

# Orientierungen

zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Juni 2015

- **Interdisziplinäre Ansätze**  
in der Wirtschaftspolitik
- **Soziale Marktwirtschaft**  
in Theorie und Praxis
- **20 Jahre Welthandelsorganisation**  
Bilanz und Ausblick
- **Spekulation an Finanzmärkten**  
Regulierung oder Laisser-faire?
- **Medienkritik**  
Bedrohte Meinungsfreiheit



LUDWIG  
ERHARD  
STIFTUNG

141

# Inhalt

## ■ Interdisziplinäre Ansätze in der Wirtschaftspolitik

---

<i>Ulrich Blum/ Lü Qiaoping/Zhou Bing</i>	Sprache als Waffe – Eine Analyse der Sprachverwendung im wirtschaftlichen Wandel	3
<i>Werner J. Patzelt</i>	Wirtschaftspolitik unter Rechtfertigungsdruck – Was leistet der Evolutorische Institutionalismus?	10
<i>Ingo Pies</i>	Diskurs mit Schiefelage – Eine ordnungsethische Nachbetrachtung der Mindestlohndebatte	18

## ■ Soziale Marktwirtschaft in Theorie und Praxis

---

<i>Herbert B. Schmidt</i>	Ludwig Erhard in Estland (in memoriam Lennart Meri)	27
<i>Hans Jörg Hennecke</i>	Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft – Zu einem Buch von Horst Friedrich Wünsche	31
<i>Grzegorz Szulczewski</i>	Polnische und deutsche Wurzeln sozialliberalen Denkens – Ferdynand Zweig und Alexander Rüstow	38

## ■ Nationale und internationale Wirtschaftspolitik

---

<i>Martin Kröger</i>	Die Große Koalition hält an der „Rente mit 67“ fest	47
<i>Karolin Herrmann</i>	Städte und Gemeinden: Marschroute Staatswirtschaft?	54
<i>Andreas Freytag/ Julian Schmied</i>	20 Jahre Welthandelsorganisation – Enttäuschung und Hoffnung zugleich	60
<i>Christian Conrad</i>	Spekulation an den Finanzmärkten – Regulierung oder Laisser-faire?	68
<i>Justyna Schulz</i>	Die Geldpolitik der EZB unterminiert ordnungspolitische Leitlinien	77

## ■ Medienkritik

---

<i>Philip Plickert</i>	Bedrohte Meinungsfreiheit	81
------------------------	---------------------------	----

# Editorial

Interdisziplinarität ist wichtig, gerade für die moderne Wirtschaftspolitik, und es war *Ludwig Erhard*, der durch die Verbindung von Wissenschaft und Politik klarstellte, dass das ökonomische Handeln nicht nur von postulierten Rationalitäten abhängt, sondern auch von Dingen, die nicht so einfach zu beeinflussen sind, wie es die seinerzeit erblühenden Formalmodelle suggerierten.

Die Realität ist komplex, vernetzt, die Sicht auf ein Problem aus disziplinärer Perspektive muss auch den Blick auf andere Aspekte offenhalten, will man die Totalität der Problemstellung erfassen. Das Lernen von anderen Disziplinen – ein weiterer wichtiger Aspekt für die Entwicklung der ökonomischen Wissenschaften, in der Theoriebildung, in der Modellbildung, in der Methodik, aber auch bei der Interpretation – hat die Wirtschaftswissenschaften in hohem Maße von einer reinen empirischen Wissenschaft zu einer Formalwissenschaft verändert und damit ihre Stringenz nachhaltig verbessert. Die Frage nach der richtigen Methodik verzehrte die deutsche wirtschaftswissenschaftliche Debatte im 19. Jahrhundert und flackerte gelegentlich weltweit wieder auf, beispielsweise im Nachlauf der Weltwirtschaftskrise, als deutlich wurde, dass der Mainstream nicht in der Lage war, die Wirtschaftskrise vorherzusagen, geschweige denn mit den entstandenen Problemen angemessen umzugehen. Dabei sind beide Aspekte wichtig, der empirisch angeleitete ebenso wie der formal analytisch gestützte Ansatz, um die Unübersichtlichkeit der Welt zu ordnen, das Wesentliche zu abstrahieren und die Wirkungsabhängigkeiten herauszuarbeiten. Das muss in einem interdisziplinären Kontext geschehen, weil die Komplexität hoch ist und nur so vermieden werden kann, dass die unübersichtliche Kompliziertheit fortherrscht.

Lange Zeit standen formal-naturwissenschaftliche Ansätze im Vordergrund, und gerade die Physik hat die ökonomische Theorie- und Modellbildung nachhaltig beeinflusst. Räumliche Interaktionsmodelle lernten von der Gravitations-, Potenzial- und Entropietheorie; die Konjunkturanalyse profitierte von der Schwingungslehre. Mehrgleichgewichtsmodelle mit dynamischen Zustandsänderungen wurden aus der Synergetik abgebildet. Seit Ende des letzten Jahrhunderts rückten zunehmend Ansätze aus der Biologie, der Psychologie und der Soziologie in das Zentrum und haben das Feld ebenfalls enorm bereichert. Allerdings führt der Theorie- und Methodenpluralismus auch zu einer Schwächung der Argumentation, weil in einer Sozialwissenschaft niemals quasi-objektiv wie in einer Naturwissenschaft klar ist, welcher Zustand tatsächlich vorherrscht und welches Analyseinstrument dann

das korrekte ist. Gerade die Weltwirtschaftskrise ist ein anschauliches Beispiel für diese Debatte.

Anhand der ersten drei Beiträge in diesem Heft soll dieser interdisziplinäre Ansatz verdeutlicht werden. Einmal geht es um die Frage, wie die Sprache das wirtschaftliche Denken und Handeln beeinflusst und wie das Denken und Handeln auf die Sprache zurückwirkt. Gerade die gegenwärtige Krise belegt, in welchem hohem Maße der psychologische Kanal für die reale Eskalation in der Wirtschaft relevant ist. Offensichtlich haben die modernen Gesellschaften das Problem, einen effizienten Evolutionsalgorithmus in dieser Phase des Übergangs zu finden, und, wie der dritte Beitrag argumentiert, fehlt es im Anschluss an den Vierklang aus ökonomischer Fragestellung mit Herausarbeitung der Relevanz, der Theorie- und Modellbildung, der empirischen Überprüfung und schließlich der wirtschaftspolitischen Empfehlung an ethischer Reflexion, um die Ergebnisse so zu gestalten, dass sie in der Gesellschaft Akzeptanz finden.

*Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Blum*  
*Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Ludwig-Erhard-Stiftung*

# ■ Interdisziplinäre Ansätze in der Wirtschaftspolitik

*Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Blum*  
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung,  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,  
und University of International Business and Economics  
(UIBE), Peking



*Prof. Dr. Lü Qiaoping/Zhou Bing MA*  
University of International Business  
and Economics (UIBE), Peking



## **Sprache als Waffe – Eine Analyse der Sprachverwendung im wirtschaftlichen Wandel**

Wenn wir in der Zeitung lesen, dass bei der Einführung einer neuen Autogeneration „ein Hersteller aus allen Rohren schießt“, dass die EZB zur Rettung des Euro notfalls die „Nuklearoption“ zündet, nachdem der Einsatz der „Bazooka“ nicht den gewünschten Erfolg gebracht hatte, dass ein Minister äußert, Eigenkapitalfonds fielen wie „biblische Heuschrecken“ über mittelständische Unternehmen her und fräßen sie kahl, dass der Markt zweier Hersteller von Smartphones „mit Patenten völlig vermint ist“ und ein Vormarsch nicht möglich sei, dann wird klar: Es herrscht Wirtschaftskrieg, und dabei ist die Sprache eine bedeutende Waffe. *Ludwig Erhard* widmete diesem Stimmungskanal, wie er heute gerne genannt wird, ein eigenes Kapitel in seinem Buch *Wohlstand für Alle*.<sup>1</sup> Mit einer immer brutaler werdenden Sprache geht möglicherweise, wie dies die Linguistik nahelegt,<sup>2</sup> ein immer gewissenloser werdendes Handeln der Entscheidungsträger einher – genau das war im Finanzsektor während der Krise zu beobachten. Ein guter Indikator hierfür sind die Strafzahlungen der Finanzindustrie, die in *Abbildung 1* gezeigt werden.

<sup>1</sup> Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf 1957, Kapitel 11.

<sup>2</sup> Vgl. Lew Semjonowitsch Wygotski, *Denken und Sprechen*, Weinheim/Basel, 1934 (2002).

### Strafzahlungen der Finanzindustrie in Milliarden US-Dollar

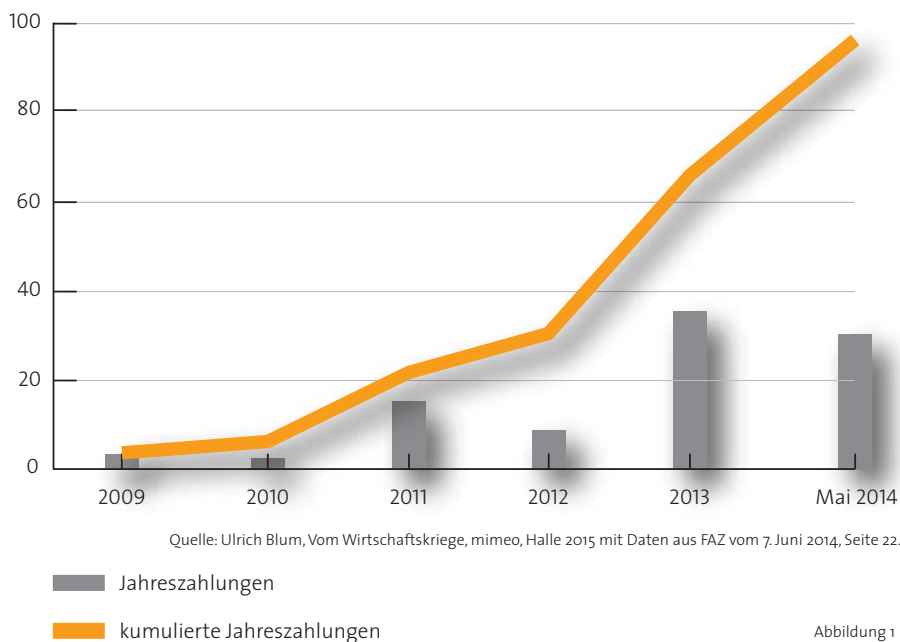


Abbildung 1

### ■ Bellizistische Aufladung der Sprache durch Metaphern

Eine wichtige Frage, die unter anderem auch Linguisten beschäftigt, betrifft die Grundlagen der Konstruktion sozialer Wirklichkeit. Die Sprache wird dabei als zentrales Kopiermedium gesehen, was an die sprachwissenschaftlichen Lehren anschließt, die von *Konfuzius*<sup>3</sup> (551–449 v. Chr.) bis *Friedrich Nietzsche* (1844–1900) und *Ludwig Wittgenstein* (1889–1951) die Bedeutung der Dominanz von Inhalten zur Gestaltung (Manipulation) von Gesellschaften, vor allem mittels Metaphern, betonten. „Die Grenzen meiner Sprache bedeuten die Grenzen meiner Welt“, so führt *Ludwig Wittgenstein* im Jahr 1921 aus und stellt damit implizit die Frage, wie anschlussfähig die heutigen Sprachnormen in Bezug auf die Sprache des Wirtschaftskriegs sind.

3 Konfuzius soll gesagt haben: „Wenn die Begriffe nicht richtig sind, dann stimmen die Worte nicht; stimmen die Worte nicht, so kommen die Werke nicht zustande; kommen die Werke nicht zustande, so gedeihen Moral und Kunst nicht; gedeihen Moral und Kunst nicht, so treffen die Strafen nicht; treffen die Strafen nicht, so weiß das Volk nicht, wohin Hand und Fuß setzen. Darum Sorge der Edle, dass er seine Begriffe unter allen Umständen zu Worte bringen kann und seine Worte unter allen Umständen zu Taten machen kann. Der Edle duldet nicht, dass in seinen Worten irgendetwas in Unordnung ist. Das ist es, worauf es ankommt.“ Vgl. Konfuzius, Gespräche, Berlin 2011, Seite 95.

Die Sprache besitzt eine wesentliche Signalfunktion und steht damit im Zentrum der ökonomischen Analyse.<sup>4</sup> Signale sind bewusst oder unbewusst gesetzte und damit zielorientierte Informationen, die ein Sender an einen Empfänger übermitteln will. Das geschieht oft beabsichtigt, das muss aber nicht zwingend so sein. In der Wirtschaftskriegskommunikation steht hinter den Sprachsignalen meist eine klare Absicht: Der besser gerüstete, mit hohen Fähigkeiten ausgestattete Wirtschaftskrieger beeindruckt leichter als der schlecht ausgestattete. Wie die Signaltheorie zeigt, ist das bessere Risiko in der Lage, billiger zu signalisieren.<sup>5</sup> Damit stellt sich die ergänzende Frage, ob sich ein schlechteres Risiko hinter einem besseren Risiko verstecken kann, ob also ein Mehr an bellizistischen, aggressiven Sprüchen den Gegner beeindrucken wird. Die Spieltheorie führt hier aus,<sup>6</sup> wie bei zunächst weitgehend gleichstarken Parteien die eine durch Provokation und impulsives Handeln einen Vorteil erringen kann, indem sie die Nervenstärke der anderen testet. Diese Strategie hat der griechische Finanzminister *Yanis Varouflakis* im Frühjahr 2015 ausprobiert.

Die Sprache des Wirtschaftskriegs beruht darauf, dass im Sinne der kognitiven Linguistik<sup>7</sup> das Konzept des Kriegs auf das der Wirtschaft sprachlich abgebildet wird. Die Metaphern sind folglich der Weg, von einem konzeptuellen System in ein anderes zu wechseln und dabei diese Bilder zu nutzen, um Inhalte, Zusammenhänge, aber auch emotionale Befindlichkeiten zu verdeutlichen. Im Konzept Krieg finden sich Assoziationen wie Soldaten und Befehle, Angriff und Verteidigung, Strategien, Operationen und Taktik sowie Gedanken an Bomben, Zerstörung, Tote und Verletzte. Es entsteht ein Stillleben im Kopf, das auch in einem Zeitablauf dynamisiert werden kann, dem sogenannten Skript. Relevante Stationen sind die Planung eines Krieg, der Angriff, das Niederringen des Gegners durch den Einsatz verbundener militärischer Mittel und schließlich das Friedensoktroi.

Analog enthält das Konzept Wirtschaft Begriffe wie beispielsweise Buchführung, Produktion, Vertragswesen und insbesondere auch die kaufmännischen Tugenden. Schon *Werner Sombart* erkannte in seinem Werk „Der Bourgeois. Zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen“ einen „kapitalistischen Geist“,<sup>8</sup> das heißt eine Wirtschaftsgesinnung, die vom Prinzip der Bedarfsdeckung und des Traditionalismus zugunsten eines dynamischen Unternehmertums in Form von „Geld-

4 Wichtige andere Signale sind Preise – über ihre Knappheitsfunktion hinaus auch als Qualitätsindikatoren – oder Kostenstrukturen; vgl. Ulrich Blum/Simone Müller/Andreas Weiske, *Angewandte Industrieökonomik: Theorien, Modelle, Anwendung*, Wiesbaden 2006, Seiten 115–174.

5 Vgl. George A. Akerlof, *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in: *Quarterly Journal of Economics*, 84 (1970), Heft 3, Seiten 488–500, sowie Michael Spence, *Signaling in Retrospect and the Informational Structures of Markets*, Nobel Prize Lecture, *The American Economic Review* 92 (2002), Heft 3, Seiten 434–459. Der Autohersteller kann das Signal der Durchrostungsgarantie billiger geben als die meisten Konkurrenten aufgrund seiner überlegenen Produktionstechnik und -materialien; man kann das an den entsprechenden Rückstellungen ablesen.

6 Vgl. Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Boston (Mass) 1960 (1981).

7 Vgl. George Lakoff/Mark Johnson, *Metaphors We Live by*, Chicago 1980, und Gilles Fauconnier/Marc Turner, *The Way We Think: Conceptual Blending and the Mind's Hidden Complexities*, New York 2002.

8 *Werner Sombart, Der Bourgeois: Zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen*, Reinbek bei Hamburg 1913 (1988), Seite 27.

gier, Abenteuerlust und Erfindungsgeist“ sowie Bürgergeist in Form von „Rechnerei und Bedachtsamkeit, ..., Vernünftigkeit und Wirtschaftlichkeit“ Abschied nimmt. Tatsächlich wird so ein Unternehmer zum Eroberer und ähnelt eher einem erfolgreichen Feldherrn als einem klassischen Handwerksmeister, der im Gildesystem geschützt operieren konnte. Aus dem Genannten sind drei Schlüsse zu ziehen:

- Durch konzeptuelle Metaphern wird die Welt systematisiert, und es werden Verbindungen zwischen scheinbar unverbundenen Sachverhalten hergestellt, konkret: Das Konzept Krieg wird auf die Wirtschaft angewendet, und es herrscht, wenn dabei gewisse Ordnungsgrenzen übertreten werden, nicht Konkurrenz, sondern Wirtschaftskrieg.

- Da nicht alle militärischen Metaphern von Übel sind – schließlich existieren auch die Heilsarmee oder die himmlischen Heerscharen als etwas gänzlich Unbedrohliches –, muss das Augenmerk auf solche Begriffe gelegt werden, die – assoziativ – ein hohes Gewaltpotenzial freisetzen können.

- Ohne diese Übertragung einer Begriffswelt in eine andere hätte beispielsweise der Hörer oder Leser eines Beitrags über eine gesteigerte Rivalität zwischen Unternehmen oder Staaten große Schwierigkeiten, einen Innovationsprozess, in dem das Vorhandene im Sinne des Mephisto-Prinzips zerstört wird, zu verstehen und von der Aggressivität eines entgrenzten Wirtschaftskriegs abzugrenzen.<sup>9</sup> Tatsächlich stellt nämlich das Innovationskonzept der schöpferischen Zerstörung von *Joseph Schumpeter* aus dem Jahr 1912 die Grenze zwischen dem Wettbewerb als Wettstreit, bei dem die Rivalen gegeneinander laufen, der unterlegene Läufer aber nicht eliminiert werden darf, weil es sonst diesen Wettstreit nicht mehr gäbe, und einem vernichtenden Wirtschaftskrieg dar.<sup>10</sup>

## ■ Externe Schocks und ihre Wirkung auf die Sprache

Eine erste interessante Annäherung an die Interdependenz von Wirtschaftsordnung und Sprachverwendung findet man in der marktwirtschaftlichen Öffnung Chinas nach der Kulturrevolution. Mit der Reform- und Öffnungspolitik in China werden immer häufiger solche ökonomischen Begriffe verwendet, die nicht nur den Wettbewerb unter Gleichen oder das Lernen durch Wettbewerb beinhalten, sondern auch die Rivalität im Sinne der Vernichtung des Gegners.<sup>11</sup> Hierzu zählt insbesondere der Begriff *Jing Zheng* (竞争), die häufigste Übersetzungsvariante des deutschen Begriffs Rivalität.

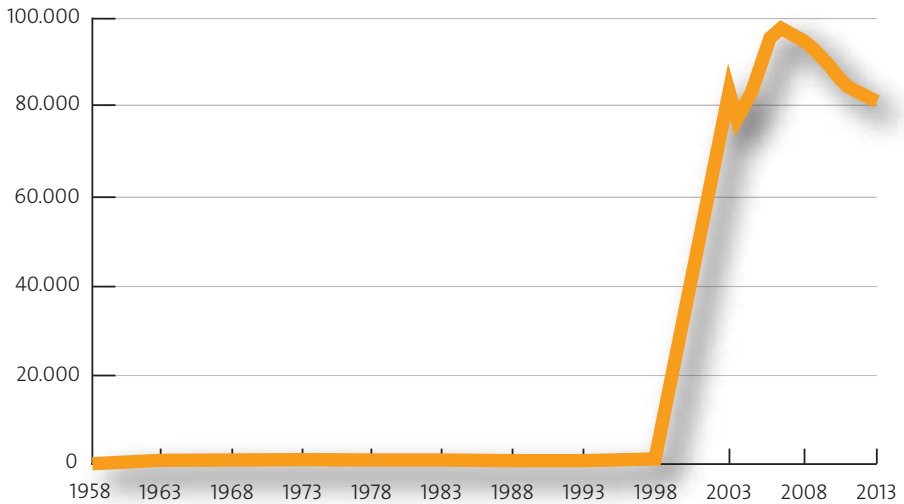
9 Vgl. Johann Wolfgang von Goethe, *Faust, eine Tragödie*, J. G. Cotta'sche Buchhandlung Tübingen; Reclam, Stuttgart 1808 (2014). In den Versen 1334–1340 heißt es: „Ein Teil von jener Kraft, die stets das Böse will und stets das Gute schafft. ... Ich bin der Geist der stets verneint! Und das mit Recht; denn alles was entsteht, ist wert, dass es zugrunde geht.“

10 Vgl. *Joseph Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlin 1912 (1962).

11 Vgl. Lü Qiaoping, *Rivalität in chinesischen Sprachbildern*; Series in Political Economics and Economic Governance 3, Halle, erscheint demnächst.



### Nutzung des Begriffs Jing Zheng von 1958 bis 2013



Quelle: eigene Darstellung, Lü Qiaoping (siehe Fußnote 11),  
Daten der Tongfang Datenbank: <http://www.cnki.net>

Abbildung 2

Hierzu ist ein kurzer Rekurs auf die taoistische Philosophie erforderlich, in der die Wandlung einer Schwäche zu einer Stärke oder umgekehrt als Weltprinzip gilt. Die Rivalität zwischen zwei Konkurrenten muss nicht unbedingt negativ für beide Seiten sein, denn beide Konkurrenten können von ihrem Wettkampf profitieren und dadurch erstarben. Eine derartige Beziehung wird im Chinesischen Xiang Sheng Xiang Ke (相生相克) genannt: Zwei Feinde werden als ein Paar Konkurrenten geboren, deshalb sind die Konkurrenten wie die Kräfte Yin und Yang voneinander abhängig. Allerdings bedeutet das Lexem Zheng (争) vor allem Kämpfen, Streiten und Ringen, weshalb damit die eher martialische Konnotation impliziert wird, die eigentlich in der chinesischen Kultur vermieden werden muss.

Die deutschen Begriffe Wettbewerb, Konkurrenz oder der englische Begriff „competition“ betrachten das Lernen und Wachsen am Anderen ebenfalls; so ist das Wort Wettbewerb mit „wedding“ verwandt und enthält die Wette – man kann die Ehe möglicherweise als eine Wette auf die Zukunft sehen –, und die beiden lateinischen Stämme „competere“ und „concurrere“ implizieren die Existenz mindestens eines Zweiten. Die Rivalität ist hingegen machtvoller, es geht ursprünglich um Uferrechte, den Ausschluss des Anderen, schließlich den Nebenbuhler.

Abbildung 2 zeigt eine Auswertung der Nennungen des Begriffs Jing Zheng in chinesischen Zeitschriftenbeiträgen. Deutlich ist die Veränderung zu sehen, die mit Chinas WTO-Beitritt 2001 einhergeht und einen dominanten Sprung erzeugt.

**Bellizistische Metaphern von 2000 bis 2013**

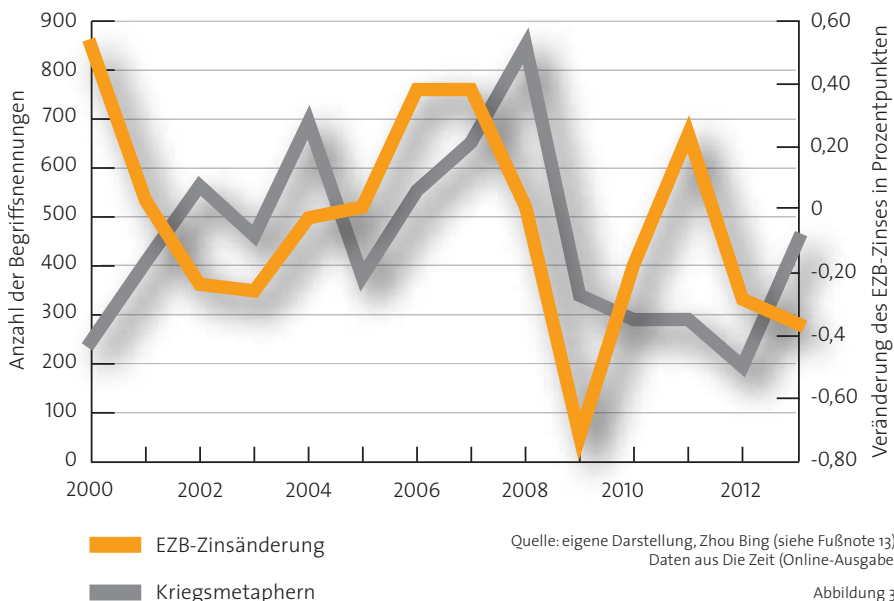


Abbildung 3

**Die Sprache des Wirtschaftskriegs in Deutschland**

Mit kriegerischen Metaphern befasst sich *Veronika Koller* und baut Listen von kriegerischen Metaphern auf, deren Häufung sie anschließend empirisch in den Zeitschriften *Business Week*, *Economist*, *Financial Times* und *Fortune* analysiert und ihr hohes Aufkommen konstatiert.<sup>12</sup>

Jüngst hat *Zhou Bing* in entsprechender Form die zeitliche Häufung einiger der von *Veronika Koller* genannten kriegerischen Metaphern anhand der Wirtschaftsbeiträge in der Online-Ausgabe der Wochenzeitschrift „Die Zeit“ von 2004 bis 2014 untersucht.<sup>13</sup> Gesucht wurde nach Begriffen wie: Kampf, Schlacht, Feldzug, Angriff, Verteidigung, Manöver, Front, Marsch, Schützengraben, Eroberer, Feind, Opfer, Truppe, Veteran, Taktik, Bombe, Gewehr, Waffe, Blut, Kapitulation, Niederlage, Besiegter, Überlebende. Man entdeckt eine leichte Zunahme ihrer Verwendung über die vierzehn Jahre und eine Orientierung an den ökonomischen Verwerfungen, beispielsweise den Folgen der DotCom-Krise, der Bankenkrise und schließlich am Wiederauftreten der Staatsschuldenkrise. Das wird in Abbildung 3 wiedergegeben. Klar sieht man eine weitgehend negative Korrelation zwischen den Nennungen

12 Vgl. Veronika Koller, *Metaphor and Gender in Business Media Discourse – A Critical Cognitive Study*, New York 2004. Konsequenter fordert die Autorin auf den Seiten 172–176 daher eine Änderung des Sprachgebrauchs als Maßnahme für die Frauenförderung, bleibt aber den Beweis schuldig, wie eine umgekehrte Kausalität wirkungsmächtig werden kann.

13 Vgl. Zhou Bing, *经济报道中的战争隐喻 – 以德国《时代》为例* (Kriegsmetaphern in Wirtschaftsnachrichten – Zeit-Online als Beispiel), mimeo, Peking 2015.

kriegerischer Metaphern und der Zinssatzänderung der EZB, wobei die Sprache ein früher Indikator bezüglich der Finanzwirtschaft zu sein scheint. Denn eine Häufung kriegerischer Begriffe geht tendenziell einher mit späteren Zinssenkungen und ein Nachlassen der bellizistischen Sprache mit einem erhöhten Zinsniveau. Besonders deutlich wird dies in den unmittelbaren Nachkrisenzeiträumen 2002 bis 2005 und 2008 bis 2011.

## ■ Sprachliche Abrüstung und Soziale Marktwirtschaft

Wenn die Psychologie für das Handeln der Wirtschaftssubjekte von entscheidender Bedeutung ist und die Sprache wirtschaftsrelevante Inhalte überträgt, dann ist die Eskalation der Begriffe durchaus eine Bedrohung für eine freiheitliche Gesellschaft. Denn damit wird der dritte, gerade in der Wirtschaftskrise als bedeutend erkannte Kanal, nämlich der Stimmungskanal, der in der noch andauernden Krise neben dem realwirtschaftlichen und dem finanzwirtschaftlichen Kanal als entscheidend für das Weiterreichen der systemischen Impulse angesehen – und als derjenige, der besonders schnell wirkt. Wenn es richtig ist, dass in einer Marktwirtschaft Medien Absatz am Markt finden müssen, dass Politiker gehört werden wollen und die Unternehmen auch öffentlich Präsenz zeigen müssen, und wenn der Spruch „only bad news is good news“ zum konstruktivistischen Konsens, vor allem in der Boulevardpresse – aber nicht nur dort – zählt, dann erscheint diese Entwicklung als zwangsläufig. Die Konklusion könnte aber auch anders lauten: Wenn das bessere Risiko billiger signalisiert, in der verbalen Beschränkung also die Qualität des Signals für die Verlässlichkeit der sogenannten Qualitätsmedien liegt, dann sollten vor allem diese Anbieter am Markt sprachlich abrüsten, weil das ihrer Reputation dient.<sup>14</sup> ■

14 Der Beitrag ist ein Ergebnis der Kooperation, die im Rahmen einer Institutspartnerschaft des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg mit der University of International Business and Economics (UIBE) in Peking seitens der Alexander von Humboldt-Stiftung und durch eine Exzellenzprofessur der VR China im Rahmen des Foreign Experts Program gefördert wird.

Prof. Dr. Werner J. Patzelt  
 Lehrstuhl für Politische Systeme und Systemvergleich,  
 Technische Universität Dresden



## Wirtschaftspolitik unter Rechtfertigungsdruck – Was leistet der Evolutorische Institutionalismus?

### ■ Ordnungsschaffung als wirtschaftspolitische Aufgabe

Politik als Handeln, das – so die klassische Position normativer Politikwissenschaft – auf „gutes Leben“ in einer „guten Ordnung“ abzielt, kann aus ihrem Zuständigkeitsbereich nicht die Gestaltung der Wirtschaftsordnung aussparen. Immerhin stellen die in einer Gesellschaft bestehenden Produktionsverhältnisse und Transaktionsstrukturen jene ökonomische Basis dar, auf welcher sich der Überbau der – zumal nachhaltig finanzierbaren – sozialen, kulturellen und politischen Institutionen erhebt.<sup>1</sup> Der Überbau jener Institutionen ist freilich (und anders, als in ehemals populären vulgärmarxistischen Argumentationen behauptet) nicht einfach nur ein Epiphänomen der ökonomischen Basis. Vielmehr wirkt der Überbau auch seinerseits auf die Reproduktion dieser Basis ein. Indirekt geschieht das durch die institutionell erzeugten Gelegenheitsstrukturen jenes kulturellen Wandels, der – über sich ändernde Alltagspraxen – auch die Veränderung beziehungsweise Aufrechterhaltung der ökonomischen Basis mitträgt. Und direkt vollzieht sich solches Einwirken durch das staatliche Monopol auf die Ausübung legitimer Zwangsgewalt, das heißt durch gelingende Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen.<sup>2</sup>

Die diesbezüglich wichtigste Festlegung ist, neben der des politischen Systems, die der Wirtschaftsordnung. Dafür gibt es zwei Grundmöglichkeiten. Einesteils lässt sich der Wirtschaftsprozess staatlich planen und leiten, ja kann man gar einen erheblichen Teil der Wirtschaft als staatliche Verwaltungstätigkeit organisieren. Darauf zu setzen, verlangt allerdings nach großem Vertrauen in die Fähigkeit von Politik und Verwaltung, Informationen über – sich dauernd verändernde – Sachverhalte wie Nachfrageverhalten, Knappheitslagen oder Ressourcenverfügbarkeit zeitnah zu beschaffen, effizient zu prozessieren und in wirksame Entscheidungen umzusetzen. Solches Vertrauen scheint aber, zumal nach den realsozialistischen

1 Dass die Produktions- und Tauschverhältnisse ihrerseits soziale Konstruktionen sind, deren Hervorbringung und Aufrechterhaltung ihrerseits komplexer kultureller Ressourcen bedarf, also ihrerseits auf soziokulturellen Tiefenstrukturen aufrufen, ist natürlich ebenso wahr. Beides nicht in seinen Wechselwirkungen zu betrachten, führte erkenntnisverstellend zum materialistischen oder idealistischen Reduktionismus.

2 Zum in diesem Text verwendeten Politik-, Pluralismus- und Ideologiebegriff samt den jeweiligen Theoriekontexten siehe, mit weiteren Literaturverweisen, Werner J. Patzelt, Einführung in die Politikwissenschaft, 7. (erneut überarbeitete und stark erweiterte) Auflage, Passau 2013.

Erfahrungen mit staatlich gesteuerten Wirtschaftsprozessen, sachlich ganz unbegründet zu sein. Das macht die Alternative attraktiv: Der Staat kann für eine Wirtschaftsordnung sorgen, in der Märkte das für den Wirtschaftsprozess zentrale Informations- und Allokationsproblem über möglichst wenig vermachtete Preisbildungsmechanismen lösen.

Das ist im Grunde nichts anderes als die Verwirklichung der – sehr erfolgreichen – Leitgedanken des politischen Pluralismus im Bereich des Wirtschaftslebens. Also wird auch eine weitere Gemeinsamkeit politischer und wirtschaftlicher Ordnungsschaffung nicht wundern: Märkte benötigen ebenso ihre „minima moralia“, wie pluralistischer Streit gerade als Integrations- und Stabilisierungsmittel einen Minimalkonsens braucht – nämlich Konsens über gemeinsame Werte (vor allem: Menschenwürde), unaufgebbare Verfahrensregeln (zuvörderst: Gewaltfreiheit) sowie über die je nach Streitfrage zu nutzenden Institutionen des Streites (das heißt: Konsens über die zu achtende Ordnung). Auf die Summenformel wirtschaftlicher „minima moralia“ verweist das Eigenschaftswort „sozial“ im Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“. Es umschließt: tatkräftige Freiheit, gerechtigkeitssensible Initiative, gemeinsinniges Hinwirken auf sozialen Ausgleich.

Dies alles unterliegt wirkungsmächtigen Erosionskräften sowie vielerlei Anreizen zu heuchlerischem Trittbrettfahren. Eben diese Voraussetzungen für die Nutzung der Vorteile von Pluralismus im politischen Bereich, des Marktmechanismus im wirtschaftlichen Bereich, bedürfen deshalb besonderer Pflege. Von dieser Aufgabe entbindet auch nicht die – als „Böckenförde-Dilemma“ bekannt gewordene<sup>3</sup> – Einsicht, ein freiheitlicher Staat beziehungsweise eine freiheitliche Wirtschaftsordnung beruhe auf Voraussetzungen, die sich nicht vom Staat selbst, oder von „der Wirtschaft“ aus, schaffen beziehungsweise garantieren ließen. Keineswegs verurteilt das zum Nichtstun. Auch ein „gutes Leben“ für einen selbst kann man nicht willkürlich schaffen oder garantieren. Sehr wohl aber kann man darauf hinwirken, dafür förderliche Rahmenbedingungen hervorzubringen und aufrechtzuerhalten. Im Bereich von Staat und Wirtschaft heißt das: Politische Verantwortung für die Aufrechterhaltung einer „guten Ordnung“ schließt auch das Hegen und Pflegen jener kulturellen Voraussetzungen ein, auf denen sich ausnahmeartige Phänomene wie politischer Pluralismus oder Soziale Marktwirtschaft überhaupt erst einstellen und halten können. Politik, die das nicht leistet, ja gar unterminiert, was ihr an soziokulturellen Errungenschaften anvertraut wurde, ist schon von ihrem Ansatz her zu kritisieren.

Doch natürlich reicht Wirtschaftspolitik – mitsamt ihrem Rechtfertigungsbedarf – noch viel weiter als bloße Wirtschaftsordnungspolitik. In einer Marktwirtschaft beginnt sie zwar mit allgemeiner Ordnungspolitik, die einen möglichst wenig verzerrten Wettbewerb ermöglichen beziehungsweise die Folgen von Monopolen entproblematisieren soll. Doch alsbald muss sie sich regional und sektoral als konkrete

<sup>3</sup> Formuliert etwa in Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat – Gesellschaft – Freiheit, Frankfurt 1976, Seite 60.

Strukturpolitik ausdifferenzieren, ja obendrein die konkreten Formen etwa von Finanz- und Fiskalpolitik, von Konjunktur- und Wachstumspolitik, von Handels- und Arbeitspolitik annehmen und in deren Vollzug immer wieder zur Prozesspolitik werden. Und bei ernst gemeinter Sozialer Marktwirtschaft muss sie unbedingt auch die Sozialpolitik umschließen. Bei alledem kollidiert Wirtschaftspolitik nun aber rasch mit partikularen Interessen – und obendrein oft genug mit der Eigenlogik sozialer beziehungsweise wirtschaftlicher Wirklichkeit. Die richtet sich nämlich nicht nach dem politischen Wünschenswerten und schert sich nicht um legitimatorische Nöte. Dann aber tut sich immer wieder eine Kluft auf zwischen dem Wünschen und dem Können, zwischen dem Wollen und dem Müssen. Aus dieser Kluft quillt unweigerlich wirtschaftspolitischer Rechtfertigungsdruck – stetig, gezeitenartig, mitunter auch explosiv.

### ■ Wirtschaftspolitischer Rechtfertigungsdruck und seine Ursachen

Gestalten wird umso weniger im beabsichtigten Sinn wirkungsvoll sein, je weniger Übereinstimmung es gibt zwischen den Vorstellungen über die Wirkungszusammenhänge im zu gestaltenden Wirklichkeitsbereich, die dem politischen Handeln zugrunde liegen, und den tatsächlich bestehenden Wirkungszusammenhängen. „Ideologie“, verstanden im engeren Sinn des Begriffs und also nicht gleichbedeutend mit „Weltanschauung“, ist der übliche Name für jene falschen Vorstellungen von der Wirklichkeit, die gleichwohl wie richtig behandelt werden. Soll Politik „funktionieren“, ist deshalb wichtig, vom letzten Endes richtigen Bild vom Menschen und seinem Verhalten ausgehen zu können, ihrerseits reichend vom Verhalten in Kleingruppen bis zu in komplexen Schichtgefügen von Organisationen und miteinander vernetzten Gesellschaften.<sup>4</sup> Nichts anderes braucht es in der Wirtschaftspolitik: ein richtiges Bild vom Menschen sowie davon, was sich – gerade auch mit Wirkungen, die im Zeitverlauf auftreten – beim Interagieren und Rivalisieren von Menschen ereignet, beim Verursachen und Lösen von Informations- und Allokationsproblemen, auch beim Ringen um beziehungsweise beim Kampf gegen solche Marktverzerrungen, die es einem Akteur leichter machen als einem anderen, den eigenen (Profit-)Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen.

Von einem mit den Tatsachen übereinstimmenden Wirklichkeitsbild ausgehend kann man mit besonderer Aussicht auf Erfolg wirtschaftspolitisch handeln. Lässt sich dieses Wirklichkeitsbild auch noch plausibel vermitteln, so kann eine getroffene politische Maßnahme auch gut gegen Kritik gerechtfertigt werden. Dann kann es obendrein gelingen, auch die Unterlassung oder gar das Versagen von Maßnahmen zu rechtfertigen. Man verweist dabei typischerweise darauf, in Erwägung

<sup>4</sup> Deshalb stehen im Mittelpunkt anspruchsvoller politischer Philosophien oder sozialwissenschaftlicher Theorien auch stets Ausführungen zum „Menschenbild“, oft verdichtet zu Formeln wie dem vom Homo oeconomicus, Homo sociologicus oder Zoon politikon. Allzu selten aber wird die Frage gestellt, ob diese Menschenbilder eher „nützliche Modelle“ oder „empirisch wahre Aussagen“ sind. Und noch seltener wird versucht, sozialwissenschaftliche Menschenbilder systematisch am jeweils aktuellen Wissensstand von Soziobiologie und Evolutionspsychologie auszurichten. Das macht gerade grundlegende sozialwissenschaftliche Theorien in der Praxis weniger leistungsfähig, als sie es sein könnten.

gezogene Maßnahmen hätten ohnehin nicht greifen können oder ergriffene Maßnahmen wären von Voraussetzungen ausgegangen, von denen sich dann erst im Lauf des Handelns herausgestellt habe, dass sie leider gar nicht vorgelegen hätten.

Solche Rechtfertigungsaufgaben sind schwierig genug. Doch noch viel verwickelter liegen die Dinge, wenn Kritik und Streit sich nicht nur auf wirtschaftspolitische Ziele bzw. Prioritäten erstrecken, sondern – alledem vorgelagert – bereits auf jene Wirklichkeitsbilder, von denen ausgehend Probleme überhaupt definiert, Ziele gestellt und Prioritäten gesetzt werden. Dann reicht die Auseinandersetzung hinab bis in die emotionalen Tiefenschichten von Weltbildern. Dort verteidigt dann der eine hartnäckig „wissenschaftliche Einsichten“, wo der andere einen verbissenen Angriff auf „Ideologeme“ führt. In solchen Fällen fehlt es bereits an den Ressourcen von Rechtfertigungsversuchen.

Nur scheinbar entkommt die Wirtschaftspolitik solchen grundsätzlichen Rechtfertigungsproblemen dort, wo immerhin politischer Konsens besteht – etwa darüber, ob dem Wirtschaften ein zentralverwaltungsmäßiger Rahmen gesetzt oder, der „*conditio humana*“ viel näher, ein über Marktmechanismen auszugestaltender Entfaltungsraum gegeben wird. Ungewollte Folgen gewollter Maßnahmen lassen sich, angesichts der Komplexität der ökonomischen Wirkungszusammenhänge, nie ausschließen – und zeitigen dann ihre delegitimierenden Effekte. Auch erschöpfen sich wirtschaftspolitische Rechtfertigungsprobleme nicht in – durchaus staatlich zu regulierenden – Wertkonflikten darüber, ob etwa die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern höher zu veranschlagen sei als die Wettbewerbsfähigkeit der sie beschäftigenden Unternehmen. Vielmehr gründen viele wirtschaftspolitische Rechtfertigungsprobleme bereits in den wirtschaftswissenschaftlichen Vorstellungen davon, wie man sich die Eigentümlichkeiten des Wirtschaftsprozesses überhaupt vorzustellen habe und auf welche Weltbilder man Studierende der Betriebs- oder Volkswirtschaft sinnvollerweise hinzuführen habe.

Auf den ersten Blick scheint es diesbezüglich zwar keine großen Schwierigkeiten zu geben. Ganz festgefügt wirkt die universitär herrschende neoklassische Wirtschaftstheorie mit dem Menschenbild des *Homo oeconomicus* als Angelpunkt allen Wirtschaftens; mit Optimierungsentscheidungen als Triebkraft allen Wirtschaftslebens; mit Gleichgewichtszuständen als – über Preismechanismen bewirkten – „natürlichen Zuständen“, die bis zum Auftreten von mannigfachen Störungen auch tatsächlich realisiert werden; sowie mit der Schaffung möglichst vollkommener Märkte als zentraler politischer Gestaltungsaufgabe. Solche Modellannahmen werden bei der Ausbildung von Ökonomen wenn schon nicht für die Wirklichkeit selbst genommen, so doch als kaum verbesserbare Approximationen an die Wirklichkeit behandelt. Als im Übrigen oft ganz plausible Modellannahmen erlauben sie außerdem jene Mathematisierbarkeit und physikähnliche Berechenbarkeit wirtschaftlicher Prozesse, dank welcher die Wirtschaftswissenschaft sich gern als „Königin der Sozialwissenschaften“ huldigen lässt.

Dennoch hat die politische Umsetzung so glanzvollen Wirtschaftsdenkens in den letzten Jahrzehnten unerwartete und auch schlimme Folgen ausgelöst. Etwa führte die – oft als Washingtoner Konsens bezeichnete – Strategie von Internationalem Währungsfonds und Weltbank, die globale Wohlfahrt durch innerstaatliche Deregulierung und Privatisierung sowie obendrein durch zwischenstaatliche Handelsliberalisierung zu fördern, oft genug zur Destabilisierung jener Staaten, deren weiterwirkende Ordnungsleistung gerade die Voraussetzung für das Wirken jener vorteilsgenerierenden Mechanismen gewesen wäre, auf welche solche Politik ihre Hoffnungen setzte. Oder es wurde der von selbstgewisser Finanztheorie beflügelte internationale Finanzkapitalismus zum förderlichen Umfeld jener Blasenbildungen auf den Finanzmärkten, welche ihre Akteure oft reich machten, doch seit etlichen Jahren die Realwirtschaft sowie die Lebensumstände in vielen Ländern nachhaltig schädigen.

Ganz unübersehbar lösten diese stolzen Applikationen wirtschaftswissenschaftlicher Einsichten erhebliche Probleme sowie tiefgehende wirtschaftspolitische Rechtfertigungsnotwendigkeiten aus. Ihnen wird bis heute nicht überzeugend genügt. Eben das stärkt, auch im rein politischen Raum, die vielfältigen Netzwerke derer, die auf ihre Feldzeichen Formulierungen schreiben wie „Gegen weitere Globalisierung!“ oder „Kampf dem Neoliberalismus!“ Diese sind ihrerseits Ausdruck dessen, wie stark der internationale Ordnungskonsens aufgrund von wirtschaftspolitisch erzeugten Problemen erodiert ist. Das aber führt zur Frage, ob nicht grundlegende paradigmatische Probleme etablierter Wirtschaftstheorie zu einer Wirtschaftspolitik mit so unerwünschten Folgen geführt haben. Es scheint, als habe ganz wesentlich das wirtschaftsanalytische Denken in dynamischen Gleichungssystemen, das andere Konzepte zur Erfassung von Handlungsfolgen und Handlungsvoraussetzungen vernachlässigt, solche Probleme wachsen lassen.

## ■ Evolutorische Ökonomik und Evolutorischer Institutionalismus

Tatsächlich hat sich unter dem Eindruck sowohl theoretischer als auch praktischer Schwierigkeiten der orthodoxen Neoklassik in den Wirtschaftswissenschaften während der letzten Jahrzehnte eine heterodoxe Neuausrichtung geformt: die Evolutorische Ökonomik.<sup>5</sup> Diese bringt wieder die Geschichte zurück in die Wirtschaftsanalyse. Solches unternimmt sie aber nicht deskriptiv-verlaufsanalytisch wie einst die – ihrerseits von der Neoklassik abgelöste – Historische Schule der Nationalökonomie. Sie tut das vielmehr in einer Verbindung von Struktur- und Prozessanalyse sowie in von vornherein verallgemeinernder Perspektive. Dabei ist die Evolutionsökonomik nicht fokussiert auf Störungen und Wiederherstellungen von Gleichgewichtszuständen oder auf das Auseinandernehmen einzelner Komponenten von Zeitreihendaten. Vielmehr richtet sie den Blick auf die soziale und

<sup>5</sup> Einführend siehe etwa Ulrich Witt, Evolutorische Ökonomik. Umriss eines neuen Forschungsprogramms, in: Eberhard K. Seigert/Birger P. Priddat (Hrsg.), Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie, Marburg 1995, Seiten 153–179, sowie Kurt Dopfer, Studien zur Evolutorischen Ökonomik VIII: Evolutorische Wirtschaftspolitik. Grundlagen und Anwendungsmodelle, Berlin 2011.



kulturelle Konstruktion von pfadabhängigen Prozessen; auf die institutionelle Kanalisierung von Kontingenzen; sowie auf die biologische Basis all dessen in der – ganz im Wortsinn genommenen – „Natur des Menschen“.

Ihrerseits geprägt vom – seit dem späten 19. Jahrhundert einsetzenden – Siegeszug des Evolutionsdenkens, hat sie in den Arbeiten etwa von *Thorstein Veblen*,<sup>6</sup> *Joseph Schumpeter*<sup>7</sup> und *Friedrich August von Hayek*<sup>8</sup> bereits eine ansehnliche Forschungs- und Theoriegeschichte. Inzwischen ist sie auch in einflussreiche Systematisierungen wie denen von *Geoffrey Hodgson*<sup>9</sup> gemündet. Noch aber steht sie recht unverbunden neben sozial- und politikwissenschaftlichen Applikationen der Evolutionstheorie.<sup>10</sup> Das ist umso weniger befriedigend, als es den Anschein hat, dass nicht wenige in der Evolutorischen Ökonomik um speziell wirtschaftswissenschaftliche Fragestellungen herum entwickelte Konzepte sich als Sonderausprägungen viel allgemeinerer Konzepte verstehen lassen.

Zumal sich der Evolutorische Institutionalismus, ursprünglich als Theoriesynthese für die historische politikwissenschaftliche Institutionenanalyse entwickelt, un schwer mit den Erkenntnisinteressen der Evolutorischen Ökonomik verbinden lässt.<sup>11</sup> Ebenso wenig wie diese nutzt er die Evolutionstheorie bloß heuristisch oder gar nur metaphorisch. Er nimmt sie vielmehr als eine Geschichtstheorie. Tatsächlich ist die Evolutionstheorie sogar die Geschichtstheorie mit der ausgedehntesten Anwendungsspanne, da sie nicht nur die in schriftlichen Quellen überlieferte Geschichte, sondern auch die gesamte menschliche Vorgeschichte, ja überhaupt die Naturgeschichte seit Entstehung von Leben einbezieht.<sup>12</sup> Obendrein ist sie jene Geschichtstheorie, die sich viel weniger mit Oberflächenphänomenen wie den individuellen Schicksalen von Lebewesen oder mit deren je konkreten, höchst vergänglichen Sozialfigurationen befasst, als vielmehr mit der Dynamik in jenen Tiefenschichten aller individuellen, kulturellen und sozialen Wirklichkeit, von denen aus überhaupt „Geschichte“ angetrieben wird. Genau auf diesen Tiefenschichten entstand – im Verlauf von Natur- und Kulturgeschichte – jener

6 Etwa: *Why is economics not an evolutionary science?*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 12/4, 1898, Seiten 373–397.

7 Etwa: *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmerrisiko, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, 1911; 2. überarbeitete Ausgabe 1926, unveränderter Nachdruck der 4. Auflage [1934], Hamburg 1993.

8 Etwa: *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*, London 1998 (deutsch: *Recht, Gesetz und Freiheit*, Tübingen 2003).

9 Etwa: *Economics and Evolution. Bringing Life Back into Economics*, Cambridge 1993.

10 Zu deren Synthese im Evolutorischen Institutionalismus siehe, mit vielen weiteren Verweisen auf dessen forschungsgeschichtliche Einbettung, Werner J. Patzelt, *Quellen und Entstehung des „Evolutorischen Institutionalismus“*, in: derselbe (Hrsg.), *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*. Baden-Baden 2012, Seiten 9–45, sowie die Beiträge in derselbe (Hrsg.), *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und empirische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg 2007.

11 Das erwies sich etwa in der langjährigen Zusammenarbeit des Verfassers mit dem Dresdner Wirtschaftswissenschaftler Marco Lehmann-Waffenschmidt; vgl. dazu auch derselbe (Hrsg.), *Perspektiven des Wandels. Evolutorische Ökonomik in der Anwendung*, Marburg 2002.

12 Siehe hierzu mit weiteren Literaturhinweisen Werner J. Patzelt, *Evolutionstheorie als Geschichtstheorie. Ein neuer Ansatz historischer Institutionenforschung*, in: Jochen Oehler (Hrsg.), *Der Mensch – Evolution, Natur und Kultur. Beiträge zu unserem heutigen Menschenbild*, Heidelberg u. a. 2010, Seiten 175–212.

„Schichtenbau der Wirklichkeit“, auf dessen oberen Schichten uns das Geschehen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik interessiert.<sup>13</sup>

Ganz unten ist gewiss auf die genetische Verankerung aller Prozesse der Hervorbringung, Aufrechterhaltung und Veränderung von sozialer Wirklichkeit zu blicken. Dafür hilft jener biologische Zweig der Evolutionstheorie, welcher in der Regel die „synthetische Theorie“ der Evolution genannt wird, weil sie die Einsichten aus Darwins Lehre mit jenen der Genetik zur Synthese gebracht hat.<sup>14</sup> Doch je höher man im „Schichtenbau der Wirklichkeit“ nach oben steigt, also hin zu konkreten Kulturen, Wirtschaftssystemen und staatlichen Regelungen, umso weniger Erklärungskraft hat das,<sup>15</sup> was uns die Soziobiologie oder Evolutionspsychologie über die schon genetisch angelegten basalen Verhaltensformen von Territorialität, Possessivität, Rangstreben und Sexualität lehren.

Es wäre nun freilich die Annahme unvernünftig, auf den höheren Wirklichkeitsschichten nähme nicht nur die Prägekraft genetischer Tiefenstrukturen ab, sondern entfalle überhaupt der „Vierschritt“ von Evolution: Variation/Rekombination von „Bauplänen“ für Strukturen aller Art – interne und externe Selektion<sup>16</sup> aus dem Variierten/Rekombinierten – differenzielle Reproduktion des tatsächlich Hervorgebrachten – Speziation/Typenbildung als Ergebnis des Zusammenwirkens von differenzieller Reproduktion und Populationsökologie. Immerhin kam es zu allen höheren Schichten doch gerade im Verlauf von Geschichte, entstand „das Geschichte“ der Wirklichkeit also über „die Geschichte“ der Wirklichkeit. Dies vor Augen, lässt sich kein vernünftiger Grund für die Annahme erkennen, der seit Jahrmilliarden wirksame „Evolutionalgorithmus“ habe auf den durch ihn selbst entstandenen neuen kulturellen und institutionellen Schichten der Wirklichkeit plötzlich zu wirken aufgehört. Dann aber ist nicht auf die Evolutionstheorie zu verzichten, wenn man die Pfadabhängigkeiten der Entwicklungen in Kultur, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik verstehen will, sondern nur auf deren Engführung als „allein biologischer“ Theorie.<sup>17</sup>

Den Weg hierzu weist die Systemtheorie der Evolution.<sup>18</sup> Diese kennt natürlich auch den bereits biochemisch ansetzenden „Algorithmus der Evolution“. Doch sie

13 Zum „Schichtenbau der Wirklichkeit“ siehe – mit weiteren Literaturverweisen – Werner J. Patzelt, Perspektiven einer evolutionstheoretisch inspirierten Politikwissenschaft, in: derselbe (Hrsg.), Evolutorischer Institutionalismus, a. a. O., Seiten 183–235.

14 Siehe hierzu als Vertreter der „synthetischen Theorie“ Ernst Mayr, Das ist Evolution, München 2005, und in forschungsgeschichtlicher Perspektive Rupert Riedl, Riedls Kulturgeschichte der Evolution, Berlin/Heidelberg 2003.

15 Technisch ausgedrückt: „Einen umso kleineren Prozentsatz der beobachteten Varianz erklärt ...“

16 Interne Selektion meint im Wesentlichen: Nicht beibehalten wird an Veränderungen das, was nicht zum ansonsten beibehaltenen Bauplan passt. Externe Selektion meint im Kern: Nicht beibehalten wird, was nicht zur relevanten Umwelt passt. Vielfach wird nur die externe Selektion beim Blick auf Evolutionsprozesse bedacht. Doch diese setzt erst im Rahmen dessen an, was – dank Überstehens der vorgelagerten internen Selektion – überhaupt erst dem externen Selektionsdruck ausgesetzt werden kann.

17 Siehe hierzu etwa Werner J. Patzelt, Die Evolution geht weiter – und weiter, als man denkt!, in: EvoEvo. 200 Jahre Darwin und 150 Jahre Evolutionstheorie. Zeitenössische Beiträge aus Kunst und Wissenschaft, Wien 2009, Seiten 17–26.

18 Zu ihr siehe vor allem Rupert Riedl, Die Ordnung des Lebendigen. Systembedingungen der Evolution, Hamburg/Berlin 1975, und derselbe, Die Strategie der Genesis, München 1976.

blickt darüber hinaus auf die Wechselbeziehungen zwischen jedem evolvierenden System und der für dieses System wichtigen Umwelt, also seiner „Nische“. Dabei rückt sie in doppelter Hinsicht die Erzeugung von Ordnung in den Mittelpunkt des Interesses. Einesteils geht es ihr um die Generierung von Ordnung in Systemen, die sich im Zeitverlauf – über Variations- und Selektionsprozesse – ihrer veränderlichen Umwelt aufs Neue adaptieren. Andernteils geht es ihr um die Generierung von Ordnung in jenen Interaktionsstrukturen, über welche sich der Informations- und Ressourcenaustausch zwischen einem System und seiner relevanten Umwelt abspielt.

In beiden Fällen wird Ordnung nicht als eine statische „Gegebenheit“ verstanden, sondern als ein Prozess. Obendrein wird dieser Prozess als selbst schon strukturiert aufgefasst, nämlich durch den Algorithmus der Evolution. In diesem ist aber (pluralistische oder marktmäßige) Konkurrenz als Erststrategie im Fall von Informations- und Ressourcenknappheit ihrerseits schon ein Faktor der Ordnungserzeugung, und zwar zweifach. Erstens führt – zumal auf der Wirklichkeitsschicht von Lebewesen mit der Fähigkeit zu Planhandeln und Reflexion – gerade Konkurrenz zum Ausprobieren von Neuem, zur Findigkeit unter Konkurrenzbedingungen. Insofern motiviert Rivalität zum „Lernen“, das heißt zu Variationen oder Rekombinationen des Überkommenen, mitunter auch zu grundständiger Innovation, und sie tut das völlig kontingent.<sup>19</sup> Eben das aber verschafft oft Vorteile beim Überstehen von Selektionsprozessen unter sich wandelnden Umweltbedingungen. Andernteils erzeugt Konkurrenz um den – so mitbewirkten – Ausgang von unvermeidlichen Territorial-, Ressourcen-, Rang- und Partnerkonflikten ihrerseits jene Handlungsumstände, die dem weiteren Agieren seine hier und jetzt unhintergehbaren Rahmenbedingungen setzen und dergestalt die Pfadabhängigkeit aller Entwicklungsprozesse bewirken.

## ■ Was nun?

In einer solchen Perspektive zeigt sich, dass die eingangs hervorgehobenen Parallelen zwischen dem Pluralismus in der Politik und dem Marktgeschehen in der Wirtschaft durchaus keine Ähnlichkeiten sind, die nur „analytisch zugeschrieben“ werden. Vielmehr beruhen sie auf dem gleichen Evolutionsalgorithmus sowie auf dessen allenthalben und auf allen Wirklichkeitsschichten strukturbildenden Wirkungsweisen. Indem aber gezeigt wird, dass – und vor allem: wie – auch bewusstes, mitunter voluntaristisches politisches Gestalten den Evolutionsalgorithmus und seine Wirkungen gerade nicht außer Kraft setzen, sondern allenfalls in Spannung mit ihm geraten kann, wird auch ein neuer Blick auf Sackgassen wirtschaftspolitischer Gestaltungsprozesse möglich, desgleichen auf die Potenziale konstruktiven Umgangs mit deren hier und jetzt unüberwindlichen Grenzen.

<sup>19</sup> „Kontingenz ist das, was weder unmöglich noch nötig ist“ – so die berühmte Definition von Gottfried Wilhelm Leibniz.

Von genau dieser Warte aus lassen sich dann aber auch jene Rechtfertigungsaufgaben besser verstehen, vor denen die Wirtschaftspolitik immer wieder steht. Das wiederum vergrößert die Chancen, sie erfolgreich anzugehen. Also lohnte es sich, den Evolutorischen Institutionalismus systematisch mit der Evolutorischen Ökonomik zu verbinden – und dann in evolutorischer Perspektive jene Probleme präzise herauszuarbeiten, in welche das Paradigma der Neoklassik die Wirtschaftspolitik immer wieder lockt. Unterm Strich würde dann auch für Wirtschaft und Politik die Geschichte wieder zur verständlichen Lehrmeisterin – nicht darin wertvoll, dass sie klug macht für den Tag, sondern weise für lange Zeit. ■

*Prof. Dr. Ingo Pies<sup>1</sup>*  
*Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an der Universität*  
*Halle-Wittenberg*



## Diskurs mit Schiefelage – Eine ordnungsethische Nachbetrachtung der Mindestlohndebatte

Am 3. Juli 2014 beschloss der Bundestag mit großer Mehrheit, einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Beginnend mit dem 1. Januar 2015 müssen bis spätestens 2017 alle Unternehmen ihren Mitarbeitern einen Stundenlohn auszahlen, der die gesetzlich festgelegte Marke von 8,50 Euro nicht unterschreiten darf.

### ■ Die Diskussion um den Mindestlohn

Dieser Parlamentsentscheidung vorausgegangen war eine über viele Jahre hinweg intensiv geführte Debatte in der demokratischen Öffentlichkeit. Sie nahm ihren Anfang im medialen Sommerloch des Jahres 2004, als Franz Müntefering in seiner damaligen Funktion als SPD-Vorsitzender zur Flankierung der Agenda 2010 einen gesetzlichen Mindestlohn ins Spiel brachte.<sup>2</sup> Diese Idee stieß damals auf den Wi-

<sup>1</sup> Der Beitrag enthält eine kurze Skizze von Überlegungen, die auf eine ordnungsethische Theorie demokratischen Diskursversagens hinauslaufen. Vgl. hierzu ausführlich Ingo Pies, Diskursversagen beim Mindestlohn: Zur Gerechtigkeitsdebatte in Deutschland, in: Michael Rutz (Hrsg.), *Gerechtigkeit ist möglich. Worauf es in Deutschland und der Welt ankommt*, Freiburg/Basel/Wien 2014, Seiten 173–187, und derselbe, *Der ordonomische Ansatz: Eine Illustration am Beispiel des Mindestlohns*, in: Dominik van Aaken/Philipp Schreck (Hrsg.), *Theorie der Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Berlin 2015 (im Druck).

<sup>2</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Müntefering erwägt Mindestlohn, in: FAZ online vom 23. August 2004, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/hartz-iv-muntefering-erwaegt-mindestlohn-1178482.html>. Dort liest man: „Müntefering plädierte indirekt für einen niedrigen Mindestlohn. Ob dieser bei 4 oder bei 7 Euro je Stunde liege,

derstand der Opposition<sup>3</sup> – sowie auf den Widerstand der Gewerkschaften.<sup>4</sup> Letztere lehnten einen gesetzlichen Mindestlohn als Eingriff in die Tarifautonomie zunächst mehrheitlich ab, änderten aber schon im Laufe des Jahres 2005 unter dem Eindruck der EU-Osterweiterung und der Hartz-IV-Reformen ihre Meinung grundlegend.<sup>5</sup> Auf dem DGB-Bundeskongress 2006 wurde die gewerkschaftliche Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn beschlossen und seit 2007 in einer Öffentlichkeits-Kampagne beworben, über die der DGB rückblickend wie folgt urteilt: „Man darf mit Fug und Recht behaupten, dass unsere Mindestlohnkampagne maßgeblichen Anteil am Erfolg hat, weil sie nachhaltig, druckvoll und phantasievoll war und ist. Ja, sie ist eine der erfolgreichsten DGB-Kampagnen überhaupt.“<sup>6</sup>

In der Tat hatte diese Kampagne ganz wesentlichen Anteil daran, wie sich die Meinung der übergroßen Bevölkerungsmehrheit im Zeitablauf entwickelt hat. Zur Jahresmitte 2008 war ziemlich genau die Hälfte der Bevölkerung für einen flächendeckenden Mindestlohn. Diese Zustimmungswerte erhöhten sich kontinuierlich und lagen zum Jahresende 2012 bereits bei 75 Prozent.<sup>7</sup> Von diesem hohen Niveau aus stiegen sie weiter, bis sie schließlich zum Zeitpunkt der Parlamentsentscheidung im Juli 2014 bei 88 Prozent lagen. Insofern kann man sagen: Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war in der Bevölkerung außerordentlich populär.<sup>8</sup>

---

entscheide darüber, ob bestimmte Tätigkeiten legal oder in Schwarzarbeit oder überhaupt nicht mehr in Deutschland richtet würden. Möglicherweise werde ein zu hoher Mindestlohn auch freiwillig von den Arbeitnehmern unterschritten, um eine Stelle zu erhalten.“

3 Vgl. Rheinische Post, Mindestlohn-Streit: Schröder will sich nicht einmischen, in: RP online vom 23. August 2004, <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/mindestlohn-streit-schroeder-will-sich-nicht-einmischen-aid-1.1621138>. Dort liest man: „CDU-Chefin Angela Merkel bezeichnete die Diskussion um gesetzliche Mindestlöhne als ‚reines Ablenkungsmanöver‘. Die Debatte sei nicht zielführend, sondern konterkariere den gesamten Reformkurs des Forderns und Förderns. Stattdessen sprach sie sich für Lohnkostenzuschüsse bei gering bezahlten Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt aus und legte der Bundesregierung eine Ausweitung des Niedriglohnbereichs nahe. Wer arbeite, müsse immer mehr bekommen als Arbeitslose.“

4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, a. a. O. Dort liest man: „Der Vorsitzende der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) hatte in einem Gespräch mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Bedenken beim Thema Mindestlohn angemeldet. ... Bei der Einführung von Mindestlöhnen bestünde die Gefahr einer Aushöhlung der Tarifautonomie.“

5 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Warum gibt es bislang keine gesetzlichen Mindestlöhne in Deutschland? Hintergründe und Argumente des DGB zur Mindestlohndebatte, 2005, <http://www.einblickarchiv.dgb.de/hintergrund/2005/08/text01/>. Dort liest man: „Mindestlöhne waren für die Gewerkschaften lange kein Thema. ... Doch die Lage in Deutschland hat sich inzwischen geändert: Die EU-Erweiterung mit der Folge des Lohndumpings durch osteuropäische Billiganbieter, die Hartz-IV-Gesetze und der erpresserische Druck von immer mehr Unternehmen auf die Löhne, lassen Mindestlöhne über die Baubranche hinaus als notwendig erscheinen. Die Gewerkschaften haben sich daher geeinigt, die Bundesregierung aufzufordern, in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz neben der Bauwirtschaft alle Branchen aufzunehmen. ... Dadurch würden auch osteuropäische Billig-Dienstleister gezwungen, tarifliche Mindeststandards einzuhalten. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die Tarifparteien weiterhin über die Höhe der Löhne und Gehälter bestimmen und nicht der Gesetzgeber. Dennoch schließen die Gewerkschaften nicht aus, dass es zu gesetzlichen Mindestlöhnen kommen könnte. Zum Beispiel weil das Entsendegesetz keine Lösung für tariffreie Bereiche bietet.“

6 Vgl. DGB, Geschafft! Der Mindestlohn wird in Deutschland Gesetz. Rückblick auf die Mindestlohn-Kampagne des DGB, Berlin 2014, [https://www.dgb-bestellservice.de/besys\\_dgb/pdf/DGB201035.pdf](https://www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/pdf/DGB201035.pdf), Seite 5. Vgl. hierzu auch die Website <http://www.mindestlohn.de/>. Die gewerkschaftliche Mindestlohnforderung hatte zunächst 7,50 Euro pro Stunde betragen. Sie wurde durch den DGB-Bundeskongress 2010 auf jene 8,50 Euro angehoben, die dann gesetzlich festgeschrieben wurden.

7 Vgl. DGB, Arm trotz Arbeit. Deutschland braucht den Mindestlohn, Berlin 2013, [https://www.dgb-bestellservice.de/besys\\_dgb/pdf/DGB201034.pdf](https://www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/pdf/DGB201034.pdf), Seite 7.

8 Sie ist es bis heute. Vgl. infratest dimap, 86 Prozent der Deutschen hält Einführung des gesetzlichen Mindestlohns für richtig. Umfrage im Auftrag des DGB, Februar 2015, <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/86-prozent-der-deutschen-haelt-einfuehrung-des-gesetzlichen-mindestlohn-fuer-richtig/>.

Die durchschlagende Wirkung der DGB-Kampagne auf die öffentliche Meinung zeigt sich noch in einem anderen wichtigen Detail. Im Januar 2008 befürchteten noch 37 Prozent der Befragten, dass nach Einführung eines Mindestlohns „in größerer Zahl Arbeitsplätze wegfallen“, während 56 Prozent die Meinung vertraten: „Nein, Arbeitsplätze würden nicht wegfallen.“ Zum Zeitpunkt der Parlamentsentscheidung im Juli 2014 hatten sich auch diese – an sich schon bemerkenswerten – Meinungswerte noch einmal deutlich verschoben. Negative Beschäftigungswirkungen befürchteten nur noch 26 Prozent der Befragten, während 68 Prozent davon ausgingen, dass keine Arbeitsplätze verloren gehen.<sup>9</sup> Mit dieser Aussage hatte der DGB die Einführung des Mindestlohns beworben.<sup>10</sup>

Die von einem hohen Niveau aus steigenden Zustimmungswerte zum Mindestlohn sowie die von einem niedrigen Niveau aus sinkenden Befürchtungen negativer Beschäftigungswirkungen müssen vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die für eine Abschätzung der Arbeitsmarktwirkungen zuständige Fachwissenschaft seit jeher auf die Gefahr drohender Arbeitsplatzverluste hinweist. Zu dieser Frage haben Ökonomen in der deutschen Mindestlohndebatte mit ungewöhnlicher Vehemenz und Deutlichkeit öffentlich Stellung genommen.<sup>11</sup>

## ■ Ordnungsethische Diskurs-Analyse und konstruktive Kritik

Betrachtet man die Mindestlohndebatte aus einer ordnungsethischen Perspektive, dann ist schnell offensichtlich, dass sich die Sicht der Ökonomen nicht durchgesetzt hat. Die Gefahr möglicher Arbeitsplatzverluste trat in der öffentlichen Wahrnehmung in den Hintergrund, während ganz andere Fragen in den Vordergrund rückten. Sie betreffen vor allem das normative Anliegen, die Lebenssituation bisheriger Niedriglohnempfänger zu verbessern, und sodann die Aufgabenzuweisung, wer für die konkrete Umsetzung dieses Anliegens verantwortlich zu machen ist.

9 Vgl. infratest dimap, Eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung Die Welt, Juli 2014, [http://www.infratest-dimap.de/uploads/media/dt1407\\_bericht.pdf](http://www.infratest-dimap.de/uploads/media/dt1407_bericht.pdf), Seite 5.

10 Vgl. zum Beispiel DGB, Arm trotz Arbeit, a. a. O. Seite 14. Dort liest man: „Behauptet wird: Mindestlöhne zerstören Arbeitsplätze. Richtig ist: Mindestlöhne haben keinen negativen Effekt auf die Beschäftigung, wie verschiedene Untersuchungen (zum Beispiel die vom Bundesministerium für Arbeit in Auftrag gegebenen Studien zu Branchenmindestlöhnen) belegen. Mindestlöhne verhindern vielmehr Lohnarmut und kurbeln die Nachfrage in Deutschland an.“ – In der ökonomischen Fachliteratur wird das anders gesehen. Vgl. hierzu ausführlich den Überblicksaufsatz Andreas Knabe/Ronnie Schöb/Marcel Thum, Der flächendeckende Mindestlohn, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 15(2), 2014, Seiten 133–157, insbesondere Seiten 136–141. Der Beitrag geht ausführlich auf die vom DGB angesprochenen Untersuchungen ein.

11 Um nur ein Beispiel zu nennen: Der mit öffentlicher Politikberatung beauftragte Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat bereits im Jahr 2006 mit großer Eindringlichkeit vor den negativen Beschäftigungswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns gewarnt, diese Warnungen in den letzten Jahren kontinuierlich wiederholt und im Jahr 2013 nochmals ausführlich aktualisiert. Vgl. die Gutachten des Sachverständigenrates von 2006, Ziffern 546–553, von 2011, Ziffer 467, von 2012, Ziffer 543 und von 2013, Ziffern 515–521. – Die Gemeinschaftsdiagnose der führenden Forschungsinstitute rechnet allein für das Jahr 2015 mit einem mindestlohninduzierten Minus von 200.000 Arbeitsplätzen. Vgl. Oliver Holtemöller/Axel Lindner, Gemeinschaftsdiagnose im Frühjahr 2014, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 5, Mai 2014, Seiten 352–355; Tabelle 3. Um diese Zahl richtig einzuschätzen, muss man bedenken, dass der Mindestlohn erst ab 2017 flächendeckend umgesetzt wird und deshalb mittelfristig in den Folgejahren weit größere Arbeitsplatzverluste erwarten lässt. Hinzu kommt, dass nicht nur mit Entlassungen zu rechnen ist, sondern insbesondere auch mit einem Erlahmen der Beschäftigungsdynamik in diesem sozialpolitisch besonders sensiblen Arbeitsplatzsegment. Vgl. hierzu Jonathan Meer/Jeremy West, Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics, NBER Working Paper No. 19262, 2013.

Um das öffentliche „mind-set“ der deutschen Mindestlohndebatte ordnungsethisch nachzuzeichnen, hilft ein Blick in den zehn Punkte umfassenden Argumentationskatalog des DGB.<sup>12</sup> Dort findet man drei Aussagen, die besonders interessant sind, weil sie Aufschluss darüber geben, in welchem Wahrnehmungsrahmen die massenmediale Kommunikation abgelaufen ist. Zum einen heißt es dort unter Punkt 1: „Mindestlöhne verhindern Lohnarmut. Mindestlöhne stellen sicher, dass Menschen von ihrer Arbeit leben können und keine weitere Unterstützung vom Staat benötigen.“ Und ferner liest man unter Punkt 3: „Mindestlöhne entlasten den Staatshaushalt. Es ist Aufgabe der Unternehmen und nicht des Staates, für Existenzsichernde Einkommen zu sorgen.“ Ergänzt wird dies unter Punkt 4 durch folgende Überlegung: „Mindestlöhne schaffen würdigere Arbeitsbedingungen. Existenzsichernde Einkommen sind ein Zeichen des Respekts für getane Arbeit.“

Zur Interpretation: Traditionell wird Armut als Einkommensarmut verstanden. Insofern handelt es sich bei dem Begriff der „Lohnarmut“ (Punkt 1) um eine neue Wortschöpfung. Sie trägt dem Tatbestand Rechnung, dass es in Deutschland möglich ist, geringe Arbeitseinkommen durch Sozialtransfers aufstocken zu lassen, um das kulturell definierte Existenzminimum zu erreichen. „Würde“ und „Respekt“ (Punkt 4), die nach traditionellem Verständnis jeder Person zukommen, werden hier nicht als allgemeines Menschenrecht, sondern spezifischer als Arbeitnehmerrecht interpretiert und nicht mehr erst dann als verletzt angesehen, wenn Einkommensarmut zu beklagen ist, sondern bereits dann, wenn „Lohnarmut“ vorliegt. Man kann es auch so ausdrücken: Das Selbstwertgefühl der Arbeitnehmer soll dadurch gesteigert werden, dass das zum „Aufstocken“ benötigte Zusatzeinkommen nicht länger als sozialer Transfer, sondern als verdienter Lohn ausgewiesen wird.

Die vom DGB propagierte Vorstellungswelt lässt sich mithin wie folgt kennzeichnen: Dass Arbeitnehmer ihr Arbeitseinkommen aufstocken müssen, um das kulturell definierte Existenzminimum zu erreichen, verstößt gegen ihre Würde und ist ein Zeichen mangelnden Respekts für getane Arbeit. Es ist Aufgabe der Unternehmen, existenzsichernde Löhne zu zahlen. Da sie das nicht freiwillig tun, müssen sie durch den Staat per Mindestlohn gezwungen werden. Zu Beschäftigungseinbußen wird dies nicht führen. Aber es wird die Lebensbedingungen (und vor allem das Selbstwertgefühl) bisheriger Niedriglohnbezieher nachhaltig verbessern.

Analysiert man den Aussagenkomplex dieser Vorstellungswelt aus ordnungsethischer Sicht, so bietet sich an, zunächst normative und positive Elemente zu trennen und dann zu prüfen, ob eine sachlich fundierte Kritik der positiven Elemente vielleicht andere Schlussfolgerungen nahelegen würde.

Ein erstes normatives Element ist schnell identifiziert. Es besteht in dem moralischen Anliegen, die Lebenssituation der Bezieher von Niedrigeinkommen nachhaltig zu verbessern. Ein zweites normatives Element besteht in der Aufgabenzuweisung

<sup>12</sup> Vgl. <https://www.mindestlohn.de/hintergrund/argumente/>

## Die DGB-Forderung als praktischer Syllogismus

1. normative Prämisse: Die bisherigen Niedriglohnbezieher sollen besser gestellt werden.
  2. normative Prämisse: Unter dem Gesichtspunkt von Würde und Respekt soll diese Besserstellung dadurch erfolgen, dass die nötige Aufstockung der Einkommen nicht die Form eines (vom Staat ausgezahlten) Sozialtransfers annimmt, sondern die Form eines verdienten Lohns, der von den Unternehmen ausbezahlt wird.
  3. positive Prämisse: Ein gesetzlicher Mindestlohn hat keine negativen Beschäftigungswirkungen.
- 
- Konklusion: Der Staat soll per gesetzlichem Mindestlohn die Unternehmen zwingen, höhere Löhne zu zahlen.

Abbildung 1

an die Unternehmen, dieses moralische Anliegen durch höhere Lohnzahlungen zu verwirklichen. Diese Aufgabenzuweisung ist freilich nur dann sinnvoll, wenn man davon ausgeht, dass die Einführung eines gesetzlich festgeschriebenen Mindestlohns keine negativen Beschäftigungswirkungen nach sich ziehen wird. Bei dieser Voraussetzung handelt es sich um eine positive Annahme. Sie betrifft das, was faktisch geschehen wird. Es ist dieses Zusammenspiel normativer und positiver Prämissen, aus dem sich die DGB-Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn logisch betrachtet als praktischer Syllogismus ableiten lässt (Abbildung 1).<sup>13</sup>

Aufgrund dieser ordnungsethischen Analyse wird es nun möglich, eine interne Kritik zu formulieren, die die DGB-Forderung argumentativ überbietet, weil ein alternatives Mittel weitaus besser geeignet wäre, jene Ziele zu verwirklichen, die mit dem Mindestlohn offiziell verfolgt werden sollen (vgl. Abbildung 2): Anstatt die Unternehmen per Mindestlohn zu zwingen, höhere Löhne zu zahlen, könnte der Staat den Unternehmen durch eine geeignet ausgestaltete Lohnsubvention einen Anreiz geben, bisherige Niedriglohnbezieher einzustellen. Anders als beim Mindestlohn würde die Attraktivität solcher Beschäftigungsverhältnisse für die Unternehmen nicht abnehmen, sondern zunehmen. Ihre Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit würde nicht sinken, sondern steigen. Dies käme den bisherigen Niedriglohnempfängern eindeutig zugute. Nicht nur ihre Arbeitsbedingungen, sondern auch ihre Beschäftigungschancen würden eine Verbesserung erfahren – wenn denn die Bürger bereit sind, als Steuerzahler die Kosten hierfür zu tragen.

<sup>13</sup> Zur Verwendung des praktischen Syllogismus für eine Rekonstruktion positiver und normativer Argumentationselemente vgl. grundlegend Karl Homann, Legitimation und Verfassungsstaat, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 4, 1985, Seiten 48–72.



## Das ordnungsethische Überbietungsargument als praktischer Syllogismus

1. normative Prämisse: Die bisherigen Niedriglohnbezieher sollen bessergestellt werden.
  2. normative Prämisse: Unter dem Gesichtspunkt von Würde und Respekt soll diese Besserstellung dadurch erfolgen, dass die nötige Aufstockung der Einkommen nicht die Form eines (vom Staat ausgezahlten) Sozialtransfers annimmt, sondern die Form eines verdienten Lohns, der von den Unternehmen ausgezahlt wird.
  3. positive Prämisse: Im Unterschied zu einem Mindestlohn haben Lohnsubventionen keine negativen, sondern positive Beschäftigungswirkungen. Sie senken die Arbeitsnachfrage der Unternehmen nicht, sondern erhöhen sie.
- 
- Konklusion: Der Staat soll per Lohnsubvention die Unternehmen in die Lage versetzen, höhere Löhne zu zahlen.

Abbildung 2

Das Argument pro Lohnsubvention (und contra Mindestlohn) nimmt das normative Anliegen ernst. An den ersten beiden Prämissen wird also festgehalten. Die Kritik setzt erst an der dritten Prämisse an. Zugrunde liegt die ökonomische Einsicht, dass Mindestlöhne die Arbeitsnachfrage der Unternehmen absinken lassen, während Lohnsubventionen sie anheben würden. Will man Unternehmen dazu bringen, höhere Löhne zu zahlen, so darf man ihnen das höhere Lohnniveau nicht einfach per Vorschrift aufzwingen und dann hoffen, dass keine Mengenreaktion erfolgt und dass es kein Ausweichverhalten gibt, etwa in der Form legaler Arbeitsverdichtung oder illegaler Umgehungsstrategien, die die Attraktivität der Arbeitsplätze deutlich mindern.<sup>14</sup>

14 Das legale und vor allem illegale Ausweichverhalten steht derzeit (März 2015) im Mittelpunkt der öffentlichen Berichterstattung. Vgl. zum Beispiel Anna Kunze/Stephan Lebert/Bettina Malter/Fritz Zimmermann, Einfach ausgebeutet. Die Lohnlüge, in: Die Zeit Nr. 10 vom 5. März 2015, Seiten 15–17. Diese Skandalberichterstattung vermittelt stellenweise den Eindruck, zahlreiche Unternehmen seien kriminelle Vereinigungen, obwohl man manche Umgehungsstrategien auch so interpretieren könnte, dass Unternehmen angesichts der in der Anfangsphase bestehenden Rechtsunsicherheiten die Grauzonen des Gesetzes austesten, um Arbeitsverhältnisse zu retten. – Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass es in den nächsten Monaten und Jahren zahlreiche Gerichtsprozesse geben wird sowie vonseiten der Politik umfangreiche zusätzliche Regulierungs- und Kontrollanstrengungen, die darauf abzielen, den Mindestlohn in der Alltagswirklichkeit durchzusetzen. Die Unternehmen werden dies als Kostenschub erfahren. Nicht alle werden diese Kosten auf ihre Kunden überwälzen können. Sie werden sich folglich gezwungen sehen, ihre Arbeitsnachfrage zu reduzieren. Diese dynamischen Zweit- und Drittrunden-Effekte treten erst mittelfristig auf. Sie sind empirisch schwer zu erfassen, aber gleichwohl höchst relevant, wenn man die Wirkungen der Mindestlohngesetzgebung sachkundig beurteilen will.

Deshalb ist die Lohnsubvention als marktkonforme Alternative dem Mindestlohn überlegen. Sie setzt nicht darauf, dass Unternehmen wider Willen höhere Löhne zahlen, ohne die Beschäftigung zurückzufahren. Stattdessen weckt und verstärkt sie das Interesse der Unternehmen, die aus ihrer Sicht durch Subvention verbilligten Arbeitnehmer vermehrt einzustellen. Lohnsubventionen heizen die Arbeitsnachfrage an. Das führt nicht nur zu höheren Entgelten, sondern verbessert auch die immateriellen Arbeitsbedingungen – von der Arbeitsintensität bis hin zur Arbeitsatmosphäre, sodass die Attraktivität dieser Arbeitsplätze aus Sicht der Arbeitnehmer nicht abnimmt, sondern zunimmt. Unter dem Aspekt der Menschenwürde kann dieser Unterschied zwischen Mindestlohn und Lohnsubvention gar nicht stark genug betont werden. Für die betroffenen Menschen ist er von existenzieller Bedeutung, weil Selbstwahrnehmung, Selbstbewusstsein und Selbstverwirklichung ganz wesentlich dadurch bestimmt werden, welche Art von Arbeit wir leisten.<sup>15</sup>

## ■ Rückblick und Ausblick: Zwei ordnungsethische Thesen

Die Möglichkeit, niedrige Arbeitseinkommen mit sozialen Transfers aufzustocken, wurde eingeführt, um das deutsche Sozialsystem hinsichtlich seiner Arbeitsmarktwirkungen von Exklusion auf Inklusion umzuprogrammieren. Der Mindestlohn dreht diese Entwicklung ein gutes Stück zurück, indem er die Aufgabe der Aufstockung vom Sozialstaat auf die Unternehmen zu übertragen versucht.<sup>16</sup> Nicht unbedingt in der kurzen Frist, wohl aber mittel- bis langfristig ist damit zu rechnen, dass sich die alten Exklusionstatbestände wieder einstellen werden, vor allem in der Form verfestigter Dauerarbeitslosigkeit im Segment niedrig qualifizierter Arbeitnehmer. Spätestens dann dürfte die Stunde der Lohnsubventionen schlagen, zumal sie den Vorteil bieten, die unliebsamen Beschäftigungswirkungen eines weiter fortbestehenden Mindestlohns kompensieren zu können.

Es wird viel darauf ankommen, wie sachkundig diese schon heute absehbare Nachfolgediskussion in der deutschen Öffentlichkeit geführt werden wird, denn gerade bei Lohnsubventionen steckt so mancher Teufel im Detail – Stichwort: Mitnahme-Effekte –, sodass nicht alles, was gut gemeint ist, auch gute Wirkungen entfalten muss. Von daher wäre es wichtig, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen. Hierfür sind genauere Untersuchungen nötig. Aber die hier vorliegende

<sup>15</sup> Edmund S. Phelps, *Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge, Mass./London 1997, Seite 13: „Our jobs become a central part of who we are.“ Vgl. hierzu auch ausführlich derselbe, *Mass Flourishing. How Grassroots Innovation Created Jobs, Challenge, and Change*, Princeton/Oxford 2013.

<sup>16</sup> An dieser Stelle ist auf eine wichtige Differenzierung hinzuweisen: Das System sozialpolitischer Aufstockung ist mit dem Fehlanreiz verbunden, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber hinsichtlich der vereinbarten Lohnhöhe nicht mehr unbedingt gegenläufige Interessen haben, weil sie sich auf Kosten Dritter einigen können, die als Steuerzahler die Aufstockung zahlen müssen. Insofern muss ein Mindestlohn nicht notwendig ein Fremdkörper im System sein. Aber dann müsste er unterhalb des Gleichgewichtsniveaus festgesetzt werden. Um die fiskalische Belastung durch Aufstockung einzugrenzen, wäre ein Mindestlohn in Höhe von 5 oder 6 Euro ausreichend gewesen. Der gesetzlich vereinbarte Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro hingegen zielt nicht darauf ab, das System der Aufstockung gegen etwaigen Missbrauch zu schützen, sondern vielmehr darauf, die Finanzierungsquelle der Aufstockung zu wechseln, sodass das benötigte Transfereinkommen nicht mehr vom Sozialstaat, sondern stattdessen von den Unternehmen aufgebracht werden soll.

Analyse erlaubt, schon jetzt zwei Thesen zu formulieren, die den erforderlichen Lernprozessen in Politik und Öffentlichkeit, aber insbesondere auch innerhalb der Wissenschaften, den Weg weisen kann.

Die vom DGB mit strategischer Weitsicht und großem taktischen Geschick<sup>17</sup> lancierte Kampagne zugunsten des Mindestlohns war primär normativ ausgerichtet. Im Vordergrund stand das moralische Anliegen, die objektiven und subjektiven Lebensbedingungen bisheriger Niedriglohnempfänger – ihren Arbeitslohn und ihr Selbstwertgefühl – nachhaltig anzuheben. Die von dieser Kampagne dominant beeinflusste Mindestlohndebatte der demokratischen Öffentlichkeit hatte jedoch von vornherein eine diskursive Schiefelage, weil sie bei den Bürgern massenmedial die Illusion erzeugte, das moralische Anliegen sei für sie kostenlos zu haben, weil nicht die Steuerzahler, sondern die Unternehmen für die anfallenden Kosten aufkommen werden und zudem keine Beschäftigungseinbußen zu befürchten seien. Zahlreiche Ökonomen beschränkten ihre Stellungnahmen zu dieser Debatte auf die technische Frage, wie hoch die Arbeitsplatzverluste zu veranschlagen seien, mit denen bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns seriöserweise gerechnet werden müsse. Normative Äußerungen der Ökonomen liefen auf ein „Nein zum Mindestlohn“ hinaus, ließen aber die Frage unbeantwortet, wie denn das moralische Anliegen innerhalb des bestehenden Systems zu verwirklichen sei. In der Öffentlichkeit wurde diese ökonomische Kritik nicht als konstruktiv, sondern als destruktiv wahrgenommen – und beiseite gewischt, wie die demoskopischen Umfragedaten belegen.

Hieraus folgt als erste ordnungsethische These: Wenn Ökonomen sich im öffentlichen Diskurs zu Wort melden wollen, weil sie wichtige Erkenntnisse mitzuteilen haben, dann sollten sie stärker als bisher darauf achten, dass ihre Argumente anschlussfähig sind an das, was die Bevölkerung normativ anstrebt. Hier wäre ein konstruktives Überbietungsargument zugunsten von Lohnsubventionen wohl sehr viel wirkungsvoller gewesen als ein bloßes Nein zum Mindestlohn. Das gilt nicht nur für die Vergangenheit, sondern auch für die Zukunft. Formelhaft zugespitzt: Wissenschaftliche Politikberatung, die sich an die demokratische Öffentlichkeit wendet, muss sich in aller Konsequenz auf die moralischen Anliegen der Bevölkerung einlassen und dann Argumente generieren, wie sich diese Anliegen am besten verwirklichen lassen.

Eine zweite ordnungsethische These schließt sich unmittelbar an. Sie lautet: Die bisherigen Theorien des Marktversagens und des Politikversagens müssen ergänzt werden um eine Theorie des Diskursversagens.<sup>18</sup> Gerade dann, wenn komplexe

17 Das taktische Geschick lässt sich schon allein daran ablesen, dass die maßgeblich vom DGB betriebene Einführung der Entsenderichtlinie und ihre allmähliche Ausweitung auf immer mehr Branchen den gesetzlichen Mindestlohn als logischen Schlusspunkt einer graduellen Entwicklung erscheinen ließ.

18 Erste Ansätze hierzu findet man bei Guido Pincione/Fernando R. Tesón, *Rational Choice and Democratic Deliberation: A Theory of Discourse Failure*, Cambridge 2006, sowie bei Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton/Oxford 2007.

Sachverhalte mit moralischen Devisen simplifiziert werden, drohen argumentative Kurzschlüsse. Sie können die unliebsame Wirkung entfalten, die Politik unter Handlungsdruck zu setzen, Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen, die sich in Wirtschaft und Gesellschaft als Fehlanreize bemerkbar machen. Hier gibt es interdisziplinären Forschungsbedarf. Formelhaft zugespitzt: Diskursversagen kann Politikversagen und Marktversagen auslösen. ■

# Ludwig Erhard in Estland

## (in memoriam Lennart Meri)

*Dr. Herbert B. Schmidt*

*Chefberater der estnischen Regierung für Privatisierung von 1992 bis 1996*

*Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung*

„Lange unter dem Kommunismus zu leben hat uns gelehrt, diesen Weg nie wieder zu gehen. Daher haben wir gleich mit radikalen Reformen begonnen. Wir bauten unsere Gesellschaft nach Vorbild der deutschen Marktwirtschaft um und führten Demokratie, Rechtsstaat und alles, was man für modernes Wirtschaften braucht, ein“, so Mart Laar, der erste frei gewählte Ministerpräsident von Estland (1992–1994), und fährt fort: „Ich bin kein Wirtschaftsexperte, ich bin Historiker. So habe ich mir angesehen, was bisher funktioniert hat und was nicht. Sehr gut war die deutsche Wirtschaftspolitik zur Zeit Ludwig Erhards. Daher versuchten wir, diesem Beispiel zu folgen“ (Mart Laar, [www.wirtschaftsblatt.at](http://www.wirtschaftsblatt.at), 22.10.2010, Seite 10).

Das Vorbild *Ludwig Erhard* erbrachte:

**Erstens** die sofortige Ordnung des Geldwesens, die Währungsreform vom 20.6.1992 (derselbe Tag wie die deutsche Währungsreform) mit der Umstellung von Rubel auf Estnische Krone, gekoppelt an die Deutsche Mark, Schaffung eines Currency Boards, eines Modells von Zentralbank, geeignet und erprobt für Übergangszeiten, und das alles immerhin schon 10 Monate nach der Unabhängigkeitserklärung von der Sowjetunion und eine Woche vor der Verabschiedung der eigenen Verfassung. Aus Hyperinflation wurde über Nacht Preisstabilität.

**Zweitens** schnellstmögliche Schaffung von Privateigentum durch radikale Privatisierung des bisherigen Staatsbesitzes kommunistischer Prägung. Estland entschied sich für die Methoden der deutschen Treuhandanstalt und schon am 20.7.1992, einen Monat nach der Währungsreform, landete die deutsche Delegation der Treuhand Ostberatung (TOB) in Tallinn und verhandelte abschließend den Vertrag mit der estnischen Regierung über die Privatisierungsberatung, der jährlich erneuert wurde, bis Ende 1996 das Ziel erreicht war, nämlich 96 Prozent der estnischen Betriebe in Privateigentum überführt worden waren (Quelle: The World Bank, *From Plan to Market*, World Development Report, 1996, Seite 53, Tabelle 3.2).

**Drittens** Einführung eines revolutionären Steuersystems, der flat tax, in 1994, als erstes Land der Welt, damals von allen westlichen Institutionen und Regierungen kritisiert oder belächelt, auch ein anfänglicher Stolperstein bei den EU-Aufnahmeverhandlungen, aber Estland blieb standhaft und führte die Körperschaftsteuer noch weiter zurück.

**Viertens** die Schaffung von Rechtssicherheit durch allmähliche, aber zielstrebige Übernahme westlicher Rechtsnormen. Dies war bei einem Land, das 45 Jahre Teil der Sowjetunion war, sehr viel schwieriger als bei den relativ „selbständigen“ Comecon-Ländern mit teilweise eigener Gesetzgebungskompetenz. Das für die Ordnungspolitik wichtige Gesetz zum Wettbewerb dauerte bis 2001 – aber auch *Ludwig Erhard* musste bis 1957 um sein Kartellgesetz kämpfen.

**Fünftens** und vielleicht wichtigstes Element war die Konstanz der Wirtschaftspolitik (*Walter Eucken*). Alle wechselnden Parlamente und Regierungen seit 1992 haben an diesem Kurs der Privatisierungspolitik festgehalten, trotz zum Teil gravierend unterschiedlicher Parteiprogramme, auch natürlich bedingt durch die inzwischen sichtbaren Erfolge, mit zum Teil zweistelligen Steigerungsraten des BSP, die Estland zum Shootingstar des ehemaligen Ostblocks machten und den Weg ebneten, dass Estland als das erste Land der ehemaligen Sowjetunion Mitglied der EU und später der Eurozone wurde.

**Sechstens** die Haushaltspolitik. Die Verfassung schreibt einen jährlich ausgeglichenen Staatshaushalt vor, und *Ludwig Erhard* hat das estnische Denken so geformt, dass in der Finanzkrise 2008/09, als das estnische BSP um 14 Prozent (2009) abstürzte, nicht *Keynes* gefolgt wurde, wie fast überall in der Welt, sondern eine harte Sparpolitik der öffentlichen Ausgaben den Haushaltsausgleich schaffte, sodass auch heute noch Estland mit circa 6 Prozent des BSP die niedrigste Staatsverschuldung der gesamten Welt aufweist, abgesehen vielleicht von den Ölstaaten.

Nun zum Kernstück der Transformation im ehemaligen Ostblock, der geradezu kopernikanischen Wende von der kommunistischen Zentralplanwirtschaft zur Marktwirtschaft freier Wirtschaftssubjekte, die Schaffung von Privateigentum, also der Privatisierung. Alle Ostblockstaaten haben das irgendwie versucht, mit unterschiedlichem Erfolg, unterschiedlichen Methoden, unterschiedlichen geopolitischen Voraussetzungen.

Estland wäre nicht zum Wirtschaftswunderland geworden, wenn man sich bei der Privatisierung nicht gleich anfangs für die ordnungspolitisch richtige Philosophie und Methode entschieden und diese Entscheidung auch durchgehalten hätte, nämlich die zielgerichtete Suche zur Schaffung von Eigentümern (Einkauf statt Verkauf), die mit 100-prozentigem Kauf der Staatsbetriebe alle Risiken und Chancen übernahmen. Es ging um schnellstmögliche Privatisierung als Schocktherapie, nicht um schrittweisen Abbau des Staatsanteils oder gar Verteilung an das Publikum. Letztere, die von vielen westlichen Institutionen geförderte sogenannte

Voucherprivatisierung, das heißt der Versuch, das Volksvermögen durch Anteilscheine, das heißt Vouchers „gerecht“ an die Bevölkerung zu verteilen, führte durch den Informationsvorsprung der Nomenklatura zur Konzentration der Besitzverhältnisse, zu Oligarchen und Tycoons. Die estnische Methode dagegen führte zur Schaffung eines selbständigen unternehmerischen Mittelstands. Daran hat sich auch nichts geändert, als in der Mitte des Privatisierungsprozesses aus dem 100-prozentigen Kauf ein 75-prozentiger wurde, um die verbleibenden Anteile dem sich dann formierenden Kapitalmarkt in Form einer Börse zuzuführen. Dabei konnte man auch die vor dem Eintreffen der Treuhandberater geschaffenen ursprünglich für die Privatisierung des Wohnungsbestands gedachten Vouchers einer sinnvollen Verwendung zuführen: Vouchers gegen Aktien einer schon zu 75 Prozent eigentümerkontrollierten Firma.

Im Unterschied zu anderen Ostblockländern wurde auch gezielt nach ausländischen Käufern gesucht. Die Ausschreibungsanzeigen erschienen weltweit in jeweils lokalen Sprachen, also etwa in Japan in Japanisch. Das führte dazu, dass schon 1994 das FDI, also das Foreign Direct Investment, in Estland mit 158 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung den höchsten Stand im ehemaligen Ostblock aufwies (Quelle: EBRD, Transition Report, 1995, Seite 87). Auch in der Insider-Outsider-Frage entschied sich Estland im Unterschied zu anderen Ostblockländern, keinerlei Insider-Präferenz zuzulassen, MBOs waren nur möglich, wenn man im Wettbewerb in einer Ausschreibung gewann.

Bei der Betrachtung der Privatisierung in den ehemaligen Ostblockländern, auch in Estland, muss man allerdings hinzufügen, dass diese mit den in westlichen Staaten gelegentlich durchgeführten Privatisierungen von Staatsvermögen nicht zu vergleichen sind. Es ist grundsätzlich etwas anderes, ob in einem geregelten Kapitalmarkt mit geordneter Rechtsverfassung relativ bescheidene Anteile am gesamten Wirtschaftskörper privaten Anteilseignern zugeführt werden oder ob man ganze Volkswirtschaften privatisiert. Auch der Begriff der „strategischen“ Bereiche, die man der privaten Hand nicht anvertrauen will, spielt hier, auch aus politischen Gründen, eine unterschiedliche Rolle. In Estland wurde bei den Betrieben keine Ausnahme gemacht, Uran-Anreicherungsbetriebe, Raketenteil-Betriebe, Werften zur Herstellung von Nuklear-U-Booten wurden genauso privatisiert wie Textil, Möbel, Nahrungsmittel, Einzelhandel, Hotels oder Ähnliches.

Auch die Frage „schnell oder perfekt?“ – in vielen Ostblockländern heiß umstritten – wurde in Estland eindeutig entschieden: Geschwindigkeit ist politisch wichtiger und ökonomisch sinnvoller als „Sanierung vor Privatisierung“ oder „erst geeigneter Rechtsrahmen vor Privatisierung“. Das Erstere entspricht mangelhaftem Glauben an die Überlegenheit des Privateigentums, wo der Investor als Träger des Risikos die optimalen Entscheidungen trifft. Auch der vielfach praktizierte Restbehalt des Staates fällt in diese Diskussion. Andererseits, ein perfekter Rechtszustand ist ein nie zu erreichendes Ideal, das war den estnischen Politikern bewusst. Das Warten darauf hätte jegliche Privatisierung unmöglich gemacht.

Ausschreibungsbedingungen und Verkaufsverträge wurden daher das Recht der Privatisierung, unterstützt durch mehrjährige Erfüllungsgarantien, Common Law also.

Warum war die estnische Privatisierung so erfolgreich, nach dem (späteren) Urteil der Weltbank sogar die erfolgreichste im ehemaligen Ostblock? Es war eine perfekte Marken-Übertragung der von der Treuhandanstalt seit 1991 praktizierten Ausschreibungsmethode, schon 1990 vom Verfasser dieses Aufsatzes in der ehemaligen DDR entwickelt und angewendet. Dazu gehörten das identische Bild der Anzeigen mit jeweils circa 50 bis 80 angebotenen Betrieben (mass-tendering), weltweit in jeweiligen Lokalsprachen veröffentlicht, die identischen Methoden der Behandlung von Investoren-Anfragen, die identischen Ausschreibungsbedingungen mit einer Bietungsgarantie, die identische Methode der Vertragsverhandlungen und Verträge inklusive finanzieller Garantien für die Erfüllung von Investitions- und Arbeitsplatz-Zusagen (was in Estland die Unterstützung der Gewerkschaften zu dieser Privatisierung bewirkte) und die mehrjährige Vertragskontrolle. Allerdings wurden die Standardverträge den jeweiligen estnischen Rechtsbedingungen angepasst und für Ausländer auch in englischer Sprache ausgefertigt.

Diese Methode war zwar den Esten nicht bekannt, weshalb es auch am Anfang etwas Widerstand gab, wohl aber den internationalen Investoren, was die über- große Reaktion schon auf die ersten Anzeigen bewies. Diese Privatisierungsmethode zielte nicht auf die größtmöglichen (einmaligen) Staatseinnahmen (fiskalische Methode), nicht auf die Befriedigung von Gerechtigkeitsgefühlen (Voucher-Methode), denn beide Methoden ändern am Zustand der privatisierten Betriebe nichts, sondern ausschließlich auf die Schaffung lebensfähiger Unternehmen zur optimalen Gesamtentwicklung der Volkswirtschaft (ökonomische Methode).

Zahlenmäßig ausgedrückt hat die deutsche Privatisierungsberatung Estlands in den vier Jahren den deutschen Steuerzahler insgesamt etwa 7 Millionen D-Mark gekostet, der Republik Estland aber durch die Privatisierung der über 400 Staatsbetriebe in Form von Kaufpreis, übernommenen Schulden, Investitionszusagen und mehrjährigen Arbeitsplatzgarantien einen ökonomischen Nutzen von rund 1,4 Milliarden D-Mark gebracht, eine 200-fache Multiplikatorwirkung. Zusätzlich war dies eine große Kapital- und Know-how-Injektion, eine sofortige Anbindung an die westliche Weltwirtschaft, für die estnischen Politiker, die die Freihandelsphilosophie vertraten, eine große Unterstützung.

Zurück zum Vorbild *Ludwig Erhard*, dem ersten und erfolgreichsten Schocktherapeuten. Estland, klein und weitab gelegen, mit historischem Erbe aber reich gesegnet, selten politisch unabhängig, seit 20 Jahren aber auf dem Tigersprung, wäre seines Wohlwollens sicher. ■



# ■ Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft – Zu einem Buch von Horst Friedrich Wünsche

*Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke*  
*Universität Rostock*

Am 24. Februar 2015 hat *Hans Jörg Hennecke* das Buch von *Horst Friedrich Wünsche* „Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft. Wissenschaftliche Grundlagen und politische Fehldeutungen“ in Bonn vorgestellt. Es ist im Lau-Verlag erschienen. Nachfolgend werden *Henneckes* Ausführungen in einer überarbeiteten und erweiterten Fassung dokumentiert.

In der zeithistorischen Forschung neigen Großdeutungen zur Geschichte der beiden deutschen Staaten nach 1945 seit einiger Zeit dazu, die 1970er Jahre als Zeit der Veredelung und Vervollkommnung einer unzulänglichen und geistig unreflektierten Staatsgründung nach 1945 herauszustellen. Der Widerstand vieler Intellektueller gegen die großen Gründungsentscheidungen zur Westbindung und zur Sozialen Marktwirtschaft wird dabei im Nachhinein gerne als ein Beitrag zur Stabilisierung und Integration des Staates stilisiert, weil die intellektuelle und moralische Gründung der Bundesrepublik erst nachgeholt werden musste. Zu den Leitbegriffen dieser neuen Großerzählungen – das wurde zuletzt im Herbst 2014 auf einer gemeinsamen erinnerungspolitischen Tagung der Politikergedenkstiftungen des Bundes in Leipzig sehr anschaulich – gehören nicht Freiheit, Marktwirtschaft und liberal-rechtsstaatliche Demokratie, sondern soziale Gerechtigkeit, Wohlfahrtsstaat und eine inhaltlich unbegrenzte Vorstellung von Demokratisierung. Die politischen Botschaften, die mit den Gründerfiguren *Konrad Adenauer* und *Ludwig Erhard* verbunden sind, werden dadurch erinnerungspolitisch überlagert und entwertet.

Zu dieser bedenklichen Entwicklung hat nun *Horst Friedrich Wünsche* mit einem Buch über *Ludwig Erhard* einen wichtigen Gegenakzent gesetzt. Denn es zeigt, dass man von der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die *Ludwig Erhard* konzipiert und betrieben hat, wirklich nicht behaupten kann, dass diese zufällig, unreflektiert, unbegründet oder ohne moralisches Fundament geschehen wäre. *Wünsche* führt dem Leser eindringlich vor Augen, dass *Ludwig Erhard* sehr wohl einen moralischen Ausgangspunkt besaß, der alles Wesentliche, was er als Politiker tat oder forderte, erklärt: die Betonung der Menschenwürde und die feste Überzeugung, dass diese Würde des Menschen nur in einer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnung verwirklicht werden kann, die dem Menschen Autonomie belässt und ihm Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zutraut. Nach der Lektüre ist klarer,

dass es für die Gründung der Bundesrepublik keiner geistigen oder moralischen Nachhilfe durch jene Kräfte bedurfte, die diesen Staat eigentlich überwinden wollten und erst in hohem Alter ihren Frieden mit ihm gemacht haben.

Wenn *Horst Friedrich Wünsche*, wissenschaftlicher Mitarbeiter des späten *Ludwig Erhard* und langjähriger Geschäftsführer der Ludwig-Erhard-Stiftung, ein umfangreiches und tiefeschürfendes Buch über denjenigen Politiker vorgelegt hat, der zwar nicht immer harmonisch, aber letztlich gemeinsam mit *Konrad Adenauer* die großen Gründungsentscheidungen der frühen Bundesrepublik Deutschland geprägt hat, so darf man es wohl auch als die persönliche Bilanz eines Arbeitslebens lesen, das bis heute ganz auf *Ludwig Erhards* Lebenswerk bezogen ist.

Man kann das Buch mit der sicheren Erwartung in die Hand nehmen, dass in ihm der erste Wirtschaftsminister und zweite Kanzler der Bundesrepublik nicht nur als politisches Markenlogo oder als mythologisch verfremdetes Fabelwesen vorgeführt wird, sondern dass der Autor mit der Persönlichkeit und dem Denken *Erhards* bestens vertraut ist und Substanzielles und Authentisches zu bieten hat.

### ■ Ludwig Erhards geistige Impulsgeber

Der Leser wird in dieser Erwartung nicht enttäuscht. Auch wer glaubt, über die geistigen Ursprünge der Sozialen Marktwirtschaft und über die Person *Ludwig Erhards* ein wenig im Bilde zu sein, lernt bei der Lektüre des Buches einiges. Dazu zählen viele interessante Kleinigkeiten – etwa die, dass *Erhard* in jungen Jahren den 1957 zum legendären Wahlslogan gewordenen Buchtitel „Wohlstand für Alle“ schon bei dem Anarchisten *Peter Kropotkin* kennengelernt hat oder dass *Erhard* bis ins hohe Alter hinein eine große Sympathie für das Denken und Wirken *Albert Schweitzers* gehegt hat. Aber das sind nur Nebensächlichkeiten. Wesentlich ist etwas anderes: *Wünsche* bietet dem Leser nicht dasselbe, was man an anderen Stellen und in anderer Aufmachung schon oft über *Erhard* und die Soziale Marktwirtschaft gelesen hat. Vielmehr nimmt er die Leser eng an die Hand, führt sie zu neuen, jedenfalls bisher selten zur Kenntnis genommenen Quellen und präsentiert dabei den Charakter, die Zivilcourage und den geistigen Horizont *Ludwig Erhards* in einer Plastizität und Profilierung, wie das bisher noch nicht zu lesen war.

Großen Neuigkeitswert hat das Buch in den Passagen, die sich mit den formativen Jahren *Erhards* bis 1945 befassen. Viel Raum nehmen die geistigen Impulse ein, die *Erhard* nach dem Ersten Weltkrieg in Nürnberg und Frankfurt von seinen akademischen Lehrern erhielt. *Erhard* selbst hat durch autobiographische Äußerungen dazu beigetragen, dass vor allem *Wilhelm Rieger* an der Nürnberger Handelshochschule, *Franz Oppenheimer* an der Universität Frankfurt und *Wilhelm Vershofen* am Nürnberger „Institut für Wirtschaftsbeobachtung der deutschen Fertigware“ als die einflussreichsten Lehrer *Erhards* gelten. *Wünsche* geht diesen Dingen gründlich nach und zeichnet ein differenzierteres Bild: Die Bedeutung *Riegers*, der – gegen die von *Eugen Schmalenbach* letztlich durchgesetzte, stark auf die Belange der

betrieblichen Praxis ausgerichtete „Betriebswirtschaftslehre“ – ein eigenes Konzept einer „Privatwirtschaftslehre“ vertrat, dürfte nach *Wünsches* Darstellung in der Tat konstitutiv für *Erhards* ökonomisches Denken gewesen sein. Auch der soziologisch gepolte *Oppenheimer* mit seinem nicht leicht durchschaubaren Konzept eines „liberalen Sozialismus“ gehörte zu den Inspirationsquellen *Erhards*, aber laut *Wünsche* war dessen Verbindung zu *Erhard* doch loser, als es bisher üblicherweise dargestellt wird. Noch mehr relativiert sich die Bedeutung *Vershofens* für *Erhard* in der Darstellung *Wünsches* – ein Gönner, von dem sich *Erhard* bei aller Loyalität aber früh abnabelte. Dagegen stellt *Wünsche* noch andere, bislang unterschätzte Quellen für *Erhards* ökonomisches Denken vor: den Finanzwissenschaftler *Karl Theodor von Eheberg*, den Sozialökonom *Adolf Günther* sowie mit geringerem Gewicht den dezidiert liberal orientierten *Andreas Voigt* und den Betriebswirtschaftler *Fritz Schmidt*.

### ■ Erhards Denken war das einer „Privatwirtschaft“ im Sinne Wilhelm Riegers

Tiefe Einblicke gewährt *Wünsche* auch in die Tätigkeiten *Erhards* in den Jahren von 1929 bis 1945, als dieser – zunächst als Mitarbeiter an *Vershofens* Institut, dann während des Zweiten Weltkriegs mit einem eigenen Institut – branchenbezogene Marktforschung betrieb. Vor allem seine gutachterliche Tätigkeit in den Kriegsjahren wird dicht an den Quellen beschrieben. Es entsteht das Bild eines Mannes, der bemerkenswert realistisch die ökonomischen Probleme nach einem verlorenen Krieg kommen sah und sich gegenüber den Machthabern eine aufrechte und unerschrockene Haltung bewahrte.

Die Quintessenz dieser Darstellung von *Erhards* geistigen Quellen hat es in sich: *Wünsche* betont mit großem Nachdruck, dass *Erhard* in den 1920er Jahren, als die modelltheoretisch orientierte Neoklassik zu ihrem Siegeszug an den ökonomischen Lehrstühlen der deutschen Universitäten ansetzte, an der neugegründeten Handelshochschule in Nürnberg ein Umfeld vorfand, das sehr von der Tradition der historischen Schule geprägt war. Unterm Strich steht als Bilanz, dass *Erhard* seine Vorstellungen über Marktordnung, Wettbewerb, Geldordnung und Wirtschaftspolitik aus seinen eigenen Erfahrungen im elterlichen Familienunternehmen, aus liberalen Strängen der historischen Schule, aus den konkreten Themen der Marktforschung und aus einer betriebswirtschaftlichen – im Sinne *Riegers* besser ausgedrückt: „privatwirtschaftlichen“ – Perspektive ableitete.

Nicht nur in manchen Details, sondern auch im Gesamten entsteht so ein Bild vom geistigen Horizont *Ludwig Erhards* und seiner Vorstellung von Sozialer Marktwirtschaft, die viel Diskussionsstoff für die künftige *Erhard*-Forschung birgt – nicht zuletzt deshalb, weil *Wünsche* pointiert herausarbeitet, dass *Erhard* zu den Neo- und Ordoliberalen, die gemeinhin als Väter der Sozialen Marktwirtschaft gelten, vor 1948 keinen nennenswerten Kontakt hatte und auch danach mit großem Selbstbewusstsein seine geistige Eigenständigkeit pflegte. Mit dem negativen Mythos, dass *Erhard* wie ein tumber Parzival durch das 20. Jahrhundert getappt sei und nur aus

Versehen einiges richtig gemacht habe, wird genauso aufgeräumt wie mit dem positiven Mythos, dass *Erhard* der lupenreine Vollstrecker einer wissenschaftlich fundierten Weltanschauung aus anderer Feder war. Er war offenbar ein ziemlich eigener Kopf. Zu den geistigen Quellen der Sozialen Marktwirtschaft gehören nicht nur verdienstvolle und auf je eigene Weise einflussreiche Gestalten wie *Walter Eucken*, *Franz Böhm*, *Wilhelm Röpke*, *Alfred Müller-Armack*, sondern eben auch *Ludwig Erhard* selbst.

## ■ Betonung der historischen Schule als ethische Ökonomie

*Wünsches* Buch versteht sich allerdings nicht nur als Rekonstruktion und Rehabilitierung von *Erhards* Denken. Auch jenseits von *Erhard* geht es ihm darum, die Methodendebatte, die in der Ökonomie im Zuge der Finanzmarktkrise nach 2008 aufgekommen ist, weiterzuführen und eine grundsätzliche Kritik am Modelldenken zu üben, wie es von der Neoklassik vertreten wird. Ein umfangreiches Kapitel des Buches ist in diesem Sinne auch der Würdigung der historischen Schule gewidmet, die am Ende des 19. Jahrhunderts in den Staatswissenschaften und in der sich daraus allmählich aussondernden Nationalökonomie tonangebend war, aber nach dem Ersten Weltkrieg mehr und mehr an Boden verlor. *Wünsche* versteht die historische Schule als eine ethische Ökonomie, die er der ethikfreien Ökonomie der Neoklassik gegenüberstellt. Einigen Raum nimmt dabei die Darstellung des berühmten Methodenstreits zwischen *Gustav Schmoller* und dem Haupt der österreichischen Schule der Nationalökonomie, *Carl Menger*, ein. *Wünsche* betont, dass es in dieser Debatte nicht nur um den Konflikt zwischen induktiver und deduktiver Methode ging, sondern auch das Erkenntnisobjekt selbst strittig war. Die moderne Ökonomie habe im Streben nach exakter Theoriebildung ihr Erkenntnisinteresse verengt und viele Probleme politischer Ordnung aus ihrem Horizont verloren.

Anschaulich wird das im Begriff des „Sozialen“, wie ihn *Erhard* in *Wünsches* Interpretation verstanden hat: nicht als Relativierung, sondern als Erweiterung einer Ordnungsvorstellung, in deren Zentrum die Würde und Autonomie des Menschen steht. Zum einen ging es *Erhard* in der Tradition der historischen Schule und im Sinne einer umfassenden Sozialethik darum, die Reichweite seiner Konzeption über das rein Wirtschaftliche hinaus auch auf nichtmaterielle Aspekte des Lebens auszudehnen und jenseits des individuellen Nutzens auch die gesellschaftlichen Auswirkungen ökonomischen Verhaltens im Blick zu haben. Er hielt offensichtlich nicht viel von einer Ökonomie, die sich nur auf die Lösung von Knappheitsproblemen und auf die Befriedigung des individuellen Nutzens als Probleme beschränkte. Zum anderen ging es ihm darum, soziale Probleme nicht mit den Instrumenten des Kollektivismus, also sozialistischer Planwirtschaft oder demokratischer Umverteilungs- und Globalsteuerungspolitik zu lösen, sondern mithilfe einer Marktwirtschaft, in der jedermann als Verbraucher oder als Unternehmer Selbstverantwortung und Selbstvorsorge betreiben kann.

## ■ Wirklichkeitsorientierung der Wissenschaft

Noch ein anderer Aspekt charakterisiert das Nachwirken der historischen Schule in *Erhards* Denken. Er haderte nicht nur mit einer Wissenschaft, die ihren Gegenstand verkürzt und die politischen Ordnungszusammenhänge nicht mehr erfasst, sondern für ihn ging es auch darum, dass Wissenschaft wirklichkeitsorientiert und für die politische Praxis relevant war. Er hatte nach *Wünsches* Interpretation nie die Absicht, ein wissenschaftliches Dogma in die Praxis umzusetzen. Ihm ging es um eine umsetzbare und durchsetzbare politische Konzeption, die nicht perfekte Einzellösungen für isolierte Spezialprobleme ohne Rücksicht auf deren unbedachte Folgen aufaddiert, sondern die ganzheitlich und synoptisch angelegt ist.

Das wäre auch eine Erklärung dafür, dass *Erhard* die Soziale Marktwirtschaft nicht auf einen Schlag verwirklichen wollte, sondern deren Durchsetzung als einen mehr als zehnjährigen Prozess von der Bewältigung der unmittelbaren Nachkriegsprobleme über die Währungsreform bis zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verstand – mit vielen Differenzierungen im Detail, die ihm ja auch von liberalen Sympathisanten durchaus vorgeworfen wurden. *Ludwig Erhard* war demnach immer sehr skeptisch gegenüber den Modellwelten, in denen sich Ökonomen und Sozialwissenschaftler gerne verlieren, indem sie von der Wirklichkeit abstrahieren und sich perfekte, beherrschbare Kunst-Welten zimmern und für diese Als-ob-Welten Theorien austüfeln. Von ihnen erwartete er keine Synopse, die zu einer politisch tragfähigen und stimmigen Konzeption führt. Deswegen war er auch sehr skeptisch in Bezug auf den Nutzen wissenschaftlicher Politikberatung aus dem Elfenbeinturm heraus.

Dieser Blick auf *Erhard* und seine Erwartungen an die Wissenschaft macht nachdenklich. Man weiß ja um die Schwerhörigkeit der Politik, wenn es darum geht, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Kenntnis zu nehmen. Der unvergessene *Hans Willgerodt* sprach davon, dass die Politik oft die „geistige Nahrungsaufnahme“ verweigere.

## ■ Theoretische Modelle und ihre Übersetzung in konkrete Politik

Aber natürlich muss sich auch die Wissenschaft fragen lassen, welche Schuld sie selbst daran trägt, dass sie zu wenig Gehör findet. Das kann damit zu tun haben, dass sich Wissenschaftler schwer damit tun, die Zwänge der Durchsetzbarkeit und der Machtkonstellationen zu verstehen, in denen Politiker nun einmal stecken. Es kann aber auch substanziell damit zu tun haben, dass sich Wissenschaftler, die nur in Modellwelten leben, schwer tun, praktikable Vorschläge für die Ordnungsprobleme zu liefern, die die Politik lösen muss. *Wünsches* Buch bietet allen Wissenschaftlern, die für die Soziale Marktwirtschaft streiten wollen, in diesem Sinne Anlass, selbstkritisch zu sein und nicht nur bequeme Politikschelte zu betreiben. Auch modelltheoretisch fundierte Wissenschaft braucht, wenn sie als Politikberatung erfolgreich sein will, die Fähigkeit, komplexe politische

Entscheidungssituationen zu verstehen, und muss Gespür für die Besonderheiten des konkreten Einzelfalls haben, auf den das politische Handeln sich beziehen soll. Das theoretische „Erklären“ läuft politisch ins Leere, wenn es ohne historisches „Verstehen“ der besonderen Situation bleibt.

*Wünsches* Versuch, die historische Schule zu rehabilitieren und damit für ein Denken zu plädieren, das auch die Zusammenhänge jenseits von Angebot und Nachfrage im Blick hat, wird allerdings nicht ohne Widerspruch bleiben.

Das betrifft auf der einen Seite den Stellenwert der historischen Schule. Es lohnt jedenfalls, noch einmal vorurteilsfrei der Frage nachzugehen, wie es um die wirtschafts- und sozialpolitischen Positionen der historischen Schule bestellt war: Hatten einige ihrer Vertreter taugliche Vorstellungen einer nichtsozialistischen Sozialpolitik, oder handelt es sich im Grunde doch nur um zutiefst etatistische und interventionistische, im Kern jedenfalls nicht freiheitliche Ordnungsvorstellungen? Differenzierung scheint jedenfalls geboten, denn unzweifelhaft stehen ältere Ansätze der historischen Schule für Namen wie *Justus Möser* oder *Karl-Friedrich von Savigny*, für eine Haltung, die mit Freiheit, Wettbewerb, Vielfalt und politischem Skeptizismus vereinbar ist, während manche spätere Vertreter wie *Schmoller* oder *Knapp* einige Vorlagen für die Ausdehnung von Staatstätigkeit zulasten der Autonomie des Einzelnen geliefert haben.

Das betrifft auf der anderen Seite auch die Bewertung und Abgrenzung der modelltheoretisch ausgerichteten Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Streitbar ist die Interpretation *Wünsches* nicht zuletzt deshalb, weil sie sich nicht nur gegen keynesianische Vorstellungen wendet, die 1967 unter dem Schlagwort der Globalsteuerung in der Tat die Abkehr von *Erhard's* Sozialer Marktwirtschaft einleiteten, sondern auch neo- und ordoliberalen Ansätze in die Kritik einbezieht. Insbesondere lohnt eine genauere Debatte darüber, inwieweit auch der Ordoliberalismus, für den *Walter Eucken* prototypisch steht, den Fehlern des von *Wünsche* kritisierten Denkens in Modellwelten erlegen ist oder inwieweit der Ordo-Begriff nicht auch Potenzial dafür bietet, viele der Denkfehler und Wahrnehmungsbeschränkungen zu vermeiden, die neoklassische Ansätze typischerweise auszeichnet. Vielleicht kann *Wünsches* Kritik dazu beitragen, dass die Ordoliberalen sich mancher Gefahren bewusster werden, aber dass sie auch ihre Stärken besser ausspielen.

## ■ Für ein angemessenes Verständnis von Sozialpolitik

Nachdenklich stimmt *Wünsches* Buch allerdings auch mit Blick auf die Politik. Das umfangreiche Einleitungskapitel steht unter dem streitbaren Titel „Die jahrzehntelange Banalisierung von *Erhard's* Politik“. Fehlinterpretationen oder mangelnder Praxisbezug seitens der Wissenschaft spielten hier auch eine Rolle, aber ein Großteil der Kritik richtet sich an die Politik. *Erhard* mag als Mythos und Marke in der partei- oder verbandspolitischen Inszenierung nach wie vor eine beachtliche Rolle spielen, in der Sache wird damit aber allzuoft für etwas anderes geworben,

als *Erhard* selbst vor Augen stand. Man könnte viel darüber sagen, an welchen Stellen *Erhard* in der Gegenwart geflissentlich missverstanden und sein Name missbraucht wird – nicht nur von seinen Nachfolgern in Regierungsämtern, sondern auch von Programmatikern derjenigen Partei, der er bis 1965 große Wahlsiege beschert hat. *Wünsches* Buch weist einen Weg, auch im politischen Raum wieder ein angemesseneres Verständnis der wirtschaftspolitischen Konzeption *Erhards* zu finden und auch das gesellschaftliche Leitbild zu verstehen, das hinter dem etwas unglücklichen Begriff der „formierten Gesellschaft“ steckt. Der Schlüssel dazu liegt im Begriff des „Sozialen“, wie er *Erhard* wichtig war und den man auch als Liberaler weder verleugnen noch ihn den falschen Leuten überlassen sollte. Man muss ihn mit *Erhard* vielmehr im Kontext von Menschenwürde, Autonomie und Marktwirtschaft interpretieren und so die Deutungshoheit über diesen politischen Hochwertbegriff erringen.

Der Begriff des Sozialen muss aus dem Geist der Freiheit, nicht aus dem Geist der Bevormundung verstanden werden, wenn man *Ludwig Erhard* auch heute noch ernst nehmen will. Das „Soziale“ bedeutete für *Erhard*, der mit *Adam Smiths* Frühwerk „Theorie der ethischen Gefühle“ sympathisierte, auch, dass derjenige, der Freiheit wahrnimmt, Rücksicht auf seine Mitmenschen nimmt und dass er sich der Pflichten, die eine freiheitliche Ordnung allen Menschen zu ihrer Erhaltung abverlangt, bewusst ist und in seinem Handeln maßvoll bleibt. Vollbeschäftigung, leistungsgerechte Entlohnung, Fürsorge für wirklich Bedürftige und schließlich solide Staatsfinanzen machen eine Sozialpolitik im Geiste *Erhards* aus.

*Wünsches* Buch ist nicht nur lehrreich, indem es uns ein ausgesprochen differenziertes und griffiges Bild von *Erhards* geistiger Welt zeichnet. Es ist auch im besten Sinne ein anstößiges Buch: Es nimmt Anstoß an populären Denkgewohnheiten und Perzeptionen über die Soziale Marktwirtschaft und über *Ludwig Erhard* und gibt damit den Anstoß für ein neues Programm, wie in der Wissenschaft und in der Politik künftig mit der Sozialen Marktwirtschaft umgegangen werden sollte. Das Buch setzt neue Maßstäbe für alle, die sich mit *Ludwig Erhard* befassen wollen. Zugleich ist es eine streitbare Denkschrift über Wesen und Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, die fruchtbare Debatten auslösen kann. ■

# ■ Polnische und deutsche Wurzeln sozialliberalen Denkens – Ferdynand Zweig und Alexander Rüstow

Prof. Dr. Grzegorz Szulczewski  
Haupthandelshochschule Warschau

In den 1930er Jahren arbeitete der polnische Wirtschaftswissenschaftler *Ferdynand Zweig* am Entwurf einer Wirtschaftsordnung, in der staatlich garantierte Regeln für fairen Leistungswettbewerb das zentrale Element sind. In dieser Ordnung müssen marktbeherrschende Stellungen einzelner Unternehmen vermieden werden. Zudem müssen Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen wohlbegründet und so gestaltet sein, dass sie den Marktmechanismus nicht außer Kraft setzen. Ein Vergleich mit den Arbeiten des deutschen Wirtschaftswissenschaftlers *Alexander Rüstow* aus den 1940er Jahren zeigt gedankliche Parallelen und Schnittmengen sowie vor allem die Erkenntnis, dass eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung Wohlstand für die Bürgerschaft schafft.

Bis zur Wirtschaftskrise 2007/2008 hatte die neoliberale Lehre Hochkonjunktur: Der Staat schuf bis dahin Voraussetzungen, unter denen Unternehmen und Banken so groß werden konnten, dass sie als „too big to fail“ galten. So führte die neoliberale Politik zum Einstieg in eine neue Phase des Kapitalismus, die global-finanzkorporatistische Phase. Angesichts dessen muss man sich die Frage stellen, welche Rolle der Staat in der Wirtschaft spielen soll.

## ■ Sozialliberalismus in Deutschland und in Polen

In Deutschland stellte *Alexander Rüstow* in seinem Buch „Die Religion der Marktwirtschaft“, das im Jahr 1949 veröffentlicht wurde, die Frage nach dem staatlichen Engagement in wirtschaftlicher Hinsicht. Das gleiche Thema wurde schon früher vom polnischen Sozialliberalen *Ferdynand Zweig* im Buch „Niedergang oder Neugeburt des Liberalismus?“ aus dem Jahr 1938 beschrieben. Zweig gehörte der Gruppe der Liberalen aus der Krakauer Schule an. Sowohl *Zweig* als auch *Rüstow* übten Kritik am Liberalismus und hoben die drastische Abweichung der liberalen Utopie von der Realität des Wirtschaftslebens hervor. Es ging ihnen darum, ein modernes



Programm der Wirtschaftspolitik zu schaffen und dabei die liberalen Werte zu bewahren. Sie nannten ihre Lehre Sozialliberalismus. Der polnische und der deutsche Entwurf des Sozialliberalismus fordern Einschränkungen privater wirtschaftlicher Macht.<sup>1</sup>

## ■ Alexander Rüstow: Die Religion der Marktwirtschaft

In seinem Buch „Die Religion der Marktwirtschaft“ schlägt Rüstow vor, den Liberalismus zu erneuern. Zu diesem Zweck beginnt er mit der Kritik des damals herrschenden Manchester-Liberalismus.<sup>2</sup> Die Erneuerung des Liberalismus sollte ihn gegen Vorwürfe vonseiten des Kommunismus und des Nationalsozialismus immun machen. Rüstow kämpfte gegen zwei Mythen, die den Staat und den Markt betreffen:

■ Der erste Mythos ist der Glaube, dass staatliche Wirtschaftslenkung den gesellschaftlichen Wohlstand steigert. Dieser Mythos wurde durch die Erfahrungen mit der Zentralverwaltungswirtschaft widerlegt. Der Ausschluss des freien Marktes, wie er in der Sowjetunion nach 1929 praktiziert wurde, offenbarte die Ineffizienz der planwirtschaftlichen Ordnung.

■ Der zweite Mythos ist der Glaube, dass die Wirtschaft ohne den Staat und ohne staatlich festgelegte Spielregeln Wachstum und Wohlstand schaffen wird. Dieser Mythos führte zum Börsenkrach 1929 und löste die Weltwirtschaftskrise aus. Der Staat hatte keine Mittel, um die Krise zu bekämpfen.<sup>3</sup> Die Parteien vertraten die Interessen der Mächtigen und nicht die der Bürger. Mit den Mitteln der parlamentarischen Demokratie beschränkte man in der Weimarer Republik die Rolle des Staates in der Wirtschaft. Das führte sowohl in der Wirtschaft als auch in der Gesellschaft zu Chaos und bereitete den Weg für die Machtübernahme der Nationalsozialisten.

Alexander Rüstow gehört zu den Wissenschaftlern, die die Rolle des Staates in der Wirtschaft als auch das Problem wirtschaftlicher Macht erforschten. Er schlug vor, eine neue Wirtschaftsordnung zu entwerfen, die er den „Dritten Weg“ nannte, den die Gesellschaft beschreiten sollte. Die Planwirtschaft lehnte er ab, weil der Staat den Bürgern die wirtschaftliche Freiheit nimmt. Zugleich lehnte er die Laissez-faire-Doktrin ab, in der die unbeschränkte Freiheit der mächtigen Wirtschaftsakteure zur Beseitigung des freien Wettbewerbs führt. Der Dritte Weg ist mit dem Entwurf der „Erneuerung des Liberalismus von Grund an“ verbunden.<sup>4</sup> Der Staat

1 Alexander Rüstow, *Die Religion der Marktwirtschaft*, Berlin 2009 (1949), Seite 50, und Ferdynand Zweig, *Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu?*, Warschau 1980 (1938), Seite 22.

2 Vgl. Alexander Rüstow, a. a. O., Seite 49.

3 Gerade dieses Moment analysiert Horst Friedrich Wünsche in seinem Beitrag „Kapitalismus und Soziale Marktwirtschaft: zwei unvereinbare Konzepte“, *Zeszyt Naukowy PTE Warszawa*, Nr. 4/2002, Seite 14. Er argumentiert, dass ein schwacher Staat und wirtschaftlicher Liberalismus zu einer Krise geführt haben. In ähnliche Richtung äußern sich Elżbieta Mączyńska/Piotr Pysz, *Liberalismus – Neoliberalismus – Ordoliberalismus*, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Nr. 139, April 2014, Seiten 33–40.

4 Vgl. Alexander Rüstow, a. a. O., Seite 49.

habe ebenso wie der Markt die Tendenz zu übermäßiger Ausdehnung. Deshalb muss ein Gleichgewicht zwischen Staat und Privatwirtschaft gefunden werden.<sup>5</sup>

Rüstow stellt einen detaillierten Plan der sozialliberalen Politik vor, bei dem der Schutz des freien Wettbewerbs im Vordergrund steht. Grundlage dafür ist ein Steuer- und Rechtssystem, in dem ab einer bestimmten Betriebsgröße ein weiteres Unternehmenswachstum unrentabel würde.<sup>6</sup> Rüstow stellt zudem Überlegungen an, welche ordnungspolitischen Rahmenbedingungen geschaffen werden könnten, um für kleine Unternehmen die gleichen Startbedingungen zu schaffen wie für große. Die Kritik Rüstows am Liberalismus konzentriert sich also auf die Frage, wie das Problem der wirtschaftlichen Machtkonzentration gelöst werden kann. Er argumentiert, dass nur ein starker und unabhängiger Staat die wirklich freie Marktwirtschaft sichern kann. Wenn der Staat schwach ist, gewinnen Interessengruppen an Macht: Unternehmen bilden Monopole und fordern Subventionen, Arbeitnehmer bilden Gewerkschaften, die so viel wie möglich für ihre Mitglieder fordern.<sup>7</sup>

Die Besitzer großer Vermögen nutzten gern die Behauptung von Liberalen und später auch von Neoliberalen, dass die Marktfreiheit auf spontanen Wirtschaftsmechanismen beruhe, einhergehend mit der Reduzierung des Staates auf die Nachtwächter-Rolle. Damit der Staat den freien Wettbewerb schützen kann, muss er jedoch stark sein, denn nur ein starker Staat ist gegen den Einfluss von Parteien und Konzernen widerstandsfähig.<sup>8</sup> In Bezug auf die Rolle des Staates plädiert die Konzeption des Dritten Weges für einen starken Staat, damit er die wirtschaftliche Freiheit der Bürger schützt und nicht, wie im Fall des Nationalsozialismus oder Sowjetkommunismus, die Freiheit der Bürger beschränkt. Der Staat muss sowohl stark als auch leistungsfähig sein, um das volkswirtschaftliche Lenkungssystem so zu gestalten, dass sich in der Gesellschaft der Mittelstand entwickeln kann.

Die Kritik Rüstows an der Idee des schwachen, zurückhaltenden Staates und des sich selbstregulierenden Marktes reicht sehr tief bis hin zu metaphysischen Annahmen. Die Idee des schwachen Staates entsprang den Annahmen der metaphysischen Ideen über die säkularisierte Vorsehung, die bereits bei *Gottfried Leibniz* zu finden sind. Ihre Anfänge sieht Rüstow in der Konzeption von *Heraklit*, *Pythagoras* und den Stoikern. Die Menschheit hat bereits in Urzeiten die Vorstellung gehegt, dass die Welt von Kräften regiert wird, die vom Menschen unabhängig sind. Einmal war das ein unheilvoller Fatalismus, bei dem man glaubte, mithilfe von Mysterien könnten die in der menschlichen Seele lebenden Dämonen besänftigt werden. Ein anderer Ansatz war der optimistische Fatalismus, der annahm, dass Gott das menschliche Schicksal bestimme. Im 19. Jahrhundert vertraten die Liberalen die Überzeugung, dass der Markt von sich aus frei ist und keiner staatlichen Hilfe bedarf. Diese Überzeugung adaptierte der sogenannte Neoliberalismus im 20.

---

5 Vgl. ebenda, Seite 54.

6 Vgl. ebenda, Seite 57.

7 Vgl. ebenda, Seite 40.

8 Vgl. ebenda, Seite 195.

Jahrhundert. Die philosophischen Annahmen des Glaubens an die Vorsehung auf dem Markt führten die Neoliberalen dazu, das Konzept der wirtschaftlichen Freiheit anzuwenden, ohne auf historische Umstände Rücksicht zu nehmen.

Die Überbetonung des Preismechanismus beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage schuf unter Liberalen einen geradezu fanatischen Glauben an die rettende Wirkung des Marktes in jedem Bereich. Das führte dazu, dass der Neoliberalismus, gedacht als Doktrin der Freiheit, sich in eine Doktrin der Unterdrückung umwandelte, also in den Marktfundamentalismus. Nach Roger Garaudy ist diese Freiheit „die Freiheit des Fuchses im Hühnerstall. Ordoliberalismus bestimmt die Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft, in denen verschiedene Subjekte, auch die kleineren, die Chance zur Existenz auf dem Markt haben und nicht zum Objekt werden, das von anderen ‚gefressen‘ wird.“<sup>9</sup> Der Marktfundamentalismus ist nicht nur eine falsche Wirtschafts-ideologie. Er bietet auch eine gute Begründung dafür, nicht zu handeln und trotzdem ein reines Gewissen zu behalten. Alles Schlechte, auch das moralisch Schlechte, das durch Wirkung des nicht geregelten und nicht kontrollierten freien Marktes entsteht, ist in fundamentalistischer Sicht die Folge der Marktmechanismen und nicht die Folge menschlicher Entscheidungen. Die Konsequenz war die Negation der Rolle des Staates bei der Gestaltung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des Marktes. Eine bewusste Gestaltung der wirtschaftlichen Ordnung wurde abgelehnt. Damit der Wettbewerb funktionieren kann, muss man ihn schützen. Deshalb forderte Rüstow die Einführung einer „Marktpolizei“. Er war sich bewusst, dass Unternehmer nur unter wettbewerblichen Bedingungen im Interesse der Kunden handeln.

Rüstow vertrat die These, dass das staatliche Handeln im Bereich der Wirtschaft und die sich daraus ergebenden sozialen Wirkungen die Folgen der Implementierung eines bestimmten Wertesystems seien.<sup>10</sup> Dadurch wird ersichtlich, wie sich die Stellung des Sozialliberalismus nach Rüstow von der des Neoliberalismus unterscheidet: Der Neoliberalismus wird wegen seines ehrlichen, aber naiven Glaubens an die Selbstregulierung des Marktes und des daraus resultierenden Wohlstands selbst zur Ursache der Herrschaft der Versklavungs-ideologie, und zwar des Marktfundamentalismus.

## ■ Ferdynand Zweig: Niedergang oder Neugeburt des Liberalismus?

Schon am Anfang seines Buchs „Niedergang oder Neugeburt des Liberalismus“ spricht Zweig über die Notwendigkeit, liberale Ideen an die schwierige wirtschaftliche Situation anzupassen, in der sich der neu entstandene polnische Staat 1918 befand. Neben der traditionellen Denkweise des Liberalismus entschieden drei

9 Sibylle Tönnies, Die Liberale Kritik des Liberalismus, Nachwort in: Alexander Rüstow, Die Religion der Marktwirtschaft, Berlin 2009 (1949), Seite 160.

10 „Familie, Gemeinde, Staat, alle sozialen Integrationsformen überhaupt bis hinauf zur Menschheit, ferner das Religiöse, das Ethische, das Ästhetische, kurz gesagt, das Menschliche, das Kulturelle überhaupt“, Alexander Rüstow, Sozialpolitik diesseits und jenseits des Klassenkampfes, in: Walter Hoch (Hrsg.), Alexander Rüstow – Rede und Antwort, Ludwigsburg 1964, Seite 77.

Faktoren über die Konzeption der Rolle des Staates in der Wirtschaft: Bildung eines einheitlichen Marktes nach der Zeit der Teilung des Landes durch die Besatzungsmächte, Erneuerung der Wirtschaft nach der Krise in den Jahren 1929 bis 1933 und schließlich die vorwiegend feindschaftlichen Beziehungen zu den Nachbarstaaten – von Zollkriegen bis hin zu offenen militärischen Interventionen.

Das ökonomische Denken in den 1930er Jahren wurde durch den Etatismus beherrscht, der eine Antwort auf die spezifische wirtschaftliche Lage Polens war. Der Etatismus entwickelte sich auf eine offene oder sogar programmatische Weise in der Zeit der sogenannten „Sanacja“. Sanacja bezeichnet die Regierungszeit nach dem Tod von Marschall Piłsudski im Jahr 1935. Eine polemische Antwort darauf seitens des Liberalismus war das im Buch Zweigs dargestellte wirtschaftspolitische Programm.

Zweig schreibt am Anfang seines Buchs: „Um vital zu bleiben, erfordert das liberale Programm eine Anpassung an neue Verhältnisse. Deshalb nenne ich den gegenwärtigen die neue Wirklichkeit widerspiegelnden Liberalismus den Neoliberalismus, ein neues System der Freiheit, das nach dem Zusammenbruch des bestehenden Zwangssystems kommt.“<sup>11</sup> Der Staat soll demnach nicht nur die Rolle eines Nachwächters oder eines Garanten für die Einhaltung von Handelsverträgen spielen. Der Autor zeigt, dass es nicht reicht, wenn der Staat der Idee des freien Marktes folgt. Seine primäre Aufgabe besteht vielmehr darin, die Bedingungen einer Wettbewerbsordnung zu schaffen.

Einen freien Markt nach dem Laissez-faire-Prinzip gab es in historischer Dimension nur recht kurz: ab dem englisch-französischen Cobden-Vertrag zwischen 1860 und 1914, also etwa ein halbes Jahrhundert lang. Zweig zieht daraus den Schluss, dass der freie Markt besonders geschützt werden sollte. Der „liberale Interventionismus“ unterscheidet sich von anderen Spielarten des Interventionismus dadurch, dass er nur solche ökonomischen, legislativen und administrativen Maßnahmen zulässt, die das Funktionieren des Wettbewerbsprinzips auf dem Markt nicht verletzen. Wesentlich ist die Chancengleichheit im Wettbewerb. Der Staat soll für Wettbewerbsbedingungen sorgen und nicht wie im Protektionismus einige Unternehmen auf dem Markt privilegieren. Zweig lehnt somit den traditionellen, in die Wirtschaft eingreifenden staatlichen Interventionismus und Etatismus ab.

„Freier Wettbewerb“, schreibt *Ferdynand Zweig* in seinem Buch, „kann nur unter Bedingungen einer fairen Wettbewerbssituation stattfinden, das heißt, wenn die Wettbewerbschancen mehr oder weniger ausgeglichen sind. Freier Wettbewerb, der bei einer dominanten Marktposition eines Wirtschaftssubjektes stattfindet, ist vergleichbar damit, dass wir im Boxring einen Schwächling gegen einen Athleten nach den Regeln des sportlichen Fair-Play kämpfen lassen.“<sup>12</sup> Laut Zweig darf Libe-

---

<sup>11</sup> Ferdynand Zweig, a. a. O., Seite 17.

<sup>12</sup> Ebenda, Seite 21.

ralismus nicht passiv sein, wirtschaftliche Freiheit müsse erkämpft werden, der Staat müsse permanent das Funktionieren des Wettbewerbsprinzips garantieren und aktiv Bedingungen schaffen, damit alle nach gleichen Regeln am Wettbewerb teilnehmen können. Die Regierung muss eingreifen, wenn Monopole, Kartelle oder auch die Staatsorgane bei der Erteilung von Konzessionen das Wettbewerbsprinzip bedrohen.

### ■ Legitime staatliche Interventionen zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs

*Zweig* fordert liberale Interventionen des Staates in die Wirtschaft, um das Funktionieren des Wettbewerbsprinzips wiederherzustellen. Staatliche Interventionen hält er demnach in folgenden Fällen für begründet:

- Zu den Aufgaben des Staates, der den lautereren Wettbewerb schützt, gehört die Beseitigung unerwünschter Folgen des Wettbewerbs: „Negative Folgen des Wettbewerbs im Bereich konjunktureller Zusammenbrüche lassen sich auch mindern, zweckmäßige Konjunkturpolitik, [...] konjunkturelle Belebungsaktivitäten, die liberale Methoden verwenden, stehen nicht im Gegensatz zu Grundsätzen des liberalen Systems, sie eliminieren nicht den freien Wettbewerb, sondern korrigieren seine Reichweite oder seine Disproportionen.“<sup>13</sup>

- Bei schwerwiegenden Konflikten greift der Staat in die Beziehungen zwischen den Arbeitnehmern und dem Kapital ein.

- Beim Auftreten von Inflation schützt der Staat die Ersparnisse.

- Im Fall des Verdachts der Ausbeutung oder einseitiger Überlegenheit greift der Staat korrigierend ein.

- Wenn ein anderes Land Dumping betreibt und damit die Bedingungen für die inländische Industrie verschlechtert, ist eine Intervention des Staates nötig, um den lautereren Wettbewerb wiederherzustellen.<sup>14</sup>

Seine Ansichten bezeichnet *Zweig* als Neoliberalismus oder auch Sozialliberalismus: Neoliberalismus ist demnach „eine ethische, nicht eine kommerzielle Bewegung. Er strebt nach einer ethischen Neugeburt der Menschheit mithilfe moralisierender Maßnahmen. Dabei betont er besonders die moralische Seite der legislativen, politischen und wirtschaftlichen Ordnung. Der Neoliberalismus strebt nach Verwirklichung seines Programms, denn er fußt auf den ethischen Prinzipien des liberalen Systems und setzt auf die moralische und erzieherische Überlegenheit dieses Systems. Der Neoliberalismus lehrt, dass der Mensch im liberalen System besser wird als in einem auf antiliberalen Prinzipien aufgebauten System. Der Mensch lebt

<sup>13</sup> Ebenda, Seite 233.

<sup>14</sup> Vgl. ebenda, Seiten 26–29.

erfüllter, entwickelt seine angeborenen Fähigkeiten besser und hat mehr Chancen, seine Aktivität, seinen Mut und Optimismus zu verwirklichen“.<sup>15</sup> Diese Aussage von Zweig weist darauf hin, dass sein Sozialliberalismus eine Art von ethischer Utopie war, eine Utopie mit dem Namen „ethischer Kapitalismus“. Der Mensch bekommt durch die staatlich zu schaffende wettbewerbliche Rahmenordnung eine höhere Moral. Diese Erkenntnis findet man später auch in den Arbeiten *Walter Euckens*: Dank fairem Wettbewerb kann der Mensch Freiheit und Verantwortung realistisch erfahren.

Das für den Sozialliberalismus wesentliche Funktionieren des freien Wettbewerbs findet jedoch in einigen Fällen keine Anwendung, sodass das Prinzip nicht dogmatisch verwendet werden kann. In diesem Sinne stellt sich der Sozialliberalismus in der Interpretation von *Zweig* dem Marktfundamentalismus entgegen: „Das Wirtschaftlichkeitsprinzip setzt die Grenzen für den Wettbewerb.“<sup>16</sup> Deshalb sollte der Staat helfen und die Aufgaben der kommunalen Wirtschaft sogar ganz übernehmen, wenn diese Tätigkeiten nicht rentabel sind oder wenn die Gewinnschwelle für ein privates Unternehmen zeitlich zu weit entfernt liegt. Der Markt kann also nicht alle Aufgaben erfüllen, die von der Gesellschaft erwartet werden. In besonderen Fällen muss man Unternehmen eine Monopolstellung gewähren, wenn zum Beispiel viel Kapital gebraucht wird. *Zweig* betont auch die Rolle verschiedener Vereine, Verbände und Institutionen bei der Übernahme dieser Aufgaben.

Unterwerfung unter die Marktgesetze und Privatisierungen müssen also ihre Grenzen haben. Allgemein gesprochen wollte *Zweig* den Wettbewerb zivilisieren: „Es herrscht eine falsche Überzeugung, dass freier Wettbewerb wilder Wettbewerb sein muss.“<sup>17</sup> „Der Wettbewerb muss nicht wild und nicht primitiv sein, ohne begrenzende Elemente. Wettbewerb sollte nicht im Rahmen einer völligen Beliebigkeit, eines totalen Mangels an Normen, Konventionen und einer geplanten Mitwirkung stattfinden. [...] Solange die Normen den Regeln des Fair Play entsprechen und solange sie für alle gelten, kann man nichts dagegen haben.“ Und weiter schreibt er: „Das ist keine Aufhebung des Wettbewerbs, sondern eine konsequente Festsetzung seiner Rahmenordnung, was nötig für die gegenwärtige Gesellschaft ist, deren soziale und kulturelle Anforderungen steigen. Die Schaffung einer Ordnung für den Wettbewerb, die Aufstellung sozialer, kultureller oder ethischer Anforderungen an den Wettbewerb, ist keine Aufhebung des freien Wettbewerbs, sondern des wilden Wettbewerbs, was nicht dasselbe ist.“<sup>18</sup>

Andererseits muss man auf die Neigung des Staates achten, sich zu stark in die Wirtschaft einzumischen. *Zweig* warnt: „Mit der Erweiterung der Staatsfunktionen und Aufgaben, sodass sich der Staat mit allem befasst, alles reglementiert und kontrolliert, steigen auch der Umfang seines Haushalts und der Steuerdruck auf die

---

15 Ebenda, Seite 23.

16 Ebenda, Seite 35.

17 Ebenda, Seite 231.

18 Ebenda.

Bürger.“<sup>19</sup> Somit sollte der Staat nur dann eingreifen, wenn es notwendig ist, also wenn das Funktionieren des freien Wettbewerbs bedroht ist. Sozialliberalismus in der Auffassung von *Zweig* bemüht sich darum, strenge Grenzen für staatliches Handeln in der Wirtschaft festzulegen, sodass die liberalen Ideen nicht verletzt werden, darunter das grundlegende Recht der Freiheit.

## ■ Liberalismus braucht Disziplin

Die Freiheit wird von *Zweig* – ähnlich wie bei den Vertretern des Ordoliberalismus – nicht nur als Freiheit von etwas, sondern als Freiheit für etwas verstanden: „Der Liberalismus als ein System der Freiheit kann sich nur dort entwickeln, wo es Regeln gibt, die den Missbrauch der Freiheit und ihren Wandel in Unfug, Chaos und Anarchie erschweren. Das ist nicht nur die Aufgabe des Staates, sondern auch der Tradition, der Sitten und der Moral. Der Liberalismus unter Bedingungen niedriger moralischer Kultur, niedrigen Bildungsstandards, starker Leidenschaften, die durch Demagogie erschüttert werden, kann Platz für Ochlokratie, für die Regierung der Instinkte, für das System von Anarchie und Chaos schaffen. [...] Nur die Gesellschaft ist reif für Liberalismus, die die Bindungen der gesellschaftlichen Selbstdisziplin kennt. [...] Eine Gesellschaft, die die Bindungen der Disziplin von außen ablehnt, muss die Bindungen der gesellschaftlichen Selbstdisziplin schaffen.“<sup>20</sup> Und weiter schreibt *Zweig*: „Ein gewisses Niveau der öffentlichen Ethik, ein Niveau der Volksbildung, ein Niveau der Fähigkeiten zur freiwilligen Mitwirkung, also allgemein gesagt ein Minimum an Fähigkeiten zur Selbstdisziplin, ist eine notwendige Voraussetzung für liberale Demokratie. Es gibt keinen Platz für Liberalismus, wo Misstrauen herrscht oder Zweifel bestehen an der Fähigkeit des Staates, die Ordnung aufrechtzuerhalten.“<sup>21</sup> Demzufolge muss laut *Zweig* nicht nur das Wettbewerbsprinzip auf dem Markt geschützt werden und ein Staat bestehen, der sich seiner Rolle bewusst ist, sondern auch ein moralisches Bewusstsein vorhanden sein, damit sich eine freie, die Ideen des Liberalismus erfüllende Gesellschaft entwickeln kann. Die Entwicklung des konkurrenzfähigen Marktes und Staates sowie der öffentlichen Moral sind miteinander verbunden.

*Ferdynand Zweig* hat also nicht nur die Kritik am traditionellen Liberalismus dargestellt. Ähnlich wie *Rüstow* hat er die Handlungsmöglichkeiten der Politik und eines starken Staates für das Wohl der Bürger aufgezeigt. Er hat die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, wie die ganzheitliche Reform im Geiste des Liberalismus verlaufen sollte. Darum „liegt eine wahre Lösung im Parallelismus, also in der Parallelität der äußeren und inneren Reformen. Jede soziale Reform muss ihr Äquivalent in einer geistigen und moralischen Reform haben, und jede geistige und moralische Reform muss ihr Äquivalent in äußeren Institutionen haben“.<sup>22</sup>

19 Ebenda, Seite 199.

20 Ebenda, Seite 280.

21 Ebenda, Seite 282.

22 Ebenda, Seite 297.

## ■ Übereinstimmung zwischen Zweig und Rüstow: Freiheit schafft Wohlstand

Die beiden Bücher von *Zweig* und *Rüstow* sind zwar unter verschiedenen historischen Umständen entstanden. Gleichwohl haben sie zahlreiche Übereinstimmungen. *Zweig* verfasste sein Buch im Jahr 1938, in der Zeit, als in Polen im ökonomischen Denken der Etatismus vorherrschte und in den Nachbarländern Deutschland und UdSSR der Staat die Umstellung der Wirtschaft auf militärische Produktion erzwang. Dagegen enthält das erst 1949 veröffentlichte Werk von *Rüstow* „Die Religion der Marktwirtschaft“ Überlegungen aus den Jahren zwischen 1939 und 1948. *Rüstow* berücksichtigte also die Erfahrungen mit Totalitarismus und Kriegswirtschaft. Zudem wurden nach dem Zweiten Weltkrieg die ersten Versuche zur Inangangsetzung der Marktwirtschaft unternommen.

Man kann vermuten, dass *Zweig* ohne Ausbruch des Zweiten Weltkriegs die polnische Version dessen, was heute Soziale Marktwirtschaft genannt wird, entwickelt hätte. Beide Autoren untersuchten das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Markt aus gesellschaftlicher Perspektive. Die Wirtschaft ist nicht für die Durchsetzung der Interessen großer Unternehmen da, sondern die Wirtschaft sollte allen Bürgern dienen sowie Freiheit und Wohlstand sichern. *Zweig* merkt an: „Je mehr Freiheit gegeben ist, desto mehr Wohlstand entsteht auch, denn alle Produktionsfaktoren werden besser genutzt, alle Werte besser verbraucht, die Wirtschaftsergebnisse werden sich mehr dem Maximum annähern. Der Unternehmergeist und die Initiative werden größer, denn sie werden auf weniger Hindernisse stoßen. Die Arbeit wird effektiver, denn der Markt wird größer, und es gibt mehr Möglichkeiten, das Prinzip der Arbeitsteilung auszunutzen.“<sup>23</sup>

Zwischen Freiheit und Wohlstand besteht eine enge Verbindung, sowohl in konkreter als auch in theoretischer Hinsicht. Deshalb benutzen beide Autoren für ihre Konzeptionen den Begriff Sozialliberalismus. Der Staat soll eine aktive Rolle im wirtschaftlichen Leben spielen; er soll ein Wächter des Wettbewerbs sein, um die positiven Wirkungen des freien Wettbewerbs zu schützen (*Rüstow*) oder in berechtigten Fällen bei einem Versagen des Marktes in den Markt einzugreifen (*Zweig*).

Leider gelang es nur in Deutschland, das politische und wirtschaftliche Projekt des Sozialliberalismus unter dem Namen Soziale Marktwirtschaft zu verwirklichen. Das war ein großes Verdienst von *Ludwig Erhard*. Dagegen ist die Idee des Sozialliberalismus in Polen bis heute nicht verwirklicht worden. Trotz des verbindlichen Eintrags der Sozialen Marktwirtschaft in die polnische Verfassung besteht zurzeit noch keine politische Kraft, die diese Idee in die Tat umsetzen möchte und könnte. ■

<sup>23</sup> Ebenda, Seite 179.



## ■ Die Große Koalition hält an der „Rente mit 67“ fest

*Dr. Martin Kröger*

*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)*

Am 9. März 2007 hat der Deutsche Bundestag mit 408 zu 169 Stimmen bei 4 Enthaltungen das „Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) beschlossen. Es wurde nach Zustimmung des Bundesrates am 20. April 2007 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat zum 1. Januar 2008 in Kraft. Auch die derzeit amtierende Große Koalition hält an der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters zwischen 2012 und 2029 fest. Das geht aus dem zweiten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre hervor (BT-Drucksache 18/3261), den das Bundeskabinett am 19. November 2014 gebilligt hat.

Gemäß § 154 Abs. 4 SGB VI hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften erstmals 2010 und dann alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint und die getroffenen gesetzlichen Regelungen bestehen bleiben können.

### ■ Die Arbeitsmarktlage älterer Arbeitnehmer: hohe Dynamik bei der Erwerbsbeteiligung

Der Bericht der Bundesregierung belegt eindrucksvoll, dass sich die Beschäftigungschancen der rentennahen Jahrgänge – also der 60- bis unter 65-Jährigen – in den letzten Jahren deutlich verbessert haben. Zwischen 2000 und 2013 ist die Zahl der Erwerbstätigen in dieser Altersgruppe von 1,186 Millionen auf 2,542 Millionen gestiegen. Das entspricht einem Zuwachs von 114,3 Prozent.

Ein Vergleich mit der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung macht die überdurchschnittliche Dynamik bei der Erwerbsbeteiligung Älterer besonders deutlich. So hat sich die Erwerbstätigkeit insgesamt in den vergangenen 13 Jahren von 36,604 auf 39,618 Millionen Personen erhöht. Das gesamtwirtschaftliche Plus beträgt also „lediglich“ 8,2 Prozent. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich die überaus starke Zunahme der Erwerbstätigkeit Älterer zeitgleich mit der Wirtschafts- und Finanzkrise vollzogen hat. Zur Erinnerung: Im Krisenjahr 2009 war das deutsche Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt um rund 5 Prozent eingebrochen.

Die Betrachtung absoluter Erwerbstätigenzahlen kann in einer Gesellschaft mit steigendem Durchschnittsalter aber nicht der alleinige Maßstab für die Beurteilung der Arbeitsmarktchancen Älterer sein. Schließlich weisen nicht alle Jahrgänge die gleiche Stärke auf. Insbesondere werden bereits in den kommenden Jahren die stärker besetzten Nachkriegsjahrgänge allmählich in die Altersgruppe der 60- bis unter 65-Jährigen aufrücken. Bereits durch diesen demografischen Effekt wird die Zahl der erwerbstätigen Älteren – bei sonst unveränderten Bedingungen – in Zukunft weiter ansteigen.

Zu Recht weist deshalb die Bundesregierung in ihrem zweiten Bericht zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ergänzend auch die Erwerbstätigenquoten der älteren Jahrgänge aus, also die Erwerbstätigenzahl bezogen auf die Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe. Auch hier hat es – vor allem durch die Einschränkung der staatlich geförderten Frühverrentung – seit dem Jahr 2000 ebenfalls einen positiven Trend gegeben: Die Erwerbstätigenquote der 60- bis unter 65-Jährigen ist um insgesamt 30,3 Prozentpunkte beziehungsweise 154,6 Prozent gewachsen. Dagegen hat die Erwerbstätigenquote der Gesamtbevölkerung „nur“ um 8,4 Prozentpunkte oder 12,2 Prozent zugelegt. Gleichwohl liegt die Erwerbstätigenquote der rentennahen Jahrgänge mit 49,9 Prozent weiterhin unterhalb des Durchschnittswerts von 77,1 Prozent über alle Altersklassen. Das hat – so die Bundesregierung – maßgeblich mit der Möglichkeit dieser Jahrgänge, vorzeitig in den Ruhestand wechseln zu können, zu tun.

## ■ Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird bedeutender

Der starke Anstieg der Erwerbstätigkeit Älterer ist vor allem auf einen Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen. Gingen im Jahr 2000 nur gut 600.000 Ältere einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, waren es im Jahr 2013 schon 1,620 Millionen Personen (plus 165,1 Prozent). Insgesamt ist in der Altersgruppe der 60- bis unter 65-Jährigen der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Erwerbstätigen deutlich von 51,5 Prozent auf 63,7 Prozent gestiegen.

Noch etwas stärker als die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist die Beschäftigungsquote der 60- bis unter 65-Jährigen gestiegen. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter den 60- bis unter 65-Jährigen erhöhte

sich von 12,2 auf 32,4 Prozent (plus 20,2 Prozentpunkte) beziehungsweise um 165,6 Prozent. Zum Vergleich: Die Beschäftigungsquote der Gesamtbevölkerung wuchs zwischen 2002 und 2013 „lediglich“ um 5,9 Prozentpunkte auf 55 Prozent. Der relative Zuwachs betrug 12 Prozent. Auch diese Zahlen machen deutlich, dass sich die Beschäftigungschancen der rentennahen Jahrgänge in den letzten Jahren überdurchschnittlich entwickelt haben, der Arbeitsmarkt also gut auf die „Rente mit 67“ vorbereitet ist.

## ■ Deutliche Fortschritte in Deutschland bei der Beschäftigung Älterer

Deutschland hat sich nach der Jahrtausendwende im Rahmen der gemeinsamen europäischen Beschäftigungsstrategie dazu verpflichtet, die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2010 auf mindestens 50 Prozent zu steigern. Ausgangspunkt war eine Erwerbstätigenquote von 37,4 Prozent bei den 55- bis 64-Jährigen im Jahr 2000. Dieses „Lissabon-Ziel“ wurde – wie die Bundesregierung in ihrem Bericht zutreffend feststellt – von Deutschland bereits ab dem Jahr 2007 durchgehend erfüllt. Die Erwerbstätigenquote dieser Altersgruppe lag im Jahr 2013 bei 63,5 Prozent. Damit hat Deutschland auch bereits das neue EU-Ziel für das Jahr 2020 realisiert, nach dem die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen weiter auf mindestens 60 Prozent gesteigert werden soll.

Die Fortschritte Deutschlands bei der Arbeitsmarktintegration Älterer werden im internationalen Vergleich besonders deutlich. Zwischen 2000 und 2013 hat sich die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland stärker erhöht als in allen anderen EU-Mitgliedstaaten. Der Zuwachs beträgt 26,1 Prozentpunkte. Nach Angaben der Statistikbehörde Eurostat weist in Europa nur noch Schweden eine höhere Erwerbstätigenquote als Deutschland in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen auf.

Insgesamt zeigt sich: Der von den Arbeitgebern eingeleitete und von der Politik durch den Abbau von Frühverrentungsanreizen unterstützte Paradigmenwechsel hin zu mehr Beschäftigung Älterer ist erfolgreich.

## ■ Unterbeschäftigung Älterer nahezu unverändert

In rentenpolitischen Diskussionen verweist der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) regelmäßig darauf, dass die Arbeitslosigkeit bei den 60- bis unter 65-Jährigen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Nach einer aktuellen Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat sich die registrierte Arbeitslosigkeit bei den 60- bis unter 65-Jährigen zwischen 2008 und 2013 in der Tat nahezu verfünffacht. Die Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe stieg von 2,9 Prozent auf 8,4 Prozent an.

Der DGB verschweigt jedoch, dass der Anstieg der offen ausgewiesenen Arbeitslosigkeit maßgeblich auf einem statistischen Sondereffekt beruht und so gut wie nichts

mit den tatsächlichen Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu tun hat. Nach Erkenntnissen der BDA hätte sich die registrierte Arbeitslosigkeit von Älteren in letzter Zeit kaum erhöht, wenn die bis Ende 2007 gültigen Rechtsregelungen heute noch in Kraft wären.

Die lange Zeit sehr niedrige Arbeitslosigkeit rentennaher Jahrgänge (2008: 47.000 Personen) ist wesentlich auf die sogenannten 58er-Regelungen (§ 428 SGB III, § 65 Abs. 4 SGB II, § 252 Abs. 8 SGB VI) zurückzuführen, die zum Jahresende 2007 ausgelaufen sind. Danach hatten Personen, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten, die Möglichkeit, Arbeitslosengeld I unter erleichterten Voraussetzungen zu beziehen. Sie mussten der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen und wurden daher in der Statistik auch nicht mehr als arbeitslos gezählt (2008: 359.000 Personen). Seit 2008 ist es deutlich schwieriger, die offen ausgewiesene Arbeitslosigkeit Älterer künstlich niedrig zu halten. Personen über 58 Jahre, die ihren Arbeitsplatz verlieren, gehen nun ganz normal in die offizielle Arbeitslosenstatistik ein. Im Jahr 2013 profitierten nach Angaben der BA nur noch 73.000 Bestandsfälle von den ausgelaufenen 58er-Regelungen.

Wenn der DGB die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre tatsächlich mit Blick auf die Beschäftigungschancen Älterer kritisieren wollte, müsste er statt auf die registrierte Arbeitslosigkeit auf die breiter gefasste Unterbeschäftigung abstellen. Sie umfasst neben der offen ausgewiesenen Arbeitslosigkeit auch Personen, die im weiteren Sinne arbeitslos sind, sowie Personen, die nahe am Arbeitslosenstatus sind. Zu diesen beiden Gruppen zählen nach BA-Definition vor allem Personen in vorruhestandsähnlichen Regelungen, Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und arbeitsunfähig Erkrankte. Die so definierte Unterbeschäftigung hat sich in der Altersgruppe der 60- bis unter 65-Jährigen im Zeitraum 2008 bis 2013 allerdings kaum verändert. Nach dem Messkonzept der BA waren zuletzt 419.000 Ältere unterbeschäftigt gegenüber 407.000 bei Inkrafttreten der neuen Statistikvorschriften. Das ist ein geringer Zuwachs von nicht einmal 3 Prozent. Aus der Arbeitslosenstatistik lässt sich also – bei objektiver Betrachtung der Faktenlage – kein Argument gegen die „Rente mit 67“ ableiten.

## ■ Deutlich spätere Übergänge in den Ruhestand

Die verstärkten Anstrengungen der Arbeitgeber, ältere Arbeitnehmer zu beschäftigen, der Abbau von Frühverrentungsanreizen, die Einführung versicherungsmathematischer Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn und die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 haben in ihrem Zusammenwirken dazu geführt, dass die Erwerbstätigkeit der rentennahen Jahrgänge in der zurückliegenden Dekade spürbar zugenommen hat. Die Lebensarbeitszeit hat sich in signifikantem Umfang verlängert und der Rentenbeginn nach hinten verschoben. Nach dem zweiten Bericht der Bundesregierung zur Altersgrenzenanhebung hat die Inanspruchnahme vorgezogener Altersrenten durch die Versicherten zwischen 2000 und 2013 deutlich abgenommen.

So sank der Anteil vorgezogener Altersrenten in diesem Zeitraum von 67,1 Prozent auf 42,8 Prozent.

Auf eine Verhaltensänderung der Versicherten bezüglich der Wahl ihres Renteneintrittsalters deutet auch die jüngste Rentenzugangstatistik der Deutschen Rentenversicherung hin. Danach lag das durchschnittliche Zugangsalter in Renten wegen Alters 2013 bei 64,1 Jahren. Es war damit 1,8 Jahre höher als im Jahr 2000. Diese Querschnittsbetrachtung kann zwar in einzelnen Jahren – etwa durch unterschiedlich stark besetzte Geburtsjahrgänge – statistisch verzerrt sein, die deutliche Zunahme im Zeitverlauf spricht aber für ein tatsächliches Aufschieben des Renteneintritts. Das bestätigen auch weitergehende Untersuchungen der Deutschen Rentenversicherung, in denen das Rentenzugangsverhalten nach Geburtskohorten analysiert wird.

Ein verändertes Rentenzugangsverhalten der Versicherten ergibt sich auch aus weiteren Statistiken der Deutschen Rentenversicherung. So erfolgte 2013 bereits über die Hälfte (57,2 Prozent) aller Altersübergänge erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze oder später. Im Jahr 2000 entschied sich dagegen noch nicht einmal ein Drittel (32,9 Prozent) der Altersrentner für einen Rentenzugang mit 65 oder mehr Jahren. Genau umgekehrt stellt sich die Lage bei den Versicherten dar, die bereits mit 60 Jahren in den Ruhestand gewechselt sind. Vor 15 Jahren machten noch 46,4 Prozent der Altersrentner von der „Rente mit 60“ Gebrauch. Inzwischen sind es – auch wegen bereits früher erfolgter Altersgrenzenanhebungen – nur noch 3,1 Prozent. Die Daten legen außerdem die Vermutung nahe, dass ein Teil der Rentenversicherten sein Zugangsverhalten an der frühestmöglich verfügbaren Altersrente ausrichtet. So hat der Rentenzugang mit 63 Jahren (Altersrente für langjährig Versicherte mit 35 Versicherungsjahren) inzwischen einen Anteil von 24,5 Prozent erreicht. Altersübergänge mit 64 Jahren sind dagegen mit 6,3 Prozent von deutlich geringerer Bedeutung.

## ■ Ältere mehrheitlich bei guter Gesundheit

Der subjektive Gesundheitszustand ist eine wesentliche Determinante der Arbeits- und Leistungsfähigkeit im Alter. Ihm wird – laut Bundesregierung – von der epidemiologischen Forschung eine hohe Vorhersagekraft für die objektive Gesundheit beigemessen. Vom Gesundheitszustand hängt maßgeblich ab, ob die vom Gesetzgeber angestrebte Verlängerung der Lebensarbeitszeit tatsächlich erreicht werden kann.

Befragungen des Robert Koch-Instituts (RKI) belegen, dass sich der durchschnittliche Gesundheitszustand älterer Arbeitnehmer – hier 55- bis 69-Jährige – zwischen 1998 und 2012 deutlich verbessert hat. Das gilt besonders für die Altersgruppe der 65- bis 69-Jährigen, die von der Anhebung der Regelaltersgrenze betroffen sein wird. Bei ihr hat der Anteil derjenigen, die ihren Gesundheitszustand als „gut“ oder „sehr gut“ einschätzen, deutlich zugenommen. Für mehr als 60 Prozent der Personen

dieser Altersgruppe traf diese Aussage zuletzt zu. Ende der 1990er Jahre waren es nur rund 45 Prozent gewesen.

Insgesamt haben sich die Befragungsergebnisse der rentennahen Teilgruppen (55- bis 59-Jährige, 60- bis 64-Jährige, 65- bis 69-Jährige) in den letzten 14 Jahren einander angenähert. Über alle Teilgruppen hinweg schätzen rund 60 Prozent der Befragten ihren Gesundheitszustand als „gut“ oder „sehr gut“ ein. Zum Vergleich: In der Altersgruppe der 50- bis 54-Jährigen lag der entsprechende Wert im Jahr 2012 bei circa 70 Prozent.

### ■ **Ältere verfügen über höhere Einkommen und Vermögen als Jüngere**

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation älterer Arbeitnehmer wird im Bericht der Bundesregierung vor allem auf Einkommens- und Vermögensdaten zurückgegriffen. Zur Analyse der Einkommenssituation werden die regelmäßigen Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung herangezogen, die auch das sozialversicherungspflichtige Arbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze enthalten. Letzter Datenstand ist hier das Jahr 2012. Die Vermögenssituation wird mithilfe des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) ermittelt. Beim SOEP handelt es sich um eine repräsentative, jährlich durchgeführte Personenbefragung der in Deutschland lebenden Bevölkerung zu verschiedenen Lebensbereichen. Die aktuellsten Daten stammen aus der Befragung 2013, die Vermögensdaten für das Jahr 2012 liefert. Die Beurteilung erfolgt dadurch, dass die für die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen ermittelten Einkommens- und Vermögenswerte jeweils denen der Altersgruppe der 20- bis 54-Jährigen gegenübergestellt werden.

Der relative Vergleich der beitragspflichtigen Entgelte ergibt, dass die durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelte in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen (31.647 Euro) zuletzt um fast 9 Prozent über jenen der 20- bis 54-Jährigen (29.154 Euro) lagen. Werden ergänzend für beide Altersgruppen Einkommensklassen gebildet, sind Ältere häufiger in höheren Einkommensklassen vertreten als Jüngere. So verfügten 36 Prozent der 55- bis 64-Jährigen über ein Bruttoarbeitseinkommen von 37.500 Euro und mehr, bei den 20- bis 54-Jährigen jedoch nur 30,4 Prozent.

Aus den SOEP-Daten lässt sich ein positiver Zusammenhang zwischen Lebensalter und Privatvermögen (Immobilien, Geldanlagen, Versicherungen etc.) erkennen. Nach Aussage der Bundesregierung ist dies darauf zurückzuführen, dass es sich bei der Vermögensbildung um einen langfristigen Prozess handelt, der sich in der Regel über das gesamte Erwerbsleben erstreckt. Die deutlichsten Unterschiede sind dabei in den alten Bundesländern zu beobachten: Einem durchschnittlichen Nettovermögen – also dem Bruttovermögen abzüglich Hypotheken und Schulden – von 230.000 Euro bei den 55- bis 64-Jährigen steht hier ein Nettovermögen von 136.000 Euro bei den unter 55-Jährigen gegenüber. In den neuen Bundesländern liegen die entsprechenden Vergleichswerte bei 103.000 (55- bis 64-Jährige) und 72.000 (20- bis

54-Jährige). Die relativ niedrigen ostdeutschen Vermögenswerte sind – so die Bundesregierung – ein Spiegelbild der jahrzehntelangen deutschen Teilung. Für viele ostdeutsche Beschäftigte habe erst nach der Wiedervereinigung die Möglichkeit eines nennenswerten Vermögensaufbaus bestanden.

## ■ Die Rente mit 67 ist ein notwendiger Schritt

Die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ist unverzichtbar, um die Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft zu sichern. Ohne die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters würde die weiter steigende Lebenserwartung voll auf die durchschnittliche Rentenbezugsdauer durchschlagen, die ohnehin bereits zwischen 1960 und 2013 von 9,9 Jahren auf 19,3 Jahre gestiegen ist. Das von den Beitragszahlern zu finanzierende Rentenvolumen würde sich dementsprechend weiter vergrößern. Die gesetzlich fixierten Beitragssatzobergrenzen von 20 Prozent bis 2020 und 22 Prozent bis 2030 ließen sich so nicht einhalten beziehungsweise würden deutlich verfehlt.

Für die Vertretbarkeit der „Rente mit 67“ spricht zum einen ihre konkrete Ausgestaltung durch den Gesetzgeber: Durch die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze haben Versicherte und Betriebe insgesamt über 20 Jahre Zeit (von 2008 bis 2029), sich in ihren Dispositionen auf die Verlängerung der Lebensarbeitszeit um zwei Jahre einzustellen. Zum anderen hat sich mit der steigenden Lebenserwartung die gesunde und leistungsfähige Lebenszeit der Bevölkerung verlängert. Die rentennahen Jahrgänge sind körperlich und geistig überwiegend in der Lage, ihre Erwerbsphase zu verlängern. Außerdem wird ein vorzeitiger Rentenzugang für langjährig Versicherte mit mindestens 35 Versicherungsjahren weiterhin ab 63 Jahren möglich sein, allerdings – wie bereits nach geltendem Recht und richtigerweise – nur unter Inkaufnahme versicherungsmathematischer Rentenabschläge.

Wie der zweite Bericht der Bundesregierung nach § 154 Abs. 4 SGB VI erneut zeigt, haben sich die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmer in den letzten Jahren substanziell verbessert. Angesichts der zunehmenden Fachkräfteengpässe dürfte sich dieser Trend auch in Zukunft weiter fortsetzen. Deshalb ist die allmähliche Anhebung der Regelaltersgrenze den Erwerbstätigen auch zumutbar. Insofern ist es nur folgerichtig, dass auch die neue Bundesregierung an der 2007 beschlossenen Altersgrenzenanhebung festgehalten und 2015 den vierten Erhöhungsschritt vollzogen hat. ■

# ■ Städte und Gemeinden: Marschroute Staatswirtschaft?

*Dipl.-Volkswirtin Karolin Herrmann  
Deutsches Steuerzahlerinstitut*

„Es ist ... nicht Aufgabe des Staates, unmittelbar in die Wirtschaft einzugreifen; jedenfalls nicht so lange, als die Wirtschaft selbst diesen Eingriff nicht herausfordert. Auch passt es nicht in das Bild einer auf unternehmerischer Freizügigkeit beruhenden Wirtschaft, wenn sich der Staat selbst als Unternehmer betätigt“ (*Ludwig Erhard*).

Ein Blick in die derzeitige Kommunalpraxis zeigt nun gerade das Gegenteil. Der Staat begnügt sich längst nicht damit, einen Ordnungsrahmen vorzugeben, sondern er gestaltet den Wirtschaftsprozess aktiv mit. Quer über die Republik verteilt finden sich Beispiele für zunehmenden Staatsinterventionismus: Die Stadtwerke Schwerin betreiben über eine Unternehmenstochter einen großzügigen Wellness-, Fitness- und Erlebnistempel. Die Städtischen Betriebe Braunlage verfügen über eine kommunale „Pommesbude“. Die Stadt Duisburg betreibt über eine Tochtergesellschaft ein kommunales Kino. In Potsdam gibt es eine kommunal betriebene Tropenhalle, in Dillingen eine städtische Schülerhilfe und in Völklingen eine kommunale Meeresschichtzuchtanlage. Und in den Zeitungen finden sich immer wieder Beispiele kommunalen Ideenreichtums für neue Projekte: So planen die Stadt Stollberg derzeit eine Art Hochzeitsvilla und die Stadtwerke Osnabrück den Bau einer eigenen Elektro-Kartbahn. Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft werden sich darüber verwundert die Augen reiben. Unmittelbar drängen sich Fragen auf: Kann das nicht auch ein Privater? Was sind die Kernaufgaben des Staates und insbesondere der Kommunen?

## ■ Wettbewerbsversagen

Ordnungspolitisch kann eine wirtschaftliche Betätigung des Staates in solchen Bereichen gerechtfertigt sein, in denen der Wettbewerb versagt. Ein Wettbewerbsversagen zeichnet sich durch eine erhebliche Funktionsstörung des Wettbewerbsprozesses aus. In diesen Fällen führt Wettbewerb nicht zu einer effizienzorientierten Unternehmensselektion und zu einer Verbesserung der Marktergebnisse.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Norbert Eickhof, Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen – Zur normativen und positiven Theorie ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, Diskussionsbeitrag Nr. 5, Potsdam 1995, Seiten 12 ff.



Ein Wettbewerbsversagen kann beispielsweise in der leitungsgebundenen Ver- und Entsorgungswirtschaft vorkommen. Netze sind durch relativ hohe Fixkosten gekennzeichnet. Während der Netzaufbau relativ hohe Kosten verursacht, ist der eigentliche Netzbetrieb – also die Durchleitung von Strom oder Wasser – relativ kostengünstig. Da der Fixkostenanteil mit zunehmender Ausbringungsmenge sinkt, lohnt es sich, das Netz auszulasten. Hier wäre Wettbewerb im Sinne einer Aufteilung des Netzes auf mehrere Anbieter nicht effizient. Allerdings rechtfertigt dies nicht zwingend eine kommunale Alleinzuständigkeit. Eine Alternative wäre die Vergabe zeitlich befristeter Monopollicenzen. Müssen die Anbieter in der folgenden Vergabeperiode einen Lizenzverlust befürchten, kann sich dies positiv auf den Produktionsprozess und auf die Innovationsbemühungen der Unternehmen auswirken.<sup>2</sup> In der politischen Diskussion wird zudem oft außer Acht gelassen, dass solche „natürlichen Monopole“ ausschließlich im Netzbereich vorliegen, während auf der Erzeugungs-, Handels- und Vertriebsstufe durchaus Wettbewerb möglich ist.

## ■ Marktversagen

Nicht nur Wettbewerbs-, sondern auch Marktversagen kann ein Tätigwerden des Staates rechtfertigen. Bei Marktversagen funktioniert das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage nicht richtig.

Ein Fall von Marktversagen sind sogenannte öffentliche Güter. Ihre Besonderheit liegt darin, dass kein Interessent vom Konsum dieses Gutes ausgeschlossen werden kann und viele Nachfrager dieses gleichzeitig nutzen können, ohne dass es sich dabei qualitativ verschlechtert. Ein Beispiel für öffentliche Güter beziehungsweise Leistungen ist das Licht eines Leuchtturms. Dieses Licht können viele Schiffe gleichzeitig nutzen, ohne dass es sich dadurch „verknappt“. Gleichzeitig kann (innerhalb eines bestimmten Gebiets) kein Schiff auf See vom Licht des Leuchtturms ausgeschlossen werden. Weitere Beispiele für öffentliche Güter sind Deiche oder die Landesverteidigung. Hingegen gibt es in der Kommunalpraxis immer wieder Beispiele, bei denen originär private Güter aus politischen Gründen künstlich zu öffentlichen Gütern erklärt werden. So stellt sich zum Beispiel die Frage, warum eine Tankstelle, eine Werkstatt oder eine Gaststätte, mancherorts gar eine Eisdielen oder ein Freizeitpark, kommunal und damit steuerfinanziert angeboten werden müssen.

## ■ Wettbewerbsvorteile der Kommunen

Dass „kommunale Ausflüge“ in die Privatwirtschaft längst keine Seltenheit sind, zeigt ein Blick in die Statistiken: Zwischen den Jahren 2000 und 2012 hat sich die Anzahl kommunaler Unternehmen von 10.909 auf 13.453 erhöht. Gezählt werden dabei nur solche Unternehmen, an denen die kommunalen Kernhaushalte zu mehr als 50 Prozent beteiligt sind und die ihren Hauptsitz in Deutschland haben.

<sup>2</sup> Vgl. Christoph Wonke, Das deutsche System der Hausmüllentsorgung. Eine normative und positive volkswirtschaftliche Untersuchung, Frankfurt am Main 2009, Seiten 103–175.

Aber nicht nur die Anzahl, sondern auch die Umsatzerlöse der kommunalen Unternehmen sind zwischen 2000 und 2012 deutlich gestiegen. Lagen die Umsatzerlöse im Jahr 2000 noch bei 131 Milliarden Euro, schnellten sie bis Ende 2012 auf 278 Milliarden Euro herauf. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt haben sich die Umsätze kommunaler Unternehmen im gleichen Zeitraum von 6,4 auf 10 Prozent erhöht. Es bleibt also festzustellen: Die wirtschaftliche Betätigung von Städten und Gemeinden erlebt eine Renaissance.<sup>3</sup>

Ordnungspolitisch werden kommunale Wirtschaftsaktivitäten vor allem deswegen kritisiert, weil die öffentliche Hand gegenüber der Privatwirtschaft über eine Vielzahl an Wettbewerbsvorteilen verfügt. Das beginnt schon bei der Fremdkapitalaufnahme. Öffentliche Unternehmen haben in der Regel einen leichteren Zugang zum Kapitalmarkt; die kommunale Trägerschaft sichert ihnen häufig bessere Zins- und Kreditkonditionen. Ursächlich dafür ist die hohe Bonität der Gemeinden und Gemeindeverbände. Deutsche Kommunen können de jure nicht insolvent werden. Die Zahlungsfähigkeit der Kommunen ist durch die Länder abgesichert, denn aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist mittelbar eine Staatshaftung ableitbar. Die daraus resultierenden Zinsvorteile wirken wettbewerbsverzerrend und diskriminieren die Privatwirtschaft.<sup>4</sup>

Ein weiterer Wettbewerbsvorteil betrifft die Haftung. Die Verfügungsrechte öffentlicher Unternehmen liegen faktisch bei den Bürgern.<sup>5</sup> Diese können ihren „imaginären“ Unternehmensanteil aber nicht verkaufen oder direkt auf die Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen Einfluss nehmen. Sie haben auch kein Gewinnaneignungsrecht, dennoch tragen sie das wirtschaftliche Risiko. Für die Verbindlichkeiten öffentlich-rechtlicher Unternehmen haftet die öffentliche Hand unbeschränkt und unmittelbar (Ausnahmen bei Anstalten des öffentlichen Rechts). Bei privatrechtlichen Organisationsformen wie AGs oder GmbHs haftet die öffentliche Hand ihrem Anteil am Stamm- beziehungsweise Grundkapital entsprechend. Die öffentliche Haftung erstreckt sich darüber hinaus auch auf ausgegebene Trägerdarlehen, Kapitalerhöhungen und Verlustausgleichsverpflichtungen.

Aus Sicht der Bürger ist das Ausmaß der öffentlichen Haftung nur schwer einzuschätzen. Viele Kommunen besitzen ein engmaschiges Netz an Beteiligungen und agieren wie Großkonzerne. Innerhalb dieses Konzerns fließt eine Vielzahl an Zahlungsströmen: Zuschüsse, Gewinnabführungen, Verlustausgleiche etc. Oft findet im „Konzern Kommune“ auch eine Quersubventionierung unrentabler Unternehmen und Unternehmensbereiche statt. So werden Geschäftsfelder jahrelang künstlich am Leben gehalten, bis sie wirtschaftlich nicht mehr zu retten sind.

3 Vgl. Statistisches Bundesamt, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Zusammenstellung mehrerer Jahre, Wiesbaden 2015.

4 Vgl. Hannes Rehm/Sigrid Matern-Rehm, *Kommunal und Finanzwirtschaft*, Band 7, Frankfurt am Main 2003, Seite 297.

5 Zum mehrstufigen Prinzipal-Agent-Problem, insbesondere der Zielfunktion von Bürokraten siehe auch Alexander Eschbach, *Pfade in den Leviathanstaat? Determinanten der öffentlichen Sozialausgaben in 21 OECD-Ländern, 1980–2005*, Berlin 2011, Seiten 45 ff.

Oft bieten öffentliche Unternehmen ihre Leistungen zu „staatlich tarifierten Preisen“ an. Ist die „marktliche Preisfindung“ außer Kraft, wird die Konsumententscheidung verzerrt. Dazu bemerkt *Ludwig Erhard* treffend: „Er [der freie Preis allein] macht Leistungen messbar und vergleichbar, und nur über das Barometer der Preisentwicklung wird die Richtigkeit oder werden Fehler unternehmerischer Dispositionen aufgezeigt. Nur an den Preisen ist abzulesen, ob im Einzelnen zu viel oder zu wenig, ob Richtiges oder Falsches produziert worden ist.“<sup>6</sup>

Häufig wird eine „kommunale Eigeninitiative“ mit dem Argument der Preisgünstigkeit gerechtfertigt. Liegt aber der „politisch gesetzte“ unter dem „ökonomisch effizienten“ Preis, sind Subventionsbeträge notwendig. Diese Subventionsbeträge müssen an anderer Stelle aufgebracht werden. Wo und in welchem Umfang, ist für den Nachfrager nicht unmittelbar ersichtlich. Eine „kommunale Preissetzungskontrolle“ ist aus ordnungspolitischer Sicht vor allem deswegen so umstritten, weil wettbewerblich zustande gekommene Preise über „Knappheiten“ informieren. Daher geht von solchen Preisen auch eine „Signalwirkung“ aus. Staatlich tarifierte Preise zeigen hingegen nicht den tatsächlichen Marktwert eines bestimmten Gutes an.<sup>7</sup>

Letztlich genießen öffentliche Unternehmen auch Steuervorteile. Soweit kommunale Unternehmen der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen, also Hoheitsbetriebe sind, können sie von der Körperschaft- und Umsatzsteuer befreit werden. Gleiches gilt für Anstalten öffentlichen Rechts auch in Bezug auf die Grunderwerbsteuer.

## ■ Missachtung und Umkehrung des Subsidiaritätsprinzips

Mischt sich der Staat zunehmend in die Privatwirtschaft ein, ist darin auch ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip zu sehen. Das Subsidiaritätsprinzip entstammt der katholischen Soziallehre. Es kann als eine Art Kompetenzabgrenzungsprinzip zwischen der Privatwirtschaft und dem Staat verstanden werden. Das Subsidiaritätsprinzip beschränkt die Aufgaben der öffentlichen Hand auf solche Bereiche, in denen die Privatwirtschaft nicht in der Lage ist, eine im Gesamtinteresse stehende Aufgabe zufriedenstellend zu bewältigen. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist der Grundpfeiler einer dezentral organisierten Wirtschaft. Dezentralität befördert Wettbewerb und Vielfalt. Zudem schränkt das Subsidiaritätsprinzip die Macht des „Steuerstaats“ ein. Dessen vorwiegende Aufgabe ist die Sicherstellung seiner Funktions- und Handlungsfähigkeit über Steuern und Abgaben. Hingegen darf eine staatliche Teilnahme am Wirtschaftsleben (und die damit erhoffte Aneignung von Gewinnen) in einem marktwirtschaftlich organisierten System keine prioritäre Staatsaufgabe sein.

Ein Blick in das Kommunalrecht zeigt aber nun das genaue Gegenteil. Hier findet sich ein regelmäßiger Trend zur Umkehrung des Subsidiaritätsprinzips. So regelt

<sup>6</sup> Ludwig Erhard, *Deutsche Wirtschaftspolitik*, Wien/Frankfurt am Main 1962, Seite 268.

<sup>7</sup> Vgl. Stefan Kooths, Plädoyer für mehr Ordnungspolitik vor Ort, in: *Das Rathaus* Nr. 4/2008, Seiten 97–99.

beispielsweise die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, dass sich die ansässigen Gemeinden bereits dann wirtschaftlich betätigen dürfen, wenn „der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann“ (§ 107 I Nr. 3 GO NRW). Hier rechtfertigt also bereits die „Gleichrangigkeit der Leistungen“ eine staatliche Initiative. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt in diesen Fällen aber gerade eine Nachrangigkeit des Staats. Ähnliche Klauseln gibt es nicht nur in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens, sondern auch in anderen Bundesländern.<sup>8</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip steht aber nicht nur im Spannungsfeld des Kommunalrechts, sondern wird verschiedentlich auch durch diverse Bundesgesetze ausgehebelt. Ein Beispiel ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz regelt das deutsche Abfallrecht. Es wurde zuletzt im Jahr 2012 novelliert. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz gibt für Abfälle aus privaten Haushalten grundsätzlich eine Überlassungspflicht vor, das heißt, die privaten Haushaltsabfälle müssen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen werden. Bei der gewerblichen Sammlung getrennt erfasster Haushaltsabfälle gibt es Ausnahmen. Ein privater Anbieter darf dann eine gewerbliche Abfallsammlung übernehmen, wenn er nachweist, dass er im Vergleich zur Kommune „wesentlich leistungsfähiger“ (§ 17 III KrWG) ist. Damit liegt die Beweislast beim privaten Unternehmen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Anzeige solcher gewerblicher Sammlungen – je nach Landesrecht – zum Teil bei den zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern selbst erfolgen muss. Es ist also durchaus möglich (und auch Praxis), dass diese die privaten Sammlungen zu ihren Gunsten untersagen. Infolgedessen ist der private Entsorgungssektor gravierenden Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt (§§ 18, 72 II KrWG).

## ■ Der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen wird Vorrang eingeräumt

Aktuell gibt es auch in den Bundesländern Bestrebungen, das Gemeindefirtschaftsrecht zum Vorteil öffentlicher Unternehmen zu novellieren: So sieht der Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien in Thüringen Folgendes vor: „Über Anpassungen des Landesrechts sollen die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten der Kommunen und Landkreise im Bereich der erneuerbaren Energieversorgung so weit wie möglich gefasst werden.“<sup>9</sup>

Dem schließen sich andere Bundesländer an: Das Land Niedersachsen plant für dieses Jahr eine Aufweichung des Örtlichkeits- und Subsidiaritätsprinzips. Das Örtlichkeitsprinzip beschränkt die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen grundsätzlich auf das jeweilige Gemeindegebiet, wobei es zum Teil Ausnahmen gibt (interkommunale Kooperationen etc.). In seiner kommunalpolitischen Grundsatzrede forderte Innenminister *Boris Pistorius*: „Die Kommunen

<sup>8</sup> So zum Beispiel in den Kommunalverfassungen bzw. Landeshaushaltsordnungen Berlins, Brandenburgs, Bremens, Hamburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens, Sachsen-Anhalts und Schleswig-Holsteins.

<sup>9</sup> Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags vom 20. November 2014, Seite 14.

sollen sich wieder wirtschaftlich betätigen können und zwar leichter als bisher, nämlich dann, wenn sie die Aufgabe genauso gut wie ein Privater erledigen können [...] Und wir wollen außerdem für Erleichterung sorgen beim Örtlichkeitsprinzip für die kommunalen Energieversorgungsunternehmen, auch das wird immer wichtiger in Zeiten, in denen immer wieder auch kommunale Versorger unter Druck geraten.“<sup>10</sup>

Auch der Gesetzesentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung sieht eine Erweiterung der kommunalen Betätigungsmöglichkeiten vor. So sollen kommunale Energieversorgungsunternehmen künftig eine Art „Freifahrtschein“ erhalten, indem ihnen grundsätzlich ein „öffentlicher Zweck“ zugebilligt wird. Bislang muss von kommunaler Seite explizit begründet werden, ob und wie ein Energieversorgungsunternehmen einen öffentlichen Zweck erfüllt. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung soll nun entfallen. Zudem soll im Bereich der Energiewirtschaft das Subsidiaritätsprinzip verwässert werden. Bislang durften kommunale Unternehmen im Bereich der Energiewirtschaft nur tätig werden, wenn Private nicht besser und effizienter sind.<sup>11</sup>

Diese Initiativen legen die Vermutung einer weiteren Expansion kommunaler Wirtschaftstätigkeit nahe. Vonseiten der Kommunalpolitik werden dafür häufig umwelt- und beschäftigungspolitische Gründe ins Feld geführt. Gerade seit der Energiewende wird das kommunale Tätigwerden immer häufiger mit der Nutzung regenerativer Energien gerechtfertigt. Eine solche Argumentation unterstellt, dass die Privatwirtschaft nur eingeschränkt bereit ist, ein „ressourcenschonendes“ Angebot bereitzustellen. Dabei wird verkannt, dass die privaten Unternehmen infolge verschiedener nationaler und europarechtlicher Vorgaben (EEG, Emissionshandelsystem) bereits zur Einhaltung energiepolitischer Vorgaben verpflichtet sind. Dem Argument der „lokalen Beschäftigungsförderung“ ist entgegenzuhalten, dass jegliche kommunale Wirtschaftstätigkeit in der Privatwirtschaft zu Umsatzeinbußen und gegebenenfalls sogar zu Arbeitsplatzverlusten führt. Zwischen der effizienten Leistungserstellung und der Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatzsicherung liegt zudem nicht selten ein Zielkonflikt vor. Dies gilt vor allem dann, wenn im öffentlichen Bereich Arbeitsplätze erhalten oder ausgebaut werden, obwohl die Grenzproduktivität eines zusätzlichen Arbeitsplatzes gering ist.<sup>12</sup>

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Kommunal ist nicht immer gleich optimal! Es gibt gute Gründe, warum sich der Staat nur in Grenzen wirtschaftlich betätigen sollte. Hier zeigt die Kommunalpraxis geradezu beängstigende Tendenzen auf. Es geht mit voller Kraft Richtung Staatswirtschaft. ■

10 Niedersächsischer Städtetag/NSTN Nachrichten, Kommunalpolitische Grundsatzrede des Niedersächsischen Ministers für Inneres und Sport, Boris Pistorius, 2014, Seite 204.

11 Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Gesetzesentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Kommunalwirtschaft vom 8. Dezember 2014, Seiten 22 ff.

12 Vgl. Felix Höffler, Rekommunalisierung – Eine Variation über das Thema „Staat oder Privat“, in Wirtschaftsdienst, Jahrgang: 93 (2013), Heft 3, Seiten 71–75.

# ■ 20 Jahre Welthandelsorganisation – Enttäuschung und Hoffnung zugleich

*Prof. Dr. Andreas Freytag/M. Sc. Julian Schmied  
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, Friedrich-Schiller-Universität Jena*

Vor zwanzig Jahren wurde die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) gegründet, sie ging aus dem vor fast siebenzig Jahren ins Leben gerufenen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) hervor, das ein festes und verlässliches Regelwerk für den internationalen Handel mit Gütern bildet. Mit der Gründung der WTO im Jahr 1995 wurde dieses Regelwerk um die Bereiche Agrar- und Textilhandel, Dienstleistungshandel und geistiges Eigentum erweitert. Aus einem Vertrag wurde eine internationale Organisation mit mehreren multilateralen und plurilateralen Verträgen.

Insgesamt fällt die Bilanz der WTO für die vergangenen zwanzig Jahre weniger überzeugend aus als die Bilanz des GATT in den fünfzig Jahren zuvor. Noch wartet die Öffentlichkeit vergeblich auf den Abschluss der im November 2001 gestarteten Doha-Runde und damit auf weiteren multilateralen Protektionsabbau. Zum Vergleich: Das GATT hat nach Gründung 1947 sieben weitere Liberalisierungsrunden vorzuweisen, von denen allerdings nicht alle effektiv waren. Die Tokio-Runde (1984 abgeschlossen) und die Uruguay-Runde (1993 abgeschlossen) stechen dabei heraus. Die WTO kann immerhin die Aufnahme Chinas und Russlands vorweisen. Insgesamt gelang ihr die Aufnahme von rund 40 neuen Mitgliedern.

Die gegenwärtig mit Hochdruck betriebenen bilateralen Liberalisierungsbemühungen um die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) und die transpazifische Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership, TPP), beides sogenannte Mega-Regionals, können ebenfalls als Indikator für eine schwache Position der WTO herangezogen werden. Insgesamt scheint es also nach 20 Jahren nicht gut um die WTO bestellt zu sein.

Dabei gibt es gute Gründe für den Multilateralismus, die über die unmittelbaren ökonomischen Wirkungen hinausgehen. Die Disziplin, die bereits im GATT verankert war, hat auch heute noch ihre Bedeutung. So ist bemerkenswert, dass nach

Ausbruch der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 und dem darauf folgenden Einbruch im internationalen Handel um mehr als zwölf Prozent kaum ein Land auf neue Protektionsmaßnahmen zurückgegriffen hat (abgesehen von gelegentlichen administrativen Hürden sowie Anpassungen der tatsächlichen Zölle an die Zolllinien). Zudem besteht Bedarf an multilateralen Investitionsregeln und einer globalen Wettbewerbsordnung. Insofern stehen den Enttäuschungen der 2000er Jahre eine Reihe von Hoffnungen gegenüber.

## ■ Was ist die ökonomische Ratio der Welthandelsordnung?

Die Außenhandelstheorie<sup>1</sup> besagt, dass weitgehend unrestringierter Handel für die beteiligten Länder wirtschaftlich auf Dauer und im Durchschnitt wohlfahrtssteigernd ist. Die Allokation der Produktionsfaktoren und Produkte ist effizient, die erzielbaren Einkommen sind hoch. Bedeutsamer noch als die statische Effizienz ist die dynamische Effizienz. In offenen Märkten können neue Anbieter mit besseren Produkten und Technologien alte bedrängen, der Wettbewerb setzt neue Ideen frei. Das Wissen um bessere Lösungen wächst mit der Folge, dass Knappheiten verringert werden. Nur sehr wenige Fälle sind theoretisch denkbar, in denen es ökonomisch sinnvoll ist, von der sogenannten Freihandelsdoktrin abzuweichen. Dies gilt vor allem in einer dynamischen Perspektive. Diese theoretischen Überlegungen sind empirisch weitgehend bestätigt worden.

Der Wohlfahrtsgewinn ist für alle Länder dann am größten, wenn sämtliche Länder ihre Märkte offen halten. Die potenzielle Arbeitsteilung ist die größtmögliche, der relevante Markt ist der Weltmarkt. Dennoch ist aus nationaler Sicht auch eine einseitige, unilaterale Öffnung im Vergleich zu geschlossenem Inlandsmarkt wohlfahrtssteigernd. Die inländischen Produktionsfaktoren sind dem Strukturwandel weitestgehend ausgesetzt, die Konsumenten haben das größtmögliche Angebot zur Auswahl. Aus der gewachsenen Importkonkurrenz resultieren darüber hinaus relevante Produktivitätssteigerungen.

Es steht zu erwarten, dass der durch die Globalisierung beschleunigte weltwirtschaftliche Strukturwandel in den kommenden Dekaden weiter zunehmen wird, vor allem dann, wenn sich die technischen Möglichkeiten in der Kommunikation und im Transport weiterhin so schnell wie in den vergangenen Jahren verbessern. Derart bedingter weltwirtschaftlicher Strukturwandel hat neben den positiven Wirkungen auch Anpassungskosten in den betroffenen Ländern zur Folge, zum Beispiel in Form von Arbeitslosigkeit oder der Notwendigkeit permanenter Weiterbildung. Wertschöpfungsketten werden immer länger, und der Außenhandel geht mit gestiegenen Investitionen einher. Je schneller der Strukturwandel wirkt, desto größer wird der Anpassungsdruck. Er ist dann auch ein wesentlicher Grund dafür,

<sup>1</sup> Für einen Überblick über die Außenhandelstheorie siehe James R. Markusen/James R. Melvin/William H. Kaempfer/Keith E. Maskus, *International Trade, Theory and Evidence*, New York/St. Louis et al. 1995.

dass Regierungen immer wieder mit protektionistischen Mitteln in die Märkte eingreifen. Sie versuchen, den Druck von den betroffenen Unternehmen zu nehmen.

### ■ Was ist die politische Ratio?

Für die Wirtschaftspolitik ist es aus alloktionstheoretischer Perspektive somit sinnvoll, die Märkte für den internationalen Wettbewerb zu öffnen, und zwar unabhängig davon, ob andere Länder diesem Beispiel folgen. Trotzdem betreiben Länder Handelspolitik zum Schutz von Unternehmen oder Sektoren, die im internationalen Wettbewerb in Schwierigkeiten geraten sind. Die Erklärung dafür liegt in der politischen Rationalität derartiger Maßnahmen. Im weltwirtschaftlichen Strukturwandel sind Unternehmen permanent unter Wettbewerbsdruck. Diese Unternehmen versuchen ihrerseits, den Druck zu mildern: einerseits durch bessere, preiswertere Produkte und Produktionsmethoden, andererseits durch Aktivitäten zur Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger, den Marktzutritt für ausländische Anbieter zu behindern oder gar zu verhindern. Während die erste Strategie als offensiv oder als Profit-Seeking bezeichnet wird, handelt es sich bei der zweiten um defensives Verhalten oder Rent-Seeking.

Für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger, die Politiker und die Verwaltung kann es unter Umständen rational sein, diesen Rent-Seeking-Aktivitäten nachzugeben. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Verlust zahlreicher Arbeitsplätze unmittelbar bevorsteht, ohne dass zeitgleich mindestens genauso viele neue in anderen Sektoren entstehen können. Dann nämlich werden beispielsweise die Wähler die sichere Rettung bestehender Arbeitsplätze höher bewerten als die zukünftige, niemandem direkt zurechenbare Schaffung neuer Arbeitsplätze, selbst wenn letztere höhere Einkommen erwarten lassen und langfristig wettbewerbsfähiger sind.

Langfristig nimmt die Wirtschaftspolitik somit Wohlfahrtseinbußen in Kauf. Was ökonomisch rational ist, ist politisch irrational, nämlich eine einseitige Marktöffnung und deren Beibehaltung, auch und besonders im Angesicht des weltwirtschaftlichen Strukturwandels. Ein weiterer wesentlicher Grund für diese offenkundige Kurzfristorientierung der Wirtschaftspolitik liegt in der Dauer von Wahlperioden, die – aus gutem Grund – in aller Regel auf drei bis fünf Jahre begrenzt sind. Langfristig wirkende wirtschaftspolitische Maßnahmen werden dadurch verhältnismäßig unattraktiv.

An dieser Stelle entfaltet ein internationales Abkommen über gegenseitigen Marktzugang seine positiven Wirkungen. Es ist für Regierungen, die gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen wie hohe Beschäftigung und hohe Einkommen verfolgen, rational, sich in internationalen Verträgen zu binden.<sup>2</sup> Diese Bindung dient dazu,

---

<sup>2</sup> Vgl. Jan Tumlir, *Weltwirtschaftsordnung: Regeln, Kooperation und Souveränität*, Kieler Vorträge 87, herausgegeben von Herbert Giersch, 1979.



die Schließung heimischer Märkte für ausländische Wettbewerber zu verhindern. Denn die Regierung kann die Rent-Seeking-Aktivitäten der betroffenen Unternehmen beziehungsweise Sektoren mit dem Hinweis auf den Vertrag abwehren. Außerdem kann die Öffnung bislang geschlossener heimischer Märkte damit gerechtfertigt werden, dass andere Länder ihre Märkte ebenfalls öffnen. Der internationale Vertrag zur Öffnung der Märkte macht ökonomisch sinnvolle Wirtschaftspolitik auch politisch rational. Dies wird insbesondere an den Prinzipien der Welthandelsordnung deutlich.

## ■ Wie hat sich die Welthandelsordnung seit 1945 entwickelt?

Die Geschichte der Welthandelsordnung, wie wir sie heute kennen, reicht zurück bis zum Zweiten Weltkrieg. Bereits 1941 planten die Alliierten eine institutionelle Verankerung des freien Welthandels. Statt der ursprünglich anvisierten International Trade Organization (ITO), die neben dem internationalen Handel auch für internationale Wettbewerbspolitik und für internationale Direktinvestitionen zuständig sein sollte, wurde im Jahr 1947 nur das GATT mit 23 Mitgliedern realisiert. Deutschland wurde 1951 Mitglied.

Das GATT basierte auf drei grundlegenden Prinzipien: dem Prinzip der Reziprozität (Gegenseitigkeit), dem Prinzip der Meistbegünstigung und dem Prinzip der Inländerbehandlung.

- **Reziprozität:** Jedes Mitglied kann von anderen Mitgliedern erwarten, dass im Gegenzug zu eigenen Zollsenkungen für deren Exporte ebenfalls Erleichterungen im Marktzugang für eigene Unternehmen zugestanden werden.

- **Meistbegünstigung:** Eine Handelsvergünstigung, zum Beispiel eine Zollsenkung, für ein Mitgliedsland muss sofort und ohne Bedingungen auch für alle anderen Mitglieder gelten.

- **Inländerbehandlung:** Ausländische Anbieter von Gütern oder (nach der Uruguay-Runde) auch Dienstleistungen dürfen nicht anders behandelt werden als inländische.

Die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung werden auch als Nichtdiskriminierungsgebote bezeichnet, denn zwischen Ausländern verschiedener Nationalität (Meistbegünstigung) sowie zwischen Inländern und Ausländern (Inländerbehandlung) darf nicht diskriminiert werden. Durch das Diskriminierungsverbot wird ein allokatives Ziel verfolgt.

Das Prinzip der Reziprozität hingegen hat vor allem eine politökonomische Ratio. Wie oben dargestellt, kann es einer Regierung aus Gründen der politischen Umsetzung unmöglich sein, die Märkte für ausländische Anbieter einseitig zu öffnen. In einer solchen Lage hilft Reziprozität ungemein, da sie den Eindruck vermittelt,

der Marktzugang für Ausländer wird nicht umsonst gegeben. Vielmehr erhält das Inland im Gegenzug die Öffnung ausländischer Märkte. Die Reziprozität sichert zusätzlich das einmal Erreichte, denn eine einseitige Erhöhung der Handelsbarrieren wird von den anderen Mitgliedsländern der WTO sicherlich nicht hingenommen werden. Spiegelbildlich erschwert diese Logik natürlich auch weitere Liberalisierung.

Zur Verstärkung dieses Effekts ist eine progressive Liberalisierung im Rahmen der WTO vorgesehen. Erhöhungen des Protektionsniveaus sind grundsätzlich nicht vorgesehen. Verhindert wird, dass ein einmal erreichter Liberalisierungsgrad zurückgenommen werden kann. Aus diesen beiden Eigenschaften – Reziprozität und progressive Liberalisierung – resultiert ein gewisser Sperrklinken-Effekt der multilateralen Liberalisierung. Das Reziprozitätsprinzip wird schließlich – hier schließt sich der Kreis – durch das Prinzip der Meistbegünstigung gestärkt: Reziprozität und Meistbegünstigung sichern, dass die eigene Liberalisierung zu einer Öffnung der Märkte in vielen anderen Ländern gleichzeitig führt. Grundsätzlich gilt daher: Je mehr Länder an der multilateralen Liberalisierung beteiligt sind, umso leichter wird sie politisch durchsetzbar sein.

Das GATT hat folgerichtig eine erhebliche Zollsenkungsdynamik entfaltet. In acht Zollsenkungsrunden wurden die Zölle schrittweise deutlich gesenkt. Dabei sind zwei Runden besonders erwähnenswert: die Tokio-Runde und die Uruguay-Runde. In der Tokio-Runde wurde das Verbot zahlreicher nicht-tarifärer Handelshemmnisse beschlossen sowie die Zolleskalation vermindert.<sup>3</sup>

## ■ Was war neu an der Welthandelsorganisation?

Mit Abschluss der Uruguay-Runde ist die Welthandelsordnung zum ersten Mal in ihrer Geschichte in einer internationalen Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, der Welthandelsorganisation, institutionell verankert (GATT 1994).<sup>4</sup> Als zentrales Element wurde die Welthandelsorganisation als eine internationale Organisation gegründet. Dies hat mehrere Implikationen: Unter dem Dach der WTO sind zum einen die Transparenz der Handelspolitik erhöht und der Streitschlichtungsmechanismus verstärkt worden. Ein Streitschlichtungsmechanismus ist dann vonnöten, wenn ein Mitgliedsland nach Ansicht eines anderen die Regeln verletzt. Es müssen dann Wege gefunden werden, erstens festzustellen, ob tatsächlich eine Regelverletzung vorliegt, und zweitens, den Streit zu schlichten. Der Streitschlichtungsmechanismus des GATT wurde grundlegend verbessert. Das De-facto-Vetorecht der Verlierer der Streitschlichtung ist beseitigt worden. Seitdem werden die Urteile in den Streitschlichtungsverfahren befolgt.

---

3 Vgl. Horst Werner/Dorit Willms, Zollstruktur und Effektivzölle nach der Tokio-Runde, in: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 63, Köln 1984.

4 Vgl. Heinz Hauser/Kai-Uwe Schanz, Das neue GATT. Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde, München/Wien 1995.

Daneben wurde der Geltungsbereich der GATT-Prinzipien auf andere Bereiche ausgeweitet. So wurden bisherige Ausnahmereiche der GATT-Disziplin, nämlich landwirtschaftliche Produkte sowie Textilien und Bekleidung, mit aufgenommen. Darüber hinaus sind Verträge auch für den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS), für die Sicherung geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) und für internationale Direktinvestitionen (Agreement on Trade-Related Aspects of Investment Measures, TRIMS) abgeschlossen worden. Nahezu sämtliche Teilverträge sind für die WTO-Mitglieder bindend, das heißt, sie haben nur die Wahl zwischen der Annahme des gesamten Pakets oder dem Austritt aus der WTO.<sup>5</sup> Dies wird auch als Single-package-approach bezeichnet.

Neben diesen multilateralen Verträgen gibt es sogenannte plurilaterale Verträge, denen die WTO-Mitgliedsländer nicht beitreten müssen. Sie umfassen das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, das vierte Protokoll über Telekommunikation sowie in jüngerer Zeit das „Environmental Goods Agreement“ (EGA) und das „Information Technology Agreement“ (ITA).<sup>6</sup> Gegenwärtig wird das „Trade in Services Agreement“ (TISA) mit 23 Partnern verhandelt mit dem Ziel, den Handel für Finanz- und Transportdienstleistungen zu liberalisieren.

Durch die Aufnahme der Bereiche Landwirtschaft und Bekleidung beziehungsweise Textilien in die WTO-Disziplin hat die Welthandelsorganisation zudem eine entwicklungspolitische Dimension erhalten. Diese beiden Sektoren sind traditionell sehr gut geeignet, für „Einsteiger“ in die Weltwirtschaft Arbeitsplätze und Einkommen zu generieren. China und einige osteuropäische Länder können als Beleg dafür dienen. Im Jahr 2001 begann mit der Doha-Runde der WTO außerdem die erste explizit als Entwicklungsrunde konzipierte neunte Liberalisierungsrunde. Dort wurde vor allem auf Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer (unter anderem Handelserleichterungen und Beendigung der Agrarsubventionen) gedrängt.

## ■ Wo steht die WTO heute?

Viele Experten sind sich einig, dass die ambitionierten Ziele der Doha-Runde nicht erreicht werden können. Der im Dezember 2013 auf dem Ministertreffen in Bali verabschiedete Kompromiss stellt aus Sicht der WTO dennoch die erste Erfolgsmeldung dar. Das „Trade Facilitation Agreement“ (TFA) hat das Ziel, global Zölle zu reduzieren, den Marktzugang für „Least Developed Countries“ (LDC) zu erleichtern und die Bürokratie im Welthandel durch neue Standards bei den Zollämtern abzubauen.

<sup>5</sup> Vgl. Heinz Hauser/Kai-Uwe Schanz, a. a. O., Seite 56.

<sup>6</sup> Vgl. Joost Pauwelyns Beitrag für [swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch), erschienen am 7. April 2015: [http://www.swissinfo.ch/eng/opinion\\_trade-negotiations-in-crisis-the-real-challenges/41363264](http://www.swissinfo.ch/eng/opinion_trade-negotiations-in-crisis-the-real-challenges/41363264) (Aufruf am 9. April 2015).

Der Weg dahin war überdies steinig: Die Gespräche schienen schon gescheitert, als Indien sein eingangs gegebenes Einverständnis wieder zurückzog. Grund war laut indischer Regierung die Sicherung der nationalen Nahrungsversorgung. Indien konnte schließlich nur durch ein bilaterales Abkommen mit den USA überzeugt werden, in dem zugesichert wird, dass es bis auf Weiteres nicht aufgrund seiner Agrarsubventionen von der WTO verklagt werden darf. In weiteren Verhandlungen soll bis Ende 2015 eine dauerhafte Lösung gefunden werden. Einem weiteren Beschluss zufolge sollen in diesem Jahr die Gespräche mit dem Ziel des endgültigen Abschlusses der Doha-Runde weitergeführt werden.

Die Zweifel und das Misstrauen der WTO-Mitglieder an der Doha-Runde und damit an der Organisation an sich manifestieren sich im Regionalismus der letzten Jahre. Seit Gründung der WTO wurden rund 400 Abkommen auf regionaler Basis abgeschlossen. Insbesondere die Europäische Union (EU) scheint den Glauben an multilaterale Abkommen verloren zu haben.

Ein wenig erfolgreicher sind die Bemühungen der EU, das Cotonou-Abkommen mit der „African, Caribbean and Pacific Group of States“ (ACP) durch sogenannte „Economic Partnership Agreements“ (EPA) zu ersetzen. Dies ist eine Vorgabe der WTO, die bereits im vergangenen Jahr hätte umgesetzt werden müssen. Immerhin gibt es erste Verträge im südlichen Afrika und Vorabschlüsse in Ostafrika.<sup>7</sup>

## ■ Vor welchen Herausforderungen steht die WTO?

Schon der Wandel von einem auf den Güterhandel im Sinne des GATT beschränkten Vertrag zu einem multisektoralen Unterfangen stellt die WTO vor Probleme. Neue globale Wertschöpfungsketten, in denen sich Produktion und Dienstleistungen vermischen, sind schwerer zu liberalisieren und erfordern zugleich die Betrachtung von internationalen Investitionsströmen. Da sich komparative Kostenvorteile im Zuge der Fragmentierung der Wertschöpfungsketten offenbar immer schneller ändern, dürfte die Fluktuation auf den Arbeitsmärkten ebenfalls steigen. Das bedeutet zum Beispiel, dass Arbeiter aus der Produktion einen Job im Dienstleistungsgewerbe finden müssen. Für die nationale Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik stellt dies hohe Anforderungen dar; die Versuchung, Arbeitsmarktprobleme durch Protektion zu lösen, bleibt hoch.

Ein großes Problem der Doha-Runde ist außerdem, dass multinationale Unternehmen, die sich stark in Wertschöpfungsketten engagieren und sogar vielfach die Standards setzen, nicht an einem multilateralen Abkommen interessiert sind. Daher zeigen sie zu wenig Einsatz für die Ziele der Doha-Runde.<sup>8</sup> Der Trend zu bilateralen oder regionalen Abkommen birgt weiterhin die Gefahr, dass einerseits die

7 Vgl. Peter Draper/Andreas Freytag, Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen der EU und Afrika: Mehr Chancen als Risiken, VR International, Nr. 12, 2014, Seiten 1–3.

8 Vgl. Fredrik Erixon, After the Bal Agreement: Lessons from the Doha Round for the WTO's Post-Bali Agenda, in: ECIPE Policy Briefs 2/2014.

nicht an den Abkommen beteiligten Länder benachteiligt werden und andererseits die beteiligten Länder ihr Interesse an der WTO verlieren. Nicht von der Hand zu weisen ist auch die Befürchtung, dass sich die Länder durch Regionalismus immer weiter voneinander entfernen, was künftig globale Abkommen immer unwahrscheinlicher macht. Hinzu kommt, dass innerhalb der WTO offenbar ein Machtvakuum entstanden ist. Die USA und die EU sind mit sich selbst (und untereinander beim TTIP) beschäftigt, und die Schwellenländer haben sich noch nicht entsprechend positioniert. Insofern fehlt der Organisation ein Zugpferd.

Vor diesem Hintergrund muss sich die WTO mehr an der Realität des Welthandels, wie zum Beispiel den globalen Wertschöpfungsketten, dem Regionalismus, plurilateralen Abkommen und der steigenden Bedeutung von Datenflüssen orientieren.<sup>9</sup> Das könnte bedeuten, dass der althergebrachte Single-package-approach an Bedeutung verliert. Die WTO sollte sich daher als Institution etablieren, die neue Ideen und Initiativen entwickelt und vor allem ständig in der Lage ist, neue Dynamiken im Welthandel zu verarbeiten. Stichworte sind hier Wettbewerbspolitik und Investitionsschutz. Die WTO muss außerdem gerade jetzt darauf achten, die Chancen für Entwicklungsländer zu verbessern. Da Zoll-Präferenzen an Wichtigkeit verlieren, müssen neue Konzepte entwickelt werden, um die Inklusion der Entwicklungsländer in die globalen Wertschöpfungsketten voranzutreiben.<sup>10</sup> Dies könnte zum Beispiel durch Hilfestellung und Expertise bei der Abwicklung von Süd-Süd-Abkommen und Süd-Nord-Abkommen geschehen.

## ■ Wie wird es weitergehen?

Insgesamt besteht Einigkeit darüber, dass die Entwicklung der Welthandelsordnung eine Erfolgsgeschichte ist.<sup>11</sup> Allerdings gibt es für die WTO nach 20 Jahren ihres Bestehens etliche Herausforderungen. Schließlich müssen die stark heterogenen Interessen der heute 161 Mitglieder in Einklang gebracht werden. Dazu müssen Ziele formuliert werden, an denen alle Mitglieder der WTO gemeinsames Interesse haben.

Deshalb ist zu erwarten, dass sich die Rolle der WTO künftig verändern wird. Die in der Doha-Runde gefassten Ziele werden in naher Zukunft nicht erreicht werden. Die WTO sollte sich daher zunächst auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und bestehende Regeln schützen. Die WTO ist noch aktiv und wird auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen, allerdings wird es in den nächsten Jahren wohl eher keine bahnbrechenden Schritte bei der Liberalisierung des Welthandels geben können. ■

<sup>9</sup> Vgl. Joost Pauwelyn, a. a. O.

<sup>10</sup> Vgl. Jodie Keane, A new Role of the WTO, Blog for the Overseas Development Institute, 2013.

<sup>11</sup> Vgl. Douglas A. Irwin, Against the Tide. An Intellectual History of Free Trade, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1996.

# ■ Spekulation an den Finanzmärkten – Regulierung oder Laissez-faire?

*Prof. Dr. Christian Conrad*

*Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Saarbrücken*

In den letzten Jahren wurde eine intensive Diskussion über die Wirkungen von Spekulation an den internationalen Finanzmärkten geführt. Neue Finanzinstrumente wie Derivate zeigten nicht zuletzt in der Finanzkrise ihr Risikopotenzial. Hinzu kam die Spekulation mit Rohstoffen, insbesondere Agrarrohstoffen. Nichtregierungsorganisationen wie Foodwatch oder die Welthungerhilfe kritisieren, dass sich durch diese Spekulation die Armen Lebensmittel nicht mehr leisten können, während Finanzinstitute wie die Deutsche Bank und Goldman Sachs an diesem Geschäft gut verdienen. Zahlreiche empirische Untersuchungen wurden inzwischen durchgeführt, um den Einfluss von Spekulation auf die Preise zu analysieren.

Die Deregulierung der Rohstoffmärkte, die um die Jahrtausendwende stattfand, war die entscheidende Weichenstellung für die Entwicklung der Spekulation. Zuvor konnte ein Investor in den USA nur 600 Rohstoffkontrakte handeln. Diese Begrenzung fiel im Jahr 2000, was den Investmentbanken ermöglichte, Rohstoff-Fonds mit unbegrenzten Mittelzuflüssen zu konstruieren. Hinzu kamen später die Rohstoff-Derivate.

## ■ Historische Entwicklung der Spekulation

Rohstoffe ermöglichten als neue Anlageform eine Verringerung des Risikos, da sie mit den traditionellen Anlageoptionen negativ korreliert waren.<sup>1</sup> Dieses Investitionsmotiv führte zu einer massiven Erhöhung der Nachfrage nach Long-Rohstoffpositionen, sei es als Termingeschäft oder in Form von Derivaten. Die Finanzinvestoren (sogenannte Non Commercial) prägten als neue Akteure immer stärker die Rohstoffmärkte. Es ging die Rede von der „Finanzialisierung der Rohstoffmärkte“. Das Verhältnis zwischen Spekulanten und Absicherungsakteuren der

---

<sup>1</sup> Vgl. Ke Tang/Wei Xiong, Index Investment and Financialization of Commodities, NBER Working Paper No. 16385, Cambridge MA, September 2010, Seiten 56 f.

realen Wirtschaft (sogenannte *Commercials* oder *Hedger*) drehte sich von 1 zu 4 auf bis zu 2 zu 1. Der Anteil der Spekulanten an den Marktvolumen stieg von rund 30 Prozent auf bis zu annähernd 70 Prozent.<sup>2</sup>

Derivate und Hedge-Fonds sind in ihrer derzeitigen Bedeutung als Spekulationsinstrumente neue Phänomene der globalen Finanzmärkte. Hedge-Fonds erhöhen ihre Rendite auf das ihnen anvertraute Kapital, indem sie zusätzlich einen Großteil des investierten Kapitals als Fremdkapital von Banken leihen. Sie gehen also hohe Risiken mit geliehenem Geld ein. Verspekulieren sie sich und gehen Konkurs, verlieren die Banken das ausgeliehene Kapital, was wie im Fall des Hedge-Fonds Long Term Capital Management (LTCM) im Jahr 1998 das Finanzsystem gefährden kann.

### ■ Empirische Evidenz

Nach einer Untersuchung des Raiffeisenverbandes zeigt die überwiegende Zahl der empirischen Studien, dass kein nachweisbarer Zusammenhang zwischen den Anlagevolumina und den Preissteigerungen besteht. Die Nichtregierungsorganisation (NGO) WEED (World Economy, Ecology & Development) sieht dies anders und verweist auf über 100 spekulationskritische empirische Studien. Der Wirtschaftsethiker *Ingo Pies* untersucht 35 Studien und kommt zu dem Schluss, dass keine negativen Effekte durch Rohstoffspekulation nachgewiesen werden können.<sup>3</sup> Die NGO WEED wiederum wirft *Pies* vor, wichtige spekulationskritische Studien außer Acht gelassen zu haben und einseitig die Methoden der spekulationskritischen Studien zu kritisieren.<sup>4</sup> In der Diskussion kritisieren beide Seiten jeweils die methodischen Schwächen der überwiegend auf *Clive Granger* basierenden ökonomischen Studien der Gegenseite.

Allerdings ist das Problem von grundsätzlicher Natur. Wurden kausale Variablen nicht extrahiert, können in Granger-Tests Korrelationen gezeigt werden, die nicht vorhanden sind. Das Gleiche gilt für rein zufällige Korrelationen, die sich insbesondere bei kurzen Beobachtungszeiträumen ergeben können. Wegen der Gefahr von falschen Ergebnissen wird vom Granger-Test abgeraten, wenn die zu untersuchenden Variablen extrem volatil sind, was bei Rohstoffpreisen der Fall ist.<sup>5</sup> Aufgrund unzähliger Einflussfaktoren auf Angebot und Nachfrage gibt es eine starke Multikausalität, bei der die einzelnen Einflussfaktoren nicht präzise herausgefiltert werden können.

2 <http://triplecrisis.com/food-price-volatility/> sowie <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/gastbeitrag-deutsche-bank-sollte-wetten-auf-lebensmittel-stoppen-12058162.html> (10.02.2014).

3 Vgl. Matthias Georg Will/Sören Prehn/Ingo Pies/Thomas Glauben, *Is financial speculation with agricultural commodities harmful or helpful? – A literature review of current empirical research*, Diskussionspapier Nr. 2012-27 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, herausgegeben von Ingo Pies, Halle 2012 (<http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=27388&elem=2633683>).

4 Vgl. Markus Henn, Kommentar zum Literaturüberblick zur Spekulation mit Agrarrohstoffen von Will et al., WEED, 14. Mai 2013.

5 Vgl. Scott H. Irwin/Dwight R. Sanders, *Testing the Masters Hypothesis in Commodity Futures Markets*, in: *Energy Economics* No. 34 (2012), Seite 258 (<http://ideas.repec.org/a/eee/eneeco/v34y2012i1p256-269.html>).

Letztlich kann man mithilfe der durchgeführten empirischen Studien beide Positionen belegen. Der eine Teil der Studien zeigt einen Einfluss der Spekulation auf die Preise von Rohstoffen, der andere belegt das Gegenteil.<sup>6</sup> Hier zeigt sich ein grundsätzliches Problem der ökonometrischen Forschung. Eine Kausalität lässt sich nicht beweisen. Korrelationen können viele Gründe haben. Es bleibt nichts anderes übrig, als sich der ökonomischen Logik zu bedienen.

## ■ Marktbeeinflussung durch Spekulation

*Hans R. Stoll* und *Robert E. Whaley* argumentieren, dass sich Investitionen in Rohstoffe von anderen Anlageformen wie beispielsweise Aktien nicht unterscheiden.<sup>7</sup> Hierbei verkennen sie allerdings, dass das Geld, das in Rohstoffe fließt, nicht produktiv ist. Spekulation ist prinzipiell ein Nullsummenspiel: Was der eine gewinnt, verliert der andere. Es entsteht keine Wertschöpfung, da keine produktivitätserhöhenden Investitionen finanziert werden. Es werden keine Produktionsanlagen finanziert, wie dies beispielsweise bei Aktieninvestitionen der Fall sein kann. Rohstoffinvestitionen erhöhen nicht das Wachstum einer Volkswirtschaft. Es findet auch kein direkter Ausgleich von Knappheiten statt wie beispielsweise bei Arbitrage, also dem Ausnutzen räumlicher Preisunterschiede. Eine Investition in Rohstoffe zielt immer auf künftige Preissteigerungen ab<sup>8</sup> und ist damit Spekulation. Der Grund für die Preissteigerungen kann Knappheit sein, es gibt allerdings auch andere Gründe wie Kostensteigerungen oder Inflation.

Auch für *Paul Krugman* ist Spekulation ein Nullsummenspiel. Jedem Future-Long-Kontrakt steht ein Short-Kontrakt gegenüber, weshalb es keinen Preiseinfluss gibt. „Buying a futures contract for oil does not reduce the quantity of oil available for consumption; there’s no such thing as ‚virtual hoarding‘.“<sup>9</sup> *Krugman* muss man allerdings entgegenhalten, dass zwar nicht das Angebot und die Nachfrage auf dem Kassamarkt, wohl aber auf dem Future-Markt beeinflusst werden. Natürlich kann es den Abschluss eines Future-Kontrakts nur geben, wenn sich zur Long-Position auch eine Short-Position findet. Allerdings wird eine Übernachfrage die Preise so lange nach oben ziehen, bis ein Marktakteur die Gegenposition als lukrativ einschätzt.

## ■ Kursverzerrungen und Kursmanipulationen

Märkte können durch Spekulationen vielseitig beeinflusst werden. Bereits 2010 lag der Anteil des High-speed-trading am US-Aktienhandel bei rund 60 Prozent. Fehler

6 Vgl. Christian Conrad, *Commodity and Food Speculation, Is There a Need for Regulation? A Discussion of the International Research*, in: *Applied Economics and Finance* Volume 1, No. 2, November 2014, Seiten 58–64.

7 Vgl. Hans R. Stoll/ Robert E. Whaley, *Commodity index investing and commodity future prices*, Owen Graduate School of Management, 10. September 2009 ([http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@swaps/documents/file/plstudy\\_45\\_hsrw.pdf](http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@swaps/documents/file/plstudy_45_hsrw.pdf)).

8 Selbst bei einer Diversifizierungsstrategie wird der Anleger nicht von fallenden Rohstoffpreisen ausgehen.

9 Vgl. Paul Krugman, *Calvo on commodities*, New York Times, 21. Juni 2008 ([http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/06/21/calvo-on-commodities/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=0](http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/06/21/calvo-on-commodities/?_php=true&_type=blogs&_r=0).Krugman).



in den computergestützten Modell-Algorithmen können Crashes auslösen wie 2003 bei den Aktien des US-Unternehmens Corinthian Colleges. Stark schwankende Preise sind Ausdruck eines höheren Risikos, was sicherheitsorientierte Marktteilnehmer abschrecken kann. Fundamentale langfristige Value-Strategien werden von kurzfristigen mathematischen Algorithmen verdrängt. Denkbar wäre ein solcher Zusammenhang am Aktienmarkt. Abgesehen von einer höheren Marktliquidität lässt sich kein volkswirtschaftlicher Vorteil erkennen. Im Gegenteil: Ein Verbot des Hochfrequenzhandels würde die Märkte stabilisieren.

Es gibt viele Stimmen, die selbst spekulativen Credit Default Swaps, sogenannten Naked-CDS, also derivative Kreditausfallversicherungen ohne zugrunde liegende Kredite, aufgrund der dadurch höheren Liquidität im Markt eine positive Wirkung attestieren. Und es gibt Marktteilnehmer, die der Meinung sind, dass die Zinsen der griechischen Staatsanleihen höher wären, wenn sich die Anleger nicht mit CDS gegen einen Ausfall versichern könnten. Andererseits beklagte die griechische Regierung, dass die Wetten von Hedge-Fonds auf den Konkurs Griechenlands über den Kauf von CDS zu höheren Margen bei den griechischen Staatsanleihen geführt hätten. Wer hat Recht?

Spekulieren viele Hedge-Fonds beispielsweise gegen europäische Staatsanleihen, kaufen sie die entsprechenden CDS als Kreditausfallversicherungen. Dies führt zu einem Ansteigen der CDS-Spreads, was nicht nur als Hedge das Spiegelbild der Anleiherendite ist, sondern von den Marktteilnehmern als Risikoindikator gesehen wird und damit direkt und indirekt die Kurse der Anleihen in die Höhe treibt. Auch *George Soros* sieht die CDS kritisch. Seiner Meinung nach besteht bei CDS aufgrund der asymmetrischen Risikoverteilung zwischen dem Käufer (begrenzttes Verlustrisiko, Wert beziehungsweise Prämien des CDS) und dem Verkäufer (hohes Verlustrisiko im Konkursfall) die Gefahr eines „bear raid“, also einer profitablen Kursbeeinflussung. Ein Kauf von CDS erhöht die Refinanzierungskosten des Anleiheemittenten und verschlechtert somit seine Bonität, was wiederum den Wert des CDS erhöht.<sup>10</sup>

Eine weitere Gefahr geht so gesehen von Derivaten aus, weil sich ihr Wert von realen Preisen ableitet. Aufgrund des theoretisch unbegrenzten Hebels von Derivaten kann es bei kleinvolumigen Märkten lohnenswert sein, den realen Preis auf dem Markt zu beeinflussen, um mit der Derivateposition erfolgreich zu sein. Dies war die Basis für die Absprachen bei Libor und Goldfixing zwischen internationalen Großbanken. Die Äußerungen vieler öffentlich bekannter Spekulanten sollten vor dem Hintergrund ihrer jeweils eingegangenen Spekulationspositionen hinterfragt werden. Selbst ein kollektiv abgestimmtes Verhalten zur Manipulation der Kurse ist bei kleineren Märkten nicht auszuschließen. So ermittelt die amerikanische

<sup>10</sup> George Soros ist der Meinung, dass dieser Zusammenhang zusammen mit dem Shortselling der Aktien den Zusammenbruch von Lehman, AIG und Bear Stearns mitverursacht hat. Vgl. <http://online.wsj.com/article/SB123785310594719693.html> (12.02.2012).

Staatsanwaltschaft gegen die Hochfrequenzhändler wegen des Verdachts auf Insiderhandel.<sup>11</sup>

Eine künstliche Preisbeeinflussung tritt beispielsweise bei Leerverkäufen auf der Angebotsseite auf. Wenn etwas verkauft wird, was entweder nicht existiert oder nur geliehen ist, oder etwas gekauft wird, für das es keine realwirtschaftliche Verwendung gibt, werden Angebot und Nachfrage künstlich verändert. Der Preis entwickelt sich anders, als er es tun würde, um Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen.<sup>12</sup> Derivate wie Kaufoptionen beeinflussen den Kassapreis, wenn der Optionshalter auf physische Lieferung bestehen kann. So konnte Porsche im Jahr 2008 den Konzern VW über den Kauf von Call-Optionen günstiger als an der Börse erwerben und den VW-Anteil insgeheim auf 74 Prozent erhöhen. Die Optionspreise spiegelten die Knappheit der VW-Aktie nicht wider, da sie auf der Basis vergangener Preisschwankungen berechnet worden waren. Sie waren deshalb viel zu niedrig. Der Nachfrageüberhang führte dann zu einem Short-Squeeze und einem Hochschießen des VW-Kurses. Optionsstillhalter müssen sich somit zumindest teilweise auch physisch absichern, also das Gut nachfragen.

### ■ Liquiditätsspender oder Trendverstärker?

Spekulation kann über die Liquiditätsbereitstellung ein wichtiger Beitrag zur Bildung von Märkten sein und Preisanpassungen beschleunigen beziehungsweise wichtige Preissignale senden. Spekulation auf eigenes Risiko ist somit Bestandteil eines marktwirtschaftlichen Systems. Goldman Sachs führt beispielsweise als Argument für die Zulassung von Non Commercial an, dass es früher nur Produzenten gab, die auf den Future-Märkten verkaufen wollten, um sich gegen Preisschwankungen abzusichern. Nun sei dank der Non Commercial Liquidität auch auf der Gegenposition verfügbar.<sup>13</sup> Bei diesem Statement vergisst Goldman Sachs allerdings, die Weiterverarbeiter zu nennen, die traditionell die Käufer im Future-Markt für viele Rohstoffe und Agrarprodukte sind.

Im Fall der Rohstoffspekulation können Spekulanten eine wichtige Funktion erfüllen, wenn sie den Produzenten die Rohstoffe auf Termin abkaufen und ihnen damit das Preisänderungsrisiko abnehmen. Sie übernehmen die Aufgabe einer Versicherung. Dies ist auch ein Hauptargument der Befürworter der ungehinderten Spekulation.<sup>14</sup> Mittlerweile stehen allerdings einem Produzenten bis zu vier

11 Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/fonds-mehr/hochfrequenzhandel-amerika-ermittelt-gegen-die-flash-boys-12920146.html> (17.05.2014).

12 Vgl. Michael W. Masters, Testimony of Michael W. Masters, Managing Member/Portfolio Manager, Masters Capital Management, LLC, before the Commodity Future Trading Commission, 5. August 2009, [http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@newsroom/documents/file/hearing080509\\_masters.pdf](http://www.cftc.gov/ucm/groups/public/@newsroom/documents/file/hearing080509_masters.pdf) (12.02.2014), Seite 17.

13 Vgl. Gary Cohn, Co-President, Managing Director and COO of Goldman Sachs, New York, NY, in: U.S. Government Printing Office, 2008, Senate Hearing 110-654, Summit on Energy (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110shrg45837/html/CHRG-110shrg45837.htm>).

14 Vgl. Ingo Pies/Matthias Georg Will, Finanzmarktspekulation mit Agrarrohstoffen, Analyse und Bewertung aus wirtschaftsethischer Sicht, Diskussionspapier 2013-24 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle 2013, Seiten 5 ff.

Spekulanten gegenüber, weshalb die Spekulation inzwischen deutlich über eine reine Absicherung hinausgeht.<sup>15</sup>

Kommen durch die Spekulation auf beiden Marktseiten viele neue Marktteilnehmer dazu, die kaufen oder verkaufen, wirkt sich dies aufgrund der höheren Liquidität stabilisierend auf die Preise aus. Die Indexfonds investierten allerdings bis zum Höchststand von 2008 fast nur long.<sup>16</sup> Anders als Spekulanten verkaufen Rohstoff-Index-Investoren nie, weil sie zur Diversifizierung ihres Portfolios kaufen. Ferner ist ihre Renditeorientierung konträr zu den Weiterverarbeitern, die zu niedrigen Preisen kaufen wollen. Steigende Preise ziehen noch mehr Investoren an. Dies zeigt auch das empirische Modell von *Marco Lagi*, *Yavni* und *Yaneer Bar-Yam* sowie *Karla Bertrand*.<sup>17</sup> Spekulanten spekulieren in der Regel nicht gegeneinander, sondern miteinander. Ein bekannter Slogan lautet „the trend is your friend“. Nur ein stabiler Trend ermöglicht eine fast risikolose Spekulation – vorausgesetzt, man steigt rechtzeitig aus. Setzen Hedge-Fonds Derivate ein, heben sich diese deshalb in der Regel nicht gegenseitig auf, sondern verstärken den Trend. *Ing-Haw Cheng*, *Andrei Kirilenko* und *Wie Xiong* zeigten auch die Kehrseite der Trendanbieter auf. So wie die Liquidität der Non Commercial den Markt auf der Short-Seite fungibler machte, so setzte umgekehrt der Abzug der Liquidität 2008 den Markt unter Druck. Ein ähnliches Phänomen hat sich in den Emerging Markets während der Asienkrise 1997 abgespielt.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen werden, dass hier die Spekulation trendverstärkend gewirkt und die Nahrungsmittel- und Rohstoffpreise bis 2008 nach oben getrieben hat.

## ■ Irrationalität und Blasenbildung

Gemäß der fundamentalistischen Effizienzmarkthypothese nach *Eugene Fama* wäre ein durch Spekulation hervorgerufenen Abweichen der Future-Preise von fundamentalen Daten gar nicht möglich, weil Preise immer alle verfügbaren Informationen rational widerspiegeln. Steigende Future-Preise würden also nur die Knappheit in der Zukunft anzeigen.<sup>19</sup> Spekulation würde sich dann aber nicht lohnen, weil die Preisdifferenz nur die Lagerkosten widerspiegeln würde. Oft wird auch argumentiert, dass bei Blasenbildung als dem Abweichen von den Fundamentaldaten andere Marktteilnehmer Gegenpositionen bilden.<sup>20</sup> Dem widersprechen die Erkenntnisse der New Behavioral Finance. Die empirischen Untersuchungen

15 Vgl. UNCTAD, Don't blame the physical markets: Financialization is the root cause of oil and commodity price volatility, Policy Brief No. 25, September 2012 (<http://unctad.org/en/pages/publications/UNCTAD-Policy-Brief.aspx>), Seite 2.

16 Vgl. Hans R. Stoll/Robert E. Whaley, a. a. O., Seite 21.

17 Vgl. Marco Lagi/Yavni Bar-Yam/Karla Z. Bertrand/Yaneer Bar-Yam, The Food Crises, A Quantitative Model of Food Prices Including Speculators and Ethanol Conversion, New England Complex Systems Institute, Cambridge, September 2011 ([http://necci.edu/research/social/food\\_prices.pdf](http://necci.edu/research/social/food_prices.pdf)).

18 Vgl. Ing-Haw Cheng/Andrei Kirilenko/Wie Xiong, Convective Risk Flows in Commodity Futures Markets, Working Paper, Princeton University 2012 (<http://www.princeton.edu/~wxiong/papers/RiskConvection.pdf>).

19 Vgl. Christopher L. Gilbert, How to Understand High Food Prices, in: *Journal of Agricultural Economics*, Volume 61, No. 2, 2010 Seiten 398–425.

20 Vgl. Ingo Pies, Lebensmittelpreise: Die Moral der Agrar-Spekulation, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31. August 2012.

dieser verhaltensorientierten Forschungsrichtung bestätigen die psychologisch orientierten, nicht deterministischen Erklärungsansätze. So stellte sich heraus, dass die Anleger die ihnen zugänglichen Informationen sehr subjektiv wahrnehmen und bewerten und bei ihren Entscheidungen – entgegen der neoklassischen Modellwelt – den Erwartungsnutzen nicht immer maximieren.<sup>21</sup> Beispielsweise kann es zu sogenanntem Herding kommen, wobei die soziologische Gruppenorientierung des Menschen dominiert. In der börsentypischen Unsicherheitssituation orientiert sich der Anleger an den anderen Marktteilnehmern, was die Börse auch – zumindest kurzfristig – durch steigende Kurse honoriert.

Spekulation kann zwar durch das Ausnutzen zeitlicher Preisunterschiede zukünftige Ungleichgewichte von Angebot und Nachfrage ausgleichen, indem beispielsweise die Spekulationsnachfrage zu einem Preisanstieg führt, der den Produzenten veranlasst, das Angebot zu erhöhen. Dies muss aber nicht der Fall sein, da die Zukunftsknappheiten anders als die Gegenwartspreise bei Arbitrage unsicher sind. Die Spekulanten müssten besser informiert sein als der Markt in seiner Gesamtheit, was aber nicht unterstellt werden kann. Spekulation kann somit auch ein nicht rationales Verhalten sein, das sich von Wett- und Glücksspielen nicht unterscheidet. Es ist also auch das Umgekehrte denkbar, dass Spekulation für die Produktion falsche Signale erzeugt und damit Blasen und Crashes hervorruft.

Hier spielen Derivate mit ihrer theoretisch unbegrenzten Hebelwirkung eine besondere Rolle. Wenn beispielsweise Futures zur Spekulation eingesetzt werden, vervielfachen sie künstlich den Nachfrageeffekt des eingesetzten Geldes auf die Future-Preise, was sich entsprechend über Arbitrage-Bewegungen und Erwartungsbildung auf die Kassapreise auswirken kann.<sup>22</sup> Die Preissignale werden verzerrt, was zu einer Ressourcenfehlallokation führen kann. Beispielsweise können Spekulationen mit Derivaten die Preise von Grundnahrungsmitteln oder Rohstoffen wie Öl in die Höhe treiben. Die Folge ist, dass die Kosten für die produzierende Wirtschaft und die Konsumenten ansteigen. Der Rohstoffsektor wird bei einem nachhaltigen Preisanstieg investieren und seine Kapazitäten ausweiten. Da eine entsprechende Nachfrage für die Rohstoffe nicht vorhanden ist, wird die Spekulationsblase früher oder später platzen, und die Preise werden fallen. Der Rohstoffsektor gerät dann aufgrund der aufgebauten Überkapazitäten in Schwierigkeiten. Die Kosten einer solchen Trendspekulation tragen somit die Konsumenten und die Realwirtschaft.

## ■ Reformvorschläge

Viele Wissenschaftler sehen in der Beschränkung der Spekulation mit Rohstoffen einen verzerrenden Markteingriff. Sie sehen sich als Verfechter liberalisierter Märkte, also marktwirtschaftlicher Grundfunktionen. Allerdings ließ die

21 Vgl. Christian A. Conrad, Kapitalallokation in der Irrational Exuberance – Erkenntnisse aus Theorie und Praxis, in: Roland Eller et al. (Hrsg.), Handbuch Asset Management, Stuttgart 2005.

22 Vgl. Marco Lagi/Yavni Bar-Yam/Karla Z. Bertrand/Yaneer Bar-Yam, a. a. O., Seite 5.

sogenannte Liberalisierung der Märkte um das Jahr 2000 mit den Derivaten Instrumente zu, die insofern nicht marktkonform waren, als dass sie keiner realen Nachfrage oder keinem realen Angebot entsprechen können. Ferner wurden mit den Non Commercial Akteure an den Märkten zugelassen, die nicht realwirtschaftliche Ziele verfolgen.

Gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise wird deutlich, dass die Finanzmärkte vor der Zulassung der Derivate besser funktionierten. Letztlich erwiesen sich die CDO (Collateralized Debt Obligation) mit dem Inhalt der US-Subprime-Kredite als Derivate mit unkalkulierbarem Risiko. Dies gilt nicht minder für die CDS. Ursprünglich als Instrument zur Risikoabsicherung und -diversifizierung gepriesen, erhöhten Derivate die Risiken bis zur Bedrohung des globalen Finanzsystems und behinderten das Funktionieren der Märkte. Der Einfluss der Spekulation auf die Realwirtschaft ließe sich beschränken, indem man zur Finanzmarktordnung der Zeit vor der Deregulierung der Finanzmärkte zurückkehrt. Dies hätten die nationalen Regierungen nach den Erfahrungen der Finanzkrise längst tun müssen.

Das größte Manko der bisherigen Reformen zur Stabilisierung des Finanzsystems wie Basel III und der amerikanische Dodd Frank Act ist, dass sie zum Auffangen des nach der Finanzmarktderegulierung und dem Ausbreiten der Derivate gestiegenen Spekulationsrisikos die Eigenkapitalvorgaben erhöhen, anstatt die Beseitigung der Ursachen des gestiegenen Risikos anzugehen. Dies erhöht massiv die Kosten von Fremdkapital.<sup>23</sup> Wachstumseinbußen werden somit in Kauf genommen und die Kosten der Finanzkrise ein weiteres Mal der Allgemeinheit aufgezwungen.

Eine alternative Option zur Begrenzung des systemischen Risikos wäre die Internalisierung dieses Risikos in die Marktpreise. Auf hohe Eigenkapitalvorgaben könnte beispielsweise verzichtet werden, wenn die systemischen Risiken, die von nichtregulierten Finanzkontrahenten ausgehen, richtig bepreist bzw. ausgewiesen werden. Denkbar wäre eine Risikosteuer auf Transaktionen mit Offshore-Instituten und anderen Kontrahenten aus unregulierten Finanzmärkten, die ein systemisches Risiko begründen, aber nicht den neuen Regulierungsvorgaben unterliegen. Dies könnte in Form einer pauschalen Strafsteuer erfolgen oder auf Basis einer Analyse des jeweiligen systemischen Risikos. Ferner wäre ein Bewertungsabschlag auf die Forderungen gegenüber diesen Instituten bilanzrechtlich vorzuschreiben. Dies würde gleichzeitig die Problematik des Gefangenendilemmas reduzieren. Die Kosten des Risikos, das von diesen Institutionen ausgeht, würden internalisiert und Free-Rider-Vorteile verringert. Diese Steuer könnte von jedem Staat individuell erhoben werden, also auch ohne eine internationale Finanzmarktregulierung. Dies entspräche vom Ansatz her der Basel-III-Regelung, die für Derivate, die nicht über zentrale Kontrahenten abgewickelt werden, zusätzliche Eigenkapitalanforderungen für

23 Vgl. Christian A. Conrad, Auf dem Weg zu einer besseren Finanzmarktordnung, in: Bankarchiv (Journal of Banking and Finance), 61. Jahrgang, April 2013, Seiten 233–241; Christian A. Conrad, Reformen zur Stabilisierung der Finanzmärkte, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 136 (Juni 2013), Seiten 52–58.

das Ausfallrisiko vorsieht. Das Problem der Marktbeeinflussung durch die Spekulation mit Derivaten bleibt jedoch bestehen.

Generell wäre es besser, zu riskante und komplexe Finanzprodukte zu verbieten, als die Regulierungskomplexität und die Eigenkapitalvorschriften wie in Basel III und im amerikanischen Dodd Frank Act weiter zu erhöhen. Realwirtschaftliche Probleme können sich aus dem Anlegerverhalten immer dann ergeben, wenn es sich um Rohstoffe handelt, die realwirtschaftlich wichtige Funktionen erfüllen, wie zum Beispiel Nahrungsmittel. Beim Rohstoffhandel sollten deshalb die Positionslimits wieder eingeführt und der Leverage-Effekt der Derivate beschränkt werden. Wie bei Arzneimitteln sollten Derivate von einer Zulassungskommission auf ihr systemisches Risiko und ihre Transparenz überprüft werden, ehe sie auf den Markt kommen. Hierbei sollte auch der Verbraucherschutz berücksichtigt werden. Intransparente Derivate mit unbegrenztem Risiko wie die Credit Ladder Swaps sollten nicht zugelassen werden.

Derivate weisen lediglich als Versicherung volkswirtschaftliche Vorteile auf. Sie sollten deshalb wie vor der Deregulierung nur zur Risikoabsicherung als Finanzinstrument zugelassen werden, also nur in Zusammenhang mit einem Grundgeschäft. Eine entsprechende Regelung wäre ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung der Marktbeeinflussung und des systemischen Risikos. Beispielsweise könnte für alle Derivate ein physisches Settlement vorgeschrieben werden, also die Übertragung des Referenzwertpapiers beziehungsweise der entsprechenden Güter. Für Hedgefonds würde dann dieses Spekulationsinstrument wegfallen. Spekulation müsste dann wieder wie früher mit Eigen- oder Fremdkapital durchgeführt werden, also ohne den Derivate-Hebel, was das systemische Risiko reduzieren würde.

Ansätze hierzu gab es bereits. Vor dem Hintergrund der Griechenlandkrise war auch auf europäischer Seite ein Verbot der Naked-CDS im Gespräch. In den USA war 2009 allerdings eine entsprechende Gesetzesinitiative am Kongress gescheitert.<sup>24</sup> Im US-Kongress haben derzeit die Republikaner die Mehrheit, die gegen eine Finanzmarktregulierung sind. Der Handel mit Derivaten stellt für die Finanzdienstleister mittlerweile eine wichtige Einnahmequelle dar, und für die Hedge-Fonds sind sie eine wesentliche Geschäftsgrundlage. Die meisten Hedge-Fonds haben ihren Hauptsitz in den USA. Auch der Einfluss der Bankenlobby ist groß. Die Finanzbranche gehört in den USA zu den größten Wahlkampfspendern.<sup>25</sup> Wichtige Regierungsposten werden aus ihren Reihen besetzt. Vor diesem Hintergrund sind die europäischen Regierungen gut beraten, unabhängig von den USA entsprechende Verbote für Finanzprodukte durchzusetzen. Die Marktpreise müssen ihre Informationsfunktion wieder erfüllen können und sich an dem physischen Angebot und der physischen Nachfrage ausrichten, weshalb auch konsequent ist, Leerverkäufe zu verbieten. ■

<sup>24</sup> Vgl. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aj9Qo2YqmFKs> (13.02.2012).

<sup>25</sup> Vgl. <http://www.dailyfinance.com/2010/10/13/the-10-biggest-corporate-campaign-contributors-in-u-s-politics/> (27.11.2012).

# ■ Die Geldpolitik der EZB unterminiert ordnungspolitische Leitlinien

*Dr. Justyna Schulz*

*Integrierte Europastudien, Universität Bremen*

Am 22. Januar 2015 hat der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), *Mario Draghi*, die Zustimmung des EZB-Rates zum Ankauf von Wertpapieren in Höhe von monatlich 60 Milliarden Euro bis Ende September 2016 verkündet. Am 26. Januar 2015 hat in Griechenland die linke Syriza-Partei um *Alexis Tsipras* die Mehrheit gewonnen. In den Medien wurden die Ereignisse als Doppelschlag gegen Deutschland gedeutet, das sich nun von seinen Vorstellungen über die Austeritätspolitik und über den Euro als starke Währung verabschieden muss.

Besonders die neue Ausrichtung der Geldpolitik bewegt die Gemüter in Deutschland. Die Analysen des Für und Wider der Entscheidung haben eines gemein: Sie sind durch Güter-Fixierung bestimmt. So wird hauptsächlich darüber diskutiert, ob infolge der Geldpolitik nun mehr oder weniger Waren gekauft beziehungsweise verkauft werden, mehr oder weniger konsumiert, importiert oder exportiert wird. Das Geld erscheint dabei wie ein Korsett, das die einen als viel zu eng erachten und jede Lockerung begrüßen, während die anderen die positiven Auswirkungen der Straffheit auf Leistungsdruck und Produktivität betonen.

## ■ Ordnungspolitische Bedenken

Das Geld ist aber kein bloßes Hilfsinstrument, das der Realwirtschaft von außen oktroyiert wird. Es ist vielmehr eine Institution, die darüber entscheidet, wer zu welchen Konditionen Investitionen und Einkommensbildung in einem Währungsraum initiieren darf. Die Regeln der Geldemission sind daher ausschlaggebend für die Funktionsweise der Realwirtschaft. Der Erfolg der westdeutschen Wirtschaft in der Nachkriegszeit ist nicht zuletzt der Tatsache zu verdanken, dass die Bundesbank mittels Wechsels die Geldemission mit der Mobilisierung der Vermögenswerte, insbesondere des Mittelstands, rückgekoppelt hat.

Wie ist vor diesem Hintergrund die Entscheidung des EZB-Rates zu beurteilen? Sie erscheint in dreifacher Hinsicht ordnungspolitisch bedenklich. In der hitzigen Debatte wurden Stimmen laut, dass die EZB mit dem Beschluss das getan hat, wofür

sie geschaffen wurde, nämlich die gesamteuropäischen Interessen vor dem Diktat aus Deutschland zu bewahren. Deutschland wurde sogar angemahnt, die Unabhängigkeit der europäischen Institutionen, hier besonders der EZB, zu respektieren. Dies ist besonders bizarr. Wenn eine Notenbank von ihrer Regierung unabhängig sein will, darf sie nur solche Risiken eingehen, die sie selbst mit ihrem Eigenkapital absichern kann. Ansonsten ist sie auf die Unterstützung der Fiskalmacht angewiesen. Will die EZB handlungsfähig und unabhängig bleiben, muss sie etwaige Verluste mit Eigenkapital, zurzeit in Höhe von bis zu zehn Milliarden Euro, abdecken. Dies steht in keinem Verhältnis zu den Risiken aus den Anleihekäufen, auch wenn sie nur acht Prozent davon auf eigene Rechnung übernimmt. Dabei geht es nicht um das absolute Volumen der eingekauften Aktiva, sondern um ihr hohes Abwertungspotenzial.

Der Hauptunterschied zu den Anleihekäufen der Fed, der Bank of England oder der Bank of Japan liegt in der Qualität der Sicherheiten. Wenn das Eigenkapital der Notenbank durch Abwertung der Aktiva verbraucht wird, muss der Fiskus bei Verlusten einspringen. Im Falle der Eurozone existiert so ein gesamteuropäischer Fiskus nicht. Die EU-Kommission mit ihrem verplanten Budget kann man sich schwer in dieser Rolle vorstellen, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist – noch – nicht mit der Rettung der Zentralbanken betraut. Solange in der Eurozone keine zentrale Fiskalmacht existiert, haften die Budgets der einzelnen Nationalstaaten für die Verluste aus den geldpolitischen Geschäften des Eurosystems. So ist die Frage nach Unabhängigkeit durchaus berechtigt – allerdings der der nationalen Parlamente gegenüber ihrer Notenbank. Die EZB schränkt die Verfügungsmacht der nationalen Parlamente ein, indem sie eigenmächtig Risiken auf Rechnung der nationalen Budgets eingeht. Ziel müsste sein, die Souveränität der nationalen Parlamente gegenüber den Beschlüssen des EZB-Rates wieder herzustellen. *Hans-Olaf Henkel* übertreibt nicht, wenn er die Entscheidung des EZB-Rates als einen Anschlag auf die Demokratie bewertet.<sup>1</sup> Die Kapitalmärkte scheinen allerdings anzunehmen, dass die Selbstermächtigung seitens des EZB-Rates über die nationalen Budgets zunächst funktionieren wird.

## ■ Abkehr von sozialpolitischen Leitlinien

Ein weiterer ordnungspolitischer Verstoß betrifft die Geldpolitik selbst. Die Abschaffung des Zinses wirkt verheerend auf die Entwicklung der Vermögensposition der Wirtschaftsakteure. Im Zuge dieser Geldpolitik findet eine schleichende Zersetzung der Vermögensposition von kleinen und mittleren Einkommen statt. Damit geht der Prozess der Dekonstruktion der Sozialen Marktwirtschaft vonstatten. Es ist eine Abkehr von dem Modell, das seinerzeit auf die „soziale Frage“ des Kapitalismus mit dem Aufbau von Vermögen für breite Schichten geantwortet hat. Zu den geistigen Wurzeln dieses Modells gehören die Enzyklika „*Rerum novarum*“ von Papst Leo XIII., die katholische und die protestantische Soziallehre. Aus diesem Geist

<sup>1</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Januar 2015, Viel Kritik und Zweifel am EZB-Programm, Seite 15.



entsprungen Genossenschaften, Bausparkassen, öffentliche Garantien für Kredite kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie Sparformen wie Lebensversicherungen oder Pensionskassen. Alle diese Instrumente werden durch die neue Geldpolitik im Euroraum entwertet.

Warum ist die Vermögensposition so wichtig? Sie ist entscheidend dafür, ob man Risiken eigenverantwortlich übernehmen kann, um unternehmerisch tätig zu werden, oder ob man mit eigenen Aktiva für Investitionen anderer mithaftet beziehungsweise ob man Einkommen für sich und die Familie selbständig generieren kann. Sie definiert das Potenzial, darüber entscheiden zu können, wohin das Geld fließt. Die Ironie der Geschichte liegt darin, dass sich das westdeutsche Wirtschaftsmodell der Nachkriegszeit nun der osteuropäischen Variante des Kapitalismus nähert, die statt durch selbständiges Unternehmertum durch Lohn- und Transferempfänger bestimmt wird.

### ■ Hilft die EZB-Politik wenigstens den anderen Ländern?

Es stellt sich nun die Frage, ob die beschlossenen Maßnahmen des EZB-Rates wenigstens zielführend für die durch die Krise heimgesuchten Euroländer sein werden und ob wenigstens andere davon profitieren werden, wenn das westdeutsche Wirtschaftsmodell schon geopfert werden soll.

Hier ist allerdings Skepsis angebracht. Seit fünf Jahren werden Nullzinspolitik und die fast unbegrenzte Liquiditätszufuhr mit dem Hinweis auf die Bedürfnisse der Realwirtschaft legitimiert. Trotzdem verharrt die Kreditvergabe auf einem niedrigen Niveau. Man nutzt diesen Tatbestand, um neue Liquiditätsprogramme zu kreieren. Will man allerdings noch im Rahmen der kapitalistischen Lenkungs- und Koordinationsmechanismen verbleiben, müssen die Kreditnehmer, neben der Aussicht auf Profiterzielung, auch haftendes Vermögen anbieten, bevor ihren Konten Geld gutgeschrieben wird. Mit der Vermögenshaftung wird ordnungspolitisch gewährleistet, dass Risiken aus privaten Investitionsentscheidungen durch den Verursacher gedeckt sind und nicht zulasten unbeteiligter Dritter gehen. Fehlt haftendes Vermögen, muss politisch entschieden werden, wie potenzielle Verluste sozialisiert werden. Daher liegt der dritte ordnungspolitische Systembruch darin, dass die Haftungsregel nicht mehr allgemein gilt. Es sind vor allem Finanzakteure ausgenommen, die per Gesetz als nicht bankrottfähig beziehungsweise systemrelevant erklärt wurden. Im Kapitalismus müsste aber die Regel gelten, dass derjenige, der nicht bankrottfähig ist, auch nicht kreditwürdig ist. Das war bis dato der grundsätzliche Unterschied zum Sozialismus, in dem nur solche Akteure Kredite bekommen konnten, die aus politischen Gründen nicht bankrott gehen durften.

Will man den kriselnden Euroländern helfen, muss man ihre Wirtschaftsakteure kreditfähig machen, das heißt mit rechtlich definierten Vermögenstiteln ausstatten, die belastbar, transferierbar und vollstreckbar sind. Hier kann die Geldpolitik wenig ausrichten. Sie darf auf keinen Fall die Haftungsregel aushöhlen. Dafür

aber müssen die Länder selbst Reformen durchführen, die vor allem die Bildung von Vermögen und seine Mobilisierung zu Finanzierungszwecken auf solider Basis fördern sollten. Immerhin hat man zum Beispiel in Griechenland angefangen, ein Katastersystem aufzubauen.

## ■ Die Agenda 2010 ist kein Vorbild für Griechenland

Was auf jeden Fall nicht zielführend ist, ist die Nachahmung der Agenda 2010. Für Deutschland waren die Korrekturen am Arbeitsmarkt teilweise dienlich. Ihnen den wirtschaftlichen Aufschwung zuzuschreiben, ist allerdings bizarr. Ohne die Nachfrage aus dem Ausland hätte der Rückbau der Sozialabsicherungssysteme, der teils bereits rückgängig gemacht wurde, nicht diese Wirkung gehabt. Die deutsche Wirtschaft hat vor allem die Osterweiterung im Jahr 2004 zur erfolgreichen Bewirtschaftung der osteuropäischen Märkte und zum Aufbau von Wertschöpfungsketten genutzt. Nach der Wiedervereinigung war dies praktisch ein zweites Konjunkturprogramm für die westdeutsche Industrie. Wollte man den Erfolg der Agenda 2010 in den Südländern nachahmen, müsste man neben Strukturreformen eine neue Erweiterungswelle starten, um für Griechen oder Portugiesen neue Bewirtschaftungsmärkte zu erschließen. Am Rande angemerkt ist die Agenda 2010 auch ordnungspolitisch bedenklich. Sie hat die breite Vermögensbildung durch das Phänomen des Prækariats wesentlich geschwächt. Die Frage ist daher, woher die Nachfrage kommen soll. Soll sie durch Staatsinvestitionen initiiert werden? Marktwirtschaftlich konform wäre hingegen, das Unternehmertum zu stärken.

Und wie ist die Entscheidung des EZB-Rates aus Sicht der Funktionsweise des Euroraums zu bewerten? Auf längere Sicht kann der Ankauf risikobehafteter Aktiva zum Verlust jeglicher Souveränität der EZB führen. Verliert sie ihr Eigenkapital, wird sie auf das Wohlwollen der starken Gläubigerstaaten angewiesen sein. Im schlimmsten Fall könnte sie zum Instrument des Durchregierens der Gläubigerländer gegenüber den Schuldnerländern werden. Dies hülfe weder den Gläubigern noch den Schuldner im Euroraum. Beunruhigen muss bei der Entscheidung des EZB-Rates vom 22. Januar 2015 der Beschluss, dass die Haftung aus den Staatsanleihekäufen nur zu 20 Prozent gemeinsam getragen wird, während für den Rest einzelne Nationalzentralbanken geradestehen. Dies könnte den Anfang der Spaltung des Euroraums bedeuten. Sollte dies der Fall sein, müssten wir tatsächlich künftig darauf achten, welche Notenbank für die Euro-Banknoten in unserem Portemonnaie haftet, ob darauf Deutschland, Frankreich oder Griechenland steht. ■

# ■ Bedrohte Meinungsfreiheit

*Dr. Philip Plickert*

*Wirtschaftsredakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Lehrbeauftragter für VWL an den Universitäten Frankfurt und Siegen*

Es gibt hierzulande keine offizielle Zensur, aber zu viel Selbstzensur. Die Political Correctness wirkt wie eine Schere im Kopf und gefährdet die Freiheit.

Die Meinungsfreiheit ist konstitutiv für eine freiheitliche Demokratie. Ohne den freien Austausch von Argumenten und ohne ungehinderten Meinungskampf ist die demokratische Willensbildung nicht möglich. Auf dem „Marktplatz der Ideen“ (*John Stuart Mill*) sollen sich die besten Konzepte durchsetzen. Meinungsfreiheit ist jedoch noch viel mehr. Sie ist ein zentrales Freiheitsrecht, und erst sie macht das freie Individuum aus. Nur der Mensch, der seine Gedanken und Ansichten ohne Angst vor Sanktionen äußern kann, ist frei. Meinungsfreiheit ist die Voraussetzung für freies Handeln und die freie Entfaltung des Menschen. Sie ist kein Mittel zum Zweck, sondern Selbstzweck. Gerät die in Artikel 5 des Grundgesetzes garantierte Meinungsfreiheit unter Druck, ist nicht nur die demokratische Willensbildung, sondern auch die Würde des Menschen gefährdet.<sup>1</sup>

Im freiheitlichen Staat ist die Meinungsfreiheit im klassisch liberalen Sinne ein Abwehrrecht. Der Staat muss sich einer Bewertung der „richtigen“ Meinungen enthalten, er muss auf einen Wahrheitsanspruch verzichten. Nur unfreie, totalitäre Staaten versuchen, ihre Bürger im Sinne der „richtigen“ Ideologie zu prägen und zu erziehen, wie es im NS-Regime oder in der DDR üblich war. Der freiheitliche Staat muss Meinungsäußerungen schützen, unabhängig davon, ob es „kluge“ oder „dumme“ Gedanken sind, ob eine Äußerung der gerade herrschenden Elite passt oder nicht. Auch polemische, abwegige oder geschmacklose Ansichten stehen unter dem grundgesetzlichen Schutz der Meinungsfreiheit, sofern die Äußerungen nicht Persönlichkeitsrechte anderer verletzen. Der Staat hat für ein freiheitliches Klima zu sorgen.

Aber wie offen und frei ist das geistige Klima bei uns wirklich? Sicherlich gab es zu allen Zeiten gesellschaftliche Konventionen und Normen, welche einen gewissen

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Sebastian Müller-Franken, *Meinungsfreiheit im freiheitlichen Staat* (Schönburger Gespräche zu Recht und Staat), Paderborn/München 2013.

Druck ausüben, was „man“ sagt oder nicht sagt. Neben diesen kulturell gewachsenen, flexiblen Normen ist aber seit einiger Zeit eine neue Sprachzensur aufgekommen. Die „Political Correctness“ prägt zunehmend rigide das Denken und schränkt die Meinungsfreiheit ein. Als Konsequenz gibt es Selbstzensur der Bürger und Medien. Wer sich nicht an die zur Political Correctness hält, hat mit Anfeindungen, sozialer Anprangerung und Ausgrenzung bis hin zu Stigmatisierungen durch die Sprachwächter zu rechnen.

So werden abweichende Meinungen effektiv unterdrückt. Der Marburger Staatsrechtler *Sebastian Müller-Franken* formuliert es so: „Die abschreckende Wirkung („chilling effect“), die die Sprachwächter der Political Correctness mit ihrer Methode erzeugen, Andersdenkende an den Pranger zu stellen und zu isolieren, führt nicht nur dazu, dass die Bürger über die von der Political Correctness besetzten Themen nicht mehr frei reden. Vielmehr werden Dinge, die nicht gesagt werden können, erst gar nicht mehr gedacht: keine Freiheit des Denkens ohne die Freiheit, das Gedachte anderen öffentlich mitteilen zu können!“<sup>2</sup> Die im Grundgesetz verbürgte Meinungsfreiheit verkommt somit zum toten Buchstaben, wenn sie nicht mehr genutzt werden kann, ohne dass es überdurchschnittlichen Mut erfordert, vom linksliberalen Mainstream abzuweichen.

## ■ Die Schweigespirale

Die Wirkungsweise dieser effektiven Einschränkung des Meinungsspektrums hat *Elisabeth Noelle-Neumann* schon vor dreieinhalb Jahrzehnten treffend analysiert und beschrieben.<sup>3</sup> Menschen sind soziale Wesen. Die meisten streben nach Anerkennung und Lob durch Mitmenschen und vermeiden (bis auf unerschrockene Nonkonformisten) Dinge, die ihnen Missbilligung und Tadel einbringen oder gar die Gefahr einer sozialen Isolierung. Daraus resultiert eine konformistische Tendenz. *Noelle-Neumann* nannte sie die Schweigespirale. Aus Furcht vor Isolation schrecken Menschen bei kontroversen Themen davor zurück, Dinge zu sagen, die nach ihrem Eindruck von der gesellschaftlich akzeptierten Meinung abweichen, gerade wenn es um moralisch aufgeladene oder gar tabuisierte Fragen geht.<sup>4</sup> Die gesellschaftlich akzeptierte Sicht wird größtenteils über die Massenmedien vermittelt, wodurch den tonangebenden Medien und Journalisten und anderen intellektuellen Eliten erhebliche Macht zukommt. Aus empirischen Untersuchungen unter Journalisten wissen wir, dass diese in ihrer großen Mehrzahl links von der

<sup>2</sup> Vgl. ebd., Seiten 61 f.

<sup>3</sup> Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann, *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*, München 1980.

<sup>4</sup> 150 Jahre vor Noelle-Neumann hatte schon Alexis de Tocqueville in seiner Schrift „Über die Demokratie in Amerika“ eine ähnliche Beobachtung über das Streben nach „öffentlicher Gunst“ gemacht. Er schrieb, die Masse brauche keine Gesetze, um Andersdenkenden unterzukriegen, „Die Missbilligung genügt.“ Die Menschen in den egalitären, demokratischen Gesellschaften fürchteten das Gefühl der Vereinsamung, vgl. Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, Bd. 2, Stuttgart 1840 (1962), Seite 280 ff.

politischen Mitte und deutlich links von der politischen Präferenzenverteilung des Rests der Gesellschaft stehen.<sup>5</sup>

Wer andere Ansichten als die vermutete politisch korrekte Sicht der Dinge hegt, der hat mehr Scheu, diese öffentlich zu äußern, während die politisch korrekte Sicht dadurch verstärkt wird, dass ihre Anhänger sie mit Nachdruck und offensiv öffentlich vertreten. Nach und nach verstummen die Andersdenkenden, nur noch in privaten Zirkeln unter Gleichgesinnten finden sich Inseln des Andersdenkens. In der Öffentlichkeit hat die Schweigespirale das Thema tabuisiert.

## ■ Illiberale Antidiskriminierungsgesetze

Nach liberaler Auffassung bindet der Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3, Absatz 3 GG) nur die öffentliche Hand. Der Staat ist verpflichtet, alle Bürger gleich zu behandeln. Seit einigen Jahren wird dieses Gleichheitsgebot jedoch entgrenzt und ins Privatrecht übertragen. Die Bürger sollen verpflichtet werden, in geschäftlichen Dingen jegliche Unterscheidung („Diskriminierung“) zu unterlassen. Mit dem 2006 in Kraft getretenen Antidiskriminierungsgesetz (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG) wird die negative Vertragsfreiheit von Unternehmern und Vermietern ausgehebelt. Doch diese negative Vertragsfreiheit gehört unverzichtbar zur allgemeinen Handlungsfreiheit (Artikel 2 GG). *Hannah Arendt*, die große Kämpferin gegen totalitäre Tendenzen, schrieb vor gut fünfzig Jahren: „Diskriminierung ist ein ebenso unabdingbares gesellschaftliches Recht wie Gleichheit ein politisches ist.“<sup>6</sup>

Über das AGG versucht der Staat, eine allgemeine Gleichbehandlung und einen Kontrahierungszwang einzuführen und letztlich einen neuen, im politisch korrekten Sinne „guten“ Menschen zu schaffen. Einerseits ist damit das Eigentumsrecht eingeschränkt, wenn beispielsweise ein Vermieter nicht mehr frei entscheiden kann, ob er einer bestimmten Person – nach seinen guten oder schlechten privaten Gründen – seine Wohnung zur Verfügung stellt oder nicht. Zudem wird die Meinungsfreiheit eingeschränkt. Erfahrene Vermieter und Personaler wissen allerdings, wie sie ihnen unangenehme Bewerber unter Vorwänden ablehnen, ohne Anlass für eine AGG-Klage zu geben. Damit bewirkt das AGG, dass der Respekt vor dem Gesetz schwindet, es erzieht zum (Not-)Lügen.

Liberalen Ökonomen wie *Milton Friedman* betonten, dass private Diskriminierung in einer liberalen Gesellschaft nicht per Gesetz verboten werden sollte, weil dies

<sup>5</sup> Vgl. Siegfried Weischenberg u.a., *Die Souffleure der Mediengesellschaft. Report über die Journalisten in Deutschland, Konstanz 2006* sowie Margreth Lünenborg/Simon Berghofer, *Politikjournalistinnen und -journalisten. Aktuelle Befunde zu Merkmalen und Einstellungen vor dem Hintergrund ökonomischer und technologischer Wandlungsprozesse im deutschen Journalismus* (Studie im Auftrag des Deutschen Fachjournalisten-Verbandes), Berlin 2010. Für letztere Studie wurden Politikjournalisten nach ihrer Parteineigung befragt. Von denen, die eine Partei nannten, gaben 26,9 Prozent die Grünen an, 15,5 Prozent die SPD, aber nur 9,0 Prozent die CDU/CSU, 7,4 Prozent die FDP und 4,2 Prozent die Linke. Von den parteipolitisch gebundenen Journalisten neigen also rund drei Viertel zu Grünen, SPD oder Linkspartei.

<sup>6</sup> Zu diesem Essay vgl. das Deutschlandfunk-Feature „Autorität und Freiheit sind keinesfalls Gegensätze“ von Monika Boll vom 16. Dezember 2012.

unverhältnismäßig in die Freiheit eingreift.<sup>7</sup> *Friedman* argumentierte, dass der Markt als unpersönliches, anonymes Koordinierungsinstrument zur „Farbenblindheit“ tendiere. Geschäftsleuten entgehen Gewinne, wenn sie aufgrund irrationaler Vorurteile (lukrative) Angebote und Nachfragen ausschlagen. Diskriminierende Unternehmer, die nicht die (objektiv) besten und produktivsten Mitarbeiter, Bewerber oder Anbieter auswählen, schaden sich selbst.

Wohin übersteigerte Antidiskriminierungspolitik führt, hat der Juraprofessor *David Bernstein* in seinem Buch „You can't say that“ anhand absurder Fallbeispiele aus den Vereinigten Staaten gezeigt.<sup>8</sup> Staatliche Stellen wie die Equal Employment Opportunity Commission bilden mit privaten Organisationen eine regelrechte Antidiskriminierungs-Industrie, die Privatleute und Unternehmen vor Gericht zerrt und mittlerweile wohl Milliarden-Umsätze macht. Zeitungen haben interne Listen von Wörtern und Formulierungen, die in Mietanzeigen verboten sind: Tabu sind etwa neben eindeutigen ethnischen Exklusionen („keine Mexikaner“) auch Hinweise, ein Haus liege „nahe der Kirche“ oder „in Laufweite zur Synagoge“, weil dies eine Präferenz für Christen oder Juden anzeigen könne. Bernstein betont, dass die Antidiskriminierungsmanie sowohl die wirtschaftliche Freiheit als auch die Meinungsfreiheit bedroht. Wer als Vermieter oder Unternehmer Schadenersatzklagen vermeiden will, sollte bei kontroversen Themen besser den Mund halten.

## ■ Riskante Religionskritik

Neuerdings kommt eine höchst gefährliche Einschränkung der Meinungsfreiheit beim Thema „Islam“ durch Einschüchterung und physische Bedrohung hinzu. Dies zeigen in tödlicher Deutlichkeit die Anschläge in Paris auf die Zeitschrift „Charlie Hebdo“ im Januar dieses Jahres, die sich zuvor durch drastische, religionsfeindliche und insbesondere islamkritische Zeichnungen und Beiträge hervorgetan hatte. Nach dem Mord gab es eine Welle vorgeblicher Solidarität mit den Satirikern. Politiker aus vielen Ländern reisten zur Trauer- und Solidaritätskundgebung mit einem gestellten Fotoshooting. Dabei war viel Heuchelei im Spiel. An der Kundgebung nahmen auch Staatschefs und Minister aus Ägypten, Russland, der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten teil, die zu Hause brutal die Meinungs- und Pressefreiheit einschränken.

Aber auch in vielen westlichen Ländern ist Islamkritik ein heißes Eisen. „Das hat nichts mit dem Islam zu tun“, hieß es vielstimmig von Politikern in Bezug auf die mörderische Tat. Wer etwas anderes sagte, gieße „Öl ins Feuer“. Vielfach wurden und werden Islamkritiker, die auf den gewaltsamen, Frauen diskriminierenden und totalitären Kern der Politreligion hinweisen<sup>9</sup>, als „Islamfeinde“ und als

7 Milton Friedman, *Kapitalismus und Freiheit*, München 1962 (2004), Seiten 135 ff.

8 David F. Bernstein, *You Can't Say That! The Growing Threat to Civil Liberties from Antidiscrimination Laws*, Washington 2004.

9 Vgl. dazu Martin Rhonheimer, *Töten im Namen Allahs. Gewalt und theologische Tradition im Islam*, Neue Zürcher Zeitung vom 6. September 2014 sowie Necla Kelek, *Gewalt und Unterdrückung im Islam. Eine Religion der Beliebigkeit*, Neue Zürcher Zeitung vom 20. September 2014.

„islamophobe“ Störer der multikulturellen Gesellschaft gebrandmarkt. Während Kritik, auch beleidigende, diffamierende Äußerungen gegen Christentum, katholischen Klerus und Papst im linksliberalen Mainstream durchaus goutiert werden, reagiert dieser pikiert auf scharfe Kritik am Islam oder Mohammed (etwa die Behauptung, dieser sei wegen der Tötung von Gefangenen ein Mörder oder wegen seiner Ehe mit einer Neunjährigen ein Pädophiler gewesen).

Zum Teil will man die Muslime als Minderheit schützen, zum Teil ist es aber auch schlicht Angst vor gewaltsamen Reaktionen. Auf dem Kölner Karnevalsumzug war ein Wagen geplant mit der Figur eines wutschnaubenden Islamisten, dem ein Zeichner einen Bleistift in den Gewehrlauf rammt – doch aus Angst vor Gewaltakten nahm das Festkomitee den Wagen aus dem Programm. Vielleicht hätte man statt eines Bleistifts ein anderes Symbol zeigen sollen: eine Schere – das Zeichen für die Selbstzensur. Viele Medien verzichteten in Berichten über die Charlie-Hebdo-Morde auf die Darstellung der Karikaturen, die Anlass für die Taten waren. Angeblich geschah dies aus Rücksicht auf Gefühle von Muslimen. Tatsächlich waren auch Sicherheitserwägungen und Angst mit im Spiel. Die „New York Times“ schrieb, sie müsse abwägen, „what is fit – or safe – to print“. Springer-Vorstandschef *Mathias Döpfner* kritisierte bissig, die NYT sollte ihr Motto ändern in „all the news that’s fit – and save – to print“. Die Selbstzensur sei ein Einknicken vor dem Terror.<sup>10</sup>

Schon seit einigen Jahren gibt es übrigens seitens der Konferenz islamischer Staaten (OIC) Bestrebungen, „Islamophobie“ als neues Meinungsdelikt rechtlich zu verurteilen und international zu ächten. „Islamophobie“ soll antisemitischer oder rassistischer Hetze gleichgestellt werden. Die OIC-Länder sind überwiegend als Diktaturen oder höchstens Semi-Rechtsstaaten zu charakterisieren. Während in fast allen OIC-Ländern Christen scharfer Diskriminierung ausgesetzt sind (schon der Besitz einer Bibel kann in Saudi-Arabien ins Gefängnis bringen), reagieren sie äußerst empfindlich auf Islamkritik. Zudem sollte man wissen, dass das Wort „Islamophobie“ in den siebziger Jahren von iranischen Fundamentalisten um Ayatholla *Chomeini* als Kampfbegriff benutzt wurde.<sup>11</sup> Heute dient der Begriff „Islamophobie“ dazu, Kritiker einzuschüchtern, wie *Pascal Bruckner* betont. Berechtigte Einwände sollen als irrationale Angst („Phobie“) abgetan und pathologisiert werden.

## ■ Selbstzensur in der Migrationsdebatte

Ein heikles, teil-tabuisiertes Debattenfeld war und ist das Thema Einwanderung. Dass Europa aufgrund der Alterung seiner Gesellschaften auf Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften angewiesen ist, wird kaum ein vernünftiger Mensch bestreiten. Je qualifizierter und gebildeter die Zuwanderer sind, desto leichter sind sie zu integrieren und bringen dauerhaft jene „Bereicherung“, welche die Politik

<sup>10</sup> Mathias Döpfner, Die „New York Times“ erfreut die Feinde der Freiheit, Die Welt vom 21. Januar 2015.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Pascal Bruckner, Die Erfindung der Islamophobie, [www.perlentaucher.de](http://www.perlentaucher.de), 13. Dezember 2010, zuerst erschienen in *Libération*, sowie ausführlich vom selben Autor, Die vertauschten Opfer, 23. Februar 2015, zuerst erschienen in *Revue des deux Mondes*.

beschwört. Aber es gibt auch die Schattenseiten. Über vier Jahrzehnte wurde die Zuwanderung nicht nach Qualifikation gesteuert, sondern lief über Familiennachzug, Asyl und Kettenmigration ab. Das hat in vielen Städten Zuwandererviertel mit hoher Arbeitslosigkeit und Kriminalität entstehen lassen, in denen die Integrationsfähigkeit an Grenzen stößt. In der zweiten und dritten Generation der Migranten sind die Schulabschlüsse und die Arbeitslosenquoten weiterhin signifikant schlechter als die der deutschen Bevölkerung. Türkische, arabische und nordafrikanische Migranten sind weit schwerer zu integrieren als (ost-)europäische oder ostasiatische, die sich wie etwa die Vietnamesen durch großen Bildungsehrgeiz und hohes Arbeitsethos hervortun.

Der Kriminologe *Christian Pfeiffer* hat in einer Studie auf die überdurchschnittliche Gewaltbereitschaft junger männlicher Muslime hingewiesen und eine Korrelation zwischen Gewalttätigkeit und Islam-Bindung ermittelt<sup>12</sup>. Dass in Berlin vier Fünftel der jugendlichen Intensivtäter, die durch schwere Gewalttaten auffallen, einen muslimischen Migrationshintergrund haben und die meisten aus türkischen oder arabischen Großfamilien kommen, ist zwar in Polizeikreisen eine bekannte Tatsache. Doch wer dies in der Öffentlichkeit kritisch bemerkt, gerät schnell in den Verdacht der „Ausländerfeindlichkeit“.

Ebenfalls eine statistisch belegte Tatsache ist, dass ein Viertel aller Straftaten in Deutschland von Nicht-Deutschen begangen werden, obwohl ihr Anteil an der Bevölkerung 8,8 Prozent beträgt. Nicht-Deutsche sind in der Kriminalitätsstatistik somit weit überproportional, um etwa den Faktor drei ihres Bevölkerungsanteils vertreten.<sup>13</sup> Über die Gründe kann man diskutieren – etwa über die soziale Schichtzugehörigkeit, niedrigere Bildungsniveaus, weniger Wohlstand, Ausgrenzung –, doch bleibt die weit überproportionale kriminelle Aktivität ein Problem, das offen thematisiert werden und nicht einem Schweigegebot unterliegen sollte.

In vielen Medien herrscht die Schere im Kopf. Die ethnisch-kulturelle Herkunft von Tätern wird in Pressemeldungen meist nicht thematisiert, sondern ausgeklammert. Begründet wird dieses Verschweigen von Fakten, die in den Polizeiberichten bei der Täterbeschreibung auftauchen<sup>14</sup>, meist mit dem Pressekodex des deutschen Presserates. In Ziffer 12 hält dieser dazu an, die „Zugehörigkeit von Straftätern zu religiösen, ethnischen oder anderen Minderheiten“ nicht zu nennen, es sei denn es gebe einen begründeten Sachzusammenhang dafür; durch die Nennung der

12 Vgl. Christian Pfeiffer u.a., *Kinder und Jugendliche in Deutschland: Gewalterfahrungen, Integration, Medienkonsum*, Hannover 2010. In der Studie heißt es: „Eine hohe christliche Religiosität senkt die Gewaltbereitschaft, eine islamische Religiosität erhöht sie indirekt, indem sie Faktoren fördert, die Gewaltbereitschaft fördern“, etwa „gewaltorientierte Männlichkeitsnormen“ durch den Macho-Kult im islamischen Kulturkreis. Der Spiegel machte daraus die Schlagzeile „Jung, muslimisch, brutal“, vgl. Spiegel online vom 5. Juni 2010.

13 Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 14. Januar 2015: Demnach gab es fast 756.000 rechtskräftig Verurteilte, wovon gut 185.000 Nicht-Deutsche waren.

14 Nicht mehr in NRW, dort hat die rot-grüne Landesregierung vor einiger Zeit der Polizei untersagt, in Fahndungsberichten Merkmale zu erwähnen, die auf die ethnische Herkunft von Tätern hinweisen – was vermutlich den Fahndungserfolg nicht gerade erhöht, wenn relevante Informationen weggelassen werden.



Herkunft würden sonst „Vorurteile“ geschürt. Im Redaktionsalltag wird der Presskodex so interpretiert, dass die ethnische Herkunft in der Regel nicht genannt wird.

Diese Praxis grenzt an Selbstzensur. Und in Zeiten des Internets wird sie lächerlich. Leser können sich aus Polizeiberichten und auf Blogs selbst kundig machen, wie Tatverdächtige beschrieben werden, während viele Zeitungen vornehm oder verschämt schweigen. Der Journalistik-Professor *Horst Pöttker* warnt, dass die umstrittene Richtlinie des Presskodex, „das Publikum für dümmer hält, als es ist“. Untersuchungen zeigten, dass Leser es merken, wenn die Herkunft eines Täters gezielt weggelassen werde. Dies führe zu einem Vertrauensverlust in die Medien, der dann von rechten Blogs ausgenutzt werde. *Pöttker* fordert daher „Schluss mit der Selbstzensur“.<sup>15</sup>

Welch katastrophale Folgen ein Wegschauen aus Angst vor dem Vorwurf des „Rassismus“ haben kann, zeigt der Fall der englischen Stadt Rotherham. Dort wurden über Jahre mehr als 1400 Mädchen überwiegend aus sozial prekären weißen Familien von einer Gang vergewaltigt und zur Prostitution gezwungen. Als einige Opfer aussagten, stießen sie bei der Polizei auf Ablehnung, die Behörden wollten von den Taten nichts wissen. Ein Untersuchungsbericht des Stadtrats kam zu dem Urteil, dass die Behörden bewusst wegschauten und die Massenvergewaltigung vertuschten. Der Grund: Die Täter waren Pakistaner. Ermittlungen hätten als rassistisch gelten können. „Einige Stadtangestellte beschrieben ihre Nervosität, die ethnischen Wurzeln der Täter zu identifizieren, weil sie befürchteten, für rassistisch gehalten zu werden“, heißt es in dem Untersuchungsbericht.<sup>16</sup>

## ■ Totschlagphrasen in der Euro-Krise

In einer Demokratie ist die freie Rede die Voraussetzung dafür, dass sich im Austausch der Argumente die Bürger ein politisches Urteil bilden können. Wie in so vielen kontroversen Fragen versuchte die Politik jedoch auch in der Euro-Krise die Debatte durch pauschale Phrasen zu unterdrücken. Mit dem Satz „Scheitert der Euro, scheitert Europa“ wird die Währung symbolisch überhöht. Eine Auflösung des Euro, der von vielen Ökonomen als nicht optimales Währungsgebiet oder Fehlkonstruktion angesehen wird, wird zur Gefahr für den Kontinent und den Frieden stilisiert. Die Politik der immer größeren Hilfspakete wurde von der Kanzlerin als „alternativlos“ proklamiert, das Parlament erheblich unter Druck gesetzt.

Kritiker der Währungsunion oder Gegner einer weiteren Zentralisierung in der EU wurden als „Euro-Feinde“ oder gar „Europa-Feinde“ diffamiert. Leider beteiligte sich sogar der Bundespräsident an den Versuchen, Euro-Skeptiker in der Debatte abzuwürgen. Europa „brauche“ jetzt „nicht Bedenkenträger, sondern Bannerträger, nicht Zauderer, sondern Zupacker“, sagte *Joachim Gauck* in seiner Europa-Rede

<sup>15</sup> Horst Pöttker, Schluss mit der Selbstzensur, *Die Zeit* vom 11. Oktober 2013.

<sup>16</sup> Zitiert nach Jochen Buchsteiner, *Die Angst, ein Rassist zu sein*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. August 2014.

Anfang 2013. Eine solche Interpretation der Meinungsfreiheit durch das Staatsoberhaupt, die nur Äußerungen bestimmter Richtung für zulässig oder erwünscht erklärt, ist eines freiheitlichen Staates nicht angemessen.<sup>17</sup> Außerdem führt die erzwungene Verengung der Debatte auf politisch korrekte Thesen dazu, dass sich große Teile des Publikums resigniert vom Projekt Europa abwenden und das Vertrauen in die Brüsseler Institutionen gesunken ist.<sup>18</sup>

Während die nicht gefragten Bürger zunehmend EU-skeptisch sind, forcieren die Eliten das Europa-Projekt einer „immer engeren Union“ durch die Verlagerung von Kompetenzen und eine immer engere Koordination etwa in der Finanzpolitik, welche einer Verringerung der demokratischen Rechte der nationalen Parlamente gleichkommt. Angeblich erzwingt die Krise „mehr Europa“. „Die Krise wird zum Anlass, Europa eine Art von Zwangsintegration zu verordnen, ein Integrationsprogramm, das mit logischer Unabweisbarkeit – so sehen es seine Verfechter – aus der Krise entspringt und deshalb eigentlich gar nicht mehr Gegenstand politischer Meinungsverschiedenheiten sein kann“, kritisierte der Politikwissenschaftler *Peter Graf Kielmansegg*.<sup>19</sup>

## ■ „Klimaleugner“

Die Liste der Sprachschablonen der Political Correctness, mit denen ein konformes Reden und Denken erzwungen werden soll, ist lang. Darunter leidet auch die Freiheit der Wissenschaft. Ein Beispiel ist der Diskurs über den Klimawandel. Eine große Mehrheit der Klimaforscher geht davon aus, dass anthropogene Faktoren entscheidend zum Klimawandel in unserer Zeit beitragen. Allerdings ist das Klima ein äußerst komplexes System, dessen zahlreiche Wechselwirkungen von der Wissenschaft noch immer nicht ausreichend verstanden und in Modellen abgebildet werden können. Die seit etwa anderthalb Jahrzehnten andauernde „Pause“ der Erwärmung wurde von den maßgeblichen Berichten des UN-Klimarates nicht vorhergesehen. Über das Ausmaß der Schäden der Erderwärmung oder über die notwendige Gegenstrategie (Vermeidung von Emissionen oder Anpassung an Klimawandelfolgen) gibt es in der Wissenschaft durchaus Dissens.<sup>20</sup>

Doch das Klima in der Klimaforschung ist vergiftet und ideologisiert. Der Forscher *Hans von Storch* spricht von einer „elendigen Politisierung der Klimaforschung“.<sup>21</sup> Alternative Ansätze und Thesen sollten aber in einem freien Wissenschaftsdiskurs

17 Sebastian Müller-Franken, a.a.O., Seiten 15–18.

18 Im Zuge der Krise sank das Vertrauen in die EU auf ein Allzeittief. Nur noch 31 Prozent der Bürger äußerten Vertrauen; im Herbst 2014 stieg dieser Wert wieder etwas auf 37 Prozent, doch liegt er immer noch deutlich unter dem Wert vor der Euro-Krise im Mai 2010, vgl. Eurobarometer 82, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_first\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_de.pdf), Dezember 2014, Seite 8.

19 Peter Graf Kielmansegg, Zwangsintegration, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Dezember 2012.

20 Das von mehreren Wirtschaftsnobelpreisträgern unterstützte Copenhagen Consensus Center beispielsweise plädiert nach Auswertung von Hunderten Forschungsartikeln dafür, die einseitige, auf das 2-Grad-Ziel ausgerichtete Emissionsreduzierungsstrategie aufzugeben, weil sie sehr teuer, weitgehend wirkungslos und effektiv gescheitert sei (die Emissionen steigen weiter), und stattdessen mehr Geld in Forschung zu energiesparenderen Technologien und Anpassungsstrategien zu investieren, vgl. Bjorn Lomborg, It's Time To Give Up The Two-Degree-Target, Forbes vom 24. Oktober 2014.

21 Interview in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 21. September 2013.

nicht verteufelt werden. Im Sinne *Karl Poppers* besteht Wissenschaft aus einem Prozess des Aufstellens von Hypothesen und ihrer empirischen Überprüfung und gegebenenfalls Falsifizierung. Alternative Hypothesen sind somit ein notwendiger Bestandteil einer freien Wissenschaft.

Zunehmend aber hat sich in der Klimadebatte ein aggressives Klima gegen von der Mehrheit abweichend Meinungen breitgemacht. Der Glaube an die nahende Klima-Apokalypse wird zunehmend zu einer Religion – und Skeptiker werden damit Ketzer, die es mit allen Mitteln auszugrenzen gilt.<sup>22</sup> Natürlich stehen hinter den Klimawarnungen zum Teil auch handfeste materielle Interessen, etwa der Wunsch nach einer großen Umverteilung zwischen Ländern verschiedener Klimazonen und der Ruf nach Milliarden-Subventionen für Industrien, die klimafreundliche Technologien anbieten. Die EEG-Subvention für „Ökostrom“ ist hierzulande das größte finanzielle Umverteilungsprogramm – allerdings mit Umverteilungsrichtung von unten nach oben.

Journalisten, die sich gegen die überzogene Klimahysterie wenden, werden in Deutschland offiziell angefeindet. Es ist äußerst bedenklich, dass das Bundesumweltamt einige Wissenschafts- und Wirtschaftsjournalisten wie *Dirk Maxeiner*, *Michael Miersch* und *Günter Ederer* sowie Vereine, die dem „wissenschaftlichen Konsens widersprechen“, in einer Broschüre namentlich anprangerte und vor ihnen warnte.<sup>23</sup> Die Vorstellung eines staatlich festzustellenden „wissenschaftlichen Konsens“, der eine so komplexe Frage abschließend klärt und dem nicht mehr widersprochen werden darf, ist zutiefst illiberal und unwissenschaftlich.

## ■ „Herrschaftsfreier Diskurs“

Dass es um die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik generell nicht zum Besten steht, zeigt die empirische Meinungsforschung. Laut einer repräsentativen Umfrage des Allensbach-Instituts vor zwei Jahren zum Thema, ob man in Deutschland seine Meinung frei sagen könne oder ob man besser vorsichtig sein sollte, antworteten 30 Prozent, es sei besser, vorsichtig zu sein. 9 Prozent sagten, man könne seine Meinung nur mit Einschränkungen äußern. 56 Prozent sahen zwar generell die Meinungsfreiheit gegeben. Doch gleichzeitig ergab die Umfrage, dass eine knappe Mehrheit von 41 Prozent die Aussage für zutreffend erachtete, „manche Dinge darf man einfach nicht laut aussprechen“.<sup>24</sup> Besonders bei den Themen „Ausländer“ und „Minderheiten“ müsse man aufpassen, was man sage. Aber auch bei gesellschaftlichen Fragen wie der Rolle der Frau oder der Stellung von Homosexuellen könne man sich mit unkorrekten Aussagen „den Mund verbrennen“. Die

22 Das zeigt sich in einer verräterischen Wortwahl: Skeptiker werden als „Klimaleugner“ stigmatisiert. Die sprachliche Parallele zum Holocaust-Leugner ist wohl nicht zufällig. Jene stehen außerhalb der sagbaren Meinungen und werden mit Gefängnis bedroht. Den Vogel abgeschossen hat ein Professor der Universität Graz, der auf der offiziellen Uni-Seite sogar die Todesstrafe für „Klimawandelleugner“ forderte, vgl. Radikales Professoren-Plädoyer: „Todesstrafe für Leugner des Klimawandels“, Spiegel online vom 4. Januar 2013

23 Umweltbundesamt (Hrsg), Und sie erwärmt sich doch, Was steckt hinter der Debatte um den Klimawandel, Dessau-Rosslau 2013, insbes. Seiten 110 ff.

24 Vgl. Thomas Petersen, Tatsächliche und gefühlte Intoleranz, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. März 2013.

Allensbach-Erhebung weist darauf hin, dass ein Großteil der Bevölkerung von einem eingeschränkten Klima der Meinungsfreiheit ausgeht.<sup>25</sup>

Auf ein unterdrücktes Unwohlsein mit diesem eingeschränkten Rede- und Meinungsklima weisen die großen Verkaufserfolge der Bücher des früheren SPD-Finanzsenators und Bundesbankers *Thilo Sarrazin* hin. Sein Buch „Deutschland schafft sich ab“ über die Themen Demografie und Einwanderung sowie Bildungs- und Intelligenzunterschiede verschiedener Bevölkerungsgruppen verkaufte sich mehr als 1,5 Millionen Mal und war eines der erfolgreichsten Sachbücher der Nachkriegsgeschichte. Manche Käufer sahen allein im Kauf des Buchs ein Statement gegen die Political Correctness, dass sie sich nicht verbieten ließen, ein von der Kritik verdammtes und von der Kanzlerin als „nicht hilfreich“ abgetanes Buch zu erwerben.

Seit der Aufklärung gilt die Devise, sich des eigenen Verstandes zu bedienen, als das entscheidende Erfolgsrezept des freien Westens. Die Aufklärung ist in einer regressiven Phase, wenn den Bürgern zunehmend von politisch korrekten Vormündern bestimmte Denkmuster vorgesetzt und sie bei abweichendem Denken und Reden sanktioniert werden. Mit diesen Denkverboten wird Macht ausgeübt. Wer tabuisierte Themen und Thesen anspricht, kann an den öffentlich-medialen Pranger gestellt, geächtet oder zumindest mit inquisitorischem Gestus vorgeführt werden. Der Skandalisierung in den Medien kann der Verlust von beruflichen oder politischen Stellungen bis hin zum bürgerlichen „sozialen Tod“ folgen. Tabuisierte Themen sind nach *Sarrazins* Beobachtung vor allem Aussagen über Ungleichheit und Gleichheit der Menschen und Kulturen, traditionelle Familien- und Rollenbilder sowie Einwanderung und Islam.<sup>26</sup>

Die bittere Ironie bei alledem ist, dass viele jener linksliberalen Tugendwächter der PC einst dem von *Jürgen Habermas* entwickelten Konstrukt des „herrschaftsfreien Diskurs“ huldigten. Idealtypisch sollen in diesem Diskurs alle Bürger als Freie und Gleiche teilhaben und ohne Hierarchie, Tabus und Denkverbote ihre vernunftgeleiteten Argumente austauschen. So ist nach *Habermas* die „ideale Sprechsituation“ gekennzeichnet. Die bundesdeutsche Realität sieht anders aus.

Wie *Josef Isensee* schon früh bemerkte, mündet die spätmarxistische Utopie des „herrschaftsfreien Diskurses“, der einen Konsens schaffen soll, leicht in „diskursfreie Herrschaft“ und Gesinnungszwang<sup>27</sup> – und zwar durch jene intellektuellen Eliten, die über das „richtige“, aufgeklärte, links-progressive Bewusstsein und die Meinungsführerschaft wachen. In der Debattenpraxis bestimmen sie, wer sich zu Wort melden darf. Sie definieren, wer aufgeklärt genug ist, um am tonangebenden Diskurs teilzunehmen. Wer nicht links-progressiv erscheint, wird aus diesem Juste Milieu gnadenlos ausgegrenzt.

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

<sup>26</sup> Vgl. Thilo Sarrazin, *Der neue Tugendterror. Über die Grenzen der Meinungsfreiheit in Deutschland*, München 2014.

<sup>27</sup> Josef Isensee, *Freiheit – Recht – Moral. Das Dilemma des Rechtsbewusstseins im deutschen Verfassungsstaat*, in: Klaus Weigelt (Hrsg.): *Freiheit – Recht – Moral*, Bonn 1988, Seite 23.

Der Schriftsteller *Peter Schneider* urteilte jüngst über die verkommene Situation der Meinungs- und Diskussionskultur in Deutschland: Die Debatten seien „von einer Hast und Angst bestimmt, die von Panik nicht leicht zu unterscheiden“ sei. Die Diskussionen über die Zukunft des Euro, den Umgang mit dem Islam und die russische Aggression in der Ukraine würden durch Etiketten wie „islamophob“, „rassistisch“ oder „europafeindlich“ verkürzt und abgewürgt. Schneiders sarkastische Pointe: „Voltaire's Bekenntnis ‚Ich mag verdammen, was du sagst, aber ich werde mein Leben dafür einsetzen, dass du es sagen darfst‘ lautet in aktueller deutscher Übersetzung etwa so: Natürlich darfst du deine – übrigens bescheuerte – Meinung ausdrücken und dafür demonstrieren. Aber ich setze alle Mittel der Diskriminierung dafür ein, dass du sie nie mehr auszudrücken wagst.“<sup>28</sup>

Der Kommunikationsforscher *Wolfgang Donsbach* von der TU Dresden sieht es ähnlich: „Wir haben in Deutschland die Kultur einer verschärften Political Correctness, die es ungeheuer schwierig macht, Themen, die nicht dem Mainstream entsprechen, ergebnisoffen und ohne gleich die Keule einer illegitimen und unmoralischen Haltung (zu schwingen) zu diskutieren“. Politikverdrossenheit und sinkende Wahlbeteiligung hätten auch damit zu tun, dass viele Bürger die sie umtreibenden Fragen öffentlich nicht mehr diskutiert sehen. Daran sind auch die Medien schuld. Als Konsequenz sieht Donsbach eine zunehmende „Medienverdrossenheit“.<sup>29</sup>

## ■ Medien in der Vertrauenskrise

Die klassischen Zeitungen und Medien sind mit dem Aufkommen des Internets in einer tiefen Krise und Umbruchphase. Auflagenschwund und Anzeigenrückgang lassen die Einnahmen wegschmelzen. Hinzu kommt eine Glaubwürdigkeitskrise. Umfragen zeigen, dass das Vertrauen der Leser und Zuschauer in die Glaubwürdigkeit der Journalisten stark gesunken ist. Der in diesem Jahr zum Unwort erkorene Kampfbegriff „Lügenpresse“ trifft die Stimmung in Teilen der Bevölkerung. Teils ist dies ein unfairer Vorwurf. Teils aber trifft der Vorwurf eines systematischen „Bias“, einer tendenziellen Verzerrung von Nachrichten und Meinungen, durchaus zu. Die Schere der Political Correctness schneidet aus so manchem Artikel relevante Informationen heraus. Berichte sind ideologisch gefärbt durch die (tendenziell eher linken) Präferenzen der Journalisten. Manche Medien reagieren auf die Vorwürfe mit Publikumsverachtung. Sie schließen die Online-Kommentarfunktion, weil ihnen das Echo nicht gefällt, das ihnen im Netz entgegenschlägt.<sup>30</sup> Das sind allerdings hilflose Versuche, die alte Meinungsführerschaft zurückzugewinnen.

<sup>28</sup> Peter Schneider, Was darf man noch sagen?, Die Zeit, 19. Februar 2015.

<sup>29</sup> Wolfgang Donsbach, „Wort im Mund umdrehen“, Interview im Tagesspiegel vom 18. Dezember 2014.

<sup>30</sup> Roland Tichy zieht eine Parallele zu Bert Brechts spöttischem Rat nach dem Aufstand vom 17. Juni 1953 an die SED-Führung, sie solle sich doch ein neues Volk wählen, nachdem das Volk kein Vertrauen mehr in sie habe: „Die Zeitungen haben offensichtlich beschlossen, sich neue Leser zu wählen, weil ihnen die noch vorhandenen nicht klug, nicht links, nicht grün und nicht modern genug sind, Roland Tichy, Medien in der Kritik: Eine neue Form der Krise, www.ludwig-erhard-stiftung.de vom 6. Januar 2015.

Das alte Modell „Sender-Empfänger“ aus der Medientheorie ist unwiederbringlich überholt. Die Journalisten besetzen nicht mehr jene überlegene Position gegenüber den Lesern und Zuschauern, in der sie noch vor dreißig Jahren thronen: Damals konnten sie ihre Ansichten dozieren – die Leser hatten zuzuhören. Das ist Geschichte. Heutzutage gibt es vielfältige Ausweich- und Alternativmedien mit geringen Barrieren und ohne journalistische „Gatekeeper“: Blogs, Internet-Foren und Online-Kommentare geben den Bürgern die Möglichkeit, sich selbst (und wenn gewünscht anonym) in einer größeren Öffentlichkeit zu äußern.

Aus demokratietheoretischen Erwägungen kann man die neuen Möglichkeiten der politischen Partizipation nur begrüßen. Im Grunde kommt das Internet *Habermas'* „herrschaftsfreiem Diskurs“ recht nahe – nur gefällt dieser den linksliberalen und linken Eliten oft nicht, weil die im Dschungel des Internets geäußerten Meinungen nicht unbedingt immer den linksliberalen Dogmen entsprechen. Aus dem Untergrund des Meinungsspektrums werden zuvor tabuisierte Ansichten nach oben gespült. Die Schweigespirale wirkt nicht mehr so wie früher.

Der Versuch der klassischen Medien, ihre frühere dozierende Rolle wieder einzunehmen, ist zum Scheitern verurteilt. Sie müssten das bislang verengte Meinungsspektrum öffnen und auch unbequeme Ansichten und Fakten zur Diskussion stellen. Das stärkt die Glaubwürdigkeit. Nur wenn die klassischen Medien offene Debatten und volle Meinungsfreiheit zulassen, haben sie eine Chance zu überleben. ■

## Impressum

<b>Herausgeber:</b>	Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.
<b>Anschrift:</b>	Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
<b>Telefon/Telefax:</b>	Tel.: 02 28/5 39 88-0; Fax: 02 28/5 39 88-49
<b>E-Mail:</b>	info@ludwig-erhard-stiftung.de
<b>Internet:</b>	www.ludwig-erhard-stiftung.de
<b>Bankverbindung:</b>	Deutsche Bank AG Bonn BIC: DEUTDEK380 IBAN: DE39 3807 0059 0027 2005 00
<b>Redaktion:</b>	Berthold Barth Natalie Furjan Lars Vogel
<b>Graphische Konzeption:</b>	Olaf Schumacher, Königswinter
<b>Druck und Herstellung:</b>	Druckerei Engelhardt GmbH, Neunkirchen
<b>Vertrieb:</b>	Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51, 70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88
<b>ISSN:</b>	0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 141 – Juni 2015. Die Orientierungen erscheinen halbjährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

α LUCIUS  
LUCIUS



*Stuttgart*