus dem gemeinsamen Tun von Menschen resultiert: wie Individuen handeln, welche Ergebnisse ihr Handeln im fortwährenden Wandel der Gemeinschaft hervorbringt, welche Formationen und Organisationen, welche Institutionen dabei entstehen und fort dauern. Die Angelsachsen nennen eine solche Wissenschaft „science of association“, nach einem Wort von *Alexis de Tocqueville*. Für ihn war diese Wissenschaft die Mutter aller Wissenschaften. Von ihrem Fortschritt hängt der Fortschritt von allem anderen ab. Ökonomik ist in der Tat die Wissenschaft vom Menschen als „social animal“. Es ist die Wissenschaft vom gemeinsamen Tun, oder besser: vom immer wieder Sich-Zusammentun für einen gemeinsamen Zweck.

Und noch ein Name muss hier fallen: derjenige von *Friedrich August von Hayek*, der sich für die Ökonomik noch ein anderes, treffendes, wenn gleich sperriges Wort ausgedacht hatte. Ich spreche von der „Katallaktik“, der Wissenschaft von der „Katallaxie“. Die gemeinsame Wurzel ist das altgriechische Verb *katallatein*, das eine schöne Zweifachbedeutung besitzt: Es heißt tauschen, aber auch, sich den Fremden zum Freund machen. *Von Hayek* war es übrigens, der das Wunder der „Wissensteilung“ erkannt hat: Wenn wir freiwillig, spontan und von außen ungesteuert interagieren, dann bringen wir dabei unser *privates*, „lokales“ Wissen ein. Durch dieses Kommunizieren im weitesten Sinne entsteht nicht nur eine große Summe von Wissen, sondern, wichtiger, es entsteht auch neues Wissen. Das ganze Leben in der Gemeinschaft ist ein solches Entdeckungsverfahren. Das ist die schöpferische Kraft der spontanen Ordnung, die wir bewahren bzw. zurückerobern sollten.

Auf ihrem weitgehend von mathematischer Methodik, neoklassischer Verkürzung und keynesia-

nischem Machbarkeitsglauben inspirierten Irrweg sind viele Vertreter des Fachs auch gegen die Tatsache angerannt, dass man es in den Sozialwissenschaften mit komplexen Phänomenen zu tun hat, die sich nicht wie naturwissenschaftliche Fragen behandeln und abhandeln lassen. Komplex werden die Phänomene dadurch, dass wir es nicht mit objektiv beobachtbaren Gegebenheiten zu tun haben, sondern mit subjektiven Größen, die sich ihrerseits auf die reale Welt beziehen: Meinungen, Erwartungen, Überzeugungen. Das Beste, was man mit einer solchen Materie erzielen kann, sind Erklärungen von Wirkungsprinzipien und Mustervorhersagen. Präzise Vorhersagen sind unmöglich.

Diese Wahrheit hat die Ökonomik immer verdrängt. Viele Ökonomen hoffen immer noch zumindest unterschwellig, wissen zu können, was sein wird, wenn sie nur hinreichend präzise analysieren, was ist und was war. Und wenn sie ehrlich genug sind, sich einzugestehen, dass dem nicht so ist, dann verlegen sie sich trotzig auf eine Als-ob-Strategie. Aber hierin liegt eine Anmaßung von Wissen, wie *Friedrich August von Hayek* es ausgedrückt hat – denn es gerät in Vergessenheit, dass ständig gesellschaftliche Entdeckungsverfahren ablaufen, die nicht prognostizierbar sind, weil in ihnen Neues entsteht: in den Köpfen der Beteiligten und in der Gesellschaft insgesamt.

Die Kunst der Ökonomen

Die ganze Kunst der Ökonomen liegt darin, die jeweils relevanten Fragen zu stellen und die richtigen Modellannahmen zu treffen und nicht die falschen; die formale Vereinfachung nicht so weit zu treiben, dass die Theorie inhaltsleer oder gar zirkulär wird; bescheiden zu bleiben; sich souverän des gesamten Methodenkanons zu bedienen, statt sich bloß Moden zu unterwerfen. Und dafür ist es notwendig, den Blick über den Tellerrand zu wagen. Denn eine Ökonomik, die als Sozialwissenschaft Ernstzunehmendes leisten will, darf nicht nur Ökonomik sein. *Von Hayek* hat das präzise zusammengefasst: „Ein Physiker, der nur Physiker ist, kann durchaus ein erstklassiger Physiker und ein hochgeschätztes Mitglied der Gesellschaft sein. Aber gewiss kann niemand ein großer Ökonom sein, der nur Ökonom ist – und ich bin sogar versucht hinzuzufügen, dass der Ökonom, der nur Ökonom ist, leicht zum Ärgernis, wenn nicht gar zu einer regelrechten Gefahr wird.“



Es geht mir nicht um die viel beklagte Mathematisierung und Formalisierung der Ökonomik. Aber es geht mir um die verheerende philosophische und sozialwissenschaftliche Blindheit der modernen Ökonomen. Das Fach braucht beides: Mathematik und Philosophie. Die Ökonomik braucht Mathematik und Ökonometrie für die logische Stringenz und die Kopplung der Theorie an die Realität; sie braucht Philosophie, Politologie, Soziologie, Psychologie und Geschichte dafür, dass sie die relevanten Fragen stellt und die geeigneten Methoden nutzt, und dafür, dass sie die ordnungstheoretische Perspektive weiter pflegen kann. Das kann nur gelingen, wenn sich der Mainstream umfassend öffnet – und hierfür bedarf er der Heterodoxie und der Interdisziplinarität.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Von *Walter Eucken* und seinen Mitstreitern haben wir gelernt, dass das Vertrauen auf die Macht der Vernunft zur Grundausstattung der Ökonomen gehört, dass von ihnen Wirklichkeitsnähe und Grundsätzlichkeit zugleich verlangt sind. Von *Adam Smith*, *Friedrich August von Hayek* und *James Buchanan* nehmen wir mit, dass Ökonomik nicht nur die Analyse der optimalen Allokation sein sollte, sondern „the study of spontaneous order“. Das heißt Ökonomik, das ist „unsere Aufgabe“. Als Sozialwissenschaft stellt sie eine „science of association“ dar, die nach dem Wesen, den Bedingungen und den Folgen der Interaktion fragt, insbesondere nach der Genese von Institutionen, die ihr einen Rahmen verleihen. Dies zu verstehen, dazu studieren wir Ökonomik. Wenn dieses Fach so aufgefasst wird, dann relativiert sich übrigens auch der viel beschworene und andererseits auch kritisierte Gegensatz von Markt und Staat: Marktliche, staatliche und bür-

gergesellschaftliche Institutionen entwickeln sich allesamt spontan aus dem Miteinander der Menschen, und nur sie, die Menschen, stehen im Vordergrund.

Von *Friedrich Schiller*, der abschließend noch einmal erwähnt sei, können wir uns noch die Mahntafel mit nach Hause nehmen, dass auch eine bestimmte Persönlichkeit dazugehört. In seiner Antrittsvorlesung unterschied er unter anderem zwischen dem philosophischen Kopf und dem Brotgelehrten. Der Brotgelehrte ist außerstande, die Gesamtzusammenhänge zu erkennen, die zwischen den Disziplinen bestehen, und er fürchtet sie. Er ist eine „Sklavenseele im Reich der Freiheit“. Der philosophische Kopf hingegen erfasst den Zusammenhang des ganzen Wissens, will erkennen, was die Welt im Innersten zusammenhält. „Wo der Brotgelehrte trennt, vereinigt der philosophische Geist.“

Man spürt in diesen Worten den Einfluss von *Schillers* Freund *Wilhelm von Humboldt*, dessen „Versuch, die Grenzen des Staates zu bestimmen,“ sich vor allem um das Thema Bildung rankt und darum, dass der Staat dem Bürger „die höchste und proportionierlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen“ ermöglichen muss. So richtig liberal ist es zwar nicht, wenn die Freiheit so zum Mittel zum (Bildungs-)Zweck degradiert wird. Aber jeder Einzelne mag diesen Appell trotzdem für sich in seinem Herzen bewegen und als Ansporn nehmen. Ich persönlich wünsche mir von den philosophischen Geistern viel mehr. Es waren schließlich nicht sie, sondern die Brotgelehrten an allen Fakultäten, die uns die derzeitige Lage der Ökonomik und der Wirtschaft eingebrockt haben. ■

Die Freiheit aus den Bergen – Gedanken zum Liberalismus

Roger Köppel

Verleger und Chefredakteur der schweizerischen Zeitschrift „Die Weltwoche“

„Die Bergwelt prägt die Sitten und die Denkweise ihrer Bewohner. Die Kargheit der Böden zwingt zu einer sachlichen, rechnerischen Lebensführung. Materieller Wohlstand spielt eine untergeordnete Rolle. Auch ist die Arbeitsteilung weniger weit fortgeschritten. Man ist auf sich selber angewiesen. In den Bergen gedeiht die Eigenverantwortung: Bergluft macht frei!“

Was ist eigentlich der spezifische schweizerische Freiheitssinn? Woher kommt er? Was zeichnet ihn aus?

Die Berge

Bitte erlauben Sie mir, das Thema etwas fundamentaler anzugehen und zuerst zu dem zu sprechen, was den schweizerischen Liberalismus, den Freiheitssinn entscheidend geprägt hat. Sprechen wir zuerst von den Bergen. Ich stütze mich hier auch auf Erkenntnisse, die der Schweizer Botschafter *Paul Widmer* in einem exzellenten Artikel für die „Weltwoche“ darlegte.

Es mutet auf den ersten Blick seltsam an, einen so umfassenden Grundwert wie die Freiheit auf geographische Faktoren zurückzuführen. Und doch weist *Widmer* nach, dass große Geister wie *Montesquieu* oder *Alexis de Tocqueville* der Meinung waren, Klima und Topographie würden das Entstehen und das Gedeihen von politischer Freiheit nachhaltig bestimmen. In die gleiche Richtung argumentierte auch der berühmte Philosoph und Wissenschaftstheoretiker *Sir Karl Popper*.

Popper stellte sich die Frage: Warum eigentlich haben es die Urschweizer auf sich genommen, in der Unwirtlichkeit der Berge zu leben, wo das Dasein hart und der Boden karg war? Es wäre viel weniger anstrengend gewesen, auf den üppigeren Weiden des Tals eine luxuriösere Existenz aufzubauen. Trotzdem gingen die Schweizer in die Berge. Warum? Die Antwort des Philosophen fiel einleuchtend aus: Sie nahmen die Strapazen der Berge auf sich, weil sie zwar arm, aber frei nach ihren eigenen Gesetzen leben konnten. Die Urschweizer zo-

gen ein anstrengendes Leben im Gebirge in Freiheit dem angenehmeren Dasein im Tal vor, für das sie die Herrschaft mächtigerer Sippen oder Clans hätten in Kauf nehmen müssen.

Man sagt ganz generell, Bergvölker drängten stärker zur Freiheit als Leute im Flachland. Ein anschauliches Beispiel liefern die Walser. Bis in unwirtlichste Höhen stießen sie vor, um ihre Freiheit zu leben. Oder die kaukasischen Völker. Im Zarenreich wurden sie immer von russischen Intellektuellen besungen. *Puschkin* und *Tolstoi* lobten ihre schlichte Lebensweise gegenüber der Dekadenz in Moskau und Sankt Petersburg.

Für *Jean-Jacques Rousseau* war es erwiesen, dass das härtere Klima in den Alpen zu strengeren und besseren Sitten führte. Die herbe Natur soll auch die Eidgenossen gezwungen haben, an den Berghängen, weitab von den Versuchungen der Stadt, ein arbeitsames Leben zu führen. Dafür seien sie auch von niemandem abhängig gewesen und hätten sich inmitten von machthungrigen Großstaaten behaupten können.

Oder die Schotten: Es ist kein Zufall, dass in diesem gebirgigen Land ohne Rohstoffe eine die Welt verändernde Freiheits- und Freihandelsphilosophie entstehen konnte. Die Philosophen *David Hume* und *Adam Smith* haben den Kapitalismus, die Marktwirtschaft sogar als Instrument der Zivilisierung der Menschheit verstanden.

Die Beispiele illustrieren: Es gibt einen Zusammenhang zwischen politischer Freiheit und den Bergen. Das hat auch strategische Gründe. Ein Berggebiet lässt sich im Krieg leichter verteidigen. Außerdem sind Berggebiete wirtschaftlich



kaum attraktiv. Sie ziehen keine räuberischen Adligen an. Herrscher und Könige begehren die mageren Weiden des Hochlands weniger als die üppigen Güter im offenen Gelände.

Die Bergwelt prägt die Sitten und die Denkweise ihrer Bewohner. Die Kargheit der Böden zwingt zu einer sachlichen, rechnerischen Lebensführung. Materieller Wohlstand spielt eine untergeordnete Rolle. Auch ist die Arbeitsteilung weniger weit fortgeschritten. Man ist auf sich selber angewiesen. In den Bergen gedeiht die Eigenverantwortung: Bergluft macht frei!

Die Bauern

Die Berge haben unseren Freiheitsinn beeinflusst und verstärkt. Man vergisst allerdings leicht, dass in der Schweiz auch die oft geschmähten Bauern Vorkämpfer einer freiheitlichen, demokratischen Ordnung waren. Gerade als sogenannter urbaner Intellektueller tendiert man dazu, diesen Beitrag zu unterschätzen oder gar nicht zur Kenntnis zu nehmen.

Es ist bemerkenswert, wie in der Schweiz die Landschaft nicht zum Hort reaktionärer Obrigkeitgläubigkeit wurde, sondern zum Ursprungsort der Gemeindeautonomie und des Widerstands gegen Absolutismus und Zentralismus.

Paul Widmer liefert dazu die wesentlichen Eckdaten: 1351 taucht erstmals der Begriff Eidgenossenschaft auf. Nicht nur in der Schweiz, auch anderswo, in Tirol, in den Westalpen; aber nur in der Schweiz konnten sich die Freiheitsbestrebungen behaupten. Warum? Wohl wegen der einzigartigen Verbindung von Stadt und Land. Mit den Bündnissen von Luzern, Zürich und Bern bekamen die ländlichen Orte den finanziellen Rückhalt, die Städte erprobte Krieger. „Es ist das bäuerliche Element, das den verfassungsgeschichtlichen Sonderfall Schweiz begründet“, so *Paul Widmer*. In anderen Ländern versuchten die Städte das Land zu beherrschen. Statt sich gegen den Adel mit den Bauern zu verbünden, zerrieb man sich. Das ist in der Schweiz nicht passiert.

Natürlich gab es auch in der Schweiz immer Auseinandersetzungen und Konflikte zwischen Stadt und Land – übrigens bis heute. Allerdings gelang es keiner Seite, die andere zu unterwerfen. Ob-

wohl die Bauern den Bauernkrieg von 1653 verloren, verhinderten sie durch blutigen Widerstand, dass sich der Zentralismus in der Beamtenschaft und ein stehendes Heer durchsetzen konnten. So blieb gemäß *Widmer* das Milizsystem in der Schweiz deshalb intakt, weil die Bauern so heftigen Widerstand geleistet hatten.

Schweizer Historiker haben zuletzt die These, es gebe Verbindungslinien zwischen der berglerischen Urschweiz und dem modernen Verfassungsstaat, für einen Mythos erklärt und mit Freude zerzaust. Vielleicht sollte man etwas vorsichtiger sein. Nach dem Untergang der alten Eidgenossenschaft rebellierten die alten Kräfte der Gemeindeautonomie und der Selbstverwaltung. Sie knüpften dort an, wo der Faden gerissen war. Die Bundesverfassung von 1848 sah keine direkte Mitsprache des Volkes vor. Doch die Bürger kämpften, bis der Bund dies zuließ. Das geschah 1874 mit der Einführung des Referendums und 1891 mit dem Initiativrecht. „Ohne die bis ins Mittelalter reichende Tradition politischer Freiheit wäre dies nicht denkbar gewesen“, sagt *Widmer*. Der Bauer wurde zum Verteidiger der Freiheit. Dass sich die Schweizerische Bauern- und Gewerbeapartei, die Vorläuferin der SVP, im Verlauf der russischen Revolution gründete, bestätigt die These: Die Bauern waren und sind in der Schweiz die urliberalen Hüter und Bewahrer der Freiheit.

So ist bis heute für den schweizerischen Freiheitsinn diese Mitsprache des Bürgers entscheidend geblieben. Die Schweizer politische Freiheit geht nicht vom Staat, sondern vom Bürger aus. Das unterscheidet sie von den abstrakten Freiheitsbegriffen der europäischen Geschichte. Französische Revolution: Freiheit als Raserei, als Amoklauf gegen alle gewachsenen Institutionen, als, wie es *Hegel* formulierte, „Furie des Verschwindens“. Es ist auch etwas ganz anderes als der rein kollektivistische Freiheitsbegriff des Sozialismus: Freiheit als Verschmelzung von Bürger und Staat. Wobei sich am Ende der Bürger mit dem Staat identifiziert, sich im Staat vollends auflöst.

In der Schweiz gilt: Freiheit ist die größtmögliche Abwesenheit von staatlichem Zwang. Es wäre darüber nachzudenken, woher das kam. Ich glaube, es hat damit zu tun, dass Flächenstaaten schwieriger zu verteidigen sind als Bergstaaten und daher der Zwang zur Bildung starker Gewaltmonopole mit einer stehenden Armee und großen Bürokratien vor-

handen war. Der deutsche oder der französische Freiheitsbegriff ist nicht gegen den Staat gerichtet, weil der Staat eben immer auch Garant von Schutz und Sicherheit war. Stärker als in der Schweiz oder in England, wo sich im Schutz natürlicher Geländehindernisse eine individualistischere, anarchischere Freiheitsidee entfalten konnte.

Was bedeutet das für die Schweiz heute?

Die Schweiz hat einen Freiheitsbegriff, der staats-skeptisch ist; der allen Machtballungen und Zentralisierungen misstraut, die sich gegen den Bürger stellen können. Es ist kein abstrakter Freiheitsbegriff, sondern eben ein sehr realer. Er verkörpert sich in unseren Institutionen: direkte Demokratie, Föderalismus, Neutralität.

Das ist entscheidend! Die Schweiz verkörpert die Sehnsucht ihrer Bürger, vom Staat möglichst in Ruhe gelassen zu werden. Die direkte Demokratie ist ein System des institutionalisierten Misstrauens der Bürger gegen den Staat. Die drei Säulen des institutionellen Sonderfalls sind auf Machtbrechung des Staates angelegt. Sie sichern die Freiheit des Bürgers. Hier geht es nicht nur um Staatsphilosophie und Folklore und Tradition. Es geht auch um handfeste wirtschaftspolitische Vorteile.

Der Staat neigt immer zu Interventionismus und mehr Steuern. Mittlerweile aber ist es erwiesen, dass eine erfolgreiche Wirtschaft einen schlanken

Staat und niedrige Steuern erfordert. So hat uns diese freisinnig-demokratische Rechtsordnung reich und stark gemacht. Die Mitsprache des Bürgers, die Kontrollfunktion ist entscheidend. Deshalb muss man sich, wenn man an einer freiheitlichen Schweiz festhalten will, für die Bürgerrechte einsetzen. Am Ende führt uns dies zur entscheidenden politischen Frage: Was ist Staat, und was ist nicht Staat?

Für den im Wortsinn Freisinnigen kann der Staat niemals die Lösung oder gar die Rettung sein, sondern stets ein Problem, wenn auch ein notwendiges. Botschafter *Paul Widmer* nannte die Freiheit die entscheidende Qualität der Schweiz. Wenn die Schweiz aufhört, freiheitlicher organisiert zu sein als andere Länder, dann braucht man sie nicht mehr. Der österreichische Nobelpreisträger *Friedrich August von Hayek* hat es so formuliert: „Eine wirksame Verteidigung der Freiheit muss daher notwendig unbeugsam, dogmatisch und doktrinär sein und darf keine Zugeständnisse an Zweckmäßigkeitserwägungen machen.“

Ich bedanke mich für die äußerst ehrenvolle Auszeichnung, die ich in großer Demut annehme und über die ich mich sehr freue. Und ich schließe mit einem Zitat des Wirtschaftsnobelpreisträgers *Milton Friedman*, das auch von Schweizer Verfassungsvätern hätte stammen können: „Wenn Sie unsere Regierung mit der Verwaltung der Sahara beauftragen, haben Sie in fünf Jahren eine Sandknappheit.“ ■

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

125

Impressum

Herausgeber

Anschrift

Telefon

Telefax

E-Mail

Internet

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

Bankverbindung

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

Redaktion

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

Autoren dieser Ausgabe

Prof. Bancho Banov, Ph. D.
Prof. Dr. Peter Bernholz
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup
Dr. Hans-Joachim Haß
Prof. Dr. Felix Höffler
Dr. Hagen Lesch
Prof. Dr. Klaus Mackscheidt
Jürgen Matthes
Prof. Dr. Piotr Pysz
Prof. Dr. Gregor Thüsing

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 125 – September 2010.
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipusau