

POLITISCHE STUDIEN

384

General a.D. Klaus Naumann

Politische Studien-Zeitgespräch zu den neuen Herausforderungen für die Sicherheitspolitik und den Reformzwängen für die NATO

**Marek Bankowicz/
Jan Wiktor Tkaczynski**

Das verfassungsrechtliche System Polens in der Transformation

Wolfgang Klauder

Zukunft der Arbeitswelt

Schwerpunktthema:

**Energieversorgung
im 21. Jahrhundert**

mit Beiträgen von

**Gerald Hennenhöfer,
Henning Kaul,
Werner Schnappauf und
Alfred Voß**

 **Hanns
Seidel
Stiftung eV**

Atwerb-Verlag KG





**Hanns
Seidel
Stiftung eV**

Herausgeber:

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
Vorsitzender: Alfred Bayer, Staatssekretär a.D.
Hauptgeschäftsführer: Manfred Baumgärtel
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit/
Publikationen: Hubertus Klingsbögl

Redaktion:

Dr. Reinhard C. Meier-Walser
(Chefredakteur, v. i. S. d. P.)
Wolfgang Eltrich M. A. (Redaktionsleiter)
Barbara Fürbeth M. A. (stellv. Redaktionsleiterin)
Paula Bodensteiner (Redakteurin)
Verena Hausner (Redakteurin)
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)
Irene Krampfl (Redaktionsassistentin)

Anschrift:

Redaktion Politische Studien
Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
Lazarettstraße 33, 80636 München
Telefon 089/1258-260
Telefax 089/1258-469
Internet: www.hss.de
e-mail: PolStud@hss.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes

Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Redaktionelle Zuschriften werden ausschließlich an die Redaktion erbeten.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Bezugspreis: Einzelhefte € 4,50.

Jahresabonnement € 27,00.

Schüler/Studenten-Jahresabonnement bei Vorlage einer gültigen Bescheinigung € 13,50.

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als

Periodikum, Sonderheft und Sonderdruck.

Darüber hinaus erscheinende Sonderausgaben sind im Abonnement nicht enthalten.

Abobestellungen und Einzelheftbestellungen über die Redaktion und den Buchhandel.

Kündigungen müssen der Redaktion schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonnements vorliegen, ansonsten verlängert sich der Bezug um weitere 12 Monate.

ATWERB-VERLAG KG Publikation ©

Inhalt

Bernd Rill	Editorial: Die Osterweiterung der EU 5
Klaus Naumann	Politische Studien-Zeitgespräch zu den neuen Herausforderungen für die Sicherheitspolitik und den Reformzwängen für die NATO 8

Schwerpunktthema: Energieversorgung im 21. Jahrhundert

Alfred Bayer	Einführung: Wie effizient ist die aktuelle Energiepolitik? 15
Werner Schnappauf	Kyoto und die Treibhausgas-Problematik – Die Effizienz der Energieformen und -verfahren für den Umweltschutz..... 17
Alfred Voß	Nachhaltige Energieversorgung – Energieoptionen und Energiepolitik auf dem Prüfstand 26
Gerald Hennenhöfer	Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und Energiepolitik 44
Henning Kaul	Energie für unsere Welt von Morgen – Energie ist die Voraussetzung für Leben und Entwicklung 52

Marek Bankowicz/ Jan Wiktor Tkaczynski	Das verfassungsrechtliche System Polens in der Transformation	62
Wolfgang Klauder	Die Zukunft der Arbeitswelt	72
David B. Audretsch/ Anja Kettner	Der Wandel von traditioneller Mittelstandspolitik zu „Entrepreneurship Policy“ – Ein Blick auf Deutschland und die USA	81
Peter Westerheide	Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich – Was können wir daraus für Deutsch- land lernen?	93
Das aktuelle Buch	103
Buchbesprechungen	106
Ankündigungen	117
Autorenverzeichnis	118

Editorial: Die Osterweiterung der EU

Bernd Rill

Die bedeutendste politische und wirtschaftliche Dynamik im Europa der Nachkriegszeit liegt im Prozess der Integration und Erweiterung, der von der Europäischen Union gestaltet wird. Die jahrhundertlang blutig ausgetragenen Gegensätze zwischen den Mächten des Kontinents sind gewissermaßen von den Schlachtfeldern weg in die friedliche, wenn auch häufig kontroverse Tagesordnung des Europäischen Rates hinein verlegt worden. Die Integration auf wirtschaftlichem Gebiet, mit der Krönung des (allerdings noch nicht fertig ausgestalteten) freien Binnenmarktes hat uns Europäern einen Wohlstand beschert, wie wir ihn noch nie genossen haben, und an den, zumal nach den Verwüstungen des Zweiten Weltkrieges, nicht ernsthaft gedacht werden konnte. Fast scheint es, als ob wir uns in einem Zustand befänden, für den es in der Geschichte keine halbwegs überzeugende Parallele gibt.

Damit soll jedoch nicht angedeutet werden, dass im heutigen Europa keinerlei ernsthafte Probleme vorhanden wären. Im Gegenteil, was den Fortschritt der Integration angeht, waren sie wohl noch nie so umfangreich und so drängend zugleich wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Sie sind thematisch

alle zu gruppieren um das Projekt der Osterweiterung, Europas natürliche und unvermeidliche Konsequenz aus dem Zusammenbruch des Sowjet-Kommunismus. Und gerade für dieses Projekt gibt es, mutatis mutandis, eine historische Parallele, die eine derartige „Erfolgsstory“ verkörpert, dass auch Hoffnungen auf eine im Endergebnis erfolgreiche Durchführung der Osterweiterung gerechtfertigt sind. Es soll hier an die Ostkolonisation im hohen Mittelalter erinnert werden, die den ostmitteleuropäischen Raum durch deutsche, flämische und niederländische Siedler an das damals schon erreichte zivilisatorische Niveau des Westens und der Mitte Europas anpasste, Europa im Rahmen des damals Möglichen ein zusätzliches wirtschaftliches, rechtliches, kulturelles und demografisches Element der Homogenisierung hinzufügte. Es ging also auch um 1200 schon um „die Förderung des wirtschaftlichen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“, wie es heute Artikel 2 des EU-Vertrages in der Fassung des Amsterdamer Vertrages vorsieht. Damals wie heute ging man von einer grundsätzlich bereits bestehenden Einheit aus, da die Länder, die kolonisiert

wurden, schon etwa ab der Jahrtausendwende den Anschluss an den Glauben und die kirchlichen Strukturen der Herkunftsländer der Kolonisten gefunden hatten, und da heute zwar die kommunistische Herrschaft in den Kandidatenländern beträchtliche materielle und kulturelle Verwüstungen angerichtet hat, aber dennoch das Bewusstsein, eigentlich zum Freiheits- und Entwicklungsraum der westlichen Welt zu gehören, dort niemals ersticken konnte.

Die Kolonisation fand (mit der großen Ausnahme der Eroberungen des Deutschen Ordens und der in diesen bald integrierten „Schwertbrüder“) auf friedlichem Wege statt, denn die neuen Siedler wurden durch die einheimischen Fürsten selbst, etwa den König von Böhmen, ins Land gerufen. Zwischen den Herkunftsländern und diesen Fürsten entstanden wegen des Transfers von Siedlern und agrarisch-handwerklichem Know-how keine Spannungen, im böhmisch-mährischen Raum beteiligten sich auch eingesessene Tschechen in einer gewissen Dimension an den Arbeiten zum Landesausbau. (Die politischen Konflikte, in denen einer der tatkräftigsten Förderer deutscher Einwanderung, König Ottokar II. Premysl, schließlich scheiterte, hatten nichts mit der Ostsiedlung zu tun). Auch heute vollzieht sich die Heranführung der Kandidatenländer an den EU-Standard im Wege friedlicher Übereinkunft, da sie dem Willen der Kandidaten selbst entspricht.

Der schon zitierte Artikel 2 des EU-Vertrages enthält auch die programmatische Formulierung, zu den Zielen der EU gehöre „die Erhaltung und Weiter-

entwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Recht ...“. Im hohen und späten Mittelalter blühten dank der Aufbauarbeit viele Kommunen auf, deren Strahlkraft auf der Autonomie beruhte, die die Landesherren deren tüchtiger Bürgerschaft einräumten. Dabei kam meistens Recht nach dem Vorbild von Lübeck oder Magdeburg zur Anwendung (einheitlicher Rechtsraum!), und auch der Handelsverkehr, die zweite Säule damaligen Wohlstandes neben der agrarischen und der handwerklich-frühindustriellen Produktion, prosperierte im Schutze einheitlicher Regelungswerke. Kurz: Europa geriet vom 12. bis zum 14. Jahrhundert in einen Transformationsprozess durch „Osterweiterung“, ähnlich der Entwicklung, deren Zeugen wir gegenwärtig sind.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Phänomenen soll nicht vernachlässigt werden: Die Kolonisatoren des Mittelalters kamen in weitgehend leere Ländereien, während heute manche nach einem Beitritt ostmitteleuropäischer Länder im Gegenteil sogar einen starken Migrationsschub von dort befürchten. Aber es bleibt abzuwarten, wie die Entwicklung sich wirklich gestalten wird, denn bekanntlich ist, um eine Situation anzudeuten, die einen Präzedenzfall hätte liefern können, vor zwei Jahrzehnten die vorhergesagte Massenwanderung aus den damaligen Beitrittsstaaten Spanien, Portugal und Griechenland dann doch ausgeblieben.

Noch ein wesentlicher Unterschied: Die Ostkolonisation des Mittelalters musste nicht unter dem Dach einer schon bestehenden und in ihrer Funktionsfähigkeit zu bewahrenden politisch-

wirtschaftlichen Organisation stattfinden und warf also auch nicht die Frage auf, wie die Gewichte innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft durch diese Siedlungsbewegung umverteilt werden könnten. Das heutige Europa muss es sich schwerer machen, weil es erheblich weiter entwickelt ist und eine substantielle Einheit begründen will, weit über die recht weitmaschigen politischen Zusammenhänge des Mittel-

alters hinaus. Damit mündet unser historischer Vergleich in die Problemkreise ein, deren beständige Diskussion wir erleben, von der Reform der EU-Institutionen bis hin zur Zukunft von Agrar- und Strukturpolitik. Die Ostkolonisation war ein Phänomen für viele Generationen von Handelnden, und auch für die Bewältigung der Osterweiterung werden wir einen langen Atem brauchen.

Politische Studien-Zeitgespräch mit General a. D. Klaus Naumann zu den neuen Herausforderungen für die Sicherheitspolitik und den Reformzwängen für die NATO

General a. D. Klaus Naumann, geboren 1939 in München, trat nach dem Abitur in die Bundeswehr ein, wo er die Offizierslaufbahn einschlug. Nach verschiedenen Laufbahnstationen, u. a. der Deutschen Militärischen Vertretung im Militärausschuss der NATO in Brüssel sowie Verwendungen in der Truppe und im Verteidigungsministerium, wurde er im Oktober 1991 als Generalinspekteur der Bundeswehr der oberste militärische Berater der Bundesregierung. Anfang 1996 übernahm er bis 1999 den Vorsitz des NATO-Militärausschusses in Brüssel. Als Chef der höchsten Militärinstanz des Bündnisses beriet er den NATO-Rat und den Kreis der Botschafter und Minister der Allianzmitglieder in allen militärischen Fragen – zuletzt während des Eingreifens der Alliierten im Kosovokonflikt.

Politische Studien: In welchem Maß hat der 11. September die Streitkräfteplanung in der Allianz beeinflusst und in welchem Maß könnte die terroristische Bedrohung zu einer Wiedernäherung der verschiedenen Denkschulen, was Strukturreformen und Beschaffungspolitik betrifft, führen?

Klaus Naumann: Leider kann man noch keine nachhaltige Wirkung des 11. September feststellen. Die NATO wäre gut beraten gewesen, eine Überprüfung ihrer Führungs- und Truppenstrukturen einzuleiten. Man kann sicher sagen, dass die Verfahren des Austausches nachrichtendienstlicher Erkenntnisse verbessert werden müssen, dass die Kommandostruktur mehr verlegbare Hauptquartiere braucht und

dass die Streitkräftestruktur moderner werden muss. Bislang ist nichts Durchgreifendes veranlasst worden. Für den Gipfel in Prag bleibt daher viel zu tun. Die NATO braucht mehr und bessere Fähigkeiten, weit außerhalb des Bündnisgebietes den Risiken begegnen zu können.

Politische Studien: Wird es nach Ihrer Einschätzung nötig sein, dass die NATO sich insgesamt strukturell reformiert oder sind die nötigen Anpassungen an die neuen Aufgabenstellungen im Rahmen der bisherigen Strukturen lösbar?

Klaus Naumann: Ausgangspunkt müssen die bestehenden Strukturen sein, man kann nicht bei Null beginnen. Das

NATO-Hauptquartier muss besser auf Krisenbewältigung zugeschnitten werden, die Arbeit in den unzähligen Committees muss drastisch beschnitten werden. Die Kommandostruktur muss noch einmal auf den Prüfstand. Die Hauptquartiere der Allianz müssen verlegfähig sein, damit sie Aufgaben wie ISAF in Afghanistan übernehmen können. Die Truppenstrukturen müssen verlegfähige, einsatzbereite Interventionstruppen, zusammenfassbar in sog. CJTF, Home Defence Kräfte und Ausbildungseinheiten umfassen.

Politische Studien: Was muss geschehen, um die Interoperationabilität zwischen Amerikanern und Europäern wieder in höherem Maß zu gewährleisten und wo sehen Sie hierbei die größten Hinderungsgründe?

Klaus Naumann: Entscheidende Voraussetzung für Interoperabilität ist ein

modernes Führungs- und Aufklärungssystem, im Jargon C4ISAR. Das ist sozusagen das Grundnetz, in dem man alle anderen Elemente verankern muss. Das größte Hindernis ist dabei wie immer der nationale Egoismus, der die Nationen nicht einsehen lässt, dass ihre eigenen Produkte vielfach eben einfach nicht konkurrenzfähig sind. Das führt dann dazu, dass nationaler Fertigung der Vorrang gegeben wird und das Resultat ist fehlende Interoperabilität. In vielen Fällen bleibt Europa heute keine andere Wahl als amerikanische Produkte zu kaufen.

Politische Studien: Die amerikanische und die britische Armee sind Berufsarmeen und nach bisherigen Erfahrungen relativ am besten geeignet, um den neuen Herausforderungen zu begegnen. Was spricht trotzdem noch für eine Beibehaltung der Wehrpflicht bzw. in welchen Varianten würde die-



General a.D. Klaus Naumann (Mitte) im Gespräch mit dem Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Dr. Reinhard C. Meier-Walser (links), und Prof. Dr. Klaus Lange (rechts), Referent für Internationale Sicherheitspolitik, am Rande der Tagung „Streitkräfte im Umbruch – zwischen Erfordernissen und Möglichkeiten“ im Mai 2002 im Konferenzzentrum München der Hanns-Seidel-Stiftung.

Foto: Klingsbögl

se in der heutigen Situation noch Sinn machen?

Klaus Naumann: Die Entscheidung über das Wehrsystem muss jede Nation für sich treffen. Eine Auswahlwehrlpflicht, die die Nachwuchsgewinnung der Streitkräfte sichern hilft, macht noch immer Sinn. Sicherzustellen ist, dass die Einsatzkräfte nur aus längerdienenden Soldaten bestehen.

Politische Studien: Wie groß ist die Gefahr einzuschätzen, dass sich „Problemstaaten“ in den Besitz von Massenvernichtungsmitteln setzen, mit denen sie die demokratischen Gesellschaften überzeugend bedrohen bzw. erpressen könnten und was könnte an die Stelle der in ihrer Wirksamkeit immer mehr in Frage zu stellenden internationalen Kontrollregime gesetzt werden?

Klaus Naumann: Die Gefahr, dass Staaten, die gewaltbereit sind, sich in den Besitz von Massenvernichtungswaffen setzen, ist relativ groß. Hinzu kommt, dass auch nichtstaatliche Akteure diese Waffen kaufen könnten. Wir scheinen zu erleben, dass das Monopol der Staaten bricht, Kriegswaffen zu besitzen und einsetzen zu können. Zusätzlich ist zu bedenken, dass nahezu alle Waffen auf den Märkten dieser Welt erhältlich sind. Die Vormodernen mit ihrem atavistischen Verständnis von Gewalt können sich die Waffen der postmodernen Welt kaufen.

Politische Studien: Die undifferenzierte Zurückweisung des „Nuclear Posture Review“ des Pentagon durch die Rot-Grüne Bundesregierung hat zu Irritationen in Washington geführt. Wurde der Sinn dieses Dokumentes,

das die Bedingungen eines amerikanischen Kernwaffeneinsatzes nennt, in Berlin richtig erfasst?

Klaus Naumann: Ich gehe noch weiter und fürchte, man hat auf Pressestimmen gehört, geurteilt und ohne zu lesen verurteilt. Das fragliche Papier war etwa zwei Monate bevor das Rauschen im Blätterwald einsetzte, öffentlich im US-Congress vorgestellt worden. Es ist keine Entscheidungsgrundlage für den Präsidenten, es listet Optionen auf. Entschieden ist nichts und zu behaupten, die US-Regierung habe sich für eine Ersteinsatzoption entschieden, ist durch das Dokument nicht zu belegen. Voraussetzung ist allerdings die Lektüre des Papiers.

Politische Studien: Vor kurzem wurde mit der Schaffung des „Rates der 20“ eine neue Form der Partnerschaft zwischen der NATO und Russland besiegelt. Wird diese neue Sicherheitspartnerschaft auch die bevorstehende zweite Runde der Erweiterung der NATO beeinflussen?

Klaus Naumann: Ich bin der Ansicht, dass die Vereinbarung mit Russland die Aufnahme der Baltischen Staaten konfliktfrei ermöglicht. Insofern beeinflusst diese Entscheidung die in Prag anstehende Erweiterungsentscheidung. Wichtiger aber ist, dass damit ein neuer Anlauf unternommen wird, Sicherheit mit und nicht gegen Russland zu erreichen. Europa muss allerdings beachten, dass es für die USA als Partner nur relevant bleibt, wenn es sich endlich die erforderlichen militärischen Fähigkeiten zulegt. Tut es das nicht, dann könnte in den USA die Neigung wachsen, über die Köpfe der Europäer hinweg eine Einigung mit Moskau zu

suchen, das nicht nur wegen seiner Atomwaffen, sondern auch wegen seiner Öl- und Gasvorkommen ein gesuchter strategischer Partner ist.

Politische Studien: Wo sind nach aller Wahrscheinlichkeit die nächsten Krisenherde zu erwarten, die ein „peace enforcement“ durch die Internationale Gemeinschaft nötig machen könnten?

Klaus Naumann: Unsere Welt ist gekennzeichnet durch Unsicherheit und Ungewissheit. Es ist schlicht Spekulation, vorhersagen zu wollen, wo sich

der nächste Konflikt ereignet. Sicher ist nur, dass jedes Ereignis in unserer vernetzten Welt Auswirkung auf uns haben kann. Darum muss man Sicherheitsvorsorge heute als globale Aufgabe sehen. Das macht das Bündnis mit Amerika so unverzichtbar, denn es ist die einzige globale Macht, ohne die es keine Sicherheit für uns gibt. Sicherheit heißt aber auch, den Risiken dort zu begegnen, wo sie entstehen, damit sie gar nicht zu uns kommen können.

Politische Studien: Herr General Naumann, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellten Dr. Reinhard C. Meier-Walser, Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen sowie Chefredakteur der Politischen Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München und Prof. Dr. Klaus Lange, Referent für Internationale Sicherheitspolitik der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München.

Schwerpunktthema

**Energieversorgung
im 21. Jahrhundert**

Einführung: Wie effizient ist die aktuelle Energiepolitik?

Alfred Bayer

Eine ausreichende, umweltschonende, preiswerte und sichere Energieversorgung ist eine der wichtigsten infrastrukturellen Grundvoraussetzungen für eine moderne Wirtschaft. Die Wettbewerbsgesetzgebung in Deutschland hat die Monopolstrukturen auf dem Elektrizitätsmarkt beseitigt und einen dramatischen Aufbruch in eine Wettbewerbssituation auf dem Elektrizitätsmarkt bewirkt. Eine Lawine von Fusionen, Marktzusammenschlüssen und Kundenneuorientierungen bestimmen das Bild des Strommarktes in Deutschland.

Eine Energieversorgung zu wettbewerbsfähigen Bedingungen unter Einbeziehung aller Energieträger ist ein entscheidender Standortfaktor, besonders für das energiearme Deutschland. Die deutsche Industrie muss im internationalen Konzert wettbewerbsfähig bleiben. Um gravierende Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil Deutschlands zu vermeiden, sind in der Europäischen Union die Harmonisierung der Umweltschutzauflagen und der Besteuerung unverzichtbar. Ebenso muss in der Europäischen Union auf eine gleichmäßige Öffnung des Strommarktes geachtet werden.

Energiepolitik ist immer auch Wirtschaftspolitik. Dies bedeutet, wie es die Bayerische Staatsregierung jüngst formuliert hat, eine sichere, preisgünstige, wettbewerbsfähige und umweltschonende Energieversorgung sicherzustellen.

Der Energiemarkt ist ein Weltmarkt. Bei allen nationalen Maßnahmen sind deshalb die globalen Zusammenhänge zu berücksichtigen. Die Weltbevölkerung wächst jährlich um 80 Millionen Menschen. Zwei Drittel der derzeit sechs Milliarden Menschen leben in den Entwicklungsländern. Ohne ausreichende und bezahlbare Energieversorgung ist jede Entwicklungspolitik chancenlos.

Die Weltenergievorräte haben derzeit einen neuen Höchststand erreicht; nach derzeitiger Prospektion reichen die Kohlevorräte bei gleich bleibender Förderung 200 Jahre, die Ölvorräte 40 Jahre und die Gasvorräte 65 Jahre. Bis weit ins nächste Jahrhundert hinein werden Kohle, Öl und Erdgas mit ca. 80% die Hauptlast der Weltenergieversorgung zu tragen haben. Mit Ausnahme der Wasserkräfte wird die regenerative Energie nur sehr bescheiden zur Weltenergieversorgung beitragen können.

In Deutschland müssen ca. 61% der verbrauchten Primärenergie eingeführt werden. 29% der deutschen Stromerzeugung kommen aus der Kernenergie, die auch aus Klimaschutzgründen unverzichtbar ist. Gesicherte, langfristige Rahmenbedingungen müssen den Betrieb, die Entsorgung und die Option für die zukünftige Kernenergienutzung in Deutschland Gewähr leisten. Weltweit sind derzeit 434 Kernkraftwerke in Betrieb und 36 im Bau.

Die Bayerische Staatsregierung treibt seit mehr als zwei Jahrzehnten den Einsatz erneuerbarer Energien mit einer Vielzahl von Projekten und Aktivitäten voran. Der Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch betrug Ende 1999 10,4%, d.h. drei Mal so viel, wie der Anteil im Bundesdurchschnitt (3%). Dennoch sind, wie der Bayerische Wirtschaftsminister Dr. Otto Wiesheu zu Recht betont, bei Abwägung aller Vor- und Nachteile der erneuerbaren und regenerativen Ener-

gien, keine gleichwertigen Alternativen zur Kernenergie derzeit erkennbar. Der Ausstieg aus der Kernenergie ist daher ein einfallslloses Konzept, weil ausreichende, preisgünstige, sichere und umweltfreundliche Alternativen fehlen.

Ein markantes Kennzeichen der deutschen Energieversorgung ist die inzwischen erreichte Entkoppelung der Energieversorgung vom Wirtschaftswachstum. In Deutschland wird für die gleiche Menge Bruttosozialprodukt nur halb so viel Energie verbraucht wie in der übrigen Welt. Dies ist ein großer Erfolg beim rationellen Energieeinsatz.

Das bewährte Zieldreieck der Energieversorgung Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit muss jenseits aller Ideologien auch in Zukunft Grundlage der deutschen Energiepolitik sein. Nur eine Energiepolitik mit klarer Kontur in die Zukunft wird auch zu einem gesellschaftlichen Anliegen.

Kyoto und die Treibhausgas-Problematik

Die Effizienz der Energieformen und -verfahren für den Umweltschutz

Werner Schnappauf

1. Energieeffizienz und Nachhaltigkeit

Die Frage nach der Energieeffizienz ist ein zentrales und überaus schwieriges Thema der Umwelt- und Energiepolitik. Wir brauchen eine Energieversorgung, die wirtschaftlich, klima- und umweltverträglich sowie sicher ist. Zwischen diesen Zielen herrscht ein Spannungsverhältnis, das nur schwer lösbar ist.

Das Problem liegt entscheidend darin, dass die Ziele zum Teil nicht quantifizierbar, bzw. ihre betriebs- oder volkswirtschaftlichen Kosten kaum berechenbar sind. Die politische Bewertung ist dabei mit extrem unterschiedlichen Beurteilungen durch die Wissenschaft konfrontiert.

Jüngstes Beispiel ist die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages in Berlin am 15. Mai 2002 über die Bewertung der Steuerbefreiung von Biokraftstoffen am Beispiel Rapsöl. Der Experte des Umweltbundesamtes kam auf Basis der von der EU-Kommission für Rapsöl

genannten Vermeidungskosten von 150 € pro Tonne CO₂ zu der Auffassung, dass eine Steuerbefreiung nicht gerechtfertigt sei. Ein anderer Sachverständiger hingegen war der Überzeugung, dass bei der Produktion von Biokraftstoffen – und damit auch von Rapsöl – die gesamtwirtschaftlichen Leistungen zu berücksichtigen sind. Er kam zu einem Kostensatz von 52 € pro Tonne CO₂. Damit war für ihn eine Steuerbefreiung gerechtfertigt.

Für eine sachgerechte politische Entscheidung ist es deshalb dringend notwendig, belastbare Bewertungskriterien auf der einheitlichen, nachvollziehbaren Basis von normierten Umweltindikatoren zu schaffen. Das Landesamt für Umweltschutz in Bayern arbeitet derzeit an einem entsprechenden Auftrag.

Grundsätzlich kann das Leitbild der Nachhaltigkeit als maßgeblicher Politikansatz dienen: Ökonomische, ökologische und soziale Kosten der Energieversorgung werden in einer integralen Gesamtschau abgewogen. Nicht das Maximum einzelner, sondern das gemeinsame Optimum aller Ziele ist

anzustreben. Ökonomie hat ökologische Maßstäbe, Ökologie hat ökonomische Maßstäbe zu berücksichtigen. Es darf keine billige Energie auf Kosten von Umwelt und Klima geben, aber auch keinen Einstieg in ein „Solarzeitalter“ ohne Rücksicht auf die ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen.

2. Energie für die Zukunft

Der Energiehunger der Welt wächst gewaltig. Die zentrale Herausforderung der heutigen Zeit ist, umwelt- und klimaverträgliche Energie zu wirtschaftlich verträglichen Preisen für eine wachsende Zahl von Menschen in ausreichender Menge zur Verfügung zu stellen. In den nächsten 15 bis 20 Jahren ist eine zunehmende Knappheit bei Erdöl zu erwarten, mit der Folge erheblicher Verteuerungen und politischer Abhängigkeit von Förderländern. Die Problematik der Klimaveränderung wird immer deutlicher. „Wir stehen am Vorabend eines gigantischen Klimawandels, dessen Wucht wir allenfalls noch dämpfen können“¹.

3. Herausforderung Klimaschutz

Die Klimaproblematik ist besonders besorgniserregend. Die Entwicklung wird immer dramatischer, wobei die Prognosen eines zu erwartenden Temperaturanstiegs der Atmosphäre in den letzten Jahren deutlich nach oben korrigiert wurden. Die Wissenschaft prognostiziert inzwischen eine wesentlich schnellere und stärkere Klimaänderung. Mittlerweile gibt es keinen wissenschaftlichen Zweifel mehr an einem tatsächlich eingetretenen, von

Menschen verursachten, gesteigerten Treibhauseffekt. Eine beschleunigte Verschlechterung wichtiger Ökosysteme erfolgt bereits, z.B. die Ausdünnung des arktischen Eisschildes, die Zerstörung von Korallenriffen und der Rückzug der Gletscher. So ist der große Gletscher beim Mount Everest in den vergangenen Jahrzehnten seit der Erstbesteigung im Jahr 1953 um etwa fünf Kilometer zurückgegangen.

Es gibt auch schon nachdrückliche Warnungen seitens der betroffenen Wirtschaft. Die Versicherungen verweisen auf ein massives Ansteigen der Schäden in den letzten vier Jahrzehnten. Es gibt drei Mal mehr große Naturkatastrophen, neun Mal höhere von ihnen verursachte volkswirtschaftliche Schäden und dadurch sechzehn Mal höhere Schadensbelastungen der Versicherer. Von der globalen Erwärmung sind insbesondere jene Regionen betroffen, die ökologisch besonders sensibel sind und ökonomisch zu den ärmsten der Welt gehören – wie Küstengebiete und Inseln in der Dritten Welt.

Der Bayerische Klimaforschungsverband Bay-FORKLIM prognostizierte 1999 für das bayerische Klima, dass es zukünftig wesentlich wärmer (bis 6 C°) und feuchter wird, wobei es erhebliche regionale Unterschiede geben kann.

4. Der Kyoto-Prozess

Während der Kyoto-Konferenz haben sich die Vertragsstaaten auf eine Minderung der Emissionen des Treibhausgases CO₂ um insgesamt 5% bis zum Zeitintervall 2008–2012 verständigt. Deutschland wurde zu einer Vermin-

derung von 21% verpflichtet. Darüber hinaus gilt weiterhin die freiwillige Selbstverpflichtung durch Bundeskanzler Kohl aus dem Jahr 1995, mit der sich Deutschland im Rahmen der Berlin-Konferenz zur Verminderung um 25% bis 2005 verpflichtet hat. Die Ratifizierungsurkunden zum Kyoto-Protokoll wurden von Deutschland und der EU am 30.05.2002 in New York bei der UNO hinterlegt. Das Protokoll tritt in Kraft, wenn es von mindestens 55 Staaten mit 55% der CO₂-Emissionen ratifiziert wird. Der Appell geht insbesondere an Russland, bis zur nächsten Folgekonferenz in Johannesburg das Protokoll zu ratifizieren, damit es nunmehr – zehn Jahre nach Rio – endlich in Kraft treten kann.

Bayern hat am 17.10.2000 ein umfangreiches Klimaschutzkonzept beschlossen. Sein Ziel bis 2010 ist eine Minderung des CO₂-Ausstosses von derzeit jährlich 92 Mio. auf 80 Mio. Tonnen bis 2010 zu erreichen, d.h. eine Reduktion um 1 Tonne je Einwohner und Jahr. Bayern hat heute CO₂-Emissionen von 7,4 Tonnen je Einwohner und Jahr und damit schon heute wesentlich weniger als die Bundesregierung für das Jahr 2005 anstrebt (9,5 Tonnen je Einwohner).

5. Bayerns Weg im Klimaschutz

Bayern hat im Klimaschutz schon bisher gute Fortschritte gemacht. In den letzten 20 Jahren sind die CO₂-Emissionen in Bayern trotz 10% Bevölkerungsanstieg um rund 10% zurückgegangen. Bei den Emissionen des Klimagases Kohlendioxid liegt Bayern heute sowohl pro Kopf als auch pro Einheit des realen Bruttoinlandspro-

dukts um rund ein Drittel unter dem Bundesdurchschnitt.

Bei der effizienten Nutzung der Energie ist in jüngster Zeit ein wichtiger Durchbruch gelungen. Die CO₂-Emissionen der Haushalte und sonstigen Kleinverbraucher waren von 1990 – 1996 noch stetig angestiegen. Im Jahr 1999 lagen sie dagegen um gut 2 Mio. Tonnen niedriger als im Vorjahr. Ebenfalls rückläufig sind die Emissionen in den Bereichen Energieerzeugung, Industrie und Gewerbe. Im Verkehrssektor steht dieser Erfolg allerdings noch aus. Hier sind die Emissionen im gleichen Zeitraum von 31,9 Mio. Tonnen auf 33,5 Mio. Tonnen pro Jahr angestiegen und haben damit einen Teil der genannten Erfolge wieder kompensiert.

Bei der kohlendioxidfreien Energiegewinnung nimmt Bayern in Deutschland einen Spitzenplatz ein. Fast 30% des bayerischen Primärenergiebedarfs wird aus nicht-fossilen Energiequellen gedeckt. Bundesweit sind dies nur 13%, weltweit nur 10%.

6. Der bayerische Energie-Mix

Die bayerischen Erfolge beruhen auf einem sparsamen Umgang mit Energie, auf der Nutzung der Wasserkraft, auf dem gezielten Einsatz erneuerbarer Energien und auf einem großen Anteil der Kernenergie. Mit diesem Mix erzeugen wir in Bayern derzeit rund 80% des bayerischen Stroms ohne Kohlendioxid-Emissionen. Der Anteil der Kernkraftwerke an der Stromerzeugung beträgt in Bayern rund zwei Drittel. Jede Kilowatt-Stunde Strom aus Kernenergie erspart im Vergleich zu Steinkohle ein Kilogramm CO₂. Insgesamt werden in

Bayern jährlich durch die Nutzung der Kernenergie etwa 45 Mio. Tonnen, in Deutschland rund 160 Mio. CO₂ eingespart. Dies entspricht der Dimension der Emissionen aus dem Verkehrssektor.

7. Rot-grüne Öko-Wende in der Sackgasse

Die Politik der rot-grünen Bundesregierung geht an den Realitäten vorbei. „Die Öko-Wende landet in der Sackgasse“ kommentiert das Handelsblatt vom 09.01.2002 den Energiebericht von Bundeswirtschaftsminister Müller vom November 2001. Der Ausstieg aus der Kernenergie als Kardinalfehler bringt Abstriche am Klimaschutz und gefährdet die wirtschaftliche Stabilität. Der Energiebericht dokumentiert, dass der Kernenergieausstieg keine Wende hin zu erneuerbaren Energien oder Energieeffizienz ist, sondern eine Wende zu verstärktem Einsatz von Kohle oder Gas, d. h. von fossilen Energien. Die Kosten der Energiewende hin zu einer 40%-igen CO₂-Reduzierung ohne Kernenergie kumulieren bis zum Jahr 2020 auf 500 Mrd. DM. Als zwangsläufige Folge drohen schwerwiegende Einbrüche bei Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

8. Option Kernkraft

Selbst Protagonisten der erneuerbaren Energien befürworten deshalb die Kernenergie zumindest als Übergangsenergie. So schreibt Professor Fritz Vahrenholt in „Die Zeit“ vom 23.05.2002: „... auf Stromversorgung durch Kernenergie vorfristig zu verzichten, ist eine deutsche Kurzschlussbehandlung ...“ und

„ ... je später die erneuerbaren Energien und die Fusions-Energie wettbewerbsfähig werden, umso länger wird es Kernkraft als Übergangsenergie geben müssen“

Die Staatsregierung tritt dafür ein, die Option der Kernkraftnutzung offen zu halten. Durchaus möglich ist, dass sich bereits auf internationaler Ebene eine Renaissance der Kernenergie anbahnt. So hat beispielsweise das finnische Parlament am 24.05.2002 „grünes Licht“ für den Neubau eines Kernreaktors gegeben, und US-Präsident Bush lässt in den USA eine neue Generation von Kernkraftwerken entwickeln.

9. Effiziente, rationelle Energienutzung

Nachhaltige Energieeffizienz muss ökologischen Nutzen und ökonomische Kosten gleichermaßen bewerten und berücksichtigen. Ziel ist es, ein rationales, ökologisch-ökonomisches Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen. Ein wichtiges Kriterium sind die sogenannten „CO₂-Vermeidungskosten“, d. h. der finanzielle Aufwand, der zur Einsparung einer bestimmten Menge CO₂ tatsächlich benötigt wird. Die Bandbreite der „Vermeidungskosten“ ist dabei sehr groß. Bei einigen Maßnahmen sind sogar volkswirtschaftliche Kosteneinsparungen erzielbar, vor allem im Bereich der rationellen Energienutzung.

Beispiele für unterschiedliche CO₂-Vermeidungskosten, die für die Einsparung von einer Mio. Tonnen CO₂ entstehen, sind die Fotovoltaik mit rund 10 Mrd. DM und der Einbau von Wärmepumpen mit 150 Mio. DM. Der

Einsatz von Brennwerttechnik im Einfamilienhaus bringt sogar einen volkswirtschaftlichen Gewinn von 300 Mio. DM.

Durch rationellere Energieverwendung sind in den letzten Jahrzehnten bereits erhebliche ökonomische und ökologische Einsparungen erzielt worden. Bis zur ersten Energiekrise im Jahr 1973 war der Primärenergieverbrauch direkt an die Entwicklung des Brutto-Inlandsprodukts gekoppelt. Diese Abhängigkeit ist mittlerweile durchbrochen: Das Wachstum des Energieverbrauchs liegt seit Jahren deutlich unter dem Wachstum der Wirtschaft. Die Wohlstandsmehrung wurde vom Energieverbrauch abgekoppelt. Je Einheit des Bruttoinlandsprodukts werden heute in Bayern rund 30% weniger Energie benötigt als noch vor 20 Jahren. Der Energieverbrauch in Bayern liegt – bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt – seit Jahren um rund 15% unter Bundesdurchschnitt.

10. Energieeinsparung und Gebäudeheizung

Im Bereich Gebäudeheizung bestehen besondere ökonomische und ökologische Energiesparpotenziale. 37% des Energieverbrauchs in Deutschland entfallen auf den Raumwärmebedarf. Die privaten Haushalte benötigen sogar 80% des Energieverbrauchs für die Raumwärme. Rund ein Drittel des energiebedingten Kohlendioxid-Aufkommens ist durch die Gebäudeheizung verursacht.

Im Auftrag des Bayerischen Umweltministeriums wurde von der TU München eine Untersuchung zum Energie-

sparen in Gebäuden durchgeführt. Bei finanzierbaren Kosten wären durch Wärmedämmung rund 5,4 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr in Bayern zu vermeiden. Das entspricht 25% der bei der Gebäudeheizung freigesetzten Menge und 6% aller in Bayern verursachten CO₂-Emissionen. Durch Modernisierung alter Heizungsanlagen und Einsatz moderner Techniken wären bei der Wärmeerzeugung bis zu 10% an Energie, CO₂ und Geld einzusparen. Für den gesamten Gebäudebestand ergäbe sich in Bayern eine CO₂-Einsparung von rund 2 Mio. Tonnen pro Jahr. Dies ist ein wirtschaftlich gewaltiger Markt für Hersteller und Dienstleister. Rund 4,5 Mio. Heizkessel sind in den nächsten fünf Jahren erneuerungsbedürftig.

Das Förderprogramm der Bundesregierung für den Klimaschutz im Gebäudereich ist im Vergleich zu diesem gewaltigen Potenzial nur ein Tropfen auf einen riesigen heißen Stein. Jährlich werden über einen Zeitraum von fünf Jahren nur 400 Mio. DM aus dem 100 Mrd. DM-Erlös der UMTS-Lizenzen zur Verfügung gestellt.

11. Klimaschutz und Verkehr

Der Straßenverkehr ist das schwierigste Problem im Klimaschutz. Die Verkehrsemissionen sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Die Selbstverpflichtung der europäischen Automobilindustrie lässt einen leichten Rückgang um 13% an CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 in Deutschland erwarten. Das Ziel der Bundesregierung, im Verkehrssektor eine Reduktion um 25% bis zum Jahr 2005 zu erreichen, ist mit reinen Effizienzsteigerungs-

maßnahmen am Fahrzeug sowie mit Bemühungen der Mineralölindustrie um Verbesserungen der Kraftstoffqualität allerdings nicht erreichbar.

Das Bayerische Umweltministerium hat deshalb von der Ludwig Bölkow-Systemtechnik im April 2002 eine umfangreiche Studie „Vergleich verschiedener Antriebskonzepte im Individualverkehr im Hinblick auf Energie- und Kraftstoffeinsparung“ durchführen lassen. Wesentliche Aussagen der Studie sind

- ein Plädoyer für die Einführung alternativer Kraftstoffe auf der Basis erneuerbarer Energien.
- Aussichtsreichster Kraftstoff wäre Wasserstoff – auf der Basis erneuerbarer Energien und in Brennstoffzellen eingesetzt. Wasserstoff würde unter ehrgeizigen, aber realistischen Annahmen bis 2020 eine 20%-ige Klimagas-Reduktion ermöglichen.
- Bis zur flächendeckenden Einführung der Wasserstofftechnologie und zur Substitution von Benzin und Diesel würden Erdgas und flüssige Kraftstoffe aus Biomasse ein bedeutsames Potenzial bieten.

12. Förderung der Wasserstofftechnologie

Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie vor allem im Kfz-Bereich sind langfristig die wichtigste Zukunftschance. Bayern hat deshalb frühzeitig eine Vorreiterrolle bei der Förderung der Wasserstofftechnologie übernommen. In den vergangenen Jahren wurden in Bayern hierfür rund 100 Mio. DM Fördermittel bereitgestellt, mehr als in allen anderen deutschen Bundesländern zusammen. Im Rahmen der

„Offensive Zukunft Bayern“ wurden zwei Technologieleitprojekte gestartet und dafür 22 Mio. DM aus Privatisierungserlösen bereitgestellt. Im Rahmen des Gesamtkonzepts „Mit neuer Energie in die Zukunft“ wurden aus der dritten Tranche der Privatisierungserlöse 50 Mio. DM Fördermittel eingesetzt. In der „Wasserstoff-Initiative Bayern“ ist das Know-how bayerischer Unternehmen und Forschungseinrichtungen gebündelt.

13. Erneuerbare Energien für Klimaschutz

Heute muss der Schritt aus dem Kohle- und Öl-Zeitalter in das Zeitalter der erneuerbaren Energien getan werden: Wasserkraft, Biomasse und Sonne sind in Bayern kurz- bis mittelfristig verstärkt zu nutzen, ergänzend auch Geothermie und Windkraft, langfristig Wasserstoff aus erneuerbaren Energien als Voraussetzung für die Einleitung des Wasserstoffzeitalters.

Die erneuerbaren Energien bergen gewaltige Potenziale, aber auch Herausforderungen. Deutlich wird dies schon durch die unterschiedliche Nutzung erneuerbarer Energien in Deutschland. Bayern setzt in besonderem Maße auf erneuerbare Energien:

- Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Deckung des Primärenergiebedarfs liegt in Bayern mit über 10,4% mehr als drei Mal so hoch wie im bundesweiten Durchschnitt (3%).
- Der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung liegt in Bayern bei rund 16%, in Deutschland bei lediglich 5%.

- Von rund 25 Mrd. Kilowatt Strom aus erneuerbaren Energien in Deutschland kommen 43% aus Bayern.
- Ein Fünftel der bundesweit installierten Solarkollektorfläche liegt in Bayern (700.000 m²).
- Bei Solarenergienutzung pro Kopf der Bevölkerung liegt Bayern um 45% über deutschem Durchschnitt.
- Ein Viertel (14.000) der in Deutschland eingebauten Wärmepumpenanlagen ist in Bayern installiert.
- Unser Ziel ist der Ausbau der Nutzung von erneuerbaren Energien von derzeit rund 10% auf mittelfristig 13%, davon 5% aus Biomasse.

Bayern will seinen Vorsprung auf dem Gebiet innovativer Energietechnologie nicht nur halten, sondern weiter ausbauen. Trotz knapper Haushaltsmittel erfolgt deshalb die Förderung erneuerbarer Energien in Bayern weiter auf hohem Niveau wie in keinem anderen deutschen Bundesland. Seit mehr als 20 Jahren werden Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben unterstützt. Allein in den letzten fünf Jahren wurden hierfür 300 Mio. € investiert. Daneben wird auch die breite Markteinführung erneuerbarer Energien gefördert. Seit 1992 wurden allein im Rahmen der Breitenförderung über 50 Mio. € für etwa 45.000 Sonnenkollektoren- und Wärmepumpenanlagen zur Verfügung gestellt. Zu den ohnehin hohen Haushaltsansätzen wurden zusätzlich aus Privatisierungserlösen weitere 75 Mio. € zur Förderung erneuerbarer Energien eingesetzt.

Die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Nutzung erneuerbarer Energien werden aber auch durch natürliche Gegebenheiten bestimmt.

Im Vergleich zum übrigen Deutschland sind sie in Bayern besonders günstig für Biomasse, Wasserkraft und Sonne, weniger hingegen bei der Windkraft. Zwar gibt es hierfür einige günstige Standorte in Bayern. Der Ertrag pro installierter Leistung kann aber den Durchschnitt der Küstenländer nie erreichen. Umgekehrt könnte Niedersachsen nie den Anteil bayerischer Stromerzeugung aus Wasserkraft erreichen.

Ein weiteres Beispiel ist die Fotovoltaik: Sie ist heute noch unwirtschaftlich, aber eine wichtige Option der Zukunft. Derzeit ist sie mit Abstand die teuerste Technologie. Die CO₂-Vermeidungskosten liegen rund vierzig Mal höher als für solare Warmwasserbereitung. Dennoch ist es wichtig, dass die deutsche Industrie wettbewerbsfähig bleibt. Fotovoltaik wird sich zu einer wichtigen dezentralen Energietechnologie für sonnenreiche Länder der Dritten Welt entwickeln. Die Deutsche Industrie hat heute einen Anteil von 25% an der weltweiten, stetig wachsenden Produktion von Fotovoltaikzellen. Der wirtschaftliche Durchbruch der Fotovoltaik ist aber wohl erst nach 2020 zu erwarten. Bayern ist gut gerüstet:

- Im unterfränkischen Alzenau (Kreis Aschaffenburg) entsteht Deutschlands größte Solarfabrik. Die Betriebsgesellschaft RWE Solar investiert 150 Mio. € und schafft 400 neue Arbeitsplätze. Die Jahres-Produktionskapazität beträgt ein Zehntel des heutigen Weltmarktes.
- Auf der Neuen Messe in München-Riem steht die derzeit weltweit größte Fotovoltaik-Dachanlage (Leistung ein Megawatt).
- Die Bürger Bayerns investieren weit überdurchschnittlich in moderne

Energietechnik. 43% der Mittel aus dem „100.000-Dächer-Programm“ der Bundesregierung sind bisher nach Bayern geflossen.

14. Selbstverantwortung und Kooperation

Klimaschutz braucht die technologische Entwicklung. Der Staat kann sie nur begrenzt fördern. Viel wichtiger sind Erfindungsgeist, Einsatz und Wagemut von Wissenschaft und Wirtschaft. Bayern setzt deshalb auf die Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.

Die bayerische Staatsregierung lehnt darum auch ab, Ausbauziele für bestimmte Energieträger und Energietechnologien gesetzlich zu fixieren, wie sie in weiten Teilen der rot-grünen Koalitionsfraktion als Mittel der Energiepolitik propagiert werden und zuletzt bei der KWK-Förderung wieder im Gespräch waren. Derartige dirigistische Eingriffe gehen fehl. Wissenschaftlich-wirtschaftlicher Fortschritt ist vom Staat weder ausreichend vorhersehbar noch hinreichend steuerbar.

Bayern setzt deshalb auf freiwillige Vereinbarungen mit der Wirtschaft: Wesentliche Bedeutung kommt hier dem Umweltpakt Bayern 1995 und dessen Fortschreibung im Jahr 2000 zu. Gemeinsame Zielsetzungen und Umsetzungsmaßnahmen wurden weiter intensiviert und soweit möglich quantifiziert. Ziele, Gemeinschaftsprojekte und Umsetzungsmaßnahmen erstrecken sich auf insgesamt 11 Themenfelder und sind breiter aufgefächert als Umweltvereinbarungen in anderen Ländern. Größte Bedeutung im Um-

weltpakt haben die Themenfelder „Ressourcen- und Klimaschutz“.

In jüngster Zeit hat vor allem eine Zusammenarbeit zur Umsetzung der Kyoto-Instrumente hohe Bedeutung erlangt, d.h. die Einführung des Handels mit Treibhausgas- bzw. Emissionszertifikaten. Hierzu wurde der „Klimadialog Bayern“ eingerichtet. Um auch kleinen und mittleren Unternehmen ein Werkzeug an die Hand zu geben, mit dem sie ohne übermäßigen Aufwand ihre CO₂-Bilanz selbstständig erstellen können, wird z.Zt. ein Leitfaden erstellt, der die Einführung eines flächendeckenden CO₂-Monitoring-Systems für die Betriebe ermöglicht. Darüber hinaus wird ein Klimaschutzkataster entwickelt, in das die betrieblichen Maßnahmen zur CO₂-Einsparung eingetragen werden können.

15. Von Rio nach Johannesburg

Im Herbst 2002 – zehn Jahre nach der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro – findet der neue „Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung“ in Johannesburg statt. Er wird eine Bestandsaufnahme des seit „Rio“ Erreichten leisten, neue Impulse für die globale Politik einer nachhaltigen Entwicklung geben und die grundlegenden Strategien von Rio zu konkreten, spezifischen und differenzierten Handlungsempfehlungen fortentwickeln. Klimaschutz und Kyoto-Prozess sind die zentralen Fragen.

Eine nachhaltige Energieversorgung ist kein Spielfeld für Ideologien und Illusionen. Sie ist vielmehr eine höchst komplexe und verantwortungsvolle Herausforderung. Das Gebot der Nach-

haltigkeit verlangt gleichermaßen eine wirtschaftlich leistbare, umweltgerechte wie sozial ausgewogene Energieversorgung.

Anmerkung

¹ Vahrenholt, Fritz, in: Die Zeit, 23.5.2002.

Nachhaltige Energieversorgung

Energieoptionen und Energiepolitik auf dem Prüfstand

Alfred Voß

1. Einleitung

In der Zeitschrift „Politische Ökologie“ war vor einiger Zeit als Fazit über die bisherige Nachhaltigkeitsdebatte zu lesen: „Man könnte bilanzieren: Seit Rio (1992) ist nichts so nachhaltig wie das Reden und Schreiben über „nachhaltige Entwicklung“ oder „Sustainable Development“ und gleichzeitig nichts so aussichtslos wie der Versuch, den Begriff konsensfähig und allgemein verbindlich zu definieren.“ Damit ist die derzeitige Diskussion über das Leitbild einer „Nachhaltigen Entwicklung“, das mit dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung – nach ihrer Vorsitzenden auch Brundtland-Kommission genannt – „Unsere gemeinsame Zukunft“ im Jahr 1987 Eingang in die entwicklungspolitische, aber auch in die energiepolitische Diskussion gefunden hat, wohl treffend charakterisiert.

2. Nachhaltigkeit und Energieversorgung

Obwohl festzustellen ist, dass das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung auch über die verschiedenen gesell-

schaftlichen Gruppen hinweg eine breite prinzipielle Zustimmung findet, spannen doch die Vorstellungen und Interpretationen des Leitbildes, sowohl hinsichtlich ihrer normativen bzw. theoretisch-naturwissenschaftlichen Fundierungen als auch hinsichtlich ihrer abgeleiteten Handlungsziele bzw. Handlungsanweisungen – dies gilt gerade für den Energiebereich – eine große Bandbreite auf.

So betont die Bundesregierung oder, genauer gesagt, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie im gerade erschienenen Energiebericht mit dem Titel „Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung“, dass die „ökologische Steuerreform“ und der Ausstieg aus der Kernenergie wesentliche Elemente einer am Leitbild der Nachhaltigkeit ausgerichteten Energiepolitik sind, obwohl an anderer Stelle festgestellt wird, dass eine Energiepolitik dann nachhaltig ist, wenn sie die energiepolitischen Ziele wie Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit gleichrangig verwirklicht.

Soll das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung nicht zur bloßen Wort-

hülse werden, mit der Gefahr, für unterschiedliche Interessen instrumentalisiert zu werden, dann ist eine inhaltliche Konkretisierung dringend geboten. Diese ist auch unumgänglich, will man die verschiedenen Energieoptionen im Hinblick auf ihre Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung bewerten und einordnen, und sie ist notwendig, um Schritte in die richtige Richtung von irreführenden Wegen unterscheiden zu können.

Im Verständnis der Brundtland-Kommission wie der Rio-Deklarationen von 1992 beinhaltet das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ die beiden sich intuitiv scheinbar widersprechenden Forderungen nach schonender Umweltnutzung, die die Tragkapazität und den immateriellen Wert von Umwelt und Natur auf Dauer erhält, und nach weiterer wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Die Brundtland-Kommission charakterisiert als nachhaltige Entwicklung eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.

Nachhaltige Entwicklung meint also eine Entwicklung, welche die Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen aller Menschen, der heute und zukünftig lebenden, mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang bringt. Nachhaltige Entwicklung als Leitbild geht also über die ökologischen Fragen weit hinaus und betrifft insbesondere auch den Erhalt bzw. die Verbesserung ökonomischer und sozialer Leistungsfähigkeiten. Es sind diese drei Dimensionen von Nachhaltigkeit, die gleichrangig zu beachten sind.

Diese allgemeinen inhaltlichen Beschreibungen von Nachhaltigkeit, die für viele zustimmungsfähig sind, sagen aber noch wenig darüber aus, worauf es bei einer nachhaltigen Entwicklung konkret, z. B. in Bezug auf die Energieversorgung, ankommt. Jede praktische Konkretisierung des Leitbildes Nachhaltigkeit kann aber nur dann tragfähig sein, wenn sie, was die materiell-energetischen Aspekte betrifft, den Naturgesetzen Rechnung trägt. In diesem Kontext kommt dem zweiten Hauptsatz der Thermodynamik, den der Chemiker und Philosoph Wilhelm Ostwald „das Gesetz des Geschehens nannte“, eine besondere Bedeutung zu. Die wesentliche Aussage des zweiten Hauptsatzes der Thermodynamik ist, dass Leben und die dazu notwendige Befriedigung von Bedürfnissen, aber auch die Erbringung kultureller Leistungen unumgänglich mit dem Verbrauch von arbeitsfähiger Energie und verfügbarer Materie verbunden ist.

Darüber hinaus ist der besonderen Rolle der Ressource Wissen Rechnung zu tragen. Unser Wissen ist zwar zu jedem Zeitpunkt begrenzt, es wird aber nicht verbraucht, sondern ist sogar vermehrbar. Die durch Wissenszuwachs steigende Gestaltungsfähigkeit und die damit mögliche Weiterentwicklung von Technik sind die Basis, um die Entfaltungsspielräume für die kommenden Generationen zu erhalten und zu erweitern.

Im Kontext einer Konkretisierung des Leitbildes der Nachhaltigkeit lässt sich die Notwendigkeit der Begrenzung von ökologischen Belastungen und von Klimaänderungen wohl begründen. Schwieriger wird es schon bei der Frage, ob denn die Nutzung erschöpfbarer Energieressourcen mit dem Leitbild

einer „Nachhaltigen Entwicklung“ vereinbar ist, denn Erdöl und Erdgas oder auch Kernbrennstoffe, die wir heute verbrauchen, stehen zukünftigen Generationen ja nicht mehr zur Verfügung. Hieraus wird dann abgeleitet, dass nur die Nutzung „erneuerbarer Energien“ oder „erneuerbarer Ressourcen“ mit dem Leitbild Nachhaltigkeit vereinbar ist.

Dies ist aus zwei Gründen nicht tragfähig. Zum einen ist auch die Nutzung erneuerbarer Energie, z. B. von solarer Energie, immer mit einer Inanspruchnahme von nicht-erneuerbaren Ressourcen, z. B. nichtenergetischen Rohstoffen und Materialien, verbunden, deren Vorräte auch begrenzt sind. Und zum Zweiten würde dies bedeuten, dass nicht-erneuerbare Ressourcen überhaupt nicht, auch nicht von den zukünftigen Generationen genutzt werden dürften.

Wenn also eine unveränderte Weitergabe der nicht-erneuerbaren Ressourcenbasis offensichtlich unmöglich ist, dann kommt es im Sinne des Leitbildes einer Nachhaltigen Entwicklung darauf an, den nachkommenden Generationen eine technisch-wirtschaftlich nutzbare Ressourcenbasis zu hinterlassen, die ihnen die Befriedigung ihrer Bedürfnisse mindestens entsprechend unserem heutigen Niveau erlaubt.

Die jeweils verfügbare Energie- und Rohstoffbasis wird aber wesentlich durch die verfügbare Technik bestimmt. Energie- und Rohstofflagerstätten, die zwar in der Erdkruste vorhanden sind, aber mangels entsprechender Explorations- und Fördertechniken nicht gefunden und gefördert bzw. nicht wirtschaftlich genutzt werden können,

können keinen Beitrag zur Sicherung der Lebensqualität leisten. Es ist also der Stand des Wissens und der Technik, der aus wertlosen Ressourcen verfügbare Ressourcen macht und ihre Quantität mitbestimmt.

Für die Nutzung begrenzter Energievorräte bedeutet dies, dass ihre Nutzung mit dem Leitbild Nachhaltigkeit so lange vereinbar ist, wie es gelingt, den nachfolgenden Generationen eine mindestens gleich große technisch-wirtschaftlich nutzbare Energiebasis verfügbar zu machen. Anzumerken ist hier, dass in der Vergangenheit – trotz steigenden Verbrauchs fossiler Energieträger – die nachgewiesenen Reserven, d. h. die technisch und ökonomisch verfügbaren Energiemengen, zugenommen haben. Darüber hinaus konnten durch technisch-wissenschaftlichen Fortschritt neue Energiebasen wie die Kernenergie oder ein Teil der erneuerbaren Energieströme technisch-wirtschaftlich nutzbar gemacht werden.

Was nun die Inanspruchnahme der Senkenfunktion der Ressource Umwelt betrifft, so müsste in der Diskussion stärker beachtet werden, dass Umweltbelastungen, auch die im Zusammenhang mit unserer heutigen Energieversorgung, vorrangig durch anthropogen hervorgerufene Stoffströme, durch Stoffzerstreuung, d. h. Stofffreisetzung in die Umwelt, verursacht werden. Es ist also nicht die Nutzung der Arbeitsfähigkeit der Energie, die die Umwelt schädigt, sondern es sind vielmehr die mit dem jeweiligen Energiesystem verbundenen stofflichen Freisetzungen wie z. B. das Schwefeldioxid oder das Kohlendioxid bei der Verbrennung von Kohle, Öl und Gas, die zu Umweltbelastungen führen.

Dies wird deutlich an der Sonnenenergie, die mit ihrer zur Verfügung gestellten Arbeitsfähigkeit – der solaren Strahlung – einerseits Hauptquelle allen Lebens auf der Erde ist, andererseits aber auch der bei weitem größte Entropiegenerator ist, weil nahezu die gesamte Energie der Sonne nach ihrer Entwertung als Wärme bei Umgebungstemperatur in den Weltraum wieder abgestrahlt wird. Da ihre Energie, die Strahlung, nicht an einen stofflichen Energieträger gebunden ist, resultieren aus der Entropieerzeugung aber keine Umweltbelastungen im heutigen Sinn. Dies schließt natürlich Stofffreisetzungen und damit verbundene Umweltbelastungen im Zusammenhang mit der Herstellung einer Solaranlage nicht aus.

Der hier angesprochene Sachverhalt ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil er die Möglichkeit einer Entkopplung von Energieverbrauch (Verbrauch an Arbeitsfähigkeit) und Umweltbelastung beinhaltet. Ein wachsender Verbrauch an arbeitsfähiger Energie und sinkende Umwelt- und Klimabelastungen sind somit kein Widerspruch. Die Stofffreisetzungen, nicht die Energieströme müssen begrenzt werden, will man die Umwelt und das Klima schützen.

Neben der Erweiterung der verfügbaren Ressourcenbasis kommt unter dem Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“ natürlich auch dem haushälterischen Umgang mit Energie oder, besser gesagt, mit allen knappen Ressourcen eine besondere Bedeutung zu. Effiziente Ressourcennutzung im Zusammenhang mit der Energieversorgung betrifft dabei nicht nur die Ressource Energie, da die Bereitstellung von Energiedienstleistungen immer auch den Einsatz anderer knapper Ressourcen wie nicht-

energetische Rohstoffe, Kapital, Arbeit und Umwelt erfordert.

Die effiziente Nutzung aller Ressourcen, die sich aus dem Leitbild Nachhaltigkeit ableitet, entspricht aber auch dem allgemeinen ökonomischen Prinzip. Aus beiden folgt, dass ein Energiesystem oder eine Energiewandlungskette zur Bereitstellung von Energiedienstleistungen dann effizienter als eine andere ist, wenn sie für die Energiedienstleistung weniger Ressourcen einschließlich der Ressource Umwelt in Anspruch nimmt.

In der Ökonomie dienen Kosten und Preise als Maß für die Inanspruchnahme knapper Ressourcen. Geringere Kosten bei gleichem Nutzen bedeuten eine ökonomisch effizientere, eine ressourcenschonendere, d.h. nachhaltigere Lösung. Dieses Verständnis von Kosten, so scheint es, ist in der Energiediskussion weitgehend verloren gegangen.

Gegen Kosten als Maß für Nachhaltigkeit von Energiesystemen mag man einwenden, dass gegenwärtig die externen Effekte, z.B. von Umweltschäden, in den Kostenkalkülen noch nicht erfasst werden. Diesem Umstand kann durch die Internalisierung externer Kosten, d.h. eine Inwertsetzung von Umwelt und Natur, abgeholfen werden.

Wenn wir uns bewusst machen, dass Kosten, die externe Effekte so weit wie möglich mit berücksichtigen, das derzeit beste Maß für die Inanspruchnahme knapper Ressourcen sind, dann kommt ihnen auch eine besondere Bedeutung bei der Beurteilung von Energietechniken im Hinblick auf das Leitbild Nachhaltigkeit zu. Nachhaltige

Energiesysteme sind also solche, deren Vollkosten oder gesamtwirtschaftliche Kosten möglichst gering sind.

Ökonomische Effizienz ist deshalb auch ein zentrales Prinzip für die Verwirklichung einer Nachhaltigen Energieversorgung. Hierauf wird später im Zusammenhang mit dem Ordnungsrahmen für die Energiewirtschaft noch einmal zurückgekommen.

Kosteneffizienz ist darüber hinaus auch die Basis einer wettbewerbsfähigen Energieversorgung zur energieseitigen Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung und ausreichender Beschäftigung in unserem Land, und sie ist der Schlüssel zur Vermeidung nicht-tolerierbarer Klimaveränderungen. Beides sind ja zentrale Aspekte des Leitbildes einer „nachhaltigen Entwicklung“.

Aus dem bisher Gesagten lassen sich für eine Operationalisierung des Leitbildes Nachhaltigkeit im Hinblick auf die Energieversorgung die folgenden Orientierungs- und Handlungsregeln ableiten:

- Die Nutzung erneuerbarer Ressourcen darf auf Dauer nicht größer sein als ihre Regenerationsrate.
- Nicht-erneuerbare Energieträger und Rohstoffe sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger, wirtschaftlich nutzbarer Ersatz verfügbar gemacht wird, in Form neu erschlossener Vorräte, erneuerbarer Ressourcen oder einer höheren Produktivität der Ressourcen.
- Stoffeinträge in die Umwelt dürfen auf Dauer die Aufnahmekapazität bzw. Assimilationsfähigkeit der natürlichen Umwelt nicht überschreiten.

- Die Gefahren und Risiken für die menschliche Gesundheit müssen kleiner sein als die durch die Energienutzung vermiedenen natürlichen Gefahren und Risiken.
- Die Bereitstellung von Energiedienstleistungen soll zu möglichst geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten (private plus externe Kosten) erfolgen.

Abgesehen von der besonderen Betonung unserer Verantwortung für die kommenden Generationen, ist das Leitbild „Nachhaltigkeit“ durchaus kompatibel mit den allgemein verfolgten, energiepolitischen Zielen, Energie

- bedarfsgerecht und sicher,
- mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten und
- umweltverträglich

bereitzustellen.

3. Nachhaltigkeit verschiedener Stromerzeugungssysteme

Ausgehend von der inhaltlichen Konkretisierung des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ sollen nun verschiedene Stromerzeugungssysteme bezüglich ihrer relativen Nachhaltigkeit, d. h. in Bezug auf ihre Ressourcen- und Umweltinanspruchnahme sowie ihre Kosten, verglichen werden. Dazu werden Ergebnisse von Material-, Energie- und Stoffbilanzen erläutert, die alle Stufen und Prozesse erfassen, die für die Energiebereitstellung notwendig sind. Die Bilanzierung erfolgt also über den gesamten Lebensweg und erfasst alle vor- bzw. nachgelagerten Prozessschritte der Bereitstellung des Energieträgers sowie der Materialien für die involvierten techni-

schen Anlagen, insbesondere die Energiewandler. Dies entspricht einer Betrachtung von der Wiege bis zur Bahre. Die exemplarischen Betrachtungen beschrän-

ken sich auf Stromerzeugungssysteme, die dem derzeitigen Stand der Technik entsprechen und mit heutigen Produktionsstrukturen hergestellt werden.

Tabelle 1: Kumulierter Energieaufwand und energetische Amortisationszeit

	Kumulierter Energieaufwand (KEA) (ohne Brennstoff) [kWh _{prim} /kWh _{el}]	Energetische Amortisationszeit (EAZ) [Monate]
Steinkohle D	0,28 – 0,30	3,2 – 3,6
Braunkohle	0,16 – 0,17	2,7 – 3,3
Erdgas GuD	0,17	0,8
Nuklear	0,07 – 0,08	2,9 – 3,4
Photovoltaik	0,62 – 1,24	71 – 141
Wind	0,05 – 0,15	4,6 – 13,7
Wasser	0,03 – 0,05	8,2 – 13,7

3.1 Energieaufwand

Die Bereitstellung von Energie ist immer mit einem investiven Energieaufwand für die Errichtung der Anlagen und im Falle der fossilen und nuklearen Energieträger auch für die Bereitstellung des Brennstoffs sowie für die Entsorgung verbunden.

Der kumulierte Energieaufwand, der in Tabelle 1 für verschiedene Stromerzeugungssysteme dargestellt ist, erfasst den Aufwand an Primärenergie für die Herstellung und Entsorgung des Kraftwerks und die Gewinnung und Bereitstellung des Brennstoffes, um eine kWh Elektrizität bereitzustellen. Für die Windenergie liegt er im Bereich von 5 – 15 %. Bei der Steinkohle, Braunkohle und beim Erdgas wird er wesentlich durch den Energieaufwand für die Gewinnung, Aufbereitung und den Transport des Brennstoffs bestimmt. Für die Wasserkraft und die Kernenergie ist er im Bereich von 3 – 8 % und für die Photo-

voltaik liegt er derzeit noch um einen Faktor 10 höher. Dies schlägt sich dann auch in der energetischen Amortisationszeit nieder, die bei der Photovoltaik etwa sechs bis 12 Jahre beträgt, und damit deutlich größer als bei allen anderen Systemen ist.

3.2 Materialaufwand

Tabelle 2 zeigt für ausgewählte Materialien die Ressourcenintensität der hier betrachteten Stromerzeugungssysteme. Erfasst ist der jeweilige Materialaufwand für den Bau des Kraftwerks sowie für alle Prozessschritte zur Bereitstellung des Brennstoffs.

Die Tabelle erfasst nur einen kleinen Teil der Rohstoffressourcen, sie stellt also keine vollständige Materialbilanz dar. Sie lässt aber erkennen, dass die geringere Energiedichte der solaren Strahlung und des Windes über die notwendigen großen Energiesammelungsflächen zu einem

Tabelle 2: Rohstoff- und Materialaufwand

	Eisen [kg/GWh _{el}]	Kupfer [kg/GWh _{el}]	Bauxit [kg/GWh _{el}]
Steinkohle D	1750 – 2310	2	16 – 20
Braunkohle	2100 – 2170	7 – 8	18 – 19
Erdgas GuD	1207	3	28
Nuklear	420 – 490	6 – 7	27 – 30
Photovoltaik	3690 – 24.250	210 – 510	240 – 4620
Wind	3700 – 11.140	47 – 140	32 – 95
Wasser	1560 – 2680	5 – 14	4 – 11

vergleichsweise hohen Materialbedarf führt.

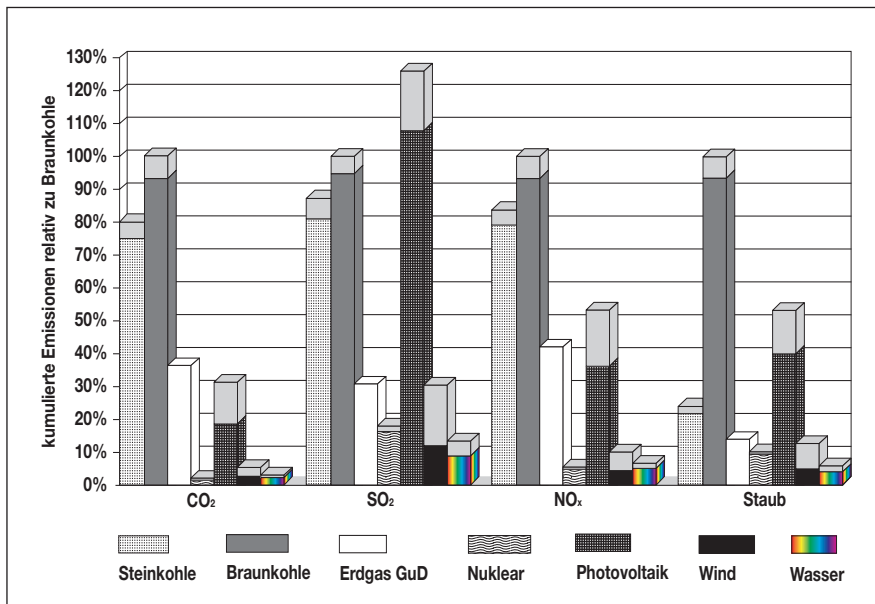
Dem hohen Materialaufwand bei Wind und Photovoltaik steht andererseits gegenüber, dass die Stromerzeugung nicht an die Umsetzung eines stofflichen Energieträgers gebunden ist. Diesbezügliche Stofffreisetzungen, die zu Umweltbelastungen führen, treten somit nicht auf. Umweltbelas-

tungen, die aus Stoffemissionen resultieren, können demnach nur im Zusammenhang mit der Herstellung und Entsorgung des Kraftwerks entstehen.

3.3 Kumulierte Emissionen

In Abbildung 1 sind die kumulierten, über den gesamten Lebensweg auf-

Abbildung 1: Kumulierte Emissionen



summierten Emissionen ausgewählter Schadstoffe der hier betrachteten Stromerzeugungssysteme gegenübergestellt.

Bei den hier erfassten Schadgasen sind die auf die erzeugte Kilowattstunde bezogenen Emissionen der Kernenergie, der Wasserkraft und der Windstromerzeugung vergleichsweise niedrig.

Verglichen mit der Steinkohle und dem Erdgas sind die kumulierten Emissionen der Photovoltaik durchaus beachtlich. Beim CO₂ machen sie rund 50 – 90% der Emissionen einer Stromerzeugung mit Erdgas aus.

Hier drückt sich der Umstand aus, dass ein hoher kumulierter Energieaufwand und eine hohe Materialintensität auch bei energierohstofflosen Energiebereitstellungssystemen mit hohen indirekten Schadstoffemissionen verbunden sein kann.

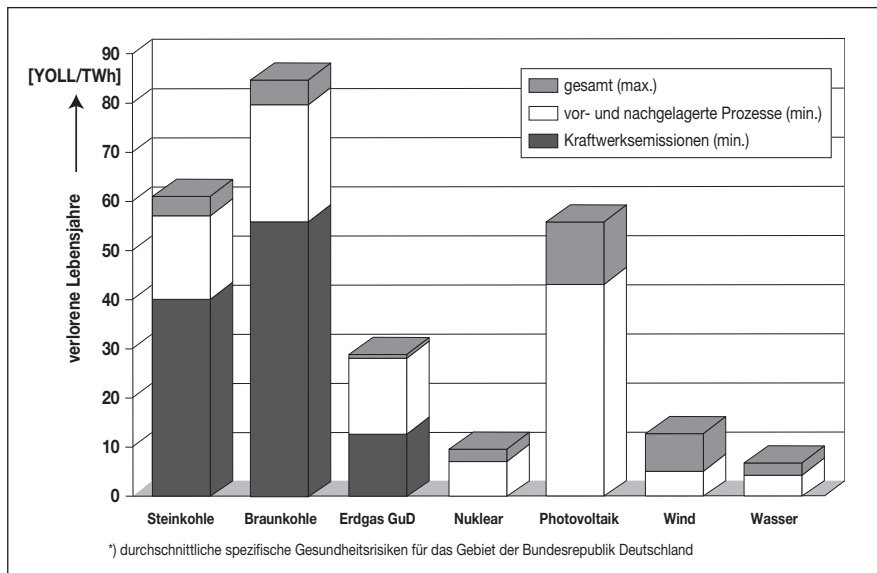
3.4 Gesundheitsrisiken

Die Stromerzeugung mittels fossiler oder nuklearer sowie aus erneuerbaren Energien ist mit direkten oder indirekten Emissionen von Luftschadstoffen bzw. Belastungen durch ionisierende Strahlung verbunden, die zu Gesundheitseffekten führen können. Ausgehend von den mittels einer Lebensweg-Analyse ermittelten kumulierten Emissionen lassen sich die resultierenden Gesundheitsrisiken abschätzen.

In Abbildung 2 ist das durch die hier betrachteten Stromerzeugungstechniken verursachte zusätzliche Sterblichkeitsrisiko, ausgedrückt als verlorene Lebensjahre je TWh (Years of life lost, YOLL), dargestellt.

Die gesundheitlichen Risiken der Verstromung von Braun- und Steinkohle in Dampfkraftwerken sind vergleichsweise hoch. Obwohl der Prozess der

Abbildung 2: Gesundheitsrisiken



Stromerzeugung in photovoltaischen Anlagen emissionsfrei ist, liegen die Risiken wegen der hohen Aufwendungen für die Materialherstellung und die Komponentenfertigung über denen eines modernen Erdgas GuD-Kraftwerkes. Die Stromerzeugung mittels Kernenergie, Windenergie und Wasserkraft weisen die geringsten Risiken auf. Die Risiken der Kernenergie schließen auch die Erwartungswerte der Risiken von auslegungüberschreitenden Unfällen mit ein. Offen bleibt, ob Risiken mit unterschiedlichem Schadenspotenzial unterschiedlich zu werten sind.

3.5 Externe Kosten

Zuvor wurde erwähnt, dass, wenn Kosten als Maß für die Nachhaltigkeit von Energiesystemen verwendet werden sollen, auch die Kosten der Umweltinanspruchnahme in die Kostenermittlung mit einbezogen werden müssen. Bezüglich der Ermittlung dieser so genannten externen Kosten sind zwar in den letz-

ten Jahren erhebliche Fortschritte gemacht worden, dennoch sind die Unsicherheiten für Teilbereiche wie z. B. die Klimaveränderung vergleichsweise groß.

Die entsprechend dem derzeitigen Stand quantifizierbaren externen Kosten sind in Tabelle 3 dargestellt. Sie umfassen die Gesundheitsschäden, Schäden der Agrarproduktion, Materialschäden und Schäden an Ökosystemen durch Versauerung. Für die externen Kosten des Treibhauseffektes, deren monetäre Bewertung noch mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist, ist hier eine Bandbreite angegeben, die aus alternativen Bewertungsansätzen resultiert.

Die externen Kosten sind für die Kohlekraftwerke am höchsten und für die Kernenergie, die Wind- und Wasserkraftnutzung am geringsten. Die externen Kosten der derzeitigen photovoltaischen Stromerzeugung sind von derselben Größenordnung wie die der Stromerzeugung aus Erdgas.

Tabelle 3: Externe Kosten

[€-Cent/kWh]	Steinkohle	Braunkohle	Erdgas GuD	Nuklear	Photovoltaik	Wind	Wasser
Schadenskosten¹⁾							
Gesundheit	0,81 – 0,87	1,13 – 1,20	0,41	0,10 – 0,11	0,61 – 0,79	0,07 – 0,18	0,06 – 0,10
Getreide	0,01 – 0,02	-0,002	0,031	0,000	-0,003	-0,001	0,000
Material	0,01	0,01 – 0,02	0,006	0,002	0,01	0,02	0,001
Treibhauseffekt	0,19 – 0,20	0,24 – 0,25	0,09	0,004	0,05 – 0,08	0,01	0,007
Vermeidungskosten²⁾							
Vers. Eutroph.	0,44 – 0,47	0,52 – 0,55	0,20	0,06	0,39 – 0,48	0,04 – 0,11	0,04 – 0,06
Treibhauseffekt	1,50 – 1,59	1,86 – 2,00	0,73	0,03	0,37 – 0,63	0,06 – 0,11	0,05 – 0,06
Gesamt	1,45 – 2,96	1,89 – 3,77	0,74 – 1,38	0,16 – 0,29	1,05 – 1,92	0,13 – 0,40	0,11 – 0,21
¹⁾ durchschnittliche spezifische Schadenskosten für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ²⁾ nach Standard-Preis-Ansatz							

*) durchschnittliche spezifische externe Kosten für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland

3.6 Stromgestehungskosten (Produktions- und externe Kosten)

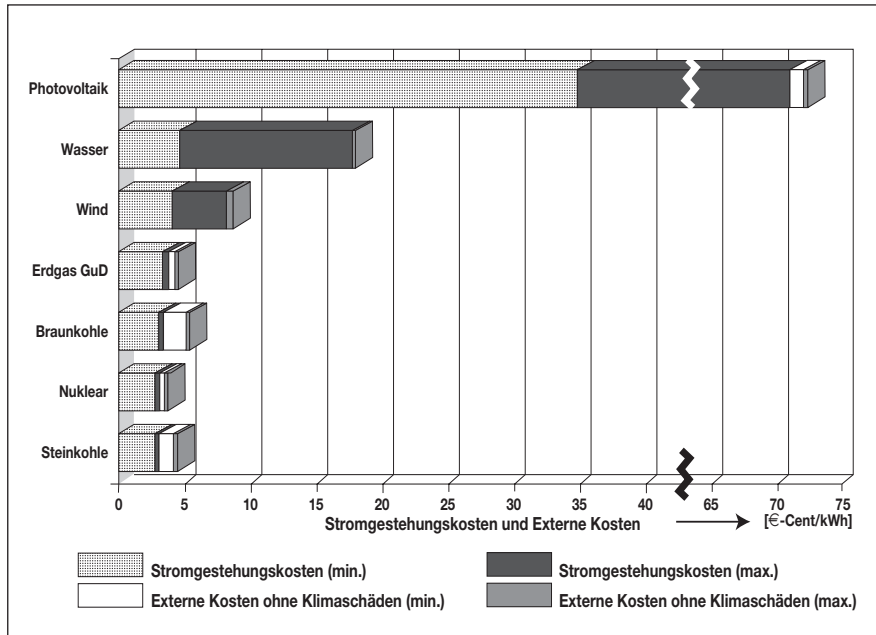
Kosten sind ein Maß für die Inanspruchnahme knapper Ressourcen. Vor diesem Hintergrund ist dann auch verständlich, dass ein hoher Rohstoff- und Energieaufwand sowie hohe Umweltbelastungen sich in den Kosten niederschlagen.

Die in Abbildung 3 dargestellten Stromgestehungskosten weisen aus, dass die

Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien mit höheren, im Fall der Photovoltaik sogar mit deutlich höheren Kosten verbunden ist als die aus fossilen und nuklearen Kraftwerken.

Die Internalisierung externer Kosten verbessert die Kostenrelationen von Wind- und Wasserkraftwerken im Vergleich zu fossilen Kraftwerken. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die Einbeziehung von Umweltexternalitäten die Wirtschaftlichkeitsposition der Kernenergie verbessert.

Abbildung 3: Gestehungskosten und externe Kosten der Stromerzeugung



4. Nachhaltige Energieversorgung in Bayern

Wenn also eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung den Zielen der ökologischen Verträglichkeit sowie der Verbesserung der ökonomischen und sozialen Leistungs-

fähigkeiten gleichrangig Rechnung tragen muss, dann deuten die zuvor angestellten Nachhaltigkeitsvergleiche von Energietechnologien schon darauf hin, dass von der zukünftigen Ausgestaltung der Energieversorgung beträchtliche Zielkonflikte ausgehen können.

Im Rahmen des von der bayerischen Staatsregierung durchgeführten „Energiedialogs Bayern“ sind verschiedene Wege der Entwicklung der Energieversorgung Bayerns im Hinblick auf ihre Kongruenz mit den Zielen der Nachhaltigkeit untersucht worden. Dazu

wurden verschiedene Szenarien entwickelt, die unterschiedliche Wege der Energieversorgung Bayerns mittels verschiedener Szenarien quantitativ beschreiben (siehe Abb. 4). Der Zeithorizont der Betrachtungen reicht bis zum Jahr 2020.

Abbildung 4: Szenarien

<p>● Referenzszenario</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fortschreibung der energiewirtschaftlichen Entwicklungen – Auslaufen der Kernenergienutzung – keine Vorgabe von Klimaschutzzielen <p>● Klimaschutzszenario 1a</p> <ul style="list-style-type: none"> – Klimaschutzziele (80 Mio. t CO₂ in 2010, 70 Mio. t CO₂ in 2020) – keine vorzeitige Außerbetriebnahme der KKW, Ausbau möglich <p>● Klimaschutzszenario 1b</p> <ul style="list-style-type: none"> – Klimaschutzziele (80 Mio. t CO₂ in 2010, 70 Mio. t CO₂ in 2020) – Auslaufen der Kernenergienutzung
--

Das Referenzszenario ist dabei keine Prognose der wahrscheinlichsten Entwicklung, sondern eine Bezugsentwicklung, um die Auswirkungen unterschiedlicher energiepolitischer Vorstellungen aufzeigen zu können.

Zwei Klimaschutzszenarien (1a und 1b) sollten die Erreichbarkeit ökologischer Nachhaltigkeitsziele und die damit verbundenen Konsequenzen hinsichtlich der Entwicklung der Energiestrukturen sowie der Kosten analysieren. Sie sind gekennzeichnet durch eine angestrebte Reduktion der energiebedingten CO₂-Emissionen von 92,5 Mio. t im Jahr 1998 auf 80 Mio. t in 2010 bzw. 70 Mio. t in 2020. Im

Klimaschutzszenario 1a werden die bestehenden Kernkraftwerke nicht vorzeitig außer Betrieb genommen und ein Zubau neuer Kernkraftwerke ist möglich. Im Klimaschutzszenario 1b läuft die Kernenergienutzung entsprechend der Vereinbarung der Energieversorgungsunternehmen mit der Bundesregierung aus.

Die Entwicklung des Primärenergieverbrauchs und der CO₂-Emissionen in Bayern im Referenzszenario ist in Tabelle 4 dargestellt. Trotz einer Zunahme des Bruttoinlandsproduktes um 60% bis zum Jahr 2020 sinkt der Primärenergieverbrauch von 2022 PJ auf 1880 PJ ab. Dies resultiert aus

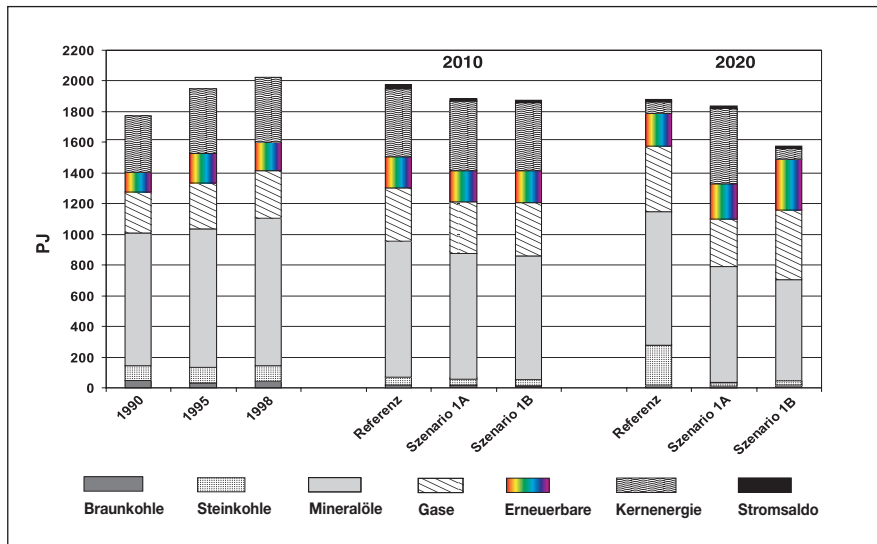
Tabelle 4: Primärenergieverbrauch und CO₂-Emissionen in Bayern im Referenzszenario in PJ bzw. Mio. t

	1995	1998	2005	2010	2015	2020
Substitutionsprinzip						
Braunkohle	34,4	41,6	3,8	3,6	3,4	3,3
Steinkohle	99,3	102,7	63,4	66,5	93,8	276,9
Mineralöle	903,1	959,0	912,1	885,3	872,1	866,8
Gase	296,9	307,7	331,7	349,9	391,5	425,7
Erneuerbare	193,9	188,8	191,9	201,7	209,2	216,9
Kernenergie	441,6	437,9	454,0	443,6	341,3	72,2
Stromsaldo	-21,3	-15,3	16,6	22,8	29,3	18,9
SUMME	1947,7	2022,4	1973,5	1973,3	1940,7	1880,8
CO ₂ Emmission	88,0	92,5	83,4	81,8	84,9	102,3

Energieeffizienzverbesserungen in allen Energieanwendungsbereichen sowie bei der Stromerzeugung. Mineralöl bleibt trotz eines rückläufigen Verbrauchs der mengenmäßig wichtigste Energieträger (Anteil im Jahr 2020 ~ 46%). Der Erdgasverbrauch steigt langfristig um 40%, was im Wesentlichen auf eine wach-

sende Stromerzeugung auf der Basis von Erdgas zurückzuführen ist. Die Steinkohle ersetzt die Stromerzeugung der auslaufenden Kernenergie im Grundlastbereich. Daraus resultiert fast eine Verdreifachung des Steinkohleverbrauchs im Jahr 2020 gegenüber heute.

Abbildung 5: Primärenergieverbrauchsstruktur in Bayern im Szenarienvergleich



52 % der wichtigste Energieträger für die Stromerzeugung, gefolgt von der Wasserkraft (18%) und der Stromerzeugung aus Windenergie, Biomasse und solarer Strahlung, die zusammen rd. 20% der Stromerzeugung ausmachen. Gemäß den Vorgaben sind die beiden

Klimaschutzszenarien hinsichtlich der ökologischen Komponenten von Nachhaltigkeit gemessen am Niveau der CO₂-Emissionen gleichwertig. Bezüglich der ökonomischen Dimension von nachhaltiger Entwicklung unterscheiden sie sich aber erheblich.

Tabelle 5: Szenarienvergleich hinsichtlich Nachhaltigkeitsindikatoren

	– Klimaschutzszenario 1a	– Klimaschutzszenario 1b
Ökonomie – Differenzkosten gegenüber dem Referenzszenario in Mrd. DM₉₈		
Kumuliert	– 100,80	+ 60,97
Umwelt – Differenz der externen Kosten gegenüber dem Referenzszenario in Mrd.		
Kumuliert	– 0,40	– 1,77
Differenz der Gesamtkosten gegenüber dem Referenzszenario in Mrd. DM₉₈		
Kumuliert	– 101,20	59,20

Wie aus Tabelle 5 ersichtlich, sind die kumulierten Kosten der Energieversorgung bis zum Jahr 2020 im Klimaschutzszenario 1a um rd. 100 Mrd. DM geringer als in der Referenzentwicklung, während sie im Klimaschutzszenario 1b um rd. 60 Mrd. DM höher sind. Der Verzicht auf eine weitere Nutzung der Kernenergie im Klimaschutzszenario 1b wäre also mit Mehrkosten des Klimaschutzes für die Bürger und die Wirtschaft in Bayern von rd. 160 Mrd. DM verbunden.

Auch die Einbeziehung der externen Kosten von anderen Luftschadstoffemissionen ändert an dieser Kostenbelastung wenig. Die in Tabelle 4 ausgewiesenen Mehrkosten beziehen sich nur auf den Energiebereich. Die durch die höheren Energiekosten induzierten gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsver-

luste dürften noch deutlich höher ausfallen.

5. Ordnungsrahmen und Energiepolitik für eine nachhaltige Entwicklung

Wenn wir unter nachhaltiger Entwicklung der Energieversorgung eine Entwicklung verstehen, die die nicht substituierbaren Funktionen von Umwelt und Natur auf Dauer erhält, die Stoffeinträge in die Umwelt entsprechend ihrer Assimilationsfähigkeit begrenzt, die technisch-wirtschaftlich nutzbare Energie- und Rohstoffbasis erweitert und mit den nicht-erneuerbaren Rohstoffen effizient und haushälterisch umgeht, um den heutigen und kommenden Generationen keine Lebens- und Entwicklungschancen vorzuent-

halten, dann stellt sich natürlich die Frage, welcher Ordnungsrahmen und welche Energiepolitik zur Realisierung einer nachhaltigen Energieversorgung geeignet sind.

Im Hinblick auf die effiziente Nutzung knapper Ressourcen als konstitutives Element von Nachhaltigkeit kommt dabei dem ökonomischen Ordnungsrahmen eine zentrale Bedeutung zu. Sowohl wirtschaftstheoretische Überlegungen als auch insbesondere die praktischen Erfahrungen, dass effizientes Wirtschaften nicht durch staatliche Planung und Regulierung, sondern durch die Nutzung der preisgesteuerten Allokationsmechanismen von Märkten erreicht wird, sprechen dafür, einen marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen zur effizienten Nutzung knapper Ressourcen im Kontext der Realisierung einer nachhaltigen Energieversorgung zu nutzen.

Gelegentlich wird mit Hinweis auf die Umweltbelastungen, die ja auch in Marktwirtschaften zu beobachten sind, von einem Marktversagen gesprochen.

Diese Diagnose verkennt, dass Umweltbeeinträchtigungen in einer Marktwirtschaft sich aus den Besonderheiten von Umweltgütern ergeben. Diese werden zum großen Teil immer noch als freie Güter betrachtet, von deren Nutzung einzelne nicht auszuschließen sind. Sie sind also in das Marktgeschehen gar nicht integriert und können daher durch die unsichtbare Hand des Marktes auch nicht vor einer Übernutzung geschützt werden. Die Überbeanspruchung der Umwelt ist also keine spezifische Folge der Marktwirtschaft, sondern im Gegenteil, sie ist Folge fehlender Märkte für Umweltgüter.

Die freie Nutzung von Umweltgütern führt zu Umweltschäden, zu externen Umweltkosten, die nicht dem Verursacher, sondern Dritten, z. B. der Allgemeinheit oder auch zukünftigen Generationen, angelastet werden. Die Internalisierung der externen Umweltkosten, d. h. die Inwertsetzung von Umwelt und Natur, ist der Weg, die Nutzung knapper Umweltressourcen in das Marktgeschehen zu integrieren und sie den gleichen Bewirtschaftungsregeln zu unterwerfen wie die Nutzung anderer knapper Ressourcen. Die Integration der Nutzung knapper Umweltressourcen in das Marktgeschehen ist Aufgabe der ordnungspolitischen Rahmensetzung des Staates.

Angebracht ist an dieser Stelle aber ein kleiner Exkurs zu den „externen Kosten“. Externe Kosten werden heute nahezu ausschließlich mit Umweltschäden in Verbindung gebracht. Durch diese einseitige umweltpolitische Akzentuierung wird aber verdrängt, dass die Energiemärkte darüber hinaus durch eine Fülle von „Externalisierungstatbeständen“ geprägt sind. Mit Externalisieren bezeichnet man den Vorgang des „Auslagerns“ von Kosten aus der Rechnung des Verursachers in die Rechnungen anderer. Wer Kosten externalisiert, verdrängt Kosten, anstatt sie – wie es sich gehört – im eigenen Budget zu verbuchen. Kosten, die aber aus der Rechnung eines Verursachers herausbefördert werden, verschwinden ja nicht. Sie tauchen irgendwann in der Rechnung eines anderen unbeteiligten Dritten wieder auf. Die externalisierten Kosten werden Dritten „angelastet“.

Die Externalisierung bzw. die Anlastung von Kosten – beide sind untrennbar miteinander verknüpft – verfälschen

das Kosten- und Preissystem, das im Marktprozess die zentrale Orientierung für alle wirtschaftlichen Entscheidungen darstellt. Falsche Preissignale aber führen eine Volkswirtschaft zwangsläufig weg vom Weg der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, und das wiederum kann – zumindest auf Dauer – nicht ohne negative Auswirkungen bleiben.

Beispiele für Externalisierungstatbestände aus dem Energiebereich sind

- das Erneuerbare Energiengesetz,
- die Förderung von Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen,
- die Kohlefinanzierung und auch
- die neue ökologische Steuer- und Abgabenreform.

Die Liste ist keineswegs vollständig. Für jede dieser Externalitäten gibt es sicher eine Begründung, sie dienen alle sicher einem guten Zweck. Aber man darf sich dadurch nicht blenden lassen, auf Dauer bleiben sie nicht ohne negative Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort. Wenn wir über 'externe Kosten' gerade im Zusammenhang mit der Energieversorgung sprechen, dann müssen wir sie aus dem ökologischen Käfig befreien, in den man sie in den letzten Jahren eingesperrt hat.

Diese mehr grundsätzlichen Darlegungen sollten deutlich machen, dass die Nutzung der Allokationsmechanismen von Wettbewerbsmärkten ein adäquater und zugleich effizienter Ansatz zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung bzw. nachhaltigen Energieversorgung ist, wenn die Knappheit von Umweltgütern durch entsprechende marktkonforme Instrumente auf den Märkten wirksam wird. Zuvor

wurde schon erläutert, dass Vollkosten als Maß für die Inanspruchnahme von knappen Ressourcen einschließlich der Umwelt das geeignete Kriterium für die Nachhaltigkeit von Energiesystemen sind. Auch dies spricht dafür, funktionierenden Märkten die Steuerungsaufgaben auf dem Weg zu einer nachhaltigen Energieversorgung zu übertragen.

Zu der Integration der Umweltnutzung in das Marktgeschehen sei noch angemerkt, dass entsprechende Schritte der internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften Rechnung tragen müssen. Der Wettbewerb auf offenen Märkten begrenzt diesbezügliche nationale Alleingänge, soll nicht der Verlust industrieller Produktion und von Arbeitsplätzen in Kauf genommen werden. Ein nationaler Alleingang birgt bei globalen Umweltproblemen, und um ein solches handelt es sich beim Treibhausproblem, darüber hinaus die Gefahr von ökologisch kontraproduktiven Wirkungen, wenn nationale Maßnahmen Umweltdumping zur Folge haben und die inländische Reduktion von Schadstoffemissionen als Folge von Produktionsverlagerungen ins Ausland mehr als wett gemacht wird. Damit wäre weder der Umwelt noch dem Wirtschaftsstandort gedient, sondern nur Arbeitsplätze exportiert worden.

Eine Energie- und Umweltpolitik, die funktionierende Märkte in den Dienst von effizienter Ressourcennutzung und nachhaltigem Wirtschaften stellt, bedarf einer klaren und verbindlichen Gesamtkonzeption. Dabei sind auch die Rolle und Handlungsfelder der verschiedenen Akteure neu zu definieren. Ein marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen verträgt sich nicht mit staatli-

chen Interventionen und dirigistischen Eingriffen in das Marktgeschehen, sondern erfordert ein hohes Maß an unternehmerischer und konsumenten-seitiger Freiheit. Liberalisierung und Wettbewerb bedeuten dabei keineswegs einen Verzicht auf Energie- und Umweltpolitik, sondern die Ausrichtung des Staates auf andere Handlungsfelder. Zu diesen ordnungspolitischen Handlungsfeldern des Staates gehören insbesondere:

- die Schaffung und Sicherung funktionierender Märkte inklusive des Abbaus von Marktverzerrungen,
- die Integration der Nutzung knapper Umweltressourcen in das Marktgeschehen durch marktgemäße Instrumente,
- die Sicherstellung ausreichender, breit angelegter Forschung und Entwicklung im Energie- und Umweltbereich als einzig systematischen Weg, die notwendigen technischen Fortschritte und Innovationen für eine nachhaltige Energieversorgung zu erreichen und
- die Unterstützung der Markteinführung neuer marktnaher Energietechniken, wobei diese Markteinführungshilfen marktkompatible Kriterien erfüllen müssen, die z. B. das derzeitige Erneuerbare Energien-gesetz nicht erfüllt.

6. Schlussbetrachtungen

Stellt man die Kernelemente der Energie- und Umweltpolitik der Bundesregierung auf den Prüfstand der Nachhaltigkeit, so werden sie diesem Leitbild nicht gerecht. Die ökologische Steuerreform ist, anders als Bundeskanzler Schröder dies behauptet, eben keine

längst überfällige Kehrtwende, die die Nutzung ökologischer Ressourcen endlich marktwirtschaftlicher Vernunft unterwirft. Sie genügt zentralen Anforderungen an ein ökologisches Steuerkonzept nicht, das Umweltbelastungen effizient zurückführen soll. Sie ist ökologisch nicht effizient und hat mit marktwirtschaftlicher Vernunft nichts gemein.

Mit Blick auf die Nachhaltigkeit ist der politisch gewollte Verzicht auf eine weitere Nutzung der Kernenergie eine kontraproduktive Maßnahme, die die Kosten der Erreichung von Klimaschutz- und Umweltqualitätszielen erheblich erhöht und dem Effizienzgebot des Leitbildes „Nachhaltiger Entwicklung“ nicht entspricht. Dies gilt wohl auch für das KWK-Fördergesetz.

Misst man die Energiepolitik der Bundesregierung an ihren eigenen Zielen und Ansprüchen, so lässt sich mit dem Alt-Oberbürgermeister von Stuttgart, Manfred Rommel, wohl zutreffend feststellen: „Hier wurde viel nachgedacht, quergedacht und umgedacht, aber wenig zu Ende gedacht.“

Die Bewältigung der vor uns liegenden Herausforderungen ist dabei gerade im Energiebereich weniger eine Frage fehlender technischer Problemlösungen, sondern sie ist, gerade in unserem Land, primär eine Frage der Entideologisierung ökonomischer, ökologischer und technischer Sachverhalte und einer in sich stimmigen Energiepolitik, also eine politische Aufgabe. Das energiepolitische Dilemma in unserem Land besteht zu einem Gutteil darin, dass wesentliche naturwissenschaftlich-technische und ökonomische Sachverhalte zur Fundierung einer auf Nach-

haltigkeit ausgerichteten Energiepolitik nicht zur Kenntnis genommen werden. Mit einer Energiepolitik gegen „Adam
Riese“ bleibt eine nachhaltige Energieversorgung wohl nicht mehr als eine Vision.

Energiewirtschaft zwischen Wettbewerb und Energiepolitik

Gerald Hennenhöfer

Quasi über Nacht erfolgte im April 1998 ein weltweit einmaliger und historisch beispielloser Vorgang: die vollständige und übergangslose Liberalisierung des deutschen Strommarktes. Der Wettbewerb bei Stromerzeugung, Handel und Vertrieb führte in der Folge nicht nur zu tief greifenden Umwälzungen innerhalb der Branche. Das Ende der alten Monopolwirtschaft hat auch eine neue Rollenverteilung im Zusammenspiel von Unternehmen, Kunden und Staat bewirkt. Ehemals staatsnahe Versorger wurden zu grellfarbigen Wettbewerbern, Abnehmer waren plötzlich selbstbewusste Kunden, und die Politik tat sich schwer, die Energiewirtschaft als eine (fast) normale Wettbewerbsbranche zu akzeptieren. Welche Konsequenzen sich hieraus für die Energiepolitik ergeben, soll im Folgenden dargestellt werden.

1. Strommarktliberalisierung bedeutet Paradigmenwechsel

Ging es im Monopol vor allem um Versorgungssicherheit, um energiewirtschaftliche Daseinsvorsorge, so steht im Wettbewerb die Effizienz der Energiebereitstellung im Vordergrund. Statt

großzügiger, auf Redundanz ausgelegte Kapazitätsplanungen wie in der Vergangenheit gilt heute die Devise: „Lieber ein Kilowatt zu wenig, als 100 MW zu viel.“ Oder, wie es die „trader“ formulieren: „Lieber short und schlank als long und träge“.

Strom ist eine Commodity. Sein wesentliches Differenzierungsmerkmal ist der Preis. In anderen Worten: Dasjenige Energieversorgungsunternehmen ist am Markt erfolgreich, dessen Kraftwerke zu niedrigeren Grenzkosten Strom erzeugen, dessen Handel geschickter am Markt agiert und dessen Vertrieb attraktivere Konditionen aushandelt. Es geht im Commodity-Geschäft weniger um bunte Produkte, sondern um unternehmerische Effizienz, um die Erringung der Kostenführerschaft.

Die Entscheidung für den Wettbewerbsmarkt hatte tief greifende Änderungen zur Folge. Die Stromrechnungen der deutschen Verbraucher wurden um mehr als 7 Mrd. Euro jährlich entlastet. Für die Unternehmen bedeutete dies Strompreiserückgänge von bis zu 60% in der Spitze. Im deutschen Mittel lagen sie nach Angaben der EU-Kommission vor einem Jahr bei etwa

25 %. Leider hat der private Verbraucher hiervon wenig gemerkt, da ein Großteil dieser Entlastungen mittlerweile durch politisch bedingte Preiserhöhungen kompensiert wurde.

Unternehmenszusammenschlüsse, Kooperationen und die Optimierung von Geschäftsprozessen ermöglichten es, die wettbewerbsbedingten Umsatzrückgänge durch erhebliche Kostensenkungen in den Unternehmen teilweise zu kompensieren. Allein die Fusion von PreussenElektra und Bayernwerk zu E.ON Energie hat Kostenreduzierungen in Höhe von mehr als 700 Mio. Euro ermöglicht. Hinzu kommen erhebliche Einsparungen durch die separaten Kostenmanagementprogramme der Vorgängerunternehmen.

Die notwendige Steigerung der Effizienz und die Erhöhung der Arbeitsproduktivität führten bei einem nahezu stagnierenden Marktvolumen zwangsläufig zum Verlust von Arbeitsplätzen. Seit Anfang der 90er-Jahre ist die Zahl der Beschäftigten in der Branche von damals etwa 210.000 um rund ein Drittel auf heute weniger als 140.000 Mitarbeiter gesunken. Dies ist ein dramatischer Strukturwandel, auch wenn die gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzbilanz infolge der Liberalisierung positiv ausfällt. Das Ringen um Kostenführerschaft hat zudem zur Schließung zahlreicher Kraftwerke und zu entsprechenden regionalen Strukturproblemen geführt. Bei E.ON Energie waren es rund 4900 MW, d. h. rund 15% der Erzeugungskapazitäten. Glücklicherweise konnte man hier durch gezielte Ansprache ansiedlungsbereiter Unternehmen die wegfallenden Arbeitsplätze in den Kraftwerken mehr als ausgleichen.

Wie groß die Umwälzungen in der Energiewirtschaft sind, kann man schließlich auch daran erkennen, dass – abgesehen vom Finanzsektor – in keinem Wirtschaftszweig im letzten Jahr vergleichbare Investitionsvolumina gewälzt wurden. Dabei wird die neue Unternehmenslandschaft der Energiewirtschaft keineswegs nur durch Fusionen und Kooperationen geprägt. Sie wird zugleich immer internationaler. Jeder vierte Stromkunde in Deutschland bezieht seine Energie mittlerweile direkt oder mittelbar von einem ausländischen Energieversorgungsunternehmen. Mit dem Eintritt von Vattenfall auf den deutschen Markt und den Engagements der E.ON Energie bei Sydkraft und Espoon Sähkö bilden die vollständig geöffneten Strommärkte Deutschlands und Skandinaviens heute das Herzstück des entstehenden Strombinnenmarktes. Eine vergleichbare Reziprozität besteht im Verhältnis zu Frankreich leider nicht.

Was bedeuten all diese Umbrüche für die Energiepolitik und die Rollenverteilung ihrer Akteure? Gelegentlich wird die Auffassung vertreten – übrigens durchaus auch innerhalb der Branche –, dass Energiepolitik mit ihrer Entscheidung für den Wettbewerb im liberalisierten Markt an Bedeutung verloren habe. Handel, Vertrieb und Marketing prägten stattdessen die neue Zeit.

Das genaue Gegenteil ist richtig. Energie- und umweltpolitische Entscheidungen haben heute umfassendere Auswirkungen als in der Vergangenheit. Warum dies so ist, zeigt ein Beispiel: In den 80er-Jahren konnten wir die hohen Investitionskosten für die Entschwefelung und Entstickung unserer

Kohlekraftwerke nach der Gleichung „Kosten + Marge = Strompreis“ und versehen mit dem amtlichen Prüfsiegel der Preisaufsichtsbehörden an die im Monopol gefangenen Kunden weiterreichen. Energie- und umweltpolitisch veranlasste Kosten waren ein durchlaufender Posten, dem sich der Verbraucher nicht entziehen konnte. Diese Situation war natürlich nicht nur für die Unternehmen, sondern vor allem für die Politik sehr bequem. Heute haben die Wettbewerbsregeln von Angebot und Nachfrage das fehlerverzeihende System des Monopols ersetzt. Energiepolitische Entscheidungen – man denke etwa an die aktuelle Diskussion um die Einführung eines Emissionsrechtehandels – betreffen im liberalisierten Markt regelmäßig und unmittelbar die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen – nicht nur im nationalen, sondern zunehmend auch im europäischen Rahmen. Damit ist die Auseinandersetzung mit der Energiepolitik für uns heute wichtiger denn je.

2. Die Rolle der Unternehmen

Die Liberalisierung der Stromwirtschaft führt zu einem veränderten Rollenverständnis der Unternehmen gegenüber der Politik. Verwundbarer geworden, bedeutet energiepolitisches Engagement für uns nicht mehr nur die Suche nach der energiewirtschaftlich sinnvollsten Lösung, sondern vor allem unternehmerisches Chancen- und Risikomanagement. Es geht darum, finanzielle Belastungen, die aus der Energie- und Umweltpolitik erwachsen, zu begrenzen. Vor allem muss darauf gedrängt werden, dass die Kosten der Umwelt- und Energiepolitik wettbewerbsneutral

verteilt, wir also nicht gegenüber unseren Wettbewerbern benachteiligt werden. Dies ist keine egoistische Position, sondern betriebswirtschaftlich geboten und angesichts der unternehmerischen Verantwortung gegenüber Mitarbeitern, Aktionären und Kunden auch ethisch legitim.

Ein Beispiel aus der Praxis: E.ON Energie hat – genauso wie die anderen Kernkraftwerksbetreiber in Deutschland – eine klare Position in der Bewertung der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Wenn Stromversorgung – und im Grundsatz ist dies bislang in Deutschland politischer Konsens – Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und weiter gehende Umweltverträglichkeit gewährleisten soll, dann ist Kernenergie unter den gegenwärtigen und absehbaren Randbedingungen unverzichtbarer Teil des Stromerzeugungsmixes. Gleichwohl haben die Betreiber der deutschen Kernkraftwerke vor fast genau einem Jahr mit der Bundesregierung eine Vereinbarung getroffen, die Laufzeitbegrenzungen der Kernkraftwerke vorsieht.

Diese Vereinbarung, die im April durch die Atomgesetznovelle umgesetzt wurde, war das Ergebnis einer nüchternen Analyse der politisch-rechtlichen Kräfteverhältnisse. Einer starken grundrechtlichen Position der Betreiber und Eigentümer der Kernkraftwerke stand das de facto vorhandene „Störpotenzial“ der Politik gegenüber, die durch administrative und legislative Verstopfungsstrategien bei Brennelementtransporten, durch Behinderung des Kraftwerksbetriebs oder durch Verteuerungsstrategien die Wirtschaftlichkeit der Kernkraftwerke zu gefährden droht.

Die kostengünstige Stromerzeugung in den Kernkraftwerken ist ein entscheidendes Asset, um im europäischen Erzeugerwettbewerb zu bestehen. Natürlich hätte man auf die grundrechtlich geschützte Eigentumsposition pochen können oder sich einer Verständigung mit der Bundesregierung verweigern und ggf. vor dem Bundesverfassungsgericht gegen ein Ausstiegsgesetz zu Felde ziehen können. Gegen den so genannten „ausstiegsorientierten Gesetzesvorschlag“ hätte man wie in der Vergangenheit vor die Verwaltungsgerichte ziehen können. Was aber wären die Folgen für die Position im Wettbewerb bei jahrelangen Gerichtsverfahren und gleichzeitigem Stillstand wichtiger Anlagen? E.ON Energie bezog im vergangenen Jahr 51% seines selbst erzeugten Stroms aus Kernkraftwerken. Und bekanntlich befindet man sich vor Gericht und auf hoher See in Gottes Hand.

Das ausschlaggebende Motiv, mit der Bundesregierung die Vereinbarung zur Kernenergie zu treffen, war deshalb, für die Kernkraftwerke ein Höchstmaß an „politischer Betriebssicherheit“ zu erreichen. Wir haben dabei die mittelbare zeitliche Begrenzung des unbefristet genehmigten Anlagenbetriebs durch Vereinbarungen von Strommengenkontingenten in Kauf genommen. Diese Kontingente reichen bis in die 20er-Jahre dieses Jahrhunderts. Sie sind zwischen den Anlagen übertragbar und ermöglichen uns einen betriebswirtschaftlich optimierten Kraftwerkseinsatz.

Vor allem aber kam im Gegenzug von der Bundesregierung die Zusicherung eines ungestörten Anlagenbetriebs. Die Bundesregierung hat ausdrücklich an-

erkannt, dass die deutschen Kernkraftwerke „auf einem international gesehen hohen Sicherheitsniveau betrieben werden“, dass die Bundesregierung „keine Initiative ergreifen wird, um diesen Sicherheitsstandard und diese zugrunde liegende Sicherheitsphilosophie zu ändern“. Und schließlich hat sich die Bundesregierung verpflichtet, die Kernenergie nicht durch einseitige Maßnahmen – auch solche fiskalischer Art – zu diskriminieren.

Heute sehen wir uns weitgehend bestätigt. Die deutschen Kernkraftwerke haben mit 171,3 Mrd. kWh einen neuen Produktionsrekord aufgestellt. Sieben der zehn leistungsstärksten und zuverlässigsten Kernkraftwerke weltweit standen 2001 in Deutschland. Die außerordentlich hohe Arbeitsverfügbarkeit, die diesen Leistungen zugrunde liegt, verdanken wir nicht zuletzt dem Umstand, dass mit dem Kernenergiekompromiss auch politisch wieder mehr Ruhe eingekehrt ist. Im Monopol hätten wir die große Konfrontation mit der Bundesregierung wagen und für die energiewirtschaftlich und umweltpolitisch sinnvollere Lösung streiten können. Im Wettbewerb wäre dieser Weg gegenüber Mitarbeitern, Aktionären und Kunden unverantwortlich gewesen.

Das Beispiel der Kernenergievereinbarung ließe sich ergänzen: durch die Kündigung des Strombezugsvertrages mit der CEZ, dem tschechischen Stromerzeuger und Betreiber des Kernkraftwerks Temelin. Wir teilen die Auffassung der Organisation der westeuropäischen Kernenergiebehörden (WENRA), dass Temelin vermutlich das kerntechnisch sicherste Kraftwerk im

ehemaligen Ostblock ist. Trotzdem hätte ein Festhalten an dem Vertrag mit der CEZ unsere Vertriebsinteressen in Ostbayern massiv beschädigt.

Die pragmatischere und stärker am Unternehmenswohl orientierte Rolle der Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen bedeutet nicht, dass wir uns aus der energiepolitischen Debatte zurückziehen oder unsere energiewirtschaftlichen Überzeugungen aufgeben. Dies ist von Teilen der Politik gerade im Zusammenhang mit der Kernenergievereinbarung falsch verstanden worden. Die Bereitschaft zum politischen Kompromiss bedeutet keine Aufweichung unserer Positionen in der Sache. Dies gilt für die Einschätzung der Kernenergie ebenso wie für die Position zur Windenergie oder zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung.

3. Die Rolle der Energiepolitik

Nicht nur für die Stromversorger hat sich die Welt geändert. Der liberalisierte Energiemarkt verlangt auch von der Energiepolitik ein neues Selbstverständnis. Nach der Strombinnenmarkt-richtlinie von 1996 ist Ziel der Liberalisierung „unter gleichzeitiger Stärkung der Versorgungssicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sowie unter Wahrung des Umweltschutzes die Effizienz bei der Erzeugung, Übertragung und Verteilung dieses Produkts zu verbessern“ (Präambel, 96/92/EG).

Mehr Effizienz durch das freie Spiel der Marktkräfte – dies setzt voraus, dass der Staat genügend Freiräume lässt, in denen sich diese Kräfte entfalten können. Tatsächlich läuft Energiepolitik

jedoch Gefahr, das Effizienzziel aus den Augen zu verlieren. Dies gilt sowohl für den ordnungspolitischen Rahmen des Marktgeschehens als auch für die eher erzeugungsorientierte „klassische“ Energie- und Umweltpolitik.

3.1 Energiepolitik sollte im Wettbewerb den „Primat des Marktes“ respektieren

Mit der Entscheidung für die Liberalisierung der Energiemärkte hat die Politik den Kräften des Wettbewerbs den Vorrang vor eigenem Handeln eingeräumt. Damit gilt der „Primat des Marktes“. Was folgt daraus? Erst dann und nur insoweit, wie ein Versagen des Marktes nachgewiesen ist, sind staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen legitimiert. Die Beweislast hierfür liegt bei der Politik.

Die deutsche Politik hat diesen Ansatz in der stromwirtschaftlichen Ordnungspolitik bisher sehr ernst genommen. Unter ständiger Beobachtung durch die Politik und – wenn nötig – begleitet von gelegentlichen Drohungen mit dem Regulator konnte sich in Deutschland ein „lernendes“ System aus Energiewirtschaftsgesetz, Verbändevereinbarung und einer ambitionierten Missbrauchskontrolle der Kartellbehörden entwickeln. Ohne den bürokratisch aufwändigen, aber letztlich sachfernen Apparat einer Regulierungsbehörde wie etwa in Großbritannien haben die Marktteilnehmer auf diese Weise ein sachgerechtes und flexibles Instrumentarium entwickelt. Dieses System genügt den Erfordernissen unseres pluralistischen Strommarkts mit seinen rund 900 Netzbetreibern. Es ermöglicht den unmittelbaren Interessenausgleich

zwischen den Marktteilnehmern auf Basis bestmöglicher Sachkenntnis, und es ist in der Lage, schneller auf die Veränderungen des Strommarktes zu reagieren als jeder Gesetzes- oder Verordnungsgeber. Das Ergebnis, die größten Strompreisrückgänge und die intensivste Wettbewerbsdynamik in Europa, sprechen für diesen Weg, auch wenn Deutschland innerhalb der EU mit seiner Entscheidung gegen eine nationale Regulierungsbehörde allein steht.

Das deutsche Netzzugangssystem wird mit der Verständigung der Verbände auf einen neuen Kalkulationsleitfaden und mit der laufenden Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes fortentwickelt. Die angestrebte Verrechtlichung, d. h. die Vermutung des Gesetzes, dass bei Einhaltung der Verbändevereinbarung eine gute fachliche Praxis anzunehmen ist, erhöht zudem die Rechtssicherheit. Gleichzeitig stärkt das Gesetz mit der sofortigen Vollziehbarkeit kartellbehördlicher Missbrauchsverfügungen die Position der Wettbewerbsbehörden. Beides – mehr Rechtssicherheit und eine strenge Aufsicht – gehören zusammen. Deshalb ist es auch bedauerlich, dass der Wirtschaftsausschuss des Bundesrates kürzlich einen Vorstoß zur Streichung der Vermutungsregelung unternommen hat.

So viel Markt wie möglich, so wenig Regulierung wie unbedingt nötig. Dieser ordnungspolitische Grundsatz wird dort, wo es um die Stromerzeugung geht, leider gerne übersehen. Mit der Änderung des Atomgesetzes, der Subventionierung der KWK und dem forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien nimmt die Politik mittlerweile auf rund die Hälfte der nationalen Strom-

erzeugung unmittelbar Einfluss. Wie groß die fiskalischen Begehrlichkeiten und die Versuchung zur energiepolitischen Intervention in das Marktgeschehen sind, zeigt sich auch daran, dass mittlerweile 80% der Liberalisierungsrendite deutscher Stromkunden dem Zugriff der Energie- und Fiskalpolitik zum Opfer gefallen sind. Der Anteil öffentlicher Strompreislasten beträgt bei einem durchschnittlichen Drei-Personen-Haushalt in Deutschland heute rund 41%.

3.2 Energiepolitik sollte Ziele definieren, den Weg zur Zielerreichung aber Unternehmen und Wettbewerb überlassen

Da, wo Politik im Einzelfall die Notwendigkeit zur Korrektur des Marktgeschehens erkennt, sollte der Eingriff so zurückhaltend wie möglich erfolgen. Politik sollte sich darauf beschränken, Ziele vorzugeben, den besten Weg dorthin aber möglichst dem Suchmechanismus des Marktes und den Unternehmen zu überlassen.

Tatsächlich neigt Energiepolitik jedoch zu ineffizienter weil direkter Markt- und Techniksteuerung durch Verbote und Subventionen. Dies zeigt sich neben der Kernenergie und der KWK exemplarisch bei der Regenerativenförderung. Die deutsche Einspeisevergütung für Windkraft ist mit 9,1 Euro-Cent je kWh mit Abstand europäische Spitze. Es ist daher wenig verwunderlich, dass Stromeinspeise- und Erneuerbare-Energien-Gesetz einen Windboom in Deutschland ausgelöst haben. Mit aktuell 9.300 MW befinden sich rund 40% der weltweit installierten Windkraftkapazität auf deutschem Boden.

Das EEG ist offensichtlich effektiv, aber ist es auch effizient? Wie kommt es, dass die spezifischen Investitionskosten für Windräder bezogen auf die installierte Leistung seit 1996 trotz des massiven Ausbaus nicht mehr gesunken sind? Sind Kapitalverzinsungen von über 20%, mit denen Windfonds werben, oder deutlich gestiegene Pachten für Anlagengrundstücke Ausdruck unvermeidbarer Mitnahmeeffekte?

Noch problematischer erscheint die Situation bei der Fotovoltaik. Bekanntlich ist gut gemeint ja häufig das Gegenteil von gut gemacht. Das 100.000-Dächer-Programm setzte auf Kostendegression durch Massenproduktion. Tatsächlich wurde ein Nachfrageschub ausgelöst, der bei den besonders gefragten Modulen sogar zu Preisanstiegen geführt hat, während PV-Module, die nicht in die Förderung fielen, sogar rückläufige Preise verzeichneten. Die Darlehen der KfW und die Einspeisevergütung von derzeit 48-Cent kommen zudem einer Technologie zugute, die derzeit noch um den Faktor 40 oder 50 von der Wettbewerbsfähigkeit entfernt ist. Sinnvoller wäre es, dieses Geld in die Forschung zu stecken.

Die Garantievergütungen des EEG und des KWK-Gesetzes schalten unternehmerisches Risiko aus und sind damit höchst angenehm für den Investor. Im Wettbewerb sind sie Fremdkörper. Nach einem kürzlich in der „Elektrizitätswirtschaft“ erschienenen Artikel droht bei Fortschreibung des gegenwärtigen EEG-Fördersystems in einigen Jahren ein jährliches Subventionsvolumen von zehn Mrd. Euro. Hinzu kommen Kosten für Regenergie, für ersatzweise vorzuhaltende Kraftwerkskapazitäten bei Windflauten sowie erhebliche Netz-

ausbaukosten. Alle diese Kosten werden derzeit noch von den Netznutzern getragen.

Statt über immer höhere Subventionsvolumina im Rahmen ineffizienter Techniksteuerung sollte man über Fördersysteme nachdenken, die – anders als das Einspeisemodell – die Dynamik des Wettbewerbs nutzen. Es geht darum, mehr Effizienz zu ermöglichen, Raum für Innovation zu schaffen und letztlich regenerative Stromerzeugung schneller an eine subventionsfreie Wettbewerbsfähigkeit heranzuführen. Andere Länder wie Schweden oder Großbritannien beschreiten hier mit der Einführung nationaler Zertifikats-handelssysteme für „Grünstrom“ deutlich marktgerechtere Wege als Deutschland.

3.3 Energiepolitik im liberalisierten Markt sollte sich wettbewerbsneutral verhalten und Marktverzerrungen vermeiden

Energiepolitik muss sich im Wettbewerb am Grundsatz der Chancengleichheit orientieren, d.h. versuchen, Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich zu vermeiden.

Das derzeitige Stromeuropa der zwei Geschwindigkeiten mit Großbritannien, Skandinavien, Deutschland und Österreich auf der einen und dem Rest der EU auf der anderen Seite ist nicht akzeptabel. Hier auf die schnellstmögliche Öffnung der übrigen Märkte zu drängen, ist vorrangige Aufgabe deutscher Energiepolitik. Nicht akzeptabel ist auch, wenn Frankreich seine privaten Haushaltskunden dauerhaft vom Wettbewerb ausnehmen kann, über

weit gehende „service-public“-Regeln auch andere Marktsegmente abzuschotten versucht, während der Staatskonzern EdF sich auf europäische Einkaufstour begibt.

Europäische Chancengleichheit im Stromwettbewerb hat aber zwei Seiten: Neben maßvoller Harmonisierung gehört hierzu gleichermaßen der Verzicht auf nationale Alleingänge wie etwa in der deutschen Kernenergiepolitik.

4. Fazit

Deutsche Energiepolitik droht, in eine Sackgasse zu laufen. Hohe Subven-

tionslasten für Regenerative und KWK, die geplante Beendigung der Kernenergienutzung und ehrgeizige Klimaschutzziele sind kaum miteinander vereinbar. Der Energiebericht der Bundesregierung spricht von gesamtwirtschaftlichen Kosten in Höhe von 256 Mrd. Euro bis 2020, wenn das politische Ziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40% erreicht werden soll. Natürlich lässt sich über diese Zahl im Detail streiten. Die Dimension der Kosten ist aber eindeutig. Gerade wenn wir den Klimaschutz ernst nehmen, brauchen wir deshalb eine Rückbesinnung der Energie- und Umweltpolitik auf Markt und Wettbewerb.

Energie für unsere Welt von Morgen

Energie ist die Voraussetzung für Leben und Entwicklung

Henning Kaul

Energie ist von existenzieller Bedeutung für alle Bereiche des täglichen Lebens und eine leistungsfähige Energieversorgung ist ein unverzichtbarer Produktionsfaktor in allen Volkswirtschaften, weltweit. Die Sorge um eine sichere Energieversorgung hat die Menschheit immer wieder bewegt. Vor einer Verknappung der Energie-Rohstoffe einerseits und drohenden Umweltschäden durch die Auswirkungen von Energieumwandlungen andererseits hat der Bericht des Club of Rome „Die Grenzen des Wachstums“, 1972, erstmals gewarnt.

1973 hat uns der vierte arabisch-israelische Krieg die Gefahren einer einseitig abhängigen Energieversorgung bewusst gemacht, ebenso der Golfkrieg 1990/1991. Im Nahen Osten konzentrieren sich nämlich zwei Drittel der gewinnbaren Ölreserven und die Hälfte der gewinnbaren Erdgasreserven. Anfang der Achtzigerjahre rückten verstärkt die von der Energienutzung ausgehenden Belastungen der Umwelt (saurer Regen, Waldschäden) in das öffentliche Bewusstsein.

Die Havarie des Kernkraftwerks von Tschernobyl im April 1986 stellte erneut die Frage der Beherrschbarkeit der Kernenergie in das Zentrum der öffentlichen Diskussion. Es wurde deutlich, dass das Gefährdungspotenzial der technisch oft unzureichenden Anlagen in den Ländern Osteuropas eine bessere Abstimmung der Sicherheitsvorschriften und den Einsatz neuer, weiterentwickelter Techniken auf internationaler Ebene notwendig macht. Immerhin entspricht die nutzbare Uranmenge als Primärenergieäquivalent dem Doppelten der sicher gewinnbaren Erdgasreserven.

Das Energiepotenzial der zweiten nuklearen Energiequelle, der Kernfusion, unter Verwendung von Deuterium und Lithium, ist rechnerisch noch größer, als das der Kernspaltung und praktisch unerschöpflich.

Die bekannten Energieträger lassen sich in fossile und nukleare Energievorräte (Erdgas, Erdöl, Kohle, Uran) und unerschöpfliche, erneuerbare Energieträger (Biomasse, Laufwasser, Wellen, Wind,

Sonnenstrahlung, Erdwärme, Gezeiten sowie Umweltwärme) einordnen.

Das Angebotspotenzial der aus der solaren Strahlung resultierenden erneuerbaren Energie ist, über die gesamte Erdoberfläche gemittelt, rein rechnerisch fast 10.000-mal größer als die z. Zt. weltweit verbrauchte Energiemenge. Das natürliche Angebot der erneuerbaren Energieträger ist aber gekennzeichnet durch tages-, jahreszeitlich und geografisch unterschiedliche Verfügbarkeit sowie hohen Flächenverbrauch und großem Kapitalaufwand.

In den nächsten Jahrzehnten steht der Mensch vor der gigantischen Aufgabe, einer wachsenden Weltbevölkerung mit steigendem Energiebedarf ausreichend Energie bereitzustellen und zugleich zu verhindern, dass die Umwelt und die Gesundheit der Menschen geschädigt sowie das Klima nachteilig beeinflusst wird. Die gegenwärtige Situation ist durch massive Ungleichheiten in der geografischen Verteilung der Energievorkommen und deren Verbrauch gekennzeichnet. Von den z. Zt. 6 Mrd. Menschen auf unserer Erde haben 1,6 Mrd. Menschen keinen Zugang zu bezahlbaren Energieträgern. Energiearmut ist eine der Ursachen für politische und soziale Instabilität und eine Bedrohung des Weltfriedens.

Die Industriestaaten mit 20% der Weltbevölkerung verbrauchen z. Zt. 60% der erzeugten Energie, während sich die übrigen 80% der Weltbevölkerung die restlichen 40% Energie teilen. Während die Weltbevölkerung von 1900 bis heute um das 3,5fache wuchs, stieg der Primärenergieverbrauch um das 12fache.

Nach momentanen Schätzungen stehen mit den derzeit nutzbaren Förder-techniken zur Deckung des Weltenergiebedarfs nur noch für 40 Jahre Öl, 66 Jahre Erdgas, 90 Jahre Uran und über 200 Jahre Kohle zur Verfügung! Der weltweite Energieverbrauch stützt sich aber immer noch zu rund 90% auf die fossilen Energieträger Kohle, Öl und Erdgas.

Der Weltenergieerwartet, dass im Jahr 2020 eine zusätzliche Energiemenge benötigt wird, die weit größer ist, als die heutige Weltölförderung. Die notwendige Reduzierung aber der energiebedingten Treibhausgasemissionen wird nur erreichbar sein, wenn weltweit der Verbrauchsanstieg begrenzt und sich die Energieträgerstruktur der weltweiten Energieversorgung gravierend verändern wird. Wenn die fossilen Energieträger aus ökologischen Gründen oder – durch Verknappung bedingt – aus Kostengründen nicht mehr wie bisher zur Deckung des Energiebedarfs zur Verfügung stehen, bleiben nur noch die Kernenergie (einschließlich Kernfusion) und die erneuerbaren Energien in all ihren Erscheinungsformen.

1. Situation in Europa

Die 15 Staaten der Europäischen Union verbrauchen 15% der Weltenergie und sind damit hinter den USA der zweitgrößte Energiemarkt der Welt, gefolgt von China, Russland und Japan.

Die EU verfügt mit 3,8% der weltweit bekannten Energievorräte aber nur über geringe eigene Energiereserven. Die EU

importiert bereits heute die Hälfte ihres Energiebedarfs aus Drittländern und ist damit weltweit größter Energieimporteur. Die Importabhängigkeit ist sehr unterschiedlich. Sie reicht von Portugal, 85%, Deutschland 62% und Niederlande 19%. Durch den steigenden Energieverbrauch wird sich die Importabhängigkeit der EU von heute rd. 50% auf 70% in den nächsten 20 bis 30 Jahren erhöhen.

In der Weltklimakonferenz von Kyoto haben sich 1997 die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Treibhausgas-Emissionen – und damit annähernd gleich bedeutend ihren Verbrauch an fossilen Energien – um 8% bis 2012, bezogen auf das Jahr 1990, zu reduzieren.

Das Zusammenwachsen der Länder West- und Osteuropas mit den Annäherungen der Wirtschaftsordnungen schafft neue Möglichkeiten für energiewirtschaftliche Kooperationen.

2. Situation in Deutschland

Deutschland steht in der Reihe der größten Energieverbraucher an fünfter Stelle nach den USA, China, Russland und Japan.

Deutschlands eigene Energiebasis beschränkt sich im Wesentlichen auf Stein- und Braunkohle. 1999 mussten 62% der Primärenergieträger importiert werden. Das Öl, mit 40% des Primärenergieverbrauchs wichtigster Energieträger, bezieht Deutschland zu rund 2/3 aus Krisenregionen im Nahen Osten und Afrika sowie aus Ländern der früheren Sowjetunion. Beim Erdgas ist Russland mit rund 1/3 Hauptlieferant.

In Deutschland decken wir 14% des Primärenergieverbrauches durch Steinkohle. Diese Steinkohleversorgung erfolgt zu 62% aus heimischen Lagerstätten. 11% des Primärenergieverbrauches wird durch Braunkohle gedeckt, die zu 98% aus Inlandsgewinnung stammt. Erdgas deckt 21% des Primärenergieverbrauches und wird zu 79% importiert. Erdöl, mit 40% am Primärenergieverbrauch, muss zu 97% importiert werden, nur 3% stammen aus inländischer Förderung. Die Stromversorgung stammt zu 89% aus Großkraftwerken, zu 9% aus Industrie- und Bahnkraftwerken und zu 2% aus Anlagen privater Erzeuger.

Im Vergleich zu 1974 konnte die zur Erzeugung einer Einheit des Bruttoinlandsprodukts notwendige Energiemenge um 28% reduziert werden. Trotz dieser messbaren Entkopplung von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum müssen nach einer PROGNOSE- und EWI-Studie aus dem Jahr 1999 im Jahr 2020 statt bisher 62% dann 76% des Primärenergiebedarfs importiert werden.

Bezüglich der Realisierung der Klimaziele der Bundesregierung kommen beide Institute zu folgendem Ergebnis: „Die CO₂-Emissionen gehen im Vergleich zum heutigen Niveau nur mäßig zurück. Im Vergleich zu 1990 liegen sie im Jahr 2005 bzw. 2010 um jeweils 14% niedriger. Damit wird das Ziel der Bundesregierung, die CO₂-Emissionen bis 2005 um 25% zu reduzieren, nicht erreicht.“

Die erneuerbaren Energien trugen 1999 mit 2,4% zur Deckung des Primärenergieverbrauches bei. Damit werden 5,5% des Stromverbrauchs und 6,6%

des Wärmeverbrauchs in Deutschland gedeckt.

Deutschland hat sich in der EU mit der vollständigen Öffnung des Energiemarktes an die Spitze des Liberalisierungsprozesses gesetzt. Das führte zu Nachteilen für deutsche Energieversorgungsunternehmen gegenüber europäischen Konkurrenzunternehmen, stärkt aber durch die Senkung der Energiekosten insgesamt den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Die Nutzung der Kernenergie in 19 Kraftwerken ist neben dem Energieeinspar- und Energieeffizienzsteigerungspotenzialen der mit Abstand größte praktische Beitrag zum Klimaschutz.

Die umfangreiche staatliche Förderung hat eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien und damit einen verstärkten Anteil von kleineren Anlagen zur Folge. Diese oft als „dezentral“ bezeichneten kleineren Erzeugungseinheiten bilden eine qualitativ zunehmende Erzeugung zu der „klassischen“ Energieerzeugung in größeren Kraftwerksblöcken, die allerdings weiterhin das unverzichtbare Fundament einer hoch entwickelten Stromversorgung speziell im Bereich der Grund- und Mittellast bleiben wird. Der Energieverbraucher wird damit als Betreiber von dezentralen Anlagen auch zum Energieerzeuger und damit in gewisser Weise auch Teil und Partner der Energieversorgungsunternehmen.

Etwa die Hälfte des Primärenergieverbrauches in Deutschland entfällt heute auf Wärmeerzeugungsprozesse. Dafür werden überwiegend Kohle, Öl und Erdgas verbrannt. Über ein Fünftel aller CO₂-Emissionen in Deutschland ent-

steht bei Verbrennungsprozessen zur Deckung der Raumheizung. Von 34 Mio. Wohnungen in Deutschland sind 24 Mio. energetisch sanierungsbedürftig. In Wohngebäuden sind die Hälfte der Heizungsanlagen älter als 10 Jahre und 30% sind älter als 30 Jahre.

Die Fortschritte bei der Reduktion des spezifischen Wärmeenergieverbrauches um 25% seit 1990 schlagen sich wegen steigender Wohnansprüche und steigender Wohnflächen nicht in entsprechend fallenden Energieträgereinsatzmengen nieder.

90% des Personenverkehrs und 70% des Güterverkehrs werden auf der Straße abgewickelt. Im Personenverkehr entfallen 60% der Verkehrsleistung auf die Verkehrszwecke Einkauf, Freizeit und Urlaub; 40% wird für Ausbildung und Beruf benötigt. Der Kraftfahrzeugverkehr ist der größte Verursacher von Umweltbelastungen wie Luftschadstoffe und Lärm. Mit über 90% ist Mineralöl der dominierende Energieträger des Verkehrs.

Während die spezifischen Kraftstoffverbräuche für PKW, LKW und Bahn seit 1978 rückläufig sind, hat sich der Gesamtenergieverbrauch im Verkehrssektor durch das Wachstum der Straßenverkehrsleistung und des Personenindividualverkehrs um 40% erhöht. Die nationale und europäische Automobilindustrie hat sich freiwillig zur Verbesserung der Fahrzeugtechnik bis zum Jahr 2008 bzw. 2012 verpflichtet. Bis 2010 ist insbesondere beim Güterverkehr mit erheblichen Wachstumsraten zu rechnen.

Strom ist die wesentliche Schlüsselenergie für moderne Zukunftstechno-

logien und damit für die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands. Kernkraftwerke decken mit ihrer großen Verfügbarkeit ausschließlich den Grundlastbedarf. Braun- und Steinkohlekraftwerke versorgen den Grund- bzw. Mittellastbereich. Für die Deckung des Spitzenlastbedarfes werden Gas- und Steinkohle- sowie Wasser-Speicherkraftwerke eingesetzt.

Mit der Liberalisierung des europäischen Energiemarktes geht ein Strukturwandel auch der Elektrizitätswirtschaft einher. Ergebnisse sind Unternehmenszusammenschlüsse und grenzüberschreitende Kapazitätsanpassungen. Der Abbau von Überkapazitäten führt zu einer Verschiebung von Erneuerungsinvestitionen von Kraftwerken und Transporteinrichtungen ab dem Jahr 2010.

Die Nutzung der Kernenergie schont endliche fossile Energieträger, vermeidet damit Klima- und Luftschadstoffe und erschließt zusätzliche Energieressourcen. Sie beinhaltet aber auch spezifische Risikoeigenschaften, die von vielen Menschen als besonderes Sicherheitsproblem bewertet werden.

3. Situation in Bayern

Die Wirtschaftsleistung pro Kopf liegt in Bayern im Jahr 1999 um 8% über dem westdeutschen Durchschnitt. Trotzdem ist der Primärenergieverbrauch pro Kopf um 4% niedriger als im Bundesdurchschnitt.

Der ausgewogene Energiemix in Bayern im Vergleich mit anderen Ländern ist der Grund dafür, dass der CO₂-Ausstoß pro Kopf der Bevölkerung in Bayern

um 27% niedriger liegt als im Bundesdurchschnitt.

Die Kernenergie ist seit Jahren mit 65% der Bruttostromerzeugung aus fünf von 19 bundesdeutschen Kernkraftwerken der wichtigste Energieträger für die Stromerzeugung in Bayern. Sie ist mit der Wasserkraft die kostengünstigste und eine CO₂-freie Grundlaststromerzeugung.

Schwerpunkte bei der Nutzung erneuerbarer Energien sind die Wasserkraft, die Biomasse und die Solarthermie neben Fotovoltaik, Windenergie und Erdwärme.

Generell liegen große Energieeinsparmöglichkeiten bei energieorientierter Bauleitplanung, energiesparender Altbauanierung, bei energieeffizienteren Verfahrens-, Prozess- und Fertigungstechniken, energiebewussten Konstruktionen und Materialauswahlen, verbesserten Wirkungs- und Nutzungsgraden von Energieumwandlungstechniken, energieoptimierenden Steuerungen und Regelungen sowie bei der Energierückgewinnung.

Der von der rot-grünen Bundesregierung angeordnete Ausstieg aus der Kernenergienutzung nach einer Kraftwerksnutzungsdauer von 30 Zeitjahren trifft besonders folgende Bundesländer:

- Schleswig-Holstein 78%,
- Bayern 66%,
- Hessen 63%,
- Niedersachsen 62%,
- Baden-Württemberg 61%.

Der Beitrag der erneuerbaren Energien zur Energieversorgung in Bayern ist mit 10,4% Anteil am Primärener-

gieverbrauch, also dem Dreifachen des Bundesdurchschnitts, schon heute recht beachtlich. Verschiedene Formen der erneuerbaren Energien wie etwa die Biomasse bieten darüber hinaus noch gute Potenziale und Möglichkeiten für einen weiteren Ausbau.

4. Was ist zu tun?

Aus ihrer Mitwelt- und Nachweltverantwortung müssen die Industrienationen alle Anstrengungen unternehmen, damit den Ländern der Zweiten und Dritten Welt auf dem Weg ihrer Entwicklung sozial- sowie umweltverträgliche Energien zur Verfügung stehen.

Verstärkte Anwendung erneuerbarer Energien und von Kraft-Wärme-Kopplung, Energiespartechnologien und -materialien im Wärme-, Strom- und Mobilitätsbereich.

Neue Kernenergieanlagen müssen eine völlig neue Qualität der Sicherheit aufweisen. Deshalb ist der in deutsch-französischer Zusammenarbeit bis zur Einsatzreife entwickelte Europäische Druckwasserreaktor (EPR), bei dem sich die radiologischen Auswirkungen für alle anzunehmenden Ereignisse auf das Anlagengelände beschränkten, weiterzuentwickeln und zum Einsatz zu bringen.

Programme für kurz- und mittelfristig einzuführende kohlenstoffarme und kohlenstofffreie sowie schwefelarme Kraftstoffe, insbesondere für Bio- und Naturdiesel.

Programm für mittel- bis langfristige Einführung des Energieträgers Wasserstoff in die Einsatzbereiche des Verkehrs. Erdgas kann allenfalls übergangs-

weise eine Alternative darstellen.

Die EU-Beitrittskandidaten müssen sich auf den Energiebinnenmarkt und seine noch exakt zu definierenden Anforderungen an eine umweltverträgliche Energiebereitstellung und effiziente Energienutzung vorbereiten.

Verstärkte Berücksichtigung regionaler Besonderheiten bei der Förderung erneuerbarer Energien (z. B. Biomasse in Bayern; Solarenergie in Spanien). Nationale Förderprogramme, die nach dem Subsidiaritätsprinzip Vorrang haben, sind aus dem Staatshaushalt zu finanzieren.

Zukünftige nationale Energiepolitik muss sich verstärkt am Leitbild der Nachhaltigkeit und an der Umsetzung der international eingegangenen Verpflichtungen zur CO₂-Reduktion orientieren. Dazu ist die Nutzung von Kernenergie als Bestandteil eines ausgewogenen Mixes von Energieträgern weiterhin notwendig. Für die Energiepolitik stehen dabei folgende Aufgaben im Mittelpunkt:

- Energiepolitik ist als Teil der Wirtschaftspolitik grundsätzlich marktwirtschaftlich auszurichten.
- Sicherheit, Preisstabilität und Umweltverträglichkeit der Versorgung müssen durch eine wettbewerbsfähige, inländische Energiewertschöpfung gestärkt werden.
- Die Ressourcenschonung ist angesichts der Begrenztheit der fossilen Energieträger eine ständige Aufgabe.
- Alle Bereiche der Energiebereitstellung und Energienutzung müssen auf ihren Beitrag zur Reduktion von Luftschadstoffen untersucht und bewertet werden.

Zum Schutz des Klimas sollte ein international abgestimmtes, anspruchsvolles, realistisches, allen Zielen der Nachhaltigkeit entsprechendes Szenario für Deutschland entwickelt werden. An der Umsetzung sollten sich Länder mit Umsetzungsszenarien aus dem eigenen Wirkungsbereich beteiligen.

Für einen effizienten und umweltschonenden Energieeinsatz sind die Technologien für Erzeugung, Umwandlung, Transport und Nutzung von Energien zu verbessern. Dazu ist die Innovationsbereitschaft der Wissenschaft, der Industrie und des Handwerks besonders zu fördern.

Kooperation bei Forschungsvorhaben zur effizienten Energienutzung, zu Energiespartetechnologie, zur Nutzung erneuerbarer Energien und zur Entwicklung neuer Energieträger.

Abgestimmte Programme und Aktionen des Bundes und der Länder zur Verbesserung der Energieeinsparung und der Nutzung erneuerbarer Energien. Dazu dienen Steuererleichterungen, verbesserte Abschreibungsbedingungen und zinsverbilligte Darlehen.

Die Verwendung der Erträge aus der Besteuerung von umweltbelastenden Energieumwandlungsprozessen (Ökosteuer) dürfen nicht zur Finanzierung von Fehlentwicklungen in der Sozialpolitik eingesetzt werden. Die Erträge sind zweckgebunden zur Förderung von erneuerbaren Energien, Energiesparmaßnahmen und der Entwicklung effizienter Energieumwandlungstechnologien zu verwenden.

Die Ökosteuer ist in der bestehenden Form mittelfristig abzuschaffen und

durch eine wettbewerbsneutrale, europaweit abgestimmte, harmonisierte und schadstoffbezogene Abgabe zu ersetzen.

Die Grundlagenforschung für die Erzeugung und den Einsatz von Gasen zur Strom- und Wärmeerzeugung in Brennstoffzellen ist auszubauen: Gleichzeitig sind die Anwendungstechnologien für stationäre Brennstoffzellenanlagen in Wohngebäuden und der Industrie, für mobile Anwendung in Kraftfahrzeugen sowie für portable Geräte als Batterieersatz zu fördern.

Die Erzeugung und Nutzung sowie der Transport und die Speicherung von Wasserstoff als ein Massenenergieträger der Zukunft ist als ein Schwerpunkt der Energieforschung auszubauen.

Förderhemmnisse sind aus bestehenden Gesetzen und Verordnungen zu entfernen und neue unbürokratische Fördermöglichkeiten sind zu entwickeln wie z. B.:

- Für Energieeinsparmaßnahmen und für die Nutzung erneuerbarer Energien im gewerblich genutzten Gebäudebestand ist die Schaffung zweckgebundener steuerbegünstigter Rücklagen zu ermöglichen.
- Bei Eigentumsübergängen im Erbfall sind alle Investitionen zur Energieeinsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien und CO₂-Minderung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes von der Erbschaftsteuer absetzbar zu gestatten.
- Anreize im Mietrecht zur Realisierung nachträglicher Energiesparinvestitionen und Anlagenumbauten zur Nutzung erneuerbarer Energien.
- Mehr Wettbewerb um Forschungsmittel mit der Möglichkeit größerer

Entlastung der Steuerschuld durch den Einsatz von Fördergeldern.

Alle Gruppen unserer Gesellschaft sind aufgerufen, ihre Haltung zur persönlichen Mobilität und zu ihrem persönlichen Konsumverhalten zu überprüfen, damit sich der Verkehrsbedarf verändert und die verkehrsbedingten Umweltbelastungen sinken.

Schaffung von Rahmenbedingungen zur Minderung des Verkehrsbedarfes durch:

- verkehrsoptimierte Organisation von Arbeitszeiten, Öffnungszeiten, Ferien usw.,
- Aufstellung von Verkehrsmanagementplänen bei der Bauleitplanung für Neubaugebiete und für die bestehenden kommunalen Verkehrsstrukturen,
- technische Einrichtungen, die in geeigneten Fällen dem ÖPNV in Ballungsräumen Vorrang einräumen,
- Verkehrsleitung des Individualverkehrs in Ballungsräumen auch zur Vermeidung des Park-Such-Verkehrs,
- besser aufeinander abzustimmende Organisation verschiedener Verkehrsträger entsprechend ihren Aufgaben.

Die Kfz-Steuer wird abgeschafft. Dafür wird eine Kombination schadstoffabhängiger Mineralölsteuer und wegebabhängiger Straßennutzungsgebühr eingeführt, um dem Bürger die Möglichkeit zu geben, durch umweltverträgliches Verhalten seine Steuerlast selbst zu beeinflussen.

Einsatz der Magnetschwebbahn-Technologien zur Ergänzung der Schiene-

Rad-Eisenbahn-Technologie. Alle Um- und Neubaufestrecken der Bahn sind aus Gründen des Energieverbrauchs, des Lärmschutzes, der Sicherheit und des Vermeidens von Kurzstreckenflugverkehr vorrangig als Magnetschwebbahn-Technik zu planen.

Die Steuerfreiheit des Treibstoffes für den Luftverkehr ist aus Gründen der Umweltbelastung und Gleichbehandlung mit anderen Verkehrsträgern nicht länger vertretbar. Die Einführung einer Besteuerung muss auf internationaler Ebene erfolgen.

Die Aufrechterhaltung der international anerkannten höchsten Sicherheitsstandards in Technik und Betrieb der 19 in Deutschland (fünf in Bayern) am Netz befindlichen Kernkraftwerke erfordert den Weiterbetrieb und die damit verbundene Forschungs- und Technikentwicklung sowie zwingend notwendige Aus- und Fortbildung von entsprechend qualifizierten Fachkräften.

Im Hinblick auf den weiteren Betrieb der 218 Kernkraftwerke in der EU und bei unseren östlichen Nachbarstaaten sowie unter der Forderung der technologischen Standardisierung der Kernenergienutzung auf höchstem Sicherheitsniveau und der geforderten Nachrüstung von Kraftwerken in Osteuropa brauchen wir, auch aus eigenem Sicherheitsinteresse, die Aufrechterhaltung der internationalen kerntechnischen Forschungsaktivitäten, das Wissen und Können der kerntechnischen Industrie und die Zuverlässigkeit des Personals in unseren Kernkraftwerken.

Die im Konsens seit 1972 festgelegte Erkundung der Salzstöcke von Gor-

leben als Endlager für abgebrannte Brennelemente steht vor einer endgültigen Beurteilung und muss zügig abgeschlossen werden. Die Suche nach neuen Endlagerstandorten ist deshalb bis zu diesem Zeitpunkt unnötig. Die Entsorgung der radioaktiven Abfälle darf nicht immer weiter verschoben und auf diese Weise nachfolgenden Generationen aufgebürdet werden.

Für den mittel- und langfristigen Umstieg von fossilen Energieträgern auf CO₂-neutrale oder CO₂-freie Energieträger zur Stromerzeugung ist getrennt nach den Erfordernissen der Grundlast-, Mittellast- und Spitzenlast-Deckung ein Szenario zu entwickeln.

Das Stromsparen ist als Verpflichtung durch eine Stromsparverordnung analog zur Energiesparverordnung in Gebäuden und der CO₂-Reduktionsverordnung für Verkehrsmittel zu verankern.

Nach dem erfolgreichen Vorbild der freiwilligen Vereinbarungen zwischen dem Freistaat Bayern und der Bayerischen Wirtschaft sowie entsprechend dem „Umweltpakt Bayern“ sollten auch auf Bundesebene die Ansätze weiterentwickelt werden, eine zukunftsorientierte Energiepolitik durch freiwillige Vereinbarungen zu unterstützen. Die bestehenden Regelungen zur Stromeinspeisungs-Förderung (EEG und KWKG) müssen entsprechend marktwirtschaftlichen Grundsätzen und den Zielen der europäischen Strommarkt-Liberalisierung fortentwickelt werden.

Der Anteil der erneuerbaren Energiequellen zur Deckung des Primärenergiebedarfs in Bayern soll von derzeit

rund 10% weiter erhöht werden, vor allem durch verstärkte Nutzung der Biomasse.

Einbau der Kriterien eines umwelt- und ressourcenschonenden Energieverbrauchs in die Umweltbildung sowie einer Umwelt und sozialverträglichen, sicheren und ressourcenschonenden Energieerzeugung und Energieumwandlung in die Ausbildung der Natur- und Ingenieurwissenschaften, mit dem Ziel eines verantwortlichen Umganges mit Energie und damit eines „enkelverträglichen“ Lebensstils.

Vernetzung von Energieberatungsstellen zur Information über Daten, Förderprogramme, Technologien und beratende, produzierende und ausführende Unternehmen.

Aufbau eines „Bayerischen Instituts für Energiemanagement“ zur Planung von organisatorischen und technologischen Verknüpfungen zentraler und dezentraler Energieerzeugungsanlagen aus erneuerbaren Energien sowie Ausbildung des notwendigen Fachpersonals.

Im Rahmen des „Energiedialogs Bayern“ wurde in den Jahren 2000 bis Ende 2001 unter Einbeziehung aller gesellschaftlich interessierten Gruppen der Versuch unternommen, einen gemeinsamen Weg für eine zukunftsorientierte, bayerische Energiepolitik zu erarbeiten. Als ein wichtiges Ergebnis dieses Dialogs war eine breite Übereinstimmung dahingehend festzustellen:

- dass die drei energiepolitischen Oberziele „ökologische Verträglich-

keit“, „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ und „Soziale Ausgeglichenheit“ als gleichrangig anzusehen sind;

- dass die energiepolitischen Maßnahmen in den Rahmen der sozialen Marktwirtschaft mit einem entsprechenden Ordnungsrahmen, der freien und fairen Wettbewerb sicherstellt, eingebettet sein sollen,
- dass die bisher vom Bund und Bayern gesetzten CO₂-Reduktionsziele als politisch nicht disponible Anforderungen des Nachhaltigkeitspostulats erfüllt werden müssen und

- dass sich ein hoch entwickeltes Industrieland wie Bayern alle verfügbaren Energieträgeroptionen, insbesondere auch der Kernenergienutzung, offen halten muss, bevor nicht sicher erkennbar zumindest gleichwertige Alternativen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Energieversorgung zur Verfügung stehen.

Diese Ergebnisse des Bayerischen Energiedialogs sollen in den weiteren energiepolitischen Entscheidungen eine angemessene Berücksichtigung finden.

Das verfassungsrechtliche System Polens in der Transformation

Marek Bankowicz/
Jan Wiktor Tkaczynski

Bei der Überwindung des Kommunismus in Polen kam der seit 1980 anhaltenden und starken sozialen Mobilisierung gegen die Regierung eine Schlüsselbedeutung zu. Den Rahmen für diese Mobilisierung bildete die Solidarnosc-Bewegung, die für die Regierung zu einem unlösbaren Problem wurde. Als letztere sich endlich der Lage bewusst geworden war und dies mit den Veränderungen in der geopolitischen Situation und mit der immer schwächeren Rolle der UdSSR als Garant der existierenden Staatsform einherging, entschied sich die Regierung für den Dialog mit der Opposition. Ausdruck dieses Dialogs wurde 1989 der „Runde Tisch“. Seine Beschlüsse gingen gedanklich von einer Übergangsperiode aus, die, ohne am kommunistischen System festzuhalten, noch keine Demokratie darstellte.

Zwei Tage nach dem Unterzeichnen der Verträge des „Runden Tisches“, am 7. April 1989, verabschiedete der Sejm eine Novellierung der Verfassung der Volksrepublik Polen vom 22. Juli 1952.¹ Diese Novellierung sollte den Bedürfnissen der Übergangszeit dienen. Sie

legte zugleich das Fundament für eine Staatsform, die trotz des Abrückens von kommunistischen Systemvoraussetzungen immer noch keine demokratischen Grundsätze par excellence akzeptierte. Die Aprilnovellierung führte bedeutende Veränderungen in der Organisation der zentralen Staatsorgane ein. Die Schaffung eines Senats führte zum Verzicht auf das parlamentarische Einkammersystem. Weitere Staatsinstitutionen waren das Amt des Präsidenten der Volksrepublik Polen und die Nationalversammlung.²

Der Sejm blieb weiterhin das höchste Organ der Staatsmacht und der Vertreter des Volkes. Obwohl seine systempolitische Bedeutung keiner Wandlung unterlag, veränderte sich das Gesicht der Kammer im politischen Sinne infolge der Wandlung der Wahlrechtsgrundsätze für das polnische Parlament. So bekamen jeweils 3.000 Wähler das Recht, einen Kandidaten als Abgeordneten vorzuschlagen. Es wurde die Möglichkeit geschaffen, auch dann zwischen verschiedenen Kandidaten zu wählen, wenn diese die gleiche politische Option repräsentierten. Als Er-

gebnis aller dieser Ereignisse entstand eine politische Wirklichkeit, die jedoch den Rahmen der am „Runden Tisch“ ausgehandelten Systemtransformation sprengte. Es bestand also ein dringendes Bedürfnis, die Verfassungsbestimmungen der Realität anzupassen.

Diesem Ziel diente die Änderung der Verfassung der Volksrepublik Polen vom 29. Dezember 1989.³ Die Dezembernovelle ging viel weiter als die Aprilnovelle. Es ging diesmal nicht um punktuelle Ergänzungen des Inhalts der alten Verfassung mit neuen Bestimmungen, sondern um den grundlegenden Umbau des politischen Systems. Eine mehr als nur symbolische Bedeutung hatten

- die Änderung des Staatsnamens der „Volksrepublik Polen“ zu „Republik Polen“,
- die Wiederherstellung des historischen Wappens – des Adlers mit der Krone sowie
- die Entfernung des Absatzes über die führende Rolle der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PZPR) aus der Verfassung.

Die im Stil eines ideologischen Manifestes gehaltene Präambel zur Verfassung von 1952, die u. a. von der Untastbarkeit des Bündnisses mit der UdSSR sprach, wurde gestrichen. Es wurde auch die Änderung der verfassungsrechtlichen Bezeichnung des Staatssouveräns vorgenommen, von dem die gesamte Macht im Staat ausgeht. Dieser Souverän war nicht mehr das für den kommunistischen Konstitutionalismus typische „arbeitende Volk in Stadt und Land“. An seinen Platz trat die Nation, also die Gesamtheit der Staatsbürger mit allen Rech-

ten. Die verfassungsrechtliche Definition des Staates wurde auf dem Prinzip des Rechtsstaates aufgebaut. „Die Republik Polen“ – besagte Art. 1 der novellierten Verfassung – „ist ein demokratischer Rechtsstaat, der die Prinzipien sozialer Gerechtigkeit verwirklicht“. Die Dezembernovelle führte außerdem vollen politischen Pluralismus ein, machte alle Formen des Eigentums im rechtlichen Sinn gleich und garantierte die Freiheit wirtschaftlicher Betätigung.

Die Novellierung der Verfassung vom Dezember 1989 bezog sich in keiner Weise auf die Organisation staatlicher Strukturen auf kommunaler Ebene. Das Gesetz vom 8. März 1990 über die territoriale Selbstverwaltung⁴ und die am gleichen Tag durchgeführte Novellierung der Verfassung⁵, infolge derer das neue Kapitel „Territoriale Selbstverwaltung“ im Grundgesetz eingeführt wurde, schloss diese Lücke. Die territoriale Selbstverwaltung wurde zur Grundform der Organisation des öffentlichen Lebens in der Gemeinde, wobei sie selbst zahlreiche Kompetenzen bekam.⁶

„Das von den April- und Dezembernovellen geprägte politische System war im großen Ausmaß hybrid“.⁷ Hybrid war schon der Zustand der Verfassungsvorschriften. Neue Regelungen, die Fundamente einer demokratischen Ordnung legten, wurden in eine ihnen von Natur aus sowohl geistig als auch formell fremde, jedoch nach wie vor gültige Verfassung von 1952 eingesetzt. Paradoxerweise gewann diese verfassungsrechtliche Kontamination Züge – wie es sich dann gezeigt hat – eines dauerhaften Provisoriums, weil man auf die neue Verfassung noch bis 1997 warten musste.

1. Auf dem Weg zu einer neuen Verfassung

Obwohl für alle Teilnehmer des politischen Lebens schnell klar wurde, dass man auf die neue Verfassung lange warten musste, waren jedoch Rechtsmechanismen in Bewegung gesetzt, die die Regeln der Arbeit am Grundgesetz bestimmten. Am 23. April 1992 verabschiedete der Sejm das Gesetz über den Vorbereitungs- und Verabschiedungsmodus der Verfassung der Republik Polen.⁸ Dem Gesetzestext war zu entnehmen, dass die Verfassung von der Nationalversammlung, d.h. den vereinigten Kammern des Sejms und des Senats, verabschiedet werden und dann dem Volke vorgelegt werden sollte, das in einem Referendum über ihre Annahme oder Ablehnung zu entscheiden hatte. Ein Verfassungsentwurf konnte von folgenden Organen vorgeschlagen werden:

- vom Präsidenten der Republik Polen,
- von der Verfassungskommission der Nationalversammlung und
- von einer Gruppe von 56 Mitgliedern der Versammlung.

Für die Anmeldung der Entwürfe wurden sechs Monate vorgesehen, angefangen mit dem Tag der Konstituierung der Verfassungskommission der Nationalversammlung.⁹

Am 22. April 1994 verabschiedete der Sejm eine Novelle zum Gesetz über den Vorbereitungs- und Verabschiedungsmodus der Verfassung.¹⁰ Diese Novelle erlaubte der Verfassungskommission der Nationalversammlung, Verfassungsentwürfe zu bearbeiten, die im Parlament der vorherigen Amtszeit vor-

geschlagen worden waren. Zudem gestattete sie es einer Gruppe von 500.000 Wählern, einen eigenen Entwurf einzubringen. Diese zweite Lösung sollte es der außerparlamentarischen Opposition ermöglichen, sich der Arbeit an der Verfassung anzuschließen. Dieses Recht der bürgerlichen Verfassungsinitiative nutzte die Gewerkschaft NSZZ Solidarnosc, indem sie ihren eigenen Verfassungsentwurf vorlegte, den 950.000 Menschen unterschrieben hatten. Im Frühling des Jahres 1994 begann die Verfassungskommission der Nationalversammlung die Arbeit an den sieben vorgelegten Entwürfen. Diese Arbeiten dauerten drei Jahre.

Am 2. April 1997 verabschiedete die Nationalversammlung mit großer Stimmenmehrheit die Verfassung der Republik Polen.¹¹ Am gleichen Tag erließ der Präsident den Beschluss über die Durchführung des Verfassungsreferendums am 25. Mai 1997. Der Wahlkampf für das Referendum verlief unter ausgesprochen scharfer Konfrontation zwischen dem Lager der Befürworter der Verfassung und dem Lager ihrer Gegner. Für die Verfassung sprachen sich deutlich die vier größten Parteien aus, die im Parlament repräsentiert waren,

- die Demokratische Linksallianz (SLD),
- die Bauernpartei (PSL),
- die Freiheitsunion (UW), (die 1994 aus der Vereinigung von der Demokratischen Union (UD) und dem Liberaldemokratischen Kongress (KLD) entstand) und
- die Union der Arbeit (UP)

sowie Präsident Kwasniewski. Ihr Hauptkritiker war dagegen die 1996

gebildete Wahlaktion Solidarnosc (AWS), die sich aus der NSZZ Solidarnosc und einer Reihe rechtszentristischer Parteien zusammengeschlossen hatte.

Am Verfassungsreferendum nahmen 42,86 % der Wahlberechtigten teil, was eine der niedrigsten Wahlbeteiligungen war, die bei einer solch gewichtigen Abstimmung weltweit jemals registriert wurde. Bei einem gewöhnlichem Referendum wäre das Ergebnis wegen einer zu niedrigen Wahlbeteiligung nicht verbindlich gewesen. Im Falle des Verfassungsreferendums galten jedoch keine Quoten für die Wahlbeteiligung. Dies war ein Unsinn, der in den Lehrbüchern der Verfassungslehre verewigt werden sollte. Eine derart fundamentale Angelegenheit wie die Verfassung wurde letztendlich mit zu geringen Anforderungen angenommen. Für die Verfassung sprachen sich 52,71 % der Wähler aus, dagegen waren 45,89 %. Sie wurde also mit einer sehr kleinen Mehrheit angenommen.

2. Die Polnische Verfassung von 1997

Die Verfassung der Republik Polen von 1997 entspricht mit Sicherheit dem Standard einer modernen Demokratie.¹² Sie enttäuscht aber, weil sie höchstens eine durchschnittliche Arbeit darstellt. Polen wartete so lange auf eine neue demokratische Verfassung, dass man eine herausragende Verfassung hätte wagen sollen, also eine solche, die später mit ähnlichem Ruhm in die Geschichte hätte eingehen können, wie er der Verfassung vom 3. Mai 1791 zuteil wurde.

Schon die Form der Verfassung lässt viel zu wünschen übrig. Mit 243 Artikeln stellt sie eine zu breite Regelung dar und gehört zu den umfangreichsten in Europa. Die große Artikelzahl geht leider nicht mit Lesbarkeit und Klarheit einher.¹³ Die Verfassung befasst sich mit sehr vielen Angelegenheiten und dabei sogar mit solchen, die auf dieser Ebene gar nicht behandelt werden bräuchten. Trotzdem entscheidet die Verfassung in vielen von ihr thematisierten Angelegenheiten nicht. Problematisch ist, dass sie regelmäßig sehr viele Probleme dem gesetzlichen Weg zur Regelung übergibt. Das polnische Grundgesetz liegt also im Rahmen der schlechten kasuistischen Konvention, d. h. einer Konvention, die formell sehr ausgebaut, aber inhaltlich wenig diszipliniert ist. Dies wird dadurch unterstrichen, dass insgesamt 81 Artikel, d. h. genau ein Drittel der Gesamtzahl, den Passus „Einzelheiten werden durch Gesetz geregelt“ enthalten.¹⁴

Bei der Bezeichnung des Wesens des Staates nimmt die Verfassung die alte Formel an, nach der die „Republik Polen ein demokratischer Rechtsstaat ist, der die Grundsätze sozialer Gerechtigkeit verwirklicht“ (Art. 2). Zu den wichtigsten Merkmalen eines Rechtsstaates gehört zweifelsohne seine verfassungsstaatliche Ordnung, d. h. eine Ordnung, die durch eine Konstitution als das oberste Gesetz des Landes bestimmt wird, wobei die Kontrolle der Verfassungskonformität einem unabhängigen Verfassungsgericht überlassen wird. Da man weiß, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit in den ehemaligen Ostblockstaaten größtenteils keine Anwendung gefunden hat, ist es interessant zu verfolgen, wie sich am Beispiel Polens die Idee des Verfas-

sungsgerichts durchgesetzt hat. War es unter kommunistischem Regime noch ein Instrument zur gelegentlichen Überprüfung einiger Rechtsakte auf Verfassungskonformität, so ist es heute eine im Grundgesetz festverankerte Institution, welche bei der Auslegung des Rechtes das letzte Wort innehat.

Um diese Problematik möglichst nahe zu bringen, muss man zunächst die neue polnische Verfassung anhand von ausgewählten Beispielen skizzieren. Es ist sehr lehrreich zu sehen, wie einige, nicht ganz durchdachte Verfassungslösungen einen politischen Zündstoff liefern, der dem Verfassungsgericht in der Zukunft die Rolle eines Stabilisierungsfaktors zuweisen kann bzw. wird, insbesondere, wenn man das Kapitel II „Freiheiten, Rechte und Pflichten des Menschen und Bürgers“ aufschlägt und Verfügungen vorfindet, die von den Postkommunisten und der Bauernpartei gefordert und durchgesetzt wurden. Sie umfassen nahezu alle Arbeiterrechte, angefangen vom Urlaubsrecht¹⁵ über die Regelung der beruflichen Fortbildung¹⁶, des Streikrechts¹⁷, des Rechts auf Tarifabschlüsse¹⁸ bis hin zum Recht auf sichere und hygienische Arbeitsbedingungen¹⁹, ganz zu schweigen von der staatlichen Festlegung der Mindestlöhne²⁰, der Verpflichtung des Staates, eine auf Vollbeschäftigung hinzielende Politik zu betreiben²¹ und dem Anspruch des Bürgers auf „soziale Absicherung“ bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit.²² Als würden die Bestimmungen des Kapitels I „Die Republik“, die besagen, dass „Arbeit unter dem Schutz der Republik Polen steht“²³ und „der Staat die Bedingungen des Arbeitsvollzugs überwacht“²⁴, in dieser Hinsicht für ein Grundgesetz

nicht ausreichen. Dazu kommen noch Art. 69 „Behinderten wird die Hilfe bei der Sicherung der Lebensexistenz (...) gewährleistet“; Art. 70 Abs. 4 „(...) es wird den Bürgern allgemeiner und gleicher Zutritt zur Ausbildung gewährleistet“; Art. 75 Abs. 1 „(...) es wird die Politik durchgeführt, die die Befriedigung der Wohnungsbedürfnisse der Bürger begünstigt“ und Art. 76 „Die öffentliche Gewalt schützt die Konsumenten, (...), die Mieter (...) vor nicht redlicher Marktpraxis“.

Dabei kann man nicht übersehen, dass der Gesetzgeber sehr großzügig ist: zumindest in Worten! Es ist völlig unstrittig, dass der polnische Staat lange Zeit nicht im Stande sein wird, solche Versprechungen einzulösen. Selbst für einen reichen Staat wäre es äußerst gewagt, solche Verpflichtungen einzugehen. Falls man in Polen eine solche Aufgabe ernst nehmen wollte, bliebe nichts anderes übrig, als festzustellen, dass die Verfassungsväter die feste Absicht hatten, den Staat in den Bankrott zu treiben. Zwar spiegelt diese Interpretation sicherlich nicht die direkten Intentionen der Verfassungsautoren wider, aber die Tatsache, dass man den Verfassungstext nicht ernsthaft und konsequent beim Wort nimmt, ist in sich selbst schon sehr merkwürdig und moralisch bedenklich. Denn auf der einen Seite verspricht der Gesetzgeber dem Bürger – im Grunde genommen allen Wahlberechtigten – sehr vieles, und auf der anderen Seite baut er gleichzeitig eine „Ausstiegsklausel“ in die Verfassung ein, dank derer sich die Regierung immer lege artis von der Einlösung dieser Versprechungen entbinden kann. Dieses Ziel wird durch Art. 81 erreicht: „Die Rechte, die in Art. 65 Abs. 4 und 5, Art. 66, Art. 69, Art. 71

und Art. 74 – 76 gewährt werden, kann man nur im Gesetzesrahmen geltend machen“. Somit hat, anders gesagt, der Bürger bei der Wahrnehmung eines seiner zehn sozialen Rechte keine Möglichkeit der Durchsetzung, sei es durch Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht oder sei es durch Klageerhebung bei den allgemeinen Gerichten. Folglich kann niemand seine Rechte unter Berufung auf die Verfassung erkämpfen, sondern man wird ihn auf die gewöhnliche Gesetzgebung verweisen. Wozu dann also dieser Schein von Großzügigkeit seitens des Staates im Grundgesetz?

Die Verabschiedung solcher Lösungen hat zur Folge, dass die Konstitution, welche die Beziehungen des Bürgers zum Staat festlegen sollte, zu einem Arbeitsgesetzbuch im Verfassungsrang degradiert wird. An Stelle eines Grundrechtekatalogs für den Bürger gestaltet sie sich zu dem des Arbeiters. Im Endeffekt tangiert die Einführung eines so weit reichenden Arbeiterschutzes ein wichtiges Grundrecht, nämlich die Gleichheit aller Bürger gegenüber dem Gesetz. Zwar haben breit gefächerte Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmer durchaus ihre Berechtigung, doch stellt sich hier für Bürger, die als Arbeitgeber fungieren, die Frage, ob sie die Verfassung nicht als Staatsbürger zweiter Klasse einstuft. Ähnliches findet man in Kapitel II unter dem Abschnitt „Pflichten“: Art. 82 besagt, dass eine davon die „Treue zur Republik Polen“ ist und Art. 85 legt fest, dass „die Verteidigung des Vaterlandes eine Pflicht ist“. Unabhängig davon, wie hoch man die bürgerlichen Tugenden schätzt, ist es rechtlich gesehen fruchtlos, solche Eigenschaften gesetzlich zu regeln zu versuchen. Dies alles erinnert an alte

Zeiten, als laut der damaligen Staatsdoktrin der Staat die Rechte des Bürgers dann achtete, wenn dieser vorher dem Staat gegenüber seine Pflichten erfüllt hatte. Zwar fand eine solche Ursache-Wirkung-Kettenkonstruktion hier keinen Niederschlag, aber man stellt sich dann die Frage, wozu diese unnötigen Verfassungsinhalte, die solche Assoziationen wecken?

Eine innovative Maßnahme besteht dagegen in der Eröffnung der Möglichkeit für Bürger, mit persönlichen Verfassungsklagen vor das Verfassungsgericht zu treten (Art. 79). Im Vergleich zum Verfassungsentwurf aus dem Jahre 1996 hat sich also manches zum Positiven geändert. So war z.B. in Art. 52 des Entwurfes davon die Rede, dass jedermann Petitionen und Beschwerden an alle Staatsorgane richten kann. Ob der Bürger somit ein einklagbares Recht hatte oder ob der Staat ihm dies nur generöserweise zubilligte, war nicht ersichtlich. In der jetzigen Fassung steht explizit: Der Bürger „hat das Recht“²⁵. Gefährlicher erscheint in diesem Zusammenhang der Art. 61, der im ersten Absatz das Recht des Bürgers auf Zugang zu Informationen über die Tätigkeit aller Organe der öffentlichen Gewalt gewährleistet. Denn in Absatz 3 desselben Artikels wird dieses Recht wieder eingeschränkt. Neben den üblichen Einschränkungsründen wie zum Beispiel der Schutz der öffentlichen Ordnung oder die Privatsphäre der agierenden Personen, wird als weiterer Grund „wichtiges wirtschaftliches Interesse des Staates“ angeführt, was wohl nur schwer trennscharf abzugrenzen sein dürfte. Wer diese wichtigen wirtschaftlichen Interessen des Staates festlegt, bleibt ebenfalls völlig im Dunkeln.

Die früher erwähnten Konstruktionen erscheinen von rationalen Lösungen um einiges entfernt, da die Verfassungsarbeiten von der festen Überzeugung getragen wurden, dass der Staat ein Eigentum darstellt, der dem einen oder dem anderen gehört. Seit der Französischen Revolution ist der Staat aber, so zumindest in der Theorie, das Eigentum aller Bürger: der klugen und dummen, der guten und schlechten, der Befürworter und der Gegner. Der Gedanke, dass der Staat als Feld für die Ausbalancierung der gegenseitigen Interessen dienen kann – trotz aller Konflikte des Zusammenlebens – gewinnt an der Weichsel nur mühsam an Boden.

3. Verfassungsrechtliche Implikationen für das politische System Polens

Die Verfassung spricht sich – und das ist ihr unbestreitbarer Vorteil – für eine klare Systemoption aus, indem sie sich eindeutig auf den Boden des parlamentarischen Kabinettsystems stellt. Gemäß den Voraussetzungen dieses Systems wird die Regierung zum einzigen Entscheidungszentrum des Staates, das die Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit besitzt. Die Verfassung schwächt die Kompetenzposition des Präsidenten der Republik. Das Staatsoberhaupt hörte auf, der zweite Machtfaktor neben der Regierung zu sein, und seine Amtsausübung wurde auf Aufgaben mit größtenteils repräsentativem Charakter beschränkt. Der Präsident ist nicht mehr für die „allgemeine Führung“ im Bereich der inneren und äußeren Staatssicherheit und der Außenpolitik zuständig, wie es unter der Kleinen Verfassung von 1992

noch der Fall gewesen war. Er darf nicht, wie früher, bei den Parlamentsgesetzen gleichzeitig sein Veto und die Klage an das Verfassungsgericht einsetzen, sondern muss sich für eine dieser beiden Maßnahmen entscheiden. Das Präsidentenveto zur Aufhebung von Gesetzen kann der Sejm jetzt nur noch mit der Mehrheit von 3/5 der Stimmen bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenanzahl und nicht mehr mit der Mehrheit von 2/3 der Stimmen überwinden; es wurde damit schwächer. Deutlich reduziert wurden diejenigen persönlichen Befugnisse des Staatsoberhauptes, die keine Gegenzeichnung verlangen.

Die Verfassung stärkt die Regierung und den Ministerpräsidenten auf Kosten des Präsidenten. Sie hätte hier jedoch etwas weiter gehen und die Kanzlervariante des parlamentarischen Systems anstreben können, denn der polnische Ministerpräsident darf zwar die generelle Richtung des Handelns des Ministerrates bestimmen, nicht aber jederzeit in die Angelegenheiten der Ministerien mit entscheidender Stimme einschreiten. „Die Minister“ – lesen wir in Art. 149, Abs. 1 der Verfassung – „leiten bestimmte Abteilungen der Regierungsverwaltung oder erfüllen die Aufgaben, die ihnen vom Vorsitzenden des Ministerrates zugewiesen sind. Der Wirkungsbereich des Ministers, der die Regierungsverwaltung leitet, wird von den Gesetzen bestimmt“. Hier verdienen zwei Sachen unsere Aufmerksamkeit. Erstens, die nicht zufällige Anwesenheit der Konjunktion „oder“ im ersten Satz. Sie bewirkt, dass die Tätigkeit der Minister aus der Leitung der Verwaltungsabteilungen und Erfüllung der vom Ministerpräsidenten zugewiesenen Aufgaben besteht. Man sieht

also deutlich, dass – leider – das Erfüllen der vom Ministerpräsidenten zugewiesenen Aufgaben durch Minister etwas anderes als das normale Leiten der ihnen unterstellten Ministerien ist. Zweitens, der Handelsbereich der Minister wird von den Gesetzen und nicht von den Direktiven des Ministerpräsidenten bestimmt. Der Minister wird sich deswegen, wenn er sich dem Ministerpräsidenten widersetzt, auf normative Vorschriften berufen können, mit der Argumentation, dass die Anordnungen des Ministerpräsidenten ihn in seiner Überzeugung zu ihrer Überschreitung zwingen würden. Es besteht also in Polen keine Situation, in der der Regierungschef seinen Ministern verbindliche politische und inhaltliche Vorgaben machen und Beschränkungen auferlegen kann. Stattdessen lebt die Tradition weiter, dass die Regierung als eine Ministerföderation funktioniert, für die der Ministerpräsident die Rolle eines Vorsitzenden übernimmt, anstatt sie zu führen.

Die Verfassung schenkt jenen Maßnahmen viel Aufmerksamkeit, die als Stabilisatoren des politischen Systems funktionieren sollen. Sie reguliert eingehend den Modus der Regierungsbildung (Art. 154 und 155). Der Präsident beruft den Ministerpräsidenten und – auf dessen Antrag – die Minister. Der Ministerpräsident muss innerhalb von 14 Tagen das Regierungsprogramm im Sejm vorstellen und das Vertrauensvotum beantragen. Das Vertrauensvotum wird vom Sejm mit absoluter Stimmenmehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten verabschiedet. Wenn es zur Berufung des Ministerrates nach diesem Modus nicht käme, wählt der Sejm allein, diesmal ohne

den Präsidenten, den Ministerpräsidenten und die von ihnen beiden vorgeschlagenen Regierungsmitglieder mit absoluter Stimmenmehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten. Der Sejm erteilt dann der Regierung innerhalb von 14 Tagen sein Vertrauensvotum. In diesem Fall wird zu dessen Verabschiedung nur eine einfache Mehrheit der Stimmen bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten verlangt. Wenn der Sejm der Regierung das Vertrauen mit einfacher Mehrheit entzöge, hat der Präsident das Recht, die Amtszeit des Sejms zu verkürzen und neue Wahlen auszuschreiben.

Eine andere Maßnahme, die eine Stabilisierung des politischen Systems und eine Verhinderung von Regierungskrisen zum Ziel hat, ist das konstruktive Misstrauensvotum, das von der Verfassung eingeführt wurde (Art. 158). Die Regierung kann demnach vom Sejm nur unter der Bedingung abberufen werden, dass gleichzeitig die Wahl eines neuen Vorsitzenden des Ministerrates stattfindet. Skrzydło hat Recht, wenn er schreibt: „Die Verfassung bricht mit der aus der Kleinen Verfassung bekannten Institution des gewöhnlichen Misstrauensvotums, das leicht eine sog. negative Mehrheit um sich versammeln konnte, die gegen den Ministerrat war.“²⁶ Die negative Mehrheit, die die bisherige Regierung stürzen möchte, muss jetzt zur positiven Mehrheit werden, die bereit ist, den nächsten Ministerrat zu bilden.

Unter den offenkundigen Systemfehlern der Verfassung von 1997 befindet sich mit Sicherheit ein mangelhafter Aufbau des polnischen Parlaments, das

aus zwei Kammern besteht. Der einflussreiche Sejm wird vom Senat begleitet, der minimale, praktisch unwesentliche Kompetenzen besitzt. Schon der Stil, in welchem die Verfassung vom Senat spricht, kündigt die Marginalisierung dieser Kammer an. Der Senat wird mit Distanz behandelt und auf den zweiten Plan gedrängt. Der Anteil des Senats an der Gesetzgebung ist symbolischer Natur und beinahe unwichtig. Nur der gesamte Senat und keine Gruppe der Senatoren darf eine gesetzgeberische Initiative anmelden. Der entsprechende Antrag wird an den Sejm geleitet, der ihn wiederum leicht ablehnen kann. Die vom Sejm verabschiedeten Gesetze werden an den Senat weitergeleitet, der innerhalb von 30 Tagen Korrekturen vornehmen oder die Gesetze ablehnen darf. Was nutzt es aber, wenn das modifizierte Gesetz wieder in den Sejm zurückkommt, und dieser den Senatsbeschluss erneuert, zwar mit der absoluten Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten, aber letztendlich ohne größere Probleme zurückweisen kann? Da der Senat keine Möglichkeit hat, die politische Kontrolle über die Regierung auszuüben, ist es wirklich schwer nachvollziehbar, warum die Verfassung das Konzept des Senats als einer „systempolitischen Attrappe“ oder einer „Interpunktionskammer“, wie oft in ironischen Kommentaren wiederholt wird, aufrechterhält. Es wäre zweckmäßig, den Senat entweder aufzulösen oder diese Kammer so zu stärken, dass sie ihre verfassungspolitische Nützlichkeit demonstrieren könnte.

Ein weiterer Kritikpunkt stellt dar, dass die Verfassung eine unbeschränkte Im-

munität aufrechterhält, die die Unantastbarkeit und Verhinderung der rechtlichen Verantwortung für Abgeordnete und Senatoren vorsieht (Art. 105). Eine derart konstruierte Immunität hatte ihren Sinn in der Zeit der Herausbildung der demokratischen Systeme, weil sie den Abgeordneten einen Schutz für die von ihnen geführten politischen Aktivitäten lieferte. Unter den Bedingungen des modernen Rechtsstaates ist sie nicht nur anachronistisch, sondern sie „konserviert“ auch den unbegründeten Unterschied in der rechtlichen Lage zwischen Abgeordneten und normalen Bürger. Hoch entwickelte demokratische Staaten, die sich der Kontroverse bewusst sind, streben deshalb den Verzicht auf eine solche Immunität an.

Man muss mit Bedauern feststellen, dass das polnische Grundgesetz sich nicht in dieser Richtung weiterentwickelte, und somit, wenigstens in dieser Hinsicht, einen verfassungsrechtlichen Punkt gesetzt hat, der in der Zukunft als symbolträchtig angesehen werden könnte.

Die Verabschiedung der Verfassung von 1997 und ihre Annahme durch ein Referendum stellen das letzte Element der langen Transformation des politischen Systems der III. Republik dar und beenden somit symbolisch die schwierige Periode des politischen Provisoriums in Polen.

Die Antwort auf die Frage, ob die von der Verfassung geschaffene Ordnung trotz aller ihrer Schwächen sämtliche Voraussetzungen erfüllt, um der Demokratie in Polen über die Jahre hinweg effizient zu dienen, lässt sich jedoch momentan nicht eindeutig beantworten.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Gesetz über die Änderung der Verfassung der Volksrepublik Polen vom 7. April 1989, in: Dziennik Ustaw [Polnisches Gesetzblatt, Dz.U.] Nr.19, Pos.101.
- ² Vgl. Skrzydło, Wiesław (Hrsg.): *Polskie prawo konstytucyjne* [Polnisches Verfassungsrecht], Lublin 1997, S.85.
- ³ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung der Volksrepublik Polen vom 29. Dezember 1989, in: Dz.U. Nr.75, Pos.444.
- ⁴ Vgl. Gesetz über kommunale Selbstverwaltung vom 8. März 1990, in: Dz.U. Nr.16, Pos.95.
- ⁵ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung der Republik Polen vom 8. März 1990, in: Dz.U. Nr.16, Pos.94.
- ⁶ Vgl.: Die Auseinandersetzung um den Verwaltungsaufbau Polens, in: Jan Wiktor Tkaczynski, *Polen im Umbruch*, Berlin 1997, S.107–128.
- ⁷ Graczyk, Roman: *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory* [Verfassung für Polen. Die Tradition, Erfahrungen, Auseinandersetzungen], Kraków 1997, S.79.
- ⁸ Vgl. Gesetz über den Vorbereitungs- und Verabschiedungsmodus der Verfassung der Republik Polen vom 23. April 1992, in: Dz.U. Nr.67, Pos.336.
- ⁹ Vgl. Skrzydło, Wiesław (Hrsg.): op. cit., S.104.
- ¹⁰ Vgl. Novelle zum Gesetz über den Vorbereitungs- und Verabschiedungsmodus der Verfassung der Republik Polen vom 22. April 1994, in: Dz.U. Nr.61, Pos.251.
- ¹¹ Vgl. Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997, in: Dz.U. Nr.78, Pos.483.
- ¹² Vgl. Bankowicz, Marek: Die neue polnische Verfassung. Zwischen liberalen Prinzipien und realpolitischen Zwängen, in: *Liberal*, Vierteljahresshefte für Politik und Kultur 2/2000, S.55–58.
- ¹³ Vgl. Tkaczynski, Jan Wiktor/Vogel, Ulrich: Sieben Jahre nach der Wende: Die polnische Verfassung zwischen Oktroi und Obstruktion, in: *Osteuropa Recht* 2-3/1997, S.169–181.
- ¹⁴ Hierbei wird auf den Wortlaut der Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 Bezug genommen, die im Folgenden zitiert wird.
- ¹⁵ Vgl. Art.66 Abs.2.
- ¹⁶ Vgl. Art.65 Abs.5.
- ¹⁷ Vgl. Art.59 Abs.3.
- ¹⁸ Vgl. Art.59 Abs.2.
- ¹⁹ Vgl. Art.66 Abs.1.
- ²⁰ Vgl. Art.65 Abs.4.
- ²¹ Vgl. Art.65 Abs.5.
- ²² Vgl. Art.67 Abs.2. Aus dem Text geht nicht eindeutig hervor, was mit „sozialer Absicherung“ gemeint ist. Es bleibt unklar, ob es sich um eine beitragsfinanzierte Versicherung oder um eine soziale Unterstützung ohne „Gegenleistung“ – vergleichbar mit der deutschen Sozialhilfe – handelt.
- ²³ Vgl. Art.24.
- ²⁴ Ebd.
- ²⁵ Vgl. Art.63.
- ²⁶ Skrzydło, Wiesław (Hrsg.): op. cit., S.353.

Die Zukunft der Arbeitswelt

Wolfgang Klauer

Seit der Ölkrise von 1973/74 hat sich in der Bundesrepublik in mehreren Schüben eine hohe Arbeitslosigkeit aufgebaut. Seit 1996 werden sogar um die vier Mio. Arbeitslose registriert. Im Durchschnitt dieses Jahres dürfte mit bestenfalls 3,9 Mio. selbst das bescheidene Kanzlerziel von 3,5 Mio. deutlich verfehlt werden. Gleichzeitig wird jedoch nicht selten über Mangel an geeigneten Arbeitskräften, arbeitsunwillige Arbeitslose, Sozialmissbrauch und Ähnliches geklagt. Vielfach wird daher gefragt: Haben wir mittel- und langfristig überhaupt noch ein großes Beschäftigungsproblem? Was bringt uns die neue Arbeitswelt? Wird uns etwa die Arbeit noch mehr ausgehen? Ist die Rückkehr zur Vollbeschäftigung eine Utopie? Welche Politik wäre hierzu nötig? Welche Politik wäre dazu fähig?

1. Arbeitslosenzahlen – ein statistisches Artefakt?

Nach den jüngst veröffentlichten Erhebungen steht etwa ein Fünftel der registrierten Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt gar nicht zur Verfügung und ein weiteres Fünftel sucht nur mit mäßigem Interesse Arbeit.¹ Sind also tatsächlich sehr viele Arbeitslose aus dem einen oder anderen Grund letztlich „unechte“ Arbeitslose, die das Beschäf-

tigungsproblem überzeichnen? Bereits ein Blick auf die enorme Streuung der regionalen und lokalen Arbeitslosenquoten zwischen 2% und 30% müsste stutzig machen. Denn diesen Quoten zufolge müssten bei hohen Anteilen „unechter Arbeitsloser“ seltsamerweise besonders viele z. B. insbesondere in ostdeutschen Orten wohnen, während etwa weite Teile Süddeutschlands bislang von einer größeren Anzahl „unechter“ Arbeitsloser verschont geblieben sind. Vergessen wird offensichtlich, dass in den neuen Bundesländern seit 1990 per Saldo etwa vier Mio. von zehn Mio. Arbeitsplätze verloren gegangen sind und auch in Westdeutschland immer wieder ganze Werke schließen. Wenn außerdem oft schon 40-Jährige nicht mehr eingestellt werden und fast 60% der Betriebe überhaupt keine über 50-Jährigen mehr beschäftigen, kann es nicht überraschen, dass insbesondere ältere Arbeitslose schließlich resignieren und – überdies begünstigt und gefördert von der Sozial- und Personalpolitik – nur noch auf die Rente warten. Demzufolge stellen die über 50-jährigen Arbeitslosen auch den allergrößten Teil der bei Befragungen als arbeitsunwillig identifizierten Arbeitslosen.

Wir haben es hier nicht zuletzt mit einem psychologischen Phänomen zu

tun: Wer seine Situation als chancenlos wahrnimmt, tut gut daran, sich mit dieser Situation mental zu arrangieren – und möglichst auch noch Gutes daran zu finden; beim Thema „Arbeitsunwilligkeit“ werden daher gelegentlich Ursache und Wirkung vertauscht. Sollte man solche Personen einfach aus der Arbeitslosenstatistik herausrechnen? Das könnte indessen zu völlig irreführenden beschäftigungspolitischen Schlussfolgerungen verleiten. Denn die einseitige Betrachtung lediglich der jetzigen Lage, von Motiven und Wünschen der derzeitigen Arbeitslosen blendet die Nachfrageseite – also ein fehlendes Angebot an Arbeitsplätzen – aus und es bleibt offen, ob dies nicht erst zu der Arbeitsmarktferne von Langzeitarbeitslosen geführt hat. Im Grunde wird durch Ausgrenzung eines Teils der Arbeitslosen aus der Statistik ein ungelöstes Beschäftigungsproblem wegdefiniert oder verschleiert und von dessen eigentlichen Ursachen abgelenkt. Ebenso gut könnte man auch Beschäftigte, die eine Kündigung auf dem Tisch liegen haben, in das Potenzial der Arbeit Suchenden hineindefinieren.

Realistische Anhaltspunkte für das Ausmaß „echter unechter“ Arbeitslosigkeit können nur die Orte mit niedrigen Arbeitslosenquoten liefern. Dann kommt man auf eine Größenordnung von höchstens 10% bis 15% aller Arbeitslosen.² Zwar sind darüber hinaus zu einem bestimmten Stichtag auch interessierte Arbeitslose oft nicht mehr ohne weiteres zu vermitteln. Doch pflegt sich nach aller Erfahrung bei anhaltender hoher Arbeitskräftenachfrage selbst eine zuvor als strukturell klassifizierte Arbeitslosigkeit – abgesehen von größeren regionalen Dis-

crepanzen wie zwischen West- und Ostdeutschland – überraschend schnell deutlich zurückzubilden: durch weniger Entlassungen und Neuzugänge in die Problemgruppen, durch mehr Umschulung und Weiterbildung oder durch Kettenmobilität, indem Beschäftigte aufsteigen und so Platz machen für geringer qualifizierte Arbeitslose. Außerdem ist der Arbeitslosenbestand auch jetzt kein fester Block. Die Zu- und Abgänge lagen in den letzten Jahren immerhin bei jeweils sieben Mio.

Im Übrigen standen selbst im Aufschwungjahr 2000 den damals 3,9 Mio. registrierten Arbeitslosen nur knapp 1,1 Mio. sofort zu besetzende offene Stellen gegenüber. Gleichzeitig klagten 10% der westdeutschen und 21% der ostdeutschen Betriebe über zu wenig Aufträge.³ Zählt man andererseits den registrierten Arbeitslosen noch die Personen hinzu, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in der Stillen Reserve und im vorzeitigen Ruhestand befinden und addiert die von Subventionen abhängigen Arbeitsplätze, so dürften in Deutschland bei einem Potenzial von 45 Mio. Erwerbspersonen um die 10 Mio. wettbewerbsfähige reguläre Arbeitsplätze fehlen.⁴

Der Mangel an Arbeitsplätzen ist folglich viel größer, als es die amtlichen Arbeitslosenzahlen ausweisen, und dieser Mangel ist das entscheidende Arbeitsmarktproblem. Erst in einer Situation allgemein wachsenden Angebots an Arbeitsplätzen können daher auch von Maßnahmen etwa zur Aktivierung der Arbeitslosen, zur Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung und zur Beseitigung der Sozialstaatsfallen größere Effekte erwartet werden.⁵

2. Der Wandel der Arbeitswelt

Seit der Ölkrise von 1973/74 haben sich zweifellos auch grundlegende strukturelle Rahmenbedingungen des Wirtschaftens entscheidend verändert. Analysiert man diese Veränderungen, so lassen sich sieben Mega-Trends ableiten:

- die technologische Revolution durch grundlegend neue Technologien, insbesondere die Informationstechnologien,
- die Globalisierung des Wirtschaftens durch die rechtliche und technische Überwindung der nationalen Grenzen,
- die Ökologisierung des Wirtschaftens durch den weltweit wachsenden Zwang zum von vornherein integrierten Umweltschutz,
- die Individualisierung der Arbeitswelt und Gesellschaft, durch den Wertewandel und die Informationstechnologien,
- eine hohe Erwerbstätigkeit auch der verheirateten Frauen auf Grund des Wertewandels und des sozialen Wandels,
- die Alterung der Industriegesellschaften durch die niedrigen Geburtenziffern,
- die Zunahme der internationalen Wanderungen durch Weltbevölkerungsexplosion, Alterung der Industriegesellschaften, Umwälzungen und Entwicklungsunterschiede sowie die Globalisierung des Wirtschaftens.

Von überragender Bedeutung sind sicherlich die technologische Revolution und die Globalisierung. Die neuen Informationstechnologien ermöglichen und fördern blitzschnellen zeit- und

standortunabhängigen Informationsaustausch. Effizienzsteigernd wird möglich:

- bei der Produktion die Automatisierung,
- Flexibilisierung und Individualisierung,
- eine Umkehr der bisherigen Trends zur Großtechnologie,
- bei der Organisation der Arbeit die räumliche und zeitliche Entkopplung von Mensch und Maschine (Arbeits- und Betriebsort, Arbeits- und Betriebszeit),
- die Dezentralisierung der Arbeitsstätten einschließlich Tele-Heimarbeit und Auslagerung,
- die Umkehr der bisherigen Trends zur extremen innerbetrieblichen Arbeitsteilung und
- die Rückverlagerung von Arbeitsleistungen in die Selbstbedienung und Eigentätigkeit.

Die Globalisierung wird sowohl die Produkte und Dienste der einzelnen Volkswirtschaften als auch die Standorte für Arbeit und Kapital immer mehr dem internationalen Wettbewerb aussetzen. Mit dem Internet entstehen transparente Welt-Marktplätze. Die längerfristig wohlstandssteigernde internationale Arbeitsteilung nimmt dadurch drastisch zu.

Sektoral begünstigt der Strukturwandel in einem rohstoffarmen Hochlohnland wie Deutschland forschungs- und entwicklungsintensive Industriezweige sowie die Dienstleistungsbranchen. Chancen bieten außerdem die lokal orientierten und kunden- und transportintensiven Fertigungen. Bei der Beschäftigung

werden aber nur noch die Anteile der qualifikationsintensiven Dienstleistungstätigkeiten wachsen. Denn für eine hoch entwickelte, komplexe und international verflochtene sowie zugleich dezentralisierte und arbeitsteilige Wirtschaft werden insbesondere Dienstleistungstätigkeiten wie Disposition, Organisation, Management, Planung und Beratung immer wichtiger sowie die schwer messbaren und kreativen Dienstleistungstätigkeiten Forschen, Erfinden, Entwickeln und Unternehmertätigkeit. Diese Arbeitsplatztendenzen treffen bei den Erwerbepersonen auf die Trends zur Individualisierung und zur Erwerbstätigkeit auch der verheirateten Frauen mit entsprechenden Wünschen nach mehr Entfaltung, Mitwirkung, Handlungs- und Zeitsouveränität.

Der Strukturwandel fördert mithin flexible, kleine und mittlere Organisationseinheiten, die Heimarbeit und die Selbstständigkeit, mehr individuelle Handlungs-, Mitwirkungs- und Arbeitszeitspielräume, ferner kurzfristige, projektbezogene Beschäftigungsverhältnisse und Netzwerkorganisationen. Eine immer größere Bedeutung wird dabei die Telearbeit erlangen. Die Unternehmen werden langfristig nur noch einen relativ kleinen, festen Personalstamm benötigen. Das feste, rigide abhängige „Normalarbeitsverhältnis“ des Industriezeitalters mit einheitlicher starrer Arbeitszeit an einem zentralen Ort, wird zunehmend an Bedeutung verlieren, der Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen wird nicht mehr weiter steigen, sondern zu Gunsten der Selbstständigkeit sinken. Die Industrieländer stehen somit in der Anfangsphase eines

fundamentalen Strukturwandels ihrer gesamten Wirtschafts- und Arbeitswelt mit weit reichenden Folgen für alle Gesellschaftsbereiche, vergleichbar höchstens mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft. Der Produktionsfaktor „Wissen“ und die Fähigkeit zu dessen flexibler Umsetzung werden zur wichtigsten Wohlstandsquelle.

3. Geht uns die Arbeit aus?

Muss wegen des skizzierten Strukturwandels die Erwerbsarbeit schrumpfen? Ist etwa die hartnäckige Arbeitslosigkeit bereits eine Folge insbesondere der technologischen Revolution und der Globalisierung? Entsprechende Befürchtungen und Thesen wurden in den letzten Jahren immer häufiger geäußert.⁶ Die Erwerbsarbeit könnte uns jedoch nur aus zwei Gründen unabwendbar ausgehen, wenn man von Katastrophen absieht:

- Zum einen müssten im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt generell die arbeitssparenden Effekte des technischen Fortschritts (miterfasst im Produktivitätsfortschritt) seine arbeitschaffenden Effekte (über Produkte und Dienste) im Trend nachhaltig übertreffen. Davon kann jedoch bisher nirgendwo die Rede sein. Dazu steht keineswegs im Widerspruch, dass in den einzelnen Tätigkeitsfeldern und Branchen ständig Arbeitsplätze neuen Technologien zum Opfer fallen.
- Als zweite Ursache kämen umfassende Marktsättigungen in Frage, die das Wirtschaftswachstum zum Erliegen bringen. Sättigungsgrenzen gibt es jedoch immer nur

für einzelne Produkte und Dienste. Die menschlichen Bedürfnisse insgesamt und der menschliche Erfindungsgeist kennen kaum Grenzen. Die derzeitige Fülle an epochalen technischen Neuerungen spricht sogar dafür, dass wir am Beginn einer neuen ausgeprägten langen Wachstumswelle stehen. Allerdings gilt auch hier: „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“.

Bei allen anderen denkbaren Ursachen ist zumindest eine längerfristige Arbeitslosigkeit letztlich weitgehend „hausgemacht“. Entweder handelt es sich

- um Herausforderungen (z.B. Globalisierung, Wiedervereinigung, Frauenerwerbsbeteiligung, Zuwanderungen, Geburtendefizit, Innovationen, Umweltschutz usw.), an die man sich unter Besinnung auf die eigenen komparativen Vorteile vor allem mit verstärktem Strukturwandel anpassen kann⁷, oder
- um Politikmängel, die prinzipiell behebbar wären, oder
- um individuelle „Mängel“ (Profildiskrepanzen), die sich überwinden lassen (z.B. mit Weiterbildung, Mobilität oder Niedriglohnsektor in Verbindung mit Negativsteuer).

Im Übrigen müsste bereits ein internationaler Vergleich alle Pessimisten eines Besseren belehren. So hat sich in etlichen OECD-Ländern, die ja – abgesehen von der Wiedervereinigung – im Prinzip vor den gleichen Herausforderungen standen, im letzten Vierteljahrhundert die Beschäftigung kräftig erhöht. In den USA stieg die Zahl der Arbeitnehmer sogar mit über 50 Mio. um zwei Drittel. 2000 wurde

dort fast Vollbeschäftigung erreicht, obgleich sich das Erwerbspersonenpotenzial seit 1973 etwa doppelt so stark erhöhte wie in der Bundesrepublik.

In Europa gelang bereits in den 80er-Jahren den Niederländern eine Trendwende, in den frühen 90er-Jahren folgten Länder wie Dänemark, Großbritannien und Irland. Die Schweiz, Österreich und bis vor kurzem auch Japan konnten ihre Arbeitsmarktprobleme sogar fast über die ganze Zeit recht gut meistern. Entgegen den verbreiteten Kassandrarufern erhöhte sich außerdem in den meisten Ländern mit relativ hohem Beschäftigungswachstum bemerkenswerterweise auch das Arbeitsvolumen. Lässt man alle Länder Revue passieren, so zeigt sich: Das Beschäftigungsproblem wurde vor allem in den alten großen kontinentaleuropäischen Industrieländern zu einem Problem, insbesondere in der Bundesrepublik, die sowohl im längerfristigen wie im kurzfristigen Vergleich heute zu den Schlusslichtern zählt.

4. Mehr Beschäftigung mit Politik-Mix

Eine genauere Analyse der Erfolgsländer zeigt: Ihre Arbeitsmarkterfolge sind offensichtlich – bei allen Unterschieden im Detail – das Ergebnis eines umfassenden Politik-Mixes im Sinne einer Synthese aus längerfristig wirkender wachstumsfördernder Angebots- und das Wachstum mittelfristig verstetigender antizyklischer Nachfragepolitik. Die drei wichtigsten Erfolgskriterien sind:

- möglichst flexible Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte, die den

Strukturwandel und die private Entfaltung erleichtern und damit die Dynamik einer Wirtschaft fördern. Einige Länder wie Dänemark und die Niederlande zeigen auf unterschiedliche Weise, dass es dabei auch durchaus möglich ist, betriebs- und gesamtwirtschaftliche Flexibilitätserfordernisse mit hoher sozialer Sicherheit zu verbinden, indem in Teilbereichen (z. B. bei der temporären Beschäftigung oder bei den Arbeitszeiten) zu Gunsten anderer Teilbereiche auf Regulierungen weitgehend verzichtet wird.

- Eine moderate und differenzierte Lohnentwicklung, die den Rationalisierungsdruck und damit das Tempo des Produktivitätsfortschritts dämpft, sowohl im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt als auch für einfache Arbeiten, z. B. durch dezentralere Lohnfindung, mögliche betriebliche Abweichungen von Branchenverträgen, Erfolgsbeteiligungen und/oder stärkere Lohndifferenzierung bis zum Niedriglohnsektor mit ergänzenden Negativsteueransätzen.
- Eine wachstumsfördernde und zugleich tendenziell antizyklische, die private Entfaltung und Nachfrage stützende Geld- und Fiskalpolitik. Staatsdefizite werden erst abgebaut, dann aber umso rascher, wenn ein selbsttragender kräftiger Wirtschaftsaufschwung entstanden ist und auch den Arbeitsmarkt voll erfasst hat. Einem Abschwung wird frühzeitig und mit Clausewitz'schem Mut entgegengesteuert. So haben zur Überwindung der Rezession von Anfang der 90er-Jahre z. B. die USA ihr Staatsdefizit auf 5,9% (1992) und Großbritannien sogar auf 8,0% (1993) des Bruttoinlands-

produktes anwachsen lassen. Beide Länder konnten ihre Staatsdefizite bis 1998 in Überschüsse umwandeln. Auch auf den jüngsten Konjunkturunbruch hat nicht nur die US-Notenbank mit Zinssenkungen, sondern ebenfalls die amerikanische Fiskalpolitik unverzüglich mit einem drastischen Konjunkturprogramm in Höhe von fast 100 Mrd. \$ reagiert.⁸

Alle drei Kriterien sind in der Bundesrepublik selten beachtet worden, und wenn, dann oft nur halbherzig und inkonsequent, kurzatmig und dogmatisch einseitig. Stattdessen stehen seit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit bis heute defensive, beharrende, segmentäre und einzelwirtschaftlich geprägte Politikstrategien im Vordergrund, mit wenig Verständnis für marktwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche dynamische Zusammenhänge sowie für die Chancen eines zukunftssträchtigen Strukturwandels, der entscheidenden Größe für das längerfristige Beschäftigungsniveau.⁹ Umso bemerkenswerter sind die Erfolge beschäftigungswirksamer Wirtschaftspolitik auf Landesebene, wie sie sich in den Arbeitsmarktergebnissen Bayerns und Baden-Württembergs abzeichnen; dort ist es offensichtlich gelungen, Ineffizienz der Bundespolitik durch eine konsequente und erfolgreiche Technologie- und Standortpolitik mit einer stark mittelstandsorientierten Ausrichtung zumindest partiell zu kompensieren.

Über die Erfordernisse an flexiblen Märkten sowie an moderater und differenzierter Lohnpolitik wird in der Bundesrepublik bereits seit vielen Jahren intensiv diskutiert, kaum dagegen über den möglichen Beitrag

einer flexiblen Finanzpolitik.¹⁰ Verwiesen wird auf die Gefahr von „Strohfeuerwirkungen“¹¹ oder auf die inzwischen nahezu ausgeschöpfte Defizitvorgabe der EU und auf die nicht zu bestreitende dringende Notwendigkeit einer Konsolidierung des Staatshaushalts.¹²

Dementsprechend wurde mit der hausväterlichen Verwendung des gesamten UMTS-Erlöses zur sofortigen Schuldentilgung auch die historisch einmalige Chance vertan, mit den Erlösen – ohne Aufgabe des Konsolidierungszieles und ohne Verletzung der EU-Kriterien – für einen befristeten Zeitraum zunächst eine wesentlich mutigere Steuerreform und vor allem in Ostdeutschland umfangreichere Infrastrukturinvestitionen als jetzt möglich vorzufinanzieren, um einen nachhaltigen kräftigen Aufschwung anzustoßen.

In einem solchen Expansionsklima wären im Übrigen erfahrungsgemäß auch die Widerstände, die bei der derzeitigen hohen Arbeitslosigkeit mangels sichtbarer und rasch realisierbarer Alternativen einen zukunftssträchtigen Strukturwandel hemmen, leichter überwindbar, angebotspolitische Erfordernisse rascher realisierbar.

Anmerkungen

¹ Zu einer entsprechenden Auswertung des Sozioökonomischen Panels vgl. Brenke, K. (Bearb.): Sind die Arbeitslosen unwillig?, in: DIW-Wochenbericht Nr.22/2002, S.347–353. Vgl. auch die Ergebnisse der von Infas im Auftrage der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Erhebung, in: U. Brix, et.al.: Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen, IAB-Kurzbericht 2/21.1.2002.

² Geht man davon aus, dass mindestens 1–1,5 Prozentpunkte als Friktions- und Saisonarbeitslosigkeit unvermeidbar sind,

5. Fazit: Vollbeschäftigung ist keine Utopie

Die Arbeit braucht uns weder heute noch in Zukunft auszugehen. Die anhaltende Krise auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist vorwiegend hausgemacht und somit lösbar, auch unabhängig von der demografischen Entwicklung. Defensive Maßnahmen und das Drehen an einzelnen Stellschrauben führen jedoch nicht weiter. Arbeitslosigkeit kann erfolgreich auf Dauer und ohne Wohlfahrtseinbußen nur offensiv über die generelle Förderung von Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung bekämpft werden. Dazu bedarf es eines umfassenden Maßnahmenbündels

- aus sozialverträglichen Reformen und Flexibilisierungen der Rahmenbedingungen,
- einer längerfristig moderaten und differenzierteren Lohnentwicklung sowie
- einer mutigen, Angebot und Nachfrage gleichermaßen beachtenden Finanzpolitik, außerdem vermehrter Qualifizierung.

Dann könnte es in Deutschland sogar zu einem neuen Wirtschafts- und Beschäftigungswunder kommen.

so bliebe bei Arbeitslosenquoten von 2–3% ein Sockel zwischen 0,5 und 2 Prozentpunkten an „unechten“ Arbeitslosen. Im Mittel wären dann im Jahr 2000 um die 13% der Arbeitslosen „unecht“ gewesen.

³ Den repräsentativen Betriebsbefragungen des IAB zufolge fühlten sich ferner nur 15% der westdeutschen und 6% der ostdeutschen Betriebe durch Arbeitskräftemangel behindert (gewichtet mit der Beschäftigtenzahl 9% und 5%). Die Mangellagen beschränkten sich dabei im

Wesentlichen auf hoch qualifizierte Technikberufe und einige einfache Dienstleistungen. Die potenziellen Mehrbeschäftigungsbetriebe hätten außerdem tatsächlich nur etwa 400.000 Personen im Jahr zusätzlich beschäftigt. Vgl. Magvas, E./Spitznagel, E.: Arbeitskräftemangel – Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung?, IAB-Kurzbericht Nr.13/20.7.2001.

- ⁴ Es kann nicht verwundern, dass ein solches Defizit auch riesige Löcher in die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen reißt. So dürfte nach IAB-Berechnungen bereits allein die registrierte Arbeitslosigkeit 2000 und 2001 jeweils etwa 140 Mrd. Mark an Mehrausgaben und Mindereinnahmen gekostet haben. Der insgesamt durch die Unterbeschäftigung entstandene Produktionsausfall wird für 1999 sogar auf rund 450 Mrd. Mark veranschlagt. Außerdem wäre bei Vollbeschäftigung der für die Alterslast wichtige Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung so hoch wie in den 60er-Jahren.
- ⁵ An Bedeutung und Vorrang des Arbeitsplatzproblems könnte sich auch durch den Geburtenrückgang nur sehr langsam und wahrscheinlich außerdem erst nach 2020 etwas ändern. Vgl. Klauer, W.: Geburtenrückgang und Arbeitsmarkt, in: Wirtschaftsdienst 9/2000, S.531–535.
- ⁶ Z. B. „Wir müssen uns endlich reinen Wein einschenken: Es gibt kein Zurück zur Vollbeschäftigung.“ (Beck, U., in: Die Zeit, Nr.49, 28.11.1997), – „Die Einfünftelgesellschaft zieht herauf, in der die Ausgeschlossenen mit Tittytainment ruhig gestellt werden müssen.“ (Martin, H.-P./Schumann, H.: Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Hamburg 1996). Auch die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen verweist in ihren Berichten auf das sinkende Arbeitsvolumen und die abnehmende Bedeutung der Erwerbsarbeit (z. B. in: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil III, S.1). Im Übrigen wurde bereits seit Beginn der Industrialisierung immer wieder das Ende der Arbeitsgesellschaft prophezeit, so auch 1960 von der Soziologin Hanna Arendt (in: Viva Aktiva oder vom tätigen Leben, Stuttgart, S.11f).
- ⁷ Dies trifft auch auf den im Verlauf der 90er-Jahre deutlich verstärkten Trend zur internationalen Arbeitsteilung und Verflechtung zu. Die Weltwirtschaft ist kein Nullsummenspiel, das Welthandelsvolu-

men keine feste Größe. Wenn jeder das macht, was er am besten und preiswertesten kann, und außerdem dort, wo es am günstigsten ist, können davon letztlich alle nur profitieren. Im Prinzip gelten diese Zusammenhänge auch für den Arbeitsmarkt und die EU-Osterweiterung sowie zwischen Regionen wie Ost- und Westdeutschland. Ökonomisch besteht auch kein Unterschied zwischen Sachgütern einerseits und Bau- oder Dienstleistungen andererseits. Ökonomisch vertretbar sind daher nur befristete und degressiv gestaltete Übergangsregulierungen und Anpassungshilfen zur sozialverträglichen Abfederung des Strukturwandels. International bedarf es allerdings sicherlich vermehrter ordnungspolitischer Vereinbarungen zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs.

- ⁸ In den USA hat sich seit 1970 der Nachfrageimpuls des Staates sogar fast ständig antizyklisch zur Auslastung des Produktionspotenzials entwickelt, trotz zeitweiliger Betonung angebotspolitischer Aspekte. Vgl. Horn, G.A./Scheremet, W. (Bearb.): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, in: DIW-Wochenbericht 12/99, S.232. Ähnlich urteilen Leibfritz, W./Jochem, A.: Makropolitik und Konjunktur: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, in: ifo-Schnelldienst 16–17/99, S.22–35.
- ⁹ Belege für diese Einschätzung sind u.a.: hohe Erhaltungssubventionen, Marktabschottungen (wie jüngst auch bei der Bauwirtschaft), die Versuche der Arbeitsumverteilung durch schematische Arbeitszeitverkürzungen und durch Vorruhestandsregelungen, die Neigung zu zentralen planwirtschaftlichen Regulierungen (jüngstes Beispiel Gesundheitspolitik), die Einengung, Bürokratisierung oder nur zögerliche Erweiterung von Flexibilitätsspielräumen (Beispiele liefern u. a. Kündigungsschutz, Zeitarbeit, befristete und geringfügige Beschäftigung, Teilzeit, Existenzgründungen, Neue Selbstständigkeit, Ladenschluss, öffentliche Unternehmen, Privatisierungen), die den Produktivitätsfortschritt häufig übersteigenden Lohnerhöhungen sowie schließlich ein im Endergebnis bereits seit 1976 häufig prozyklisch wirkender Staatshaushalt und die derzeitige konjunkturunabhängige Sparpolitik des Staates (eine ausführliche Ursachenanalyse der deutschen Beschäftigungsmisere mit zahlreichen internationalen Vergleichen sowie einem daraus abgeleiteten Poli-

tikkonzept enthält Klauer, W.: Arbeit, Arbeit, Arbeit – Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Zürich/Osnabrück, 1999).

- ¹⁰ Immerhin hat jedoch das IAB schon 1996 in einer ökonometrischen Simulationsstudie am Beispiel einiger für Westdeutschland quantifizierbarer Maßnahmen gezeigt, dass mit einem Bündel tendenziell sowohl angebots- als auch nachfragepolitisch orientierter Maßnahmen auf den Gebieten der Arbeitszeit- und Lohnpolitik, der Steuer- und Abgabenpolitik und der Staatsausgabenpolitik es möglich wäre, die Arbeitslosigkeit unter Beachtung der übrigen wirtschaftspolitischen Ziele binnen fünf Jahren zu halbieren. Allerdings ließ sich dies Simulationsergebnis ebenfalls nur erreichen, wenn – was oft übersehen wird – die zum Schuldenabbau nötige Sparpolitik erst verzögert schrittweise nach einigen Jahren in Kraft tritt. Vgl. Klauer, W./Schnur, P./Zika, G.: Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht 5/96.
- ¹¹ Wie eine genauere Analyse zeigt, sind die Strohfeuereffekte der in den 70er-Jahren realisierten Nachfragepolitik nicht dem Konzept anzulasten, sondern der mangelhaften, nämlich kurzatmigen, inkonsequenten, halbherzigen und einseitigen politischen Umsetzung in die Praxis. Ähnliches gilt auch für die japanische Nachfragepolitik. Vgl. Klauer, W.: Mit

- Nachfragepolitik gegen Konjunkturflaute und drohende Weltwirtschaftskrise?, in: Wirtschaftsdienst 10/2001, S.564–572. Bemerkenswerterweise wurde dagegen in den USA bereits 1990, als sich die Konjunktur abschwächte, das erst 1985 erlassene Gesetz als ökonomisch nicht sinnvoll wieder verworfen, das – ähnlich wie in den letzten Jahren in der EU und Deutschland gefordert – binnen sechs Jahren einen ausgeglichenen (nicht-investiven) Staatshaushalt verlangt hatte. An seine Stelle trat ein Gesetz, das nur noch Schranken gegen ausufernde Staatsausgaben enthielt, indem es vorschrieb, dass die konjunkturunabhängigen konsumtiven Ausgaben maximal lediglich im Ausmaß der Inflationsrate steigen durften. Damit gewährleistete das neue Gesetz, dass der Haushalt seit 1990 automatisch mit der Konjunktur im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik atmen kann. Im gleichen Sinne plädierte jüngst Großbritannien für eine mittelfristige Interpretation des Wachstums- und Stabilitätspaktes, die den Konjunkturzyklus sowie die wichtige Rolle der öffentlichen Investitionen berücksichtigt. Auch die sechs großen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute sprachen sich in ihren beiden letzten Frühjahrsgutachten dafür aus, den Konsolidierungskurs nur an den konjunkturunabhängigen konsumtiven Ausgaben zu orientieren.

Der Wandel von traditioneller Mittelstandspolitik zu „Entrepreneurship Policy“

Ein Blick auf Deutschland und die USA

David B. Audretsch/Anja Kettner

1. Überblick

Sowohl in Deutschland als auch in den USA spielen kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU)¹ schon seit vielen Jahrzehnten eine besondere Rolle. Sie erwirtschaften einen beträchtlichen Anteil des Sozialprodukts und stellen einen großen Teil der Arbeitsplätze zur Verfügung. Jedoch hat sich die Politik, die sich speziell um die Belange dieser Unternehmen kümmert, in Deutschland und den USA in den vergangenen Jahrzehnten sehr unterschiedlich entwickelt. Diese unterschiedliche Entwicklung erklärt einen Teil des Vorsprungs, den die USA in Hinblick auf den Wandel zu einer wissensbasierten Ökonomie gegenüber Deutschland derzeit noch zeigen.

Die Maßnahmen, mit denen beide Volkswirtschaften diesen Wandel forcieren, sind z. T. unterschiedlich. Jedoch haben beide Länder erkannt, dass Politik zur Sicherung langfristigen Wachstums heute nicht mehr nur Maßnahmen der traditionellen Wirtschafts- bzw. Mittelstandspolitik einschließen

darf, sondern in viele Bereiche der Gesellschaft hinein reichen muss. Nicht nur der Zugang zu Risikokapital und der Zugang zu Forschungs & Entwicklungs (F&E)-Ressourcen sind wichtige Voraussetzungen für den Erfolg innovativer Unternehmen, sondern auch Faktoren wie die Schul- und Ausbildungsqualität oder die Umweltqualität spielen eine immer größere Rolle, wenn Unternehmen bzw. Unternehmer der neuen Ökonomie sich für einen Standort entscheiden. Die Schaffung optimaler Bedingungen für die Ansiedlung und das erfolgreiche Wachstum von Unternehmen erfordert deshalb eine breite Diskussion und letztlich einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die Ziele und Maßnahmen moderner (Wirtschafts-) Politik.

2. Die Dominanz der Großunternehmen in den Nachkriegsjahrzehnten

Sowohl in den USA als auch in Deutschland waren es lange Zeit zu-

nächst die Großunternehmen, welche das Interesse der volkswirtschaftlichen Lehrbücher und die wirtschaftspolitische Diskussion dominierten. Hohe Gewinne waren vor allem durch Massenproduktion zu erzielen. Nur große Firmen wie beispielsweise Siemens in Deutschland und US-Steel in den USA waren dazu in der Lage. Sie konnten zu entsprechend geringen Stückkosten produzieren und hatten gleichzeitig das finanzielle und das Managementpotenzial zur erfolgreichen Entwicklung und Vermarktung ihrer Produkte und Technologien auf den Weltmärkten. Nicht nur in den USA und in Deutschland, sondern auch in allen anderen entwickelten Industriestaaten wurden lange Zeit die großen Konzerne als die Motoren der Wirtschaftsentwicklung und Garanten für internationalen Erfolg angesehen.

Kleine und mittlere Unternehmen hatten „naturgemäß“ erhebliche Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu den großen Unternehmen. Sie arbeiteten nach der vorherrschenden ökonomischen Lehrmeinung weniger effizient, sie investierten weniger und wuchsen langsamer. Auf Grund ihrer Größennachteile und ihrer Ineffizienzen waren KMU kein expliziter Gegenstand wachstumsorientierter Wirtschaftspolitik.

3. USA: Geringe Wettbewerbsfähigkeit der KMU bereits in den 50er-Jahren

Diese Lehrmeinung stimmte mit den Entwicklungen in den USA gut überein. Schon in den 50er-Jahren sahen sich zahlreiche mittelständische Unternehmen auf Grund geringer Wettbewerbs-

fähigkeit vom Konkurs bedroht. Dies veranlasste die amerikanische Bundesregierung 1953 zur Gründung der U.S. Small Business Administration. Der Small Business Act von 10. Juli 1953 hatte das klare Ziel, die existierenden kleinen und mittleren amerikanischen Unternehmen im nationalen und internationalen Wettbewerb zu schützen.² Viele Ökonomen lehnten die damit verbundenen Maßnahmen ab, weil sie in ihnen eine Verzerrung der Marktentwicklung sahen, insbesondere auch deshalb, weil die Zukunft des Wirtschaftswachstums vor allem im Erfolg der großen Unternehmen gesehen wurde.

Aus heutiger Sicht ist festzuhalten, dass in den USA bereits in den 50er-Jahren eine Diskussion um die Rolle von KMU für die Volkswirtschaft begann. Bei unterschiedlichen Versuchen, vom Konkurs bedrohte Unternehmen zu schützen, gewann man schon damals erste Erfahrungen darüber, welche Faktoren für ihren Erfolg und ihre Wettbewerbsfähigkeit entscheidend sind.

4. Im Gegensatz dazu: ein wettbewerbsfähiger Mittelstand in Deutschland

Auch Deutschland verfügte neben zahlreichen „Industriegiganten“ traditionell über eine große Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen. Sie spielten eine besondere Rolle in der Nachkriegsentwicklung, zunächst bei der Produktion für den Binnenmarkt, bald aber auch für den Weltmarkt. Das so genannte deutsche Wirtschaftswunder war untrennbar mit ihrer Leistung verbunden. Aus vielen Ländern schaute man geradezu mit gewissem Neid auf

die deutsche Volkswirtschaft und die starke Kombination aus Großindustrie und mittelständischen Betrieben.

Die deutschen Unternehmen hatten lange Zeit den Vorteil, auf Grund der traditionell sehr guten Schul-, Hochschul- und Berufsausbildung in allen Bereichen über ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte verfügen zu können. Das hohe Ausbildungsniveau ermöglichte eine hohe Arbeitsproduktivität, die wiederum die Zahlung hoher Löhne erlaubte. Sowohl die Produkte der Großunternehmen als auch die der KMU waren international wettbewerbsfähig und für ihre gute Qualität berühmt. Die Notwendigkeit, sich theoretisch und wirtschaftspolitisch mit den kleinen und mittleren Unternehmen zu beschäftigen, bestand im Vergleich zu den USA nicht.

5. Die Bildung des Silicon Valley in Kalifornien: kein Akt der Wirtschaftspolitik

Die Gründung und Entwicklung des heute berühmten Silicon Valley³ war keinesfalls ein gezielter Akt der Wirtschaftspolitik zur Schaffung eines weltweit führenden Hightech-Zentrums. Das Ziel, das mit der Gründung eines industriellen Forschungsparks in der Nähe der Stanford University verfolgt wurde, war zunächst nur, privaten Unternehmen die Nutzung der Forschungseinrichtungen der Universität zu ermöglichen und im Gegenzug Kapital von diesen Firmen zu erhalten. Damit wollte man sowohl die personelle als auch die technische Ausstattung der Universität verbessern. Im Jahr 1951 siedelte sich die erste Firma im Silicon Valley an, bereits Anfang der

80er-Jahre waren es über 90. Hier gab es auch die ersten Beispiele privater Risikokapitalfinanzierung, vor allem für die Halbleiterentwicklung. Ihr Erfolg lockte in den darauf folgenden Jahren sowohl zahlreiche (potenzielle) Unternehmer mit innovativen Ideen, aber z.T. ungenügend Kapital, als auch Venture-Capital-Firmen nach Silicon Valley.

Unterstützt wurde die Entwicklung dieses Forschungsparks von Anfang an zwar stark durch Aufträge für Militärforschung und -entwicklung von der amerikanischen Bundesregierung. Jedoch sah die Wirtschaftspolitik in den 50er- und 60er-Jahren noch keinen Anlass, sich näher mit diesem Wirtschaftsraum zu beschäftigen. Man glaubte nicht daran, dass ein derartiges Ballungszentrum vor allem neu gegründeter, kleiner Unternehmen langfristig existieren könne. Ihm wurde keine langfristige Wettbewerbsfähigkeit zugesprochen. Es gab weder in den USA noch in Europa Zweifel an der Notwendigkeit des Vorhandenseins großer Unternehmen als dem entscheidenden Innovations- und Wachstumsmotor einer entwickelten Volkswirtschaft. Die amerikanische Wirtschaftspolitik beschäftigte sich deshalb weiterhin mit der Schaffung optimaler Produktionsbedingungen für die Großindustrie und dem Schutz der bereits existierenden mittelständischen Unternehmen.

6. 70er-Jahre: Beginn des Arbeitsplatzabbaus der Großunternehmen in den USA

In den 70er- und 80er-Jahren begannen die Großunternehmen in den ent-

wickelten Industriestaaten, Arbeitsplätze abzubauen. Sie verlagerten beträchtliche Teile der traditionellen Industrieproduktion in Länder, in denen die Arbeitskosten niedriger waren, in denen aber dennoch alle notwendigen Produktionsfaktoren in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung standen. Darüber hinaus gingen zahlreiche Arbeitsplätze in den Industriestaaten durch Rationalisierungsinvestitionen verloren, d. h. immer mehr Menschen wurden durch Maschinen oder neue Technologien ersetzt.

In den USA, wo diese Entwicklung zuerst zu beobachten war, gingen allein im Zeitraum zwischen 1979 und 1995 auf diese Weise mehr als 43 Millionen Jobs verloren.⁴ Man stand somit nicht mehr nur vor dem Problem der geringen Wettbewerbsfähigkeit der KMU, sondern auch vor dem Problem des Arbeitsplatzabbaus durch Großunternehmen. Die einzigen Möglichkeiten, die Abwanderung von Betrieben in sog. Billiglohnländer zu verhindern, wären drastische Lohnsenkungen oder eine noch stärkere Substitution von Arbeit durch Kapital gewesen. Beides war nicht im Interesse der amerikanischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.

7. Die Suche nach neuen komparativen Vorteilen

Ehemals vorhandene Wettbewerbsvorteile in der traditionellen Industrieproduktion gingen zunehmend verloren. Langfristig war deshalb eine Neuorientierung der Volkswirtschaft notwendig und zwar hin zu Bereichen, in denen die USA „neue“ internationale Wettbewerbsvorteile hat bzw. in Zukunft haben kann.

In bestimmter Hinsicht unterschied sich die USA beträchtlich von jenen Ländern, in welche die Unternehmen ihre traditionelle Industrieproduktion jetzt verlagerten: Durch das Vorhandensein exzellenter Hochschul- und Forschungseinrichtungen verfügte sie über ein großes Potenzial für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, und sie verfügte über eine große Anzahl sehr gut ausgebildeter und erfahrener Forscher in zahlreichen Spitzenforschungsgebieten. Die traditionelle Industrieproduktion erforderte zwar auch gut ausgebildete Arbeitskräfte, um Maschinen oder Automaten entsprechend bedienen zu können (und diese Arbeitskräfte standen zunehmend nun auch in weniger entwickelten Ländern zu geringeren Kosten zur Verfügung). Traditionelle Produktion erforderte jedoch nicht, dass die vorhandenen Arbeitskräfte so gut ausgebildet sind, dass sie Maschinen weiterentwickeln und Prozesse und Technologien effizienter gestalten können. Für derartige Aufgaben benötigt man ein sehr hochwertiges Ausbildungsniveau und Zugang zu hochwertigen F&E-Ressourcen. Im Gegensatz zu den Billiglohn-Ländern waren diese wichtigen Voraussetzungen zur kreativen Neu- und Weiterentwicklung von Produkten und Technologien in den USA gegeben. Die neuen komparativen Vorteile der amerikanischen Volkswirtschaft lagen also eindeutig in der wissensbasierten bzw. F&E-orientierten Produktion.

Man konnte außerdem beobachten, dass große Unternehmen mit steifen, stark ausgeprägten Hierarchien weniger dazu geeignet waren, innovative Ideen in völlig neuen Bereichen oder unter Anwendung völlig neuer Methoden in marktfähige Produkte zu verwandeln.

Insbesondere ablehnend verhielten sie sich Ideen für Produkte gegenüber, die es bislang auf dem Markt noch gar nicht gab und für die eine zukünftige Nachfrage schwer abzuschätzen war. Personen mit innovativen Ideen und Erfindungen hatten in Großunternehmen oft nicht die Möglichkeit, ihre Ideen zu entwickeln. Viele von ihnen begannen deshalb, eigene, zunächst kleine Unternehmen zu gründen. Anfangs oft vor allem von den Großunternehmen als Spinnereien angesehen, gelangten viele dieser Aus- und Neugründungen im Laufe der Jahre zu großem Erfolg. Sie konnten zahlreiche Produkte und Technologien entwickeln, mit denen sie international führende Anbieter wurden.

Die wichtigsten Beispiele hierzu fand man zuerst im Silicon Valley. Diese Region bildete sich immer stärker zu einem erfolgreichen Cluster insbesondere der Halbleiterentwicklung heraus. Die kleinen und mittelgroßen Unternehmen zeigten sich ohne strikte Hierarchien und ohne große bürokratische Apparate viel besser in der Lage, innovative Ideen zu entwickeln. Sie waren flexibel genug, um auf Marktänderungen schnell reagieren zu können. Die zunehmenden Erfolge solcher Unternehmen lenkten die Aufmerksamkeit der regionalen und nationalen Wirtschaftspolitik stärker auf das Wachstumspotenzial kleiner und mittlerer Unternehmen.

8. Die amerikanische Wirtschaftsstruktur beginnt, sich zu ändern

Die Ökonomen analysierten kleine und mittlere Unternehmen nun genauer. Sie

versuchten, Faktoren zu identifizieren, die zum einen die Wahrscheinlichkeit von Neugründungen in innovativen Bereichen beeinflussen und zum anderen die Chancen, anschließend langfristig wettbewerbs- und wachstumsfähig zu sein, erhöhen.

Den bereits beschriebenen Vorteilen von KMU stehen auch Nachteile gegenüber. Diese liegen insbesondere im geringeren Umfang an vorhandenem Eigenkapital und damit verbunden in schlechteren Finanzierungsbedingungen für Investitionen. KMU unterliegen auch Beschränkungen hinsichtlich der Verfügbarkeit von F&E-Personal und F&E-Ressourcen. Sie verfügen oft nicht über ausreichende Möglichkeiten, langfristige und unsichere Forschung durchführen zu können. Darüber hinaus zeigen viele KMU Defizite bei der Einbindung in bzw. Organisation von Netzwerken und damit bei der Informationsbeschaffung über Märkte, Kunden, Zulieferer usw.

Die Erfahrungen des Silicon Valley zeigten, wie positiv sich die enge Verbindung zwischen innovativen Unternehmen und Forschungseinrichtungen sowie die Verfügbarkeit von Risikokapital auswirken. Zu den wichtigsten Maßnahmen der Politik auf regionaler und nationaler Ebene gehörten deshalb schon seit den 70er-Jahren die Verbesserung der Hochschulbildung und Forschung, die Herstellung bzw. Intensivierung der Beziehungen zwischen Universitäten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen und der Ausbau von informativen Netzwerken. Man versuchte in zahlreichen Projekten, die Zahl der Gründungen innovativer Unternehmen aus Universitäten heraus zu erhöhen und diesen Unter-

nehmen anschließend in enger Zusammenarbeit die Ressourcen der Universität weiterhin zur Verfügung zu stellen. Man bemühte sich um vermehrte Bereitstellung und verbesserten Zugang zu Ergebnissen der Grundlagenforschung, die i.a. von KMU nicht durchgeführt werden kann, aber oft Vorläufer wichtiger anwendungsorientierter Forschungsarbeit ist. Nennenswert sind hierzu z. B. Initiativen in Austin, Texas⁵ und die Bildung des Research Triangle Park in North Carolina⁶.

Gleichzeitig entwickelte man Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung innovativer KMU wie z. B. das Small Business Innovation Research Program (S.B.I.R.), das 1982 begründet wurde. Die Finanzierung für ausgewählte Projekte im Rahmen dieses Programms war (und ist noch heute) oft ein Magnet für zusätzliche private Risikofinanzierung und ermöglichte die marktreife Entwicklung zahlreicher innovativer Ideen.⁷

Im Laufe kurzer Zeit zeigten sich auch Unternehmen in einer Anzahl weiterer, neu gebildeter Hightech-Zentren in den USA als national und international sehr erfolgreich. All diesen Regionen war gemeinsam, dass es nicht mehr die

großen Unternehmen waren, die diese Wirtschaftsräume dominierten, sondern dass sich vor allem kleine und mittelgroße, oft neu gegründete Firmen ansiedelten. Außerdem konzentrierten sich die Unternehmen stark in Regionen, die in unmittelbarer Nähe zu sehr guten Universitäten und Forschungseinrichtungen lagen und attraktive Lebensbedingungen boten.

9. Ende der 80er-Jahre: Die Änderung der internationalen Wettbewerbsstrukturen erreicht auch Deutschland

Von den deutschen Wirtschaftspolitikern wurden die Veränderungen in den USA zwar registriert, jedoch war man der Auffassung, dass dies eine Entwicklung sei, die nur die USA betrafte. Die (noch) sehr guten Wachstumszahlen der deutschen Unternehmen in den traditionellen Industriesektoren in den 80er-Jahren schienen dies zu bestätigen. Man erwartete, dass sich die USA als internationaler Führer vor allem in den Informations- und Kommunikationstechnologien, der Softwareentwicklung u.ä. Bereiche behaupten würde, dass jedoch Deutschland seine internationale Führungsrolle in den traditionellen Bereichen behalten und ausbauen könne.

Tabelle 1: Veränderung der Beschäftigtenzahlen deutscher Unternehmen im Inland (Westdeutschland) und im Ausland, 1991–1995, in Tausend

	Inland	Ausland
Verarbeitendes Gewerbe	-1307	+189
Chemie	-80	+14
Elektronik/Elektrotechnik	-198	-17
Automobilbau	-161	+30
Maschinenbau	-217	+16
Textilindustrie	-68	-6

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Wirtschaftsbericht 1999, S.7.

Dem war jedoch nicht so. Ende der 80er-Jahre begannen auch in Deutschland die großen Unternehmen, Arbeitsplätze abzubauen. Ein großer Teil dieser Arbeitsplätze wurde durch Kapital substituiert, ein geringerer Teil wurde ins Ausland verlagert (siehe Tabelle 1). Man konnte nun dieselbe Entwicklung wie in den USA in den vorangegangenen Jahrzehnten beobachten.

Vor allem in den Ländern Osteuropas, aber auch in Asien fanden deutsche Unternehmen immer öfter genügend Arbeitskräfte, die den Bildungs- bzw. Ausbildungsanforderungen für die industrielle Produktion gerecht werden konnten.

Aber nicht nur der Arbeitsplatzabbau der Großunternehmen bereitete Sorgen. Auch der deutsche Mittelstand sah sich plötzlich einer Vielzahl von Problemen gegenüber. Jahrzehntelang erfolgreiche KMU mussten schließen, weil sie ihre Produkte nicht mehr kostendeckend absetzen konnten oder plötzlich keine Nachfrage mehr nach ihnen bestand. Zusätzlich verschärft durch die Probleme der deutschen Wiedervereinigung stieg die Zahl der Arbeitslosen im Laufe der 90er-Jahre stark an.

10. Das Verharren in traditioneller Wirtschaftspolitik in Deutschland

Man schaute nun von Deutschland aus neidisch in Richtung USA, denn dort waren inzwischen viele neue Arbeitsplätze im Informationstechnologiesektor und auch im Dienstleistungsbe- reich entstanden. Die Arbeitslosigkeit

war insgesamt sehr niedrig, und die Wachstumsraten waren unerwartet hoch. Zahlreiche, ehemals neu ge- gründete kleine Firmen hatten sich zu wachstumsstarken Unternehmen entwickelt und dominierten das inter- nationale Angebot beispielsweise bei Netzwerktechnologien oder Software.

Es gab in Deutschland Überlegungen, ob man ebenfalls versuchen sollte, die bestehende Wirtschaftsstruktur neuen Erfordernissen anzupassen. Allerdings war man sich über die Art der neuen Erfordernisse und die Art der notwen- digen Anpassungsmaßnahmen noch recht im Unklaren. Bis in die zweite Hälfte der 90er-Jahre gingen viele Ökonomen und Politiker außerdem davon aus, dass die Traditionen und Regulierungen des deutschen Systems einer gravierenden Änderung der Wirt- schaftsstrukturen in jedem Falle ent- gegenstehen würden.

So bestand deutsche Wirtschaftspolitik weiterhin vor allem aus Anstrengun- gen, die großen Unternehmen davon zu überzeugen, ihre Arbeitsplätze nicht ins Ausland zu verlagern und weite Be- reiche der Volkswirtschaft, die inter- national nicht mehr wettbewerbsfähig waren, zu subventionieren.⁸ Die staat- lichen Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe waren in Gesamtdeutschland, nach Italien, die höchsten pro Beschäf- tigten innerhalb der Europäischen Union. Sie lagen zwischen 1994 und 1996 bei 1.941 Euro und im Zeitraum 1996 bis 1998 bei 1.434 Euro. Aber auch das gesamte Volumen der staat- lichen Beihilfen für alle Wirtschafts- bereiche zusammen war in Deutsch- land, sowohl in Prozent des BIP als auch in Euro pro Beschäftigtem höher als in allen anderen Ländern der EU.⁹

11. Ende der 90er-Jahre: Deutschland beschreitet ebenfalls den Weg in eine wissensbasierte Ökonomie

Die Verschärfung der Schwierigkeiten vieler Unternehmen und die immer schlechtere Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt führten jedoch Ende der 90er-Jahre zu der Erkenntnis, dass Deutschland sich verändern müsse, wenn es weiterhin seinen Platz unter den führenden Nationen der Welt behaupten wolle. Deutschland war kein Land mehr, das seine entscheidenden Wettbewerbsvorteile in den traditionellen Industrien sehen konnte. Es war höchste Zeit, auch hier nach „neuen“ internationalen Wettbewerbsvorteilen zu suchen bzw. diese zu entwickeln.

Man begann intensiv, die Entwicklung der USA in den vergangenen Jahrzehnten zu analysieren und mit den Gegebenheiten in Deutschland zu vergleichen. Auch in Deutschland sind eine Reihe von Faktoren vorhanden, die offensichtlich für den Erfolg der neuen wissensbasierten Sektoren in den USA verantwortlich waren und sind. Dazu gehört das Vorhandensein hoch qualifizierter Arbeitskräfte und das Vorhandensein einer Vielzahl von sehr guten Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Außerdem verfügt Deutschland traditionell über viele kleine und mittelgroße Unternehmen, die, wie bereits beschrieben, in der neuen Ökonomie eine tragende Rolle spielen.

Betrachtet man jedoch den deutschen Mittelstand zum Ende der 90er-Jahre, so muss man feststellen, dass dieser sich in der Mehrheit noch keinesfalls auf eine veränderte Wettbewerbssituation eingestellt hatte. Die Unternehmer for-

dernten von der Politik vor allem einen Schutz ihrer bestehenden Firmen. Der „alte“ Glaube an den Erfolg und die Stärke der deutschen Produkte behinderte viele Unternehmen bei der Entscheidung, ihre Produktion umzustellen, in neue Marktbereiche vorzudringen oder die Produktion rechtzeitig einzustellen. Immer mehr Firmen mussten ihre Zahlungsunfähigkeit anmelden. Der existierende deutsche Mittelstand zeigte sich in vielen Fällen unfähig, am Wandel hin zu einer „neuen“ Ökonomie teilzunehmen.¹⁰

12. Der notwendige Wandel von traditioneller Mittelstandspolitik zu „Entrepreneurship Policy“

Wie bereits ausgeführt, hatte man in den USA schon vor mehreren Jahrzehnten begonnen, zunächst bestehende KMU zu schützen und später vor allem innovative Neugründungen zu unterstützen. Man hatte im Vergleich zu Deutschland sehr früh das Potenzial, aber auch die Probleme kleiner und mittlerer Unternehmen beim Wandel zu einer wissensbasierten Ökonomie erkannt. Von „klassischer Mittelstandspolitik“ im Sinne des Schutzes bestehender Firmen war man bereits in den 70er-Jahren zu einer „Entrepreneurship Policy“ übergegangen. Ziel dieser „Entrepreneurship Policy“ ist die Schaffung optimaler Bedingungen für die Entstehung möglichst vieler innovativer Ideen, verbunden mit der Schaffung optimaler Bedingungen für die Neugründung und erfolgreiche Weiterentwicklung innovativer Unternehmen.

Unabhängig von den Besonderheiten der Volkswirtschaften erfordert „Entre-

preneurship Policy“ die Einbeziehung vieler Bereiche der Gesellschaft, so z.B. auch Erziehungs- und Bildungs- oder Umweltpolitik. Wichtige Faktoren sind vor allem:

- das Vorhandensein exzellenter Bildungseinrichtungen, in denen nicht nur fachliches Wissen vermittelt, sondern auch Kreativität und Erfindergeist gefördert wird,
- das Vorhandensein exzellenter Forschungseinrichtungen der Grundlagen- und der anwendungsorientierten Forschung sowie die enge Verbindung dieser Einrichtungen zu den Unternehmen der Region,
- Zugang zu Gründungs- und Risikokapital vor allem für KMU und
- die Schaffung ansprechender und moderner Lebensbedingungen, was beispielsweise eine saubere Umwelt, ein gut ausgebautes Verkehrsnetz, vorhandene Kinderbetreuungsmöglichkeiten usw. einschließt.

Im Gegensatz zu den früheren Industriegiganten benötigen die Unternehmer der wissensbasierten Sektoren keine riesigen Fabrikhallen und Anlagen. Deshalb haben sie bei der Entscheidung, wo sie sich niederlassen wollen, eine größere Flexibilität. Sie werden sich nur in Regionen ansiedeln, in denen sie die besten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung und ein modernes Leben finden.

In Deutschland gelangte man erst Mitte bis Ende der 90er-Jahre zu dieser Erkenntnis, jedoch bemüht man sich inzwischen auch hier intensiv um die Verbesserung der Bedingungen für den unumgänglichen Wandel der Ökonomie.

13. Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA

Sowohl in den USA als auch in Deutschland versuchen regionale und nationale Politik mit unterschiedlichen Maßnahmen, eine „Entrepreneurship Policy“ einzuführen und insbesondere kleine und mittlere innovative Unternehmen zu unterstützen. Auf Grund ihrer längeren Erfahrung haben die USA derzeit noch einen Vorsprung gegenüber Deutschland. Es gibt in den USA bereits eine Anzahl erfolgreicher Ballungszentren, während sich solche Zentren in Deutschland erst langsam entwickeln.

Es sind jedoch innerhalb sehr kurzer Zeit beachtenswerte Erfolge in Deutschland erzielt worden. Erwähnenswert ist das Programm EXIST (Existenzgründungen aus Hochschulen). Es wurde 1997 als Ideenwettbewerb initiiert und mit umfangreichen finanziellen Mitteln ausgestattet. Es wurden fünf Regionen in Deutschland identifiziert, in denen Partner aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik sowie Unternehmer, Kapitalgeber, Technologiezentren, Beratungsgesellschaften, Verbände, Kommunen usw. sehr eng mit den ansässigen Hochschulen zusammenarbeiten. Durch den Auf- und Ausbau enger Netzwerke sollte die Anzahl von Unternehmensgründungen aus akademischen Einrichtungen erhöht werden. Aus diesen fünf Regionen gingen bislang ca. 450 innovative Gründungen hervor. Das Programm kann als sehr erfolgreich bezeichnet werden und wurde kürzlich durch die Initiative EXIST-Transfer ergänzt. Sie beinhaltet Maßnahmen zu Unternehmensgründungen an zehn weiteren deutschen Hochschulen.¹¹

Vergleicht man die Menge an privatem Risikokapital, so ist dieses in Deutschland, obwohl es sich in den vergangenen Jahren beträchtlich vergrößert hat, im Vergleich zu den USA noch gering und bedarf in den kommenden Jahren sicher weiterer Erhöhung. Auch gibt es in den USA staatliche Programme, durch die kleinen und mittleren Unternehmen Risikokapital zur Verfügung gestellt wird, wenn keine privaten Risikokapitalgeber zur Finanzierung bereit sind. Zu nennen ist hier das Advanced Technology Program (ATP), was vor allem kleinen Unternehmen Kapital für die Umsetzung innovativer Ideen zur Verfügung stellt und seit 1990 sehr erfolgreiche Unternehmensideen entwickeln half.¹² Möglicherweise besteht auch in Deutschland entsprechender Bedarf.

Der neuste Subventionsbericht der deutschen Bundesregierung zeigt jedoch deutlich, dass in Deutschland momentan noch zu viel Geld für die Erhaltung alter Strukturen ausgegeben wird. In Tabelle 2 sieht man, dass der

Bund beispielsweise im Jahr 2002 im Rahmen von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nur 1.249 Mio. Euro für Produktivitäts- und Wachstumshilfen zur Verfügung stellt, demgegenüber jedoch 8.542 Mio. Euro für Erhaltungshilfen ausgibt, unter diesen noch immer ein sehr hoher Anteil für den Steinkohle- und Stahlsektor. Diese Verteilung entspricht nicht dem Ziel, neue komparative Vorteile in den wissensbasierten Bereichen zu nutzen und weiter zu schaffen, und sie widerspricht allen Grundsätzen einer effizienten und wachstumsorientierten Finanzwirtschaft. Dieses Geld wäre dringend für die Unterstützung der neuen, wissensorientierten Sektoren notwendig und würde, richtig eingesetzt, schon bald positive Auswirkungen für Wachstum und Beschäftigung zeigen. Eine weitere Subventionierung von Steinkohlebergbau und Stahlindustrie verhindert zwar einen schnellen Arbeitsplatzabbau in diesen Sektoren; sie verhindert aber auch den notwendigen Wandel der Wirtschaft und schafft keinesfalls Wachstum.

Tabelle 2: Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes von 1999 bis 2002, in Mio. Euro

	1999 (Ist)	2000 (Ist)	2001 (Soll)	2002 (Soll)
Erhaltungshilfen	7.595	8.490	8.785	8.542
Anpassungshilfen	3.606	3.599	3.420	3.102
Produktivitäts-/ Wachstumshilfen	1.853	2.300	1.253	1.249
Darunter Finanzhilfen für Zuschüsse zum Absatz deutscher Steinkohle und zum Absatz der Stahlindustrie	3.894	3.712	3.380	2.929

Quelle: Subventionsbericht der Bundesregierung, 2001, S.8.

Trotz des großen Erfahrungsvorsprungs der USA und der noch vorhandenen strukturellen Hemmnisse wäre es jedoch ein Fehler anzunehmen, dass Deutschland den Vorsprung der USA in Zukunft nicht aufholen könne. Deutschland hat die Möglichkeit, aus den Erfahrungen der USA und anderer Länder zu lernen. Als reiche und gebildete Volkswirtschaft verfügt das Land über ausreichendes Potenzial, sich den neuen Wettbewerbsbedingungen anzupassen und so, wie ehemals in der Industrieproduktion, nun auch in den Bereichen der neuen Ökonomie international erfolgreich zu sein. In Bereichen wie Biotechnologie und Nanotechnologie, deren Entwicklung durch staatliche Programme stark gefördert wird, ist Deutschland bereits heute eine der führenden Nationen der Welt.

Der vorhandene „Wohlfahrtsstaat“ muss dabei sicherlich überdacht und in einigen Bereichen reformiert werden. Dass er auf dem Weg in eine wissensbasierte Ökonomie jedoch nicht abgeschafft werden muss, zeigen Länder wie Finnland und Schweden. Sie gehören neben den USA heute zu den erfolgreichsten Nationen in den New-Economy-Sektoren und verfügen dennoch über ein umfangreiches soziales Sicherungssystem.

14. Ausblick

Sowohl Deutschland als auch die USA befinden sich derzeit mit unterschiedlichen Maßnahmen auf dem Weg in eine wissensbasierte Ökonomie. Es wird sich in Zukunft zeigen, welche Strategien auf diesem Weg die besten sind und welche Rolle traditionelle und kulturelle Unterschiede dabei spielen wer-

den. Beide Länder können, wenn sie ihr Potenzial nutzen und ausbauen, auch in Zukunft zu den wachstumsstärksten Ländern der Welt gehören. Langfristig ist es aber erforderlich, sich über den gegenwärtigen Stand der Diskussion hinaus mit einigen weiteren Punkten der neuen Ökonomie zu beschäftigen. Zu den wichtigsten Fragen, die einer breiten Diskussion in unseren Ländern bedürfen, gehören vor allem:

- Wie kann man es erreichen, dass sich nicht nur viele innovative Unternehmen neu gründen, sondern dass diese Unternehmen auch langfristig wettbewerbsfähig sind und wachsen? Ein großer Teil der neu gegründeten Unternehmen kann sich derzeit nur kurze Zeit auf dem Markt behaupten. Sie stellen somit nur für kurze Zeit Arbeitsplätze zur Verfügung und tragen nur für kurze Zeit zum Wirtschaftswachstum bei. Ihr Niedergang ist oft mit sehr hohen Verlusten verbunden.
- Silicon Valley wird inzwischen keinesfalls mehr als Vorbild für die Schaffung neuer Zentren der wissensbasierten Ökonomie betrachtet. Die dort üblichen Arbeitsbedingungen, die Verschwendung von Umweltressourcen, die Entwicklung der Wohnungsmieten etc. entsprechen nicht den Vorstellungen von einer modernen, reichen und zukunftsorientierten Gesellschaft. Man muss intensiver darüber nachdenken, wie man die Ballungsregionen der neuen Ökonomie von Anfang an gleichzeitig wachstumsfähig und lebenswert sowie umweltschonend gestalten kann.
- Es müssen auch diejenigen in die neue Ökonomie integriert werden,

die vorher in traditionellen Bereichen tätig waren und dort keine Beschäftigung mehr finden. Weiterhin muss man auch diejenigen einbeziehen, die nicht fähig sind, in wissensbasierten Bereichen zu arbeiten, aber an anderer Stelle einen Beitrag zur Gesellschaft leisten können. Nicht jeder kann ein Forscher sein und nicht jeder hat die Fähigkeit, ein Unternehmen zu gründen. Auch mit diesem Fakt muss man sich gesamtgesellschaftlich auseinander setzen und darf die Diskussion um die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung nicht nur auf „Unternehmergeist“ und „Spitzenforschung“ beschränken.

Sowohl die USA als auch Deutschland stehen erst am Anfang bei der Diskussion dieser Themen. Wie schon beschrieben, erfordert die neue Ökonomie einen breiten Konsens der Gesellschaft über die zukünftigen Entwicklungsziele und die dafür notwendigen Maßnahmen. Dieser Konsens kann auf lange Sicht nur erzielt und aufrechterhalten werden, wenn alle Bereiche der Gesellschaft sich als Teil der neuen Ökonomie verstehen und diese Entwicklung unterstützen. Eine gezielte, aber flexible „Entrepreneurship Policy“ und Anstrengungen zur Erzielung dieses Konsenses müssen die wichtigsten Ziele der (Wirtschafts-) Politik unserer Gesellschaften sein.

Anmerkungen

- ¹ Als KMU bzw. mittelständische Unternehmen werden alle Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten betrachtet.
- ² Siehe <http://www.sba.gov/aboutsba/sba/history.html>
- ³ Siehe z.B. McSummit, Bob/Martin, Joe: Die Silicon Valley Story, München 1989.
- ⁴ „The Downsizing of America“, New York Times, 3.3.1996, S.1.
- ⁵ Schmandt, J.: The Austin experience, in: C.W. Wessner (Hrsg.), A Review of the Sandia Science and Technology Park Initiative: 39-41, Washington, D.C. 2001.
- ⁶ Lugar, M./Goldstein, H.: Technology in the garden: Research parks and regional economic development. Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press 1991.
- ⁷ Lerner, J./Kegler, C.: Evaluating the small business innovation research program:

A literature review, in: C. Wessner (Hrsg.), The Small Business Innovation Research Program (SBIR), Washington D.C. 2000, S.307-327.

- ⁸ Darin eingeschlossen waren natürlich auch viele Betriebe in Ostdeutschland, die im Durchschnitt ohnehin eine geringe Produktivität aufwiesen.
- ⁹ 18. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesministerium der Finanzen, 2001, S.44.
- ¹⁰ Dieser Prozess hält aktuell weiter an und wird nach Schätzungen des Deutschen Industrie- und Handelskammertages im Jahr 2002 zu ca. 40.000 Konkursen mittelständischer Unternehmen führen.
- ¹¹ Siehe <http://www.exist.de>
- ¹² US Department of Commerce: The Advanced Technology Program – Reform with a Purpose, Washington D.C. 2002.

Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich

Was können wir daraus für Deutschland lernen?

Peter Westerheide

1. Einleitung

Nach langen Jahren des Zögerns ist nun endlich Bewegung in die Reform des deutschen Alterssicherungssystems geraten. Mit der zu Jahresbeginn in Kraft getretenen so genannten „Riester-Reform“ wurde ein erster, wenngleich noch zaghafter Schritt in Richtung auf ein stärker kapitalgedecktes Alterssicherungssystem getan. Im internationalen Vergleich ist das deutsche Alterssicherungssystem jedoch immer noch als ein System charakterisiert, in dem der öffentlichen umlagefinanzierten Rentenversicherung eine dominierende Rolle und eine weit reichende Funktion in der Lebensstandardsicherung zukommt. In anderen Industrieländern haben die betriebliche Altersvorsorge und ergänzende private Ersparnisse erheblich größere Bedeutung. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat im Auftrag der Bertelsmann Stiftung die Alterssicherungssysteme von sieben Ländern – Australien, Kanada, Großbritannien, Niederlande, Schweden, der Schweiz und den USA – in einer vergleichenden Analyse betrachtet.¹ Zu diesem Zweck

wurden Altersvorsorgeexperten aus den betreffenden Ländern um eine ausführliche schriftliche Stellungnahme zu den Konstruktionsmerkmalen des jeweiligen Alterssicherungssystems gebeten. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung lag auf der Ausgestaltung der zweiten und dritten Säule, also der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge. Ziel der Studie war es, erfolgversprechende Konstruktionsmerkmale zu identifizieren, die auch Anstöße für die weitere deutsche Reformdiskussion liefern können.

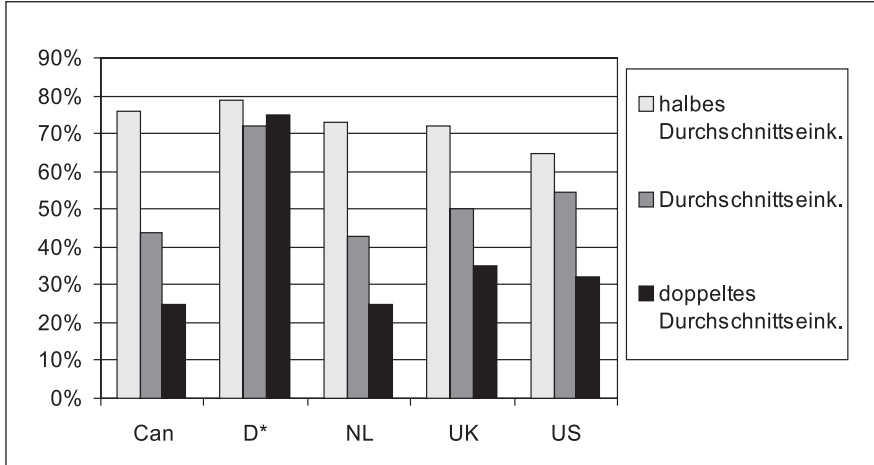
2. Ausgestaltung der öffentlichen Alterssicherung

Im betrachteten Länderspektrum finden sich sehr unterschiedlich ausgestaltete Altersvorsorgesysteme. Ihnen allen ist jedoch gemeinsam, dass der öffentlichen Alterssicherung lediglich die Funktion einer Grundsicherung zukommt. Dies gilt umso mehr, je höher die Einkommen sind. Während in den meisten der betrachteten Länder Haushalte mit unterdurchschnittlichen Ein-

kommen noch relativ hohe Lohnersatzraten, bezogen auf das letzte Arbeitseinkommen, erzielen können, sind bereits Durchschnittsverdiener im All-

gemeinen auf ergänzende Vorsorgemaßnahmen angewiesen (vgl. zur Gegenüberstellung ausgewählter Netto-Lohnersatzraten Abb.1).

Nettolohnersatzraten aus der öffentlichen Altersvorsorge für ausgewählte Industrieländer unter der Annahme einer entsprechenden Einkommenshöhe über die gesamte Erwerbsphase



*Inkl. Sozialhilfe

Quelle: Disney/Johnson (2001)²; Grafik: ZEW

Wichtige Unterscheidungsmerkmale der Alterssicherungssysteme sind die Art des Anspruchserwerbs und die Abhängigkeit der Leistungen von der Bedürftigkeit der Leistungsempfänger. Eine besonders weit reichende Abdeckung gewähren die Niederlande, Australien und Kanada: Hier werden Ansprüche auf öffentliche Rentenleistungen ohne Zahlung von Beiträgen erworben. In den Niederlanden erhalten Einzelpersonen 70 Prozent des gesetzlich festgelegten Mindesteinkommens nach Steuern (2001: 946 €), Personen, die in einem gemeinsamen Haushalt leben, jeweils 50 Prozent. In Kanada zahlt die „Old Age Security“ (OAS) an alle Kanadier ab dem 65. Lebensjahr ein Bürgergeld. Die Leistung beträgt derzeit monatlich 436.55 Can\$. Aller-

dings werden besonders hohe Einkommen auf diese Leistungen angerechnet.³ Die OAS wird ergänzt um beitragsabhängige öffentliche Leistungen im Rahmen des sog. Canada Pension Plan. In Australien werden einem Alleinstehenden pauschale Leistungen in Höhe von derzeit 26 % des männlichen Durchschnittseinkommens (Verheiratete erhalten etwa das 1,8-fache) gezahlt, die allerdings einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen. Auch Zahlungen aus der ergänzenden Altersvorsorge in der betrieblichen Säule reduzieren die öffentlichen Leistungen.

In der Schweiz erwerben prinzipiell alle Bürger einen Anspruch auf staatliche Rentenleistungen: Hier müssen aber auch alle Eidgenossen, unabhängig von

ihrem Erwerbsstatus, entsprechende Beiträge zahlen. Bei Nicht-Erwerbstätigen bemessen sich die Beiträge nach der Vermögenshöhe und dem Einkommen. Lediglich Personen, die das offizielle Rentenzugangsalter erreicht haben und nicht mehr erwerbstätig sind, sind nicht mehr beitragspflichtig. In den USA und Großbritannien finden sich dagegen Versicherungssysteme, in denen die Rentenbeiträge aus Erwerbseinkommen geleistet werden und die Leistungen zumindest beitragsbezogene Komponenten enthalten. Allerdings existiert auch in Großbritannien eine pauschale Grundleistung, die „basic pension“, für die Ansprüche aber erst durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen erworben werden. Für Ausbildung, Arbeitslosigkeit, Krankheit sowie für Kindererziehungszeiten und Pflege von Angehörigen werden Ausfallzeiten anerkannt. Die maximale Leistung beträgt hier 20% des Durchschnittseinkommens für eine Einzelperson bzw. 32% für ein Ehepaar mit einem Anspruchsberechtigten.

Auch in Schweden hängen die Versicherungsleistungen von den Beiträgen ab. Das in den Neunzigerjahren grundlegend reformierte schwedische System fällt gegenüber den anderen Ländern allerdings aus dem Rahmen, weil es ein Mischsystem mit einer umlagefinanzierten und einer kapitalgedeckten Komponente darstellt. Das umlagefinanzierte System ist vom so genannten „Notional Defined Contribution“-Typ: Die hier angesammelten Guthaben erzielen eine Ertragsrate in Höhe des durchschnittlichen Einkommenswachstums. Im kapitalgedeckten System dagegen werden die Einzahlungen am Kapitalmarkt angelegt. Hier

werden Pflichtbeiträge mit privatem Anlagemanagement kombiniert. Der Beitragszahler kann seine Wahl unter derzeit rund 460 verschiedenen Investmentfonds treffen, die keiner spezifischen Regulierung bezüglich der Anlageformen unterliegen. Die Guthaben im kapitalgedeckten System verzinsen sich dementsprechend mit den Erträgen dieser Fonds am Kapitalmarkt.

3. Betriebliche Altersvorsorge

In allen betrachteten Ländern spielt die betriebliche Zusatzvorsorge eine wesentliche Rolle in der Lebensstandardsicherung. Anders als in Deutschland ist die betriebliche Vorsorge in den meisten Ländern obligatorisch – entweder weil sie gesetzlich vorgeschrieben ist (Australien, Großbritannien⁴, Schweden, Schweiz) oder aber weil tarifvertragliche Regeln (Niederlande) oder die übliche betriebliche Praxis (Kanada) darauf hinwirken. Die einzige Ausnahme bilden hier die USA, die dementsprechend auch einen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Partizipationsgrad an betrieblichen Vorsorgemaßnahmen aufweisen. Insbesondere sind Teilzeitbeschäftigte, Mitarbeiter kleiner Unternehmen, Geringverdienende und kurzfristig Beschäftigte in den USA häufig nicht durch betriebliche Pensionspläne abgesichert.

Als Instrumente der betrieblichen Altersvorsorge stehen im Allgemeinen Pensionsfonds in unterschiedlicher Ausgestaltung zur Verfügung. Zu unterscheiden ist grundsätzlich zwischen Plänen mit ex ante festgelegten Leistungen (defined benefit) und solchen

mit ertragsabhängigen Leistungen, aber feststehenden Einzahlungen (defined contribution). Bei Defined-benefit-Plänen ist darüber hinaus zu differenzieren zwischen Plänen, in denen die Rentenleistungen vom Endgehalt abhängen, und solchen, die das durchschnittliche Gehalt eines längeren Zeitraums als Bemessungsgrundlage für die Rentenleistungen heranziehen.

Im Allgemeinen ist eine Tendenz zu Gunsten von Defined-Contribution-Plänen zu beobachten: Diese Pläne bergen zum einen für den Arbeitgeber weniger Risiken, weil er an keine Leistungszusagen gebunden ist. Für den Arbeitnehmer haben sie zum anderen den Vorteil, dass bei häufigen Arbeitsplatzwechseln keine Verluste auftreten. Bei Defined-benefit-Plänen müssen dagegen oft Einbußen hingenommen werden, wenn der Anspruchserwerb nicht linear zur Beschäftigungsdauer verläuft.

Neben einem hohen Verpflichtungsgrad für die betriebliche Altersvorsorge existieren mit Ausnahme von Australien in allen Ländern steuerliche Anreize, um die betriebliche Vorsorge zusätzlich zu fördern und freiwillige Einzahlungen zu induzieren. Altersvorsorgeaufwendungen werden außer in Australien durchgängig nachgelagert besteuert: Sowohl die Einzahlungen als auch die Kapitalerträge sind auf Ebene des Anlegers steuerfrei. Es bestehen damit Anreize, Einkommen auf die Ruhestandsphase zu verlagern, in der die Steuerbelastung wegen der geringeren Progressionswirkung üblicherweise niedriger ist als in der Zeit der aktiven Erwerbstätigkeit.

In zwei Ländern lassen sich darüber hinaus die Sozialversicherungsbeiträge reduzieren, wenn in eine betriebliche Altersvorsorge eingezahlt wird: In den Niederlanden stellt das zu versteuern-e Einkommen in den ersten beiden Stufen des Einkommensteuertarifs die Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsabgaben dar. Diese Abgaben müssen in der Rentenbezugsphase nicht gezahlt werden. Da die Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge die Bemessungsgrundlage für Steuern und Sozialabgaben mindern, wird ein zusätzlicher Sparanreiz für Beitragszahler wirksam, deren Einkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze von 27.009 € (2001) liegt. In Großbritannien können die Versicherten für einen Austritt aus der staatlichen Altersvorsorge optieren, wenn sie im Gegenzug in einen betrieblichen Vorsorgeplan einzahlen. Durch dieses „Contracting out“ vermindert sich dann der Beitrag zur staatlichen Sozialversicherung.

Aber nicht nur auf der Beitragsseite, sondern auch auf der Leistungsseite kann ein Zusammenhang zwischen öffentlichen und betrieblichen Renten bestehen: In Großbritannien und den Niederlanden werden öffentliche Leistungen durch die Betriebsrenten auf ein bestimmtes Niveau aufgestockt. In Australien hingegen, wo die öffentlichen Altersvorsorgeleistungen einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, mindern hohe Betriebsrenten tendenziell die Höhe der öffentlichen Leistungen.

Recht liberal ist die Regulierung der betrieblichen Altersvorsorge im Hinblick auf die Anlagevorschriften. Rigide Anlageregeln, die die Risiken der Kapitalanlage verringern sollen, existieren

tieren nur in der Schweiz. In allen anderen Ländern finden sich keine spezifischen Regeln zur Portfoliostruktur, sondern lediglich allgemeine Sorgfaltspflichten für das Management von Pensionsfonds („prudent man“ bzw. „prudent behaviour“-Regeln), die natürlich auch zur adäquaten Diversifikation der Portfolios anhalten. In den USA besteht darüber hinaus eine Einschränkung hinsichtlich des Anteils von Aktien des Arbeitgebers im Portfolio von Pensionsfonds. Dieser Anteil darf 10% nicht überschreiten. Allerdings gilt diese Regel nicht für alle Fonds: Insbesondere bei den zunehmend verbreiteten 401 (k)-Plänen⁵ ist oft ein hoher Anteil des Portfolios in Aktien des Arbeitgebers investiert. Hier laufen die Arbeitnehmer Gefahr, dass sie das Doppelrisiko des Arbeitsplatzverlustes und des Verlustes ihrer Altersvorsorge trifft: ein Fall, der z.B. im Rahmen des Enron-Konkurses auch eingetreten ist.

Die Unverfallbarkeitsfristen für Arbeitgeberanzahlungen in betriebliche Pensionspläne sind zumeist erheblich kürzer als in Deutschland. Zwar wurden die Fristen im Zuge der deutschen Rentenreform von zehn auf fünf Jahre verkürzt. In den betrachteten Ländern werden betriebliche Rentenanwartschaften dagegen häufig schon nach ein bis zwei Jahren unverfallbar. Ein Optionsmodell existiert in den USA: Hier kann der Arbeitgeber entscheiden, ob seine Einzahlungen in die betriebliche Altersvorsorge seiner Mitarbeiter en bloc nach fünf Jahren oder aber in Stufen von 20% bis 100% über einen Zeitraum von drei bis sieben Jahren unverfallbar werden. Die Einzahlungen des Arbeitnehmers sind sofort unverfallbar.

4. Private Altersvorsorge

Die Abgrenzung zwischen betrieblicher und privater Altersvorsorge ist nicht einheitlich. Beispielsweise firmieren in den USA auch die 401 (k)-Sparpläne als private Sparpläne.⁶ In diese Pläne zahlen die Arbeitgeber im Auftrag des Arbeitnehmers ein, die Portfoliostruktur wird aber vom Anleger bestimmt. Als betriebliche Sparpläne („occupational pensions“) werden dort nur Pensionsfonds im engeren Sinne betrachtet, deren Portfolio von einer unabhängigen, eigens dafür zuständigen Instanz verwaltet wird. Eine ähnliche Abgrenzung findet sich in Großbritannien, wo zwischen „personal pensions“, die beispielsweise von Lebensversicherungsgesellschaften angeboten werden, und betrieblichen Pensionsfonds unterschieden wird. In einer weiteren Abgrenzung könnte man dagegen alle teilweise oder gänzlich arbeitgeberfinanzierten Sparpläne der betrieblichen Altersvorsorge zurechnen. Diese weitere Abgrenzung wird in Deutschland üblicherweise verwendet, wo z.B. auch die Direktversicherung als Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge gilt.

Akzeptiert man nun diese weitere Abgrenzung für die betriebliche Altersvorsorge, so muss die private Altersvorsorge entsprechend enger definiert sein – als sonstige freiwillige, nicht-arbeitgeberfinanzierte und langfristige Sparmaßnahmen. Mit Ausnahme von Australien werden in allen betrachteten Ländern auch solche privaten Ersparnisse steuerlich gefördert. Tendenziell ist diese dritte Säule der Alterssicherung weniger stark reguliert als die zweite Säule. So besteht generell kein Zwang zur privaten Zusatzvorsorge.

ge. Im Allgemeinen gibt es auch keine bestimmten Anlagevorschriften. Nicht immer allerdings ist diese zusätzliche Sparförderung auf Langfristanlagen beschränkt. So existiert beispielsweise in Großbritannien das Instrument der Individual Savings Accounts, in die steuerlich abzugsfähige Einzahlungen von jährlich bis zu £ 7.000 geleistet werden können, ohne dass damit eine bestimmte Festlegungsdauer verbunden ist.

Zum Teil allerdings haben die steuerlich geförderten privaten Sparpläne oder Sparinstrumente explizit eine ergänzende Funktion zur betrieblichen Altersvorsorge. In den USA dienen beispielsweise die privaten Individual Retirement Accounts (IRA) als Auffanginstrument für betriebliche Pensionsansprüche: Auf diese Konten können in bestimmten Fällen in der betrieblichen Altersvorsorge erworbene Ansprüche bei Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses übertragen werden (sog. Rollovers). Ein ganz ähnliches Instrument existiert mit den Locked-In-Retirement Accounts (LIRA) in Kanada. Weitere Komplementaritäten zwischen betrieblicher und privater Altersvorsorge finden sich bei der steuerlichen Förderung: So sind beispielsweise in den USA und in den Niederlanden höhere steuerbegünstigte Einzahlungen auf private Sparpläne möglich, wenn keine betriebliche Alterssicherung besteht.

5. Besondere Anreize zu zusätzlicher betrieblicher und privater Altersvorsorge

Neben den finanziellen Anreizen zur Altersvorsorge durch nachgelagerte Besteuerung und ggf. Ermäßigungen der

Sozialversicherungsbeiträge werden in einigen Ländern auch Sparanreize durch Informationen gesetzt. Dies geschieht, indem die zu erwartenden Rentenleistungen aus der privaten und der betrieblichen Säule ermittelt und obligatorisch bzw. auf Anfrage mitgeteilt werden (z.B. in Großbritannien, Schweden, USA). Besondere Anreize setzt Kanada, wo die Finanzbehörden jährlich auf die individuellen steuerlichen Fördermöglichkeiten hinweisen und so eine Erinnerungsfunktion wahrnehmen.

Darüber hinaus weist Kanada auch im Bereich der finanziellen Anreizstrukturen eine außergewöhnliche Flexibilität bzw. weit reichende Gestaltungsmöglichkeiten für die Beitragszahler auf. Nicht genutzte Steuerabzugsmöglichkeiten können unbegrenzt in die Zukunft übertragen werden. Eine einmal getätigte Einzahlung kann in jedem beliebigen Jahr in der Zukunft vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden. Außerdem können die jährlichen Einzahlungsgrenzen im gesamten Ansparzeitraum um insgesamt Can\$ 2.000 überschritten werden. Auf diese Weise kann Einkommensschwankungen besonders gut Rechnung getragen werden.

Weitere Anreize werden in der betrieblichen Altersvorsorge in Großbritannien gesetzt: Beschäftigte werden hier häufig automatisch in das betriebliche Vorsorgesystem aufgenommen. Sie haben zwar die Möglichkeit, aus dieser Versorgung auszutreten, aber sie müssen dann explizit für eine alternative Altersvorsorge optieren. Dieses Anreizinstrument nutzt also die Trägheit der Beitragszahler bzw. setzt auf den Gewöhnungsfaktor als Instrument, um die Partizipationsrate zu erhöhen. Eine

schwächere Form dieses Anreizinstruments sind Lohnabzugsmodelle, d. h. die direkte Abführung von Altersvorsorgebeiträgen durch den Arbeitgeber ohne Umweg über das Konto des Arbeitnehmers. In diesem Fall muss der Anleger eine einmalige Entscheidung über einen monatlich wiederkehrenden Beitrag treffen, anstatt sich allmonatlich aktiv zur Rücklage diese Betrags durchringen zu müssen.

6. Auszahlungsmodalitäten in den Zusatzvorsorgesystemen

Nicht in allen Zusatzversorgungssystemen werden Vorkehrungen getroffen, um Kapitalverluste zu vermeiden und das Langlebigkeitsrisiko abzudecken, d. h. die Auszahlungen in der Rentenbezugsphase möglichst bis zum Lebensende zu strecken. Während in den öffentlichen Systemen der Altersvorsorge durchweg Ansprüche nur in Form von Renten ausgezahlt werden, findet sich eine obligatorische vollständige Verrentung bei der betrieblichen und privaten Altersvorsorge nur in wenigen Fällen. Mit Ausnahme der Niederlande sind in allen Ländern vollständige oder zumindest partielle Kapitalauszahlungen möglich, die zum Teil (USA, Großbritannien) sogar steuerlich bevorzugt werden. In den USA beispielsweise kann einmal im Leben eine Steuervergünstigung für eine Einmalauszahlung aus einem Pensionsplan in Anspruch genommen werden, damit diese Auszahlung nicht mit dem Spitzensteuersatz belastet wird. In Großbritannien kann bei „Defined-contribution“-Plänen bis zu einem Viertel des Guthabens steuerlich privilegiert als Einmalzahlung entnommen werden. Außerdem ist in den USA und in Kanada die vor-

zeitige Entnahme von Geldern für den Erwerb von Wohneigentum in bestimmten Fällen möglich. In den USA müssen diese Gelder allerdings – ähnlich wie beim deutschen Entnahmemodell im Rahmen der Riester-Regelung – wieder zurückgezahlt werden.

7. Zusammenfassende Bewertungen und Schlussfolgerungen

Die Gesamteinschätzungen der vom ZEW und der Bertelsmann Stiftung befragten Rentenexperten fallen für die Systeme aller sieben Länder grundsätzlich positiv aus. Im Allgemeinen wird positiv hervorgehoben, dass die Risiken der Altersvorsorge gut diversifiziert seien, da sich die Vorsorge auf mehrere Säulen – vor allem die öffentliche und die betriebliche Vorsorge – stütze. Sofern Kritik an den Rentensystemen geäußert wird, bezieht sich diese vor allem auf die hohe Komplexität der Systeme (Großbritannien, Schweiz), auf die ungenügende Sicherung von geringverdienenden (USA), auf die Rigidität der Anlagevorschriften (Schweiz) und den geringen Wettbewerbsgrad im System der betrieblichen Vorsorge (Niederlande). In besonders freiheitlich ausgestalteten Systemen wird dagegen Kritik an der Wahlfreiheit unter zu vielen Anlageformen (z. B. USA, Schweden) und einem zu hohen Grad an Freiwilligkeit (USA) geübt.

Was können wir nun aus der Betrachtung der Rentensysteme dieser Länder für die deutschen Reformperspektiven lernen? Offensichtlich strebt Deutschland mit einem mittelfristig angestrebten Nettorentenniveau in der öffentlichen Rentenversicherung von 68 %

(für 2030) ein Sicherungsniveau an, das in den Vergleichsländern für Durchschnittsverdiener in der ersten Säule der Alterssicherung nicht erreicht wird. Dort werden eindeutig Modelle favorisiert, die sich an einer Grundsicherung durch die öffentliche Säule orientieren. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Zielgröße von 68% auf Annahmen (45 Jahre Durchschnittsverdienst) basiert, die auf viele Arbeitnehmer nicht zutreffen dürften. De facto dürfte sich daher ebenfalls eine Tendenz zur Grundsicherung durch die öffentliche Säule in Deutschland durchsetzen.

Die Betrachtung der Altersvorsorgesysteme in den sieben Beispielländern zeigt auf, dass die betriebliche Altersvorsorge eine erheblich größere Bedeutung hat und im Gegensatz zur deutschen Regelung weitgehend verpflichtend ausgestaltet ist. Im Kontrast zum hohen Verpflichtungsgrad in Bezug auf das Volumen der Einzahlungen steht in den meisten Ländern eine weitgehende Freiheit hinsichtlich der Wahl der Anlageformen. Auf detaillierte Regulierungen wird hier – mit der Ausnahme der Schweiz – verzichtet. In der Schweiz, wo strikte Anlagevorschriften existieren, wird genau dies als Nachteil des Systems hervorgehoben. Große Wahlfreiheit unter vielen verschiedenen Anlagealternativen wird allerdings ebenfalls wegen der damit verbundenen höheren Verwaltungskosten und Risiken als problematisch angesehen.

Die meisten der betrachteten Länder gehen also einen Weg, der sich vom deutschen deutlich unterscheidet. Hier zu Lande hat man mit der „Riester-Rente“ und dem Ausbau der betrieblichen Vorsorge auf freiwillige Lösungen ge-

setzt. Die Regulierung der privaten „Riester-Rente“ und der betrieblichen Altersvorsorgeformen hingegen ist vergleichsweise restriktiv und komplex. An erster Stelle sind hier die komplizierte Fördersystematik und die unterschiedliche Förderung privater und betrieblicher Lösungen zu nennen, die selbst für Experten zuweilen schwer zu durchdringen sind.⁷ Dies steht im starken Kontrast zur vergleichsweise einfachen steuerlichen Förderung im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung bestimmter jährlicher Höchstbeträge, wie sie sich im Ausland zumeist findet.

Ein zweiter deutlicher Unterschied besteht in der Absicherung der Anlagen gegen Renditeschwankungen: Eine Verlustsicherung, wie sie in Deutschland mit der Nominalwertgarantie der Einzahlungen⁸ verbunden ist, ist in keinem der betrachteten Länder üblich. Außerdem sind die Auszahlungsmodalitäten im Allgemeinen liberaler geregelt, als dies in Deutschland im Rahmen der „Riester-Rente“ vorgesehen ist. Einmalauszahlungen können hier nur in sehr begrenztem Umfang als sogenannte „variable Teilrate“ erfolgen.

Es stellt sich die Frage, ob diese Konstruktionsmerkmale ausländischer Systeme als Vorbild für die weitere Richtung der deutschen Reformen dienen können. Eine stärkere Verbindlichkeit in der betrieblichen oder privaten Vorsorge ist nicht notwendigerweise eine Erfolgsgarantie, sofern freiwillige private Ersparnis in erheblichem Maße verdrängt wird. Allerdings ist gerade in weniger sparfähigen Schichten kaum mit einer solchen vollständigen Verdrängung zu rechnen. Sollte sich die bislang zurückhaltende Beteiligung an

der „Riester-Rente“ über den Jahreswechsel hinaus fortsetzen, wird auch in Deutschland vermutlich noch einmal über das Pro und Contra verpflichtender zusätzlicher Beitragszahlungen in Zusatzversorgungssysteme zu diskutieren sein.

Bezüglich liberalerer Auszahlungsregeln sollte man skeptisch sein: Vor allem, wenn es darum geht, Problemgruppen mit hoher Konsumneigung und – vice versa – mit geringer Sparquote im Alter abzusichern, erscheint eine weit gehende Verrentungspflicht durchaus sinnvoll. Andererseits sollte nicht verkannt werden, dass eine freizügige Verwendung der Sparguthaben im Alter eo ipso einen Sparanreiz darstellt, der gerade in einem freiwilligen System wichtiger ist als im Rahmen eines Obligatoriums.

Über die Vor- und Nachteile einer einheitlichen nachgelagerten Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen ist schon lange und ausführlich diskutiert worden.⁹ Diese differenziert zu führende Diskussion kann hier nicht adäquat behandelt werden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur ungleichen Behandlung von Renten und Beamtenpensionen vom März 2002 hat der nachgelagerten Besteuerung ohnehin den Weg weiter geebnet: Bis zum Jahre 2004 muss schließlich eine Lösung gefunden werden. Wichtiger als das Desiderat einer einheitlichen Besteuerung aller Altersvorsorgeaufwendungen scheint zunächst vor allem die Vereinfachung der abgabenrechtlichen Behandlung der Altersvorsorge und im weiteren Sinne auch der vermögenspolitischen Förderung (Wohneigentum, Bausparen, Vermögensbeteiligungsge-

Tab. 1: Charakteristika der betrieblichen Altersvorsorge

	Verpflichtungsgrad	Steuerliche Förderung	Verrentungspflicht	Unverfallbarkeitsfristen
AUS	obligatorisch	i.Allg. keine	nein	bis zu 2 Jahren
CA	nicht obligatorisch, aber häufig unternehmensüblich	nachgelagerte Besteuerung	ja	2 Jahre (Provinz Alberta 5 Jahre)
CH	obligatorisch	nachgelagerte Besteuerung	nein, meist Kapitalwahlrecht ¹⁰	sofort
GB	obligatorisch, wenn Contracting out	nachgelagerte Besteuerung + geringere Beiträge Sozialversicherung	Teilkapitalauszahlung möglich ¹¹	2 Jahre (1 Jahr ist üblich)
NL	quasi-obligatorisch (tarifvertraglich)	nachgelagerte Besteuerung + geringere Beiträge Sozialversicherung für Niedrigverdiener	ja	weniger als ein Jahr
SE	obligatorisch	nachgelagerte Besteuerung	partiell	sofort
US	freiwillig	nachgelagerte Besteuerung	nein	Arbeitgeberanteile: 3–7 Jahre, Arbeitnehmeranteile sofort

setze) zu sein. Das hier zurzeit bestehende Regelungs-dickicht stellt möglicherweise das wichtigste Akzeptanzhindernis für die zusätzliche private und betriebliche Altersvorsorge dar.

Flankiert werden könnte eine solche Vereinfachung mit einer größeren Einzahlungsflexibilität: Besonders interessant erscheint die in Kanada praktizierte Lösung mit ihren umfassenden Vor- und Rücktragsmöglichkeiten. Viel versprechend ist auch die dortige Praxis, jeden Einzelnen einmal im Jahr auf der Basis seiner individuellen steuerlichen Situation an die für ihn noch

bestehenden, nicht ausgeschöpften Fördermöglichkeiten zu erinnern. Dies würde allerdings eine Orientierung der jeweiligen Förderung am Einkommen des Vorjahres implizieren. Letztlich sind auch die kurzen Unverfallbarkeitsfristen der betrieblichen Altersvorsorge im Ausland als wichtiges Anreizargument für den einzelnen Sparer einzustufen – dem allerdings erhöhte Kosten für die Unternehmen gegenüberstehen. Aus diesem Grund kann dieses Instrument auf dem ohnehin durch mannigfaltige Einstellungshemmnisse geprägten deutschen Arbeitsmarkt nicht ohne Vorbehalte empfohlen werden.

Anmerkungen

- ¹ Die ZEW-Studie wurde als Band 2 der Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien veröffentlicht. Sowohl die Gesamtstudie als auch die Originalbeiträge der befragten Altersvorsorgeexperten können auf den Internetseiten der Bertelsmann Stiftung unter www.vorsorgestudien.de abgerufen werden.
- ² Disney, Richard/Johnson, Paul (Hrsg.): *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham 2001.
- ³ Ab C\$ 55.309 Dollar Jahreseinkommen wird die Leistung um 15 Prozent reduziert, ab C\$ 90.070 entfällt sie völlig. Die Leistung wird auf individueller Basis berechnet, d.h. für Ehepaare findet keine Zusammenveranlagung statt. Somit kann eine einkommensabhängige Kürzung bei einem Ehegatten erfolgen, während dem anderen die volle Unterstützung gezahlt wird.
- ⁴ Nur, wenn ein sog. „Contracting out“ aus der staatlichen Altersvorsorge vorgenommen wird. Siehe dieser Beitrag, S.96.
- ⁵ So benannt nach dem diesbezüglichen Paragraphen 401(k) des amerikanischen Einkommensteuergesetzes.
- ⁶ Es werden sowohl Gehaltsbestandteile des Arbeitnehmers als auch – optional – zusätzliche Leistungen des Arbeitgebers eingezahlt.
- ⁷ Einen guten Eindruck von der Komplexität der Fördermöglichkeiten in der be-

trieblichen Altersvorsorge vermittelt der Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom März 2001 im Tableau „Abgabenrechtliche Behandlung der betrieblichen Altersversorgung“, S.59.

- ⁸ Das AVMG verlangt von den Anbietern zertifizierter Altersvorsorgeverträge, „dass zu Beginn der Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge zur Verfügung stehen“ (Art.7 §1 (1) 3 AvmG).
- ⁹ Vergleiche zu einer Diskussion aus steuersystematischer Sicht Wiegand, Wolfgang: *Nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften: Das trojanische Pferd der Befürworter einer Konsumsteuer*, in: ifo Schnelldienst 21/2000, 53. Jahrgang, S.8–12; vgl. grundsätzlich zur Einführung einer nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften*, Bonn sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck*, Jahresgutachten 1999/2000, Zf.379.
- ¹⁰ Abhängig von den Regularien des einzelnen Fonds.
- ¹¹ Bei „Defined-contribution“-Plänen. Die Höhe der möglichen Kapitalauszahlung ist abhängig vom Typ des Pensionsplans.

Das aktuelle Buch

Luft, Stefan: Mechanismen, Manipulation, Missbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland. Verlag Wissenschaft und Politik: Köln, 2002, 211 Seiten, € 20,00.

Der Autor, Historiker, Politikwissenschaftler, Journalist und von 1995 bis 1999 Pressesprecher beim Innensenator der Freien Hansestadt Bremen, verbindet in seinem Buch intensive Studien mit praktischen Erfahrungen aus seiner beruflichen Tätigkeit. Das Resultat ist eine Untersuchung von größtem Interesse, die die Fakten der Einwanderung in allen ihren Aspekten analysiert, die Versäumnisse der deutschen Politik schonungslos aufzeigt und zu eindeutigen und realitätsorientierten Aussagen über ihre Konsequenzen in Gegenwart und Zukunft kommt. Es ist das besondere Verdienst von Stefan Luft, mit einer Reihe von Legenden und verordneten Lesarten aufzuräumen, die das Problem der Einwanderung – unter der Zielsetzung des Aufbaus einer multikulturellen Gesellschaft in unserem Land – weitgehend zu einem Tabu gemacht haben.

Im ersten Teil des Buches werden Entwicklung und Stand der Zuwanderung nach Deutschland geschildert. Bereits die Gastarbeiteranwerbung vor vierzig Jahren wurde von deutscher Seite lediglich als „kaufmännisches Bilanzproblem wahrgenommen“. Das Wirtschaftswunderland, so der Autor, leistete sich eine Laissez-faire-Politik ohne Abschätzung der mittel- und langfristigen Folgen. Ab 1971 wurde der Familiennachzug in weitem Umfang gestattet, durch den Millionen von Einwanderern (von 1980 bis 1994 ca. 4,8 Mio.), die weder des Deutschen mächtig noch in der Moderne angekommen waren, zusätzlich ins Land kamen. Damals geschah auch bereits die folgenschwere „Abkoppelung der Zuwanderung vom Bedarf des Arbeitsmarktes“. Seit Mitte der Siebzigerjahre gibt es einen hohen Ausländeranteil an der Arbeitslosigkeit in Deutschland. Den Gastarbeitern folgte in den darauf folgenden Jahren der anschwellende Zustrom von Asylbewerbern, Flüchtlingen und illegalen Immigranten. Breiten Raum nehmen Beispiele aus der Praxis ein, die dem bestürzten Leser vor Augen führen, wie der Vollzug der Gesetze gegen den Asylmissbrauch (von

den Asylanträgen werden nur 3,2% – 9% anerkannt) systematisch von Lobbyorganisationen aus Politik, Gesellschaft, linksextremer Szene und Kirchen (Kirchenasyl) verhindert wird. Stefan Luft nennt erschreckende Zahlen: 80% der abgelehnten Asylbewerber wenden sich an die Verwaltungsgerichte. Verfahren dieser Art machen 40% der Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus (1999: 200.000 Klageverfahren!). Die meisten abgelehnten Asylbewerber schaffen es, weiter in Deutschland zu bleiben. Das rechtsstaatliche System wird dabei oft mit Hilfe deutscher Unterstützer missbraucht. Der Autor kann durch Beispiele eine paradoxe Situation belegen: „Je krimineller sich ein Ausländer in Deutschland verhält, desto größer sind seine Chancen, hier bleiben zu können“ und Sozialleistungen zu kassieren. Kanzler Schröder rief sein markiges „Raus (mit kriminellen Ausländern), und zwar schnell!“. Stefan Luft beweist, dass Schröders Politik in Wirklichkeit genau in die entgegengesetzte Richtung ging, und stellt fest: „Auch hier zeigen sich die beiden Ebenen der Politik: die

symbolische Politik, auf der Ankündigungspolitiker Tatkraft und Entschlossenheit simulieren, und die praktische Ebene, auf der dieselben Politiker verhindern, dass wirksam gegen die brutalen Gewalttäter und Gesetzesbrecher vorgegangen wird und sie unverzüglich außer Landes gebracht werden.“ Seit Bundeskanzler Erhard haben übrigens alle deutschen Regierungschefs einen Stopp der Zuwanderung gefordert – ohne greifbares Ergebnis. Als Asylland liegt Deutschland weltweit an der Spitze. Dies führte zu der heutigen Situation, in der Deutschland kaum noch in der Lage ist, die Integration von mehr als 7 Mio. Einwanderern zu bewältigen oder den Zustrom auch nur zu bremsen. Besonders erschwerend wirkt sich dabei die vom Autor detailliert beschriebene Entstehung von ethnisch-religiösen Strukturen aus anderen Kulturbereichen, vornehmlich dem Islam, in den Ballungsräumen der Großstädte aus. Über die Ausländer in den sich bildenden Gettos schreibt der Autor: „Es ist ein Leben, das zwar in Deutschland gelebt wird, mental und seelisch aber in einer anderen Welt stattfindet, die eher die Welt des Herkunftslandes ist.“ Jahrzehnte nach der Zuwanderung ist noch keine neue Heimat entstanden. Dem Rezensenten scheint, dass man in diesem Zusam-



menhang durchaus von „Landnahme“ sprechen kann.

Der zweite Teil des Buches widmet sich ausführlich dem Thema der ungenügenden Integration, die seit Anwerbung der ersten Gastarbeiter bis zur heutigen dritten Generation durchgehend zu beobachten ist.

Der Autor scheut sich nicht, unbequeme und aus ideologischen Gründen unterdrückte oder verheimlichte Fakten beim Namen zu nennen und zu problematisieren, u. a. Ausländerarbeitslosigkeit, Bildungskatastrophe bei jungen Einwanderern, Belastungen des sozialen Netzes und der kommunalen Haushalte, mangelnde Integrationsbereitschaft, Gründe für soziale und kulturelle Desintegration, Ausländerkriminalität, gewollte Abschottung, totalitäre Bestrebungen des Islamismus usw. Einige der alarmierenden Zahlen: Der Ausländeranteil an den Sozialhilfeempfängern beträgt 35,5 %. In Berlin leben 27,8 % der Ausländer von Sozialhilfe, 34,1 % sind arbeitslos. In einigen Großstädten wird der Ausländeranteil unter den Jugendlichen spätestens 2015 über die Hälfte betragen. Ein Drittel der ausländischen Kinder verlässt die Schule ohne Abschluss. Die Schulen sind in manchen Großstadtbezirken mit ihren hohen Ausländeranteilen nicht mehr Stätten der Integration, sondern der Absonderung. Bei der Ausländerkriminalität fällt auf, dass Asylbewerber und Jugendliche der 2. und 3. Generation der Gastarbeiter überdurchschnittlich hoch beteiligt sind. 31,1 % der im Jugendstrafvollzug Einsitzenden sind Ausländer. Der ausländische Anteil an der Gesamtheit der ermittelten Tatverdächtigen beträgt ein Drittel. Gewaltbereitschaft ist oft islamisch-religiös begründet; es lässt sich das Entstehen eines totalitären Islam-Extremismus feststellen. Bei der politisch motivierten Ausländerkriminalität werden Konflikte aus den Herkunftsländern nach Deutschland übertragen (Fallbeispiel PKK), die oft ein „Unterstützungsgeflecht aus autonomer Szene und PDS“ hinter sich haben. Es gibt Beispiele dafür, dass der deutsche Staat vor der „Gewalt der Straße“ zurückweicht. Ein schwacher Staat ermuntert die Radikalen jedoch nur noch mehr.

Ausführlich untersucht der Autor den islamischen Extremismus, der durch die ungelösten Integrationsprobleme in den deutschen Großstädten seinen idealen Nährboden findet (Fallbeispiel: Die Milli Görüs-Tarnorganisationen, die einen Jahresumsatz von bis zu 450 Mio. DM haben und mindestens 500 Moscheen kontrollieren). Milli Görüs ist eine „politische Organisation und ein Wirtschaftsunternehmen

mit religiösem Anstrich.“ Auf diese Weise wird u. a. der „politische Kampf gegen den in der Türkei herrschenden Laizismus von Deutschland aus entscheidend gefördert“ und entsteht ein neuer Antisemitismus und Extremismus. Man will bewusst eine „islamische Identität“ in Deutschland aufbauen, der Anwendung der Schari'a zum Durchbruch verhelfen und sich von der „verkommenen deutschen Gesellschaft“ abgrenzen. Der Vorsitzende der Islamischen Föderation in Berlin, die auf Beschluss des Verwaltungsgerichtes islamischen Religionsunterricht gestalten darf, empfahl, mehr islamisch befreite Zonen in der ungläubigen Barbarei zu errichten. Mit allen Mitteln wollen islamische Vereine den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts erlangen. Viele religiös-politische Gruppen tarnen sich geschickt als selbst ernannte „Dachverbände“ und werden von deutschen Unterstützungslobbys als willkommenen Dialogpartner akzeptiert. Übrigens wird damit der Mehrheit der unpolitischen Gläubigen des Islam ein schlechter Dienst erwiesen.

Das Buch zeigt, wie sich folgerichtig zukünftige Gewaltszenarien und interethnische Konfliktpotenziale aus den vielen ungelösten Problemen heraus entwickeln. Ein oftmals zu schwacher deutscher Staat, eine ideologisch bestimmte, realitätsferne Politik und eine bewusste Entwertung der deutschen Identität gegenüber den Einwanderern aus fremden Kulturen leisten den vielfachen, negativen Entwicklungen Vorschub. Der Autor zeigt auf, dass zukünftige Entwicklungen des Arbeitsmarktes und des strukturellen Wirtschaftswandels die Mehrheit der beruflich unqualifizierten Zuwanderer noch mehr marginalisieren werden. Er warnt vor einer neuen, von den Wirtschaftsverbänden gewünschten Anwerbungswelle ausländischer Arbeitnehmer: Eine solche würde zwar die Kosten für Ausbildung und Qualifizierung hiesiger Arbeitskräfte senken, bedeutete aber eine nochmalige Verschärfung der Integrationsprobleme. Gerade den Entwicklungsländern würden die notwendigen Fachkräfte für den eigenen Aufbau entzogen.

Im dritten Teil fordert der Autor den Abschied von Illusionen wie z.B. die Förderung einer multikulturellen Gesellschaft. Deutschland dürfe sich nicht scheuen, den für Integration unerlässlichen Druck auszuüben; der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft sollte nur nach erfolgreicher Integration möglich sein. Die Tatsachen sind nicht ermunternd: Auch nach Jahrzehnten haben die Einwanderer aus fremden Kulturkreisen keine Integration geschafft; die Tendenz weist in Richtung Desin-

tegration und Segregation. Das Buch räumt mit der Legende auf, die angebliche Verweigerung der deutschen Staatsbürgerschaft sei die Ursache für Desintegration. Viele scheinen die deutsche Staatsbürgerschaft auch gar nicht zu wollen. Oft ist man auf die eigene nationale, ethnische und religiöse Identität fixiert und lehnt die deutsche Identität, von der deutschen Leitkultur gar nicht zu sprechen, bewusst ab. Besonders doppelzünftig argumentieren in diesem Zusammenhang die Grünen: Sie pflegen fremde Identitäten zu verteidigen und die deutsche zu missachten. Deutsche Bürger, die der ungebremsen Zuwanderung kritisch gegenüberstehen, werden von solcher Seite disqualifiziert und beschimpft. Prof. Dieter Oberndörfer hat die Zielsetzung der Einwanderungslobbyisten klar benannt: Man wolle den „völkischen Nationalstaat durch den Aufbau einer multiethnischen Einwanderungsgesellschaft überwinden“. Dieser Äußerung steht ein Zitat von Altbundeskanzler Helmut Schmidt entgegen: „Weder die Franzosen noch die Polen, weder die Engländer, Holländer, Italiener oder Tschechen halten eine Um-

gestaltung ihrer Nation in eine ‘multikulturelle Gesellschaft’ für erstrebenswert – wozu also unser deutsches Gerede darüber?“ Die deutsche Politik, das ist eine der Kernaussagen des Buches, hat bisher bei der Bewältigung der Ausländerprobleme weitgehend versagt. Das Buch fordert sie zum realistischen und illusionslosen Handeln auf. Dem Autor ist zu danken, das gesellschaftspolitische Konfliktpotenzial „Einwanderung“ schonungslos beschrieben zu haben. Er stützt sich dabei auf umfangreiche Quellen und Literatur. Ein solches Buch fehlte bisher auf dem Markt. Es vermittelt dem Leser die notwendigen Tatsachen und Fragestellungen, um sich ein eigenes Urteil bilden zu können. Stefan Luft zeigt in aller Deutlichkeit auf, dass Einwanderung zu einer Schicksalsfrage der Nation geworden ist.

Die weitere Entwicklung kann nur mit größter Sorge betrachtet werden.

Rainer Glagow

Buchbesprechungen

Mauritz, Markus: Tschechien. Verlag Friedrich Pustet/Südosteuropa Gesellschaft: Regensburg, 2002 (Reihe: Ost- und Südosteuropa. Geschichte der Länder und Völker. Hg. von Horst Glassl und Ekkehard Völkl), 264 Seiten mit Bildteil, Textillustrationen und Karten, € 24,90.

Der neu entbrannte Streit um die Beneš-Dekrete und Tschechiens Aufnahme in die EU zeigt deutlich, welches Gewicht Emotionalität in politischen Diskussionen besitzt. Doch politische Debatten brauchen Sachlichkeit und Information. Mauritz' Geschichte Tschechiens erscheint vor diesem Hintergrund zur rechten Zeit. Der Autor skizziert die historisch-politische Entwicklung des Landes, zeichnet parallel dazu ein kulturelles Porträt Tschechiens und schafft damit ein objektives Bild, das die oft bemühten „böhmischen Dörfer“ verständlich macht. Doch wo beginnt eine Geschichte Tschechiens? Streng genommen am 1. Januar 1993, dem Tag, an dem die Trennung der Tschechen und Slowaken vollzogen wurde. Großzügiger betrachtet mit dem 28. Oktober 1918: An diesem Tag wurde in Prag die Tschechoslowakische Republik ausgerufen.

Der Autor, Journalist und Politikwissenschaftler, steigt noch früher ein – im 19. Jahrhundert, im Epochenjahr 1848, als sich die Deutschen (auch die in den böhmischen Ländern) in der Begeisterung der bürgerlichen Revolution auf die Suche nach einem deutschen Nationalstaat machten. Zu dieser Zeit setzte sich bei den Tschechen das Gefühl durch, nicht in einem „deutschen Meer untergehen“ zu wollen (Frantisek Palacky), parallel dazu begann die Bewusstwerdung, eine eigene Nation zu sein. Bald entwickelte sich die „Konfliktgemeinschaft“, die bis zum Ende der Habsburgermonarchie das Leben in den böhmischen Ländern prägte.

Mauritz geht den politischen und den kulturellen Entwicklungen nach: der Verdrängung und Wiederbelebung der tschechischen Sprache; den technisch-wirtschaftlichen Erfolgen der Tschechen in Konkurrenz zur deutschen Bevölkerung, die die Parallelgesellschaft schuf, aus der 1918 nach dem Ende des Ersten Weltkriegs der neue Staat hervorging. Dass er dennoch kein rein tschechischer Nationalstaat war, sondern mit Slowaken (aber auch Polen und Ungarn) und vor allem den Deutschen große Minderheiten hatte, ist für den Autor der entscheidende Webfehler, an dem sich in den

Dreißigerjahren die nationalen Gegensätze erneut und diesmal endgültig entzündeten.

Die Schilderung der folgenden Jahre macht deutlich, was die Stärke des gesamten Bandes ausmacht: eine objektiv distanzierte Darstellung, ein Autor, der analysiert, aber nicht Partei nimmt. Dies gilt auch für die dunkelsten Jahre der deutsch-tschechischen Nachbarschaft: das Münchner Abkommen, den Einmarsch der Hitlerarmee, die Bildung des Protektorats und die Vertreibung der Sudetendeutschen.

Mauritz schildert die Nachkriegsjahre, die endgültige Machtübernahme der KP, die Stalinisierung des Staates und gibt anschließend exakte Innenansichten des tschechischen Kampfes gegen die totalitären Verhältnisse im Ostblock. Er beschreibt Ziel und Verlauf des Prager Frühlings von 1968, der einen „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“ anstrebte, er erinnert an Widerstand und Bürgerrechtsbewegungen wie die Charta 77 und spannt den Bogen zur „samtenen Revolution“ des Jahres 1989. Das letzte Kapitel widmet sich den Jahren von 1990 bis 2000, in denen die Tschechen sich aufmachten, nach Europa zurückzukehren: Darin skizziert der Autor den tschechischen Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft, die tschecho-slowakische Scheidung, die Diskussion um den NATO-Beitritt und die EU-Aufnahme. Der Band schließt mit der aktuellen Diskussion um das Atomkraftwerk Temelin.

Mauritz Geschichte Tschechiens ist der mittlerweile elfte Band in der renommierten Reihe „Ost- und Südosteuropa – Geschichte der Länder und Völker“. Der Band ist sachlich fundiert, flüssig geschrieben, nie parteiisch. Damit haben Autor und Herausgeber eine neue Grundlage für alle am tschechischen Nachbarn Interessierten vorgelegt.

Tanja Wagensohn

Aretz, Jürgen/Morse, Rudolf/Rauscher, Anton (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern, Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts. Münster: Aschendorff Verlag, 2001, Bd.10, 342 Seiten, € 20,40.

1973 erschien der erste Band der Reihe „Zeitgeschichte in Lebensbildern“, die sich die

Aufgabe stellte, Persönlichkeiten aus dem deutschen Katholizismus zu porträtieren, die in „ihrer Epoche das geistige und kirchliche, das politische oder soziale Leben maßgeblich mit bestimmt haben ...“ (Vorwort). Dabei gelang den Herausgebern das Kunststück, wissenschaftlich anspruchsvolle mit Quellen- und Literaturhinweisen versehene Lebensbilder vorzustellen, die auch ein breites historisch-interessiertes Laienpublikum ansprechen. Mit dem nun vorgelegten 10. Jubiläumsband, der 18 Porträts umfasst, haben die Herausgeber dieser Reihe insgesamt 181 Lebensbilder veröffentlicht.

Das Wirken der vorgestellten Persönlichkeiten liegt – mit einer Ausnahme – überwiegend in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Nur die segensreiche Tätigkeit von Pauline von Mallinckrodt (1817–1881), einfühlsam von Relinde Meiwes erzählt, vollendete sich im vorausgegangenen Jahrhundert. Die Gründerin und dann auch Generaloberin der Kongregation der „Schwestern der christlichen Liebe“ widmete sich seit Ende der 1840er-Jahre der Blindenfürsorge und -erziehung im westfälischen Raum. Die „Liebesschwestern“, wie der Volksmund sie nannte, erweiterten ihre Tätigkeit auf Armen- und Krankenpflege und die Mädchenerziehung. Die im Kulturkampf durchgesetzte Auflösung des Paderborner Mutterhauses war erst sechs Jahre nach dem Tode der Gründerin mit der Rückkehr des Mutterhauses aus dem belgischen Exil nach Paderborn beigelegt. Die zweite Frau im vorliegenden Band ist die streitbare Schriftstellerin Ida Friederike Görres (1901–1971), die von Susanna Schmidt vorgestellt wird. Sie erregte 1946 Aufsehen und auch Kritik mit ihrem „Brief über die Kirche“ in den Frankfurter Heften. Ihr „Reformeifer“ gegenüber der Amtskirche (S.183) stieß auf ein geteiltes Echo, und sie blieb letztlich eine „individuelle Stimme ...“ (S.180).

Der Kölner Journalist und Historiker Hermann Cardauns (1847–1925), von Wolfgang Löhr vorgestellt, war einer der herausragenden Publizisten des politischen Katholizismus im Kaiserreich. Seit 1878 Hauptschriftleiter des einflussreichen Zentrumsorgans „Kölnische Volkszeitung“ stand er politisch loyal an der Seite des Zentrumsführers Windthorst. Bekannt wurde Cardauns auch durch die Aufdeckung des „Taxilschwindels“, seine Auseinandersetzung mit den Schundromanen Karl Mays und die Kritik an den historisch fehlerhaften Werken des aus dem Jesuitenorden ausgetretenen Paul Graf von Hoensbroech. Der Paderborner Oberhirte und ab 1920 Erzbischof von Köln, Karl Joseph Kardinal

Schulte (1871–1941), sachkundig von Ulrich von Hehl porträtiert, kann sicher nicht zu den überragenden Bischofsgestalten des 20. Jahrhunderts gezählt werden. Der Sauerländer Schulte wurde nach 1933 in der Auseinandersetzung mit den braunen Machthabern nicht zu einer zentralen Gestalt im Kirchenkampf. Die Scheu vor öffentlichen Auftritten, das Ausweichen vor Konflikten mit der NS-Partei- und Staatsführung führten immer stärker zu einer pastoralen Ausrichtung seines Wirkens.

Eine vollkommen andere geistliche Persönlichkeit war dagegen Rupert Mayer SJ (1876–1945), der „ohne Wenn und Aber für die Wahrheit eintrat und Widerstand leistete, wo die Rechte Gottes und der Menschen angetastet wurden“ (S.75). Anton Rauscher skizziert eindrucksvoll den Lebensweg von P. Mayer: seine Tätigkeit im Orden, seine Missionsreisen, seine Arbeit als Seelsorger in München. Sehr früh erkannte der Jesuit die Gefahr, die vom Nationalsozialismus ausging, und er scheute sich nicht, Widerstand gegen die falsche Heilslehre zu leisten. Es folgten Redeverbot, Verhaftung, Verhandlung vor dem Sondergericht, Einweisung in die Haftanstalt Landsberg, das KZ Sachsenhausen. Zu seiner eigenen Sicherheit mussten ihn seine Oberen ins Benediktinerkloster Ettal bringen. Ins zerstörte München zurückgekehrt, stirbt P. Mayer am 1. November 1945 während der Heiligen Messe. Papst Johannes Paul II. hat ihn am 3. Mai 1987 in München selig gesprochen.

Der Berliner Ministerialdirektor Erich Klausener (1885–1934), eindringlich von Tilman Pünder vorgestellt, gehörte zu den „ersten Märtyrern im Dritten Reich“ (S.8). Er wurde 1934 im Zusammenhang mit dem Röhms-Putsch ermordet, weil er sich als Leiter der Katholischen Aktion im Bistum Berlin und als standfester Zentrumspolitiker entschieden gegen den braunen Terror gewandt hatte. Der Priester und Theologieprofessor Heinrich Weber (1888–1946), dessen Lebensweg Manfred Hermanns nachzeichnet, war ein wichtiger Vordenker der christlichen Gesellschaftslehre und der Caritaswissenschaft. 1933 setzten die Nazis eine „Zwangsversetzung“ (S.105) an die Katholisch-Theologische Fakultät der Universität Breslau durch. Ende Januar 1945 musste Weber unter Zurücklassung all seiner Habe nach Westen fliehen. Der vielseitige Gelehrte starb 57-jährig in Münster.

Alois Fürst zu Löwenstein (1871–1952), vorgestellt von Marie-Emmanuelle Reytier, leitete, wie vor ihm schon sein Vater Karl, seit 1920

das Zentralkomitee der deutschen Katholiken. Der überzeugte Anhänger der Monarchie verurteilte die Novemberrevolution von 1918 und sah in den „demokratischen Werten“ der Republik „die Wurzeln der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Probleme ...“ (S.122). Während der NS-Zeit blieb Löwenstein zwar an der Spitze des Zentralkomitees, aber es gelang ihm nicht, sich gegenüber den Nationalsozialisten zu behaupten und seine Arbeit fortzusetzen. Der geistliche Publizist Georg Moenius (1890–1953), vorgestellt von Gregory Munro, musste nach der Machtergreifung 1933 fliehen. In seiner pazifistischen Wochenschrift „Allgemeine Rundschau“ kritisierte er den Rechtsradikalismus und zählte für die Nazis „zu einem der meistgehassten Gegner des katholischen Deutschlands“ (S.131). Seine Flucht durch halb Europa endete 1940 in den USA. Er starb 1953 in München und gehört wohl zu den „vergessenen christlichen Widersachern“ des Nationalsozialismus (S.141). Der Staatsrechtler Hans Peters (1896–1966), dessen Lebensweg Ulrich Karpen nachzeichnet, war 1945 einer der Mitbegründer der Hamburger CDU. Bereits 1933 im Vorstand der Görres-Gesellschaft, dann 1940 ihr Präsident – 1941 wurde die Gesellschaft von der Gestapo verboten – entfaltete er als Präsident der 1949 wieder gegründeten Gesellschaft eine beachtenswerte Tätigkeit als Wissenschaftsorganisator. Als Berliner, dann seit 1949/50 als Kölner Staatsrechtler erwarb er sich als fruchtbarer Wissenschaftler hohes Ansehen.

Der Zentrumsjournalist und spätere saarländische Ministerpräsident Johannes Hoffmann (1890–1967), von Winfried Becker kenntnisreich vorgestellt, zählte zu den „umstrittensten Politikern der Zeit nach 1945 ...“ (S.8). Der Chefredakteur der größten katholischen Tageszeitung des Saarlandes trat bis zur Machtergreifung Hitlers für die Rückgliederung des Saarlandes an das Deutsche Reich ein. Nach 1933 widersetzte er sich entschieden allen Versuchen der Gleichschaltung und betrieb den Aufbau einer katholischen Opposition gegen die Eingliederung des Saarlandes in das nationalsozialistische Deutschland. Um dem braunen Terror zu entkommen, flüchtete er über viele europäische Stationen bis nach Brasilien. Im Spätsommer 1945 kam er wieder in das zerstörte Saarland zurück. Als Gründer der CVP in Saarbrücken und Chefredakteur der „Saarländischen Volkszeitung“ gewann er parteipolitischen und publizistischen Einfluss. Ende Dezember 1947 wurde er zum Ministerpräsidenten der erstmals gebildeten Saarregierung gewählt. Nach ersten erfolgreichen Jahren stieß sein Autonomiekurs

auf Widerstand. Nach der Niederlage um das Saarstatut 1955 trat Hoffmann von seinem Amt zurück; die politische und wirtschaftliche Einordnung des Saarlandes in die Bundesrepublik „hat er noch erlebt und begrüßt“ (S.176).

Der Kölner Unternehmer, Honorarprofessor und CDU-Politiker Fritz Burgbacher (1900–1978), von Günter Buchstab porträtiert, entwickelte einen richtungsweisenden Vorschlag zur Förderung von Eigentum für Arbeitnehmer. Arbeitnehmer sollten gesetzlich verpflichtet werden, Abgaben zur Arbeitnehmervermögensbildung zu entwickeln. Burgbacher, der dem Bundestag 19 Jahre angehörte und auch Mitglied des Europaparlamentes war, stieß mit seinem Vorschlag eines Beteiligungslohnes bei Arbeitgebern und der Industrie auf Ablehnung; auch in der Union wurden seine Vorstellungen nur „halbherzig“ unterstützt (S.201), sodass seine eigentumspolitischen Ideen nicht realisiert werden konnten. Ein anderer CDU-Politiker hatte hier mehr Fortune. Franz-Josef Wuermeling (1900–1986), kenntnisreich von Jürgen Aretz vorgestellt, gelang es unter Bundeskanzler Adenauer als Familien- und später auch Jugendminister Ansätze einer neuen Familienpolitik zu realisieren. Wuermeling, der sich als „Anwalt der Familie“ (S.251) verstand, betrat mit der Einführung des Kindergeldes für Berufstätige sozialpolitisches Neuland. Durch seine Geradlinigkeit eckte er nicht nur mit parteipolitischen Gegnern, sondern auch mit Parteifreunden öfter an, denn „taktisches Denken war ihm fremd“ (S.257). Es ist das Verdienst Wuermelings, die Familienpolitik zu einem Kernstück der Sozial- und Gesellschaftspolitik gemacht zu haben.

Ein dritter Unionspolitiker fand erst nach längerem Wirken als Verbandsfunktionär in der katholischen Jugend den Weg in die Politik. Heinrich Köppler (1925–1980), dessen Wirken überzeugend von Brigitte Kaff dargestellt wird, wurde 1952 Bundesführer des BDKJ und 1956 als erster Laie zum Generalsekretär des Zentralkomitees berufen. Erst 1956 entschied sich Köppler für den Wechsel in die Parteipolitik. Über die Landesliste der NRW-CDU wurde er in den Bundestag gewählt, wo er eine intensive Wirksamkeit im Innenausschuss und im Sonderausschuss für Strafrechtsreform entwickelte. Nach dem Regierungswechsel in Bonn durch eine SPD/FDP-Koalition drängten Parteifreunde Köppler zum Wechsel in die Landespolitik, um den SPD-Ministerpräsidenten Heinz Kühn abzulösen. Die CDU gewann mit Köppler zwar Landtagswahlen, eine Koalition mit der FDP kam allerdings nicht zu Stande. Während ihm auf der Landesebene der politische Erfolg durch einen Regierungs-

wechsel verwehrt blieb, gewann er in der Bundespartei die Rolle des „Königsmachers“ (S.221) sowohl bei der Wahl Rainer Barzels als auch bei der Wahl Helmut Kohls.

Größere politische Erfolge konnte der CSU-Politiker und langjährige bayerische Ministerpräsident Alfons Goppel (1905–1991), dessen Lebenswerk von Karl-Ulrich Gelberg analysiert wird, vorweisen. Von 1962–1972 stand er an der Spitze des Freistaates. Goppel verließ der CSU nicht nur „landespolitisches Profil“ (S.264), obwohl er nie Parteivorsitzender war, sondern er schaffte es auch, in seinen Kabinetten eigenständige Persönlichkeiten um sich zu sammeln. Dabei entwickelte er „durch seine Art zu führen eigenständiges politisches Profil“ (S.266). Allerdings bleibt das Gesamtbild von Goppel „ambivalent“: In einigen Entscheidungen trat er als „wichtiger Akteur“ auf, in anderen agierte er „erfolglos“ oder „bremste“ oder stand „abseits“ (S.279). Der Augsburger Bischof Josef Stimpfle (1916–1996), porträtiert von Peter Rummel, erlebte in seinen 80 Lebensjahren nicht nur zwei Weltkriege, sondern auch den Kirchenkampf im Nationalsozialismus, Not und Elend, aber auch einen „neuen geistlichen Frühling, verbunden mit einem kirchlichen Auf- und Umbruch ...“ (S.281). Als Augsburger Bischof hat er die katholische Kirche Deutschlands mitgestaltet sowie seinem Bistum als Oberhirte „seinen persönlichen Stempel aufgedrückt“ (Ebd.). Herauszuheben sind seine Bemühungen zur Vertiefung des religiösen Lebens, die Gewinnung junger Menschen für den Priester- und Ordensberuf und die Förderung der jüdisch-christlichen Begegnung.

Auch zwei Künstler haben in den 10. Band Eingang gefunden: der Schriftsteller Heinrich Böll (1917–1985) und der Generalintendant der Bayerischen Staatstheater in München, August Everding (1928–1999). Böll, der von Erich Kock vorgestellt wird, verstand sich als politischer Schriftsteller und nicht nur als Vertreter der Kriegs- und Heimkehrerliteratur. Er forderte die Auseinandersetzung mit der moralischen Last der NS-Vernichtungskriege und dem Mord am jüdischen Volk. Das Lebensbild des tief im katholischen Glauben verwurzelten Everding skizziert Wilhelm Schätzler. Nach ersten Erfahrungen als „Theaterprovinzler in der Nachkriegszeit in Bottrop“ (S.301) wird München sein zentraler Wirkungskreis. 1953 Regieassistent an den bayerischen Kammerspielen, dann über viele Stationen und Regiearbeiten im Ausland wird Everding 1982 Generalintendant und 1993 Staatsintendant und Präsident der Bayeri-

schen Theaterakademie.

Der Band wird mit einem Verzeichnis der wichtigsten Quellen und Literatur der porträtierten Persönlichkeiten abgeschlossen. Für den interessierten Leser wird weiterhin das Verzeichnis der in den Bänden 1–10 behandelten Persönlichkeiten aufgeführt.

Horst W. Heitzer

Meimeth, Michael/Schild, Joachim (Hrsg.): Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration – Deutsche und französische Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, 2002, 326 Seiten, € 24,80.

Die Publikation fasst auf dem so genannten „Mehrebenen-System“ der Europäischen Union die Beiträge verschiedener Autoren zusammen, wobei an die Analyse und den Vergleich des Ausmaßes, das die Europäisierung in Deutschland und Frankreich erreicht hat, der Versuch eines Ausblickes in die Zukunft angeschlossen ist. Es spricht für die Qualität der Texte, dass sie im Wesentlichen nicht die gerade aktuelle politische Konjunktur widerspiegeln, sondern den deutsch-französischen Vergleich in den Zusammenhang der gesamten Nachkriegs-Entwicklung stellen, mitunter mit noch weiterer historischer Grundierung. Die umfangreiche Einleitung, verfasst von dem Herausgeber Joachim Schild, einem wissenschaftlichen Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Europäische Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin), verweist teilweise auf die Aussagen der folgenden Beiträge und gibt den Tenor der gesamten Publikation vor: Der Nationalstaat wird auch bei fortschreitender europäischer Integration weiter existieren, fraglich ist nur, unter welchen Rahmenbedingungen. Im „europäischen Mehrebenen-System“ wird ihm vielfach eine „strategische Vermittlerposition“ verbleiben. So wird behauptet, sofern der Staat weiterhin eine Agentur der Umverteilung aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit sei, könne diese Rolle nur auf nationalstaatlicher Ebene gerechtfertigt werden. Dies kann aber so apodiktisch nicht stimmen. Denn auch auf dem Gebiet der Umverteilung betätigt sich die Europäische Union schon jahrzehntelang, um ihrem in Art.2 EU-V formulierten Ziel („Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung (...) Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts(...)“) näher zu kommen. Zwar gebracht es der EU an präzisen Kompetenzen in der Sozialpolitik, doch dürfte unverkennbar sein,

dass die zuvor zitierte Zielsetzung auch sozialpolitische Bedeutung hat.

Diese Überlegungen führen gewissermaßen in die offene Flanke des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion: Hier fehlt noch die entsprechende wirtschaftspolitische Begleitung auf EU-Ebene. Immerhin ist 1997 in Amsterdam ein „Beschäftigungskapitel“ verabschiedet worden, doch wir erfahren, dass auch die sozialistische Regierung Jospin auf diesen Bereich keinen besonderen Nachdruck gelegt hat. Das ganze Thema steht im Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich ohnehin unter dem Vorbehalt divergierender Ordnungsvorstellungen: Während in Deutschland Ordoliberalität gepflegt wird, versteht sich die französische Elite viel dirigistischer. Der von Paris beständig vorgetragene Wunsch nach einer „Wirtschaftsregierung“, die der „nur“ ökonomisch begründeten Stabilitätspolitik der Europäischen Zentralbank zur Seite treten soll, ist vor dem Hintergrund großer gemeinsamer Wirtschaftsprojekte zu sehen, die staatlichem Willen, zeitgemäß gebündelt durch die EU, und nicht den autonomen Kräften des Marktes entspringen. Hier fällt das markante Schlagwort vom „Colbertismus Hightech“. Es steht auch für ein Phänomen, das in dieser Publikation als „Europäisierung light“ bezeichnet wird, und das darin besteht, dass einzelne Staaten Elemente ihrer bewährten nationalen Tradition in die sich entwickelnde europäische Verfassungsordnung einfügen – woraus allerdings keine diesbezügliche Dominanz des betreffenden Staates zu folgern ist. Für Frankreich wäre das der Wirtschaftsdirigismus merkantilistischer, eben colbertscher Provenienz, für Deutschland die Begründung der Europäischen Zentralbank aus dem Geiste der Deutschen Bundesbank.

Am bemerkenswertesten in diesem Zusammenhang ist der Versuch Frankreichs, eine „Europe Puissance“ zu bilden, eine die Staaten Europas außenpolitisch und auch militärisch hinreichend straff zusammenfassende Organisation, die es diesem Europa ermöglicht, als Weltmacht aufzutreten, ähnlich Frankreich in dessen historisch besten Zeiten. Das unübersehbare Feld von Problemen, das unter dem Etikett von „Europe Puissance“ eröffnet ist, wird in dieser Publikation ausführlich und mit vielen charakteristischen Details dargelegt. Das Fazit dürfte sein, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit auf diesem Feld zumindest gegenwärtig überfordert ist. Das zeigen zum einen die massiven Divergenzen zwischen Bonn-Berlin und Paris, die bei der Beurteilung und Behandlung der jugoslawischen Krisen der Neunzigerjahre sichtbar

geworden sind, sowie die finanziellen Schwierigkeiten, die heute der Bildung einer europäischen Eingreiftruppe entgegenstehen, ganz zu schweigen von der eher atlantischen Ausrichtung der Deutschen, die mit dem „Eurozentrismus“ Frankreichs schon seit de Gaulles Zeiten allenfalls rhetorisch vereinbar ist.

Die Publikation schreitet auch noch viele andere Felder des deutsch-französischen Vergleichs ab, stellt etwa den deutschen, mit dem novellierten Art.23 GG auch auf europäischer Ebene kooperativen Föderalismus der Aufwertung der Regionen in Frankreich gegenüber, berichtet vom Aufgeben des nationalen Wirtschaftsdirigismus schon in der ersten Amtszeit von Präsident Mitterrand, von der dadurch initiierten französischen Öffnung hin zu Binnenmarkt und gemeinsamer Währung, von der unterschiedlichen Aufgeschlossenheit der beiden Völker für die europäische Integration. Hierbei wäre es verfehlt, pauschal den Franzosen nationalistic Eingeschlossenheit in ihren zum Kult gesteigerten Geschichtstraditionen, den Deutschen aber, wegen ihrer eher föderalen Staatsauffassung und wegen ihrer aggressiven Vergangenheit, die sie vergessen machen müssen, Integrationsfreudigkeit zuzuerkennen. Denn das französische Bild der Nation ist an den Errungenschaften der Französischen Revolution ausgerichtet, wobei „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ universal gelten sollen, nicht nur für einen engeren, ethnisch definierten Kreis. Hingegen ist im deutschen Verständnis von Nation die Blutsgemeinschaft von großer Bedeutung. Von diesen unterschiedlichen Ausgangspunkten aus können Franzosen Europa quasi als Vergrößerung des Geltungsraumes von Werten sehen, die sie in ihrem heimischen Hexagon grundgelegt haben, während die Deutschen ihre Blutsgemeinschaft im Ausland nicht wieder erkennen können. Dies ist natürlich nur eine sehr generelle Betrachtung, die noch dazu dadurch relativiert wird, dass das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht vom „ius sanguinis“ wegstrebt, während wiederum in Frankreich die Bindungswirkung des aus dem Jakobinismus herrührenden, republikanischen Staatsmodells offensichtlich nachlässt.

Bernd Rill

Herz, Dietmar: Die Europäische Union. München: C.H. Beck, 2002, 144 Seiten, € 7,90.

Der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, räumte kürzlich in einem

Interview offen ein, selbst er überblicke Arbeitsweise und Mechanismen der europäischen Institutionen nicht vollständig. Das ist kein Zeichen von Inkompetenz, sondern ein ehrliches Bekenntnis und wichtiges Indiz für den dringenden Reformbedarf der Europäischen Union. Nur ein politischer Herkules könnte die 80.000 Seiten europäischer Rechtstexte und die Hunderte von Ausschüssen und Gremien, die sich zumal unter dem Begriff der Komitologie innerhalb der und neben den Organen der EU gebildet haben, im Einzelnen kennen. Dem Bürger hat sich der politische Alltag in Brüssel und Straßburg längst entzogen. Institutionen, Prozesse und Entscheidungen sind für ihn nicht transparent, Entscheidungen nicht zurechenbar. Das Dickicht der europäischen Bürokratie droht, die Grundlagen der europäischen Integration unsichtbar zu machen. Das bedroht die Akzeptanz dieses großartigen Projektes, das den Menschen in Westeuropa seit einem halben Jahrhundert Frieden und nie da gewesenen Wohlstand beschert. In dieser Situation tut zweierlei Not: Zum einen bedarf die EU – zumal im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung – grundlegender Reformen, die eine klarere Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, aber auch mehr Transparenz innerhalb der EU und ihrer Organe schaffen; welche Fortschritte und Ergebnisse der seit März 2002 arbeitende „Konvent zur Zukunft Europas“ erzielt, der die für 2004 geplante Regierungskonferenz vorbereiten soll und mit einem umfassenden Reformauftrag ausgestattet ist, bleibt abzuwarten. Zum Zweiten muss Europa gerade den jungen Menschen, denen die Katastrophen des 20. Jahrhunderts und die daraus resultierende politische Notwendigkeit der europäischen Integration nicht mehr unmittelbar bewusst sind, immer wieder neu nahe gebracht werden. Das ist Aufgabe der Politik, insbesondere der Bildungspolitik, das ist aber vor allem auch Aufgabe der politischen und politikwissenschaftlichen Publizistik. Klare, verständlich geschriebene Einführungen in Geschichte, Idee und Funktionsweise Europas sind das Gebot der Stunde.

Ein Musterbeispiel dafür ist das anzuzeigende Werk von Dietmar Herz, Ordinarius für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Erfurt. Herz gelingt es, auf knapp 130 Seiten Text dem Leser einen fundierten Einstieg in die schwierige Materie der Europapolitik zu bieten. Er überfrachtet das Buch nicht – wie es so häufig geschieht – mit überbordenden Details, sondern legt Wert auf die großen Linien und Zusammenhänge. Stets wird der Bogen gespannt von den Anfängen der europäischen

Integration bis zu den heutigen Fragen. Beides gehört zusammen. Ein Beispiel: Die heutigen Schwierigkeiten bei Reformen der europäischen Agrarpolitik lassen sich ohne Kenntnis der Entstehungsgeschichte der EWG nicht hinreichend begreifen. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) beruht auf einem grundlegenden Kompromiss zwischen Frankreich und Deutschland, der die Gründung der EWG 1957 erst ermöglicht hat: Deutschland als exportorientiertes Industrieland sollte von der Öffnung der europäischen Märkte, gerade auch Frankreichs profitieren; im Gegenzug sollte das von der Landwirtschaft dominierte Frankreich größere Vorteile von der europäischen Agrarpolitik haben. Reformen bringen diese europapolitische Balance zwangsläufig mindestens ein Stück weit aus dem Gleichgewicht und damit politischen Streit mit sich.

Zum Inhalt des Bandes im Einzelnen: Im ersten Abschnitt (S.9–30) skizziert Herz die Entwicklung bis zu den Verträgen von Rom. Der zweite Abschnitt behandelt die wirtschaftliche und politische Integration bis zum Vertrag von Maastricht (S.31–61). Den Institutionen und den einzelnen Politikbereichen ist ein dritter Abschnitt gewidmet (S.62–116). Besonderer Wert wird dabei auf die saubere Analyse der komplexen Struktur der EU gelegt. Zusätzlich finden sich Ausführungen über die anstehende Erweiterung der EU, die Gemeinsame Agrarpolitik, die Innen- und Justizpolitik, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und den Euro. Etwas zu kurz kommt allerdings die Binnenmarktpolitik mit den in der Praxis sehr bedeutsamen vier Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Freiheit des Kapitalverkehrs) – das als Anregung für eine nächste Auflage. Der vierte Abschnitt wirft die Frage nach der Zukunft der Europäischen Union auf. Dabei wird insbesondere die mögliche Überwindung der Nationalstaaten durch die „Logik der europäischen Integration“ diskutiert. Hier zeigt sich Herz vorsichtig, er verbindet europapolitische Vision mit Realitätssinn: Die Überwindung des Nationalstaats könne nur als langfristiger Prozess gesehen werden, die „Organisationsform Nationalstaat“ werde noch für lange Zeit eine bedeutende Rolle spielen. Nationalstaat und Europa könnten sich nur langfristig zu einem neuen Konstrukt entwickeln.

Insgesamt weist das Buch die Qualitäten auf, die man sich von einer kompakten Einführung erwartet: prägnanter und gut lesbarer Text, die Konzentration auf das Wesentliche, Überblicke, eine Zeittafel und hohe Aktualität (der im Januar 2001 auf dem Gipfel von

Laeken beschlossene „Konvent zur Zukunft Europas“ ist ebenso eingearbeitet wie die Europäische Grundrechtecharta). Das Buch hat einen breiten Leserkreis und weitere Auflagen verdient.

Josef Franz Lindner

Sturm, Roland/Pehle, Heinrich: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske & Budrich, 2001, 275 Seiten, € 12,90.

In den gängigen Lehrbüchern und Unterrichtsmaterialien über das politische System der Bundesrepublik Deutschland taucht zwar mittlerweile die Einbindung Deutschlands in die Europäische Union auf, aber dies wird zu meist eher knapp als zusätzlicher Bereich behandelt, den es heute zu beichten gelte. Roland Sturm und Heinrich Pehle gehen mit Ihrem Einführungsband einen neuen Weg und setzen die Perspektive genau anders herum: Das neue deutsche Regierungssystem sei nur noch als europäisiertes Regieren zu begreifen. Der anhaltende Prozess der Internationalisierung von Politik habe einen irreversiblen Wandel von Formen und Rahmenbedingungen von Regierungshandeln hervorgebracht. Dies sei jedoch, so die Autoren, nicht nur in der breiten Öffentlichkeit, sondern sogar in großen Teilen der zuständigen Wissenschaften noch nicht entsprechend wahrgenommen und verarbeitet worden. Daher ist es das Ziel dieses Buches, diese heute gültigen Existenzbedingungen politischen Regierens in Deutschland im Detail und im Überblick darzulegen. Die Perspektive ist ebenso klar wie atemberaubend: „Deutsches“ politisches Handeln gibt es eigentlich kaum mehr – jedenfalls nicht mehr in Reinform. „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland existiert selbstverständlich weiter, aber verstehen kann man sein Funktionieren heute nur noch, wenn man es als europäisiertes Regierungssystem betrachtet“ (S.7).

Die beiden Autoren deklinieren diese Europäisierung in allen zentralen Bereichen durch. Das erste Kapitel gibt einen hervorragenden Überblick über wichtige Thesen, mit denen in der Forschung bislang die Entwicklung der EU beschrieben wurde. In einem weiteren kurzen Artikel wird das grundsätzliche Problem diskutiert, wo die Souveränität zwischen Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz ihren Platz hat.

Das umfangreiche dritte Kapitel gibt dann einen ausgreifenden Überblick über die Europäisierung nationaler Institutionen und Entscheidungsprozesse. Ob Bundesregierung, Bundestag oder Bundesrat: Überall hat die institutionelle Mitwirkung in EU-Gremien bereits beachtliche Ausmaße erreicht. Auch die Landesregierungen, das machen die Autoren ebenfalls deutlich, spielen dabei bereits kräftig mit. Ob das Bundesverfassungsgericht dabei noch die Rolle des alleinigen Kontrolleurs supranationalen Rechts spielen kann, ist demnach äußerst fraglich, sehen die Autoren ja sogar den Europäischen Gerichtshof bereits auf dem Weg, durch seine Entscheidungen tief in die nationale Souveränität einzugreifen. Zwei weitere kenntnisreiche Abschnitte des Buches machen deutlich, dass auch beim Parteiensystem und den organisierten Interessen die Europäisierung weit vorangeschritten ist – bei den Interessengruppen allerdings noch in viel größerem Ausmaß.

Das ausführliche vierte Kapitel zeichnet die Europäisierung der Entscheidungsfindung in wichtigen Politikfeldern nach. In immer mehr Bereichen sei ein „Souveränitätstransfer“ nach Europa im Gange, den die Autoren für die Währungsunion, die Agrarpolitik, die Umweltpolitik, die Regionalpolitik sowie die Justiz- und Innenpolitik beschreiben. Dies geschieht – wie in den anderen Abschnitten des Buches auch – auf dem neuesten Stand der Forschung. Man merkt stets, dass die Autoren bestens informiert sind und ihre Einschätzungen auf der Basis breiter Auswertungen von Quellen und Literatur vornehmen. Das Buch von Sturm und Pehle ist nicht nur eine wichtige Bestandsaufnahme für Fachleute und nützliche Einführung für Studenten und andere Interessierte, die sich über den Stand der europäischen Einigung aus der Perspektive deutscher Politik informieren wollen. Es ist zugleich eine Mahnung an alle Beteiligten, diese Entwicklungen mit der notwendigen Intensität in Politik, Publizistik und politischer Bildung zu betrachten. „Die Konturen des neuen deutschen Regierungssystems schälen sich erst allmählich heraus“ (S.249).

Dieses Buch trägt entscheidend dazu bei, diesen Prozess mit der gebotenen Aufmerksamkeit und kritischen Distanz analysieren zu können. Es ist zu hoffen, dass dieser Band in regelmäßigen Abständen in aktualisierten Neuauflagen zur Verfügung stehen wird.

Gerhard Hirscher

Wissenschaftsrat Köln (Hrsg.): Einige Leitgedanken der „Empfehlungen zur künftigen Struktur der Lehrerbildung“. Frechen: Hilgers Medienproduktion, 2001, 91 Seiten (zu beziehen beim Wissenschaftsrat Köln).

Die neuen „Empfehlungen zur künftigen Struktur der Lehrerbildung“ in Deutschland gehen von der Bestandsaufnahme (rechtliche Rahmenbedingungen, quantitative Eckdaten, internationale Perspektive, Defizite und Forschungsstand) aus und beschreiben im Hauptteil die künftigen Anforderungen und klären die wichtige Frage nach der „institutionellen Verortung“ der künftigen Ausbildung von Grund- und Hauptschullehrern. Ebenso wichtig sind die zukunftsweisenden Ausführungen zur künftigen Struktur des Studiums der Lehrämter an Realschulen und Gymnasien. Interessant und informativ ist auch der Abschnitt über die Weiterbildung und künftige „Karriereplanung für Lehrerinnen und Lehrer“. Schließlich wird noch auf Defizite in der Bildungsforschung, den Fachdidaktiken und der Lehrerbildungsforschung in Deutschland aufmerksam gemacht. Im Anhang befinden sich quantitative Hintergrundinformationen. Die neuen „Empfehlungen zur künftigen Struktur der Lehrerbildung“ gewinnen vor dem Hintergrund der Ergebnisse neuer internationaler Vergleichsuntersuchungen (z. B. TIMSS und PISA) zusätzliche Bedeutung. Nachfolgend sollen nur einige „Leitgedanken der Empfehlungen“ zusammenfassend wieder gegeben werden. Dabei sollen mehrere Leitbegriffe der Empfehlungen besonders akzentuiert werden: Defizite der derzeitigen Lehrerbildung, künftige Anforderungen, neue institutionelle Verortung, Schulentwicklung und Berufskarrieren und Aspekte der Lehrerbildungsforschung.

Defizite der derzeitigen Lehrerbildung: Das prekäre Verhältnis zwischen Fachdidaktik und Fachwissenschaft erschwert systematisch die Ausbildung eines leistungsfähigen wissenschaftlichen Nachwuchses. Die zunehmende Ausdifferenzierung der Fächer verschärft den aktuellen Konflikt zwischen dem berufsbefähigenden Ausbildungserfordernis und der forschungsbasierten Wissens- und Erkenntnisproduktion noch weiter. Diese Abstimmungsproblematik scheint in den Fachwissenschaften an den Universitäten am größten zu sein. Das fach- und erziehungswissenschaftliche Studium der zukünftigen Lehrerinnen und Lehrer ist viel zu wenig auf die spezifischen Anforderungen von Unterricht und Erziehung im aktuellen schulischen Kontext ausgerichtet. Die derzeitige Schularbeit findet als Ausgangspunkt für wissenschaftliche Fragestellungen in der Lehrer-

ausbildung kaum eine systematische Berücksichtigung. Ein erforderliches Gesamtkonzept für die Lehrerbildung hinsichtlich aller Schularten ist vielfach kaum erkennbar. Besonders defizitär erscheinen die Lehr-Lern-Forschung und die Schulentwicklungsforschung. In Deutschland gibt es derzeit keine Institution, die Leistungsvergleiche von Schulen und Lehrkräften durchführen kann.

Einige künftige Anforderungen: Durch Allgemeinbildung muss die Lernfähigkeit im Sinne einer ständigen Aneignung von Wissen (lebensbegleitendes und forschendes Lernen) und fortlaufender Problemlösung in wechselnden Kontexten begründet werden. Die Lehrerbildung ist künftig so zu organisieren, dass sowohl die Ausbildungsangebote und die zu erreichenden Qualitätsniveaus als auch die Leistungsanforderungen und Bedingungen der Evaluation der wissenschaftlichen Entwicklung ständig angepasst werden. Das künftige Ausbildungskonzept muss die Wissenschaftlichkeit der Ausbildung und den „Berufsfeldbezug“ verbessern. Der Lehrerberuf muss des Weiteren stärker als bisher „Karrierperspektiven“ beinhalten. Außerdem ist ein neues Modell des Lehramtsstudiums erforderlich. Dafür eignet sich insbesondere das konsekutive Studienmodell. Empfohlen wird die Entwicklung von Bachelor/Master-Strukturen für die Lehrerbildung. In neun Punkten werden wichtige „allgemeine Leitlinien“ für die zukunftsorientierte Lehrerbildung fest gehalten wie z.B. Betonung der fachlichen Kompetenz, Schaffung einer „konsistenten Lernorganisation“ und Orientierung am „lebenslangen Lernen oder mehr Dynamik und Flexibilität in den Zertifizierungen und Abschlüssen (Bachelor, Magister, Master).

Das derzeitige Lehramtsstudium folgt im europäischen Kontext zwei verschiedenen Strukturmodellen: dem integrierten bzw. grundständigen Modell, in dem das Fachstudium parallel zur erziehungswissenschaftlichen und fachdidaktischen Ausbildung stattfindet. Dieses Ausbildungsmodell wird im Primärbereich angewandt. Im zweiten, dem konsekutiven Modell, schließt sich die lehramtsspezifische Ausbildung in Erziehungswissenschaften und (gegebenenfalls) Fachdidaktiken an ein Fachstudium an, das ohne Bezug zum Lehrerberuf ist. Dieses Modell liegt der Ausbildung für den Sekundärbereich (I und II) zu Grunde. Das Lehramt an Realschulen und Gymnasien sollte durch das Studium der Fachwissenschaften mit einer Hochschulprüfung (Bachelor) abzuschließen sein. Gleichermaßen sollte die Ausbildung zum Grund- und Hauptschullehrer

mit dem Bachelor als Hochschulgrad abgeschlossen werden.

Einige Gedanken zur neuen „institutionellen Verortung“ der Lehrerbildung: Wichtige Rahmenbedingung einer akademischen Lehrerbildung ist ihre Kompatibilität mit der Rationalität hochschulinterner Organisations- und Entscheidungsstrukturen. Als neue Institution kommt ein mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattetes Lehrerbildungszentrum in Frage. Dazu kommt ein neuer Fachbereich für „Bildungswissenschaften und Wissenstransfer“. Dessen Aufgaben sollen im Bereich Bildung, Erziehung und Unterricht liegen (dieser Fachbereich wäre für die Ausbildung eines Berufsethos vorteilhaft).

Neben den bereits genannten Defiziten sprechen insbesondere wissenschaftssystematische Gründe dafür, künftig auch die Fachhochschulen in die Lehrerbildung einzubeziehen, da der Bildungsauftrag sich für die Fachhochschulen im Kern praxisorientierter Studienangebote darstellt, die auf eine wissenschaftlich fundierte Qualifizierung für berufliche Tätigkeitsfelder ausgerichtet sind. Der Einstieg der Fachhochschulen in die Lehrerausbildung sollte bei den Grund- und Hauptschulen beginnen, hängt jedoch maßgeblich von der zufrieden stellenden Lösung der besoldungsrechtlichen Fragen ab. Der Wettbewerb und die standortbezogene Bündelung von Kompetenzen an Universitäten und Fachhochschulen sind wesentliche Instrumente, um die Qualität der Lehrerausbildung grundlegend zu steigern. Die Fachhochschulen sollten daher möglichst bald entsprechende Ausbildungsangebote entwickeln und lehrerbildende Studiengänge zunächst in Kooperation mit den Universitäten gestalten.

Einige Aspekte der Schulentwicklung und Berufskarriere bei Lehrerinnen und Lehrern: Die Attraktivität des Lehrerberufs leidet u. a. unter einem Mangel an beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und Karriereperspektiven. Es geht um die Entwicklung von Strategien zur Personalentwicklung und zum Aufbau von Karrieremustern. Schulentwicklung und Lehrerfortbildung sind künftig Bestandteile eines Reformkonzepts der Lehrerbildung. Die Berufslaufbahnen von Lehrerinnen und Lehrern sind neu zu gestalten. Außerdem fehlen Anreize für einen beruflichen Aufstieg und für den Wechsel der beruflichen Tätigkeiten. Notwendig sind auch Qualifizierungsstrategien für die Übernahme von Leitungsverantwortung in Schulen und im Bildungswesen. Engagement und Leistung müssen sich künftig auch bei Lehrerinnen und Lehrern lohnen und in einem positiven Sinn

Karriererelevanz besitzen. Es sind darüber hinaus gesicherte Qualitätsstandards auf dem Weiterbildungsmarkt und mehr Transparenz über das Weiterbildungsangebot erforderlich.

Einige Aspekte der Bildungsforschung und der Lehrerbildungsforschung: Die international konkurrenzfähige empirische Bildungsforschung muss in Deutschland mit Nachdruck gefördert werden. Der neue Fachbereich für Bildungswissenschaften und Wissenstransfer ist der geeignete Ort für die Bildungsforschung. Es geht u. a. um internationale vergleichende Leistungsmessung, nationale Leistungsvergleiche, die Evaluation einzelner Bestandteile des Bildungssystems sowie um die Datenerhebung zur Schulentwicklung und die Organisation des Datentransfers. Vor allem muss die Schulpädagogik zu einer empirisch forschenden, international leistungsfähigen Disziplin entwickelt werden, um künftig eine längerfristige Systembeobachtung zu ermöglichen. Im Bereich der fachdidaktischen Disziplinen ist eine gezielte Nachwuchsförderung dringend erforderlich. Dabei kommt es auf den intensiven Bezug der fachdidaktischen Forschung und Lehre zur Schulwirklichkeit an.

Die künftige Entwicklung der Bildungsforschung und der Lehrerbildungsforschung, welche in Deutschland nicht betrieben wird, wird durch die zunehmende Globalisierung und Internationalisierung bestimmt sein. Da sich das Verhältnis von Allgemeinbildung und Berufsbildung stark verändern wird, ist eine fortlaufende Weiterentwicklung und Relevanzüberprüfung der Wissensangebote an Schulen erforderlich. In die Bildungsforschung sind in Zukunft auch Teildisziplinen wie Bildungsökonomie, Wissenssoziologie und Wissenspsychologie, Personalentwicklung, Schulmanagement sowie Arbeitsmarkt- und Verwendungsforschung einzubeziehen.

Zusammenfassend ist festzustellen: Es geht um die Verbesserung der Qualität der Lehrerausbildung in Deutschland, um eine Pluralität von Modellen der Lehrerausbildung, um die Verkürzung der realen Studienzeiten, um die Betonung der Professionalisierung im Lehrerberuf, um die effektive Abstimmung zwischen dem Lehrerarbeitsmarkt und dem Ausbildungssystem, um die Entwicklung integrativer und modular ausgerichteter Studiengänge, um eine Neuverteilung der Kompetenzen in der Lehrerbildung, um die künftige Beteiligung der Fachhochschulen an der Entwicklung effektiver Lehramtsstudiengänge, um die Aufhebung der Ungleichbehandlung bei gleichwertigen Abschlüssen (besoldungsrechtliche Einstufung) und um den Ausbau einer international

konkurrenzfähigen empirischen Bildungsforschung und Lehrerbildungsforschung in Deutschland. Es darf angenommen werden, dass die neuen Empfehlungen zur künftigen Struktur der Lehrerbildung in der Öffentlichkeit die verdiente Beachtung finden werden.

Gottfried Kleinschmidt

Lengsfeld, Vera: Von nun an ging's bergauf ... Mein Weg zur Freiheit. Langen Müller Verlag: München, 2002, 392 Seiten, € 19,90.

Mit 50 Jahren eine Autobiografie zu schreiben, scheint mutig zu sein – schließlich kann ja noch eine Menge kommen, über das es sich zu schreiben lohnt. Hat man überhaupt in diesem Alter genug zum Erzählen – noch dazu für ein ganzes Buch? Vera Lengsfeld hat dies in der Tat. Drei Leben hat sie zu beschreiben – das der Stasi-Tochter, der Dissidentin und der Politikerin. Sie tut dies spannend und einfühlsam und liefert damit noch dazu ein zeithistorisches Dokument. Es lohnt sich nicht nur die Lektüre der letzten Teile des Buches, die ihre außergewöhnliche Laufbahn im politischen Betrieb der Bundesrepublik Deutschland behandeln. Es überzeugt, wie sie immer wieder ihren Freiheitsdrang, ihre Kritik an unglaublichen Autoritäten und ihren Tatendurst offen legt. Sie hätte gewiss auch ein bequemeres Leben haben können: Kind einer Familie, die zur staatstragenden Schicht der DDR gehörte, hatte sie Anteil an den Vorteilen, die dies mit sich brachte – von der Verpflegung über die Wohnung bis zu den Ausbildungsmöglichkeiten. Aber schon in den Berliner Schuljahren, in die die Familie vom heimischen Sondershausen wegen der Karriere der Eltern zog, wuchsen in ihr erste Zweifel am System, die während des Studiums des Marxismus-Leninismus in Leipzig noch größer wurden. Viele Passagen wünscht man sich kritischen jungen Menschen dieser Tage als Lektüre; besonders zu empfehlen sind Vera Lengsfelds Schilderungen der Studienbedingungen und der Praxis des Studiums. Sogar in einem wissenschaftlichen Studium des Marxismus-Leninismus für wenige Privilegierte achteten die Lehrkräfte peinlich darauf, dass nur wenige ausgewählte Texte präsentiert wurden – sogar wer sich die Texte der Gründerväter genauer zu Gemüte führen wollte, musste mit Ärger rechnen. Die Aufpasser wussten genau, warum. Als Vera Lengsfeld zwei Schriften Lenins vollständig las, war sie entsetzt: „Ich erschrak über das Ausmaß an Hass und Mordlust in diesen Texten“ (S.87).

Noch geht aber ihre Laufbahn fast normal weiter: Sie beendet ihr Studium als allein erziehende Mutter und wird in Berlin Mitarbeiterin der Akademie der Wissenschaften und auch Mitglied der SED. Aber die Diskrepanzen zwischen Theorie und Realität werden immer größer und so gerät sie immer mehr in Dissidentenkreise, wird aus der Partei ausgeschlossen und verliert ihre Stelle. Sie kann zunächst als Lektorin weiterarbeiten, betreibt aber immer intensiver Widerstandsarbeit – und das, obwohl sie als junge Mutter damit große Risiken auf sich nimmt. Was die Staatsicherheit war, wusste sie auch vorher – im kirchlichen Friedenskreis wird sie mit ihr immer hautnah konfrontiert. Dort lernt sie die Zersetzungsbaukasten der Stasi kennen und erlebt zunächst bei Mitstreitern, mit welcher brutalen und perfiden Methoden dort gearbeitet wird. Wenig später werden auch sie und ihre Kinder zum Opfer. Dennoch kann sie – vor allem wegen der Heirat mit Knud Wollenberger, der einen dänischen Pass hatte – in den Westen reisen, was ihre Entschlossenheit zur weiteren Arbeit als Bürgerrechtlerin und Umweltaktivistin nur verstärkte. Als sie aber bei der traditionellen Luxemburg-Demonstration ein eigenes Transparent zeigen will, wird sie Anfang 1988 verhaftet. Sie lernt nun nicht nur die Realität des Stasi-Gefängnisses, sondern auch das Wirken des Rechtssystems am eigenen Leib kennen – einschließlich Gregor Gysis, dem sie als Anwalt eine dubiose Rolle zuschreibt. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf ihre beiden kleinen Kinder willigt sie schließlich in eine Abschiebung ein und beginnt unter schwierigsten Umständen ein Studium in Cambridge. Erst nach dem Ende der DDR erfährt sie, dass ihr eigener Mann sie im Auftrag der Stasi bespitzelt und über sie Berichte an die Behörden geliefert hat.

Nach dem Zusammenbruch der DDR beginnt das dritte Leben: Sie wird von der neu gegründeten Grünen Partei der DDR als Kandidatin für die Volkskammerwahl nominiert und kommt in die erste frei gewählte Volkskammer. Auch für die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl wird sie als Abgeordnete für ihre thüringische Heimat nominiert und gehört zu der kleinen Gruppe grüner Abgeordneter aus Ostdeutschland im Bundestag, die zwischen 1990 und 1994 das Überleben der Grünen sicherten, da die Westgrünen ja an der 5%-Hürde gescheitert waren. Dies wurde ihr wie ihren Kollegen später aber nicht gedankt; kaum waren die Grünen des Westens 1994 wieder in den Bundestag eingezogen, wurden ihre Kollegen aus den neuen Bundesländern zusehends in den Hintergrund gedrängt. Vera Lengsfeld sah Bündnis 90/Die Grünen immer

mehr als ideologisch durchwirkte Westpartei und entschloss sich schließlich 1996 zusammen mit einigen Mitsreitern zu einem spektakulären Übertritt zur CDU, für die sie auch 2002 wieder für den Bundestag kandidiert.

Vera Lengsfelds Autobiografie ist ein Dokument ihres Kampfes um Freiheit und Selbstbestimmung – eine spannende und lehrreiche Lektüre. Sie führt diesen Kampf weiter – gegen die Verdrängung der Diktatur, gegen die Verniedlichung der Stasi und gegen die Ver-

herrlichung der PDS in bestimmten Kreisen. Ihr Wechsel zur CDU 1996 wird durch die Lektüre des Buches noch plausibler: Nach der Wiedervereinigung wird ihr klar, dass viele Linke und „Bürgerrechtler“ im Westen eher die Marktwirtschaft und die Demokratie des Grundgesetzes als Feind und den Sozialismus als Ziel haben. Wer den realen Sozialismus verstanden hat, für den kann der Kampf um die Freiheit nicht aufhören.

Gerhard Hirscher

Ankündigungen

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können von Interessenten bei der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Tel: 089/1258-260/266) bestellt werden:

- **Sonderausgaben der Politischen Studien**
 - Gestaltung als Auftrag. Ein Handbuch für politisches Handeln in Gemeinden, Städten und Landkreisen
 - Russland – Kontinuität, Konflikt und Wandel (Schutzgebühr € 5,00)

- **Berichte & Studien**
 - Kaukasus, Mittelasien, Nahost – gemeinsame Interessen von EU und Türkei (Schutzgebühr € 5,00)

- **aktuelle analysen**
 - Nach der Berliner Wahl: Zustand und Perspektiven der PDS
 - Zwischen Konflikt und Koexistenz: Christentum und Islam im Libanon
 - Die Dynamik der Desintegration – Zum Stand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten

- **Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen**
 - Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
 - Frankophonie – nationale und internationale Dimensionen

- **Studies and Comments**
 - Migration Policy and the Economy: International Experiences

- **Sonstiges**
 - Der Mensch und die Zukunftstechnologien. Technologiepolitik für die nächste Generation
 - Alfons Goppel. Vom Kommunalpolitiker zum Bayerischen Ministerpräsidenten (€ 18,00)

Über den Buchhandel zu beziehen:

- Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Luther (Hrsg.):
Europa und die USA. Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld von Regionalisierung und Globalisierung, München 2002. (ISBN 3-7892-8079-8)

- Tilman Mayer/Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.):
Der Kampf um die politische Mitte. Politische Kultur und Parteiensystem seit 1998, München 2002. (ISBN 3-7892-8095-X)

Autorenverzeichnis



Audretsch, David B., Prof.

Direktor des Institute for Development Strategies sowie des Institute for West European Studies, Indiana University in Bloomington, USA

Bankowicz, Marek, Prof. Dr.

Jagiellonen-Universität Krakau

Bayer, Alfred

Staatssekretär a.D., Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung, München

Hennenhöfer, Gerald

Generalbevollmächtigter der E.ON Energie AG, München



Kaul, Henning, Dipl.-Ing., MdL

Vorsitzender des Ausschusses für Landesentwicklung und Umweltfragen im Bayerischen Landtag, München

Kettner, Anja, Dipl.-Vw.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie an der Technischen Universität Berlin und Re-

search Fellow am Institute for Development Strategies der Indiana University in Bloomington, USA



Klauder, Wolfgang, Dr., Dipl. Vw.

1967–1996 Bereichsleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, freier Publizist, Egloffstein



Naumann, Klaus, General a.D.

Vorsitzender des Militärausschusses der NATO a.D., Generalinspekteur der Bundeswehr a. D., Otterfing

Rill, Bernd

Referent für Recht, Staat, Europäische Integration der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München



Schnappauf, Werner, Dr.

Bayerischer Staatsminister für Landesentwicklung und Umweltfragen, München

Tkaczynski, Jan Wiktor, Prof. Dr.
Institut für Öffentliche Wirtschaft und
Verwaltung, Bundeswehr-Universität
Neubiberg



Voß, Alfred, Prof. Dr.
Direktor des Instituts für
Energiewirtschaft und
Rationelle Energiean-
wendung der Univer-
sität Stuttgart



**Westerheide, Peter,
Dr.**
Senior Researcher und
stellvertretender Leiter
des Forschungsbereichs
Internationale Finanz-
märkte und Finanzma-
nagement am Zentrum
für Europäische Wirt-
schaftsforschung (WEZ),
Mannheim