

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

13/2007 · 26. März 2007



## Soziale Marktwirtschaft

*Hans-Jürgen Papier*

Wirtschaftsordnung und Grundgesetz

*Bodo Gemper*

Ludwig Erhard revisited

*Eckhard Hein · Achim Truger*

Die deutsche Wirtschaftspolitik am Scheideweg

*Heinz-J. Bontrup*

Wettbewerb und Markt sind zu wenig

*Richard Senti*

Die WTO im gesellschaftspolitischen Dilemma

## Editorial

Aus der Konkurrenz der antagonistischen politischen Blöcke in Europa ging 1989/90 nicht nur die freiheitliche demokratische Ordnung des Westens, sondern auch das kapitalistische Wirtschaftssystem als Sieger hervor. Einer weltweiten Ausbreitung beider Konzepte – so schien es – stand nichts mehr im Wege, und einige politische Beobachter riefen bereits das „Ende der Geschichte“ aus. Von dieser Euphorie ist nichts mehr übrig geblieben.

Mit der Globalisierung des Kapitalismus und der Entfesselung der Marktkräfte treten zunehmend auch die Schattenseiten des ordnungspolitischen Konzeptes zu Tage. Der Markt kann nicht alles regeln: Forderungen nach einer Bändigung des grenzenlosen Kapitalismus werden laut. Kann die Soziale Marktwirtschaft einen Ausweg aus diesem Dilemma weisen? Ist das Konzept ihres Begründers – Ludwig Erhard – als Blaupause für andere Volkswirtschaften tauglich? Die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland hat gezeigt, dass eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik offenbar eines soliden rechtsstaatlichen Fundaments bedarf, mit dem das Privateigentum geschützt wird.

Dies scheint auch die Kommunistische Partei Chinas eingesehen zu haben, die vor 50 Jahren beschlossen hatte, das Privateigentum abzuschaffen. Jetzt will sie es – im Zeitalter der „sozialistischen Marktwirtschaft“ – wieder rechtlich schützen. Gehört diesem Modell die Zukunft? Oder hat die chinesische Führung nur eingesehen, dass Wirtschaftspolitik ohne rechtliche Grundlagen nicht erfolgreich sein kann? Ob auf der Verpackung „sozial“ oder „sozialistisch“ steht, lässt sich mit den Worten von Deng Ziao-ping beantworten: Es ist egal, ob eine Katze schwarz oder weiß ist, Hauptsache, sie fängt Mäuse.

*Ludwig Watzal*

Hans-Jürgen Papier

# Wirtschaftsordnung und Grundgesetz

Das System der sozialen Marktwirtschaft prägt die Wirtschafts- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Mit diesem System hat sich die Bundesrepublik über Jahrzehnte ein hohes Maß an Wohlstand für breite Kreise der Bevölkerung und sozialen Frieden erworben. Dessen ungeachtet ist nicht zu leugnen, dass sich das Modell der sozialen Marktwirtschaft – und damit eng

verbunden das Modell unseres Sozialstaats – aktuell in einer Krise befindet. Einerseits vermag der Staat seine Umverteilungsaufgaben mit dem überkommenen Instrumentarium kaum mehr zu bewältigen. Andererseits werden

## Hans-Jürgen Papier

Dr. jur., geb. 1943; Professor, Dr. Dres. h. c.; seit 1998 Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Vorsitzender des Ersten Senats; seit 2002 Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Postfach 1771, 76006 Karlsruhe.

vertraute soziale Sicherungsmechanismen als Hemmnis für den im internationalen Wettbewerb stehenden Standort Deutschland empfunden.

Zu beachten gibt es zudem eine europäische Komponente: Mit zunehmender europäischer Integration gerät auch die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten stärker in einen gemeinschaftsweiten Wettbewerb, und der Druck auf die Sozialsysteme steigt. Aber auch der verfassungsrechtliche Diskurs über die Wirtschaftsordnung gewinnt durch die neuen gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen eine weitere Dimension. Dem Gemeinschaftsrecht wird man angesichts der wirtschaftspolitischen Zielbestimmungen beziehungsweise der Vorgaben über die Förderung von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit durchaus das Leitbild einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu entnehmen haben. Art. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sieht die Schaffung eines Binnenmarktes, der durch die

Beseitigung der Hemmnisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist, sowie gemeinsame Politiken unter anderem in den Bereichen des Handels und der Landwirtschaft, ein System zum Schutz des Wettbewerbs und eine Sozialpolitik vor. In Art. 4 EGV ist die Einführung einer Wirtschaftspolitik vorgesehen, „die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“.

Die europäische Komponente macht freilich den Blick auf die deutsche Verfassungsrechtslage weder überflüssig noch zu einer akademischen Angelegenheit. Denn der so genannte „Europaartikel“ 23 des Grundgesetzes ermächtigt den Gesetzgeber nicht zu einem beliebigen „Ausstieg“ aus der Verfassung. Er berechtigt den Gesetzgeber nicht dazu, die essentiellen, die Identität der geltenden Verfassung betreffenden Strukturen aufzuheben. Und er fordert für den Bereich der Europäischen Union einen Grundrechtsschutz, der mit dem des Grundgesetzes im Wesentlichen vergleichbar ist. Insoweit finden auch das Gemeinschaftsrecht und die Gemeinschaftsgewalt ihre Schranken. Die deutsche Wirtschaftsverfassung behält in jedem Fall auch neben dem Gemeinschaftsrecht ihre Relevanz.

## Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz

Was aber sind nun die wesentlichen Merkmale der bundesdeutschen Wirtschaftsverfassung? Welche Aussagen zur Wirtschaftsordnung trifft das Grundgesetz? Um es kurz vorwegzunehmen: Das Grundgesetz zeichnet sich einerseits durch seine grundsätzliche wirtschaftspolitische Neutralität, andererseits jedoch auch durch eine Reihe relevanter wirtschaftsverfassungsrechtlicher Grundaussagen aus, die – insbesondere im Bereich grund-

*Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 12. Oktober 2006 vor dem zehnten Franz-Böhm-Kolleg an der Universität Siegen gehalten hat. Der Verfasser dankt seinem wissenschaftlichen Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht Dr. Klaus Löffelbein für die tatkräftige Unterstützung bei der Abfassung des Manuskripts.*

rechtlicher Bindungen – den gesetzgeberischen Spielraum durchaus nicht unerheblich einschränken. Gleichzeitig verzichtet das Grundgesetz aber auf jede ausdrückliche wirtschaftspolitische Programmatik.

## Von Weimar nach Bonn

Anders war dies in der Weimarer Reichsverfassung (WRV): „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.“<sup>1</sup> Mit diesem Satz beginnt ein eigener Abschnitt der WRV, der eine ganze Reihe ausdrücklicher Regelungen und programmatischer Aussagen zur Ordnung des Wirtschaftslebens enthält. Das Grundgesetz ist diesem Modell einer ausdrücklichen und programmatischen verfassungsrechtlichen Aus- oder Überformung des Wirtschaftslebens – wie dargelegt – nicht gefolgt. Ganz im Gegenteil hat sich das Grundgesetz für eine „schlanke Lösung“ entschieden. Im Parlamentarischen Rat kam man überein, in das Grundgesetz nur die klassischen Grundrechte aufzunehmen und die Regelung der Sozialordnung der Zukunft zu überlassen. Dies zum einen vor dem Hintergrund, dass der Verfassungsgeber 1949 davon ausging, mit dem Grundgesetz nur eine provisorische Verfassung zu konstituieren. Zum anderen war für den Entschluss, allein die klassischen Freiheitsrechte zu gewährleisten, der Wille maßgeblich, anders als in Weimar nicht Programmsätze und Verfassungsaufträge, sondern unmittelbar geltendes Recht zu schaffen.

## Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte

Werfen wir also einen Blick auf die für die wirtschaftliche Betätigung relevanten – die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht bindenden – Grundrechte. Das Grundgesetz garantiert in seinem Artikel 14 das Privateigentum einschließlich des unternehmensbestimmten Eigentums und seiner ökonomischen Nutzbarkeit. Es gewährt in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Berufs- und damit auch Gewerbe- und Unternehmerfreiheit sowie das Recht der freien Wahl des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte. Ferner gewähr-

<sup>1</sup> Art. 151 Satz 1 WRV.

leistet die Verfassung in Art. 11 Abs. 1 das Recht, an jedem Ort im Bundesgebiet Aufenthalt und Wohnung zu nehmen. Allen Deutschen wird in Art. 9 Abs. 1 GG das Recht der Gründung von Handelsgesellschaften sozietärer und korporativer Art, das Recht der Betätigung in solchen Vereinigungen, des Austritts, der Auflösung und des Fernbleibens von Korporationen gewährt. Die Freiheit des Abschlusses von Verträgen und der autonomen Vertragsinhaltsbestimmung ist, sofern nicht spezielle Garantien betroffen sind, Bestandteil der in Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit. Schließlich eröffnet Art. 9 Abs. 3 GG das Recht, Koalitionen zu gründen, ihnen beizutreten oder fernzubleiben und über die Koalitionen die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in einer Ordnung der sozialen Selbstverwaltung privatautonom festzulegen.

## Folgerungen aus einer Gesamtschau

Welche Folgerungen ergeben sich aus einer Gesamtschau der für die wirtschaftliche Betätigung vom Grundgesetz gewährten Freiheiten für die Wirtschaftsordnung in Deutschland? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass sich das Bundesverfassungsgericht die Grundannahme wirtschaftspolitischer Neutralität des Grundgesetzes zu Eigen macht. „Das Grundgesetz“, heißt es im Mitbestimmungs-Urteil vom 1. März 1979, enthalte „keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung“.<sup>2</sup> Diese Grundannahme bedeutet jedoch nicht, dass sich Regierung und Gesetzgebung in jedem Fall wirtschaftspolitisch neutral verhalten müssten. Schon in seinem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Investitionshilfegesetzes vom 20. Juli 1954 hat das Bundesverfassungsgericht vielmehr klargestellt, dass die „wirtschaftspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes lediglich darin bestehe, dass sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden habe. Dies ermögliche dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachte.<sup>3</sup> Das Bundesverfassungsgericht ist damit dem Versuch entgegengetreten, dem Grundgesetz eine für das Wirtschafts-

<sup>2</sup> BVerfGE 50, 290, 336 f.

<sup>3</sup> BVerfGE 4, 7, 17 f.

system konstituierende Entscheidung zu entnehmen, die den Staat auf ein bestimmtes ökonomisches Ordnungsmodell verpflichtet. Maßnahmen staatlicher Wirtschaftspolitik sind deshalb vom Bundesverfassungsgericht auch nicht etwa unter dem Gesichtspunkt der Marktkonformität oder hinsichtlich ihrer „Prinzipientreue“ zur Wettbewerbsordnung überprüft worden. Wirtschaftspolitische Unvernunft ist also noch kein Verfassungsbruch.

Gleichwohl ergibt sich aus der vollzogenen Gesamtschau der grundrechtlich verbürgten Freiheiten für die wirtschaftliche Betätigung, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine bestimmte Wirtschaftsordnung sicher nicht entstehen kann: eine Wirtschaftsordnung, die eine Koordination der Volkswirtschaft prinzipiell im Wege der Zentralverwaltung und in einem System imperativer und zentralisierter Staatsplanung bewerkstelligen wollte. Das Grundgesetz ist also nicht in dem Sinne neutral, dass die vorgefundene und gewachsene Wirtschaftsordnung prinzipiell in eine Zentralverwaltungs- oder Zentralplanwirtschaft umstrukturiert werden könnte. Die individuellen Freiheitsrechte kennen zwar vielfältig abgestufte Regelungs- und Eingriffsvorbehalte zugunsten des einfachen Gesetzgebers. Für alle Grundrechte gilt aber zum einen die allgemeine Eingriffsschranke des Art. 19 Abs. 2 GG, nach der die Grundrechte in keinem Fall in ihrem Wesensgehalt angetastet werden dürfen, und zum anderen das rechtsstaatliche Übermaßverbot. Darüber hinaus gewährt Art. 14 Abs. 1 GG nicht nur eine Rechtsstellungsgarantie zugunsten des individuellen Eigentümers, sondern garantiert auch das Privateigentum und das Erbrecht als Institute der Rechts- und Wirtschaftsordnung.

Mit anderen Worten: Der Grundrechtskatalog der Verfassung gewährt dem Einzelnen als Rechtsperson einen bestimmenden Anteil an der Sozial- und Wirtschaftsgestaltung. Der Einzelne soll am sozialen und wirtschaftlichen Leben nicht nur zur „Abstimmung der Feinproportionen“ als „öffentlicher Planvollstrecker“, sondern eigenverantwortlich, autonom und (auch) mit privatnütziger Zielsetzung an der Gestaltung der Rechts-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung mitwirken. Die Eigentumsgarantie und die anderen Grundrechte des privatautonomen Handelns und der privatautonomen

Teilhabe an der Gestaltung der Wirtschaft schließen deshalb eine absolute Herrschaft des politischen Systems über die Wirtschaft aus.<sup>14</sup>

## Das Grundgesetz fordert keine „optimale“ Wettbewerbsordnung

All dies darf freilich nicht in dem Sinne interpretiert werden, dass das Grundgesetz zu einer bestimmten Art und Weise des Wirtschaftens verpflichtet. Darum geht es nicht. Von der Verfassung im Prinzip normativ entschieden ist nämlich nur die Frage, wer für welche wirtschaftlichen Entscheidungen und Planungen grundsätzlich zuständig sein soll und welche Wirkungsmöglichkeiten oder Mittel zur Realisation den Zuständigkeitsträgern zur Verfügung stehen. Hiervon ist die Frage nach dem Inhalt des wirtschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Verhaltens der – privaten wie staatlichen – Zuständigkeitsträger streng zu unterscheiden. Eine Instrumentalisierung oder Funktionalisierung der Verfassung zugunsten einer „optimalen“ Wettbewerbsordnung wäre den Freiheitsrechten des Grundgesetzes daher fremd.

Die Grundrechte des privatautonomen Wirtschaftens und des privatautonomen Verfügens über Wirtschaftsgüter gewähren dem Einzelnen vielmehr auch das Recht zu einem marktinkonsistenten Verhalten und zur Berücksichtigung auch metaökonomischer Gesichtspunkte. Denn von privatautonomer Gestaltung kann eben nur gesprochen werden, wenn dem Einzelnen auch das Recht zugebilligt wird, nicht nur als *homo oeconomicus*, sondern nach ganz eigenen Gesichtspunkten zu handeln. Den wirtschaftsplanenden Subjekten ist es nach dem Grundgesetz deshalb prinzipiell nicht verwehrt, sich wirtschaftlich oder wirtschaftspolitisch richtig oder falsch, vernünftig oder unvernünftig, ordnungskonform oder -inkonform zu verhalten. Bezogen auf den Inhalt des wirtschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Verhaltens der Zuständigkeitsträger ist das Grundgesetz also in der Tat neutral.

<sup>14</sup> Vgl. Hans-Jürgen Papier, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 35 (1977), S. 55, 82 ff.

## Unternehmensverfassung und Grundgesetz

Nach diesen die Ordnung der Wirtschaft insgesamt betreffenden Überlegungen soll nun auf die Verfasstheit von Unternehmen und die diesbezüglichen Vorgaben des Grundgesetzes eingegangen werden.<sup>15</sup> Gerade in diesem Bereich ist einer möglichen Sinnentleerung oder Entfunktionalisierung der grundrechtlich verbürgten Freiheitsrechte entgegenzutreten, soweit es um die wirtschaftsverfassungsrechtlichen Konsequenzen ihrer Garantiewirkung geht. In diesem Zusammenhang ist etwa das Bestreben zu nennen, die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG in Missdeutung des an sich richtigen Sachzusammenhangs von Freiheit und Eigentum im Wesentlichen nur auf das dem persönlichen Gebrauch und Bedarf dienende, gesamtgesellschaftlich und gesamtwirtschaftlich aber funktionslose Vermögensrecht zu beziehen. In diesem Kontext steht auch eine weitere Tendenz, die Freiheitsrechte insgesamt einem nahezu grenzenlosen Gestaltungsrecht des Gesetzgebers zu überantworten, je mehr die Grundrechtswahrnehmung in einem sozialen Bezug oder in einer sozialen Funktion steht.<sup>16</sup>

### Grundgesetzliche Direktiven für die Unternehmensverfassung

Demgegenüber möchte ich den Grundrechten der Verfassung bestimmte Direktiven für die Unternehmensverfassung entnehmen, so dass in gewissem Grade eine strukturelle Komplementarität zwischen der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG sowie der Berufs- und der Vereinigungsfreiheit einerseits und der Organisations- und Willensbildungsordnung juristischer Personen des Privatrechts andererseits hergestellt werden kann. Denn die Funktionsfähigkeit der wirtschaftlich relevanten Grundrechte und insbesondere der Eigentumsgarantie ist entscheidend abhängig vom Organisations- und Willensbildungsrecht der wirtschaftlichen Assoziationen. Unter den heutigen ökonomischen Bedingungen können die Wirtschaftsfreiheiten des Grundgesetzes zum großen Teil allein in der gesellschaftsrechtlichen – sozietären oder korporativen – Vereinigung mit anderen

Grundrechtsträgern wahrgenommen werden. Dem Gesetzgeber sollte es deshalb nicht gestattet sein, über Regelungen hinsichtlich dieses binnenstrukturellen Bereichs verfassungsrechtlich garantierte Freiheiten obsolet zu machen.

Die strukturelle Komplementarität von Eigentumsgarantie und wirtschaftlichen Grundrechten einerseits und Unternehmensverfassung andererseits wäre etwa dann nicht gewahrt, wenn ein Gesetz für die Unternehmen oder für Unternehmen bestimmter Größenkategorien zwingend anstaltlich organisierte Trägerpersonen vorschriebe. Eine solch anstaltlich organisierte Unternehmensträgerschaft läge vor, wenn die Organisation über keine interne Trägerschaft von Eigentümern beziehungsweise von mit Privatautonomie ausgestatteten Rechtspersonen verfügte, sondern von externen Gruppen oder Verbänden und deren Repräsentanten nach Proporzgesichtspunkten getragen würde. Eine quasi-anstaltliche und keine eigentumsrechtliche, auf Privatautonomie gründende Unternehmensverfassung läge auch vor, wenn die autonomen Privatrechtsträger und Mitglieder der Unternehmensträgerschaft nicht mehr imstande wären, in ihrer Gesellschaft und durch sie einen eigenen Willen zu bilden, weil von den Mitgliedern unabhängige Personen oder Gruppen beherrschenden Einfluss auf den unternehmensinternen Willensbildungsprozess nehmen.

Das verfassungsrechtlich Bedenkliche vollparitätischer oder gar überparitätischer Mitbestimmung läge übrigens weniger darin, dass den Arbeitnehmern oder ihren Repräsentanten eine den unternehmerischen Willensbildungsprozess maßgeblich mitbeherrschende Stellung eingeräumt würde. Der Eigentumsgarantie müsste man meines Erachtens nicht unbedingt die Forderung nach einer unternehmerischen Binnenstruktur entnehmen, die ausschließlich von Kapitalinvestoren geprägt ist. Auch die Arbeitnehmer als diejenigen Personen, die zwar nicht Kapital, wohl aber Arbeitsleistung in das Unternehmen einbringen, können in den Unternehmensträgerverband inkorporiert werden. Die Binnenstrukturrichtlinien des Art. 14 GG legen es aber nahe, dass Mitträgerschaft und Mitbestimmung im Unternehmen aus subjektiven Privatrechten fließen, die den verfassungsrechtlichen Eigentumsvorstellungen

<sup>15</sup> Vgl. zum Ganzen ebd., S. 55–104.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 50, 290, 340 f. und 364 f.

entsprechen. Das heißt, sie sollten ihrem Träger einen Anteil an privatautonomer Rechts- und Wirtschaftsgestaltung im und durch das Unternehmen gewährleisten. Entsprechend den Funktionen der auf Privateigentum basierenden Autonomie sollten sie ferner die Steuerungs- und Kontrollmechanismen von Gewinnmöglichkeit einerseits und Verlust- oder Haftungsrisiko andererseits aufweisen.

## Die derzeitigen Strukturen der Mitbestimmung

Den derzeitigen Mitbestimmungsstrukturen in Deutschland liegt freilich eine andere Regelungsidee zugrunde. Die Träger der Mitbestimmung verbleiben im bestehenden Modell letztlich in einem externen, vertraglichen Austauschverhältnis – nämlich einem Arbeitsverhältnis – zum Unternehmensträger, sie sind gerade nicht in den Unternehmensträger- oder Eigentümerverband und damit in die Gewinn- und Risikogemeinschaft inkorporiert und so zu *socii* eines Unternehmensträgerverbandes geworden. Die bislang üblichen unternehmensrechtlichen Mitbestimmungsrechte wurden insoweit nicht auf der Grundlage der binnenstrukturellen Leitideen des Art. 14 GG und der anderen Wirtschaftsfreiheiten entwickelt und ausgestaltet. Vor diesem Hintergrund fände ihr weiterer Ausbau nach vorherrschender Auffassung in dem personenrechtlichen Gehalt der Gesellschafts- und Anteilsrechte der Eigentümer insofern eine Grenze, als sie deren prinzipielle Privatnützigkeit nicht mittels einer paritätischen oder gar überparitätischen Mitbestimmung ausschalten dürften.<sup>17</sup> Den Eigentümern müsste ein unmittelbarer oder doch jedenfalls mittelbarer Anteil an privatautonomer Gestaltung im und durch das Unternehmen gewährleistet bleiben. Dies setzte die Wahrung eines Mindestrahmens an Letztentscheidungsrechten der Unternehmenseigentümer voraus.

Zu bedenken ist aber auch, dass Art. 14 GG – ebenso wie die anderen Wirtschaftsfreiheiten des Grundgesetzes – möglicherweise breiteren Raum für eigentumsrechtliche, auf Privatautonomie basierende Unternehmensverfassungen bietet, welche die Arbeitnehmer

in den Unternehmensträger- oder Eigentümerverband und damit in die Gewinn- und Risikogemeinschaft inkorporieren. Mit diesen Gedanken knüpfe ich – aus der Sicht des Verfassungsrechtlers – nicht zuletzt an Überlegungen des Bundespräsidenten zur Teilhabe der Arbeitnehmerschaft am Wirtschaftsprozess und zur stärkeren Beteiligung am Ertrag oder am Produktivvermögen der Unternehmen an. Diesbezügliche Überlegungen sind in jüngerer Zeit im Übrigen auch aus Kreisen der Großen Koalition zu vernehmen.

## Grundgesetz und Konzentrationskontrolle

Lassen Sie mich nach diesem Blick auf die Unternehmensverfassung das Augenmerk auf wirtschaftsordnende Maßnahmen des Gesetzgebers richten. Ich will zunächst die Konzentrationskontrolle ansprechen. Hier geht es um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums – namentlich des Unternehmenseigentums –, wie sie dem Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG aufgegeben ist. Im Grundsatz stellt es eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, wenn der Gesetzgeber die normativen Grundbedingungen für einen funktionsfähigen Wettbewerbsprozess und damit für die dezentrale Zuständigkeitsordnung der Wirtschaft herstellt. Kartellverbote, Missbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle sind daher im Hinblick auf die Eigentumsgarantie grundsätzlich unbedenklich. Das gilt auch für die Festlegung von Marktanteils Grenzen zur Vermeidung von Konzentrationen. Die Grenzen zulässiger Sozialbindung des Eigentums werden allerdings dann überschritten, wenn eine Konzentrationskontrolle zur realen Beseitigung der Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Unternehmens führt.<sup>18</sup>

Bei Entflechtungen wird zu differenzieren sein:<sup>19</sup> Dient die Entflechtung lediglich der Rückgängigmachung einer im Einzelnen unzulässigen Fusion, so liegt darin kein verfassungswidriger Eigentumseingriff. Die Verweisung eines Eigentümers in die Schranken der das Unternehmenseigentum nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG konstituierenden und begrenzenden Rechtsordnung ist allgemein kein enteignender Eingriff, auch wenn es dadurch

<sup>17</sup> Vgl. etwa Peter Badura/Fritz Rittner/Bernd Rütters, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz, Gemeinschaftsgutachten, München 1977, S. 297.

<sup>18</sup> Vgl. Rupert Scholz, Konzentrationskontrolle und Grundgesetz, Heidelberg 1971, S. 60.

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 57 ff.

zu Substanzeinwirkungen kommt. Wird die Entflechtung vorgesehen, um ohne Fusionierung eingetretene Überschreitungen bestehender und zulässigerweise bestimmter Marktanteils Grenzen rückgängig zu machen, so kann ebenfalls noch gesagt werden, dass hier Eigentumspositionen *contra legem* aufgebaut worden sind, deren Entziehung daher keinen unzulässigen beziehungsweise ausgleichspflichtigen Eigentumsentzug darstellt.

Etwas anderes gilt allerdings, wenn Entflechtungen durchgeführt werden, obgleich Marktanteils Grenzen erst nachträglich – also nach erfolgter Expansion oder Fusion – festgelegt werden. In einem solchen Fall sind Eigentumspositionen innerhalb der geltenden Rechtsordnung erlangt worden. Der Entzug oder Teilentzug von Unternehmenseigentum, etwa durch den Ausspruch einer Verkaufsaufgabe, kann dann nicht mehr als Verweisung des Eigentümers in die Schranken der missachteten Rechtsordnung angesehen werden. Die Verpflichtung des Eigentümers, einen Teil seines Unternehmens zu veräußern – aber auch jede andere auf Entflechtung abzielende Entzugsmaßnahme der öffentlichen Gewalt –, stellt daher einen Eingriff in die legal erlangte Eigentumssubstanz dar, der von Verfassungs wegen allenfalls als ausgleichspflichtige Einwirkung in die eigentumsrechtliche Bestandsgarantie möglich ist. Die Tatsache, dass der Eigentümer, der zum Verkauf eines Teils seines Unternehmens gezwungen wird, einen Verkaufserlös erzielen kann, vermag hierbei nur bei der Bemessung der von Verfassungs wegen gebotenen Ausgleichsleistung, also im Wege der Vorteilsausgleichung, Bedeutung erlangen.

## Beispiel Energiewirtschaft

Ein anschauliches Beispiel für die praktische Bedeutung des Wirtschaftsverfassungsrechts für die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung findet sich im Bereich der Energiewirtschaft. Schon mit der Energierechtsnovelle des Jahres 1998 wurde die kartellrechtliche Freistellung der Versorgungswirtschaft in Ansehung von Elektrizität und Gas und damit das System der geschlossenen Versorgungsgebiete beseitigt und erstmals im deutschen Energierecht ein Anspruch auf Zugang zu den Elektrizitätsversorgungsnetzen geschaffen, der durch die so genannte Gasnovelle im Jahr 2003 auch auf die Gas-

versorgungsnetze ausgedehnt wurde. Im Juli 2005 ist schließlich ein grundlegend überarbeitetes Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) in Kraft getreten. Nach § 20 Abs. 1 dieses Gesetzes haben Betreiber von Energieversorgungsnetzen gegen Entgelt jedermann nach sachlich gerechtfertigten Kriterien diskriminierungsfrei Zugang zu ihren Netzen zu gewähren. Der Zugang kann nach § 20 Abs. 2 EnWG nur verweigert werden, wenn dem Netzbetreiber die Gewährung des Netzzugangs aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Das kartellrechtliche Missbrauchsbeziehungsweise Diskriminierungsverbot<sup>10</sup> tritt insoweit hinter der energierechtlichen Spezialregelung zurück.<sup>11</sup>

Die Rechtmäßigkeit dieser und der Vorläuferregelung im Energiewirtschaftsgesetz beziehungsweise im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist vielfach unter Berufung auf die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes in Frage gestellt und den zu gewährenden Durchleitungsrechten insbesondere die Eigentums- und Berufsfreiheitsgewährleistungen zugunsten der Netzbetreiber beziehungsweise der Netzeigentümer entgegengehalten worden.<sup>12</sup> Wären diese verfassungsrechtlichen Einwände berechtigt, wären auch künftige gesetzgeberische Effektivierungen des Durchleitungsstatbestandes unzulässig. Derartigen Einwänden ist jedoch vor allem entgegenzuhalten, dass Art. 14 GG neben der Gewährleistung des Privateigentums auch dessen Sozialbindung ausspricht. So besagt Art. 14 Abs. 2 GG, dass Eigentum verpflichtet und dass sein Gebrauch zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll. Der Gesetzgeber ist bei der Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Eigentums also nicht völlig frei. Die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentumsgebrauchs ist vielmehr ebenso Rechtfertigungsgrund und Orientierungspunkt wie auch Grenze einer Beschränkung des Eigentums.<sup>13</sup>

Dem Hinweis auf die Sozialbindung des Netzeigentümers wird schließlich entgegen-

<sup>10</sup> Vgl. §§ 19, 20 GWB.

<sup>11</sup> Vgl. § 111 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 EnWG.

<sup>12</sup> So etwa Matthias Schmidt-Preuß, Verfassungskonflikt um die Durchleitung, in: Recht der Energiewirtschaft (RdE) 1996, S. 1 ff.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 25, 112, 118; 50, 290, 340; 79, 174, 198.

gehalten, dass Durchleitungen eine ausschließlich konkurrentennützige Indienstnahme von Eigentum und Unternehmerfreiheit darstellten.<sup>14</sup> Mit diesem Einwand soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es gar nicht um die Geltendmachung einer Gemeinwohlverpflichtung, sondern um die einseitige Durchsetzung gegenläufiger privater Belange Dritter gehe. Der Staat ergreife gewissermaßen Partei für die Belange privater Nichteigentümer zu Lasten der Träger des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG. Die Ermöglichung eines (begrenzten) Wettbewerbs stellt indes sehr wohl einen verfassungslegitimen Gemeinwohlbelang dar.

Das Grundgesetz enthält zwar – wie dargestellt – keine expliziten, spezifisch wirtschaftsbezogenen Grundentscheide. Wesentlich ist aber, dass der Grundrechtskatalog der Verfassung dem Einzelnen als Rechtsperson einen bestimmenden Anteil an der Sozial- und Wirtschaftsgestaltung einräumt. Zwar beinhaltet das Grundgesetz keine ausdrückliche Verpflichtung zur Institutionalisierung eines bestimmten Typus der Wirtschaftsordnung. Implizit hat sich das Grundgesetz aber zugunsten von Delegation und Dezentralisation der Wirtschaftsplanung, also für die verkehrswirtschaftliche Koordinierung der Volkswirtschaft entschieden. Eine Verkehrswirtschaft ist aber grundsätzlich nur in der Form der Wettbewerbswirtschaft wirtschafts-, sozial- und verfassungspolitisch vertretbar. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich deshalb zwar nicht auf ein „Optimum“ des Wettbewerbszustandes verpflichtet, für die in einer dezentralen ökonomischen Zuständigkeitsordnung funktionsnotwendigen Grundbedingungen eines Wettbewerbsprozesses muss er aber hinreichend Sorge tragen dürfen. Aus diesem verfassungsrechtlichen Normgefüge kann jedenfalls die Folgerung abgeleitet werden, dass das gesetzgeberische Ziel der Herstellung, Sicherung oder Beförderung der für die Verkehrswirtschaft notwendigen Grundbedingungen eines freien Wettbewerbsprozesses, wenn nicht ein Gebot, so doch zumindest einen verfassungslegitimen Grund für die Einwirkung in bestehende Eigentumspositionen darstellt.

Es hat sich gezeigt, dass unser Grundgesetz eine solide und tragfähige – und zugleich eine offene und flexible – Grundlage einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ist. Einer Wirtschaftsordnung, die es Individuen wie Unternehmen erlaubt, eigenverantwortlich und mit privatnütziger Zielsetzung am Aufbau und an der Gestaltung der Rechts- und Gesellschaftsordnung mitzuwirken. Verfassungsrechtlich sind wir mit diesem Konzept für die Herausforderungen, denen sich die soziale Marktwirtschaft und der Sozialstaat heute und in der Zukunft ausgesetzt sehen, gut gerüstet. Dass wir noch nicht in jeder Hinsicht – auch und gerade, was Reformen des Sozialstaats angeht – so gut wie in wirtschaftsverfassungsrechtlicher Hinsicht gerüstet sind, wird vielfach angenommen.

Dass aber jedenfalls das Verfassungsrecht kein Hemmschuh für notwendige Reformen ist, gilt grundsätzlich auch für den Sozialstaat. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zeichnet sich – insoweit durchaus mit der Wirtschaftsverfassung vergleichbar – durch eine relative Unbestimmtheit und Offenheit aus, die dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum zur Gestaltung und Abwägung lässt. Der Sozialstaat ist also nicht die Verwirklichung eines in der Verfassung vorgeschriebenen Modells, sondern das Resultat politischer Gestaltung. Auf dem selben Weg, auf dem er entstanden und gewachsen ist, kann der Sozialstaat deshalb fortentwickelt, geändert, angepasst und grundsätzlich auch wieder zurückgebaut werden. Dies gilt auch für Veränderungen bei den sozialen Sicherungssystemen. Der Eigentumsschutz des Art. 14 GG – der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts etwa auch bereits erworbene Versichertenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung und Anwartschaften auf solche Renten umfasst – wird selbstverständlich zu berücksichtigen sein.<sup>15</sup> Dasselbe gilt für andere Grundrechte und rechtsstaatliche Prinzipien wie den Vertrauensschutz und das Rückwirkungsverbot.

<sup>14</sup> Vgl. Rupert Scholz/Stefan Langer, *Europäischer Binnenmarkt und Energiepolitik*, Berlin 1992, S. 259 ff.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 53, 257; 58, 81.

Bodo Gemper

# Ludwig Erhard revisited

Die Erinnerung an Ludwig Erhard verbindet sich mit dem Bild des „Vaters des Deutschen Wirtschaftswunders“,<sup>1</sup> des gutmütigen Wirtschaftsministers<sup>2</sup> mit der dicken Zigarre im Kabinett Konrad Adenauers, der mit gelassener Unnachgiebigkeit „das Gefüge einer freien und sozial verpflichteten Marktwirtschaft“<sup>3</sup> errichtete; „von allen Schichten unseres Volkes Verständnis für das rechte Maßhalten und innere Disziplin“ einforderte; zielstrebig danach trachtete, auf dem Wege „Wohlstand durch Wettbewerb“,

**Bodo Gemper**  
Dr. rer. pol., DCom.,  
geb. 1936;  
Professor emeritus für  
Volkswirtschaftslehre an der  
Universität Siegen.

„Wohlstand für alle“ zu mehren; die Symbiose zwischen der Stabilität der „Deutschen Mark“ und der „Sozialen Marktwirtschaft“<sup>4</sup> verkörperte und sogar von dem amerikanischen Nationalökonom Paul A. Samuelson für seine „mutige Entscheidung im Jahre 1948“ gelobt wurde: „... Rationierung und Preiskontrollen, die die Wirtschaft Westdeutschlands knebelten, abgeschafft zu haben, was eine gewaltige wirtschaftliche Dynamik ausgelöst und entscheidend zur Verbesserung der Einkommen aller Beschäftigten geführt habe“.<sup>5</sup>

## Wiederbesinnung auf die „Arbeits- und Marktgemeinschaft“

Bundespräsident Horst Köhler gibt zu bedenken, dass, „wenn wir die Globalisierung zum Wohle aller gestalten, (...) wenn wir auch weltweit Wettbewerb mit sozialem Ausgleich verbinden, wie es uns in Deutschland mit der Sozialen Marktwirtschaft gelungen ist, dann bleibt unser Bekenntnis glaubhaft, dass alle Menschen auf unserem Planeten Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben haben.“<sup>6</sup> Aber „welchen Ordnungsrahmen braucht unsere veränderte Welt, um Teilhabe für jeden Einzelnen an den Ressourcen, am Wachstum und am Fortschritt zu ermögli-

chen“?<sup>7</sup> „Alle müssen am Erfolg teilhaben“, war Erhards Credo, ist es doch „der soziale Sinn der Marktwirtschaft, daß jeder wirtschaftliche Erfolg (...) dem Wohle des ganzen Volkes nutzbar gemacht wird“. War nicht „eine gültige und wirksame Antwort auf die soziale Frage (...) nach vielen Irrwegen und katastrophalen Irrtümern im Grunde erst der Sozialen Marktwirtschaft“<sup>8</sup> als „Zweckerfüllung einer Friedenswirtschaft“ im Sinne Erhards gelungen? Selbst der letzte Vorsitzende der Staatlichen Plankommission der DDR (1965–1989), Gerhard Schürer, räumte ein, „dass sich die Soziale Marktwirtschaft gegenüber der Planwirtschaft als überlegen erwiesen hat“ und er sich „wünschen würde, dass sie erhalten bleibt im Sinne von Ludwig Er-

<sup>1</sup> Diesen Begriff lehnte Erhard allerdings ausdrücklich ab, „weil sich in Deutschland kein Wunder ereignet hat, sondern eine auf freiheitlichen Prinzipien begründete Wirtschaftspolitik der menschlichen Arbeit, die Wert und Sinn verhielt, und der Fleiß und die Hingabe eines Volkes wieder Zwecken der menschlichen Wohlfahrt nutzbar gemacht wurden“.

<sup>2</sup> Bundesminister für Wirtschaft vom 20. 9. 1949 bis zum 16. 10. 1963, seiner Wahl zum Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>3</sup> Sämtliche Anmerkungen sind belegt und beziehen sich auf folgende Werke von Ludwig Erhard: Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung, Berlin–Nürnberg 1944, Faksimiledruck 1997; Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt, Düsseldorf 1954; Wohlstand für Alle, bearbeitet von Wolfram Langer, Düsseldorf – Wien 1964<sup>8</sup>; Freiheit, Recht und Ordnung sind Voraussetzungen der Demokratie, in: Soziale Marktwirtschaft – Ordnung der Zukunft, in: Handelsblatt vom 3. 2. 1972, Sonderausgabe anlässlich des 75. Geburtstages von Ludwig Erhard; Soziale Marktwirtschaft – Heute und Morgen, in: Ludwig Erhard/Alfred Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, Manifest '72, Frankfurt/M.–Berlin–Wien 1972; Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften, herausgegeben von Karl Hohmann, Düsseldorf–Wien–New York 1988.

<sup>4</sup> Vgl. Bodo Gemper, Die Deutsche Mark und die Soziale Marktwirtschaft. Die Währungsreform als Beginn einer schöpferischen Symbiose vor 50 Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (1998) 24, S. 3–12.

<sup>5</sup> Paul A. Samuelson, Economics, Tokyo u. a. 1973<sup>9</sup>, S. 806.

<sup>6</sup> Horst Köhler, „Freiheit und Teilhabe“. Rede auf dem Bundeskongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Berlin am 22. Mai 2006, in: Horst Köhler, Reden und Interviews, Bd. 2, Berlin 2006, S. 301.

<sup>7</sup> Angela Merkel, Rede der Vorsitzenden der Christlich Demokratischen Union Deutschlands auf dem 20. Parteitag der CDU Deutschlands. Auszug aus dem Stenographischen Protokoll, Dresden, 27. 11. 2006, S. 16.

<sup>8</sup> Ebd., S. 16.

hard – vor allem, dass man sie sozial erhält“.<sup>9</sup> Der „Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD“ erwähnt „Soziale Marktwirtschaft“.<sup>10</sup> Mithin: Dieser Bezug auf die „Soziale Marktwirtschaft“ und auf „Ludwig Erhards Ideal einer Gesellschaft von Teilhabern ist aktueller denn je.“<sup>11</sup> Vermag aber „das Programm der Sozialen Marktwirtschaft“, dieser elegante „Gegenentwurf zum totalitären Sozialismus“<sup>12</sup> und für das wirtschaftspolitische Erfolgsmodell des Wiederaufbaus Westdeutschlands, den Veränderungen, die sich im Laufe eines halben Jahrhunderts vollzogen haben, gerecht zu werden? Ist es auch ein Leitbild für das 21. Jahrhundert, oder eignet es sich sogar „zum Ordnungsmodell in ganz Europa“?<sup>13</sup>

Die Vorstellungen über Soziale Marktwirtschaft, eine Idee, die neben Grundgesetz und dualer Berufsausbildung „die Menschen in der gesamten Welt inspirierte“,<sup>14</sup> lassen in Deutschland ein Beurteilungsspektrum erkennen, das entweder der schlichten Vorstellung entspringt, 1948 habe in Westdeutschland „die Preisfreigabe wie eine Initialzündung“ gewirkt: „Über Nacht waren die Läden mit einem üppigen Warenangebot gefüllt. Das hat geklappt, weil die Menschen sehnsüchtig auf das Neue warteten.“<sup>15</sup> Oder aber Soziale Marktwirtschaft wird als ein ordnungspolitisches Konzept begriffen, das „eine marktwirtschaftliche und eine soziale

Komponente“<sup>16</sup> enthält, als Teil des „gesellschaftspolitischen Leitbildes“ von Erhard.

## Soziale Marktwirtschaft, „eine Leerformel“?

In diesem konzeptionellen Sinne wird gefragt: Ist eine „Reaktivierung der ursprünglichen Erhardschen Ordnungspolitik“,<sup>17</sup> die bereits im Jahre 1983 begonnen worden war, angezeigt? Hatte doch Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 in seinem „Programm der Erneuerung“ als Leitsatz formuliert: „Die Ansprüche an den Sozialstaat können nicht stärker befriedigt werden, als die Leistungskraft der Wirtschaft zulässt“,<sup>18</sup> und daher „die Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft“ proklamiert.<sup>19</sup> Mehr noch: „Brauchen wir für ihre Revitalisierung unter den neuen Bedingungen ein neues Leitbild?“<sup>20</sup> Oder aber, hat diese „alte soziale Marktwirtschaft“ bereits „ausgedient“,<sup>21</sup> ist gar „das Ende der Sozialen Marktwirtschaft“<sup>22</sup> erreicht? Könnte es sich bei Sozialer Marktwirtschaft um „eine Leerformel“<sup>23</sup> handeln?

<sup>9</sup> In der Europäischen Akademie Otzenhausen am 9. November 2003.

<sup>10</sup> Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, Bonn–Berlin 2005, S. 20.

<sup>11</sup> H. Köhler (Anm. 6), S. 300.

<sup>12</sup> Christian Watrin, Fünf Jahrzehnte Soziale Marktwirtschaft: Eine Bilanz, in: Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Zum 100. Geburtstag von Wilhelm Röpke, Krefeld 2000, S. 17.

<sup>13</sup> Otto Schlecht, Die Bedeutung ordnungspolitischer Prinzipien heute und morgen, in: Ludwig-Erhard-Stiftung, Die Wirtschaftsordnungspolitik vor aktuellen Herausforderungen, Bonn 1991, S. 40.

<sup>14</sup> Angela Merkel, Regierungserklärung der Bundeskanzlerin, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 4. Sitzung, vom 30. 11. 2005, Protokoll 16/4, S. 77 II.

<sup>15</sup> Erhard habe zwar „erhebliche Widerstände zu überwinden“ gehabt. „Dennoch war seine Aufgabe verhältnismäßig einfach. Er musste nur ein paar Generäle und ihre Berater überzeugen.“ Randolph Rodenstock, Chancen für alle. Die Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln 2001, S. 31.

<sup>16</sup> Artur Woll, Wirtschaftspolitik, München 1992<sup>2</sup>, S. 84.

<sup>17</sup> Horst Friedrich Wünsche, Die Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg und ihr Verfall in den sechziger und siebziger Jahren, in: Otto Schlecht/Gerhard Stoltenberg (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven, Freiburg–Basel–Wien, S. 62.

<sup>18</sup> Helmut Kohl, Programm der Erneuerung. Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 4. Mai 1983, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Reihe Berichte und Dokumentationen, Bonn 1983, S. 10.

<sup>19</sup> H. Kohl (Anm. 18), S. 12 ff.

<sup>20</sup> Otto Schlecht, Brauchen wir ein neues soziales Leitbild?, in: Bodo B. Gemper (Hrsg.), Wirtschaftsfreiheit und Steuerstaat, Festvortrag von Prof. Dr. Paul Kirchhof zu Ehren des Vorsitzenden der Ludwig-Erhard-Stiftung, Prof. Dr. Christian Otto Schlecht, Lohmar–Köln 2001, S. 69.

<sup>21</sup> Ralf Dahrendorf, Wie sozial kann die Soziale Marktwirtschaft noch sein? 3. Ludwig-Erhard-Lecture am 28. 10. 2004 in Berlin, Chancen für alle, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin 2004, S. 21.

<sup>22</sup> Peter Koslowski, Das Ende der Sozialen Marktwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 11. 2006, S. 15.

<sup>23</sup> Helmut Jenkis, „Soziale Marktwirtschaft“ – eine Leerformel? – Versuch einer Konkretisierung, in: Ders. (Hrsg.), Freiheit und Bindung. Beiträge zur Ordnungspolitik, Berlin 2006, S. 75–98.

Bundeskanzlerin Merkel ist davon überzeugt, dass „der politischen Kraft in Deutschland, der es gelingt, die Fähigkeit und die Bereitschaft aufzubringen, die Soziale Marktwirtschaft auf die dazu notwendige neue Stufe zu heben, sie also umfassend zu erneuern (...) die Zukunft in unserem Lande gehören“<sup>124</sup> wird. Um „Orientierungen für eine erneuerte (...)“<sup>125</sup> für eine „richtig verstandene Soziale Marktwirtschaft“<sup>126</sup> im Sinne „von richtig verstandenem ordnungspolitischen Denken und Handeln“<sup>127</sup> zu gewinnen, ist zu fragen: Wie sah „das ordoliberal Modell, das nach dem Zweiten Weltkrieg die Gestaltung der deutschen Wirtschaftsverfassung geprägt hat,“<sup>128</sup> aus, das Erhards „Vorstellungen von den Aufgaben der Gegenwart und der nahen Zukunft“ erklärt?

## Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik

Als „die Nachfahren Ludwig Erhards gefragt“<sup>129</sup> zu sein, wie „die Soziale Marktwirtschaft (...) wieder auf ihre Basis zurückgeführt werden“<sup>130</sup> kann, liegt es nahe, in rückbesinnender Würdigung, aus seinem „Denkmodell“ des vollkommenen Wettbewerbs „das Gefüge der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung“ entsprechend seinem „gesellschaftspolitischen Leitbild“ der „Wirtschaftsgesellschaft im Ganzen“ aufzufrischen und seine „ganzheitliche Wirtschaftspolitik“ in Erinnerung zu rufen: zu lernen von Erhards „Wirtschaftspolitik aus einem Guß“ „zur Festigung unserer Wirtschafts- und Sozialordnung und zugleich zur Stärkung der (...) Arbeits- und Marktgemeinschaft überhaupt“, die „– unabhängig von wirtschaftlichen Systemen – die soziale Ausrichtung der Wirtschaftspoli-

<sup>124</sup> A. Merkel (Anm. 7), S. 13.

<sup>125</sup> O. Schlecht (Anm. 13), S. 49.

<sup>126</sup> J. Jürgen Jeske u. a., Vorwort, in: Otto Schlecht, Ordnungspolitik für eine zukunftsfähige Marktwirtschaft. Erfahrungen, Orientierungen und Handlungsempfehlungen, Frankfurt/M. 2001, S. 5.

<sup>127</sup> O. Schlecht (Anm. 13), S. 40.

<sup>128</sup> Karen Ilse Horn, Moral und Wirtschaft. Zur Synthese von Ethik und Ökonomik in der modernen Wirtschaftsethik und zur Moral in der Wirtschaftstheorie und im Ordnungskonzept der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen 1996, S. 115.

<sup>129</sup> Isabel Mühlfnz, Laudationes (zum Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2006), in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, (2006) 110, S. II.

<sup>130</sup> Ebd., S. II.

tik nicht nur zu einem Erfordernis, sondern auch zu einem Gebot macht.“

## Pflichtbewusster Bürger statt „sozialer Untertan“

Erhard hatte „das soziale Gefüge der gesellschaftlichen Ordnung“, den „geschichtlichen Prozeß“, und den „des strukturellen Aufbaues unserer Volkswirtschaft an den Werten zu orientieren,“ im Blick. Er erkannte, dass „wir mit wachsendem Wohlstand immer mehr auf den falschen Weg der Atomisierung sowohl der zu bewältigenden Aufgaben als auch unseres Lebens überhaupt geraten“ könnten, an dessen Ende, „statt sich aus eigener Kraft (zu) bewähren (...) der soziale ‚Untertan‘ steht“. Sein „erstrebenswertes Ziel“ war es, „die freie, auf echtem Leistungswettbewerb beruhende Marktwirtschaft mit den jener Wirtschaft immanenten Regulativen“ zu etablieren, also „die Fesseln zu lösen“, die „eigenen Märkte zu öffnen“, um „so offenere Märkte ... draußen zu finden“, weil „die Wettbewerbswirtschaft die ökonomischste Form und zugleich die demokratischste Form der Wirtschaftsordnung“ ist.

## Gewinn ist nicht alles

Während „das Modell der Sozialen Marktwirtschaft (...) ein Produkt einer politischen, wirtschaftlichen und geisteswissenschaftlichen, kurz: einer gesellschaftlichen Entwicklung“<sup>131</sup> ist, in der „der Mensch im Mittelpunkt der Wirtschaft steht“, wird sie gelegentlich mit neoliberaler Politik verwechselt, der es an sozialer Verantwortung mangle. Das Finanzkapital dominiere das Gewinnstreben.<sup>132</sup> Nicht so bei Erhard: Bereits 1948 hat er an das Pflichtgefühl appelliert und „in letzter Konsequenz gerade den verantwortlichen Unternehmern, die über den Produktions- und Verteilungsapparat der Volkswirt-

<sup>131</sup> K. I. Horn (Anm. 28), S. 115.

<sup>132</sup> Vgl. Egon Edgar Nawroth, Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus, Heidelberg 1962. Nawroth würdigt „das Wesen der sozialen Marktwirtschaft“ im Lichte der „Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus“ und erklärt, worin sich u. a. F. Böhm, L. Erhard, W. Eucken oder A. Müller-Armack ordnungspolitisch unterscheiden und wie die Soziale Marktwirtschaft „in sich die Elemente der Freiheit, der Selbstbestimmung und Gemeinhaltung“ vereinigt (S. 374).

schaft verfügen, die größten Opfer, die höchste Einsicht und Verantwortung“ abverlangt. Deutschlands prominentester Bankier, Hermann J. Abs, ein Vertrauter Erhards, gab 1973 zu bedenken: „Unter dem Aspekt der Gesellschaftsbezogenheit des wirtschaftlichen Handelns wird der Unternehmer aber über die ihm gewohnte Orientierung am Markt noch hinausgehen und den gesellschaftspolitischen Auswirkungen seines Verhaltens, das heißt, zugleich der Tätigkeit seines ganzen Unternehmens, vorrangige Bedeutung einräumen.“<sup>133</sup> Er präziserte: „Gewinn ist gut, aber nicht alles“, ist doch „die Gewinnerzielung (...) nicht Selbstzweck, sondern ein Steuer- und Kontrollelement in der Wettbewerbswirtschaft. Der Gewinn ist eine Lebensvoraussetzung für jedes Unternehmen und so notwendig wie die Luft zum Atmen für den Menschen. Wie der Mensch aber nicht nur lebt, um zu atmen, so betreibt er auch nicht seine wirtschaftliche Tätigkeit, nur um Gewinn zu machen.“<sup>134</sup>

## Sozialer Imperativ: „Maß halten“ und „Teilhabe“

Da die Deutschen dazu neigten, „das Gefühl für die Realitäten des Lebens relativ recht schnell zu verlieren“, angesichts der „Anzeichen“ von „Maßlosigkeit“, ja „Hybris“, versuchte Erhard, „den Marktteilnehmern (...) klarzumachen, wie sehr sich das Befolgen der Stimme des gesunden Menschenverstandes und der wirtschaftlichen Vernunft letztlich zu ihren eigenen Gunsten auswirkt“. Zur „Aufrechterhaltung der sozialökonomischen Ordnung“ sei zu verhindern, dass ein „Umleitungsprozeß bei der sozialen Beurteilung des Marktprozesses“ und „das regulative Prinzip sozialer Interventionen in der Marktwirtschaft“<sup>135</sup> den Produktivitätsfortschritt behindern, weil eine vom Leistungswettbewerb abgekoppelte „Sozialpolitik (...) immer die Funktionstüchtigkeit und damit auch diese soziale Dimension der Märkte“ beeinträch-

<sup>133</sup> Hermann J. Abs, Gewinn ist gut, aber nicht alles. Das Selbstverständnis des Unternehmens heute, in: Handelsblatt vom 16./17. 2. 1973, S. 26.

<sup>134</sup> Ebd.

<sup>135</sup> Alfred Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 9. Bd., Stuttgart–Tübingen–Göttingen 1956, S. 391.

tige.<sup>136</sup> Erhards Wirtschaftspolitik zeichnet ein *Built-in Social Balancing* aus: einen ständigen auf marktmanentem Wege sich vollziehenden sozialen Ausgleich „im Interesse des sozialen Friedens“. In der Tat: „Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft basiert auch darauf, dass die Marktwirtschaft bei funktionierendem Wettbewerb in sich bereits wichtige soziale Funktionen erfüllt.“<sup>137</sup> Sie ist auch nicht der sozialen Frage als Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts, dem Kollektivgedanken, verhaftet: Erhard beabsichtigte, „innerhalb der Sozialordnung der individuellen Verantwortung breiten Raum zu geben“, damit „sich die Menschen als Individuen fühlen und sich gerade in der persönlichen Freiheit ihrer Kraft und Würde bewußt werden“. Daraus erwachse die Pflicht des Einzelnen, in Freiheit zukunftsorientiert „selbstverantwortlich und individuell Vorsorge zu treffen“, für seine soziale Sicherung primär selbst zu sorgen: „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.“ Erhard band den Gehalt des Sozialen folgerichtig an die Chance zur Teilhabe am Arbeitsmarkt, auf dem der Einzelne Beschäftigung zu marktwirtschaftlichen Bedingungen und ein Einkommen finden kann, das sich – da „die Lohnkosten . . . in ihrer jeweiligen Höhe ein Ausfluß der Produktivität“ sind, am „Produktivitätsfortschritt“ orientiert und damit gleichzeitig zur „Preisstabilität“ beiträgt.

## Vorrang der Arbeit und Soziale Balance

„Vollbeschäftigung“ ist daher „das erstrebenswerte Ziel“ von Erhards Politik, das er im Herbst des Jahres 1955 „in vielen Wirtschafts- und Regionalbereichen“ erstaunlich früh erreichte: Für das Jahrzehnt 1950 bis 1960 ist stetiger Rückgang der Arbeitslosigkeit kennzeichnend, lediglich durch die Rezession 1957/58 unterbrochen.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Gerhard Schwarz, An den Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: ders. (Hrsg.), Das Soziale der Marktwirtschaft, Zürich 1990, S. 13.

<sup>137</sup> Hans Tietmeyer, Soziale Marktwirtschaft und stabile Geldordnung: Zwei Seiten einer Medaille, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Ludwig-Erhard-Medaille für Verdienste um die Soziale Marktwirtschaft, Bonn 1999, S. 16.

<sup>138</sup> Vgl. Herbert Giersch u. a., The Fading Miracle. Four decades of market economy in Germany, Cambridge–New York–Melbourne 1994, S. 10.

Erhards Sozialverständnis von „der Rangordnung der Werte“ in einer „sozialen Ordnung“ bestimmte seine Politik, „die soziale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik nicht nur zu einem Erfordernis, sondern auch zu einem Gebot macht,“ weil „Wirtschaft nicht als seelenloser Mechanismus zu begreifen ist, sondern sie von lebendigen Menschen mit höchst individuellen Wünschen und Vorstellungen getragen wird“. Die effektive Methode der Selbstfinanzierung aus Gewinnen regt ihn an, „mit steigender Produktivität und wachsendem Volkseinkommen die Grundlagen der privaten Vermögensbildung“ zu schaffen, um der „Beteiligung der einzelnen Schichten an einer wachsenden Vermögensbildung“ willen. Es sollte eine „Atmosphäre des Vertrauens geschaffen werden“, die glaubwürdig die berechtigten Interessen „aller sozialer Schichten“ ausbalanciert.

## „Mut zum Konsum“, „Mut zur eigenen Leistung“

Als Konsumforscher um „die wichtigsten Ankurbelungsmittel“ auf dem Markt wissend, verstand er es, die Währungsreform 1948 nutzend, den Motor der westdeutschen Wirtschaft nicht nur aus dem Nichts anzuwerfen<sup>39</sup> und am Laufen zu halten, sondern den Wiederaufbau – ohne staatliche Subventionen – in einen sich selbst tragenden Aufschwung überzuleiten. Statt der Schwer- und Investitionsgüterindustrie wandte Erhard sich als erstes den Not leidenden Menschen zu. Die von ihm maßgeblich geprägten „Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ führten in weiten Bereichen zur „Freigabe der Bewirtschaftung“: Die nach dem Krieg hergestellten Waren, die bisher – statt gegen wertlose Reichsmark – lieber unter der Hand gegen andere Waren oder Versprechen handwerklicher Hilfe eingetauscht (kompensiert) oder in beachtlichem Umfang gehortet worden waren, lockte das neue Geld über Nacht ans Tageslicht. Ein Warenangebot weckte in der Bevölkerung Lebensmut. Erhard hatte mit seiner „historischen Weichenstellung“ nicht nur das „Gedankengut der sozialen Marktwirtschaft den breiten Schichten der Bevölkerung verständlich“, sondern auch erlebbar gemacht. Er hatte einen *Built-in-Pump-priming-Effekt* ausge-

<sup>39</sup> Vgl. B. Gemper (Anm. 4), S. 6 II.

löst, indem seine Empfehlung, „Mut zum Leistungswettbewerb und zur Eigenverantwortung“ zu beweisen, den „tätigen Menschen“ anspornte, Mut zur eigenen Leistung aufzubringen, sein eigenes Einkommen zu verdienen und damit kaufkräftige Nachfrage auszuüben. Dieser „Mut zum Konsum“ wurde belohnt: Es bildete sich ein Arbeitsmarkt, der zum Wechsel des Produktionsfaktors Arbeit in rentablere Verwendungen geradezu herausforderte.

Der sich so selbst verstetigende Wirtschaftskreislauf setzte einen Prozess in Gang, vergleichbar dem eines in den freien Markt eingebauten Wirkungsmechanismus: Es wird neues Einkommen generiert, weil die „menschliche Arbeit Wert und Sinn verhielt und der Fleiß“ die Beschäftigten „an einer weiteren (. . .) gedeihlichen Entwicklung teilhaben“ ließ und sie zu weiterer Nachfrage motivierte. Die Konsumwellen, an deren Beginn die Ess-, Bekleidungs-, Wohn- und Reisewelle standen, bezeugen Erhards Erfolgskurs. Seine „dynamische Wirtschaftspolitik“ mit diesem Pumpmechanismus<sup>40</sup> verlieh dem Marktprozess lange Zeit sich selbst revitalisierende Schubkraft, unterstützt u.a. von einer positiven Lohndrift: Wachstumsraten von Effektivlohnsätzen, die über den Tariflohnsätzen lagen, und einer beschäftigungsfreundlichen, „sozialpolitisch ausgewogenen Besteuerung“ begleitet. „Eine Politik über massive Steuererhöhungen, die Einkommen der Staatsbürger zugunsten staatlicher Verwendungen abzuschöpfen, bringt sich selbst um den Erfolg.“

## Bewährte Grundlagen – neue Chance

Karl Schiller leitete mit der Wirtschaftspolitik einer „globalgesteuerten Marktwirtschaft“<sup>41</sup> einen Substanzverzehr der Sozialen Marktwirtschaft ein. Erhard beklagte 1972, dass „mit dem Jahre 1966, (. . .) mit der Großen Koalition (1966 bis 1969, B.G.) (. . .) die Vereinigung der Werte, an die wir vorher geglaubt haben“, begonnen habe.

<sup>40</sup> Zu würdigen im Kontext der Akzelerator- und Multiplikatorwirkungen.

<sup>41</sup> Karl A. Schiller, Reden zur Wirtschaftspolitik, Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI-Texte, Bd. 1, Bonn 1967, S. 49.

Die mit der Regierungsübernahme Helmut Kohls im Jahre 1982 einsetzende „Reaktivierung der ursprünglichen Erhardschen Ordnungspolitik“<sup>I42</sup> wurde „im Zeichen der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik“ in „Redynamisierungs-, Aufbau- und Umstrukturierungspolitik“ verwandelt.<sup>I43</sup> Auch die zu Beginn der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder 1998 ventilerte Möglichkeit, auf Erhards „Prinzipien von Pragmatismus und Anti-Dirigismus“<sup>I44</sup> zu setzen, wurde verworfen. So blieb es der ihre Unabhängigkeit bewahrenden Deutschen Bundesbank vorbehalten, über die Ära Adenauer-Erhard hinaus die volle Last der Verantwortung für die Stabilität zu tragen: Die Deutsche Mark etablierte sich als Stabilitätsanker in Europa. Alle Präsidenten der Bundesbank standen „hinter dem stabilen Geld“.<sup>I45</sup> Sie verkörpern die deutsche Stabilitätskultur.<sup>I46</sup>

## Ausbalancierung der Internationalökonomie

Der ‚Exportweltmeister‘ Deutschland erfährt im Zuge sich verändernder Koordinaten der Weltwirtschaft ungewohnten Wettbewerbsdruck seitens sich neu formierender ‚Global Players‘. Eine Umkehr der Globalisierung kündigt sich an: Rückzug auf nationale Positionen, sich wieder belebende protektionistische Tendenzen, feindliche Gesinnung gegenüber ‚Hedge Fonds‘. In dem Maße, wie der These „die Soziale Marktwirtschaft hat sich bewährt“ zugestimmt werden kann, ist die daran anschließende zu hinterfragen: „Sie ist die beste Wirtschaftsordnung auch für die Zukunft.“<sup>I47</sup> Ist damit eine Zukunft in Deutschland gemeint? In Europa? Weltweit? Lässt sich „nach Jahren des Verfalls der Ordnungspolitik“<sup>I48</sup> das Konzept Erhards für eine offene Volkswirtschaft, das auf „die geis-

tigen Grundlagen gesunden Außenhandels“ sowie die „Bereitschaft und Fähigkeit zu harmonischer Zusammenarbeit mit der ganzen Welt“ setzte, auch in einem weltoffenen Markt anwenden, selbst wenn es einem zerstörten Land zur „Rückkehr zum Weltmarkt“ verholfen hat? „Wirtschaftspolitik (...) und das sie tragende wirtschaftspolitische Konzept müssen auf den zweckmäßigen Weg der wirtschaftspolitischen Zielerfüllung überprüft werden“<sup>I49</sup>; das gilt erst recht für die Ordnungspolitik, denn: „Nationale Wirtschaftspolitik allein reicht unter den sich wandelnden Bedingungen nicht mehr aus, die wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen (...)“, ist doch „eine internationale wirtschaftspolitische Kooperation (...) zu den nationalen wirtschaftspolitischen Instrumenten“ hinzutreten.<sup>I50</sup>

Da es keine Welt(-wirtschafts-)ordnung gibt, wird es auch keine Weltordnungspolitik geben, der das Modell Erhard Pate stehen könnte. Ob es für die Europäische Union als Referenzmodell dienen könnte, hängt vom Schicksal des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ ab, der als eines der Ziele der Union „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“<sup>I51</sup> benennt. Auch die Bundeskanzlerin weiß: „In dem Moment aber, in dem sich die Wirtschaft global ausbreitet, entzieht sie sich zunehmend der bisherigen Ordnungsfunktion des Nationalstaates.“<sup>I52</sup>

## Nachdenken und Neubewertung

Lässt sich eine Erfolgsgeschichte wiederholen, die aus einer historisch einmaligen Konstellation von Komponenten erwachsen ist, die in dieser idealen Zusammensetzung nicht wiederkehren kann? Diese optimale Kombination Erhard-Adenauer, zwischen einem „noblen Idealisten“ und einem „kühl kalkulierenden, präzisen Rationalisten“;<sup>I53</sup> einem „Gegensatzpaar“, das bei und wegen aller Gegensätzlichkeit eine schöpferische politische Symbiose eingegangen war: „Das Werk

<sup>I42</sup> H. F. Wünsche (Anm. 17), S. 62.

<sup>I43</sup> Ebd., S. 63.

<sup>I44</sup> Bodo Hombach, *Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte*, München–Düsseldorf 1998, S. 14.

<sup>I45</sup> Die Köpfe hinter dem stabilen Geld, eine Ahnengalerie der Bundesbankpräsidenten (...), in: FAZ vom 12. 5. 2004, S. 15.

<sup>I46</sup> Vgl. Manfred J. M. Neumann, *Geldwertstabilität: Bedrohung und Bewährung*, in: *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, München 1998, S. 343 f.

<sup>I47</sup> Vgl. <http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/organisation.htm> (12. 2. 2007).

<sup>I48</sup> Ch. Watrin (Anm. 12), S. 17.

<sup>I49</sup> Claus Köhler, *Internationalökonomie. Ein System offener Volkswirtschaften*, Berlin 1990, S. 5.

<sup>I50</sup> Ebd.

<sup>I51</sup> Europäischer Konvent, *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Entwurf, Luxemburg 2003, S. 9.

<sup>I52</sup> A. Merkel (Anm. 7), S. 15.

<sup>I53</sup> Daniel Koerfer, *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart 1987, S. 8.

und die Leistungen der beiden Gründungsväter Konrad Adenauer und Ludwig Erhard gehörten untrennbar zusammen – die Ära Adenauer war auch eine Ära Erhard“;<sup>54</sup> die verständnisvolle Symbiose zwischen diesen beiden Staatsmännern mit den Westalliierten, insbesondere den anglo-amerikanischen, die bereit waren, auch einmal den konstruktiven Wert eigenmächtiger Entscheidungen erken- nend, zu tolerieren oder Vernunft zu verord- nen; die Überzeugungskraft Erhards, „kühle Köpfe und starke Herzen“ zu gewinnen und die für den Einzelnen erkennbaren, vor allem erlebbaren Fortschritte; das so entstandene Einvernehmen zwischen Ludwig Erhard und der deutschen Bevölkerung, das es ihm ge- stattete, nicht bloß Adenauers Misstrauen mit wissenschaftlichem Beistand von Wilhelm Röpke<sup>55</sup> zu neutralisieren, sondern auch die Angriffe seiner „sozialistischen Widersacher“, gar einen „Generalstreik gegen die Marktwirtschaft“ (12. November 1948) er- folgreich auszubremsen; die Motivation der ‚Trümmerfrauen‘, der Kriegsheimkehrer, der Vertriebenen und Flüchtlinge aus den Ost- gebieten sowie aus der sowjetischen Zone Deutschlands, die zusammen mit den West- deutschen am Wiederaufbau beteiligt waren, sowie der Lastenausgleich;<sup>56</sup> der beginnende Kalte Krieg, die Korea-Krise, die Marshall- planhilfe oder die Überbewertung des US- Dollars: So bedeutete zwar „die Fixierung der D-Mark in Höhe von DM 4.20 für den US-Dollar (. . .) zweifellos eine zu hohe Be- wertung“, belebte aber doch die Exporte.

Könnte sich Erhards Modell auch für Deutschland als ein Solitär erweisen, weil dem Land die Stabilitätskultur abhanden ge- kommen ist, sich die Gesellschaft sehr stark pluralisiert hat, echter Streit um bessere Al- ternativen mangels klarer konzeptioneller Konturen und personaler Profile selten ist und die Flucht in Formelkompromisse be- quemer scheint? Es bleibt das historische Vorbild, zumal „die Grundgedanken der so- zialen Marktwirtschaft auf jenen gleichen Maximen beruhen, die moderne soziale und freiheitliche Demokratie tragen sollen“. Es war die eindeutige politische Absage Erhards

<sup>54</sup> Ebd., S. 759.

<sup>55</sup> Vgl. Wilhelm Röpke, Ist die deutsche Wirtschafts- politik richtig? Analyse und Kritik, Stuttgart–Köln 1950.

<sup>56</sup> Gesetz über den Lastenausgleich vom 14. 8. 1952.

an „Planwirtschaft“ und „einen neuen Diri- gismus“ und die klare Ansage „für die Wahr- ung der menschlichen Freiheit“, für „soziale Gerechtigkeit“ im „Vertrauen in unseren Rechtsstaat“ zur Verwirklichung der „Ord- nungsgrundsätze“, „die freiheitliche und echte menschliche Beziehungen sicherstellen sowohl auf dem menschlichen Felde als auch im Bereich des politischen Lebens“.

Вы знаете Центральную и Восточную Европу?

Ismeri Közép- és Kelet-Európát? Znáte střední a východní Evropu?

Poznáte strednú a východnú Európu?

Czy znacie Państwo Europe Środkową i Wschodnią?

Ви знаєте Центральну та Східну Європу?

Cunoașteți Europa Centrală și de Est?

**Kennen Sie Mittel- und Osteuropa?**

Rosen für den Kaukasus – Studienreise nach Georgien vom 19.-29.06.2007

Die Neuen kommen – Studienreise nach Rumänien und Bulgarien vom 28.09.- 07.10.2007

**Europas Osten entdecken**

**Infos:**  
 Tel + 49 (0)1888 515-523  
 Fax + 49 (0)1888 515-293  
 moe-studienreisen@bpb.de  
 www.bpb.de/moe-studienreisen

# Die deutsche Wirtschaftspolitik am Scheideweg

Schon seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die deutsche Wirtschaft erheblich schlechter entwickelt als die Wirtschaft des Euroraumes insgesamt.<sup>1</sup> Ins öffentliche Bewusstsein gelangte dieses Zurückbleiben jedoch erst verstärkt nach dem Wachstumseinbruch 2000/2001. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wies von 2001 bis 2005 nur geringe, zum Teil sogar negative Wachstumsraten auf. Die

## Eckhard Hein

Dr. rer. pol. habil.; Referatsleiter für „Allgemeine Wirtschaftspolitik“ am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans Böckler Stiftung und Privatdozent an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.  
IMK, Hans Böckler Str. 39,  
40476 Düsseldorf.  
eckhard-hein@boeckler.de  
www.boeckler.de/cps/rde/  
xchg/hbs/hs.xml/1188.html

## Achim Truger

Dr. rer. pol.; Referatsleiter für „Steuer- und Finanzpolitik“ am IMK.  
achim-truger@boeckler.de

ökonomische Stagnation führte zu einer erheblichen Radikalisierung der wirtschaftspolitischen Debatte. Die weit überwiegende Mehrheit der deutschen Ökonomen, Journalisten und Wirtschaftsvertreter behauptete, Deutschland stecke in einer tiefen „strukturellen Krise“, die durch überregulierte Arbeitsmärkte und beschäftigungsfeindliche soziale Sicherungssysteme verursacht sei. Radikale „strukturelle“ Reformen erschienen demgemäß als einziger Ausweg aus der Krise. Die Vertreter radikaler Reformen setzten sich spätestens in der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung mit der Verabschiedung der AGENDA 2010 und der Hartz-Gesetze auch wirtschaftspolitisch durch. Eine Abkehr von dieser Politik ist mit der seit Ende 2005 regierenden großen Koalition nicht erfolgt.

Im Jahr 2006 hat Deutschland zwar einen unerwartet starken Aufschwung erlebt. Im internationalen Vergleich wuchs die deutsche

Wirtschaft in etwa mit dem Tempo der Wirtschaft des gesamten Euroraums. Allerdings, so wird weiterhin gemahnt, dürfe man nun mit den Reformanstrengungen nicht nachlassen, um die Früchte der vergangenen Bemühungen und Einschränkungen nicht zu gefährden. Diese Sichtweise ist erstaunlich, und sie ist, sollte sie wirtschaftspolitische Konsequenzen haben, gefährlich. Sie ist erstaunlich, weil nicht danach gefragt wird, warum denn die Wirtschaft in Deutschland fünf Jahre lang mehr oder minder stagnierte, während sich jene eines Großteils des Euroraums, aber auch so unterschiedlicher Länder wie Großbritannien, Schweden und der USA sich nach dem Wachstumseinbruch 2000/2001 sehr schnell wieder erholte und deutlich höhere Wachstumsraten und geringere Arbeitslosenquoten als Deutschland aufwies.<sup>2</sup> Und eine solche Sichtweise ist gefährlich, weil eine Fortsetzung der Politik „struktureller Reformen“ droht, die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland erneut zu belasten.

In diesem Beitrag stellen wir die Diagnose der „strukturellen Verkrustung“ der deutschen Wirtschaft und die daraus abgeleitete Strategie der „strukturellen Reformen“ in Frage. Aus unserer Sicht lässt sich die deutsche Stagnation von 2001 bis 2005 nämlich nicht durch mangelnde oder zu spät einsetzende strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen erklären, sondern nur durch ein makroökonomisches Missmanagement, d. h. durch eine verfehlte Ausrichtung der Geld-, Lohn- und Finanzpolitik, die zum Teil durch die europäische Ebene (Europäische Zentralbank (EZB), Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)) erzwungen, und zu einem anderen Teil durch den falschen deutschen Reformeifer begünstigt wurde.

<sup>1</sup> Vgl. Eckhard Hein/Achim Truger, What ever happened to Germany? Is the decline of the former European key currency country caused by structural sclerosis or by macroeconomic mismanagement?, in: International Review of Applied Economics, 19 (2005), S. 3–28.

<sup>2</sup> Zu einem Vergleich Deutschlands mit Großbritannien und Schweden vgl. Eckhard Hein/Jan-Oliver Menz/Achim Truger, Warum bleibt Deutschland hinter Schweden und dem Vereinigten Königreich zurück? Makroökonomische Politik erklärt den Unterschied, IMK Report Nr. 15, Düsseldorf 2006.

## Deutschlands Stagnation von 2001 bis 2005

Im Vergleich zum Durchschnitt des Euroraums und zu den USA war Deutschland durch den Wachstumseinbruch 2000/2001 besonders stark betroffen (Tabelle 1). Während sich das durchschnittliche jährliche reale BIP-Wachstum des Euroraums (einschließlich Deutschland) in der Zeit von 2001 bis 2005 auf 1,4 Prozent belief und damit deutlich hinter den USA zurückblieb, erreichte Deutschland mit jährlich durchschnittlich 0,7 Prozent gerade einmal die Hälfte des Euroraum-Wachstums.

Anders als im Euroraum insgesamt wurde das schwache deutsche Wachstum ausschließlich durch den Exportüberschuss getragen. Der Wachstumsbeitrag der Inlandsnachfrage war im Durchschnitt von 2001 bis 2005 negativ. Insgesamt zeichnete sich die deutsche Wirtschaft also durch eine hohe internatio-

nale Wettbewerbsfähigkeit einerseits und eine erhebliche Binnennachfrageschwäche andererseits aus. Wegen des geringen Wachstums ist die Beschäftigung in Deutschland im Durchschnitt von 2001 bis 2005 zurückgegangen, wohingegen es im Euroraum und in den USA zu einer Beschäftigungsnachfrage kam. Die deutsche Arbeitslosenquote, die bis 2002 immer unter dem Euroraum-Durchschnitt gelegen hatte, liegt seither darüber. Die deutsche Inflation hingegen befand sich wie schon seit Mitte der 1990er Jahre deutlich unter dem Euroraum-Durchschnitt.

### Reformstau?

Für die meisten deutschen Ökonomen ist die Erklärung der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme hierzulande klar und einfach: Rigide und überregulierte Arbeitsmärkte sowie beschäftigungsfeindliche soziale Sicherungssysteme seien für die deutsche Krise verantwortlich. Diese Sichtweise basiert auf einem einfachen neoklassischen Modell: (Dauerhafte) Arbeitslosigkeit kann demnach nur durch Störungen des Arbeitsmarktes verursacht sein, die die Herausbildung eines Markt räumenden Reallohnsatzes verhindern.<sup>13</sup> Kollektive Lohnverhandlungen (z. B. Flächentarifverträge), Arbeitsmarktregulierungen (z. B. Kündigungsschutz, Mindestlöhne) und die sozialen Sicherungssysteme (z. B. Lohnersatzleistungen, Steuer- und Abgabenkeil) werden als Ursachen für dauerhafte Arbeitslosigkeit und in der Folge auch für die Wachstumsschwäche identifiziert. Aus dieser Sicht gibt es nur eine Lösung für die Probleme: Reduktion der Arbeitsmarkttrigiditäten durch Flexibilisierung und Dezentralisierung von kollektiven Lohnverhandlungen (z. B. durch betriebliche Bündnisse), Deregulierung des Arbeitsmarktes (z. B. durch Abbau des Kündigungsschutzes), Abbau von Lohnersatzleistungen (z. B. Hartz IV) sowie Senkung der Lohnnebenkosten.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. z. B. Horst Siebert, Labor market rigidities: at the root of unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives, 11 (1997), S. 37–54.

<sup>14</sup> Vgl. z. B. die Mehrheitsmeinungen in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/2006. Die Chance nutzen – Reformen mutig vorantreiben, Berlin 2006, sowie in: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005, DIW Wochenbericht, 43/2005,

**Tabelle 1: Reales BIP-Wachstum, Wachstumsbeiträge der Nachfrageaggregate, Arbeitslosigkeit und Inflationsrate in Deutschland, dem Euroraum und den USA, Durchschnittswerte für 2001–2005 (in Prozent)**

|  | Deutschland | Euroraum | USA  |
|--|-------------|----------|------|
| Reales BIP, jährliche Wachstumsrate                            | 0,7         | 1,4      | 2,6  |
| Wachstumsbeitrag der Inlandsnachfrage inkl. Lagerveränderungen | -0,2        | 1,3      | 3,0  |
| Wachstumsbeitrag des privaten Konsums                          | 0,2         | 0,8      | 2,2  |
| Wachstumsbeitrag des Staatskonsums                             | 0,0         | 0,3      | 0,5  |
| Wachstumsbeitrag der Anlageinvestitionen                       | -0,4        | 0,2      | 0,5  |
| Wachstumsbeitrag des Außenbeitrags                             | 0,9         | 0,1      | -0,5 |
| Beschäftigung, jährlicher Anstieg                              | -0,2        | 0,8      | 0,7  |
| Arbeitslosenquote  | 8,7         | 8,5      | 5,4  |
| Inflationsrate <sup>1)</sup>                                   | 1,6         | 2,2      | 2,5  |

Anmerkungen: <sup>1)</sup> Deutschland und Euroraum: Harmonisierter Verbraucher Preis Index (HVPI), USA: nationaler Verbraucher Preis Index (VPI).

Quellen: Europäische Kommission, Annual macro-economic database (AMECO), 2006, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/indicators/annual\\_macro\\_economic\\_database/ameco\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm) (8. 2. 2007). OECD (2006): Economic Outlook, 2006, [http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2483901\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_201185_2483901_1_1_1_1,00.html) (8. 2. 2007). Eigene Berechnungen.



Wir haben die allgemeinen theoretischen und empirischen Unzulänglichkeiten einer solchen Sichtweise an anderer Stelle ausführlich dargelegt.<sup>15</sup> Was für die deutsche Diskussion jedoch noch bedeutsamer ist: Selbst wenn die „institutionelle Sklerose“-Sicht theoretisch und allgemein empirisch überzeugend wäre, würde sie dennoch nicht zur Entwicklung von Arbeitsmarktinstitutionen, sozialen Sicherungssystemen und Arbeitslosigkeit in Deutschland passen. Zieht man die üblicherweise verwendeten Indikatoren für die Rigidität des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme heran (Kündigungsschutz, Lohnersatzleistungsquote, Lohnersatzleistungsdauer, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen, Steuer- und Abgabenkeil), so haben sich diese in Deutschland seit dem Zurückbleiben von Wachstum und Beschäftigung Mitte der 1990er Jahre weder absolut noch relativ im Vergleich zur Europäischen Union (EU), zum Euroraum oder den OECD-Staaten verschlechtert. *Tabelle 2* zeigt dies exemplarisch anhand eines von uns aus den Einzelindikatoren errechneten Gesamtindikators für „institutionelle Sklerose“ und dessen Entwicklung von Anfang der 1980er Jahre bis Ende der 1990er Jahre. Deutschland hat demnach die „institutionelle Sklerose“ deutlicher überwunden als alle anderen Länder bzw. Ländergruppen, hat den Abstand gegenüber den OECD-Ländern erheblich verkleinert, ihn gegenüber dem EU-Durchschnitt ganz beseitigt und den Euroraum-Durchschnitt sogar unterboten.

Das Ergebnis eines im internationalen Vergleich überdurchschnittlichen Tempos struktureller Reformen in Deutschland – gerade auch in den letzten zehn Jahren – wird auch durch zwei neuere Untersuchungen gestützt: zum ersten durch eine Untersuchung von Deborah Mabbett und Waltraud Schelkle über Reformaktivitäten beim gesetzlichen Kündigungsschutz und den Lohnersatzleistungen, die bis in das Jahr 2002 reicht (*Tabelle 3*).<sup>16</sup>

S. 605–655, vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Wege aus der Krise – Wirtschaftspolitische Denkanstöße für Deutschland, Frankfurt 2003; Europäische Kommission, Germany's growth performance in the 1990's, Economic Paper Nr. 170, Mai 2002, Brüssel; OECD, Economic Survey – Germany 2004, Paris 2004.

<sup>15</sup> Vgl. E. Hein/A. Truger (Anm. 1).

<sup>16</sup> Vgl. Deborah Mabbett/Waltraud Schelkle, Bringing Macroeconomics back into the political economy of reform: the Lisbon Agenda and the „fiscal philosophy“

| Tabelle 2: Gesamtindikator für „institutionelle Sklerose“* 1980–84 und 1995–99   |         |         |
|--|---------|---------|
|  | 1980–84 | 1995–99 |
| Deutschland  | 57      | 52      |
| OECD <sup>1</sup>  | 49      | 47      |
| Europäische Union <sup>2</sup>   | 53      | 52      |
| Euroraum <sup>2</sup>  | 52      | 53      |
| USA  | 20      | 18      |
| * Arithmetisches Mittel der Indikatoren für Kündigungsschutzgesetzgebung, Lohnersatzleistungsquote, Lohnersatzleistungsdauer, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Lohnverhandlungskoordination und Steuer- und Abgabenkeil, jeweils auf ein Intervall [0;100] normiert.                  |         |         |
| 1 Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, UK, USA.  |         |         |
| 2 ohne Griechenland und Luxemburg.   |         |         |
| Quelle: Dean Baker/Andrew Glyn/David R. Howell/John Schmitt, Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence, in: David R. Howell (Hg.), Fighting Unemployment. The Limits of the Free Market Orthodoxy, Oxford 2005. Eigene Berechnungen. |         |         |

zum zweiten attestiert ausgerechnet die OECD, die bisher allgemein und speziell für Deutschland zu den prominentesten Vertretern der „Strukturreformnotwendigkeit“ gehörte,<sup>17</sup> in ihrem jüngsten „Reassessment“ der „Jobs Strategy“ Deutschland für den Zeitraum von 1995 bis 2005 weit überdurchschnittliche Reformaktivitäten:<sup>18</sup> Bei dem von ihr errechneten „Reformintensitätsindikator“ liegt Deutschland unter den betrachteten 30 Staaten auf Platz 4, innerhalb des Euroraums hinter den Niederlanden und Finnland auf Platz 3.

Vor dem Hintergrund dieser empirischen Evidenz fällt es sehr schwer, die deutschen Wachstums- und Beschäftigungsprobleme auf übermäßig rigide Arbeitsmärkte und einen Mangel an strukturellen Reformen zurückzuführen. Es drängt sich daher der Verdacht auf, dass die der praktizierten Wirtschaftspolitik zugrunde liegende Diagnose falsch war und ist.

of EMU, 2005, <http://eprints.bbk.ac.uk/archive/00000259/01/BringingMacroeconomicsBackIn.pdf> (8. 2. 2007).

<sup>17</sup> OECD, The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Paris 1994; OECD (Anm. 5).

<sup>18</sup> OECD, OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes – Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Study, Paris 2006.

**Tabelle 3: Reformintensität<sup>1)</sup> in 14 EU-Staaten**

|                    | 1987–1994 | 1995–2002 | 1987–2002 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| Belgien            | 5         | 7         | 12        |
| Dänemark           | 4         | 10        | 14        |
| <b>Deutschland</b> | -2        | 17        | 15        |
| Finnland           | 4         | 16        | 20        |
| Frankreich         | -3        | -12       | -15       |
| Griechenland       | 0         | 9         | 9         |
| Großbritannien     | 5         | 5         | 10        |
| Irland             | 5         | 3         | 8         |
| Italien            | 1         | 13        | 14        |
| Niederlande        | 2         | 24        | 26        |
| Österreich         | -1        | 13        | 12        |
| Portugal           | 0         | -3        | -3        |
| Spanien            | 5         | 0         | 5         |
| Schweden           | 4         | 15        | 19        |

Anmerkung: <sup>1)</sup> Summe der zwei Reformintensitätswerte aus Mabbett/Schelkle, d. h. Summe der Reformintensitätswerte der Reformmaßnahmen in den Bereichen Arbeitsschutz und Arbeitslosenunterstützung für jedes Land in der jeweiligen Zeitspanne auf Basis der Fondazione Rodolfo Debenedetti Social Reforms database. Positive Werte signalisieren „zunehmende Flexibilität“ (d. h. weniger Arbeitsschutz und geringere Unterstützung). Negative Werte signalisieren „abnehmende Flexibilität“ (d. h. mehr Arbeitsschutz und höhere Unterstützung). Mabbett/Schelkle messen die Reformintensität eines Reformpaketes, indem sie einen Werte von 1 für Reformen vergeben, die die Datenbank als „marginal“ bezeichnet, und 2 für solche, die als „strukturell“ bezeichnet werden. Reformpakete mit mehr als einer Maßnahme erhalten einen Intensitätswert von 2, sofern sie zwei oder mehr marginale Maßnahmen enthalten, sowie zusätzlich von 2 sofern sie eine strukturelle Maßnahme enthalten (daher ist 4 der maximale Betrag für jedes Reformpaket, während 2 der maximale Betrag für Pakete mit ausschließlich marginalen Maßnahmen ist).

Quellen: Deborah Mabbett/Waltraud Schelkle, Bringing Macroeconomics back into the political economy of reform: the Lisbon Agenda and the ‚fiscal philosophy‘ of EMU, 2005, <http://eprints.bbk.ac.uk/archive/00000259/01/BringingMacroeconomicsBackIn.pdf> (8. 2. 2007). The Fondazione Rodolfo Debenedetti Social Reforms Database, [http://www.frdb.org/documentazione/centro\\_doc.php](http://www.frdb.org/documentazione/centro_doc.php) (8. 2. 2007).  
Eigene Berechnungen.

## Makroökonomisches Missmanagement!

Eine makroökonomische Erklärung der deutschen Beschäftigungs- und Wachstumsschwäche kann sich sowohl auf die post-keynesianische als auch auf die neu-keynesianische Theorie stützen. Letztere stellt international mittlerweile den „neuen Mainstream“ dar.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Eckhard Hein/Arne Heise/Achim Truger (Hrsg.), Neu-Keynesianismus – der neue wirtschaftspolitische Mainstream?, Marburg 2005<sup>2</sup>.

**Tabelle 4: Indikatoren für Geld-, Finanz- und Lohnpolitik in Deutschland, dem Euroraum und den USA, Durchschnitt 2001–2005**

|   | Deutschland   | Euro-raum     | USA  |
|---|---------------|---------------|------|
| <b>Geldpolitik</b>  |               |               |      |
| Kurzfristiger Realzinssatz, Prozent   | 1,2           | 0,6           | -0,2 |
| Langfristiger Realzinssatz, Prozent   | 2,6           | 2,1           | 1,9  |
| Kurzfristiger Realzinssatz minus reales BIP-Wachstum, Prozentpunkte   | 0,5           | -0,7          | -2,8 |
| Langfristiger Realzinssatz minus reales BIP-Wachstum, Prozentpunkte   | 1,9           | 0,7           | -0,7 |
| <b>Finanzpolitik</b>  |               |               |      |
| Öffentlicher Haushaltssaldo, Prozent des BIP  | -3,5          | -2,5          | -3,5 |
| Struktureller Budgetsaldo in Prozent des potentiellen BIP, jährliche Veränderung, Prozentpunkte                         | -0,1          | 0,0           | -1,0 |
| Produktionslücke in Prozent des potenziellen BIP, jährliche Veränderung, Prozentpunkte                                  | -0,8          | -0,6          | -0,3 |
| Anzahl der Jahre mit einer pro-zyklischen Finanzpolitik in einem Konjunkturabschwung                                    | 3<br>(2003–5) | 3<br>(2003–5) | 0    |
| Negativer fiskalischer Impuls im Abschwung, kumuliert, Prozent des potentiellen BIP                                     | 1,7           | 1,1           | –    |
| <b>Lohnpolitik</b>  |               |               |      |
| Arbeitnehmerentgelt pro Arbeitnehmer, jährliche Veränderung, Prozent  | 1,8           | 2,5           | 3,9  |
| Nominale Lohnstückkosten, jährliche Veränderung, Prozent  | 0,2           | 1,7           | 1,7  |
| Arbeitseinkommensquote <sup>1)</sup> , Prozent  | 64,9          | 65,3          | 67,2 |
| Veränderung der Arbeitseinkommensquote zum Vorjahr, Prozentpunkte   | -0,6          | -0,3          | -0,4 |
| Anmerkungen: <sup>1)</sup> Arbeitnehmerentgelt pro Arbeitnehmer dividiert durch BIP zu Faktorkosten pro Erwerbstätigen. |               |               |      |
| Quellen: Europäische Kommission (Tabelle 1), OECD (Tabelle 1), eigene Berechnungen.                                     |               |               |      |

Ein unzureichender oder unkoordinierter Einsatz der makroökonomischen Instrumente, d. h. der Geld-, Lohn- und Finanzpolitik, kann demnach durchaus für längere Zeiträume geringeres Wachstum und höhere Arbeitslosigkeit erklären.

## Geldpolitik

Durch die Europäische Währungsunion hat Deutschland 1999 den Status eines regionalen Leitwährungslandes im Europäischen Währungssystem und die damit verbundenen Zinsvorteile verloren. Da die Nominalzinsen sich seit 1999 angeglichen haben, die Inflationsrate in Deutschland jedoch unter dem Euroraum-Durchschnitt liegt, weist Deutschland mittlerweile sogar deutlich höhere Realzinsen als der Rest des Euroraums auf. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 bedeutete die Politik der EZB für Deutschland einen kurzfristigen Realzins von 1,2 Prozent, wohingegen er im Euroraum insgesamt nur bei 0,6 Prozent lag (Tabelle 4). Und während der kurzfristige Realzins im Euroraum im Zeitraum 2001 bis 2005 durchgehend positiv war, setzte die Federal Reserve in den USA einen negativen kurzfristigen Realzins von -0,2 Prozent durch. Diese expansive Geldpolitik trug zu der raschen Erholung der US-Ökonomie nach dem Wachstumseinbruch 2000/2001 bei. Die Differenz zwischen kurzfristigem Realzins und realem BIP-Wachstum, als Indikator für die Wachstumsfreundlichkeit der Geldpolitik, war im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 deutlich negativ. Die EZB hat sehr viel zögerlicher und weniger expansiv auf den Wachstumseinbruch reagiert, und dadurch zu dem schwachen Wachstum im Euroraum und insbesondere in Deutschland seit 2001 beigetragen. Während die Differenz zwischen kurzfristigem Realzins und realem BIP-Wachstum im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 im Euroraum immerhin noch leicht negativ war, blieb sie in Deutschland positiv.

Die deutsche Wirtschaft hatte also nicht nur unter dem mit der Währungsunion verbundenen Verlust des Zinsvorteils zu leiden, sondern war seit 1999 besonders von der wenig wachstumsfreundlichen Politik der EZB betroffen. Deutschlands schlechte „Performance“ von 2001 bis 2005 kann jedoch nur zum Teil hierauf zurückgeführt werden, denn in einer Währungsunion kann die Geld-

politik nur die durchschnittliche Inflations- und BIP-Entwicklung berücksichtigen, aber nicht die besondere Situation eines einzelnen Landes.

## Finanzpolitik

Da die EZB weder willens noch in der Lage war, die deutsche Wirtschaft nach 2000 zu stabilisieren, hätte die deutsche Finanzpolitik dem makroökonomischen Schock entgegenwirken müssen. Allerdings tat sie genau das Gegenteil: Sie versuchte pro-zyklisch den Haushalt zu konsolidieren und verschlimmerte dadurch die Krise. Ein Grund hierfür war der durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ausgeübte Druck, da Deutschland die Drei-Prozent-Grenze für das Haushaltsdefizit von 2002 bis 2005 kontinuierlich verfehlte. Andererseits war es jedoch auch Resultat der wirtschaftspolitischen Empfehlungen des deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Mainstreams, der auf eine ausgabenseitige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unabhängig von der konjunkturellen Situation setzte.<sup>10</sup> Diese Versuche waren offensichtlich erfolglos (Tabelle 4).

Um die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik zu beurteilen, ist die tatsächliche Defizitquote ein ungeeigneter Indikator, da sie von der Wirtschaftspolitik nicht kontrolliert werden kann, sondern sich vielmehr aus dem makroökonomischen Gesamtprozess ergibt. Wir ziehen daher stattdessen die strukturelle Budgetsaldoquote heran, d. h. den konjunkturbereinigten Budgetsaldo in Relation zum potenziellen BIP, und vergleichen dessen Entwicklung mit der Entwicklung der Produktionslücke, d. h. der Differenz zwischen tatsächlicher Produktion und Produktionspotenzial.<sup>11</sup> Bei einer positiven Veränderung der

<sup>10</sup> Vgl. z.B. die Mehrheitsmeinungen in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Anm. 4), sowie in: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Anm. 4).

<sup>11</sup> Der konjunkturbereinigte Budgetsaldo gibt den Budgetsaldo an, der sich ergeben hätte, wenn das tatsächliche BIP genau dem potenziellen BIP entsprochen hätte (Produktionslücke = 0). Bei Überauslastung (Produktionslücke > 0), d. h. guter Konjunktur, liegen die tatsächlichen über den potenziellen Steuereinnahmen und aufgrund geringer Arbeitslosigkeit die tatsächlichen unter den potenziellen Staatsausgaben. Bei Unterauslastung (Produktionslücke < 0) ist es umgekehrt. Durch die Konjunkturbereinigung werden



Produktionslücke befindet sich die Ökonomie in einem Aufschwung, bei einer negativen in einem Abschwung. Die Veränderung der strukturellen Budgetsaldoquote gibt die Ausrichtung der Finanzpolitik an: Bei einer positiven Veränderung werden strukturelle Defizite ab- oder Überschüsse aufgebaut, und die Finanzpolitik wirkt restriktiv. Bei einer negativen Veränderung werden strukturelle Defizite erhöht oder Überschüsse reduziert, und die Finanzpolitik wirkt expansiv.

So gemessen war die deutsche Finanzpolitik von 2001 bis 2005 in drei Jahren pro-zyklisch restriktiv und hat damit den Abschwung verstärkt (Tabelle 4). Der kumulierte negative potenzielle Impuls betrug 1,7 Prozent des potenziellen BIP über den gesamten Zeitraum. Auch im Euroraum war die Finanzpolitik in drei Jahren pro-zyklisch restriktiv, der kumulierte negative fiskalische Impuls belief sich jedoch nur auf 1,1 Prozent des potenziellen BIP. Obwohl also der konjunkturelle Einbruch in Deutschland deutlich stärker war als im Euroraum insgesamt – die Produktionslücke reduzierte sich jährlich um 0,8 Prozentpunkte gegenüber jährlich 0,6 Prozentpunkte im Euroraum –, war die deutsche Finanzpolitik deutlich restriktiver. Die Finanzpolitik in den USA reagierte hingegen von 2001 bis 2005 stark anti-zyklisch, indem sie die strukturelle Budgetsaldoquote im Durchschnitt um einen Prozentpunkt pro Jahr reduzierte. Im Euroraum und in Deutschland wurde diese Quote bei einem jeweils sehr viel deutlicheren Rückgang der Produktionslücke konstant gehalten bzw. nur um 0,1 Prozentpunkte pro Jahr verringert. Die restriktive und destabilisierende Ausrichtung der deutschen Finanzpolitik wird noch deutlicher, wenn man sich die Entwicklung einzelner Ausgabenkomponenten anschaut (Tabelle 5). Die realen öffentlichen Gesamtausgaben sind von 2001 bis 2005 jährlich um 0,2 Prozent gefallen, wohingegen sie im Euroraum mit jährlich 1,4 Prozent und in den USA noch deutlicher mit 3,6 Prozent pro

die konjunkturbedingten Anteile des Budgetsaldos herausgerechnet. Der ermittelte konjunkturbereinigte Saldo kann dann als Maß für den tatsächlich von der Finanzpolitik ausgeübten Einfluss auf die Wirtschaft interpretiert werden, während sich im tatsächlichen Saldo politische und konjunkturelle Faktoren vermischen. Natürlich ist die statistische Trennung zwischen kurzfristigen konjunkturellen und langfristigen strukturellen Einflüssen nicht zweifelsfrei möglich.

**Tabelle 5: Jährliche Wachstumsraten ausgewählter finanzpolitischer Aggregate in Deutschland, dem Euroraum und den USA, Durchschnitt 2001–2005 (in Prozent)**

|   | Deutschland | Euroraum | USA |
|---|-------------|----------|-----|
| Reale Gesamtausgaben des Staates <sup>1)</sup>          | -0,2        | 1,4      | 3,6 |
| Realer Staatskonsum <sup>1)</sup>                       | -0,3        | 2,0      | 4,3 |
| Reale Anlageinvestitionen des Staates <sup>2)</sup>     | -4,0        | 1,5      | 3,2 |
| Reale Staatseinnahmen <sup>1)</sup>                     | -1,3        | 0,8      | 0,3 |
| Bruttoanlageinvestitionen des Staates (Prozent des BIP) | 1,5         | 2,5      | 2,7 |

Anmerkungen: <sup>1)</sup>deflationiert mit dem (H)VPI; <sup>2)</sup>deflationiert mit dem Deflator der Bruttoanlageinvestitionen.

Quelle: Europäische Kommission (Tabelle 1).  
Eigene Berechnungen.

Jahr gestiegen sind. Der reale öffentliche Konsum ging in Deutschland mit einer Rate von 0,3 Prozent, die realen öffentlichen Investitionen gingen dramatisch mit einer Rate von vier Prozent pro Jahr zurück. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP lag damit im Zeitraum 2001 bis 2005 nur noch bei 1,5 Prozent und damit gut einen Prozentpunkt unter den Werten für den Euroraum und für die USA. Diese Entwicklung ist besonders bedenklich, weil öffentliche Investitionen nicht nur kurzfristig eine wesentliche Komponente der effektiven Nachfrage, sondern langfristig durch die damit verbundene Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Investitionen und Wirtschaftswachstum sind.

## Lohnpolitik

Wie schon seit Mitte der 1990er Jahre war die Lohnentwicklung, gemessen am Arbeitnehmerentgelt pro Arbeitnehmer, in Deutschland – verglichen mit dem Rest des Euroraums oder den USA – auch von 2001 bis 2005 besonders zurückhaltend (Tabelle 4). Das deutsche Lohnstückkostenwachstum lag folglich deutlich unter dem Euroraum-Durchschnitt und war wesentlich für die unterdurchschnittliche Inflation verantwortlich. Seit 2004 ist das Lohnstückkostenwachstum sogar negativ, so dass von der Lohnentwicklung mittlerweile ein erhebliches Deflationsrisiko ausgeht, d. h. ein Risiko fallender Güterpreise und steigender realer Verschuldung insbeson-

dere der Unternehmen mit entsprechenden negativen Effekten auf die Investitionen. In der Vergangenheit sind die Güterpreise nur deshalb nicht zurückgegangen, weil die Preise für importierte Energie sowie die staatlichen Gebühren und Steuern gestiegen sind und die Unternehmen ihre Gewinnmargen erhöhen konnten.

Eine im europäischen Vergleich unterdurchschnittliche deutsche Lohnentwicklung dominierte zwar auch schon in langen Phasen vor der Währungsunion, war zu dieser Zeit aber die Grundlage für die deutsche Leitwährungsposition im EWS, die es der Deutschen Bundesbank erlaubte, erheblich geringere Nominal- und Realzinsen festzusetzen.<sup>12</sup> Nach der Währungsunion hingegen wird die deutsche Lohnzurückhaltung als Grundlage für die unterdurchschnittliche Inflationsrate durch überdurchschnittliche Realzinsen bestraft. Die moderate Lohnentwicklung in Deutschland trug auch zu einem verstärkten Rückgang der Arbeitseinkommensquote bei. Zusammen mit der allgemeinen Verunsicherung, die durch die Politik der Strukturreformen erzeugt wurde, war die massive Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer der wesentliche Grund der allseits beklagten Konsum- und Binnennachfrageschwäche. Auch im Euroraum insgesamt setzte sich in den 1990er Jahren der Trend fallender Arbeitseinkommensquoten fort, allerdings seit 2001 mit einem geringeren Tempo als in Deutschland. In den USA hingegen konnte die Tendenz fallender Arbeitseinkommensquoten in den 1990er Jahren aufgehalten werden, so dass diese Quote mittlerweile etwa zwei Prozentpunkte über der im Euroraum oder in Deutschland liegt.

Die Lohnzurückhaltung in Deutschland hat die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen deutlich verbessert, so dass sich die Exportüberschüsse zwischen 2001 und 2005 fast vervierfacht haben. Allerdings reichten diese Exporterfolge nicht aus, um die Binnennachfrageschwäche zu kompensieren. Da über 40 Prozent der deutschen Exporte in den Euroraum gehen, stehen den steigenden deutschen Export- und Leistungsbilanzüberschüssen ansteigende Leistungsbilanzdefizite – oder rückläufige Überschüsse – der Partnerländer in der Währungsunion gegenüber. Weil sich

die anderen Länder nicht mehr durch eine nominale Abwertung wehren können, geraten sie zunehmend unter Druck, ebenfalls eine Nachfrage dämpfende Politik zu verfolgen, um das Lohnwachstum zu reduzieren und hierdurch ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Die von der Lohnentwicklung ausgehenden Deflationsrisiken in Deutschland drohen daher zunehmend auf den Euroraum auszustrahlen. Die deutsche Lohnentwicklung ist damit zu einem gefährlichen Sprengsatz für die Währungsunion geworden.

## Schlussbemerkungen und Fazit

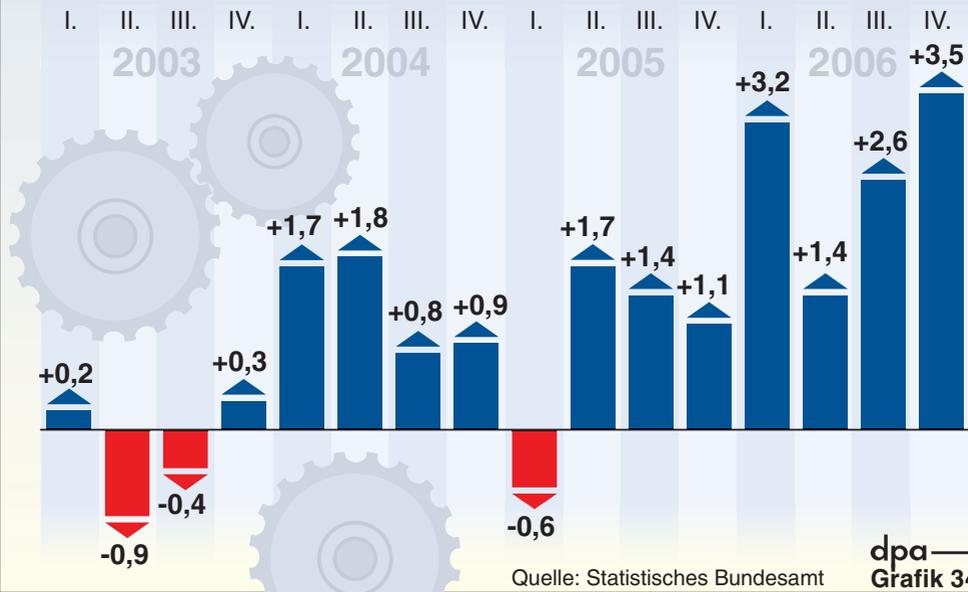
Die wesentlichen Ursachen der deutschen Stagnation von 2001 bis 2005 sind nicht in überregulierten Arbeitsmärkten und beschäftigungsfeindlichen sozialen Sicherungssystemen zu suchen. Für schwaches Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit ist dagegen ein unübersehbares makroökonomisches Missmanagement verantwortlich, welches teilweise durch die europäische Ebene (EZB, SWP) verursacht wurde, teilweise hausgemacht ist. Dass es 2006 zu einem Aufschwung gekommen ist und sich die fünfjährige Stagnation nicht weiter fortsetzte, ist auf die Reformpause und auf die weniger dämpfende Ausrichtung der öffentlichen Haushalte in diesem Jahr zurückzuführen. Hierdurch wurde ermöglicht, dass die außenwirtschaftlichen Impulse auf die Binnennachfrage, insbesondere auf die Investitionen, überspringen konnten. Die Erholung hat jedoch nichts mit der Reformpolitik der Vorjahre zu tun. Letztere erklärt lediglich, warum der Aufschwung in Deutschland so lange auf sich warten ließ.

Eine Fortsetzung der Politik der Strukturreformen und der Versuche der ausgabenseitigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte würde die wirtschaftliche Entwicklung erneut destabilisieren. Erforderlich ist vielmehr ein makropolitisches Umsteuern, d. h. eine expansivere Geld- und Finanzpolitik sowie eine stabilisierende Lohnentwicklung, die den Verteilungsspielraum aus Zielinflationsrate der EZB und langfristigem nationalen Produktivitätswachstum wieder ausschöpft.

<sup>12</sup> Vgl. E. Hein/A. Truger (Anm. 1).

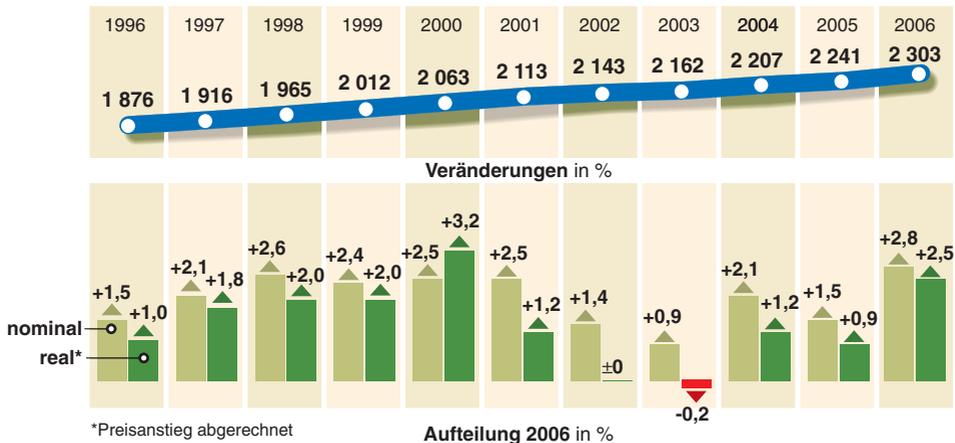
# Deutsche Wirtschaft auf Wachstumskurs

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts  
jeweils gegenüber dem Vorjahresquartal in %

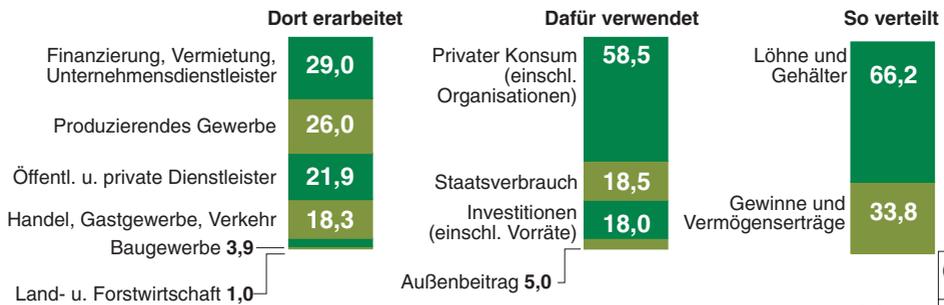


## Die Leistung unserer Wirtschaft

Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland  
in Milliarden Euro



Aufteilung 2006 in %



Quelle: Stat. Bundesamt

© Globus 1142

Heinz-J. Bontrup

# Wettbewerb und Markt sind zu wenig

**E**in dogmatisch gewordener Glaube an das vermeintlich segensreiche Wirken freier (wettbewerblicher) Märkte ist weit verbreitet. Die daraus resultierenden Irrtümer und Illusionen haben sich bei vielen Akteuren aus Wirtschaft, Politik und Medien zu einer Unfähigkeit gesteigert, die Wirklichkeit richtig wahrzunehmen. „Es ist dieser Realitätsverlust, der sie zu unschuldigen Betrügnern

**Heinz-J. Bontrup**  
Dr. rer. pol., Dipl.-Ökonom, geb. 1953; Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Fachhochschule Gelsenkirchen, Fachbereich Wirtschaftsrecht, August-Schmidt-Ring 10, 45665 Recklinghausen.  
heinz-josef.bontrup@fh-gelsenkirchen.de

macht“, stellte der vor kurzem verstorbene große US-amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith (1908–2006) fest.<sup>1</sup> Die wesentliche Ideologie des heute gegebenen neoliberalen Regimes ist aber die Betonung des *Wettbewerbsprinzips* und die Forderung nach *freien Märkten*. Dies würde, ohne staatliche Interventionen und Steuerungen, für die größte *ökonomische Effizienz* sorgen. Alles müsse in einer Gesellschaft dem Wettbewerbsprinzip ausgesetzt werden – auch öffentliche Institutionen. Obwohl in der Wirtschaftswissenschaft seit langem bekannt ist, welche immanenten Schwächen dem Wettbewerb anhaften, wird einseitig der einzelwirtschaftliche Effizienzvorteil hervorgehoben und regelmäßig nicht gesagt, dass dem auch beträchtliche gesamtwirtschaftliche Kosten gegenüber stehen; und schon gar nicht wird thematisiert, wer in der Gesellschaft eigentlich den arbeitsteilig generierten Effizienzvorteil erhält – womit die Verteilungsfrage gestellt ist.

Schon der große britische Nationalökonom John Maynard Keynes (1883–1946) konnte mit seiner „New Economics“ aufzeigen, dass das heute viel gelobte und eingeforderte Markt- und Wettbewerbsprinzip – das „Lais-

sez-Faire“, der „Krieg aller gegen alle“ oder, wie Karl Marx (1818–1883) es formulierte, „ein Kapitalist schlägt viele andere tot“ – nicht hinreichend ist, um die immer wieder behaupteten optimalen ökonomischen und gesellschaftlichen Ergebnisse, vor allem eine vollbeschäftigte Wirtschaft, zu realisieren. Wenn auch „Markt“ und „Wettbewerb“ zu zentralen (blinden) Kampfbegriffen in der wirtschaftlichen Diskussion geworden (pervertiert) sind,<sup>2</sup> so ist dennoch zu konstatieren, dass Privatinteressen und Gesellschaftsinteressen nicht konform gehen und es auch nicht automatisch über eine „invisible hand“ (Adam Smith, 1723–1790) zu einer gesellschaftlichen Harmonie kommt. Niemand wird bestreiten können, dass hinter jedem Wettbewerb das Motiv des Eigennutzes und kein altruistisches Motiv steht – während eine demokratische Gesellschaft vorrangig auf das Gemeinnützige oder sogar auf das Solidarische setzt. „Wettbewerb lebt von der Konkurrenz – ein demokratisches Gemeinwesen ganz entscheidend von der *Kooperation*. Wettbewerb schießt auf den kurzfristigen Erfolg – was wäre aber ein Staat wert, der es nicht als eine Pflicht betrachtet, stets die längerfristigen Interessen der gesamten Bevölkerung im Auge zu haben? Der Wettbewerb schafft äußere, fremdbestimmte Zwänge – Demokratie aber braucht das Prinzip der Selbstbestimmung wie die Luft zum Atmen. (. . .) Wettbewerb hält Ungleichheit aus, ja, braucht sie als Antriebskraft – eine Gesellschaft jedoch bricht auseinander, wenn zu viel Ungleichheit herrscht. Wettbewerb ist gewinnorientiert – aber eine offene demokratische Gesellschaft, die Zukunft gestalten will, braucht Spielraum für das Neue, das Unsichere, das sich nicht sofort und kalkulierbar in Profit Niederschlagende – man denke nur an Bildung und Forschung. Wettbewerb mag zu einzelwirtschaftlicher Effizienz führen, die volkswirtschaftliche Effizienz misst sich am Allgemeinwohl und am allgemeinen Wohlstand, was ohne normativen Rahmen – etwa durch das Prinzip des Sozialstaats – nicht gewährleistet ist, denn der Markt ist werbblind.“<sup>3</sup> „Er hat kein Herz“, stellt Amerikas

<sup>1</sup> John Kenneth Galbraith, *Die Ökonomie des unschuldigen Betrugs. Vom Realitätsverlust der heutigen Wirtschaft*, München 2005, S. 35.

<sup>2</sup> Vgl. Hans Mundorf, *Nur noch Markt, das ist zu wenig*, Hamburg 2006, S. 162–169.

<sup>3</sup> Wolfgang Lieb, *Der Wettbewerbs-Republik entgegen*, in: Freitag vom 13. 1. 2006.

bekanntester Ökonom Paul A. Samuelson fest.<sup>14</sup>

## Die Marktverteilung ist ein Problem

Der Markt bzw. das Wettbewerbsprinzip haben aber nicht nur kein Herz, sie sind vor allen Dingen ohne staatliche Interventionen nicht in der Lage, das Problem *externer Markteffekte* (z. B. Umweltverschmutzung) und ein von Wirtschaftssubjekten praktiziertes nicht-marktgerechtes Verhalten („moral hazard“) durch eine entsprechende Kosteninternalisierung in das Preissystem zu lösen. Hierdurch kommt es regelmäßig zu Fehlallokationen.

Zu Recht verweist Hans-Jürgen Wagener, Leiter des Instituts für Transformationsstudien an der Universität Viadrina in Frankfurt/Oder darauf hin, dass nicht „Wettbewerb und Märkte“, sondern „Begierde und Macht“ die „Triebkräfte der Welt“ sind. Dabei ist im Ergebnis die originäre Verteilung der Markteinkommen nie gerecht, allein schon wegen der bestehenden und eingesetzten *Marktmacht* nicht. Macht kommt hier im Austauschverhältnis zwischen Arbeitnehmern (Gewerkschaften) und Arbeitgebern (Arbeitgeberverbänden) an den Arbeitsmärkten genauso zum Einsatz wie bei den Unternehmen im Wettbewerb untereinander. Immer mehr entwickelt sich dabei die funktionale gesamtwirtschaftliche Verteilung des Volkseinkommens zwischen Arbeit und Kapital auseinander, wie es innerhalb der Schichten zu weiteren massiven Ungleichverteilungen der Einkommen kommt. Seit der Wiedervereinigung ist in Deutschland die Brutto-Lohnquote, also die funktionale Primärverteilung, von 72 auf 67 Prozent, um fünf Prozentpunkte bis 2005 zurückgegangen. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik sind im Jahr 2005 die Arbeitnehmerentgelte sogar nominal um 5,6 Mrd. Euro gesunken, was bedeutet, dass die Unternehmens- und Vermögenseinkommen stärker zugenommen haben als das gesamte Volkseinkommen.<sup>15</sup>

Auf Grund dieser Umverteilungen ist auch das private Netto-Geldvermögen auf über 2,5

Billionen Euro angewachsen (vier Billionen Euro Brutto-Geldvermögen minus Schulden von rund 1,5 Billionen Euro). Auf die reichsten zehn Prozent der privaten Haushalte entfällt dabei fast die Hälfte des gesamten Netto-Geldvermögens.<sup>16</sup> Die Umverteilung zu den Gewinn- und Vermögenseinkommen hat dabei in den letzten Jahren zu einer nachhaltigen Schwächung des privaten Verbrauchs geführt und für eine „gespaltene Konjunktur“ gesorgt. Immer mehr ist in Deutschland die Binnennachfrage zurückgegangen, und das nur bescheidene Wirtschaftswachstum musste über Exportüberschüsse generiert werden. Zudem hat die Umverteilung natürlich auch die Wirkung, dass die Reichen immer reicher und deren Liquidität überreichlich wurde. Diese sucht in weltweit aufgeblähten Fonds nach Anlage und Gewinn. So sind Hedgefonds (auch als „Heuschrecken“ oder als „Raider“ – englisch „Räuber“ – bezeichnet) inzwischen nicht nur an den meisten deutschen Top-Konzernen beteiligt. Man schätzt in Zukunft auch eine weitere starke Zunahme dieser durch spekulative Anlage auf maximale Profitrealisierung – selbst auf Kreditbasis – angelegten Fonds. Auch die Private Equity-Fonds, die nicht *mit* den Unternehmen Geld verdienen wollen, sondern *an* ihnen, haben seit dem ersten Halbjahr 2003 bis zum ersten Halbjahr 2005 für insgesamt knapp 50 Milliarden Euro deutsche Unternehmen aufgekauft oder sich an diesen beteiligt.<sup>17</sup> Besonders deutsche Wohnimmobilien sind bei den Private-Equity-Fonds zurzeit gefragt.

## Einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle

Die immanenten Schwächen des Markt- und Wettbewerbsprinzips zeigen sich auch in dem paradoxen Ergebnis eines einzelwirtschaftlichen rationalen Verhaltens und den daraus folgenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen. Der von Adam Smith aufgestellten kapitalistischen „Harmonielehre“, wonach das egoistisch motivierte Handeln letztlich wettbewerbsvermittelt in einen insgesamt gesamtwirtschaftlichen Vorteil (Wohlfahrt) umschlägt, widersprach John Maynard Keynes. Er erkannte hier vielmehr einen im System angelegten „Webfehler“ einer „kapitalisti-

<sup>14</sup> Paul A. Samuelson, Interview, in: Der Spiegel, Nr. 38/2005.

<sup>15</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Wiesbaden 2005, S. 8.

<sup>16</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni/2005, S. 15–30.

<sup>17</sup> Vgl. Ernst & Young, German Private Equity Activity, June 2005, S. 4.

schen Rationalitätsfalle“, die das Auseinanderfallen von einzel- und gesamtwirtschaftlicher Logik beschreibt. „Wenn ich meine Ausgaben individuell reduziere, um meine laufenden Ausgaben an die Einnahmen anzupassen, kann ich davon ausgehen, dass mir das gelingt, weil meine Sparentscheidung keinen Einfluss auf meine Einnahmen hat. Wenn aber alle Wirtschaftssubjekte ihre Ausgaben reduzieren, vermindert das auch ihre Einnahmen.“<sup>18</sup> Was also auf einzelwirtschaftlicher Ebene, ob beim privaten Haushalt oder beim Unternehmen, durchaus rational sein mag, schlägt gesamtwirtschaftlich negativ auf das ganze System zurück.

Wird beispielsweise immer mehr von den privaten Haushalten gespart – auch in Bezug auf eine kapitalgedeckte Rente – und werden auf unternehmerischer Ebene immer stärker die Kosten gesenkt und wird womöglich auch beim Staat gespart, so kommt es letztlich zu einem Ausfall an privater und staatlicher konsumtiver und investiver gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Weil Unternehmer aus ihrer interessenorientierten Sicht (rational) nach maximaler Gewinnproduktion streben und dazu die Arbeitskosten, die immer in exakt gleicher Höhe Arbeitseinkommen implizieren, senken, beeinflussen sie zwar positiv ihre individuellen betrieblichen Ausgaben. Diese gehen zurück und ceteris paribus steigen zunächst ihre Gewinne. Mit dem Rückgang der Arbeitskosten sinkt aber gleichzeitig auch das gesamtwirtschaftliche Masseneinkommen. Senken nun *alle* Unternehmen ihre Arbeitskosten, dann geht die Rechnung für *alle* Unternehmen nicht mehr auf. Erstens resultiert aus der Absenkung kein intendierter Wettbewerbsvorteil mehr. Es ist ein Nullsummenspiel auf abgesenktem Niveau. Was die einen vermeintlich gewinnen, müssen die anderen verlieren. Da die Kosten (Ausgaben) des einen in einer geschlossenen Volkswirtschaft die Einnahmen des anderen sind, gehen zweitens insgesamt für alle Unternehmen die Umsätze, zunächst in Form von Absatzeinbußen zurück. Hierdurch wird ein verschärfter „destruktiver Preiswettbewerb“ ausgelöst und gleichzeitig ein „konstruktiver Wettbewerb“ über innovativ verbesserte oder sogar ganz neue Produkte behindert. Die Preissenkungen führen womöglich sogar zu deflatori-

<sup>18</sup> Peter Bofinger, *Wir sind besser, als wir glauben. Wohlstand für alle*, München 2005<sup>3</sup>, S. 112.

schen Tendenzen. Dies bleibt natürlich in der zweiten Phase nicht ohne Folgen für den Gewinn der Unternehmen. Dieser geht nach anfänglicher Erhöhung zurück und viele – in der Regel mittelständische Unternehmen – schreiben sogar Verluste. Um sich aus der Krise unternehmensindividuell zu befreien, versuchen die Unternehmen weiter, ihre Kosten zu senken. Es kommt zu einer gefährlichen Abwärtsspirale, aus der es ohne staatliche Intervention keinen marktmanenten Ausweg gibt. „Kostensenkungen, die große Wunderwaffe der neoliberalen Ökonomen, politischen Laienspieler und Unternehmensberater, sind – aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – zwingend ein ‚Rohrkrepierer‘.“<sup>19</sup> Dies ist eine weitere wichtige keynesianische Erkenntnis. Im Jahr 1926 beschreibt Keynes deshalb auch das „Ende des Laissez-Faire“. Er sieht deutlich, dass ein markt- bzw. wettbewerblicher Selbstlauf ohne staatliche Interventionen auf Grund der „Rationalitätsfalle“ allenfalls suboptimale gesamtwirtschaftliche Ergebnisse zeitigt, und er zieht daraus die Konsequenz, wenn er schreibt: „Ich bringe den Staat ins Spiel; die Laissez-Faire-Doktrin gebe ich auf.“<sup>10</sup>

## Wettbewerbsimmanente Fusionen

Völlig vernachlässigt bei der blinden Wettbewerbsgläubigkeit wird außerdem der Tatbestand eines gefährlichen wettbewerbsimmanenten Konzentrations- und Fusionsprozesses, der letztlich immer mehr Marktmacht entstehen lässt. „Die ‚Neigung zum Monopol‘ entspringt der Grundnatur des kapitalistischen Erwerbes selbst. Das Prinzip der Rendite vollendet sich im Monopolgewinn; so wie sich der andauernde Krieg der Konkurrenz, der Hoffnung eines jeden der Streitenden nach in der Überwältigung der anderen erfüllt. Dem Verhältnis der freien Konkurrenz wohnt damit von allem Anfang an die Tendenz seiner Selbstaufhebung inne. (. . .) Kein Einzelwirtschaftler will das Verhältnis der Konkurrenz, dem er unterworfen ist. Freier Wettbewerb, mit allen Überraschungen, die er bietet, widerspricht einem

<sup>19</sup> Heiner Flassbeck, *Wie Deutschland wirtschaftlich ruiniert wurde. Ein Bericht aus dem Jahr 2010*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2003) 8, S. 956 f.

<sup>10</sup> Zit. in: Gerhard Willke, *John Maynard Keynes*, Frankfurt/M. 2002, S. 18.

allgemeinen und elementaren Bedürfnis erwerbswirtschaftlichen Handelns schon darin, dass er die Kalkulierbarkeit der Chancen sehr beschränkt.“<sup>11</sup> Daher muss aus Unternehmenssicht Wettbewerb ausgeschaltet werden. Entweder wird der zu schwache Grenzanbieter aus dem Markt gedrängt – in der Regel sind dies mittelständische Unternehmen –, oder Unternehmen werden „friedlich“ oder „feindlich“ aufgekauft und schließen sich zusammen, fusionieren. Auch sind Kartellvereinigungen denkbar, wenngleich rechtlich nicht legal, um dem unerwünschten Wettbewerb aus dem Wege zu gehen.

Letztlich wollen die Unternehmen dabei immer nur eins: maximale Gewinne. Schon 1776 schrieb Adam Smith: „Geschäftsleute des gleichen Gewerbes kommen selten, selbst zu Festen und zur Zerstreung, zusammen, ohne dass das Gespräch in einer Verschwörung gegen die Öffentlichkeit endet oder irgendein Plan ausgeheckt wird, wie man die Preise erhöhen kann.“<sup>12</sup> Marktmacht und Konzentration zerstören aber nicht nur das Wettbewerbsgefüge selbst. Gleichzeitig kommt es mit dem Ansteigen privatwirtschaftlicher Macht auch zu einer Unterminierung des in Demokratien einzig legitimierten Staats und seiner parlamentarisch erstrittenen Politik, die für alle Bürger eine Wohlstandsmehrung bereitstellen und ermöglichen soll und nicht nur die Partikularinteressen der Wirtschaft bzw. einer hier kleinen Machtelite zu vertreten hat.

## Wettbewerb soll Gewinn eliminieren

Wettbewerb, wenn er denn funktioniert, entsteht auf der Marktneben Seite der miteinander konkurrierenden Unternehmen um die Nachfrage der Marktgegenseite. Idealtypisch sollen die Unternehmen hier entweder durch Innovationen neue (verbesserte) Produkte herstellen oder durch Prozessinnovationen die Produktionskosten senken und die Kostensenkungen über Preissenkungen in den Markt bringen. Gewinne sind hierbei im

<sup>11</sup> Werner Hofmann, Die Wirtschaftsgesellschaft des 20. Jahrhunderts, in: Herbert Schui (Hrsg.), Monopol, Stagnation und Inflation, Heilbronn 1987, S. 47.

<sup>12</sup> Adam Smith (1776), Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, in deutscher Übersetzung von Horst Claus Recktenwald, Der Wohlstand der Nationen, München 1974, S. 112.

Marktgleichgewicht nicht vorgesehen, sieht man vom kalkulatorischen Unternehmerlohn ab, der für den Einsatz der unternehmerischen Arbeitskraft gezahlt wird. Allenfalls entstehen temporäre Vorsprungsgewinne für besondere Innovationen, die immer wieder durch einen adaptiven Wettbewerb aufgezehrt werden. Unternehmen wollen aber die Bevölkerung nicht besser mit hochqualitativen Produkten zu niedrigsten Preisen versorgen. Dies ist allenfalls eine naive ökonomische Vorstellung, genauso wie die Mär von einer „Konsumentensoveränität“, bei der als „oberster Herrscher“ auf den Märkten der Nachfrager entscheidet, welche Waren produziert, angeboten und verkauft werden und sich das produzierende Unternehmen dem zu unterwerfen habe. „In Wirklichkeit setzen die Unternehmen alles daran, Preise nach eigenem Belieben festzusetzen und künstlich Nachfrage nach ihren Gütern zu schaffen. Zu diesem Zweck nutzen sie das gesamte Instrumentarium der Monopol- und Oligopolbildung, der Produktgestaltung und -differenzierung, der Werbung und sonstiger Methoden der Verkaufs- und Handelsförderung.“<sup>13</sup> Kommt es so bei Unternehmen zu langfristigen Gewinnrealisierungen und womöglich noch zu hohen Gewinnen, so ist dies nichts anderes als ein Indikator für eine bereits vorliegende Marktmacht und ihre Ausnutzung. Heute klagen dagegen Unternehmer schon dann, wenn die Gewinne nur rückläufig sind. Dies hat vom Grundverständnis mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung nur wenig gemein.

Damit aber nicht genug: Gewinn stellt unter dem heute vorherrschenden Regime des Neoliberalismus sogar das *vorab* festgelegte und geplante Kontrakteinkommen dar, und das Lohneinkommen ist nur noch das zur Restgröße degradierte Residuumeinkommen, das jederzeit verhandelbar geworden ist. Dem Ganzen liegt seit Jahren ein *Shareholder-Value*-Denken zugrunde, das zu einer Verkehrung kapitalistischer Logik und Verhältnisse geführt hat. Die abhängig Beschäftigten bekommen heute nur noch, was übrigbleibt, nachdem die Kapitaleigentümer ihre Gewinnansprüche befriedigt haben. Unternehmensleitungen verlangen Eigenkapitalrenditen von bis zu 25 Prozent und manchmal noch mehr. Derartige Höhen lassen sich aber

<sup>13</sup> J. K. Galbraith (Anm. 1), S. 28.

mit betriebswirtschaftlich traditionellen Methoden wie der Generierung von Innovationen, der Schaffung von Investitionen und über einen realwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt nicht herbeiführen. Deshalb setzt das *Shareholder-Value*-Denken auch auf eine Doppelstrategie: einerseits im Innenverhältnis auf eine „Knechtung der abhängig Beschäftigten“ mit Maßnahmen wie Lohnsenkungen und Arbeitszeitverlängerungen ohne Lohnausgleich durch ein verschärftes Kostenmanagement und andererseits auf Unternehmensübernahmen (Fusionen). Durch den Aufkauf von Unternehmen wird dabei in der Regel eine Konzentration auf das so genannte unternehmerische „Kerngeschäft“ angestrebt, das auch bei Konzernen den Verkauf von Tochterunternehmen oder den Verkauf von Unternehmensteilen (Outsourcing) nach sich ziehen kann. Letztlich wird hier eine Steigerung der Marktmacht durch Konzentration in zwei Richtungen angestrebt: Bei den Lieferanten werden rigorose Einkaufsbedingungen per Machtdiktat an den Beschaffungsmärkten durchgesetzt. Großunternehmen und Konzerne wenden ihre Nachfragemacht an, so dass den meist mittelständischen Zulieferern durch das Verlangen niedrigster Einkaufspreise bei höchster Produktqualität und langen Zahlungszielen häufig nicht einmal mehr eine Vollkostendeckung verbleibt. Dadurch kommt es zu enormen nicht leistungsdeterminierten *Gewinnumverteilungen* innerhalb des Unternehmenssektors, von den marktbeherrschenden (ausbeutenden) zu den marktahnmächtigen (ausgebeuteten) Unternehmen.

Die Insolvenzstatistiken geben darüber hinreichend Auskunft. Außerdem zahlen die Endverbraucher an den Absatzmärkten der marktmächtigen Unternehmen durch verschlechterte Produktqualitäten und Verfügbarkeiten (Service) zu erhöhten Preisen die Zeche. Dass es dabei temporär zu Phasen erhöhter Wettbewerbsintensität, sogar zu einer ruinösen Konkurrenz mit fallenden Preisen kommt, ist kein Widerspruch, sondern systemisch angelegt. Dies hat mit der Marktgegenseite, der Nachfrageseite, zu tun. Bei nur schwachen Wachstumsraten der Wirtschaft entsteht nicht selten ein solcher ruinöser Wettbewerb, der zu einer gesamtwirtschaftlich gefährlichen Deflation führen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn zu wenige wachstumsfördernde Innovationen gegeben sind und sich die „Intelligenz“ der ange-

lich „schöpferischen Pionierunternehmer“ (Joseph A. Schumpeter, 1883–1950) auf repetitive Produktions- und Verwertungsprozesse beschränkt.

Wettbewerb schafft demnach nicht nur Vorteile wie Effizienz und Innovationen, sondern der „Stachel der Konkurrenz“ fordert immer auch Verlierer und Opfer. Der Markt produziert nicht per se nur Leistungseinkommen, sondern auch kontraproduktive Machteinkommen und sorgt damit für eine nicht akzeptable gesellschaftliche Verteilung der arbeitsteilig generierten Wertschöpfung. Das sich selbst überlassene Marktsystem, so Keynes, steht dafür, „dass die erfolgreichsten Profitmacher durch einen unbarmherzigen Kampf ums Dasein nach oben kommen, einen Kampf, der mit einer Auslese der Tüchtigen durch den Bankrott der minder Tüchtigen endet. Diese Methode stellt die Kosten des Kampfes selbst nicht in Rechnung, sondern hat nur die Vorteile des Endresultates im Auge, die man für dauernde hält.“<sup>14</sup> Dieser Grundtatbestand einer Wettbewerbsordnung wiegt insbesondere in einer kaum noch wachsenden Wirtschaft schwer. Hier kommt es nur noch zu einem *Verdrängungswettbewerb* mit einem reinen Vernichtungscharakter, weil die nicht mehr benötigten Ressourcen (Kapital und Arbeitskräfte) an anderer Stelle auch nicht mehr benötigt werden.

## Alternativen zur Unternehmensmacht

Anstatt die negativen Auswirkungen von immer größer werdender Unternehmenskonzentration politisch mit einer adäquaten Verschärfung wettbewerbsrechtlicher Gesetze zu bekämpfen, setzt die herrschende Politik sogar auf weitere Konzentrationsprozesse und Unternehmensübernahmen (Fusionen) in der Wirtschaft. Diese hätten für den Strukturwandel in Deutschland eine große Bedeutung. Übernahmen wären heute in einer offenen Wirtschaft ein wichtiges Instrument zur Schaffung einer *internationalen Wettbewerbsfähigkeit* der Unternehmen, und auch für den Finanzplatz Deutschland seien sie von enormer Bedeutung. Wir erleben geradezu eine

<sup>14</sup> John Maynard Keynes, *The End of Laissez Faire*, London 1926: zit. in: *Das Ende des Laissez Faire*, abgedruckt in: Herbert Schui/Holger Paetwo (Hrsg.), *Keynes heute. Festschrift für Harald Mattfeldt*, Hamburg 2003, S. 23.

neoliberale Renaissance des reinen (naiven) Markt- und Wettbewerbsdenkens, das sogar über den Bereich der Privatwirtschaft hinausgeht. Man will offensichtlich im neoliberalen Duktus fast alle gesellschaftlichen Bereiche, sogar bisher uneingeschränkt eingestufte öffentliche Güter, dem Nichtausschluss- und Nichtrivalitätsprinzip entziehen. Selbst der Bildungssektor bleibt nicht mehr von einer wettbewerblichen Privatisierung verschont.

Notwendig wären dagegen ein Ausbau öffentlicher Leistungen und eine Bereitstellung durch öffentliche Unternehmen, die auch als ein *Macht-Gegenpol* zu privatwirtschaftlichen Unternehmen im Wettbewerbsprozess zu sehen sind. Weiter müsste der Konzentrations- und Fusionsprozess auf europäischer Ebene staatlich viel mehr als heute kontrolliert und ausgesteuert werden. Nationale Bestimmungen wie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) reichen nicht mehr aus. Ein europäisches Kartellamt mit entsprechenden Kompetenzen und ein europäisches Wettbewerbsgesetz wären die adäquate Antwort. Die bestehende europäische Fusionsrichtlinie versagt dagegen völlig. Fusionen sollten nur noch bis zu einem europäischen Marktanteil von maximal zehn Prozent erlaubt sein, denn jede Fusion zerstört ein Stück Wettbewerb und hierdurch gibt es immer weniger markträumende Gleichgewichtspreise. Es kommt immer mehr zu Mengen- statt Preisanpassungen und damit auf den betroffenen Märkten zu marktwirtschaftlich gefährlichen Rationierungen. Ein Angebotsüberschuss führt dann nicht zu flexiblen Preissenkungen, sondern eher zu einer Produktionseinschränkung mit Entlassungen (Arbeitslosigkeit), womit wiederum für bestimmte Wirtschaftssubjekte die Verwirklichung ihrer Wirtschaftspläne nicht mehr möglich ist.

Die von marktbeherrschenden Unternehmen gesetzten Machtpreise schöpfen außerdem einen Großteil keynesianisch eingesetzter Staatsausgaben ab, so dass wachstums- und beschäftigungintendierte Mengeneffekte konterkariert werden. Marktbeherrschende Unternehmen sind daher entweder zu entflechten, oder, wenn dies aus Gründen einer Nichtrealisierung von minimalen Stückkostenproduktionen zu betriebssuboptimalen Größen führt, durch adäquate interne Preiskontrollen in ihrer Marktmacht zu beschnei-

den. Grundsätzlich haben alle Unternehmen, die entweder vom Staat und damit aus Steuerzahlungen größere öffentliche Aufträge erhalten oder wichtige Güter und Leistungen der gesellschaftlichen Daseinsvorsorge (dazu zählt u. a. der gesamte Bereich der Energie- und Wasserversorgung) anbieten, sich ebenfalls einer solchen Preiskontrolle zu unterziehen.

Diese staatliche Markt- und Unternehmenskontrolle ist durch die Einführung einer *Wirtschaftsdemokratie* zu komplettieren.<sup>15</sup> „Denn erst mit der Demokratisierung der Wirtschaft werden die gesellschaftsstrukturierenden Machtzentren zurückgedrängt und einer direkten Planung und Kontrolle unterzogen. Gleichzeitig wird damit auch eine für die herrschende Staatsauffassung typische Dichotomie überwunden. Während das System der parlamentarischen Demokratie von der Idee lebt, es reiche aus, die politischen Strukturen eines Landes zu demokratisieren, fordert eine radikale – d. h. eine an den gesellschaftlichen Wurzeln ansetzende – Demokratisierung auch und eben die Einbeziehung der Wirtschaft.“<sup>16</sup> Bis heute steht der Mensch in der Wirtschaft nicht im Mittelpunkt, sondern er ist nach wie vor nur Mittel (Instrument) zur Gewinnmaximierung im Interesse einer kleinen gesellschaftlichen Schicht. Allen anderslautenden Verheißungen in der so genannten „modernen“ Managementlehre zum Trotz: Die Menschen bleiben unter kapitalistischen Verhältnissen lediglich Produktionsfaktoren. Humanisierungen der Prozesse und eine „Vergemeinschaftung des Personals“ zielen lediglich „auf die Optimierung der Ergiebigkeit der menschlichen Arbeit durch die Ausdehnung der Verfügungsgewalt des Betriebes über die Beschäftigten.“<sup>17</sup>

Unter den Bedingungen eines ausschließlichen kapitalistischen *Shareholder-Value*-Denkens ist es sogar zu einer Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen gekommen,

<sup>15</sup> Vgl. Heinz-J. Bontrup, Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, Köln 2005<sup>3</sup>, S. 128 – 163.

<sup>16</sup> Rudolf Hickel, Die Demokratisierung des Unternehmens – Die Neomarxistische Konzeption, in: Internationale Stiftung Humanum (Hrsg.), Neomarxismus und Pluralistische Wirtschaftsordnung, Bonn 1979, S. 156.

<sup>17</sup> Gertraude Krell, Vergemeinschaftende Personalpolitik, München-Mering 1994, S. 54.

verbunden mit einem gefährlichen gesamtwirtschaftlichen Lohndumping. Die wichtige Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit hat sich zunehmend zugunsten des Kapitals aufgelöst. Die wirklich notwendige Ökonomie, die in einer *materiellen Teilhabe* am arbeitsteilig generierten Mehr-(Überschuss)-Produkt und in einer *immateriellen Teilnahme* der Beschäftigten bestehen müsste, wird dagegen immer mehr pervertiert. Galbraith hat zu Recht vor der im Shareholder-Kapitalismus entstandenen Machtkonzentration eines weitgehend verselbständigten und selbstherrlichen Managements, dass sich eine eigene Bürokratie geschaffen hat, nachhaltig gewarnt. Er fordert eine wirksamere Kontrolle. Diese kann nur durch *Gegenmachtbildung* („Countervailing power“) erreicht werden.

Dazu muss der „Faktor“ Arbeit im Unternehmen aber mit Macht ausgestattet werden: nicht nur durch eine modifizierte verbesserte Mitbestimmungsgesetzgebung, sondern durch die uneingeschränkte rechtliche Gleichstellung von Arbeit und Kapital auf unternehmens- und betriebsbezogener Ebene. „Erst eine Gesellschaft, die die gemeinsam erarbeiteten Einkommens- und Vermögensgewinne aus Arbeit und Kapital rechtlich gleichstellt und redlich aufteilt, und dies durch ihre Gesetze besiegelt, ist eine vom Ansatz her humane und gerechte Gesellschaft.“<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Wilhelm Hankel, Erbschaft aus der Sklaverei. Mit-eigentum statt Mitbestimmung: Warum Arbeit und Kapital rechtlich gleichgestellt werden müssen, in: Rudolf Hickel/Frank Strickstroch (Hrsg.), Brauchen wir eine andere Wirtschaft?, Reinbek 2001, S. 208.

Richard Senti

## Die WTO im gesellschaftspolitischen Dilemma

Douglas A. Irwin zeichnet in seiner jüngsten Veröffentlichung „Free Trade under Fire“ auf eindrückliche Weise nach, wie im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und der Welthandelsorganisation (WTO) eine Ordnung relativ offener und freier Märkte entstanden ist.<sup>1</sup> Die Zölle der Industriegüter der westlichen Staaten sind in den sechzig Jahren GATT- und WTO-Geschichte von durchschnittlich 40 auf vier bis fünf Prozent zurückgegangen.<sup>2</sup> Viele mengenmäßige und andere nichttarifäre Handelshemmnisse konnten beseitigt werden. Zudem haben sich die Vertragspartner verpflichtet, auf die so genannten freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen zu verzichten. Der Autor tritt in seinem Buch aber auch auf die Kritik ein, in deren Schussfeld die Welthandelsordnung während der letzten Jahre gestanden hat.

### Richard Senti

Dr. oec., geb. 1935; Professor em. für Volkswirtschaftslehre an der Eidg. Technischen Hochschule Zürich (ETHZ), Weinbergstr. 94, 8006 Zürich. senti@wif.gess.ethz.ch

Erste Demonstrationen gegen die Welthandelsordnung fanden 1998 in Genf statt. Unter dem Schlagwort „People’s Global Action“ warnten die Bauern vor einer Industrialisierung der Landwirtschaft. Ein Jahr später folgte die „Schlacht von Seattle“. Den WTO-Gegnern war es gelungen, eine breite Front von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gegen die WTO als ihren „gemeinsamen Feind“ zu mobilisieren. Die WTO sei zu einer

<sup>1</sup> Vgl. Douglas A. Irwin, Free Trade under fire, Princeton, NJ. 2002.

<sup>2</sup> „Zolldurchschnitte“ sind immer mit Vorsicht zu interpretieren. Oft handelt es sich um Zollliniendurchschnitte, oft sind gewichtete Durchschnitte gemeint. Welche Durchschnitte auch immer angesprochen werden, das Zollniveau ist im letzten halben Jahrhundert stark zurückgegangen.

übermächtigen Organisation geworden, regiert von nicht demokratisch gewählten Beamten. Die WTO beabsichtige, nationales Recht außer Kraft zu setzen, wenn dieses dem freien Handel im Wege stehe. Der freie Handel aber diene lediglich den multinationalen Firmen und dezimiere die kleinen und mittelgroßen Unternehmen. Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Schäden, soziale Not, Vandalismus, Kriminalität und Umweltverschmutzung seien die versteckten Kosten des freien Handels („hidden costs of free trade“).<sup>13</sup>

Damit stehen die Verantwortlichen der heute geltenden Welthandelsordnung vor der entscheidenden Frage, ob sie weiterhin ausschließlich auf die Regulierung des Güter- und Dienstleistungshandels setzen wollen, oder ob sie vermehrt auch gesellschaftspolitische Probleme berücksichtigen sollen. Wie die heute diskutierten Reformvorschläge verdeutlichen, fällt die Antwort auf diese Frage sehr kontrovers aus. Sie spiegelt die unterschiedlichen Interessenlagen zwischen den Vertretern einer freien Wirtschaft und den Befürwortern einer internationalen Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutzpolitik wider.

Der erste Abschnitt zeigt im Sinne einer Bestandsaufnahme, wie sich die Handels- und Gesellschaftspolitik in jüngster Zeit näher kommen, sich berühren und zum Teil zu verflechten beginnen. Der zweite Abschnitt tritt auf die aktuellen Reformvorschläge über das Für und Wider des Neben- und Miteinanders von Handels- und Gesellschaftspolitik ein.<sup>14</sup>

## Gesellschaftspolitische Regelungen in der WTO

Das WTO-Vertragswerk besteht aus drei Hauptverträgen, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS), dem Abkommen über handelsrelevante Aspekte der geistigen Eigentumsrechte (TRIPS) sowie einer Vielzahl von Sonderabkommen über die Landwirtschaft, die Gesundheit, die Technischen Handelshemmnisse, Dumping, Subven-

<sup>13</sup> Der Hinweis „hidden costs“ stammt von P. Buchanan, zit. in: D. A. Irwin (Anm. 1), S. 2.

<sup>14</sup> Vgl. Richard Senti, Die WTO im Spannungsfeld zwischen Handel, Gesundheit, Arbeit und Umwelt, Bd. 32, Baden-Baden 2006.

tionen usw. Viele dieser Abkommen enthalten neben den Grundelementen wie Meistbegünstigung und Inländerprinzip vereinzelt auch erste gesellschaftspolitische Regelungen über den Schutz der Gesundheit, der Arbeit und der Umwelt.

### Die WTO-Gesundheitsbestimmungen

Im Rahmen der WTO lassen sich vier Arten von Gesundheitsbestimmungen orten: *erstens* die Ausnahmen nach Art. XX(b) GATT, *zweitens* die Umsetzungsbestimmungen im Gesundheitsabkommen, *drittens* die Sonderregelungen im TRIPS und *viertens* die allgemeinen Ausnahmen für „Notfälle“.

Nach Art. XX(b) GATT dürfen die im GATT eingegangenen Verpflichtungen eine Vertragspartei nicht daran hindern, „notwendige Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ zu treffen. Dabei soll es aber zu keiner willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Vertragsparteien und zu keiner verschleierte Beschränkung des internationalen Handels kommen. Die bisherigen Streitfälle im Rahmen des GATT zeigen, dass das GATT den Handelspartnern bei der Anwendung der Schutzmaßnahmen einen relativ breiten Spielraum zugesteht (z. B. bei der Besteuerung und der Beschriftung der importierten Weine und anderer Alkoholika in Japan, 1987), dass aber Gesundheitsschutzmaßnahmen oft als „nicht notwendig“ erachtet werden (z. B. beim Importverbot Thailands von US-Zigaretten, 1990).

Um den Missbrauch von Art. XX(b) GATT „im Rahmen“ zu halten, entstand in der Uruguay-Runde (1986–1993) das Zusatzabkommen über sanitärische und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen). Ein wesentliches Element des SPS-Abkommens ist das Wissenschaftlichkeitsprinzip.<sup>15</sup> Bei der Umsetzung von Gesundheitsschutzmaßnahmen und der Bewertung der Risiken sind die verfügbaren wissenschaftlichen Beweise, einschlägigen Verfahren und Erzeugungsmethoden zu berücksichtigen. Wie das SPS-Abkommen umgesetzt wird, zeigen der Streit um das EG-Importverbot von hormonemästetem Rindfleisch von 1997 (Schutz der

<sup>15</sup> Neben dem Notwendigkeits-, Harmonisierungs- und Äquivalenzprinzip.

Menschen), die Klage gegen das australische Importverbot von frischem (!), gekühltem und gefrorenem Lachs von 1998 (Schutz der Tiere) und die Differenzen um Japans Schutz von Äpfeln und anderen Früchten von 1999 (Schutz der Pflanzen). Im Hormonfall hat das Streitschlichtungsorgan entschieden, die EU-Regelung verstoße gegen das SPS-Abkommen. Die EG könne die Schädlichkeit der Hormone wissenschaftlich nicht ausreichend begründen. Der Entscheid ist weder in der Fachliteratur noch in der Politik auf Begeisterung gestoßen. Einzelne Völkerrechtler sprechen der WTO die originäre Zuständigkeit für nichtwirtschaftliche Belange ab. Die Wissenschaft verstärke zwar die Rationalität im nationalen Rechtssetzungsprozess. Es sei jedoch zweifelhaft, ob Wissenschaft als objektives und universelles Abgrenzungskriterium betrachtet und angewandt werden dürfe.<sup>16</sup>

Analog zu den übrigen Bestimmungen der WTO erlaubt das TRIPS Ausnahmen zum Schutz der Gesundheit, wenn diese notwendig und mit den Bestimmungen des Abkommens vereinbar sind. Den WTO-Mitgliedern wird das Recht zugestanden, diagnostische, therapeutische oder chirurgische Verfahren für die Behandlung von Menschen oder Tieren von der Patentierbarkeit auszuschließen, falls diese nicht im Widerspruch zur normalen Verwertung des Patents stehen und die berechtigten Interessen des Patentinhabers und Dritter angemessen berücksichtigen. Die allgemeinen TRIPS-Ausnahmen sind etwas vage und tragen relativ wenig zur Rechtssicherheit bei. Klarer ist dagegen die Doha-Erklärung zur Bekämpfung von HIV/Aids, Tuberkulose, Malaria und anderen Epidemien. Gemäß Entscheid vom 30. August 2003 dürfen die Entwicklungsländer Zwangslizenzen für die Produktion der gegen diese Krankheiten erforderlichen Medikamente geltend machen.

Neben den drei bisher erwähnten WTO-Ausnahmen zum Schutz der Gesundheit steht den WTO-Mitgliedern das Recht zu, unter „außergewöhnlichen Umständen“ eine Ausnahme (einen „Waiver“) von den vertraglichen Verpflichtungen zu beantragen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der

den wirtschaftlich schwachen Staaten im Juni 2002 gewährte „TRIPS-Waiver“. Diese Ausnahmeerlaubnis entbindet die wirtschaftlich schwachen WTO-Mitglieder bis zum Jahr 2016 von der Einhaltung der Patent- und Informationsbestimmungen des TRIPS.

Außer diesen WTO-Bestimmungen finden sich Gesundheitsschutzmaßnahmen auch in WTO-unabhängigen internationalen Institutionen, so im Codex Alimentarius, beim Internationalen Tierseuchenamt und in der Internationalen Pflanzenschutzkonvention.

## Die WTO-Arbeitsbestimmungen

Die Diskussion über die Aufnahme von arbeitsrechtlichen Bestimmungen ins GATT und in die WTO ist seit deren Begründung nicht abgebrochen, ohne jedoch in der Handelsordnung sichtbare Spuren zu hinterlassen. Unmittelbar nach dem Krieg verlangten die USA Maßnahmen zur Garantie von Vollbeschäftigung für jene, die fähig, willig und interessiert seien zu arbeiten („for those able, willing and seeking work“). Auch hätten die Mitglieder der Handelsorganisation auf Maßnahmen zu verzichten, die zu Lasten der Beschäftigung anderer Handelspartner gehen (z. B. Verfügung niedriger Löhne in der Exportwirtschaft zur Förderung der Ausfuhr). Die in die Havanna-Charta aufgenommenen „Fair Labor Standards“ (Art. 7) fielen jedoch beim Nichtinkrafttreten der Internationalen Handelsorganisation (ITO) weg. Im Rahmen des GATT verblieben allein der Präambel-Hinweis auf die Bedeutung der Vollbeschäftigung und die Bestimmung „hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren“ (Art. XX(e) GATT). Die Vorschläge der USA, die Arbeitsvorschriften der nicht in Kraft getretenen ITO ins GATT zu übernehmen (Eisenhower-Administration 1963), minimale „Labor Standards“ bei der Bearbeitung giftiger Stoffe wie Asbest einzuführen (Jimmy Carter 1979) oder die Kinderarbeit zu regeln (Bill Clinton, Seattle 1999), wurden immer wieder von der Mehrheit der GATT-beziehungsweise WTO-Partner zurückgewiesen. Vor allem die Entwicklungsländer verlangten, die Sozialklauseln aus den Verhandlungslisten zu streichen.

Außerhalb der WTO-Handelsordnung finden sich international relevante Arbeitsbestimmungen in den so genannten Kernkon-

<sup>16</sup> Vgl. Tilman Makatsch, *Gesundheitsschutz im Recht der Welthandelsorganisation (WTO)*, Berlin 2004, S. 142 f.; Richard Senti, *WTO. Die heute geltende Welthandelsordnung*, Zürich 2005, S. 74 f.

ventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Sie betreffen unter anderem das Verbot von Zwangs- und Sklavenarbeit, das Recht auf Vereinigung und kollektive Lohnverhandlungen, die Gleichheit der Entschädigung von Mann und Frau und die Einschränkung der Kinderarbeit. Neben den Regierungsorganisationen nehmen sich auch die NGOs der Sozialstandards an, so beispielsweise die Fairtrade Labelling Organization (FLO), die Organisation Rugmark und die Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels (AVE).

## Die WTO-Umweltschutzbestimmungen

Eine Hinterfragung des Umweltbezugs der Welthandelsordnung fand im Rahmen des GATT über Jahrzehnte nicht statt, auch in den 1970er Jahren, als mit der Veröffentlichung der „Grenzen des Wachstums“<sup>17</sup> und der Stockholmer „Conference on Human Environment“ die Umweltschutzfragen diskutiert wurden. Die damals geschaffene GATT-Arbeitsgruppe für Umweltfragen und internationalen Handel tagte in ihrem zwanzigjährigen Bestehen nicht ein einziges Mal. Auch in den Erklärungen zur Tokio- und Uruguay-Runde erwähnten die Minister den Umweltschutz mit keinem Wort. Eine Neuausrichtung der GATT- beziehungsweise der WTO-Handelspolitik erfolgte erstmals im *Dunkel-Bericht* von 1991. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, so der Bericht, hätten sich nicht ausschließlich auf „die volle Erschließung der Hilfsquellen“, sondern auch auf die „optimale Nutzung der natürlichen Ressourcen“ zu konzentrieren. Rückendeckung erfuhr Arthur Dunkel, der damalige Generaldirektor des GATT, durch die Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Die Rio-Konferenz forderte das GATT auf, die Welthandelsordnung vermehrt auf die Umweltaspekte auszurichten.<sup>18</sup> In diesem Sinne hat anschließend die WTO-Vereinbarung den im Dunkel-Bericht vorgeschlagenen Umweltbezug aufgenommen. In der WTO-Präambel wird heute festgehalten, dass bei der Verfolgung des Wirtschafts- und Handelswachstums die natürlichen Ressourcen

<sup>17</sup> Vgl. Donella Meadows u. a., *The Limits to Growth*, New York 1972.

<sup>18</sup> Dabei darf nicht übersehen werden, dass die damalige Weltöffentlichkeit durch mehrere Umweltskatastrophen sensibilisiert war: Seveso 1976, Tschernobyl und Schweizerhalle 1986 sowie Alaska 1989.

optimal genutzt und die Umwelt geschützt und erhalten werden soll.

Die materiellrechtlich wichtigsten Umweltschutzbestimmungen des WTO-Vertragswerks sind Art. XX(b) und Art. XX(g) GATT. Art. XX(b) GATT ermächtigt die Handelspartner – analog zu den Gesundheitsbestimmungen –, notfalls Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu ergreifen. Nach Art. XX(g) GATT haben die Handelspartner zudem das Recht, Maßnahmen zur Erhaltung erschöpfbarer Naturschätze anzuwenden. Die in Art. XX(b) gewählte Formulierung wird von mehreren Abkommen der WTO wörtlich oder sinngemäß übernommen wie z. B. vom SPS-Abkommen, dem GATS, dem TRIPS und vom Abkommen über das Öffentliche Beschaffungswesen. Die Umsetzung dieser Umweltschutzbestimmungen hat indessen im Verlauf der Jahre zu großen Interpretationsschwierigkeiten geführt: Sind die Umweltschutzmaßnahmen ausschließlich auf das eigene Hoheitsgebiet zu beschränken oder ist der Umweltschutz „grenzüberschreitend“ anzuwenden (Tunfisch-Delfin-Streit 1991/94)? Bezieht sich die „Gleichheit“ der Produkte nur auf die Substanz des Handelsgutes oder sind auch der Verbrauch sowie nicht-produktprägende Produktions- und Verarbeitungsmethoden mit zu berücksichtigen („Gaz Guzzler Tax“-Streit 1994)? Fallen außer Mineralien auch Pflanzen und Tiere unter die „erschöpfbaren Naturschätze“ (Garnelen-Streit 1998)? Viele Fragen über die Umsetzung der Umweltschutzbestimmungen der WTO sind noch nicht beantwortet.

Gemäß einer WTO-Arbeitsgruppe beziehen sich von den heute geltenden rund 150 internationalen Umweltschutzabkommen etwa 20 unmittelbar auf den Handel. Sie betreffen beispielsweise den Kauf und Verkauf von wilden Tieren, Seehunden und Fellen von Seehunden, geschützten Vögeln und Pflanzen sowie den Handel mit gefährlichen Abfällen usw.

## Die Reformvorschläge

Dass die gesellschaftspolitischen Fragen, die das Leben und die Gesundheit der Menschen und Tiere, die sozialen und arbeitsrechtlichen Aspekte der Erwerbstätigen sowie den Um-

weltschutz betreffen, nicht völlig losgelöst vom grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen angegangen werden sollen, darüber herrscht bei allen Handelspartnern ein gewisses Einvernehmen. Meinungsverschiedenheiten bestehen darüber, in wessen Verantwortung diese Probleme fallen. Soll sich die WTO ausschließlich auf die Regelung des internationalen Handels konzentrieren und die gesellschaftspolitischen Belange anderen internationalen Institutionen überlassen? Oder besteht die Lösung der Probleme darin, dass die WTO auf ihren angestammten Vereinbarungen beharrt, aber durch eine extensive Interpretation ihrer Rechtsgrundlagen den gesellschaftspolitischen Anforderungen Rechnung trägt? Oder hat das Zusammengehen von Handel und Gesellschaftspolitik in einer institutionellen Verknüpfung der internationalen Organisationen und Vereinbarungen zu erfolgen? Oder, und dies wird wohl der radikalste Reformvorschlag sein, müssten nicht alle Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen unter einem Dach zu einer den Handel und die Gesellschaftspolitik umspannenden einheitlichen Weltorganisationen zusammengefasst werden, um auf diese Weise allumfassende Lösungen zu finden? Auf diese Fragen gehen die folgenden Ausführungen ein.

## Die WTO als reine Handelsorganisation (1. Reformvorschlag)

Das GATT entstand seinerzeit in der erklärten Absicht, die durch den Zweiten Weltkrieg gestörten Handelsbeziehungen neu zu beleben, die Handelshemmnisse abzubauen und die noch bestehenden Diskriminierungen zu beseitigen. Dabei zeigte sich in den ersten Verhandlungen durchaus die Bereitschaft, auch sozialpolitische Fragen, insbesondere faire Arbeitsbedingungen, in die Welthandelsordnung aufzunehmen. Mit dem Scheitern der Internationalen Handelsorganisation traten jedoch die arbeitsrechtlichen Vereinbarungen in den Hintergrund. Was übrig blieb, war der vierte Teil der Havanna-Charta als Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, das sich ausschließlich auf den Handel bezog. Der Generaldirektor der WTO stellte im Jahr 1996, also nach fast 50 Jahren GATT, zwar fest, dass alle WTO-Mitglieder die UNO-Menschenrechtskonvention unterzeichnet und damit die Sozialklauseln (freie Berufswahl, Arbeitslosen-schutz, gleicher Lohn für gleiche Arbeit usw.)

anerkannt hätten. Die WTO-Mitglieder (damit waren an dieser Stelle vor allem die Industriestaaten gemeint) würden die Wettbewerbsvorteile der Entwicklungsländer nicht in Frage stellen. Die Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutzfragen dürften aber in den Ministerkonferenzen und den künftigen Handelsverhandlungen nicht zu einem Störfaktor werden. Die Kompetenz, über weitere Sozialstandards zu verhandeln, liege bei der ILO.

Die Befürworter der WTO als einer reinen Handelsorganisation stützen sich vor allem auf drei Argumente: *Erstens*, zusätzliche Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutzvorschriften hätten eine Schwächung der Wettbewerbssituation der Entwicklungsländer zur Folge. Die sozialpolitischen Forderungen würden lediglich auf Druck der Gewerkschaften der Industrieländer vorgebracht und lägen in deren Eigeninteresse. *Zweitens* verstoße eine sozialpolitische Neuausrichtung der Welthandelsordnung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Die wirtschaftlich schwachen Staaten seien dem GATT und der WTO im Glauben beigetreten, es handle sich um eine reine Handelsordnung. Ohne diese Sicherheit hätten sie weder das GATT noch die WTO akzeptiert. *Drittens* verfüge die WTO – wie bereits erwähnt – über keine originäre Rechtszuständigkeit, ordnend in die Gesellschaftspolitik der Vertragsparteien einzugreifen.

Hinzu kommt, dass das GATT und die Nachfolgeorganisation WTO mit dem Entscheid von 1991 gegen den delfinschonenden Tunfischfang<sup>19</sup> einen großen Prestigeverlust erlitten hat (dabei mag schicksalhaft sein, wie später anders lautende Entscheide kaum beachtet wurden). Die damals harsche Reaktion weiter Kreise auf die „Umweltfeindlichkeit“ der GATT-Handelsordnung erklärt sich bis zu einem gewissen Grad durch die in den Vorjahren erfolgten Umweltkatastrophen (Seveso, Tschernobyl, Schweizerhalle und Alaska) und die dadurch gesteigerte Sensibilität in Umweltfragen. Verstärkt hat sich das Negativbild des GATT beziehungsweise der WTO durch das Chaos von Seattle im Jahr 1999 und die seit 2001 erfolglosen Doha-Verhandlungen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist der im folgenden Abschnitt vorgestellte zweite Reformvorschlag zu ver-

<sup>19</sup> Vgl. Panel-Bericht vom 16. 8. 1991.

stehen, der das Bild der WTO als einer reinen Handelsorganisation durch eine verstärkt sozialpolitisch ausgerichtete Interpretation des Vertragswerks zu korrigieren versucht.

## Die Neuinterpretation des WTO-Vertragstexts (2. Reformvorschlag)

Im Tunfisch-Delfin-Entscheid 1991 hielt das GATT-Panel noch fest, extraterritoriale Umweltschutzmaßnahmen könnten auf Grund der geltenden Rechtslage nicht ergriffen werden. Art. XX(b) GATT beziehe sich ausschließlich auf den Schutz im eigenen Hoheitsgebiet. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels in den vierziger Jahren. Eine extensive Interpretation des Ausnahmeartikels hätte zur Folge, dass jedem Staat das Recht zustünde, über das Schutzniveau in anderen Staaten zu bestimmen. Für den Fall, dass die GATT-VERTRAGSPARTEIEN (entspricht dem heutigen „Allgemeinen Rat“) Maßnahmen zum Schutz der Umwelt billigen möchten, müssten sie die geltenden Vertragsbestimmungen ändern. Nur so könne ein Missbrauch der GATT-Ausnahmen (d. h. des Art. XX GATT) zum Schutz der eigenen Wirtschaft verhindert werden.<sup>10</sup>

Im Gegensatz zum Entscheid 1991 beinhaltet der Panel-Bericht 1994 bereits eine bedeutend intensivere Interpretation des Vertrags. Art. XX(b) enthalte keine geographische Einschränkung des Schutzes von Umweltgütern. Ein Land sei berechtigt, Maßnahmen zum Schutz von extraterritorialen Umweltgütern zu ergreifen, vorausgesetzt, die Maßnahmen seien notwendig. Ungefähr zur gleichen Zeit kam das GATT-Panel auch im Streit über die Zulassung von ausländischem Bier zu dem Schluss, es sei zwingend, die Definition der Produktgleichheit auf eine Art und Weise vorzunehmen, dass sie nicht unnötig die Freiheit eines Staates in seiner Rechtsetzung und in der Festlegung der politischen Ziele einschränke. Je nach Zielsetzung der getroffenen Maßnahmen sei die Gleichheit der Produkte unterschiedlich zu definieren. Das dritte Beispiel einer extensiven Interpretation bietet der Streitfall um die US-Besteuerung der importierten Autos im Verhältnis zu ihrem Treibstoffverbrauch. Den USA wurde erlaubt, die Fahrzeuge mit einem hohen Benzinverbrauch zusätzlich zu besteuern beziehungsweise die Gleichheit der Produkte nach

<sup>10</sup> Vgl. ebd., Ziff. 6.3.

dem Kriterium Treibstoffverbrauch zu beurteilen und die Kraftfahrzeuge je nach Umweltverträglichkeit in verschiedene Kategorien einzuteilen.<sup>11</sup>

Diese Beispiele verdeutlichen, wie sich in den letzten Jahren die Interpretation des WTO-Rechts gewandelt hat. Zunehmend werden Gesundheits- und Umweltschutzargumente in die Umsetzung des geltenden Rechts aufgenommen. Dabei ist durchaus denkbar, dass sich diese Extensivierung der Rechtsauslegung in Zukunft auch auf den sozialen Bereich, zum Beispiel auf Sozialdumping und Kinderarbeit, ausweiten könnte.

## Die Verknüpfung internationaler Institutionen (3. Reformvorschlag)

In den ersten beiden Reformvorschlägen bewahrt die WTO ihre Rechtseigenständigkeit. Der dritte Vorschlag sieht hingegen eine rechtliche Verknüpfung der internationalen Institutionen vor. Thomas Gehring spricht von „einer schleichenden Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Institutionen“.<sup>12</sup> In einzelnen Bereichen des WTO-Vertragswerks hat diese bereits stattgefunden, so im SPS- und TBT-Abkommen sowie im TRIPS. Die Vertragspartner des SPS-Abkommens haben sich verpflichtet, die Harmonisierung ihrer sanitärischen und phytosanitären Maßnahmen auf die außerhalb der WTO bestehenden internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen abzustützen und bei der Bewertung der Risiken für das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen die Bewertungstechniken anderer internationaler Organisationen anzuwenden. Als Nicht-WTO-Institutionen werden im SPS-Abkommen die Codex Alimentarius Kommission, das Internationale Tierseuchenamt und die Internationale Pflanzenschutzkonvention erwähnt. Ähnliche Bestimmungen finden sich im TBT-Abkommen. Die begriff-

<sup>11</sup> Eine Zusammenstellung der einzelnen Panelentscheidungen findet sich in: Richard Senti, WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Wien–Zürich 2000, S. 317 ff.

<sup>12</sup> Thomas Gehring, Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Institutionen, in: Markus Jachtenfuchs/Michèle Knodt (Hrsg.), Regieren in internationalen Institutionen, Opladen 2002, S. 111–139.

liche Abgrenzung von „Technischen Vorschriften“, „Standards“ und „Normen“ richtet sich nach dem ISO/IEC-Handbuch.<sup>13</sup> Im TRIPS schließlich besteht die rechtliche Verknüpfung darin, dass das TRIPS die Patent-, Muster-, Modell- und Markenvorschriften der Übereinkünfte von Paris, Bern und Rom (Schutz des gewerblichen Eigentums, der Werke der Literatur und Kunst und des Markenrechts) für alle WTO-Mitglieder als verbindlich erklärt, gleichgültig, ob diese die erwähnten Verbandsübereinkünfte von Paris, Bern und Rom unterzeichnet haben oder nicht.

Weitere Vernetzungen wären im Bereich des WTO-Handelsrechts und dem Arbeitsrecht der ILO denkbar sowie im Bereich des Umweltschutzes. In der Uruguay-Runde wurde von Seiten der nationalen und internationalen Gewerkschaften der Vorschlag eingebracht, die Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO zu intensivieren. Die Gewerkschaften verlangten von der WTO, die ILO-Kernkonventionen als Voraussetzung eines fairen Welthandels anzuerkennen. Im Rahmen der WTO – so der Vorschlag – wäre ein Mechanismus zu schaffen, der bei schwerwiegenden Verletzungen von Arbeitnehmerrechten Handelssanktionen ermöglichen würde. Nach der Uruguay-Runde ist es indes in keiner Annäherung zwischen WTO und ILO gekommen.<sup>14</sup>

In den vergangenen Jahrzehnten sind viele internationale Umweltschutzabkommen abgeschlossen worden, so beispielsweise die Abkommen über den Handel mit gefährdeten Tieren und Pflanzen, zum Schutz der Ozonschicht und die Entsorgung gefährlicher Abfälle. An der Singapur-Konferenz 1996 schufen die Minister einen Ausschuss zur Pflege einer nachhaltigen Umweltschutzpolitik, und an der Doha-Konferenz 2001 erklärten sie sich bereit, über die Einhaltung von Umweltschutzvereinbarungen zu verhandeln, die gegenseitige Information zwischen den WTO-Mitgliedern zu intensivieren und im Rahmen des WTO-Ausschusses für Umwelt und Handel vertieft auf diese Fragen einzugehen.

<sup>13</sup> Handbuch der „International Organization for Standardization“ und der „International Electrotechnical Commission“.

<sup>14</sup> Vgl. WTO, Doha Ministerial Declaration, Genf 2001, Ziff. 8.

Konkrete Ergebnisse der angekündigten Neuausrichtung liegen bis heute nicht vor.

Gegen eine Verknüpfung der verschiedenen Institutionen spricht der Souveränitätsverlust jener WTO-Mitglieder, die im Rahmen der WTO zur Einhaltung all jener Bestimmungen verpflichtet würden, denen sie bisher (außerhalb der WTO) nicht zugestimmt haben. Abgesehen von den materiellrechtlichen Fakten darf auch nicht übersehen werden, dass die internationalen Organisationen im Verlauf ihres Bestehens eigene Strukturen entwickelt und viele hohe Beamtenstellen geschaffen haben, die sie kaum zu Gunsten der WTO aufzugeben bereit sind.

#### Die WTO als universelle Organisation der Handels- und Gesellschaftspolitik (4. Reformvorschlag)

Die vierte Reformvariante sieht vor, die WTO und sämtliche Organisationen und Institutionen des Handels, der Gesundheitsvorsorge, der Arbeitspolitik und des Umweltschutzes in eine neue, universelle, den Handel und die Gesellschaftspolitik umfassende Organisation zusammenzufassen. Die Vertreter dieses Reformvorschlags argumentieren, die nationalen Sozialordnungen würden heute derart stark voneinander abweichen, dass von einer einheitlichen internationalen Sozialordnung nicht gesprochen werden könne. Das Fehlen einer weltweiten Sozialordnung sei aber aus moralisch-ethischen Erwägungen nicht zu verantworten und daher auf internationaler Ebene zu beheben.<sup>15</sup>

Die Rechtsgrundlage dieser Reformvariante sehen deren Befürworter in der WTO-Vereinbarung, Art. III.2 (zweiter Satz) der WTO-Vereinbarung besagt, dass die WTO „als Forum für weitere Verhandlungen zwischen den Mitgliedern über deren multilaterale Handelsbeziehungen sowie als Rahmen für die Durchführung der Ergebnisse solcher Verhandlungen“ dienen könne. Bei einer relativ extensiven Interpretation dieses Texts würden die Verträge über das Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutzrecht unter „mul-

<sup>15</sup> Vgl. Hans-Michael Wolfgang/Wolfram Feuerhake, Core Labor Standards in World Trade Law, the Necessity for Incorporation of Core Labor Standards in the World Trade Organization, in: Journal of World Trade, 36 (2002) 5, S. 883–901.

tilaterale Handelsbeziehungen“ fallen, da alle diese vertraglichen Abmachungen den internationalen Handel in der einen oder anderen Weise tangierten. Peter-Tobias Stoll spricht in diesem Zusammenhang von einer „Öffnungsklausel“ der WTO. Auf der Grundlage eines Ministerbeschlusses könnten weitergehende, „über den Sachbereich der bisherigen Regelungen hinausreichende Themen verhandelt und die entsprechenden Ergebnisse umgesetzt werden“.<sup>16</sup>

Die Rechtfertigung dieses Vorschlags ergebe sich aus den Präambeln des GATT und der WTO, welche die Vertragspartner auf die Respektierung der Menschenrechte und über die Gleichsetzung der ILO-Kernkonventionen mit den Menschenrechten auch auf die Respektierung der sozialen Fragen verpflichten. Die Argumente gegen die Schaffung einer universellen Weltwirtschaftsordnung sind vielfältig. Aus institutioneller Sicht ergibt eine Zusammenfassung aller Organisationen nur Sinn, wenn die künftige Stelle fachlich in die Lage ist, in allen Teilbereichen Führungs- und Kontrollfunktionen zu übernehmen, um über die Integration Synergieeffekte auszulösen. Eine Zusammenfassung der Nahrungsmittelvorschriften der FAO mit den Tierseuchenbestimmungen und den arbeitsrechtlichen Vereinbarungen der ILO wäre allein schon unter diesem Aspekt relativ fragwürdig. Institutionelle Schwierigkeiten ergäben sich zudem, wenn die Kreise der einzelnen Organisationen nicht deckungsgleich sind. Handelspartner, die einzelne Vereinbarungen nicht unterzeichnet haben, werden aus Souveränitätserwägungen kaum bereit sein, bisher nicht eingegangene Verpflichtungen unbesehen zu übernehmen.

## Schlussfolgerungen

Die WTO als Konzept einer reinen Handelsorganisation ist heute aus ökonomischer und gesellschaftspolitischer Sicht kaum mehr aktuell. Sie ist sowohl vertragsrechtlich als auch in ihrer Interpretation bereits derart stark in den gesellschaftspolitischen Bereich vorgegriffen, dass ein Zurückdrängen auf bloße

<sup>16</sup> Peter-Tobias Stoll, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), (1994), S. 258.

Handelspolitik weder möglich noch sinnvoll ist.

Auch die Realisierung des vierten Reformvorschlags, die Ausweitung und Umwandlung der WTO in eine Universal-Organisation für Handel und Soziales, scheint utopisch zu sein. Selbst wenn ein solches Konstrukt juristisch durchaus denkbar ist, politisch und institutionell wird die Verwirklichung dieses Vorschlags auf unüberwindbare Hindernisse stoßen.

Realistischer steht es – mit einzelnen Vorbehalten – um die Chancen des zweiten und des dritten Vorschlags. Beide können an eine schon eingesetzte Rechtsentwicklung anknüpfen. Die Variante der extensiven Interpretation hat den Vorteil, dass sich eine Veränderung des geltenden Vertragswerks erübrigt. Nachteilig ist hingegen, dass sie althergebrachte Rechtsmuster, die Rechtssicherheit und die damit verbundene Besitzstandswahrung in Frage stellt. Für den dritten Vorschlag spricht, dass die WTO Vorschriften und Normen anderer internationaler Institutionen übernehmen kann, ohne dadurch „in unmittelbare Regulierungskonkurrenz mit den standardsetzenden Institutionen zu geraten“.<sup>17</sup> Andererseits erfordert diese Lösung ein Aufeinanderabstimmen der einzelnen Institutionen und Rechtsgrundlagen und tangiert auf die eine oder andere Weise die Souveränität der einzelnen Handelspartner. So beharrt beispielsweise das SPS-Abkommen beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen auf eine wissenschaftliche Rechtfertigung, wogegen das Cartagena-Protokoll den Vertragsparteien das Vorsorgerecht zugesteht, auch wenn eine wissenschaftliche Begründung nicht oder noch nicht erbracht werden kann. Und so hat jeder Vorschlag seine Vor- und Nachteile und ist, um das Bild vom Fuchs, den Jägern und den Hühnern im „Petit Prince“ von Antoine de Saint-Exupéry zu gebrauchen, nicht perfekt.

<sup>17</sup> T. Gehring (Anm. 12), S. 112.

# APuZ

Nächste Ausgabe 14–15/2007 · 2. April 2007

## Nationalsozialismus

*Peter Longerich*

Tendenzen und Perspektiven der Täterforschung

*Saul Friedländer*

Eine integrierte Geschichte des Holocaust

*Hans Mommsen*

Forschungskontroversen zum Nationalsozialismus

*Harald Welzer*

Die Deutschen und ihr „Drittes Reich“

*Beate Kosmala*

Stille Helden

*Rüdiger Fleiter*

Kommunen und NS-Verfolgungspolitik

*Astrid Irrgang*

Feldpost eines Frontsoldaten

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Sabine Klingelhöfer  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Soziale Marktwirtschaft *APuZ* 13/2007

*Hans-Jürgen Papier*

## 3-9 **Wirtschaftsordnung und Grundgesetz**

Die Soziale Marktwirtschaft prägt die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Dieses System hat dem Land über Jahrzehnte ein hohes Maß an Wohlstand für breite Kreise der Bevölkerung und sozialen Frieden erworben. Dazu hat auch das Grundgesetz beigetragen, das eine solide, tragfähige, offene und flexible Grundlage einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ist.

*Bodo Gemper*

## 10-16 **Ludwig Erhard revisited**

Das Modell der Sozialen Marktwirtschaft ist mit dem Namen Ludwig Erhard auf das Engste verbunden. Was sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges für Deutschland als Erfolgsstory erwiesen hat, muss nicht zwangsläufig auf andere Systeme übertragbar sein. Der Beitrag beschreibt das Modell der Sozialen Marktwirtschaft in enger Anlehnung an die Aussagen Erhards.

*Eckhard Hein · Achim Truger*

## 17-23 **Die deutsche Wirtschaftspolitik am Scheideweg**

Die wesentlichen Ursachen der deutschen Stagnation von 2001 bis 2005 sind nicht in überregulierten Arbeitsmärkten und beschäftigungsfeindlichen sozialen Sicherungssystemen zu suchen. Für schwaches Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit ist dagegen ein makroökonomisches Missmanagement verantwortlich. Eine Fortsetzung der Politik der Strukturreformen würde daher die wirtschaftliche Entwicklung erneut destabilisieren.

*Heinz-J. Bontrup*

## 25-31 **Wettbewerb und Markt sind zu wenig**

Von Politikern wird das Wettbewerbsprinzip gepriesen, und Unternehmer und ihre Interessenverbände verweisen auf die hohe Wettbewerbsintensität. Dagegen wird eine immer größer werdende Verengung der Märkte auf nur noch wenige Anbieter von der herrschenden Politik auf Grund der betriebenen Globalisierung heute geradezu gutgeheißen.

*Richard Senti*

## 31-38 **Die WTO im gesellschaftspolitischen Dilemma**

Mit der Kritik, die Welthandelsordnung beschränke sich zu sehr auf Handelsfragen und vernachlässige gesellschaftspolitische Problemstellungen, steht die Welthandelsorganisation (WTO) unvermittelt vor dem Dilemma, ihrer angestammten Handelsausrichtung treu zu bleiben oder neu auch gesellschaftspolitische Ziele anzustreben. Der vorliegende Beitrag diskutiert das Für und Wider der heute aktuellen Reformvorschläge.