

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

# 118

Dezember 2008



- **Der Staat als Retter**  
Neu aufkeimende Staatsgläubigkeit?
- **Sachverständigenrat**  
Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken
- **Ethisches Investment**  
Ein Plädoyer
- **Soziale Marktwirtschaft**  
Gebrochenes Politikversprechen
- **Europäische Union**  
Agrar- und Handelspolitik
- **Ludwig-Erhard-Preis**  
für Wirtschaftspublizistik 2008

## Inhalt

### Ordnungspolitische Positionen

#### Der Staat als Retter

<i>Juergen B. Donges</i>	Zuflucht beim Staat: Der falsche Weg . . . . .	2
<i>Michael von Prollius</i>	Der Staat nährt den Staat . . . . .	4
<i>Max Otte</i>	Für einen starken, schlanken Staat . . . . .	8
<i>Hubertus Schmoldt</i>	Aus der Krise lernen: Plädoyer für eine sinnvolle Regulierung . . . . .	11
<i>Bernhard Emunds</i>	Wenn er stark ist, ist er schwach . . . . .	14
<i>Markus Stahl/Joachim Starbatty</i>	Nebenwirkungen von Rettungspaketen . . . . .	17
<i>Roland Vaubel</i>	Die Finanzmarktkrise beruht nicht auf einem Systemfehler . . . . .	21
<i>Otto Fricke</i>	Wie viel Staat ist gut für einen guten Staat? . . . . .	24

### Aktuelle Wirtschaftspolitik

<i>Peter Westerheide</i>	Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken“ . . . . .	26
<i>Matthias Leder</i>	Auswege aus der Finanzkrise . . . . .	36

### Fragen der Wirtschaftsordnung

<i>Gerhard Scherhorn</i>	Ein Plädoyer für die Berücksichtigung ethischer Aspekte bei der Geldanlage . . . . .	40
<i>Manfred E. Streit</i>	Soziale Marktwirtschaft: Ein gebrochenes Politikversprechen . . . . .	47

### Europäische Perspektiven

<i>Dieter Kirschke/ Astrid Häger</i>	Agrarpolitik in der Europäischen Union: Abkehr vom Protektionismus? . . . . .	49
<i>Bianka Dettmer/Fredrik Erixon/Andreas Freytag</i>	Eine neue Verhandlungsbasis für die europäisch-chinesische Handelsbeziehung . . . . .	55

### Buchbesprechung

<i>Horst Friedrich Wünsche</i>	Zu einem Buch von Reinhard Marx: Das Kapital – Post für Karl Marx . . . . .	60
--------------------------------	--	----

### Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2008

<i>Peter Gillies</i>	Laudationes . . . . .	II
<i>Thomas Schmid</i>	Das Unbehagen an der Freiheit – Warum die beste aller Welten als eine schlechte Welt gilt . . . . .	VI
<i>Roland Tichy</i>	Wer oder was zwingt Journalisten in den Meinungs-Mainstream? . . . . .	XII

Dem Heft liegt das Register für die Orientierungen 115–118 bei.

## Keynes bleibt in der Bibliothek der Ökonomen

Sind wir nun wieder „alle Keynesianer“? In den fünfziger und sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts haben sich nicht wenige Ökonomen – sich und ihre Disziplin wohl auch absichtsvoll ein wenig karikierend – so in die damals jüngste Dogmengeschichte eingeordnet. Und der Einfluss von *John Maynard Keynes* war in der Tat mit Händen zu greifen. Ist jetzt unter dem Eindruck des Schockerlebnisses der Finanzkrise mit anschließender Weltrezession eine Renaissance des Keynesianismus fällig? Das ist nicht zu erwarten. Und bei allen Verdiensten, die sich für die Ausbildung von Ökonomen eine makroökonomisch fundierte Kreislauftheorie an ihre Gleichungen heften kann: Es wäre auch nicht zu hoffen.

In der Version „Wir sind alle ein wenig auch Keynesianer“ wäre der Bedeutung des britischen Ökonomen heute noch durchaus Rechnung zu tragen. Kreislauftheorie als formale Disziplin hat noch keinem jungen Ökonomen geschadet. Aber die politische Rolle des Staates im keynesianischen System ist nicht nur tendenziell anti-liberal. Sie ist auch irreführend. Der Keynesianismus hat die von ihm geweckten Erwartungen nie erfüllen können. Es ist eben kein Verlass auf einen Wohlfahrtsgewinn aus der Dominanz des Staates in der Gestaltung des Wirtschaftskreislaufs. Schon die Idee, ökonomische Wohlfahrt lasse sich im Kreislaufschema gewinnen, ist irreführend. Sie lässt sich im Kreislaufschema darstellen. Aber sie kommt aus den Bemühungen der Arbeit und aus der Kraft des Kapitals. Daraus kommt sie aber nur, wenn sich beide Produktionsfaktoren am Markt im Wettbewerb zueinander und jeweils untereinander zu bewähren haben. Der Kreislauf schafft nichts; er stellt dar.

Das ist zu bedenken, wenn jetzt dafür geworben wird, sich des keynesianischen Paradigmas zu erinnern, um die von der Finanzkrise ramponierte Realwirtschaft wieder in Schwung zu bringen. Von einem negativen Haushaltssaldo für sich genommen geht noch keine Kraft aus. Es kommt darauf an, wofür der Haushaltssaldo steht: für allerlei spezifische „Förderungen“ beginnend beim abgasarmen Auto und noch nicht endend beim wärmedämmenden Bungalowdach oder für allgemeine Steuersenkungen zur Ermunterung von Investitionen und Käufen der Firmen und Bürger je nach ihren individuellen Wünschen und Markteinschätzungen.

Ja, es liegt bis in diese Tage hinein ein Hauch von Keynesianismus über einer Fiskalpolitik, die höhere Defizite in Kauf nimmt. Für die Dynamik der Wirtschaft bewirkt ein Defizit aber nur dann etwas, wenn es Unternehmen und Bürgern überlassen bleibt, einen durch Steuersenkung gewonnenen Spielraum nach ihren eigenen Wünschen und Erwartungen zu nutzen. Nur dann eröffnet sich der Ausblick auf höhere Wachstumsraten, aus denen sich die Chance der baldigen Rückkehr zum Haushaltsausgleich aus dann wieder höheren Steuereinnahmen ergeben mag. Das macht den Unterschied aus zwischen einem keynesianischen Defizit des bis in die Einkommensverwendung planenden Staates und einem neoklassischen Defizit als Gegenbuchung der Ausgabensouveränität des Bürgers.

*Hans D. Barbier*

## Der Staat als Retter

Die Bürgschaften und Kapitalhilfen der Bundesregierung zur Rettung angeschlagener Banken scheinen den Boden für neu aufkeimende Staatsgläubigkeit bereitet zu haben. Ist das Schwarzmalerei, oder ist wirklich damit zu rechnen, dass sich Unternehmen und Bürger künftig stärker auf den Staat als Nothelfer verlassen? Wissenschaftler, Politiker und Praktiker nehmen zu dieser Frage Stellung.



### Zuflucht beim Staat: Der falsche Weg

*Prof. Dr. Juergen B. Donges  
Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln*

■ Die weltweite Finanzmarktkrise, die auch Deutschland seit dem Beinahe-Zusammenbruch der Industriebank IKB im Herbst 2007 in Atem hält, hat das Vertrauen der Menschen in die marktwirtschaftliche Ordnung untergraben. Landauf, landab ist von Marktversagen die Rede. Die Selbstheilungskräfte im Wirtschaftssystem gelten als zu schwach, um die Probleme an den Finanzmärkten zu beheben und um auf Dauer eine hohe gesamtwirtschaftliche Dynamik zu sichern. Die Hoffnung vieler Bürger ist jetzt, dass ein starker Staat als der bessere Sachwalter ihrer Interessen künftig wieder mehr in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen werde. Dass dies gesamtwirtschaftliche Kosten hat, die alles andere als unerheblich sind, interessiert kaum jemanden.

#### *Die Finanzkrise – Wasser auf die Mühlen der Marktgegner*

Das passt zum Zeitgeist. Schon seit geraumer Zeit bekunden repräsentative Umfragen, dass die Zustimmung der Bevölkerung zur Sozialen Marktwirtschaft zurückgegangen ist und inzwischen nur noch bei knapp über 50 Prozent liegt. Neuerdings spricht sich eine Mehrheit der Deutschen für die Teilverstaatlichung strategisch wichtiger Unternehmen aus, um sich vor Übernahmen durch ausländische Investoren zu schützen; unerwünscht sind insbesondere die Staatsfonds aus den Schwellenländern, die durch die jüngste Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes vom deutschen Markt ferngehalten werden sollen. Die Kritiker der Marktwirtschaft lasten dem System an, dass zu viel Arbeitslosigkeit besteht, zu viel Inflation, zu viel Einkommensungleichheit, zu viel Armut. Gezielt wird von den eigentlichen – in zahlreichen empirischen Untersuchungen aufgedeckten – Ursachen für diese Probleme abgelenkt.

Das Debakel an der Wall Street ist Wasser auf die Mühlen der Marktgegner. Die Befürworter von branchenweiten gesetzlichen Mindestlöhnen tragen ihr Anliegen jetzt nachhaltiger vor, die Gegner der Teilprivatisierung der Deutschen Bahn ebenfalls. Oberwasser haben auch diejenigen Politiker und Gewerkschaftsvertreter, die mit der Agenda 2010 von Anfang an über Kreuz lagen; sie fühlen sich darin bestätigt, dass sie schon seit Längerem ein Ende der Strukturereformen – besser: ein Zurückdrehen derselben – für geboten gehalten ha-

ben, zum Beispiel bei den Hartz-IV-Leistungen, beim Kündigungsschutz auf dem Arbeitsmarkt, bei der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung oder bei der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Zudem werden jetzt alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um Arbeitskräften aus mittel- und osteuropäischen EU-Ländern die Zuwanderung nach Deutschland zu verbauen.

Dass gleichzeitig einer aktiven staatlichen Konjunkturpolitik das Wort geredet wird, verwundert dann auch nicht mehr. Die Bundesregierung findet es gut, die Binnennachfrage mit verschiedenen branchenspezifischen Maßnahmen anzustoßen; ungeprüft geblieben ist, ob solche Maßnahmen überhaupt die angestrebten Anstoßeffekte entfalten werden und ob es nicht ausgereicht hätte, die Wirtschaftsaktivität durch Hinnahme konjunkturbedingter Haushaltsdefizite zu stützen („automatische Stabilisatoren“).

### *Regulierungsversagen: Nachlässige Bankenaufsicht*

Bei der neuen Staatsgläubigkeit wird allzu schnell verdrängt, dass der Staat selber der Finanzmarktkrise den Boden bereitet hat. Speziell in den Vereinigten Staaten ist es zu einem Staatsversagen gekommen, weil die Notenbank eine überzogene Niedrigzinspolitik betrieben hat und die Regierung an der jahrzehntelangen Tradition festhielt, einkommensschwachen Bürgern zu Wohneigentum zu verhelfen und dazu faktisch für deren Hypotheken zu bürgen.

Außerdem hat es in den meisten Industrieländern, auch hierzulande, ein Regulierungsversagen gegeben: durch Nachlässigkeiten in der praktizierten Bankenaufsicht. In Deutschland hat sich dies auch und gerade bei verschiedenen öffentlichen Banken negativ bemerkbar gemacht – in Verbindung mit einer offenkundig fehlenden Finanzkompetenz einzelner Aufsichtsräte (Politiker, Ministerialbeamte, Verbandsvertreter). Dass Staatsversagen die Menschen nicht erzürnt, trägt etwas vom Irrationalen in sich.

Besonders gut kommt der Staat als „Retter in der Not“ an. Die Staatsgarantie für Spareinlagen, von der Bundeskanzlerin öffentlich am 5. Oktober dieses Jahres abgegeben, und das anschließend vom Gesetzgeber auf Vorschlag der Bundesregierung verabschiedete staatliche Rettungspaket mit Garantie-, Liquiditäts- und Kapitalhilfen für das Bankensystem sind auf breite Zustimmung gestoßen. Reflexionen über etwaige Schwachstellen gelten als kleinlich.

Und dennoch sind sie nötig: Der Staat könnte im Ernstfall gar nicht alle Spareinlagen der Privaten garantieren; das würde bis zu 1,2 Billionen Euro kosten können, sprich 49,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2007. Und auch wenn der Staat nur mit einem geringeren Betrag ins Obligo geriete, müsste er die Steuern kräftig erhöhen oder Ausgaben merklich senken. Infolgedessen würden die privaten Sparer selber für ihre Einlagen geradestehen. Die Garantiezusage, die rechtlich unverbindlich ist, mag das geeignete Mittel gewesen sein, um verängstigte Bürger zu beruhigen. Aber glauben sollte man dem Staat nicht alles, was er verspricht.

### *Offene Märkte und Wettbewerb: Leitbild in einer freien Gesellschaft*

Das 500 Milliarden Euro schwere Rettungspaket für den Bankenbereich war wohl notwendig, um Schlimmeres zu verhindern. In anderen Ländern wurde ähnlich verfahren, nachdem die Vereinigten Staaten mit dem nach dem US-Fi-

nanzminister *Henry Paulson* benannten Paulson-Plan den Anfang gemacht hatten. Mit dem Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September dieses Jahres war das systemische Risiko nochmals sprunghaft gestiegen. Allein mit kräftigen Liquiditätsspritzen der Notenbanken samt Leitzinssenkungen hatten sich, so die über ein Jahr lang gemachte Erfahrung, der Interbankenmarkt – auf dem Geschäfte des Geld- und Kreditverkehrs zwischen Banken getätigt werden – und die Kreditversorgung der Wirtschaft nicht normalisieren lassen.

Doch auch dieser Staatseingriff wirft ernste Fragen auf: Wird der Staat die Banken, deren Eigenkapital er jetzt aufbessert, später sobald wie möglich reprivatisieren? Wie intensiv und nach welchen Kriterien wird der Staat in die Geschäftspolitik der unterstützten Banken eingreifen? Welche Risiken bestehen, dass in Zukunft Banken und Anleger sich fehlerverhalten und im Schadensfall auf öffentliche Hilfen setzen? Was wird aus dem einstigen haushaltspolitischen Ziel der Bundesregierung, ab dem Jahr 2011 ohne Neuverschuldung auskommen zu wollen?

Jede Krise geht einmal zu Ende, auch diese. Dann wird sich zeigen, ob beim Staat die ordnungspolitische Vernunft obsiegt oder ob sich ein Neointerventionismus breitmacht. Fatal wäre Nachgiebigkeit gegenüber partikularen Interessengruppen, wenn die einen Importschutz vor Anbietern aus Niedriglohnländern fordern, die anderen neue Subventionen herausholen wollen und wiederum andere spezielle staatliche Marktregulierungen zu ihren Gunsten zu erwirken trachten. Dadurch würde der wachstumsnotwendige Strukturwandel behindert und das Entstehen neuer, rentabler Arbeitsplätze erschwert. Offenheit der Märkte (auch der Kapitalmärkte) und Wettbewerb (auch der Wettbewerb aus dem Ausland) sind in einer freien Gesellschaft das bessere Leitbild. Dem Staat die Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung anzuvertrauen, das müsste schon wegen des *Hayekschen* Informationsproblems – Anmaßung von Wissen – in die Irre führen. ■



## Der Staat nährt den Staat

*Dr. Michael von Prollius*  
*Publizist und Referent für Wirtschaftspolitik*

■ „Der Staat ist die große Fiktion, durch die jedermann auf Kosten von jedermann leben möchte.“ So lautet das Diktum des französischen Publizisten *Frédéric Bastiat* Mitte des 19. Jahrhunderts. Diese Erkenntnis ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts brandaktuell, beschreibt sie doch das Wesen des demokratischen Wohlfahrtsstaates und die Perspektive der aktuellen Wirtschaftskrise.

Noch 2003 schienen Umfrageergebnisse mit einigem Wohlwollen die Prognose zu erlauben, der Wert der Freiheit werde im Verhältnis zur Gleichheit in den nächsten Jahrzehnten erhebliches Gewicht gewinnen. Tatsächlich ist das Ansehen der Marktwirtschaft unübersehbar beschädigt. Einer weiteren Umfrage des Allensbacher Instituts vom Juni 2008 zufolge bilden die Befürworter der Marktwirtschaft eine Minderheit, während Sozialismus als konkurrenzfähige Alternative wahrgenommen wird. Nur 25 Prozent sind der Ansicht, Märkte könnten die Wirtschaft besser steuern als der Staat, während 50 Prozent glauben, in der Wirtschaft regiere nur noch der Markt und der soziale Ausgleich

bleibe auf der Strecke. Der Wirtschaftswissenschaftler *Meinhard Miegel* hat den verbreiteten Wunsch nach Sicherheit, Versorgung und mehr Freizeit zur These des „programmierten Stillstands“ zugespitzt.

### *Sehnsucht nach Stabilität und Überschaubarkeit*

Selbst „alte Medien“ wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung und die Neue Zürcher Zeitung reden massiv dem Staat als Retter in der Krise das Wort. Angeblich würden die Märkte den Staat herbeisehnen, der den Banker „geben müsse“. Zugleich protestierten aber Zehntausende US-Amerikaner bei ihren Abgeordneten gegen die als Rettungsplan bezeichnete Umverteilung in Höhe von 700 Milliarden US-Dollar. Wie bereits in der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre wird die Legende vom Versagen des Kapitalismus gestrickt. Für viele Beobachter konnten die Regierungen Europas und der USA überraschend schnell ihr Terrain ausweiten, indem sie Finanzinstitute sozialisiert und eine Umverteilung vom Steuerzahler zu am Markt gescheiterten Unternehmen in Höhe von Hunderten Milliarden Euro organisiert haben. Nun werden Konjunkturprogramme aufgelegt. Sie treiben die Politisierung der Wirtschaft weiter. Ihre Urheber ignorieren erneut, dass nicht Konsum, sondern Sparen und Investitionen, also Kapital, Quelle von Wohlstand und Wachstum sind.

Politik und Medien müssen sich fragen lassen: Wie kann es sein, dass eine derartige Asymmetrie zwischen vermeintlich destabilisierender Wirtschaft und angeblich stabilisierender Politik besteht? Wer argumentiert, Politiker seien allwissend und handelten Gemeinwohl fördernd, muss dies auch den Marktakteuren unterstellen. Indes kommt die aktuelle Sehnsucht nach Stabilität und Überschaubarkeit nicht von ungefähr: Die Unsicherheit der Märkte durch einen zentralen Plan zu ersetzen, ist ein wichtiges Anliegen des Sozialismus. An die Stelle von Spekulation und dem ewigen Erraten der Konsumentenwünsche sowie der Irritationen durch das Verhalten der Wettbewerber soll jeder seine Rolle gemäß einem Regierungsplan spielen, geleitet von der sichtbaren Hand des Staates. Auf diese Weise könnten zugleich das konjunkturelle Auf und Ab sowie die ungerechte ungleiche Einkommensverteilung beseitigt werden.

Die Erfahrung lehrt, dass infolge derartiger Umwälzungen die Individuen nicht nur ihre Freiheit verlieren, sondern vielfach auch ihr Leben (*Don Boudreaux*). Heute vertritt zwar kaum eine ernsthafte Gruppe einen echten Sozialismus. Gleichwohl hat dessen milde Variante in weiten Teilen Europas unternehmerische Energien ausgetrocknet und die Freiheit der Bürger im Namen des bürokratischen Wohlfahrtsstaates erheblich beschnitten.

### *Ein Beamtenstaat ist das Gegenmodell zur freien Gesellschaft*

Seit Jahren begegnet uns in Politik und Gesellschaft das Ideal des fürsorglichen Staates. Der Staat, das sind Politiker, Bürokraten und organisierte Interessengruppen, die häufig ihre persönlichen Ziele auch oder gerade auf Kosten anderer verfolgen. Mangels Erfolg auf Märkten mobilisieren sie die Staatsmacht. Erneut leitet Politikmanager und Mainstream-Medien ein Gedanke: Wirtschaft und Gesellschaft seien eine Sozialmaschine, die man steuern könne, um bestimmte Ziele und ununterbrochenes Wachstum zu erreichen. Diese Ideologie ist die Ursache nahezu aller unserer Ordnungsprobleme. Der Versuch, die Steuerung des Marktes durch Politik und Bürokratie zu ersetzen, ist von A bis Z gescheitert, beispielsweise auf dem Agrarmarkt, dem Arbeitsmarkt, im Bil-

dungswesen und im Gesundheitswesen. Propagiert wird häufig das äußerst seltene Marktversagen.

Die Umverteilung des Staates nährt den Wunsch nach weiterer Umverteilung. Wen wundert es, dass die Einkommensverwendung sozialisiert wird, wenn jede „Leistung“ des Staates auf einem Verzicht des Volkes beruht? Steuern, Abgaben und Gebühren lassen in der Regel weniger als die Hälfte des Arbeitsentgelts beim Bürger. *Wilhelm Röpke* nannte dies den „Taschengeldstaat“ mit dem Bürger als Bittsteller. Nicht nur das Privateigentum, sondern auch die Vertragsfreiheit wird immer weiter eingeschränkt, zuletzt durch eine euphemistisch als „Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz“ bezeichnete ideologische Regulierung. Zugleich sozialisiert die Familienpolitik die Kosten und zerstört den Generationenvertrag der Familie. Das vermeintliche Familienministerium entpuppt sich bereits bei einem Blick auf die Homepage als „Gender-Ministerium“. Leider bilden die Medien den Transmissionsriemen zur Masse der Transferempfänger.

Die stetig zunehmende politische Regelung unseres Lebens ist Ausdruck der ordnungspolitischen Logik des demokratischen Wohlfahrtsstaates. Der Wohlfahrtsstaat ist eine geniale Idee, die Bürger mit ihrem eigenen Geld vom Staat abhängig zu machen. Das Ideal der Gleichheit, das hinter dem Wohlfahrtsstaat steht, kann letztlich nur durch einen totalen Zugriff auf das Vermögen des Volkes und seine Verteilung erreicht werden. Bereits jetzt erstreckt sich der Eingriff des Staates auf alle Lebensgebiete – von der Säuglingsanfangsnahrung bis zur Friedhofssatzung – und spart nicht einmal mehr das Bankgeheimnis aus. Deutschland befindet sich im „Paragrafenrausch“ (*Wieland Kurzka*): Ein Durchschnittsbürger muss heute über 80 000 Bestimmungen beachten. Bereits 1944 zeigte *Ludwig von Mises*, dass wachsende Bürokratie und staatliche Umverteilung unauflösbar miteinander verbunden sind. Der Beamtenstaat ist das Gegenmodell einer freien Gesellschaft und mit dieser unvereinbar. Für Freiheit, Markt und Selbstverantwortung ist hier kein Platz.

### *Banker, Versicherer und Autobauer: Politisch geschützte Subventionsempfänger*

Angesichts der Fülle hausgemachter ordnungspolitischer Probleme, von den sozialen Sicherungssystemen über die Massenarbeitslosigkeit bis zur überbordenden Staatsverschuldung, hat der Staat eine schlechte Bewerbung für die Lösung der aktuellen Wirtschaftskrise abgegeben. Überdies hat erst das staatliche Geldmonopol mit der behördlichen Festsetzung des Preises für Geld über den Zentralbankzins sowie dem Bruchteilreservesystem für die privaten Geschäftsbanken die Spekulationen und einen möglichen Dominoeffekt zusammenbrechender Finanzinstitute ermöglicht. Ein Ansturm auf die Banken stellt nur eine Gefahr für Währungen dar, die nicht knapp sind oder denen eine hundertprozentige Warendeckung etwa durch Gold fehlt. Ist es nicht befremdlich, ausgerechnet bei einem derart zentralen Gut wie Geld selbstverständlich einer Zentralplanbehörde die Produktion und Steuerung zu überlassen?

Tatsächlich hat die Politik des billigen Geldes insbesondere der US-Notenbank Fed einen künstlichen, rein geldpolitischen Boom geschaffen. Daraus entstanden Vermögenspreisblasen. Ihr Platzen ermöglichte teils heftige Marktkorrekturen, die durch massive Eingriffe in die ohnehin stark regulierten Finanzmärkte seit August 2007 konterkariert werden sollen. Angesichts der Tatsache, dass niemand exakt weiß, was derzeit in der Wirtschaft passiert, warum gerade jetzt und wohin die Entwicklung gehen wird, dürften die weitreichenden politischen Lösungen eine schwere Belastung für die Marktwirtschaft bedeuten.



Die aktuellen „Rettungspakete“ und „Regenschirme“ retten wirtschaftliche Aktivitäten, die die Konsumenten und Kapitaleigner nicht wünschen. Nach Bauern, Steinkohlekumpeln und vielen anderen mehr gehören nun auch Banker, Versicherer und Autobauer zu den politisch geschützten Subventionsempfängern. Dies sollte angesichts der Verflechtungen zwischen Politik und „Big Business“ nicht überraschen. Allerdings ist die Marktwirtschaft nun einmal ein Gewinn- und Verlustsystem. Sie kann ohne diese Doppelfunktion nicht bestehen. Die Systemprobleme auf den Finanzmärkten und in der Wirtschaft werden durch weitere Interventionen nicht gelöst, alternativlose Marktvereinbarungen lediglich aufgeschoben. Dies behindert das rasche Einschwenken auf einen neuen Wachstumspfad, sorgt für neue Konjunkturkrisen, dehnt das Kollektive zulasten des Individuums aus und schwächt das Vertrauen in funktionsfähige freie Finanzmärkte.

### *Gesetzgebung als schnelles Mittel gegen alle möglichen Übel?*

Was tun? Angesichts der verbreiteten Schwierigkeit, die Funktionsweise einer Marktwirtschaft als spontane Ordnung wirklich zu begreifen, ist Aufklärung das Gebot der Stunde. Für das Verhältnis zwischen Individuum und Staat besitzt die nachfolgende Erkenntnis weitreichende Bedeutung: Regeln und Recht sind Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlicher Absicht. *Friedrich August von Hayek* schrieb in „Die verhängnisvolle Anmaßung: Die Irrtümer des Sozialismus“: „Regeln der Moral sind nicht die Schlussfolgerungen unseres Verstandes.“ Zur Moral gehören insbesondere Regeln, die das Eigentum, die Freiheit und die Gerechtigkeit betreffen. Diese sind in einem Evolutionsprozess als erfolgreiche Institutionen selektiert worden und damit Teil eines gesellschaftlichen Wissensbestandes zur Lösung von sozialen Problemen. Dies ist der Kern einer durch den Staat gesetzten Rahmenordnung.

Heute ist die Auffassung weit verbreitet, allein der Gesetzgeber setze Recht. Gesetzgebung gilt als schnelles Mittel zur Abwehr von allen möglichen Übeln. „Inflationäre Gesetzgebung“ hat der italienische Rechtsphilosoph *Bruno Leoni* derartiges Regierungshandeln genannt. Hier nutzen die Herrschenden die Gesetzgebung vorrangig zur Ausübung und Sicherung ihrer Herrschaft. Und *von Mises* spitzte dies zu: „Ein Staat, in dem die Träger des Staatsapparates nur eine Regel befolgen, nämlich die, das durchzuführen, was ihnen gerade als zweckmäßig erscheint, ist ein Staat ohne Recht. Man nennt ihn, je nach der subjektiven Wertung, entweder reine Despotie oder Wohlfahrtsstaat.“ Hintergrund dieses harsch anmutenden Urteils ist die Erkenntnis, dass die etatistische Ethik dem Einzelnen die Fähigkeit abspricht, selbst zu erkennen, selbst zu entscheiden und selbst Verantwortung zu tragen. Was nützlich und schädlich ist, wird vielmehr von der Staatsführung bestimmt.

Der Staat bedroht aber nicht nur eine freie Gesellschaft, er kann sie auch garantieren. Wenn die Regierung auf den Schutz von Eigentum und Leben konzentriert ist, die Menschen die Früchte ihrer Arbeit genießen dürfen und die Risiken für Verluste tragen, wird Kapital effizient verwendet, können sich schöpferische Unternehmer in Wirtschaft und Gesellschaft entwickeln, entsteht Wohlstand für alle. Ein solcher Staat ist ein starker Staat, weil er sich auf die Durchsetzung allgemeiner Regeln konzentriert und nicht zur Beute von Sonderinteressen wird. Nur ein Staat, der die Grundlagen einer freien, spontanen Gesellschaftsordnung als Voraussetzung des täglichen Lebens sichert, verdient den Gehorsam seiner Bürger. ■



## Für einen starken, schlanken Staat

*Prof. Dr. Max Otte*

*Geschäftsführer des Instituts für Vermögensentwicklung (IFVE), Köln*

■ Als ich 1998 verantwortlicher Projektleiter einer Unternehmensberatung war, die zusammen mit einem internen Projektteam Vorschläge zur Reorganisation des Bundesministeriums für Wirtschaft ausarbeiten sollte, sagte mir ein alt gedienter Ministerialbeamter im Dienstzimmer *Ludwig Erhards*: „Früher standen die Vorstandsvorsitzenden hier Schlange, um einen Termin beim Minister zu bekommen. Heute stehen die Politiker Schlange, um nach ihrem Ausscheiden einen Job in der Wirtschaft zu bekommen.“

*Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke und Ludwig Erhard* hätten sicher zugestimmt, dass wir starke Ministerien brauchen, um Partikularinteressen abzuwehren und den Staat nicht zur Beute werden zu lassen. Heute, wo ganze Gesetze von der Lobby geschrieben werden, scheint dieser Kampf fast verloren gegangen zu sein. Wenn die Börse Frankfurt eine von ihr bezahlte Mitarbeiterin an das hessische Wirtschaftsministerium ausleiht und eben diese Mitarbeiterin dann in der Börsenaufsicht tätig ist, ist das grotesk.<sup>1</sup> Wenn Bankenrettungspakete entscheidend durch die Banken gestaltet werden, die vorher nach allen Maßstäben versagt haben, ist das ebenfalls grotesk.

### *Warum insbesondere Finanzmärkte reguliert werden müssen*

Wenn auch die Rettungsaktionen im Großen und Ganzen richtig waren, um einen Zusammenbruch des Systems zu vermeiden, so hätte der Staat den Banken gerade in Deutschland wesentlich höhere Kosten für seine Bürgschaften aufliegen können, wie in den USA geschehen. So wird das deutsche Programm, wie zum Beispiel im Falle der Commerzbank, zu einem öffentlich subventionierten Kapitalbeschaffungsprogramm, das die Wettbewerbsbedingungen gegenüber den noch solide und nicht subventioniert operierenden Banken, zum Beispiel den Volks- und Raiffeisenbanken, verzerrt.

Es ist an der Zeit, dass wir uns wieder auf unsere ökonomische Tradition und das Denken in Wirtschaftsordnungen rückbesinnen. Produktion, Handel und Finanzen haben unterschiedliche Spielregeln und Gesetzmäßigkeiten. Es gilt, dies zu erkennen, genauso wie die Nationalökonomien des 18. und 19. Jahrhunderts zwischen Unternehmereinkommen (Gewinne), Kapitalbesitzereinkommen (Renten) und Arbeitseinkommen (Löhne) unterschieden haben. Dabei geht es auch um Verteilungsaspekte. Heute, wo das finanzwirtschaftliche Denken oft dominiert, wäre auch auf die Unterschiede der drei Bereiche einzugehen.

Der Finanzsektor ist einer der sensibelsten Bereiche der Wirtschaftsordnung. Hier muss es zunächst um Risikovermeidung und eine solide Basis für den güterwirtschaftlichen Bereich gehen. Moderne Finanztechniken erlauben es, Risiken zu verstecken oder in die Zukunft zu verschieben und so das System mit Risiken zu belasten, die zunächst nicht erkennbar sind. Märkte sind für Bildung spekulativer Blasen anfällig, und in nicht regulierten Finanzmärkten finden Euphorie und Panik regelmäßig statt. Finanzmärkte sollten also konserva-

<sup>1</sup> Vgl. Schutzgemeinschaft der Kapitalanleger (SdK), Schwarzbuch Börse 2007, München 2008.

tiv reguliert und mit „Bremsen“ ausgestattet werden. Im Zweifelsfall sollte man der langweiligen, aber überschaubaren, risikovermeidenden und transparenten Lösung den Vorzug geben.

### *Elf Punkte für eine umfassende und marktkonforme Regulierung*

■ **Tobin-Steuer einführen:** Eine Steuer von einem Prozent auf alle internationalen Kapitaltransaktionen ist keinesfalls das sozialistische Übel, als das sie gern gebrandmarkt wird, sondern ein marktkonformer Eingriff. Diese Steuer würde auf einen Schlag viele spekulative Kapitalbewegungen unterbinden. Aber kaum eine internationale Produktionsstätte würde ungebaut bleiben, nur weil sie ein Prozent teurer wäre.

■ **Eigenkapital stärken:** Zwar wurden mit dem Basel-II-Abkommen von 1992 schärfere Eigenkapitalrichtlinien geschaffen – Banken sollen acht Prozent Eigenkapital hinterlegen –, aber offensichtlich ist damit das systemische Risiko nicht berücksichtigt. Eine Eigenkapitalquote von zehn Prozent – und zwar grundsätzlich und nicht risikogewichtet wie bei Basel II – erscheint sinnvoll. Insgesamt ist Basel II zu hinterfragen. Ratings und Risikogewichtungen sind in der Theorie gut, in der Praxis führen sie zu mehr Bürokratie sowie Hemmnissen gerade für den Mittelstand. Hier wird zusätzliche Bürokratie aufgebaut, die große Unternehmen bevorzugt. Zudem wird das Risiko oftmals hinter mathematischen Modellen versteckt und ist damit weniger transparent als bei einer einfachen Eigenkapitalregel.

■ **Bilanzierungsvorschriften verschärfen:** Regulierungsbehörden und Banken reagieren auf die Krise mit einer Lockerung der Bilanzierungsvorschriften. Kern des Anstoßes ist die Bilanzierung zum „fairen Wert“. In der Theorie ist dies eine gute Sache, aber die Praxis sieht anders aus. Für viele Produkte gibt es keinen Markt, dann muss der Wert durch mathematische Modelle ermittelt werden. Und diese Modelle werden oft gerade dann erhebliche Wertminderungen ausweisen, wenn sich die Wirtschaft in einem Abwärtszyklus befindet. Im Resultat handelt es sich also um eine zyklenverstärkende Bilanzierung. Die konservative und einfache Regelung des Niederstwertprinzips des deutschen Handelsgesetzbuches (HGB), die wir mit den International Accounting Standards (IAS) zunehmend über Bord werfen, sind einen Blick wert: Hier werden Bilanzpositionen zum Anschaffungs- oder zum Marktwert bilanziert, je nachdem, welcher Wert der niedrigere ist. Somit war bei deutschen Unternehmen, die nach HGB bilanzierten, immer sichergestellt, dass Werte konservativ und vorsichtig erfasst wurden.

■ **Hedgefonds und Private Equity regulieren:** Sie unterliegen keinerlei Regulierung, müssen aber zum Beispiel hinsichtlich Eigenkapitalanforderungen genauso reguliert werden wie alle anderen Anlagevehikel.

■ **Derivate für Privatanleger verbieten:** Nicht alle Finanzinnovationen sind sinnvoll. Aus guten Gründen waren solche Produkte bis ungefähr 1970 für Privatanleger weitgehend verboten.

■ **Verbriefung von Hypotheken und Konsumentenschulden stark einschränken:** Die amerikanische Regierung gibt die Richtung vor, indem sie verbrieft Produkte in Zukunft auf Kosten des Emittenten versichern will. Wichtig ist, dass die Versicherung das Risiko abdeckt und zu Marktpreisen erfolgt. Dann wird sich die Verbriefung schnell auf ein wirtschaftlich gesundes Normalmaß einpendeln.

- **Regulierungsbehörden auf Augenhöhe mit den Banken:** Es kann nicht sein, dass Länder sich einen Wettlauf um ein Minimum an Regulierung liefern und dass zum Beispiel die Depfa-Bank, die als irische Tochtergesellschaft der irischen Regulierung unterliegt, die Muttergesellschaft Hypo Real Estate in Deutschland zu Fall bringen kann. Europäische Banken agieren im gesamten Europa; ihnen stehen lediglich nationale Regulierungsbehörden gegenüber. Anstatt dass sich die Banken den kleinsten gemeinsamen Nenner aussuchen können, sollten sie internationalen Regulierungsbehörden gegenüberstehen.
- **Rechtsfreie Räume beseitigen:** Steueroasen wie die Kanalinseln, die Cayman Islands oder Liechtenstein müssen sich den Regeln der Transparenz unterwerfen. Die Realisierung wäre einfach: Jedes Bankinstitut, das dort Tochtergesellschaften unterhält, muss voll transparent sein oder bekommt im Heimatland die Lizenz entzogen.
- **Haftung für Vorstände konsequent anwenden:** Die Gesetze der meisten Länder sehen Haftungsregelungen vor, die ausreichen würden, wenn man sie anwenden würde. Das ist auch im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) der Fall. Vorstände können sich derzeit sogar gegen den Tatbestand der „grobe Fahrlässigkeit“ versichern. Es würde ausreichen, derartige Versicherungen zu verbieten und auch schon im Fall der einfachen Fahrlässigkeit eine erhebliche Haftung von Vorständen einzufordern. Vorstände sind Kaufleute und haben besonders sorgsam zu handeln.
- **Vergütungssystem ändern:** Es würde ausreichen, das System der Jahresboni in ein System von Belegschaftsaktien zu verwandeln, die frühestens fünf Jahre nach Ausscheiden veräußert werden können. Mit einem Schlag würden die Vorstände langfristig denken und handeln.
- **Weniger, aber mit mehr Kompetenzen ausgestattete Beamte:** Der Beamte auf Lebenszeit preußischer Prägung, der unbestechliche Staatsdiener, ist heute leider sehr selten geworden. Das liegt auch daran, dass es in Deutschland zu viele Beamte gibt. Aus meiner Praxis bei den Ministerien weiß ich, dass man deren Personal und das vieler Behörden ohne Weiteres um 50 bis 70 Prozent reduzieren könnte. Die verbliebenen Regierungsbeamten sollten aber gut bezahlte Spitzenkräfte sein, denen Nebenverdienste in der Wirtschaft verboten sein sollten – wenn sie zum Beispiel Aufsichtsratsmandate bekleiden –, und die sich auf die hoheitlichen staatlichen Aufgaben konzentrieren. Wichtig wäre, sie weniger beeinflussbar durch Lobbyisten zu machen. ■

## Aus der Krise lernen: Plädoyer für eine sinnvolle Regulierung

*Hubertus Schmoldt*

*Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE)*



■ Es ist wieder einmal so weit. Ein neues Gespenst geht um in Deutschland: Das Gespenst der weltweiten Finanzmarktkrise. Von zahlreichen Kommentatoren werden Vergleiche mit der Weltwirtschaftskrise und der großen Depression in der Zwischenkriegszeit zur Illustration herangezogen. Diese historischen Vergleiche mögen aus heutiger Sicht stark übertrieben sein, sowohl was die Natur der Krise betrifft als auch hinsichtlich ihrer realwirtschaftlichen und ganz sicher ihrer politischen sowie gesellschaftlichen Auswirkungen. Fernab jeglicher Katastrophenszenarien sind wir jedoch zweifellos mit einer ausgesprochen schweren globalen Krise der Finanzmärkte und einem schmerzhaften konjunkturellen Einbruch der realen Weltwirtschaft konfrontiert.

Ein aktives Eingreifen der Staaten und Notenbanken ist deshalb weltweit zwingend notwendig. Der Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers hat in der Praxis vorgeführt, was ein „systemisches Risiko“ bedeutet. Und mit etwas Phantasie haben wir eine Ahnung davon, welche dramatischen Folgen ein weltweiter Zusammenbruch von Finanzinstituten und Finanzmärkten haben dürfte.

### *Marktversagen, Politikversagen und individuelles Versagen*

In weitgehend globalisierten Volkswirtschaften mit voneinander abhängigen Märkten greifen monokausale Erklärungsansätze zwangsläufig zu kurz. Die Finanzmarktkrise ist nicht auf ein schlichtes Versagen der Märkte zurückzuführen. Wir haben es parallel auch mit einem Politikversagen und einem individuellen Versagen vieler Akteure der Finanzbranche zu tun.

Das Versagen der Märkte bzw. speziell der Finanzmärkte zeigt sich seit Beginn der Krise, dem Entstehen der gigantischen Immobilienblase in den USA. Und auch die Konzentration der Kreditinstitute aus aller Welt auf hochgradig risikobehaftete sogenannte Subprime-Kredite und die Etablierung von Finanzinnovationen, die der US-Finanzinvestor *Warren Buffett* als „finanzielle Massenvernichtungswaffen“ bezeichnete, verweisen mehr auf die Selbstmordgefährdung der Finanzmärkte als auf deren langfristig orientierte Funktionsfähigkeit. Schließlich sprechen auch das klägliche Scheitern der Ratingagenturen sowie das Versagen der Finanzmärkte und ihrer zentralen Akteure bei der Beseitigung der Krise gegen die Selbstheilungskräfte des Marktes.

Die Märkte haben versagt, doch leider kann der Politik auch kein besseres Zeugnis ausgestellt werden. Die Liste der Fehler und Versäumnisse ist lang. Einen wichtigen Beitrag zum Entstehen der Krise hat das politische Versprechen in den USA geleistet, dass möglichst jeder US-Bürger ein eigenes Haus haben soll, auch wenn sein Vermögen bzw. sein Einkommen dies nicht zulassen. Daneben war die Geldpolitik der US-amerikanischen Notenbank zu lange zu expansiv. Vor allem aber hat die Politik weltweit bei der Regulierung der Finanzmärkte versagt. Die Risiken der Finanzinnovationen wurden unterschätzt und die Leistungsfähigkeit der Ratingagenturen überschätzt. Der Aufbau von Verschuldungs- und Umschuldungskaskaden, die auf zweifelhaften Hypotheken

basierten, wurde ebenso wenig verhindert wie die Auslagerung von riskanten Geschäften auf außerbilanzielle Zweckgesellschaften.

Neben Markt- und Politikversagen ist die aktuelle Finanzkrise das Ergebnis eines eklatanten Mangels an Verantwortungsbewusstsein, moralischen Maßstäben und Kompetenz vieler Bankmanager. Natürlich müssen Unternehmen und Banken Gewinne erwirtschaften, und eine Orientierung an Renditezielen ist legitim und notwendig. Es ist aber unfassbar, in welchem auch für das eigene Institut lebensbedrohlichen Ausmaß Banker Risiken eingegangen sind. Wurden diese Risiken wirklich nicht wahrgenommen, haben wir es also mit massiver Inkompetenz zu tun? Oder wurden diese Risiken bewusst ignoriert, waren hier also profitgierige Hasardeure am Werk? In der realen Wirtschaft, in der Industrie wie im Dienstleistungsbereich, sind für die Führung eines Unternehmens neben unternehmerischen Fähigkeiten soziale, politische und gesellschaftliche Kompetenzen und ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein unabdingbar. Den Führungseliten in der Finanzbranche scheinen flächendeckend diese Kompetenzen abhanden gekommen zu sein.

### *Bessere Regulierung für ein stabiles Finanzsystem*

Aus den komplexen Krisenursachen die richtigen Schlüsse zu ziehen, ist die schwierige Aufgabe, vor der die Politik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene steht. Im Mittelpunkt muss zweifellos eine bessere Regulierung der Finanzmärkte stehen. Nahezu intransparente Finanzprodukte, kaum regulierte Marktsegmente, eine unzureichende globale Finanzmarktaufsicht und eine nicht funktionierende Risikobewertung durch Ratingagenturen müssen der Vergangenheit angehören. Sicherlich muss auch darüber nachgedacht werden, wie die Anreize in den Vergütungssystemen stärker auf den mittel- und langfristigen Erfolg der Unternehmen ausgerichtet werden können.

Eine bessere Regulierung wird in vielen Fällen aber auch mehr Regulierung bedeuten. Die aktuelle Krise hat deutlich gezeigt, dass es hierzu keine sinnvolle Alternative gibt. Nur mit besserer und verstärkter politischer Regulierung können die Risiken zukünftiger Finanzmarktkrisen verringert werden.

Natürlich muss dabei auch berücksichtigt werden, dass eine stärkere Regulierung mit Kosten verbunden ist. Das Finanzsystem und die verschiedenen Finanzinnovationen gelten als Wachstumsmotoren, weil sie eine effizientere Allokation der Ressourcen und Risiken ermöglichen. Ein restriktiv reguliertes Finanzsystem reduziert deshalb tendenziell Effizienzgewinne und führt beispielsweise zu weniger kreditfinanzierten Investitionen. Deshalb muss eine sinnvolle Balance zwischen Regulierung und Deregulierung bzw. zwischen Markt und Staat gefunden werden. Denn eine dynamische Realwirtschaft ist nicht nur auf ein effizientes, sondern auch auf ein stabiles Finanzsystem angewiesen.

Die Aussage von *Karl Schiller* – „So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig.“ – kann als grobe Orientierung helfen. Auch der Finanzmarkt darf nicht sich selbst überlassen bleiben. Er muss – wie in der Sozialen Marktwirtschaft üblich – zum Wohle des gesellschaftlichen Gesamtinteresses gesteuert werden. Finanzmarktstabilität ist ein öffentliches Gut. Befürchtungen einiger Wirtschaftshistoriker, dass es nun wie nach der Krise der 1930er Jahre zu einer Überreglementierung des Finanzsektors kommen könnte, erscheinen mit Blick auf das gerade gescheiterte Experiment weitgehend unregulierter Fi-

nanzmärkte nicht plausibel. Der Spielraum für politische Regulierungen ist im globalen Finanzsektor groß.

### *Keine Gefahr der Überregulierung*

Wie wenig wir beispielsweise mit der Gefahr einer Überregulierung der globalen Finanzmärkte konfrontiert sind, zeigen die Ergebnisse des Weltfinanzgipfels der G-20-Staaten in Washington Mitte November 2008. Hier wurden vor allem erste Schritte zur Neuordnung des globalen Finanzsystems beschlossen und ein Arbeitsprogramm für eine bessere Regulierung von Banken und anderen Finanzinstituten verabschiedet. Weitergehende Forderungen, wie beispielsweise der von der Bundeskanzlerin *Angela Merkel* vorgeschlagene Ausbau des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu einer Art globaler Super-Aufsichtsbehörde, konnten sich allerdings nicht durchsetzen. Zudem haben sich auch die Gipfelteilnehmer klar zu den Prinzipien eines freien Marktes bekannt. So wichtig und sinnvoll diese Beschlüsse für einen ersten Weltfinanzgipfel in der aktuellen Finanzkrise sind, so wenig wahrscheinlich ist, dass sie zu einer Überregulierung der Weltfinanzmärkte führen.

Natürlich kommen in der politischen Debatte auch Stimmen zu Wort, die zweifellos überziehen. Hierzu zählt in Deutschland beispielsweise die Forderung der Linkspartei nach einer dauerhaften Verstaatlichung von Banken. Wie eine dauerhafte Verstaatlichung deutscher Banken mehr Stabilität in den globalen Finanzsektor bringen kann, bleibt dabei schleierhaft. In Deutschland waren es vor allem auch Banken mit staatlicher Beteiligung – von der IKB bis hin zu Landesbanken –, die sich von der Gier getrieben auf hochspekulativen Märkten tummelten und nun in Schwierigkeiten sind. Der Staat sollte als aktiver Mitspieler allenfalls kurzfristig zum Einsatz kommen.

Selbstverständlich wird eine bessere und verstärkte Regulierung dazu führen, dass viele Akteure nach neuen Möglichkeiten und Wegen zu deren Umgehung suchen. So haben die Banken auch als Antwort auf die höheren Eigenkapitalanforderungen (Basel II) ihre Risikogeschäfte auf Zweckgesellschaften ausgelagert. Eine solche Zweckgesellschaft schont das Eigenkapital, taucht nicht in der Bilanz der Banken auf und bleibt von der Bankenaufsicht unbehelligt.

Die Lösung kann allerdings nicht darin liegen, dass es die Staaten gar nicht erst mit einer stärkeren Regulierung versuchen. Die politische Regulierung der Märkte ist vielmehr eine permanente Aufgabe. Weil sich die Finanzmärkte ständig weiterentwickeln, muss auch die politische Regulierung ständig angepasst werden.

### *Der Staat kann sich nicht auf Einsicht und Moral verlassen*

Freiwillige Selbstbeschränkungen oder Ehrenkodizes zur Managermoral können die staatliche Regulierung sicherlich ergänzen und sollten in ihrer Wirkung keinesfalls unterschätzt werden. Sie können durchaus in der Lage sein, öffentlichen Druck auszuüben, sodass diese Vorschriften auch eingehalten werden. Ersetzen können sie die staatliche Regulierung jedoch nicht. Der Staat kann nicht darauf vertrauen, dass die Jagd nach immer höheren Renditen und die Selbstbedienungsmentalität vieler Manager durch Einsicht oder „Gruppenzwang“ beseitigt werden. Gier wird es vermutlich immer geben. Der Staat kann und muss aber Rahmenbedingungen setzen. So können beispielweise

mehr Risikovorsorge über strengere Eigenkapitalerfordernisse im Finanzsektor und verschärfte Haftungsregeln die Jagd nach einer höheren Rendite um jeden Preis einschränken. Das Gleiche gilt für Vergütungsregeln für Manager, die sich am längerfristigen Erfolg orientieren und die neben Bonuszahlungen auch Abschläge für schlechte Leistungen enthalten.

Sicherlich wird es auch mit einer besseren und stärkeren politischen Regulierung weiterhin Finanzmarktkrisen geben. Die Häufigkeit solcher Krisen könnte jedoch verringert und die Ausschläge der Finanzzyklen eingedämmt werden. Die zukünftigen Gespenster könnten damit für die Menschen weniger bedrohlich daherkommen. ■



## Wenn er stark ist, ist er schwach

*Prof. Dr. Bernhard Emunds  
Leiter des Oswald von Nell-Breuning-Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik*

■ Die Weltfinanzkrise ist auch eine Krise des Wirtschaftsliberalismus. Seit über dreißig Jahren haben wirtschaftsliberale Politikberater die Regierungen in aller Welt gedrängt, den Staatssektor zu beschneiden, Märkte aus dem engen Korsett bürokratischer Regulierung zu befreien, in allen Lebensbereichen Wettbewerb zu entfachen und die Aufgabe der Wohlfahrtssteigerung weitgehend der Privatwirtschaft zu überlassen. Aufgrund des langfristigen Gewinninteresses ihrer Akteure stabilisierte und regulierte sich die Wirtschaft am besten selbst. Über Jahrzehnte wurden die Regierungen vieler Entwicklungs- und Transformationsländer mithilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank zu einer Politik des schlanken Staates, des knappen Geldes, der vorbehaltlosen Öffnung für die Weltwirtschaft und der entfesselten Märkte gezwungen – zumeist mit einer negativen gesellschaftlichen Gesamtbilanz.

In den meisten Industrieländern ließ sich die wirtschaftsliberale Agenda nur mit erheblichen Abstrichen durchsetzen – ein Umstand, der dann von den Vertretern der Agenda als korporatistische Verkrustung gegeißelt wurde. Trotzdem kam es auch in den Ländern des weltwirtschaftlichen Nordens zu Privatisierungswellen sowie zum Abbau sozialstaatlicher Leistungen und rechtlicher Regeln. Vor allem wurden unter wirtschaftsliberaler Anleitung zwei Großversuche gestartet, einer auf den Arbeits-, der andere auf den Finanzmärkten der Industrieländer.

Beide zielten darauf, die Kosten für Unternehmen, vor allem für Großunternehmen zu senken, um auf diesem Wege Wohlfahrtssteigerungen zu erreichen. Auf den Arbeitsmärkten förderten die Regierungen eine Entwicklung, dass neben der regulären Beschäftigung auch ein Sektor schlecht gesicherter und schlecht bezahlter Erwerbsarbeit entstand und immer weiter wuchs. In der Folge gab und gibt es in vielen Industrieländern immer mehr „working poor“ – gerade auch in Deutschland, obwohl die Soziale Marktwirtschaft doch Wohlstand für alle durch Beteiligung an der Erwerbsarbeit verspricht.



### *Vom engen Regulierungskorsett zum innovativen Kapitalmarkt*

Die reguläre – in Deutschland: die sozialversicherungspflichtige – Beschäftigung ist ein stark regulierter und vergleichsweise gut abgesicherter Sektor des Arbeitsmarkts. Ihm entspricht in der Finanzwirtschaft der traditionelle, auf das Kredit- und Einlagengeschäft spezialisierte Bankensektor. Der Bankensektor war nach der Weltwirtschaftskrise durch die „lender of last resort“-Funktion der Zentralbank, bei der den soliden Geschäftsbanken ein unbeschränkter Zugang zum Bargeld garantiert wird, sowie durch quasi-staatliche Einlagensicherungen gegen Zusammenbrüche abgesichert worden. Ein enges Korsett der umsichtigen Regulierung wirkte der Übernahme zu hoher Risiken durch eine zu dynamische Ausdehnung der Geschäfte, insbesondere der Kreditvergabe entgegen. Und die Zentralbank ging zinspolitisch gegen zu starke Kredit- und Einlagenexpansionen der Geschäftsbanken vor.

Mit diesem engen Korsett für die Bankwirtschaft gelang es über Jahrzehnte, Finanzkrisen in den Industrieländern zu verhindern. Solche Krisen waren wiederholt aufgetreten, seit sich die Geldversorgung vom Wert des zirkulierenden Edelmetalls entkoppelt hatte und vor allem seit es den Geschäftsbanken möglich wurde, eigenständig neues Geld zu schaffen. Aber Sicherheit hat ihren Preis, und so verursachte das enge Regulierungskorsett den Banken erhebliche Kosten – vor allem in Form jener Gewinne, die den Instituten aufgrund der Beschränkung ihrer Geschäftsexpansion entgingen.

Seit Anfang der 1980er Jahre steht mit der neuen kapitalmarktdominierten Finanzwirtschaft eine Alternative zu der hoch regulierten und damit auch relativ teuren Bankwirtschaft zur Verfügung. Entstanden war diese neue Form der Finanzwirtschaft in den USA und Großbritannien durch den Strukturwandel weg vom direkten hin zum indirekten, über institutionelle Anleger vermittelten Wertpapierbesitz. Zugleich war es im Bereich des Investmentbanking zu einer enormen Dynamik der Finanzinnovationen gekommen. Die Regierungen der Industrieländer folgten wirtschaftsliberalen Empfehlungen und beschleunigten gezielt das Wachstum dieser neuen Form der Finanzwirtschaft in ihren nationalen Finanzsystemen: Verbesserung des Anlegerschutzes und zugleich Abbau anderer nationalstaatlicher Regelungen, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, erhebliche Steuererleichterungen sowie Förderung der privaten Vorsorge bei gleichzeitigem Abbau sozialstaatlicher Leistungen.

Auf diese Weise erschlossen die Regierungen einerseits den Großunternehmen mit der Wertpapierfinanzierung eine günstige Alternative zur Bankkreditfinanzierung und andererseits den Finanzinstituten ihres Landes – in Deutschland vor allem den großen Universalbanken – neue überaus einträgliche Geschäftsfelder. Die Hoffnung vieler Berater und Politiker, nicht nur in den USA, war: Wenn man diese neue Form der Finanzwirtschaft nicht staatlich gängele und wenn man zugleich zulasse, dass die bestehenden Regulierungen durch Finanzinnovationen geschickt umgangen werden, dann könne sich die Finanzwirtschaft sehr dynamisch entwickeln und zu einem Wachstumsmotor für die jeweilige Volkswirtschaft werden.

### *Rückkehr des Staates*

Mit dem Zerplatzen der großen Preisblase auf den Immobilienmärkten einiger Länder und auf vielen internationalen Finanzmärkten sind diese Träume nun ausgeträumt. Damit die globale Rezession nicht doch noch in einen vollständigen Kollaps mündet, sehen sich die Regierungen gezwungen, die finanzwirt-

schaftlichen Akteure ihrer Länder mit dreistelligen Milliardenbeträgen abzuschern. Weil die Sozialisierung der Verluste, die nun nach atemberaubenden privaten Gewinnen eintreten, einem ordnungspolitischen Offenbarungseid gleichkommen und weil ein Ausbluten staatlicher Haushalte auf die Dauer vor allem den Armen schaden wird, bedarf die Finanzwirtschaft dringend eines neuen institutionellen Rahmens, der verhindert, dass es in Zukunft noch einmal in diesem Ausmaß zu einem finanzwirtschaftlichen „Boom and bust“ kommt.

Dabei ist entscheidend, dass die neue kapitalmarktdominierte Finanzwirtschaft – vergleichbar der traditionellen Bankwirtschaft – in ein enges Korsett gezwängt wird. Dieses muss ihr den Freiraum lassen, den sie für das Erfüllen wichtiger gesamtwirtschaftlicher Aufgaben, wie zum Beispiel für die Finanzintermediation und das Risikomanagement, benötigt. Sie muss sie aber doch so einengen, dass es in Zukunft nicht wieder zu einer vergleichbaren Akkumulation von Risiken kommen kann. Darüber hinaus wäre über eine grundlegende Weiterentwicklung des geldpolitischen Instrumentariums nachzudenken, damit die Zentralbank künftig eine starke Expansion der Kreditfinanzierung von Finanztransaktionen bremsen kann, ohne zugleich auch die Kreditvergabe für realwirtschaftliche Investitionen einschränken zu müssen.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftsliberalen Konzepte der letzten drei Jahrzehnte, insbesondere der beiden fehlgeschlagenen Strategien, ungesicherte und weniger regulierte Billigsegmente auf den Arbeits- und Finanzmärkten der Industrieländer zu etablieren, ist die Rückkehr des Staates in der Krise, vor allem die neu entstandene Regulierungsbereitschaft zuerst einmal als Wiederherstellung einer verloren gegangenen Balance zu deuten.

### *Ein starker Staat ist für Lobbyismus anfällig*

„Wenn ich schwach bin, bin ich stark“, schrieb der Apostel *Paulus* im zweiten Brief an die Korinther. Auf den Staat in der Weltfinanzkrise bezogen, macht umgekehrt Sinn: Wenn er stark ist, ist er schwach. Die Gefahr ist groß, dass die Politiker jetzt, da sie endlich einmal wieder zum Zuge kommen und durch die Schwächung der marktradikalen Positionen über verschiedene Handlungsoptionen verfügen, die Macht des Staates überschätzen und sich vor den Karren rein-partikularer Interessen spannen lassen. So ist keineswegs ausgeschlossen, dass die nationalstaatlichen Regierungen bei ihren Rettungsaktionen für Finanzinstitute in einen Wettbewerb darüber geraten, wer den Instituten seines Landes die günstigsten Konditionen gewährt.

Statt ein ausreichend großes Konjunkturprogramm zu verabschieden, das zum Beispiel alle Haushalte mit geringem Einkommen unterstützt und Unternehmen durch außerordentlich günstige Abschreibungsbedingungen zu Investitionen animiert, stellt die Bundesregierung Einzelmaßnahmen zusammen. Kein Wunder, dass verschiedene Branchen nun auf Sonderhilfen drängen – mit großem Erfolg tut dies in Deutschland bereits die immer lobbyistisch sehr gut aufgestellte Autoindustrie. Der nächste Schritt ist, dass Rettungsschirme für einzelne Großunternehmen aufgespannt werden. Massive Wettbewerbsverzerrungen stehen zu befürchten. Werden die Unternehmenssubventionen nicht an allgemeine Regeln gebunden, die für alle Branchen und erst recht für alle Unternehmen einer Branche gleichermaßen gelten, wird man sie weder als effizient noch als gerecht einschätzen können.

### *Ordoliberales Denken als Lösung*

Für eine verlässliche Orientierung der Wirtschaftspolitik in diesen Fragen wäre von Vorteil, wenn es jetzt überzeugende und glaubhafte Wortmeldungen von Autoren gäbe, die sich um die Rezeption, Aktualisierung und Weiterführung der ordoliberalen Einsichten *Walter Euckens, Alexander Rüstows, Wilhelm Röpkens* und *Alfred Müller-Armacks* bemühen. Leider wurde in der deutschsprachigen Ökonomie der letzten Jahrzehnte die ordoliberale Betonung der staatlichen Rahmensetzung häufig infrage gestellt, indem man die Konstruktivismuskritik *Friedrich August von Hayeks* übernahm. Oder die ordoliberale Einsicht in die Bedeutung von Markt und Wettbewerb wurde mit den anti-etatistischen Argumentationsketten *Hayeks, Milton Friedmans* oder der Libertären vermengt, die allein auf die Entfesselung des Wettbewerbs zielen. Und alles zusammen wurde als ein Neoliberalismus etikettiert, wie er angeblich auch schon von *Eucken, Müller-Armack* und *Ludwig Erhard* vertreten worden sei.

In der aktuellen Situation, da das Gespür für die unverzichtbare Rolle der Wirtschaftspolitik wiedererstarkt ist, diese aber orientierungslos wirkt, würden ordoliberale Autoren mehr Gehör finden, wenn sie auf das Versteckspiel mit dem Begriff des Neoliberalismus verzichteten und sich von marktradikalen Positionen überzeugend und glaubhaft absetzen. Gelänge ihnen dies, würde die globale Finanzkrise vielleicht doch nicht den Wirtschaftsliberalismus insgesamt in die Krise führen, sondern lediglich dessen marktradikale Strömungen. ■

## Nebenwirkungen von Rettungspaketen

*Dr. Markus Stahl/Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty*  
Geschäftsführer der *Steinhart & Stahl Vermögensverwaltung, Stuttgart / Universität Tübingen* und Vorsitzender der *Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V.*

■ *Kurt Tucholsky* schrieb unter dem Pseudonym *Peter Panter* im Jahr 1931: „Jede Wirtschaft beruht auf dem Kreditsystem, das heißt auf der irrtümlichen Annahme, der andere werde gepumptes Geld zurückzahlen. Tut er das nicht, so erfolgt eine sogenannte Stützungsaktion, bei der alle, bis auf den Staat, gut verdienen. Solche Pleiten erkennt man daran, dass die Bevölkerung aufgefordert wird, Vertrauen zu haben. Weiter hat sie ja dann auch meist nichts mehr.“

### *Rettungspaket für Banken, aber nicht für Sparer*

Die derzeitigen „Rettungspakete“ bzw. das „Finanzmarktstabilisierungsgesetz“ und der „Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung“ der Bundesregierung erinnern an *Tucholskys* Bonmot. Die Politik hat auf dünner Datenlage über Struktur, Größenordnung und Dynamik der Verluste im Bankensystem in einem notstandsähnlichen Verfahren in kürzester Zeit Bürgschaften und Eigenkapitalhilfen in noch nie da gewesener Größenordnung beschlossen. Es geht um Bürgschaften in Höhe von 400 Milliarden Euro und Kapitalhilfen – zum Beispiel zum Ankauf von „Problemaktiva“ oder zur Stellung von „stillen Einlagen“ – in Höhe von weiteren 80 Milliarden Euro. Der Finanzminister kalkuliert eine Inanspruchnahme der ausgesprochenen Bürgschaften in Höhe von fünf Prozent; er unterstellt damit eine tatsächliche Belastung von 20 Milliarden Euro.



Insgesamt errechnet sich so eine Kreditermächtigung für den Bundeshaushalt in Höhe von 100 Milliarden Euro. Anders als es das Wort der Kanzlerin, dass die Spareinlagen der Bevölkerung gesichert seien, vermuten lässt, adressiert das Rettungspaket nicht den Sparer, sondern lediglich die Banken.

Die Bürgschaften und Eigenkapitalhilfen werden den Banken allerdings nicht ohne Nebenbedingungen und Auflagen gewährt: Auflagen zur Begrenzung von Managergehältern und Bonuszahlungen, hinsichtlich der geschäftspolitischen Ausrichtung des Instituts und der Kreditvergabe sowie Bedingungen hinsichtlich der Teilhabe an den Erträgen der Finanzinstitute. Damit ist die Tür für staatlich-dirigistische Maßnahmen im Kreditwesen und – aufgrund der Steuerungsfunktion der Kreditversorgung für die übrige Industrie – auch in der gesamten Wirtschaft weit geöffnet. Dieser Einfluss verstärkt sich in dem Maße, wie es politisch gelingt, den Bankern die Schuld für diese Fehlentwicklungen zu geben und vom Versagen des Marktmodells zu sprechen.

### *Vom Staatsversagen zur Staatshilfe*

Dabei ist kaum zu übersehen, dass Fehler in den verschiedenen Politikbereichen gerade zu den Problemen geführt haben. Genannt sei hier vor allem die laxe Geldpolitik, die über viele Jahre Geldmengenwachstum tolerierte, das markant über dem Pfad der verschiedenen realen Bruttoinlandsprodukte lag. Hier zeigt sich ein kollektives Versagen der amerikanischen Notenbank Fed und der Bank of Japan, aber auch der Europäischen Zentralbank (EZB). Bei der EZB lag der tiefere Grund für die zu expansive Geldpolitik in einer Konstruktionsschwäche des Euro-Währungssystems und der – politisch motivierten – Definition des optimalen Währungsraums. Die Geldpolitik war mit Blick auf die schwache Konjunktur in Deutschland und Frankreich zu expansiv für Irland und den gesamten Südgürtel Europas; sie ließ dort erhebliche Immobilienblasen entstehen, die nun platzen. Erst jetzt erkennt man, dass das Thema Subprime-Immobilien auch in Europa virulent ist.

Große Fehler wurden auch in der Regulierungspolitik gemacht, die zu geringe Eigenkapitalanforderungen stellte und Positionen außerhalb der Bilanz erlaubte. Auch die Bankenaufsicht hat ihren Auftrag nicht erfüllt. Unter ihren Augen wurden Zweckgesellschaften gegründet, die Regulierungsarbitrage betrieben. Schließlich muss man nach der Rolle der deutschen Landesbanken fragen, deren Geschäftsmodelle neuerdings von der Politik auf ihre Tragfähigkeit hin hinterfragt werden, obgleich sie immer politisch protegierte Organisationen waren. Manager wie Verwaltungsräte rekrutierten sich überwiegend aus der Politik. Insgesamt sollte man deshalb auch über Staatsversagen diskutieren, statt immer nur vom Marktversagen zu reden.

Gerade aus diesem Grund ist das staatliche Rettungspaket mit besonderer Vorsicht zu genießen. Das Rettungspaket verabreicht dem Patienten viel Medizin, ob aber die versprochene Wirkung erzielt wird, ist offen. Als erstes sind das genaue Krankheitsbild der Banken und die Dynamik des Krankheitsverlaufs schwer einzuschätzen. Vielleicht sind die Verluste bei einigen systemrelevanten Adressen größer als angenommen, sodass die verabreichte Medizin allenfalls zu einem Zeitgewinn führt, am Ereignis der drohenden Insolvenz jedoch nichts ändert. Die Steuermilliarden wären dann für „schwarze Bilanzlöcher“ verschwendet worden. Sollte den Banken vor allem US-Dollar-Liquidität fehlen, so würden Euro-Injektionen am Problem vorbeiführen. Sie würden in diesem Fall die Euro-Stabilität noch weiter unterminieren und das Problem vergrößern. Dass sich die Politik vor ihrem großzügigen Engagement keinen tie-

feren Einblick in die Krankenakten der jeweiligen Patienten verschafft hat, zeugt einmal mehr vom Versagen des Staates. Die Mehrzahl der Parlamentarier hat das Rettungspaket ohne genaue Hintergrundanalyse und Fachkompetenz abgesehnet.

### *Risiken und Nebenwirkungen der „Rettungsmedizin“*

Neben diesen grundsätzlichen Fragen nach Anwendungsbereich und Dosierung der „Rettungsmedizin“ sind erhebliche schädliche Nebenwirkungen zu befürchten: Verlust von Glaubwürdigkeit, Anreiz zu „moral hazard“-Verhalten, Störung der Signalfunktion von Märkten und das Mitschleppen verzerrter Produktionsstrukturen:

■ Die Wettrennen um die höchsten Bürgschaftversprechen könnten deren Glaubwürdigkeit unterminieren. Ein 400-Milliarden-Versprechen sollte auch finanziell kalkuliert und budgetiert sein, um hinreichend glaubwürdig zu sein. Die „Rettungsschirme“ mindern möglicherweise auch die Glaubwürdigkeit bisheriger Sicherungssysteme, wie zum Beispiel der verschiedenen Einlagensicherungsfonds. Wozu bedarf es eines weiteren Rettungssystems, wenn doch aus der bisherigen Beurteilung des Kleinsparers die Einlagensicherung einen Rundumschutz bietet? Und schließlich könnten die Bürgschaften in vollem Umfang, das heißt im Volumen von 400 Milliarden Euro, gezogen werden. In diesem Fall müsste der Finanzminister seine umfangreichen Bürgschaftversprechen relativieren, was die Glaubwürdigkeit seiner Bürgschaften auf Null reduzieren würde. Oder der Finanzminister ist gezwungen, seine Etat- und Verschuldungsziele erheblich zu relativieren, was am Markt für Staatsanleihen und am Währungsmarkt negativ wahrgenommen werden würde.

■ Die Lektionen der jetzigen Krise könnten wie folgt interpretiert werden: Je größer das Rad, desto größer die Hilfe. Errichtete Bankimperien, die zu groß für einen Zusammenbruch sind („too big to fail“); wenn es zum Zusammenbruch kommt, dann erhöhe die Dramatik und steigere das Tempo, sodass die Hilfen auch ohne die sonst übliche Prüfung und Sorgfalt gewährt werden. Die Ausschaltung des zentralen Prinzips der Haftung führt zu einem Anreizsystem, das genau in die falsche Richtung wirkt. Industriekapitäne aus der Automobilbranche haben von den Bankern gelernt und werden ebenfalls vorstellig. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis weitere Branchen und Unternehmen „Rettungsschirme“ fordern. Auch auf der Ebene der Sparer verstärkt sich das „moral hazard“-Verhalten. Schon die Vorstellung, Banken und Bankgeschäfte einschließlich der Spareinlagen seien sicher, ist eine von der Politik begünstigte Illusion, die an der Realität vorbeigeht und nicht erfüllbar ist. Wirtschaften bedeutet immer auch Risiko. Diese Risiken werden durch das Bankensystem transformiert. Somit geht es um das Managen von Risiken und vor allem um die Übernahme eigener Verantwortung. Das aktuelle Signal der Politik ist aber, dass Einlegern bei erkennbar kritischen Banken (zum Beispiel isländischen Instituten) geholfen wird und das Prinzip der Selbstverantwortlichkeit ausgehebelt bleibt. Man braucht auch künftig nicht genauer hinzuschauen, wem man sein Geld anvertraut.

■ Unabhängig von der Frage, ob Marktversagen oder Staatsversagen vorlag, wird der Zugriff der Politik auf die Banken und daraus abgeleitet auf die Wirtschaft zunehmen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Verunsicherung an den Märkten für Eigen- und Fremdkapital so groß ist, weil der Staat sich so stark engagiert. Womöglich werden Bankaktien und entsprechende Schuldverschreibungen abgestraft, weil künftig der Staat als zweiter Einflussfaktor auf die Be-

lange von Arbeitnehmern, Kunden und seine eigenen industriepolitischen Vorstellungen abstellt und damit die Kalkulation verzerrt. Aufgrund der bekannten Politikprobleme – zum Beispiel im Zusammenhang mit Wahlzyklen – droht eine erhöhte Volatilität. Politische Instabilitäten oder Blockaden könnten noch stärker auf Banken und Unternehmen ausstrahlen, als dies ohnehin schon der Fall ist. Auch dies erhöht die Risikoprämien des Marktes. Dass auch künftig nicht überlebensfähige Banken durch subventionierende Hilfspakete am Leben gehalten werden, wirkt sich negativ auf die wettbewerbsfähigen Institute aus. Wenn deswegen der Markt auch wettbewerbsfähige Institute abstrafft, wird die Informationsfunktion für die Differenzierung von Starken und Schwachen gestört. Dies erhöht die Risikoprämien im Markt insgesamt und lässt Kurse verfallen. Die durch die technische Revolution in der Informationstechnologie ausgelösten dramatischen Veränderungen haben das deutsche Bankwesen, das seit geraumer Zeit unter Überkapazitäten leidet, erheblichen Herausforderungen ausgesetzt. Werden diese Strukturen aufrechterhalten, steigen die Kosten für die Gemeinschaft.

■ Im Zuge der Blasen in der Geld- und Realwirtschaft ist es zu erheblichen Fehlentwicklungen gekommen. Wenn vermutet wird, dass die jetzige Situation durch übermäßigen Pessimismus gekennzeichnet sei, so gilt dies umgekehrt für die vergangene lang andauernde weltwirtschaftliche Boom-Phase. In solchen Situationen gilt, dass oft investiert und fusioniert wird, nicht weil es sich aufgrund genauer Kalkulationen rechnet, sondern weil es auch die anderen tun. Dann lautet die Devise: „Es wird schon gut gehen.“ Diese Einstellung hat die Verschuldung der US-amerikanischen Immobilienbesitzer und der Kreditkarteninhaber weitgehend geprägt. Die hiervon ausgehende Sogwirkung hat in aller Welt Kapazitäten entstehen lassen, die nun nach Platzen dieser Blasen Verwendung suchen. Die makroökonomische Annahme, man könne die wegbrechende Nachfrage aus den USA durch Ankurbelung des jeweiligen nationalen Konsums kompensieren, ist absurd: Die Chinesen werden nicht auf einmal Sportschuhe und Spielzeug kaufen, weil die Amerikaner darauf verzichten müssen. Bei jedem Boom gibt es zu groß Gewordenes, das in der Rezession auf Normalmaß zurückgestutzt wird. *Joseph Schumpeter* spricht von der „schöpferischen Zerstörung“, weil sich in der Rezession die Spreu vom Weizen trenne sowie Ressourcen durch Kapazitätsabbau und Konkurse für neue Verwendungen frei würden. Eine Überschwemmung mit Liquidität und großvolumigen Konjunkturpaketen überspielte bloß diese Fehlentwicklungen, sodass dauerhaft Billig-Geld-Politik und wachsende Staatsverschuldung notwendig wären, um den befürchteten Beschäftigungseinbruch zu vermeiden. Japan betreibt diese Politik seit dem Platzen der Immobilien- und Aktienblase um die Jahreswende 1989/90: Der Refinanzierungssatz der Bank of Japan bewegt sich seitdem knapp über der Null-Linie, die offen ausgewiesene Staatsverschuldung ist in dieser Zeit von circa 60 auf 160 Prozent hochgeschwungen, ohne dass sich die Industrie nachhaltig erholt hätte. Japan tut sich immer noch schwer mit dem Mitschleppen des nicht Angepassten. Wenn nun überall die Politik Japans nachgebildet wird, ist nicht auszuschließen, dass sich auch die Ergebnisse dieser Politik entsprechen.

Unsere unbequeme Schlussfolgerung könnte dann bedeuten: Es ist möglich, dass den Rettungspaketen damit dasselbe Schicksal blüht wie so manchem Feuerwehreinsatz – der Wasserschaden übersteigt den Feuerschaden. ■

## Die Finanzmarktkrise beruht nicht auf einem Systemfehler

Prof. Dr. Roland Vaubel  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim



■ Die Finanzmarktkrise hat bei vielen Menschen Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft aufkommen lassen. Diese Zweifel werden von manchen geschürt. Die SPD – allen voran Finanzminister *Peer Steinbrück* – hat die Deutungshoheit an sich gerissen. In der CDU fehlt ein *Ludwig Erhard* – man kann sich inzwischen kaum noch vorstellen, dass er dort einmal Wirtschaftsminister war –, der der wieder aufkeimenden Fundamentalkritik an der Marktwirtschaft inhaltlich entgegenzutreten und die schlimmsten Fehler der sozialdemokratischen Finanzpolitik abblocken könnte.

Die Marktwirtschaft ist ein hocheffizienter und herrschaftsfreier Koordinationsmechanismus. Aber sie kann natürlich nichts daran ändern, dass die Zukunft ungewiss ist. Sie funktioniert nach dem Prinzip des „trial and error“ (*Karl Popper*), denn der Wettbewerb bietet maximale Anreize zur Innovation. Der Irrtum ist unvermeidlich. Wer von der Marktwirtschaft vollkommene Voraussicht fordert, verlangt Unmögliches. Der Staat – die Politiker und Beamten – wissen es auch nicht besser. Im Gegenteil, diejenigen, die die besten Prognosen machen, zieht es eher in den gut bezahlten Bankvorstand als in den engen Rock des Beamten. Die Vorstellung, dass der Staat zum Beispiel in die Kreditvergabe der Banken eingreifen müsse, wie sie im Finanzmarktstabilisierungsgesetz ihren Ausdruck findet, ist daher völlig verfehlt.

Bundesfinanzminister *Steinbrück* geht von einer falschen Ursachenanalyse aus. Nach seiner Meinung sind nicht falsche Erwartungen, sondern falsche Anreize für die Krise verantwortlich. So schreibt auch *Hans-Werner Sinn* im Ifo-Standpunkt vom 28. Oktober 2008: „Die Wechselwirkung zwischen dem Anreiz, das Eigenkapital zu minimieren, und dem Anreiz zum Glücksspielen verursachte die amerikanische Krise. (...) Die Krise breitete sich aus, weil das amerikanische Bankensystem nicht in ausreichendem Maß risikoscheu war, ja in vielen Fällen das Risiko geradezu suchte.“ In der Wirtschaftswoche vom 13. Oktober 2008 bezeichnet *Sinn* die großen amerikanischen Investment-Banken gar als „Glücksritter“ und „hemmungslos“ in der Ausnutzung ihrer Haftungsbeschränkungen. Die sozialdemokratische Botschaft lautet also: Zur Krise ist es gekommen, weil die Marktwirtschaft die Anreize falsch setzt; es handelt sich um einen Systemfehler, deshalb müssen die Banken jetzt umfassend vom Staat reguliert werden.

### *Falsche Einschätzungen, nicht fehlende Haftung der Manager*

Die Haftungsbeschränkungen des Konkursrechts sind nichts Neues. Dass Manager einen kürzeren Planungshorizont besitzen als Eigentümer, war auch schon immer so. Dass Manager auch zunehmend über Aktienoptionen am Unternehmenserfolg beteiligt werden, hat daran nichts geändert. Außerdem haben sich die neuen Formen der Erfolgsbeteiligung nicht nur bei den Banken, sondern in allen Wirtschaftszweigen durchgesetzt. Sind jetzt alle Manager zu „Glücksrittern“ geworden? Das ist die Welt der Abenteuerfilme, nicht die Realität.

Aus den Haftungsbeschränkungen der Manager und der Eigentümer – zum Beispiel der Aktionäre – folgt nicht, dass sie den Konkurs leichtfertig in Kauf nehmen. Ein Bild kann dies verdeutlichen. Betrachten wir den Piloten eines vollbesetzten Passagierflugzeugs. Er haftet nicht für den gesamten Schaden, der entsteht, wenn er einen schweren Fehler macht, das Flugzeug abstürzt und alle Insassen umkommen. Da er selbst nur einen Teil des Schadens trägt, müsste er nach *Sinns* Argumentation zu risikofreudig sein. In Wirklichkeit ist er es aber nicht, denn der Absturz würde ihn sein Leben kosten. Das ist ein hinreichender Anreiz, den Absturz zu vermeiden. Ein Konkurs ist ein Absturz.

Ob die Banken die Risiken „gesucht“ oder unterschätzt haben, kann man auch an der Entwicklung der relativen Risikoprämien ablesen. Wie eine Analyse der amerikanischen Ökonomen *Yuliya Demyanyk* und *Otto Van Hemert* aus dem Jahr 2008 zeigt, waren die Risikoprämien für Hypotheken geringer Bonität in den Jahren vor der Krise niedrig, sie sind ab 2001 sogar gefallen. War dies eine Folge abnehmender Risikoscheu, oder hat der Markt die Risiken zunehmend unterschätzt? Wenn die Risikoscheu der Banken aufgrund von Anreizproblemen – zum Beispiel wegen der neuen Formen der Erfolgsbeteiligung von Managern – abgenommen hätte, hätten die Risikoprämien auch für andere Anlageobjekte – also im gesamten Finanzmarkt – abnehmen müssen. Das war nicht der Fall. Der Rückgang der Risikoprämien nur für Hypotheken geringer Bonität zeigt daher an, dass die zunehmenden Risiken in diesem Markt nicht erkannt wurden.

Die Banker haben nicht wider besseres Wissen die Krise riskiert. Sie haben die Risiken nicht gesucht, sondern falsch eingeschätzt und sich damit in eine sehr unangenehme Lage gebracht, die sie auf jeden Fall gerne vermieden hätten.

### *Strenge Finanzierungsregeln statt mächtiger Aufsichtsbehörde*

Wenn aus der Krise Lehren gezogen werden sollen, ist es müßig, über Managergehälter und die Haftungsbeschränkungen des Konkursrechts nachzudenken. Auch sollte der Staat den Banken nicht vorschreiben, was für Forderungen sie erwerben dürfen oder sollen und in welchem Umfang, denn davon versteht er nichts. Ganz falsch wäre es, wie von vielen gefordert, durch staatliche Regulierungen die Spekulation zu unterdrücken oder zu erschweren. Die Spekulation erfüllt eine nützliche Funktion. Die Preise, die die Spekulanten bieten oder fordern, zeigen ihre Erwartungen an. Sie sind wichtige Informationen auch für andere, die sich ein eigenes Urteil nicht zutrauen. Insofern stellen die Spekulanten – ohne es zu wollen – ein öffentliches Gut bereit. Man kann nicht dadurch, dass man das Thermometer (die Spekulation) zerstört, die Krankheit (den Irrtum) oder das Fieber (die Krise) bekämpfen.

Richtig sind dagegen Reformen, die verhindern, dass das Platzen einer Spekulationsblase zu Bankenkonkursen und einer Finanzmarktpanik führt. Da solche Fehleinschätzungen die ganze Wirtschaft in Mitleidenschaft ziehen, ist es durchaus gerechtfertigt, von den Banken eine Verstärkung ihrer Risikopuffer, das heißt eine Erhöhung ihres Eigenkapitals zu verlangen. Notwendig ist also eine strengere gesetzliche Finanzierungsregel, nicht eine mächtigere staatliche Aufsichtsbehörde, die nach eigenem Ermessen in die Dispositionsfreiheit der Banken eingreift; und die Begründung für die Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften ist eben nicht – wie bei *Sinn* –, dass sonst die Anreize nicht stimmen würden, sondern die Tatsache, dass das Irrtumspotenzial der Banker offensichtlich größer ist, als wir bisher gedacht haben. Der Grundsatz muss lauten: Regulierung ja, wenn es darum geht, sich besser auf den Irrtum vorzubereiten;



Regulierung nein, wenn sich der Staat anmaßt, kraft besseren Wissens Irrtümer verhindern zu wollen. Unproblematisch sind auch Vorschriften, die mehr Transparenz herstellen und damit den Marktteilnehmern helfen, Irrtümer zu vermeiden – zum Beispiel Offenlegungspflichten für die außerbilanziellen Positionen der Banken und die Beratungsaufträge der Rating-Agenturen.

Verfehlt sind nicht nur die sozialdemokratischen Reformvorstellungen, sondern auch die bereits ergriffenen Maßnahmen der akuten Krisenbekämpfung. Selbstverständlich muss der Staat eingreifen, wenn eine Panik ausbricht. Nur er hat aufgrund seiner Steuerhoheit, das heißt seines Zwangsmonopols, die Möglichkeit, die notwendigen Garantien zu geben. Aber die Hilfe muss auf diejenigen Banken beschränkt bleiben, die tatsächlich vor dem Konkurs stehen. Wenn der Staat dagegen wie in Deutschland allen Banken – auch den solventen – bestimmte Einlagen und Kredite garantiert oder faule Kredite abkauft oder eine staatliche Kapitalbeteiligung anbietet, dann erzeugt er Mitnahmeeffekte, die nicht nur seine Hilfsprogramme verteuern, sondern auch unerwünschte Anreizwirkungen haben. Diese Fehlanreize sind voll wirksam, denn sie laden nicht dazu ein, den Konkurs zu riskieren, sondern ganz im Gegenteil staatliche Subventionen zu erhalten. Es hätte völlig genügt, eine befristete Garantie abzugeben, dass jede „systemrelevante“ Bank, die vor dem Konkurs steht, von einer staatlichen Auffanggesellschaft rekaptalisiert und dann wieder privatisiert wird. Das ist die Lösung, die die bürgerliche Regierung Schwedens 1992 mit Erfolg praktiziert hat.

### *Wirtschaftspolitik sollte vor Ort gemacht werden*

Sind jetzt internationale Lösungen notwendig? Die Finanzmärkte sind international integriert – das macht sie so effizient. Aber daraus folgt nicht, dass auch die Finanzmarktpolitik international integriert sein sollte. Auch bei internationaler Interdependenz der Märkte ist dezentrale Wirtschaftspolitik effizient, wenn jeder einzelne Staat jedem seiner wirtschaftspolitischen Ziele ein Instrument zuordnet – das Instrument, das für das jeweilige Ziel am besten geeignet ist. Das ist die sogenannte Zuordnungslösung (Assignment Solution), für die *Robert Mundell* den Nobelpreis erhalten hat. Wenn jede Regierung darauf achtet, was die anderen Regierungen tun, ergibt sich ein stabiles und effizientes Gleichgewicht.

Jeder Staat hat einen hinreichenden Anreiz zu verhindern, dass sein Bankensystem zusammenbricht. Es ist auch nicht sinnvoll, dass alle das Gleiche tun, denn niemand weiß, wie sehr die Risikopuffer verstärkt und die Offenlegungspflichten erweitert werden müssen. Um dies herauszufinden, bedarf es zahlreicher Experimente – nicht eines Weltregimes oder europäischer Richtlinien.

Leider wird immer wieder behauptet, dass Regulierungen auf internationaler Ebene zentralisiert sein müssten, weil sonst ein Wettlauf zum regulatorischen Nullpunkt ausbreche. Diese Behauptung ist falsch, denn eine sinnvolle Regulierung verursacht nicht nur Kosten, sondern auch volkswirtschaftlichen Nutzen: Finanzmarktstabilität. Kein Staat ist daran interessiert, durch Verzicht auf Regulierung Banken anzulocken, wenn er befürchten muss, dadurch eine Finanzmarktkrise auszulösen. Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Wenn die Regierungen ein internationales Regulierungskartell errichten, werden sie ihre Macht missbrauchen, denn niemand kann ihnen entkommen. Das geht zulasten der Freiheit. Wirtschaftspolitik sollte vor Ort gemacht werden, denn dort sind die notwendigen Informationen am ehesten vorhanden, und dort funktioniert die demokratische Kontrolle am besten. ■



## Wie viel Staat ist gut für einen guten Staat?

Otto Fricke MdB

Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

■ Angesichts der Entwicklung auf den Kapitalmärkten und den sich daraus ergebenden Negativimplikationen für die Wirtschaft und somit letztlich auch für den Arbeitsmarkt werden die Rufe nach einem starken Staat, der die Dinge regeln muss, immer lauter. In Zeiten des global grassierenden Misstrauens unter den Banken scheint einzig der Staat in der Lage zu sein, Vertrauen stiftend zu wirken. Hierin zeigt sich vermeintlich für einige Beobachter das Scheitern des Marktes und damit auch, dass das Modell der Sozialen Marktwirtschaft insgesamt am Ende ist. Jedenfalls wird dies von den ewig Gestrigen, die immer noch an das Funktionieren des Sozialismus glauben, in dieser Zeit propagiert. Das bisherige System soll damit in Misskredit gebracht werden. Umso mehr muss dieser auf populistischen Argumenten basierenden Kampagne widersprochen werden. Die Soziale Marktwirtschaft ist keinesfalls am Ende – im Gegenteil: Sie ist das einzige System, das imstande ist, die aktuelle Krise zu meistern.

### *Der Staat zwischen richtigem Maß und Selbstüberforderung*

Gerade in der Verbindung des Marktes mit dem Sozialen, also der Frage, wie der Markt sozialdienlich eingerichtet werden kann, ohne dass er dabei seine Eigenschaft als „freier Markt“ verliert, liegt der Kern dieses Systems. Es ist der Gedanke, dass nur verteilt werden kann, was vorher erwirtschaftet worden ist. Dieser Gedanke ist in seiner Logik bestechend, wurde jedoch von vielen nicht verstanden oder will nicht verstanden werden.

Wie viel Staat sollte es sein, damit es ein guter, ein im besten Sinne starker Staat ist? Der Staat ist wichtig dafür, dass bestimmte Regeln auf dem Markt gelten und eingehalten werden. Er bildet den Rahmen eines Bildes, dessen Inhalt freier Gestaltung der Marktkräfte obliegt. Aber dass es den Staat überhaupt braucht, heißt mitnichten, dass jedwede Regulierung richtig sei. Im Verbund mit einem verfehlten, das Individuum wohlwollend entmündigenden Gerechtigkeitskonzept fördert das fatale Vertrauen in staatliche Regulierung Wohlstandsverluste, Freiheitseinbußen und neue Ungerechtigkeiten. Deutschland ist noch ein Modell einer solch verfehlten Hypertrophie von Regulierung: Da sind leider immer noch zuhauf Regeln, die wirtschaftliche Aktivität und unternehmerische Risikobereitschaft hemmen – letztlich zu unser aller Schaden.

Die Reichweite staatlichen Eingriffs ist auch immer die Funktion staatlichen Handlungsspielraums. Der Staat aber – so heißt es oft – sei „klamm“. Insofern müsste schon allein die staatliche Finanzlage einem übergroßen Staatsengagement einen Riegel vorschieben und dabei vor allem jene populistischen Stimmen dämpfen, die überall „mehr von allem für jeden“ fordern, ohne an die Finanzierung all dessen nur einen Gedanken zu verschwenden.

Indes, dass der Staat klamm sei, ist kaum mehr als ein Gerücht. Einerseits sind die Steuereinnahmen des Staates historisch hoch. Auch der wohl trainierte Gewichtheber, der gleich einen ganzen Jumbojet heben will, ist nicht schwach, sondern lediglich vermessen. So liegt es beim Staat: Er überhebt sich. Es ist nicht zu wenig Geld da, es wird nur zu viel ausgegeben. Andererseits erhält eben jener an

sich reiche, aber sich völlig überfordernde und sich deshalb überschuldende Staat auf allen seinen Ebenen weiter Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Das Vertrauen in den Staat ist nirgendwo größer als auf dem Kapitalmarkt, mit gutem Grund: Wer dem Staat Geld leiht, hat kein Insolvenzrisiko zu befürchten. Das führt zu Fehlallokationen und bedarf der Kompensation im Recht des Staates selbst: Nur wenn der Mechanismus eines unbegrenzten Mittelzuflusses an den Staat durchbrochen wird, kann die Frage nach dem rechten Maß des Staates eine praktisch belastbare Antwort finden. So könnte ein Neuverschuldungsverbot den staatlichen Finanzrahmen, bei einer Restflexibilität, a priori begrenzen.

### *Soziale Marktwirtschaft als beispielloses Erfolgsmodell*

Wenn die Finanzierung von Mehrausgaben nur durch die Erhöhung von Steuern oder aber alternativ durch einen wachsenden Schuldenberg des Staates gesichert wird, nützt dies mittelfristig niemand. Im Gegenteil, ein „bankrotter“ Staat schadet vordringlich denjenigen, die sich nicht helfen können. Der Staat, der funktionieren will, muss sich zunächst disziplinieren.

„Leistung muss sich wieder lohnen“ – eine häufig ausgesprochene Forderung. Genau da liegt die Herausforderung für den Staat: Hält er sich zurück und lässt den Dingen freien Lauf, gerade in einer immer komplizierter werdenden Welt, erdrückt der Starke, oft auch nur der Geschickte, den Schwachen. So kommt es zu sozialen Ungerechtigkeiten, die wir in unserer Gesellschaft vermeiden müssen. Reguliert er hingegen zu stark, erhöht die Steuern ins Unerträgliche, unterwirft wirtschaftliches Handeln und sozialstaatliche Leistungen Tausenden von Regeln und möglichst noch vielen Behörden auf vielen staatlichen Ebenen, schreckt er einen Großteil der Bürger davon ab, Leistung zu erbringen, und der Anreiz wird immer größer, das System auszunutzen, statt es zu stärken. Das gilt im Steuerrecht übrigens in gleicher Weise wie im Sozialrecht.

Der Staat muss dort aktiv sein, wo wir ihn brauchen. Unsere Gesellschaftsidee ist die einer Verantwortungsgemeinschaft, zu der jeder nach seinen Möglichkeiten beiträgt. Dies wird niemand ernsthaft infrage stellen. Dementsprechend geht es auch niemandem darum, diejenigen Ausgaben zu kürzen, die zweckmäßig sind, weil sie den Schwachen zugute kommen, aber eben nicht den Findigen oder gar Faulen. Nicht ohne Grund gibt es das Wort Eigenverantwortung, während „Eigensolidarität“ sich sehr nach Einbahnstraße anhört. Nur wer sich, obgleich er es will, eigenverantwortlich nicht ausreichend helfen kann, dem hilft der Staat – darin liegt der Kerngedanke des *Erhardschen* Modells.

So sehe ich die zukünftige Rolle des Staates: Nachvollziehbare, vernünftige und auf allen Ebenen transparente Leistungsmechanismen, die sich unter anderem durch eine Reform des Steuersystems und eine strenge Ausgabendisziplin der öffentlichen Hand realisieren lassen, gehören dazu ebenso wie Regeln, die den Marktteilnehmern die Freiheit geben, sich verantwortungsvoll einem gesamtgesellschaftlich optimalen Ergebnis anzunähern. Ebenso gilt, dass derjenige, der die Regeln verletzt, konsequent und effektiv für die Verletzung zur Verantwortung gezogen wird. Gefragt sind letztlich alle.

Wem die Tragweite dieser Diskussion nicht bewusst ist: Es geht um unser Staatssystem im Ganzen, das in den vergangenen 60 Jahren die Grundlage für Wohlstand und sozialen Frieden in unserem Land bildete. Es ist ein beispielloses Erfolgsmodell, das Deutschland zu dem gemacht hat, was es heute ist. Einige müssen offensichtlich daran erinnert werden, dass die Deutsche Einheit ohne das System der Sozialen Marktwirtschaft nicht möglich gewesen wäre. ■

## Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken“

Dr. Peter Westerheide

Wirtschaftswissenschaftler im Forschungsbereich „Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement“  
am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim

Das Jahresgutachten 2008/09 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung steht ganz im Zeichen der aktuellen Finanzmarkt- und Konjunkturkrise. Wohl noch nie war die Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung so groß wie zum Zeitpunkt der Vorstellung des aktuellen Gutachtens. Im Zentrum der Vorschläge steht eine expansive Fiskalpolitik, die vor allem Investitionen in das Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft beinhaltet.

Der Sachverständigenrat prognostiziert für das kommende Jahr im Jahresdurchschnitt ein Nullwachstum, für das Jahr 2008 erwartet er noch eine Wachstumsrate von 1,7 Prozent. Allerdings konnten in dieser Mitte November abgeschlossenen Prognose die sich weiter eintrübenden Aussichten, insbesondere auch das unerwartet schwache Wachstum im dritten Quartal, nicht mehr berücksichtigt werden. Nach Aussage von Ratsmitgliedern nach der Veröffentlichung des Gutachtens ergibt sich aufgrund dieses Tatbestandes sowohl für 2008 als auch für 2009 ein leichter Revisionsbedarf nach unten.

Die Prognose geht davon aus, dass die Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte im kommenden Jahr greifen werden und es zu keiner massiven Verknappung des Kreditangebots kommen wird. Im Jahresverlauf wird es nach einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im ersten Quartal zu einer schwachen Erholung kommen.

Nach den im Gutachten enthaltenen Daten wird im kommenden Jahr am ehesten noch der private Verbrauch als Konjunkturstütze wirken können. Zugute kommen dem Privatkonsum zum einen die in der Aufschwungphase vereinbarten Lohnsteigerungen, zum anderen auch die Kaufkraftgewinne aufgrund der sinkenden Rohstoffpreise. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich auch die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeitnehmer durch die Einkommensteuerprogression sowie steigende Sozialversicherungsbeiträge erhöhen wird. Auch die Arbeitsmarktsituation wird sich wieder verschlechtern, worunter der private Konsum leiden wird. Insgesamt werden die privaten

### Mitglieder des Rates

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup (Vorsitzender)  
Prof. Dr. Peter Bofinger  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz  
Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro  
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard

Konsumausgaben voraussichtlich mit einer Jahresrate von 0,4 Prozent wachsen.

Den größten Wachstumsbeitrag wird im kommenden Jahr der Staatsverbrauch liefern: Die staatlichen Konsumausgaben werden voraussichtlich um 2,2 Prozent wachsen. Erheblichen negativen Einfluss auf das Wachstum werden dagegen die rückläufigen Tendenzen bei den Ausrüstungsinvestitionen sowie bei den gewerblichen und privaten Bauinvestitionen ausüben. Die Ausrüstungsinvestitionen werden – angesichts des zu erwartenden Rückgangs in der Kapazitätsauslastung und der enger werdenden Finanzierungsspielräume – um 6,3 Prozent schrumpfen. Den Rückgang bei den Bauinvestitionen schätzt der Sachverständigenrat mit 0,5 Prozent auf Jahressicht erheblich moderater ein: Während Wohnungsbau und gewerblicher Bau Rückgänge um 1,1 bzw. 1,4 Prozent verzeichnen werden, werden die öffentlichen Bauinvestitionen mit 4,9 Prozent deutlich zunehmen.

Die Exportkonjunktur wird im kommenden Jahr vollends erlahmen: Die Exporte von Waren und Dienstleistungen, die 2008 noch um mehr als vier

Prozent zulegen, werden nach der Prognose des Rates im kommenden Jahr nur noch um 0,4 Prozent wachsen. Die Importe werden mit 0,5 Prozent aber noch etwas stärker zunehmen: Vom Außenbeitrag wird daher insgesamt kein positiver Wachstumsbeitrag ausgehen.

Trotz der schlechten konjunkturellen Aussichten trübt sich die Lage am Arbeitsmarkt nur allmählich ein: Nach Ansicht des Rates wird die Quote der registrierten Arbeitslosen nur marginal von 7,8 Prozent im Jahr 2008 auf 7,9 Prozent im Durchschnitt des kommenden Jahres steigen. Dieser geringe Anstieg ist zum Teil auf die positive Entwicklung im Vorjahr und den daraus resultierenden statistischen Unterhang zurückzuführen. Im Jahresverlauf 2009 wird sich die Entwicklung am Arbeitsmarkt aber zusehends verschlechtern.

### *Kranke Finanzmärkte: Finanzsystem auf der Intensivstation*

Erwartungsgemäß befasst sich ein umfangreiches Kapitel des Gutachtens mit den Ursachen der Finanzmarktkrise sowie dem daraus erwachsenden Reform- und Regulierungsbedarf. Das Gutachten beschreibt die Symptomatik der Krise bildhaft als kaskadenartig einsetzenden Verfall von Vermögenswerten: Erst seien Kreditportfolios minderer, dann solche höherer Qualität entwertet worden. Daraufhin habe es die Aktien von Finanzinstitutionen getroffen, schließlich sei der Aktienmarkt generell unter erheblichen Druck geraten.

Die Ursachen der Krise sind nach Ansicht des Rates vielfältig: Eine wichtige Rolle habe die lange Zeit zu expansive Zinspolitik der amerikanischen Notenbank gespielt. Einen weiteren Beitrag habe die zunehmende Verbriefung von Problemkrediten und ihr Weiterverkauf am Kapitalmarkt geleistet. Von besonderer Bedeutung sei dabei die Generierung strukturierter Produkte mit vorgeblich hoher Bonität aus minderwertigen Basisanlagen gewesen. Bereits im Jahresgutachten 2007 hatte sich der Rat ausführlich mit dieser „Alchemie der Verbriefung“ befasst. Dabei hätten insbesondere die Ratingagenturen eine unrühmliche Rolle gespielt, die wohl zum Teil auch auf einen Interessenkonflikt zwischen der Beratung bei der Gestaltung strukturierter Produkte und der Bewertung dieser Anlagen zurückzuführen sei. Ein weiterer verhängnisvoller Aspekt war die Auslagerung von riskanten Anlagen in außerbilanzielle Anlagevehikel, die längerfristige strukturierte Produkte auf

ihrer Aktivseite mit kurzfristigen Anleihen auf der Passivseite refinanzierten.

Durch den Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers habe die Krisendynamik stark zugenommen. Vom Sachverständigenrat wird die unterlassene Stützung von Lehman Brothers als klare Fehleinschätzung der US-Behörden bezeichnet: „Der damit entstandene Vertrauensverlust brachte in der Folge nahezu das gesamte Kreditgeschäft zwischen den Banken zum Erliegen“ (TZ 177).

Fundamentale Faktoren für die Verstärkung der Krise stellten die anhaltenden Wertverluste am amerikanischen Immobilienmarkt sowie die damit einhergehenden Kreditausfälle und Vermögensverluste dar. Eine Ursache für die prekäre Situation am amerikanischen Häusermarkt war der zunehmende Anteil an variabel verzinsten Hypotheken mit anfänglich so niedrigem Schuldendienst, dass der Schuldenstand zunächst anstieg und die Haushalte selbst bei sinkenden Zinsen bei der meist nach zwei Jahren fälligen Zinsanpassung steigende Belastungen hinnehmen mussten. Bei den Banken führten die Kreditausfälle und andere Vermögenswertverluste zu einem überproportionalen Rückgang der Bilanzsummen: Insbesondere gerieten stark fremdfinanzierte Banken ohne eigene Einlagenbasis (wie zum Beispiel die Investmentbanken) unter erheblichen Druck, Aktiva zu veräußern, um ihr ursprüngliches Verhältnis von Fremd- zu Eigenkapital wieder herzustellen. Der dadurch ausgelöste Verkaufsdruck verstärkte den Verfall der Vermögenswerte weiter.

Am Interbankenmarkt kam es – aufgrund massiver Vertrauensverluste in das gesamte System – zu Refinanzierungsproblemen. Dem konnten auch die Stabilisierungsaktionen der Europäischen Zentralbank und der amerikanischen Notenbank nur begrenzt entgegenwirken. Grundsätzlich begrüßt der Rat die massiven Interventionen der Zentralbanken, zumal dies nicht mit Inflationsgefahren einhergehe: „Sofern der Zinssatz für Tagesgeld auf dem Niveau bleibt, (das) die Zentralbanken zur Erreichung von Preisstabilität für notwendig erachten, ist nicht von inflationären Folgen auszugehen“ (TZ 207). Erschwerend kam hinzu, dass ein Run auf Staatsanleihen als sichere Anlagemöglichkeit einsetzte und sich damit eine inverse Zinsstruktur – das heißt die Kurzfristzinsen sind höher als die Langfristzinsen – herausbildete. Dies brachte Banken, die langfristige Verbindlichkeiten kurzfristig refinanzieren, in weitere Schwierigkeiten.

Die mittlerweile in mehreren Ländern geschnürten Bankenrettungspakete werden vom Sachverständigenrat im Grundsatz begrüßt, da sie eine Abkehr von fallweisen Lösungen darstellen. Als grundsätzliche Elemente dieser Rettungspakete erörtert der Sachverständigenrat staatliche Garantien für Bankverbindlichkeiten, eine Abkehr von der zeitnahen Fair-Value-Bewertung von Bankaktiva, die Versorgung der Banken mit zusätzlichem Eigenkapital sowie den Ankauf problembehafteter Bankaktiva durch den Staat.

Für eine Beurteilung des deutschen Rettungspaketes sei es noch zu früh: Das deutsche Paket sieht Garantiermächtigungen bis zu 400 Milliarden Euro sowie die Rekapitalisierung und den Ankauf von Risikopositionen der Banken in einem Umfang von insgesamt bis zu 80 Milliarden Euro vor. Der Staat kann – abhängig von den ergriffenen Maßnahmen – in unterschiedlicher Weise Einfluss auf das Geschäft der unterstützten Institute nehmen: von der Prüfung der Nachhaltigkeit der Geschäftspolitik über die Überprüfung der Anreizwirkungen von Vergütungssystemen sowie Grenzen für die Vergütung von Organmitgliedern und Geschäftsleitern bis zum Verbot von Dividendenzahlungen und Gewinnausschüttungen während der Stabilisierungsmaßnahme.

### *Keine dauerhaften staatlichen Eingriffe!*

Grundsätzlich hält der Sachverständigenrat das Eingreifen des Staates für notwendig, er pocht aber auf eine nachhaltige Restrukturierung des Finanzsystems: „Ohne ein klares Konzept zur Restrukturierung des Finanzsystems wäre nicht gewährleistet, dass die umfassenden staatlichen Eigenkapitalhilfen in jedem Fall zu zukunftsfähigen Lösungen führen. Großzügige staatliche Mittelzuführungen können sogar zur Folge haben, dass der Anpassungszwang für in Schwierigkeiten geratene Institute zurückgeht. Das größte Risiko des Fonds ist deshalb darin zu sehen, dass er sich zu einem Siechenheim für schwache Finanzinstitute entwickelt“ (TZ 243). Explizit warnt der Rat vor der „japanischen Krankheit“ (TZ 256), also dem Unterlassen von notwendigen Restrukturierungen bei gleichzeitigem massivem Eingriff des Staates in das Bankensystem. Diese würde zu Lähmungerscheinungen in der Realwirtschaft wie in der Finanzwirtschaft führen.

Zugleich warnt der Rat aber auch vor zu weitreichenden Eingriffen in das operative Geschäft der Banken: Kritisch sieht das Gremium die vorgese-

hene Verpflichtung, bei Inanspruchnahme von Eigenkapitalhilfen dem Kredit- und Kapitalbedarf der inländischen Wirtschaft, insbesondere dem kleiner und mittlerer Unternehmen, Rechnung zu tragen. „Eine aktive Rolle des Staates bei der Restrukturierung sollte nicht mit einer anhaltenden staatlichen Einflussnahme auf das operative Geschäft der Banken gleichgesetzt werden“ (TZ 246).

Nachdrücklich fordert der Rat umfassende Reformen zur künftigen Krisenprävention, da die Rettungsaktionen des Staates auch künftig Anreize zu riskantem Handeln geben könnten: „Die Bedeutung des moralischen Risikos ist nach den massiven Interventionen, mit denen die Politik auf die Krise reagieren musste, deutlich angestiegen“ (TZ 258). Für die Prävention künftiger Krisen spricht der Sachverständigenrat ein ganzes Bündel von Maßnahmen an. Wichtig sei – ansetzend an der Niedrigzinspolitik der Fed als einer Ursache der aktuellen Krise –, dass die Stabilität des Finanzsystems in der Politik der Notenbanken stärkere Berücksichtigung finde. Auch sollten Bankenaufsicht und Geldpolitik besser verzahnt werden.

Die Finanzmarktaufsicht insgesamt sei reformbedürftig: Zu kritisieren sei insbesondere der „Tunnelblick der Regulatoren“ (TZ 264), der auf den nationalen Fokus der Finanzmarktaufsicht und die fehlende Verknüpfung von Einzeldaten aus Banken mit makroökonomischen Entwicklungen zurückzuführen sei. Aus diesem Grund votiert der Sachverständigenrat für eine Stärkung der internationalen Aufsicht: „Die erste unverzichtbare Kernfunktion einer globalen Finanzaufsicht besteht in einem Risikoerkennungs- und Frühwarnsystem“ (TZ 273), in dem makroökonomische Daten und Entwicklungstrends mit einzelwirtschaftlichen Daten der grenzübergreifend tätigen Kreditinstitute verknüpft werden. In diesem Rahmen sei die Schaffung einer internationalen Finanzdatenbank anzustreben (globales Kreditregister). Hohe Priorität hätten auch die Festlegung und Steuerung international anerkannter regulatorischer Kerngrößen und Mindestnormen.

Ein besonderes Problem stelle die Prozyklizität des Finanzsystems dar: Im Aufschwung würden Risiken tendenziell unterschätzt, was bei der betrieblichen Finanzierung zum Aufbau zu großer Fremdkapital-Anteile führe und im Abschwung zu drastischen Anpassungsreaktionen zwingt. Auch die Bankenregulierung nach Basel II wirke über die Risikogewichtung der Vermögensanlagen zur Bemessung der regulatorischen Eigenkapitalunterlegung tendenziell prozyklisch. Der Sachver-

sachverständigenrat spricht sich daher für eine zusätzliche nicht risikogewichtete Eigenkapitalkomponente aus und diskutiert dafür verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten. In diesem Zusammenhang werden auch die Vor- und Nachteile der am Fair Value – also am aktuellen Marktwert – orientierten Unternehmensbewertung erörtert. Grundsätzlich votiert der Sachverständigenrat für die Beibehaltung dieser Bewertungsmethode: „Wegen der unstrittigen Vorteile einer marktorientierten Bewertung kommt eine Abkehr von einer Bilanzierung nach dem Fair Value nicht in Frage“ (TZ 299). Es sei aber durchaus zu überlegen, ob zumindest große Banken zu Informationszwecken nicht eine zweite, am Handelsgesetzbuch und damit an der Bewertung nach dem Vorsichtsprinzip orientierte, Bilanz erstellen sollten.

Angesiedelt werden sollte eine erweiterte Aufsichtskompetenz vorzugsweise auf internationaler Ebene: Am besten wäre eine Übertragung an den Internationalen Währungsfonds, der zu einem „International Monetary and Financial Stability Fund“ ausgebaut werden könnte. Als zweitbeste Lösung könnte auf europäischer Ebene ein „Europäisches System der Bankenaufsicht“ (TZ 283) etabliert werden, das vor allem für die europaweit tätigen Banken zuständig sei. In Bezug auf Deutschland spricht sich der Rat für eine Zentralisierung der derzeit auf das Bundesamt für Finanzdienstleistungsaufsicht und Deutsche Bundesbank aufgeteilten Bankenaufsicht unter einem Dach aus: „Nach wie vor erscheint eine solche Arbeitsteilung wenig zweckmäßig“ (TZ 284).

### *Finanzpolitik: Abkehr vom Konsolidierungskurs?*

Im Jahr 2008 haben sich die öffentlichen Haushalte positiv entwickelt: Das gesamtstaatliche Defizit belief sich nur noch auf 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Lediglich auf Bundesebene war noch ein Haushaltsdefizit zu verzeichnen, die anderen staatlichen Haushalte konnten im Saldo auf neue Schuldenaufnahmen verzichten. 2003 hatte die Neuverschuldung noch vier Prozent betragen. Auch die Schuldenstandsquote ist im dritten Jahr in Folge auf jetzt 63,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesunken.

Allerdings zollen die Sachverständigen der Finanzpolitik kein uneingeschränktes Lob: So habe die Finanzpolitik im laufenden Jahr ihren Konsolidierungskurs verlassen, das strukturelle, das heißt konjunkturbereinigte Defizit habe sich nicht wei-

ter verringert. Außerdem sei die Konsolidierung vor allem über Steuererhöhungen erfolgt, unter anderem über die Erhöhung der Umsatz- und Versicherungssteuer sowie die Abschaffung der Pendlerpauschale. In der besseren Haushaltssituation spiegeln sich zudem konjunkturelle Effekte wider. Langfristig sei dies möglicherweise wenig tragfähig: „Haushaltskonsolidierungen über die Einnahmeseite sind in der Regel weniger dauerhaft als ausgabenseitige Konsolidierungsstrategien“ (TZ 302). Kritik – nicht nur, aber auch aus haushaltspolitischer Sicht – übt der Rat an der außerplanmäßigen Erhöhung der Renten und an der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose.

Im Hinblick auf die 2007 abgeschaffte – und nach dem aktuellen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes<sup>1</sup> neu zu regelnde – Pendlerpauschale spricht sich der Sachverständigenrat für eine einfache Lösung in Form einer reduzierten Pauschale für alle Pendler anstatt der bis zum Verfassungsurteil geltenden Härtefallregelung (Entfall der Pauschale für die ersten 20 Kilometer zum Arbeitsplatz) aus. Grundsätzlich gehörten Fahrtkosten zu den gemischt – also sowohl beruflich als auch privat – veranlassten Aufwendungen, der Gesetzgeber habe entsprechende Gestaltungsspielräume. Die Härtefallregelung führe zu Inkonsistenzen, zum Beispiel bei berufstätigen Ehegatten, die möglicherweise beide keine Fahrtkosten geltend machen können, obwohl in zumindest einem Fall von eindeutig beruflich veranlassten und damit abzugsfähigen Aufwendungen auszugehen sei.

Neben der zusätzlichen Haushaltsbelastung durch die Steuerrückerstattung für die wieder eingesetzte Pendlerpauschale birgt die Erweiterung des Abzugs von Aufwendungen für die Krankenversicherung weitere Haushaltsrisiken. Hier ist vor allem entscheidend, ob die erweiterte Abzugsfähigkeit nur für privat Versicherte gelte oder auch auf gesetzlich Krankenversicherte ausgedehnt werde. Letzteres sei wahrscheinlich: „Ein Ausschluss der gesetzlich Versicherten wird wohl kaum in Frage kommen, da die Krankenversicherungsbeiträge der meisten Arbeitnehmer derzeit deutlich den Höchstbetrag des Sonderausgabenabzugs überschreiten“ (TZ 336).

<sup>1</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat am 9. Dezember 2008 entschieden, dass der Wegfall der Entfernungspauschale für die ersten 20 Kilometer verfassungswidrig ist. Bis ein neues Gesetz erlassen ist, gilt wieder und auch rückwirkend zum 1. Januar 2007, dass der Weg zur Arbeit ab dem ersten Kilometer steuerlich geltend gemacht werden kann.

Hinzu kommen die derzeit noch schwer abschätz-  
baren Haushaltsbelastungen aus der Finanzmarkt-  
krise. Die Auswirkungen des Rettungspakets für  
die Banken sind differenziert zu beurteilen: Zum  
einen wird es in der Finanzstatistik nicht zu einer  
sofortigen Haushaltsbelastung auf Bundesebene  
kommen, da der Sonderfonds Finanzmarktstabi-  
lisierung als ein Nebenhaushalt geführt wird. Die  
nach Abwicklung des Fonds verbleibenden Defizite  
werden anschließend auf Bund und Länder auf-  
geteilt. Zum anderen werden die Belastungen im  
Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung  
– die auch für die Maastrichter Schulden-  
standskriterien relevant ist – einkalkuliert: Auch  
hier ist aber zu berücksichtigen, dass für die durch  
den Staat übernommenen Garantiezusagen nur  
die erwarteten Ausfälle zu veranschlagen sind. Ei-  
genkapitalspritzen des Staates für die Banken er-  
höhen die Schulden zunächst einmal gar nicht, da  
dem Staat im Gegenzug Anteile an den Banken  
übertragen werden. Allerdings: „Ein Beteiligungser-  
werb als rein finanzielle (das heißt im Rahmen  
der Maastricht-Kriterien irrelevante) Transaktion  
zu beurteilen wäre (...) dann problematisch, wenn  
ein alternativer Investor das Geschäft nicht abge-  
schlossen hätte“ (TZ 341). Die Differenz zwischen  
dem tatsächlichen Kaufpreis der Anteile und ih-  
rem tatsächlichen Marktwert müsste daher als Defi-  
zit erhöhende Subvention gebucht werden. Immer-  
hin: Angesichts der gegenwärtigen Ausnah-  
mesituation werden diese Haushaltsbelastungen –  
selbst wenn sie einen Verstoß gegen die Maastricht-  
Kriterien darstellen – kaum zu Sanktionen  
der EU führen.

Pessimistisch äußert sich der Sachverständigenrat  
zu den Erfolgsaussichten der Föderalismusreform,  
„eines der letzten großen Reformprojekte der Gro-  
ßen Koalition in dieser Legislaturperiode“ (TZ  
343). So seien die Verhandlungen zur Stärkung  
der Steuerautonomie der Bundesländer – die  
auch der Sachverständigenrat im Grundsatz befür-  
wortet – festgefahren. Auch die Weiterentwicklung  
der Regelungen zur zulässigen Verschuldung des  
Bundes und der Länder können in dieser Legisla-  
turperiode voraussichtlich nicht mehr zum Ab-  
schluss gebracht werden: „Scheitert auch dieses  
Projekt, hat die Große Koalition eine bedeutende  
Chance ungenutzt verstreichen lassen“ (TZ 350).

*Verkorkste Reform der Erbschaftsteuer,  
mehr Komplexität durch die Abgeltungsteuer*

Hart gehen die Sachverständigen mit der Erb-  
schaftsteuerreform ins Gericht. Auch wenn die

letzten Modifikationen der Erbschaftsteuerreform  
nicht mehr Eingang in das Gutachten gefunden  
haben, ist die Kritik auf das jetzt von Bundestag  
und Bundesrat verabschiedete Gesetz übertragbar.  
Im Grundsatz kritisiert der Rat die Ungleichbe-  
handlung verschiedener Vermögensarten, insbe-  
sondere die massive Privilegierung betrieblichen  
Vermögens, das – bei Einhaltung bestimmter Kri-  
terien – nach künftigem Rechtsstand vollkommen  
von der Erbschaftsteuer befreit werden kann, wäh-  
rend vermietetes Wohneigentum und Geldvermö-  
gen viel höher belastet werden. Die Bevorzugung  
von Betriebsvermögen damit zu rechtfertigen,  
dass damit Arbeitsplätze im Inland erhalten wür-  
den, sei schon deshalb verfehlt, weil die Regelung  
auch auf Unternehmen anzuwenden sei, die ihre  
Produktion ins europäische Ausland – etwa nach  
Bulgarien oder Rumänien – verlagerten: „In  
Deutschland würden Arbeitsplätze abgebaut, im  
EU-Ausland Arbeitsplätze geschaffen“ (TZ 351).

Es wäre besser gewesen, die Erbschaftsteuer ganz  
zu streichen. Dies sei auch angesichts der geringen  
Bedeutung der Erbschaftsteuer vorstellbar, da ihr  
jährliches Aufkommen in einer Größenordnung  
von weniger als einem Prozent des Gesamtsteuer-  
aufkommens liege. „Man kann sich abschließend  
fragen, warum die Bundesregierung trotz anhal-  
tender Kritik über so lange Zeit an einem derart  
verkorksten Reformvorhaben festhält“ (TZ 376).

Hinsichtlich der zu Jahresbeginn 2009 eingeführ-  
ten Abgeltungsteuer erneuert der Rat seine Kritik  
an der mangelhaften Abstimmung mit der Unter-  
nehmensbesteuerung. Abermals rügt er die unter-  
schiedliche Belastung von Eigen- und Fremdfin-  
anzierung bei Kapitalgesellschaften und die fehlen-  
de Rechtsformneutralität. Außerdem habe die Re-  
form das Steuerrecht durch die damit einherge-  
henden steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten –  
wie zum Beispiel die neu eingeführte Thesaurie-  
rungsbegünstigung für Personengesellschaften  
oder die Ausnahmen von der Anwendung der Ab-  
geltungsteuer bei Kapitalgesellschaften – weiter  
verkompliziert. Alles in allem „kann die Große Ko-  
alition mit Fug und Recht in Anspruch nehmen,  
einen der größten Komplexitätsschübe in der jün-  
geren deutschen Steuergeschichte verursacht zu  
haben – und damit auch eines der umfangreichsten  
Arbeitsbeschaffungsprogramme für Steuerbera-  
ter“ (TZ 382).



### *Die Konjunkturpolitik besteht aus einem Sammelsurium von Einzelmaßnahmen*

Aus aktuellem Anlass befasst sich das Expertengremium ausführlich mit der Notwendigkeit und Ausgestaltung staatlicher Konjunkturprogramme. Kurzfristige diskretionäre Stützungsmaßnahmen könnten zwar theoretisch zur Glättung konjunktureller Schwankungen beitragen: „Grundsätzlich lassen sich stabilisierungspolitische Maßnahmen im Bereich der Geldpolitik oder der Finanzpolitik also begründen. Die kritische Frage ist, ob sie zielgenau ausgestaltet werden können“ (TZ 411). Der Sachverständigenrat spricht sich zunächst dafür aus, die automatischen Stabilisatoren – konjunkturbedingt geringere Steuer- und Beitragseinnahmen und staatliche Mehrausgaben, zum Beispiel für die Arbeitslosensicherung – ungehindert wirken zu lassen. Darüber hinausgehende finanzpolitische Stützungsmaßnahmen müssten, um vertretbar zu sein, „schnell in Kraft treten, (...) zielgenau sein (...) und (...) nur temporär mit möglichst geringen schädlichen Nebenwirkungen eingesetzt werden“ (TZ 417). Aller Erfahrung nach kann eine diskretionäre Finanzpolitik – insbesondere wegen des Fehlens exakter statistischer Daten zum Entscheidungszeitpunkt und wegen möglicher Wirkungsverzögerungen – diese Anforderungen nicht erfüllen: „Nimmt man neuere empirische Untersuchungen zu den Wirkungen diskretionärer Finanzpolitik zur Kenntnis und ernst, kann man sich einer tiefen Skepsis gegenüber Versuchen einer konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik kaum verschließen“ (TZ 419).

Allerdings dürfe der Staat angesichts des drohenden Abschwunges nicht untätig bleiben. Der Rat spricht sich aus diesem Grund für ein Konzept der wachstumsorientierten Konjunkturpolitik aus: Die jetzt zu ergreifenden Stützungsmaßnahmen sollten einerseits konjunkturstützende Wirkung entfalten, andererseits aber auch die langfristigen Wachstumschancen der deutschen Wirtschaft erhöhen. Auf der Einnahmeseite wäre hier vor allem an weitere Reformen des Unternehmensteuerrechts, aber auch eine Minderung der Einkommensteuerprogression sowie die Einführung von Steuergutschriften für die Förderung von Forschung und Entwicklung zu denken. Auf der Ausgabenseite räumt der Sachverständigenrat Infrastrukturinvestitionen in das Straßen- und Schienennetz Priorität ein. Darüber hinaus empfiehlt er weitere Investitionen in die frühkindliche Bildung, die sich nach neueren Untersuchungen als besonders effektiv erwiesen haben.

Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ hält der Sachverständigenrat für unzureichend und fehlspezifiziert. Insgesamt handele es sich um ein „Sammelsurium von Einzelmaßnahmen“ (TZ 438). Zwar seien einzelne Maßnahmen – so die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und auch die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes – positiv zu bewerten. Grundsätzlich skeptisch seien aber Stützungsmaßnahmen für die Automobilbranche zu sehen. Einerseits sei zu fragen, warum ausgerechnet diese Branche gestützt werden sollte. Darüber hinaus stelle sich auch die Frage nach dem Sinn einzelner in diesem Kontext geplanter Maßnahmen: „Warum das Eintreten der Bundesregierung für ‚industriefreundliche‘ CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für PKW ab dem Jahr 2012 (!) eine – bezogen auf den aktuellen Abschwung – konjunkturgerechte Maßnahme darstellen soll, erschließt sich auch nach längerem Nachdenken nicht“ (TZ 439). Auch die erhöhte Absetzbarkeit von Ausgaben für Handwerksleistungen im privaten Haushalt wird – wegen ihrer Wirkungsverzögerungen und wegen ihrer auf das Handwerk begrenzten Auswirkungen – kritisch gesehen. Für das im Rahmen des Maßnahmenpaketes vorgesehene „Sicherheitsnetz für Beschäftigte“, das die Schaffung von 1 000 zusätzlichen Stellen für Arbeitsvermittler vorsieht, hat der Rat schließlich nur Spott übrig: Im Vergleich zum Stabilisierungsfonds für die Banken, der mit 480 Milliarden Euro dotiert sei, wirke dies „dann doch einigermaßen putzig“ (TZ 440).

### *Kern- und Randbelegschaften: Zwiespältige Entwicklung am Arbeitsmarkt*

Insgesamt gesehen ist die Arbeitsmarktbilanz für 2008 positiv: Die Zahl der Erwerbstätigen wuchs um 1,3 Prozent (nach 1,7 Prozent im Vorjahr), die Arbeitslosenquote konnte um 1,2 Prozentpunkte auf 7,8 Prozent reduziert werden. Damit ging eine erhebliche Reduzierung der Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit von 11,4 auf 10,1 Prozent einher: Dies ist vor allem auch auf das Auslaufen der Sonderregelung nach § 428 im dritten Teil des Sozialgesetzbuches (Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen an über 58-Jährige) zurückzuführen. Erstmals war im laufenden Jahr auch wieder ein Stellenüberhang am Berufsausbildungsmarkt zu verzeichnen.

Grundsätzlich kann der Arbeitsmarkterfolg sowohl auf den konjunkturellen Aufschwung als auch auf die in den vergangenen Jahren geübte Lohnzurückhaltung und die Arbeitsmarktrefor-

men zurückgeführt werden. Um den nicht-konjunkturellen Anteil am Abbau der Arbeitslosigkeit zu bestimmen, untersucht der Rat die Entwicklung der inflationsstabilen Arbeitslosenquote, also der Arbeitslosenquote, bei der vom Arbeitsmarkt kein zusätzlicher Lohndruck ausgeht: Wenn diese – unbeobachtbare und nur durch ökonometrische Schätzungen ermittelbare – Quote abnimmt, dann stellt dies einen Beleg für ein Absinken der nicht konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit dar. Diese Quote ist nach den Schätzungen des Rates um knapp zwei Prozentpunkte zwischen dem zweiten Quartal 2005 und dem zweiten Quartal 2008 zurückgegangen: Es handele sich um den stärksten Rückgang in den letzten 30 Jahren.

Auch ein Vergleich der letzten drei Aufschwungsphasen zeigt eine besonders ausgeprägte Entwicklung im letzten, gleichwohl auch besonders langen Aufschwung im Hinblick auf den Abbau der Arbeitslosigkeit. Die rückläufige Entwicklung bei den Vollzeitstellen ist zum Stillstand gekommen: „Erstmals seit der deutschen Vereinigung ist es gelungen, den Rückgang der Zahl der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer zu stoppen“ (TZ 484). Besonders erfreulich sei der damit einhergehende Zuwachs bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Trotz der insgesamt erfreulichen Entwicklung in den letzten Jahren sieht der Sachverständigenrat noch erheblichen Handlungsbedarf in der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Er beklagt eine „ungleiche Verteilung der Chancen und Risiken, konkret: die weitere Ausdifferenzierung in Kern- und Randbelegschaften“ (TZ 422). Das Grundproblem sei, dass Normalarbeitsverhältnisse – etwa im Rahmen des Kündigungsschutzes – überreguliert seien, die Last der Anpassung an wechselnde betriebliche Auslastungsschwankungen daher in erheblichem Maße von sogenannten Randbelegschaften (Leiharbeit, befristete Beschäftigung, Minijobs) getragen werde. Zu beklagen sei nach wie vor auch die Verfestigung der Arbeitslosigkeit: Trotz eines deutlichen Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit (um drei Prozentpunkte in einem Jahr auf 37,4 Prozent im September 2008) ist in Deutschland der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen im internationalen Vergleich mit am höchsten.

Aus diesem Grund beklagt der Sachverständigenrat die aktuellen Entwicklungstendenzen in der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik. Die Tariflohnpolitik hat nach Ansicht des Rates den Pfad der Lohnzurückhaltung verlassen. Der durch den Produkti-

vitätsfortschritt eröffnete Spielraum betrage 1,3 Prozent, die Lohnsteigerungen dagegen im Durchschnitt 2,5 Prozent: „Der Verteilungsspielraum wurde mithin überzogen, die Tarifvertragsparteien sind ihrer lohnpolitischen Verantwortung im Jahr 2008 – im Gegensatz zu den drei vorangegangenen Jahren – nicht nachgekommen“ (TZ 496). Deutliche Kritik üben die Experten auch an der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose: „Die empirische Literatur liefert eindeutige Hinweise, dass die zeitliche Ausdehnung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung den Verbleib in der Arbeitslosigkeit verlängert“ (TZ 498).

### *Ursachen für die Zunahme atypischer Beschäftigung*

Ausführlich beschäftigt sich das Gutachten mit den Ursachen für die Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse in den vergangenen Jahren: Diese können einerseits zwar den Präferenzen der Arbeitnehmer entsprechen (Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen, die zudem steuerlich und sozialversicherungsrechtlich bevorzugt behandelt wird), andererseits können sie aber auch auf ein unzureichendes Angebot an Normalarbeitsverhältnissen zurückzuführen sein: „Selbst bei intensiver Arbeitsplatzsuche, hoher Mobilitätsbereitschaft und reduziertem Anspruchslohn müssen die Arbeitssuchenden auf nicht oder weniger präferierte atypische Beschäftigungsformen ausweichen, wenn es an eigentlich vorgezogenen normalen Arbeitsplätzen mangelt“ (TZ 521).

Aus Sicht der Arbeitgeber sind eine Reihe theoretischer Vorteile aufzulisten: geringere Lohnkosten, keine Kosten für die betriebliche Altersvorsorge und geringere Anpassungskosten (Vermeidung von Einstellungskosten regulär Beschäftigter, Vermeidung von Überstundenzuschlägen, Vermeidung freigestellter Betriebsräte, kein restriktiver Kündigungsschutz). Im Kern macht der Sachverständigenrat drei Ursachenkomplexe für die Zunahme der Randbeschäftigung aus: Druck durch die Arbeitsmarktreformen auf die Arbeitssuchenden und damit einhergehend eine höhere Bereitschaft, auch weniger präferierte Arbeitsplätze zu akzeptieren, steigende Anforderungen an die Flexibilität von Unternehmen und eine zunehmende Attraktivität der Leiharbeit.

Empirische Belege deuten darauf hin, dass es einen Zusammenhang zwischen der Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt und dem Anteil aty-

pischer Arbeitsverhältnisse gibt. Soweit die Zunahme der Randarbeitsverhältnisse als eine Reaktion auf die zu rigide Regulierung von Normalarbeitsverhältnissen, etwa im Rahmen des Kündigungsschutzes, oder als Ausweichreaktionen auf eine zu hohe Belastung mit Steuern und Sozialabgaben interpretiert werden kann, „muss sich die Wirtschaftspolitik angesprochen fühlen, weil die Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt nicht präferenzbedingt einer ungleichen Verteilung unterliegen“ (TZ 530). Der Rat fordert hier eine Bekämpfung der Ursache, „um so den atypischen Beschäftigungsverhältnissen den Boden zu entziehen“ (Zf. 530).

### Vorgeschlagene Maßnahmen

■ Ein erstes Maßnahmenpaket betrifft die Reform des Kündigungsschutzes und Modifikationen beim Beitrag zur Arbeitslosenversicherung. So sollen betriebliche Kündigungen leichter möglich sein, wenn zuvor Abfindungsregelungen zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten vereinbart wurden. Um die Kosten betriebsbedingter Kündigungen darüber hinaus zu internalisieren, schlägt der Rat vor, die arbeitgeberseitigen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Abhängigkeit von der Belastung der Arbeitslosenversicherung durch betriebsbedingte Kündigungen des einzelnen Unternehmens zu staffeln. Zu diesem „experience rating“ liegen empirische Studien aus den USA vor, die auf eine Verringerung von Beschäftigungsschwankungen schließen lassen: Diese Empfehlung wird aber von den Ratsmitgliedern *Bert Rürup* und *Peter Bofinger* nicht mitgetragen: „Negativ betroffen würden (...) in der Summe Arbeitnehmer mit erhöhten Entlassungsrisiken wie zum Beispiel Geringqualifizierte oder Ältere und damit gerade die sogenannten Problemgruppen am Arbeitsmarkt“ (TZ 544).

■ Darüber hinaus verweist der Rat auf das von ihm auch im Jahresgutachten 2006 schon entwickelte Kombilohnmodell: Er empfiehlt, einerseits die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II (ALG II) zu verbessern, um zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme zu geben, und andererseits den Regelsatz zu senken, um das Nichtarbeiten unattraktiver zu machen. Konkret spricht er sich für eine Senkung der Anrechnung von 80 auf 50 Prozent aus, allerdings bei einer Vollanrechnung der ersten 200 Euro und unter Berücksichtigung einer zusätzlichen Werbungskostenpauschale von 40 Euro. Im Gegenzug sollte der Regelsatz für erwerbsfähige Angehörige einer Be-

darfsgemeinschaft um 30 Prozent abgesenkt werden: Gleichzeitig müsste diesem Personenkreis aber eine ausreichende Anzahl an Arbeitsgelegenheiten angeboten werden. Parallel dazu sollte die Attraktivität von Minijobs reduziert werden, indem die Grenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf 200 Euro gesenkt wird: Diese Synchronisation mit den modifizierten Zuverdienstgrenzen des ALG II würde Minijobs für ALG-II-Bezieher uninteressant machen.

■ Ein dritter Maßnahmenkomplex betrifft die Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts. Hier verweist der Rat wiederum auf seine altbekannte Forderung, das Günstigkeitsprinzip auf den Aspekt der Arbeitsplatzsicherheit auszudehnen. Dies erübrige sich auch nicht angesichts der zunehmenden Bedeutung von Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen, da vielfach solche Klauseln noch fehlten oder ihre Wirksamkeit an das Bestehen eines Betriebsrats geknüpft sei. Dieser Ansicht widerspricht *Bert Rürup* in einem Minderheitsvotum: Er sieht die Gefahr einer Aushöhlung der Tarifbindung, wenn das Günstigkeitsprinzip in der angegebenen Weise ausgedehnt werde. Er verweist auf die vielfältigen Flexibilisierungen (Härtefallregelungen, Öffnungsklauseln), die in der Vergangenheit bereits Eingang in die Flächentarife gefunden hätten sowie auch Differenzierungen zur Beschäftigungssicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erlaubten.

Die Mehrheit des Sachverständigenrates spricht sich auch weiterhin gegen Mindestlöhne aus: Diese seien kein geeignetes Instrument zur Beseitigung der Diskriminierung von Minderheiten am Arbeitsmarkt: „So sehr Diskriminierungen zu bekämpfen sind, den Diskriminierten nützte es wenig, wenn ihre Diskriminierung unter Fortfall ihres Arbeitsplatzes beseitigt würde“ (TZ 577). Auch diese Empfehlung wird gleichwohl von *Bert Rürup* nicht mitgetragen, der einen niedrigen Mindestlohn in Höhe von etwa 4,50 Euro je Stunde als vertretbar ansieht: Dies helfe, die staatliche Subventionierung der Unternehmen durch die Aufstockung der Löhne im Rahmen von Kombilohnmodellen zu vermeiden.

Ein umfassendes Minderheitsvotum zum Arbeitsmarkt wird von *Peter Bofinger* abgegeben: Er sieht keine Belege für die These, dass der beschäftigungspolitische Erfolg der letzten Jahre auch auf die Arbeitsmarktreflexionen und die Lohnzurückhaltung der Tarifvertragsparteien zurückgeführt werden kann. Vielmehr verweist er auf das im Vergleich zu anderen EU-Ländern und den USA

unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum und erklärt dies mit einem zu geringen Wachstum der privaten Konsumnachfrage. Die zurückhaltende Lohnpolitik habe für den Konsum trotz steigender Beschäftigungschancen wenig gebracht: Die Einkommen der neu Beschäftigten seien häufig nicht wesentlich höher gewesen als das Arbeitslosengeld. Eine zurückhaltende Lohnpolitik sei auch für die Zukunft nicht zu empfehlen, da der private Verbrauch neben dem Staatskonsum „die einzige noch verbleibende Stütze der deutschen Wirtschaft darstellt“ (TZ 608).

### *Kaum noch Reformbedarf in der Rentenversicherung*

In den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung sieht der Rat unterschiedlichen Reformbedarf. Grundsätzlich am wenigsten reformbedürftig ist das System der Rentenversicherung. Hier seien alle wesentlichen Reformen umgesetzt worden. Nachdrückliche Kritik übt der Rat aber an der außerplanmäßigen Rentenerhöhung der Jahre 2008 und 2009: Zwar seien angesichts der guten Finanzlage in der Rentenversicherung keine Beitragserhöhungen erforderlich gewesen, um diese Rentensteigerung zu finanzieren. Dennoch werden „die Beitragszahler durch diese außerplanmäßige Rentenerhöhung betroffen, da nach Lage der Dinge zu erwartende Beitragssatzsenkungen erst später vorgenommen werden können“ (TZ 617). Disziplin in der Rentenpolitik sei vor allem auch anzumahnen, weil es Anfang des nächsten Jahrzehnts (2011 und 2012) zu weiteren sehr geringen Rentensteigerungen kommen wird, „die es politisch zu verkraften gilt“ (TZ 623). Sollte diese Disziplin nicht aufgebracht und die unterlassenen Anpassungen nicht nachgeholt werden, wären spätere Beitragssatzerhöhungen unvermeidlich.

Darüber hinaus spricht sich der Rat für eine einheitliche Berechnung der Rentenansprüche in beiden Teilen Deutschlands aus. Gegenwärtig sind die Ost-Rentner noch privilegiert, weil sie für gleiche Entgelte höhere Rentenanwartschaften erwerben als Westdeutsche. Eine Beispielrechnung zeigt, dass ein Versicherter in Westdeutschland mit einem Rentenversicherungsbeitrag von 5 790 Euro jährlich eine Rentenanwartschaft von 26,60 Euro im Monat erwirbt. Für einen ostdeutschen Arbeitnehmer mit gleichem Beitrag ergibt sich dagegen eine um etwa vier Prozent höhere Anwartschaft von monatlich 27,68 Euro. Aus diesen anfangs geringen Unterschieden können im Laufe der Jahre erhebliche Differenzen bei der Rentenhöhe er-

wachsen. Trotz der gegenwärtig noch bestehenden Unterschiede in den Durchschnittslöhnen zwischen Ost und West – der Prozess der Lohnangleichung ist seit dem Jahr 2005 zum Stillstand gekommen – solle die Politik nun den Mut zur Angleichung der Rentenberechnung in Ost und West haben, um dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz Geltung zu verschaffen. Dies gelte umso mehr, als es bei regionalisierter Betrachtung „immer mehr Landkreise in Ostdeutschland gibt, die im Vergleich zu westdeutschen Kreisen ein ähnliches Niveau bei den durchschnittlichen Bruttolöhnen und -gehältern aufweisen“ (TZ 636).

Ausführlich befasst sich der Rat mit dem Problem künftiger Altersarmut: Auch wenn der Anteil der gegenwärtigen Rentenbezieher, die Leistungen aus der staatlichen Grundsicherung beziehen, mit zwei Prozent gering ist, sei doch für die Zukunft mit größeren Problemen zu rechnen. Insbesondere aufgrund der steigenden Anzahl von Selbständigen mit unterdurchschnittlichen Einkommen, der ungleichmäßiger werdenden Einkommensverteilung, der Langzeitarbeitslosigkeit und der unzureichenden Entwicklung der Absicherung bei Erwerbsminderung sei mit künftig höheren Ansprüchen an die Grundsicherung im Alter zu rechnen.

In diesem Zusammenhang werden im Gutachten eine Reihe von Maßnahmen diskutiert – zum Beispiel eine Ausdehnung der Riester-Förderung auf die Selbständigen und ihre Einbeziehung in eine obligatorische Altersvorsorge, eine Höherbewertung von rentenrechtlichen Zeiten während der Arbeitslosigkeit und Rentenaufstockungen für langjährig Versicherte. Hier bleiben die konkreten Empfehlungen recht vage: Der Rat spricht sich dafür aus, an der Ursache anzusetzen und das Entstehen von Altersarmut im Ansatz – also bereits in der Erwerbsphase – zu verhindern: „Eine kluge Politik der Armutsvermeidung sollte sich nicht in verteilungspolitischen Korrekturen nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erschöpfen“ (TZ 661).

### *Erneute Kritik am Gesundheitsfonds*

In der Gesundheitspolitik erneuert der Rat seine Kritik am nächsten Jahr in Kraft tretenden Gesundheitsfonds und verweist abermals auf seine schon in früheren Jahresgutachten erörterten Vorstellungen einer Bürgerprämie. Er plädiert nachdrücklich für eine Aufhebung der Segmentierung in gesetzlich und privat Versicherte durch eine Versicherungspflichtgrenze sowie für die Entkop-

pelung der Krankenversicherungsbeiträge von den Löhnen. Die Erfüllung dieser Maximalforderung ist indes wenig realistisch: Ein erster Schritt könnte eine „kleine Bürgerpauschale“ (TZ 686) sein, die nur für die gesetzlich Versicherten eingeführt werde. Im System des 2009 in Kraft tretenden Gesundheitsfonds sollte wenigstens die Überforderungsregel beseitigt werden, nach der gesetzlich Versicherten kein Zusatzbeitrag abverlangt werden kann, der ein Prozent des beitragspflichtigen Einkommens des Mitgliedes übersteigt. Dies würde die Preisfunktion der Beiträge besser zur Geltung kommen lassen.

Ausführlich setzt sich der Rat mit der Krankenhausfinanzierung auseinander: Hier spricht er sich für eine Abschaffung der dualen Finanzierung (durch Krankenkassen für die laufenden Kosten und durch die Länder für die Investitionen) zugunsten einer monistischen Finanzierung aus: „Denn die fehlende Möglichkeit der Krankenhäuser, die Finanzierung von Investitionen und laufendem Betrieb kohärent zu planen und zu verhandeln, beeinträchtigt deren betriebswirtschaftliche Rentabilität“ (TZ 687). Darüber hinaus führe das duale System zu Verzerrungen zwischen ambulanter – bisher schon monistisch finanzierter – und stationärer Versorgung.

Die Perspektiven für die Pflegeversicherung sieht der Sachverständigenrat wenig optimistisch: Hier sei die Chance, rechtzeitig auf ein Kapitaldeckungsverfahren umzustellen, vertan worden. Zukünftige Beitragssteigerungen werden – etwa ab dem Jahr 2015 – unvermeidlich sein. Um die zukünftigen Belastungen zu mildern, fordert der Rat zum einen eine Ausweitung des Förderrahmens bei der privaten und betrieblichen Vorsorge zugunsten eines „Pflege-Riester“. Darüber hinaus müsse man, um die Belastungen für die Erwerbstätigen zu senken, über ein Beitragssatz-Splitting, das höhere Beiträge für Rentner implizieren würde, nachdenken.

Im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung kritisiert der Rat die jüngst beschlossene vorübergehende Senkung des Beitragssatzes auf 2,8 Prozent, die die Anhebung der Krankenversicherungsbeiträge teilweise kompensieren soll. Dies sei mit dem sogenannten Affektationsprinzip, wonach Belastungen in einem Versicherungszweig nicht durch Entlastungen in einem anderen ausgeglichen werden dürfen, nicht zu vereinbaren. Darüber hinaus stehe die Beitragssenkung potenziell im Konflikt mit den zu erwartenden konjunkturellen Belastungen der Arbeitslosenversicherung und berge die Gefahr, im Abschwung dann die Beiträge wieder erhöhen zu müssen. ■

## Auswege aus der Finanzkrise

*Dr. Matthias Leder*

*Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Gießen-Friedberg*

Die aktuelle Finanzkrise zeigt, dass ein klarer Ordnungsrahmen für den Finanzmarkt nötig ist. Der Staat hat die Aufgabe, die Regeln der Marktprozesse, die zur Finanzkrise geführt haben, zu überprüfen. Seine Aufgabe ist nicht, selbst zum Marktteilnehmer zu werden.

Appelle an die Moral sind erfahrungsgemäß wirkungslos. Die Moral muss in den Regeln stecken und vom Staat durchgesetzt werden. Genau das hat im Finanzsektor gefehlt. Viele Fehler im Regelsystem beruhten darauf, dass diejenigen, die Risiken eingingen, diese Risiken nicht selbst zu tragen hatten. Die Risiken wurden sozialisiert, die Gewinne aber privatisiert. Dass so etwas in einer Marktwirtschaft schief gehen musste, liegt auf der Hand.

### *Strikte Regeln für die Geldpolitik*

Die Finanzkrise nahm ihren Ausgangspunkt in der laxen Geldpolitik der Fed, dem US-amerikanischen Zentralbank-System, noch zu Zeiten des damaligen Präsidenten *Bill Clinton*. Die Fed unter *Alan Greenspan* betrieb um die Jahrtausendwende eine expansive Geldpolitik, um die Wirtschaft anzukurbeln. Die Geldmenge wurde in großem Stil ausgeweitet, niedrige Zinsen waren das Instrument dazu. Klar, dass die Konsumenten und viele Investoren sich Geld liehen – zu viel Geld zu Konditionen, die unnatürlich günstig waren.

Die Amerikaner mussten schon seit einigen Jahren einen Preis dafür zahlen: eine hohe Inflation. Aber erst, als die amerikanischen Zinsen anzogen, offenbarte die Politik des laxen Geldes ihr hässliches Gesicht. Die Schuldner hatten nicht mehr genügend Geld, um ihre Schulden zu bezahlen und mussten reihenweise den Offenbarungseid leisten. Die Hypotheken, mit denen die Kredite abgesichert wurden, waren von zweifelhafter Natur. Die Banken, die derartige Hypotheken in ihren Depots hielten, gerieten selbst in Schieflage.

Zum Lawineneffekt und zur jetzigen Finanzkrise ist es gekommen, weil die Banken einerseits nicht wissen, wie viele der zweifelhaften Hypotheken sie

selber halten, und weil sie sich andererseits untereinander kein Geld mehr leihen. War vorher also zu viel Geld im Kreislauf, so droht der Geldfluss auf einmal weltweit auszutrocknen.

Die Europäische Zentralbank hatte die ganzen Jahre im Gegensatz zur Fed eine Politik betrieben, die sich strikt an der Bekämpfung der Inflation ausrichtet. Das hat dafür gesorgt, dass es in Europa nicht zur exzessiven Aufnahme von Krediten kam. Die ordnungspolitische Konsequenz muss also lauten, dass man als Aufgabe von Zentralbanken die Gewährleistung eines funktionsfähigen Geld- und Kreditmarktes sowie die Bekämpfung von Inflation gesetzlich festschreibt. Konjunktur- und Wachstumspolitik darf nicht die Aufgabe von Zentralbanken sein und muss ihnen vom Gesetzgeber untersagt werden.

### *Risiken und Instabilitäten durch Ratingagenturen*

Ein Großteil der Finanzkrise wurde ausgelöst durch falsche Ratings, das heißt falsche Beurteilung der wirtschaftlichen Lage und Zahlungsfähigkeit eines Unternehmens. Reihenweise wurden Wertpapiere von Unternehmen schlechtester Bonität mit dem höchsten Gütesiegel bewertet. Die Banken glaubten aufgrund der Ratings, sie hätten ausgezeichnete Wertpapiere in ihrem Bestand. Das hat zu einer zu guten Bilanzierung dieser Schuldverschreibungen geführt. Ratingagenturen definieren nicht nur einen Standard für Kreditwürdigkeit, sondern überprüfen auch die Einhaltung des Standards. Damit liegen Regelsetzung und Regelüberprüfung in einer Hand. Ratingagenturen kommt hierdurch eine hohe Macht zu, der nahezu keinerlei Verantwortlichkeit gegenübersteht.

80 bis 95 Prozent der Einnahmen von Ratingagenturen sind Zahlungen der Wertpapier-Emittenten für Erstellung und Überprüfung des jeweiligen Ratings. Man spricht auch von „beantragtem Rating“. Das kann zu einem Interessenkonflikt zwischen Emittent und Anleger führen. Ratingagenturen können Emittenten ein besseres Rating gegen höheres Entgelt anbieten. Weil Emittenten aufgrund der hohen Tragweite der Ratings vom Urteil der Agenturen abhängig sind, besteht die Möglichkeit zu erpresserischem Verhalten. Aus Emittentensicht besteht umgekehrt der Anreiz, sich von der Agentur bewerten zu lassen, die das beste Bonitätsurteil anbietet. Das zeigt, dass die Rahmenbedingungen für eine korrekte Bewertung falsch gesetzt sind. Die inflationäre Vergabe trügerischer Ratings und eine Abwärtsspirale hinsichtlich der Ratingqualität haben zur Finanzkrise beigetragen.

Ärgerlich ist, dass die Ratingagenturen schon in der Vergangenheit Risiken und Instabilitäten an den Finanzmärkten erzeugt haben und der Gesetzgeber in den Vereinigten Staaten nicht darauf reagiert hat, wie zum Beispiel bei der Asienkrise im Jahr 1997. Hier agierten die Ratingagenturen prozyklisch und wirkten als Verstärker der Krise, indem sie Herdenverhalten der Investoren und einen abrupten Kapitalabfluss auslösten. Auch beim Insolvenzfall des Energieriesen Enron im Jahr 2001 und bei der großen Wirtschaftskrise in Argentinien ab dem Jahr 1998 wurden die Ratingagenturen der Rolle eines Frühwarnsystems nicht gerecht.

Bisher werden die transnationalen Ratingagenturen weitgehend nicht kontrolliert. Wenn es weiterhin private Ratingagenturen geben soll, müssen formalisierte Zulassungsverfahren und Qualitätsstandards für Ratingagenturen eingeführt werden. Sollte das nicht gelingen, müssten die Agenturen unabhängigen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds oder den Zentralbanken zugeordnet werden.

### *Anpassung an anglo-amerikanische Methoden*

Welcher Erfolg ist in einer Gesellschaft erwünscht: der kurzfristige oder der langfristige? In Kontinentaleuropa herrschte bis in die 1990er Jahre die Vorstellung, dass der langfristige Erfolg der gesellschaftlich relevante ist. Im angloamerikanischen Raum hingegen zählt der kurzfristige.

Im Zuge der Globalisierung und der Angleichung von Normen hat sich die angloamerikanische Sichtweise in vielen Bereichen durchgesetzt. Zu denken ist zum Beispiel an die Pflicht zur quartalsweisen Bilanzierung von Gesellschaften, die an den internationalen Aktienbörsen gelistet sein wollen. Porsche hat dieses Hecheln nach Quartalsbilanzen nicht mitgemacht und ist deshalb kein im DAX gelistetes Unternehmen mehr. Porsche und auch andere Unternehmen, die sich gegen die Quartalsveröffentlichung wenden, sehen ihr Streben nach Unternehmenskontinuität gestört, wenn eine Quartalsdelle an den Aktienmärkten zum Diskussionsthema würde.

Das Denken in kurzfristigen Erfolgskategorien unterstellt, dass die Maximierung kurzfristiger Gewinne dem Ziel der Nachhaltigkeit nicht entgegensteht. Dies ist von der Wirklichkeit längst widerlegt worden. Durch kurzfristiges Denken werden Rechtsregeln so gestrickt, dass dem Ausweis kurzfristiger Erfolge gegenüber der Vermeidung von Risiken Priorität eingeräumt wird. Im Laufe der Zeit hat man in Deutschland und Europa immer mehr Regeln übernommen, die die Realisierung kurzfristiger Gewinne fördern.

### *Gläubigerschutz ist vorrangig*

Bis vor Kurzem war es in Deutschland üblich, dass die Hauptadressaten von Bilanzen die Gläubiger waren. Die Gläubiger sollten durch eine „konservative“, das heißt vorsichtige Bilanzierung geschützt werden. Danach sind Erlöse erst nach ihrer Realisation zu bilanzieren, drohende Verluste aber schon mit ihrem Bekanntwerden. Die vorsichtige Bilanzierung führt zum Aufbau von stillen Reserven, die jedoch aus Sicht der Aktionäre eine Schmälerung des Gewinns bedeuten und deshalb eher unerwünscht sind.

Aus Sicht von Aktionären sind die angloamerikanischen Bilanzierungsvorschriften günstiger, weil sie zu einem höheren kurzfristigen Bilanzgewinn führen. Dreh- und Angelpunkt ist die Ermittlung des Fair Value, also des „fairen Wertes“. Dieser faire Wert stützt sich so weit wie möglich auf Kriterien wie Markt- oder Anschaffungspreis. Kritiker bemängeln, dass nicht einmal fünf Prozent aller Vermögenswerte einen Fair Value im Sinne eines Marktpreises haben, da sie nur unternehmensspezifisch eingesetzt werden. Also muss man sich allerlei Hilfskonstruktionen bedienen, etwa mathematischer Modelle auf der Basis von Annahmen über die zukünftige Entwicklung von Zinsen und Prei-

sen. Die Modelle gehen häufig von linearen Fortschreibungen aus. Die Realität ist aber nichtlinear, wie man an der Finanzkrise sehen kann.

Ein typisches Beispiel für den Unterschied zwischen deutschem Handelsrecht und internationaler Rechnungslegung ist die Dauer von Abschreibungsfristen, die durch die internationalen Standards deutlich verlängert werden. Die Konsequenz ist, dass der Gewinn nach internationalem Recht am Anfang größer ist als nach deutschem Recht und den Aktionären ausgeschüttet werden kann; das deutsche Recht würde hingegen einen finanziellen Puffer für wirtschaftlich schwächere Zeiten ermöglichen.

Die Politik muss entscheiden, was wichtiger ist: Förderung des Ausweises von kurzfristigen Erfolgen und Begünstigung der Aktionäre oder Förderung des Ausweises des langfristigen Erfolgs und Schutz von Gläubigern. Der deutsche Gesetzgeber wäre gut beraten, nicht der Entwicklung im anglo-amerikanischen Raum hinterherzulaufen, sondern das Handelsgesetzbuch auf den bewährten Grundsätzen zu modernisieren.

### *Kurzfristig ausgerichtete Vergütungsmodelle sind zu prüfen*

Auch die Managervergütung war für die Finanzkrise mitverantwortlich. Aus Amerika wurde die Praxis übernommen, ein relativ niedriges Fixgehalt, dafür aber eine hohe variable Vergütung anzusetzen. Das zugrundeliegende Modell baut auf folgenden Überlegungen auf: Wie bringt man angestellte Manager dazu, dass sie im Interesse der Eigentümer – sprich: der Aktionäre – handeln? Die Idee ist simpel: Man macht die Manager selbst zu Aktionären, dann handeln sie auch in deren

Interesse. So sind die gigantischen Options- und Aktienpakete entstanden, die heute bei den Konzernchefs und Investmentbankern oft mehr als 70 Prozent ihres Gehalts ausmachen.

Was als gute Idee startete, ist längst pervertiert. Die variablen Vergütungsanteile haben die Manager eher zu kurzfristigen Maßnahmen als zur Erreichung langfristiger Ziele verleitet. Im Übrigen belegt die Forschung, was der gesunde Menschenverstand schon immer nahelegte: Kein Investmentbanker arbeitet besser, wenn er zwanzig statt zwei Millionen Euro verdient. Besonders bedenklich wird es, wenn die variable Vergütung von der Erreichung kurzfristiger Ziele abhängig ist und gleichzeitig keine Pflicht zur Haftung für die Verfehlung langfristiger Gewinnziele besteht. Damit setzt man systematisch Anreize, kurzfristige Gewinne zulasten nachhaltigen Wirtschaftens zu erzielen.

Diese Fehlmotivierung war für viele Investmentbanker und Fondsmanager Grund ihres gesellschaftlich schädlichen Handelns, das die Finanzkrise mit ausgelöst hat. Hier ist die Politik gefordert, die individuelle Gewinnrealisierung und kollektive Risikoübernahme überein zu bringen. Dies bezieht sich sowohl auf die Haftung von Managern als auch auf die Ausgestaltung der variablen Vergütung, die man ab einem bestimmten Verhältnis zum Fixgehalt auch als sittenwidrig ansehen könnte.

Eine Begrenzung der Festgehälter von leitenden Bankangestellten – zum Beispiel in Verknüpfung mit der Inanspruchnahme des Rettungspakets der deutschen Bundesregierung – ist hingegen nicht zielführend. Ziel des staatlichen Rettungsprogramms ist erstens, eine Kreditklemme zu verhindern, indem den Banken staatliches Eigenkapital von bis zu 80 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt wird. Zweitens bietet der Staat den Banken Bürgschaften an, um ihnen die Kreditaufnahme zu erleichtern; gleichzeitig ist er bereit, den Banken problematische Wertpapiere abzukaufen. Für diese beiden Maßnahmen stehen nochmals 400 Milliarden Euro bereit.

Gerade für den Fall, in dem eine Bank geschwächt ist, aber noch nicht vor der Pleite steht, wird die staatliche Unterstützung bei gleichzeitiger Festgebaltbegrenzung falsche Anreize setzen. Wenn ein Bankvorstand vor der Entscheidung steht: „Soll ich das Geschäftsvolumen im Verhältnis zum – wegen der Finanzkrise – reduzierten Eigenkapital einschränken, oder soll ich

### Erratum zu Orientierungen 117

Auf Seite 24 der letzten Ausgabe der „Orientierungen“ (September 2008) ist im Beitrag von Ludger Wößmann, „Bildungsrepublik Deutschland“: Mythen und Fakten, der Abdruck folgenden Literaturhinweises versehentlich unterblieben, der als Hauptreferenz für die im Beitrag erwähnten Fakten dient: Ludger Wößmann, Letzte Chance für gute Schulen: Die 12 großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen, München 2007.



das alte Geschäftsvolumen mit staatlichem Eigenkapital unterlegen?“, wird sich der Vorstand voraussichtlich für die Einschränkung des Geschäftsvolumens entscheiden. Welcher Manager lässt sich freiwillig durch eine Kürzung des eigenen Gehaltes bestrafen?

### *Vertrauen durch Ordnungspolitik*

Zu den negativen Überraschungen durch die Finanzkrise kam es auch, weil einige Akteure beträchtliche Energie zur Verschleierung ihres Handelns an den Tag legten. Einige Banken haben in den vergangenen Jahren versucht, Basel I und II mit seinen Vorschriften zur Vorhaltung von Eigenkapital zu umgehen. Dazu lagerten sie Risikogeschäfte in Zweckgesellschaften aus, die kein Kapital halten mussten. Weil diese Gesellschaften nicht in der Bilanz aufgeführt werden mussten, blieben sie von der Bankenaufsicht unbehelligt. Wenn Banken solchen Gesellschaften Kreditlinien gewährten, mussten sie die Kreditlinien nicht mit Eigenkapital unterlegen, wenn die Laufzeit kürzer als ein Jahr war.

Diese Zweckgesellschaften waren das Finanzierungsvehikel, mit dem riskante Kredite verbrieft und gebündelt wurden und als Wertpapiere unter

dem Namen „Asset Backed Securities“ verkauft wurden. Diese Wertpapiere wurden von Zweckgesellschaften emittiert und von anderen Zweckgesellschaften gekauft, die den Kauf durch die Emission von kurzfristigen Wertpapieren refinanzieren. Derartige Zweckgesellschaften sollten abgeschafft werden.

Die Beispiele machen deutlich: Der Staat bzw. die internationale Staatengemeinschaft ist gefordert, die Rahmenbedingungen für Geld- und Finanzmärkte zu verbessern. Dadurch würden die Erwartungen der Marktteilnehmer stabilisiert und Vertrauen geschaffen. Aufgabe des Staates ist hingegen nicht, durch Konjunkturprogramme selbst zum Mitspieler des Marktgeschehens zu werden. Die diskutierten Maßnahmen wie CO<sub>2</sub>-freundliche Kühlschränke oder Subventionen für Gebäudesanierung sorgen für Verunsicherung bei Investoren und Bürgern. Die Erfahrungen der 1970er Jahre haben gezeigt: Solche Programme sind unwirksam und führen zu höherer Staatsverschuldung.

Staat und Wirtschaft stehen als Folge der Finanzkrise vor großen Herausforderungen. Die Krise hätte dann etwas Gutes mit sich gebracht, wenn künftig mehr Nachhaltigkeit in das Markthandeln einziehen würde. ■

## Ein Plädoyer für die Berücksichtigung ethischer Aspekte bei der Geldanlage

*Prof. Dr. Gerhard Scherhorn*

*Professor emeritus für Konsumökonomik der Universität Hohenheim, Stuttgart,  
und Senior Consultant des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie*

„Die Freiheit darf also nicht zu einem Götzendienst werden, ohne Verantwortung, ohne Bindung, ohne Wurzel. Die Verbindung zwischen Freiheit und Verantwortung bedarf vielmehr der Ordnung. (...) Nur wenn die Freiheit in einer Ordnung von der Verantwortung gebändigt ist, dann etwa finden wir den richtigen christlichen und gesellschaftspolitischen Standort für solche Werte. Ohne Zweifel droht die Freiheit für sich, das heißt ohne Ordnung, im Chaotischen zu entarten“ (*Ludwig Erhard, 1961*).

Wie ist der Begriff „ethisches Investment“ abzugrenzen? Mit dem Wort ethisch ist die Übereinstimmung mit den sittlichen Normen gemeint, die mehr oder weniger streng sein kann. Oft wird eine Investition als ethisch betrachtet, bei der der Geldanleger subjektiven Ausschlusskriterien folgt. Er will beispielsweise keinesfalls Geschäftsfelder unterstützen wie Abtreibung, Alkohol, Embryonenforschung, Glücksspiel, Pornografie; er hat aber nichts gegen Atomenergie, Biozide, chlororganische Massenprodukte, Gentechnik, Rüstung, die einem anderen Anleger ein Gräuelfeld sind. Diese Auffassung von ethischem Investment gerät leicht in den Verdacht, das Ethische in den Bereich des Beliebigen zu verweisen.

### *Von subjektiven Werten zu rechtlichen Normen*

Ethische Prinzipien sind jedoch nicht frei von subjektiven Wertungen, schon gar nicht in einer Welt, in der verschiedene Kulturen zusammenwachsen und folglich mit der Diversität ihrer Werte zurechtkommen müssen. Doch ist gerade das Zusammenwachsen auf die Überzeugung angewiesen, dass es nicht nur individuell unterschiedliche, sondern auch allgemeingültige ethische Maßstäbe gibt. Die Menschenrechte bilden einen allgemeinen Maßstab, die Regeln der nachhaltigen Entwicklung einen zweiten. Beide haben objektiven Charakter, es sind zwei Systeme, die die gleiche Verbindlichkeit beanspruchen. Sie haben keine allgemeine Geltung, doch dass sie bereits verkündet und im Prinzip anerkannt wer-

den, darin deutet sich das künftige Weltethos hoffnungsvoll an.

Übrigens auch darin, dass sie miteinander verbunden sind: Oft wird zu den Kriterien des nachhaltigen Investments gezählt, in welchem Maße ein Unternehmen die Menschenrechte achtet. Der gemeinsame Nenner der Menschenrechte und der Nachhaltigkeit ist die Gerechtigkeit, hier gegen die soziale, dort gegen die natürliche Umwelt. Beide gehören zum ethischen Kanon der globalen Gesellschaft. Auch einige Grundregeln der kaufmännischen Ethik und der politischen Fairness kann man hinzurechnen. Die fundamentalen Regeln des Umgangs mit Menschen und ihren Werten, wie sie in christlichen Gesellschaften etwa durch die zehn Gebote repräsentiert werden, gehören ebenfalls dazu.

Und doch bleiben neben der Anerkennung solcher Regelsysteme individuelle ethische Werthaltungen bestehen. Das ist sinnvoll, solange die Ethik nicht auf das Beliebige reduziert wird. Es erinnert daran, dass es ein für alle Menschen gültiges Gesamthethos nicht gibt und in einer nichtdiktatorischen, toleranten Welt auch nicht geben kann. Will man bestimmten ethischen Prinzipien absolute Geltung verschaffen, so müssen sie in Geboten und Verboten gefasst und mit Sanktionen bewehrt werden.

So liegt in dem Nebeneinander kein Widerspruch, sondern eine Abstufung des Geltungsbereichs, die von den subjektiven ethischen Überzeugungen über die objektiven Regelsysteme der Fairness bis hin zu den rechtlichen Normen reicht. Das macht

die Frage unabweisbar, wieweit die Grundsätze des ethischen Investments sich auf dem Weg der Einsicht durchsetzen und wieweit sie rechtlicher Regeln bedürfen.

Den Begriff des ethischen Investments sollte man als Oberbegriff für Anlageentscheidungen verwenden, die nach ethischen Regeln getroffen werden. Er sollte nicht auf die Bevorzugung individueller Ausschlusskriterien begrenzt sein, auch nicht auf die Befolgung ökologischer Nachhaltigkeitskriterien, auch wenn diese in vielen Bewertungssystemen derzeit mit Recht eine zentrale Rolle spielen. Schließlich geht es darum, die Welt auf eine nachhaltige Entwicklung umzusteuern, was zuerst den pfleglichen Umgang mit der natürlichen Mitwelt erfordert.<sup>1</sup> Darüber hinaus erfordert es auch den verantwortlichen Umgang mit der sozialen Mitwelt. Klar ist, dass dazu beispielsweise auch das Korruptionsverbot oder das Gebot der Transparenz von Kreditrisiken gehören. Nicht zufällig wird die Bezeichnung Corporate Social Responsibility (CSR) immer häufiger verwendet. In ihr deutet sich an, dass die Verantwortung des Unternehmens gleichermaßen in der ökologischen, der sozialen und der kulturellen Dimension liegt. Doch auch sie ist kein Ersatz für den Begriff des ethischen Investments als Oberbegriff für alle ethisch verantwortbaren Anlageentscheidungen und somit als Absage an eine rein finanzielle, nur an der Rendite orientierte Investition.

### *Ethik und Rendite*

Ethische Geldanlage bedeutet keineswegs, dass der Investor nicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit achtet, sondern dass er seine Wahl ausschließlich unter Anlageprodukten – Aktien, Fondszertifikaten, Schuldverschreibungen, Sachwerten – trifft, die ethischen Anforderungen genügen; welchen finanziellen Erfolg er erwartet, ist beim ethischen Investment erst die zweite Frage.

Das ist für die meisten Anleger und Anlageberater neu und ungewohnt. Manche haben das Vorurteil, ethisch anlegen sei gleichbedeutend mit Geld verschenken. Manche lassen die Finger davon, weil sie sich nicht damit auskennen, anderen ist gar nicht klar, dass sie auch die Möglichkeit hätten, Geld nach ethisch einwandfreien Kriterien anzulegen. Ein weiterer Teil der Anleger lässt den Gedanken gar nicht erst zu, es könnte bei der Geldanlage um

mehr als um finanzielle Aspekte gehen. Zwei Hindernisse stehen also der ethischen Geldanlage entgegen: Unwissenheit und Gleichgültigkeit.

Das erste Hindernis ist überwindbar. Dass es Möglichkeiten zur ethischen Geldanlage gibt und dass sie sich oft besser verzinsen als nichtethische, ist bekannt. Es braucht allerdings Erfahrungswerte und Zeit, bis sich das Wissen darüber verbreitet hat. So gibt es inzwischen im Bereich des Nachhaltigkeits-Ratings eine Reihe systematischer Beobachtungen, die darauf hindeuten, dass der Zusammenhang zwischen der finanziellen Entwicklung von Anlageprodukten und ihrem Abschneiden in der Nachhaltigkeitsbewertung positiv ist.<sup>2</sup>

Unternehmen, die in punkto Nachhaltigkeit in ihren jeweiligen Branchen führend sind, erzielen im Durchschnitt eine deutlich bessere Aktienkursentwicklung als Unternehmen, die hinter ökologischen und sozialen Standards zurückbleiben. Das braucht niemanden zu verwundern: Intensiveres Bemühen um nachhaltige Entwicklung setzt ein moderneres Management voraus, erfordert höhere Energie- und Rohstoffeffizienz und bringt die Entwicklung neuer bzw. besserer Produkte mit sich.

Deshalb überstehen nachhaltiger wirtschaftende Unternehmen auch Finanzkrisen besser. Es ist noch zu früh, diese Aussage für die Immobilienkrise mit belastbaren Zahlen zu belegen, doch wer zum Beispiel die jüngste Entwicklung des Naturaktienindex NAI mit der Entwicklung des Weltaktienindex MSCI vergleicht, wird feststellen, dass der NAI zwar ebenfalls stark gefallen ist, aber immer noch auf relativ höherem Niveau steht.

Ähnliches gilt, soweit sich heute schon überblicken lässt, auch für die im NAI nicht enthaltenen Unternehmen, die im Hinblick auf Nachhaltigkeitskriterien in der Spitzengruppe liegen. Auch ihre finanzielle Entwicklung ist weniger volatil als die der ethisch weniger hoch bewerteten Unternehmen. Ihre Gewinne und Kurse sinken in der aktuellen Finanzkrise weniger tief, hatten vorher aber auch keine extremen Ausschläge nach oben wie die der Investmentbanken, die teilweise von der Vorstellung getrieben waren, eine führende Bank müsse eine Kapitalrendite von wenigstens 25 Prozent erzielen. Diese Zielsetzung beruhte auf den mit rein spekulativen Anlageformen wie Devi-

<sup>1</sup> Der Begriff „natürliche Mitwelt“ nach Klaus Michael Meyer-Abich, *Praktische Naturphilosophie*, München 1997.

<sup>2</sup> Vgl. Robert Hassler/Matthias Bönning/Sylvia Klobardanz, *Nachhaltigkeitsratings als Kern des Nachhaltigen Investments*, in: Johannes Hoffmann/Gerhard Scherhorn (Hrsg.), *Ein Modell für Nachhaltigkeit*, Erkelenz 2008 (im Druck).

sen und Derivaten oder extrem hoch kreditfinanzierten Firmenübernahmen erzielbaren Renditen.

Solche Anlageformen nach Kriterien des ethischen Investments zu beurteilen ist müßig, denn sie erfüllen sie nicht. Devisenspekulationen zum Beispiel mögen ethisch gerechtfertigt sein, wenn Firmen ihre internationalen Transaktionen gegen das Wechselkursrisiko absichern wollen, aber schwerlich, wenn sie sie ohne realwirtschaftlichen Anlass allein um des Gewinns willen betreiben. Erst recht stellen sie keine Geldanlagen dar, die als seriöses Produkt an Dritte weiterverkauft werden können. Mit dubiosen Immobilienkrediten hat man bekanntlich versucht, sie durch Bündelung mit weniger dubiosen handelbar zu machen, doch weil dadurch die Risiken intransparent wurden, konnten solche Anlagen ethischen Kriterien nicht genügen. Das Finanzrating hat sich daran die Finger verbrannt, das ethische Rating hat sich gar nicht erst damit befasst. Auch Zertifikate von Investmentbanken, Hedgefonds und Private-Equity-Fonds werden bisher meist gar nicht erst nach ethischen Kriterien bewertet, jedenfalls aber nicht positiv eingestuft.

### *Kapitaleigentum verpflichtet*

Nach ethischen Kriterien zu investieren, heißt also nicht, auf Rendite zu verzichten. Es heißt vielmehr, solche Finanzgeschäfte zu unterlassen, die ethischen Kriterien nicht genügen. Die meisten Anleger haben jedoch gelernt, dass für Geldgeschäfte die einzige Grenze im Strafrecht, die einzige Rechtfertigung im Gewinn und das einzige Ziel in der Akkumulation liegt und dass moralische Rücksichten in Gelddingen nichts zu suchen haben. Die Gleichgültigkeit ist das schwierigere Hindernis bei der weiteren Verbreitung der ethischen Geldanlage. Denn sie lässt den Gedanken nicht zu, eine Investition in Finanzprodukte könne auch nach anderen als finanziellen Maßstäben beurteilt werden.

Institutionelle Anleger schützen sich vor diesem Gedanken doppelt, denn wenn sie das ihnen anvertraute Kapital vermehren, nützt das nicht nur ihnen selbst, sondern auch der Kirche, den Pensionären, den Hilfebedürftigen, kurz: einem guten Zweck. Selbst kirchliche Anleger verhalten sich so, als könnte der gute Zweck das ihnen anvertraute Kapital von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums freistellen. Das Anlageverhalten jener Landeskirche zum Beispiel, die an Zertifikaten von Lehman Brothers Millionen Euro verloren haben

soll, ist nur so zu erklären. Bei ethischer Geldanlage, wie sie von den Kirchen zuallererst erwartet werden muss, hätte sie solche Geschäfte und folglich auch Verluste nicht gemacht.

So besteht die eigentliche Herausforderung des ethischen Investment für Anleger darin, zu beherzigen, dass auch das Kapitaleigentum der Sozialbindung unterliegt. Das deutsche Grundgesetz hat das in Artikel 14 Absatz 2 festgeschrieben: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Der Artikel bindet nicht den einzelnen Bürger. Er fordert den Gesetzgeber auf, die Sozialpflichtigkeit in den verschiedenen Lebensbereichen zu definieren. Der Gesetzgeber ist dieser Aufforderung in manchen Bereichen bereits gefolgt, in denen der uneingeschränkte Gebrauch des Eigentumsrechts sich in sozialer oder ökologischer Hinsicht als nicht gerechtfertigt erwies. Im Mietrecht und im Arbeitsrecht, im Verbraucherschutz und bei der Mitbestimmung der Arbeitnehmer, im Naturschutz und im Umweltschutz hat er den beliebigen Gebrauch des Privateigentums punktuell eingeschränkt.

Doch das sind Ausnahmen. Wo sie nicht greifen, gilt uneingeschränkt die Eigentumsgarantie von Paragraph 903 im Bürgerlichen Gesetzbuch: Der Eigentümer kann mit seiner Sache verfahren, wie es ihm beliebt. Diese Ermächtigung entspricht noch dem Denken des 19. Jahrhunderts. Heute müsste ihr der nachdrückliche Generalvorbehalt hinzugefügt werden, dass sie dort ihre Grenze hat, wo das freie Belieben des Eigentümers der Allgemeinheit Schaden zufügen kann.

Schaden für die Allgemeinheit entsteht regelmäßig daraus, dass Privateigentümer sich an Gemeingütern bereichern, indem sie im Interesse des privaten Gewinns nicht in die Erhaltung des gemeinsamen Eigentums investieren, sondern dessen Leistungskraft überspannen, sodass es schließlich zum Schaden aller zusammenbricht: Das Gemeingut Erdöl wird beispielsweise durch ersatzlose Verschwendung für Heizung und Transport übernutzt, das Gemeingut Ozeane durch Überfischung und Verseuchung, das Gemeingut Finanzmarkt durch Verschleierung von Risiken, durch nicht hinreichend mit Eigenkapital gedeckte Kreditgeschäfte sowie durch unkontrollierte Einführung spekulativer Derivate.

Bei Sozialbindung des Kapitaleigentums sind deshalb Geldanleger verpflichtet, sich nicht zulasten von Gemeingütern zu bereichern. Gleichzeitig ist der Gesetzgeber verpflichtet, ihnen dafür klare

Signale zu geben. Weder das eine noch das andere geschieht bisher, im Gegenteil weisen die Signale eher in die Gegenrichtung:

■ Der Generalvorbehalt im Bürgerlichen Gesetzbuch fehlt.

■ Das Wettbewerbsrecht schützt den Wettbewerb schlechthin – es dürfte aber nur den nachhaltigen Wettbewerb schützen, müsste also vor allem das Abwälzen von Kosten auf die natürliche und soziale Umwelt verhindern.<sup>3</sup>

■ Das Aktienrecht verpflichtet den Vorstand einer Aktiengesellschaft allein auf das Vermögensinteresse der Aktionäre. Gemäß der Sozialbindung des Kapitaleigentums müsste er verpflichtet sein, es so zu fördern, dass es nicht zulasten der natürlichen und sozialen Umwelt geht.

■ Die Geldanlage auf Finanzmärkten steht nirgendwo unter dem Gebot der Sozialpflichtigkeit. So brauchen sich die Anleger keine Gedanken darum zu machen. Im Gegenteil: Wenn sie es täten, würden sie sich selbst schaden. Die Finanzmärkte sind seit den 1970er Jahren auf eine Weise liberalisiert worden, die der Lizenz zum Gelddrucken nahe kommt.<sup>4</sup> Die nationale Kontrolle der Finanzmärkte wurde im Interesse der weltweiten Mobilität des Finanzkapitals grobenteils aufgehoben, aber nicht durch internationale Aufsicht ersetzt. Das hat den Akteuren unbegrenzte Möglichkeiten eröffnet, sich auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern. Solange die Situation andauert, ist der Einzelne förmlich zur Bereicherung gezwungen, will er nicht im Wettbewerb auf der Strecke bleiben.

### *Die Souveränitäts-Illusion*

Wem nützt die individuelle Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit? Sie geschieht auf den Gütern ebenso wie auf den Finanzmärkten, sowohl durch die Abwälzung von Kosten, die individuell zu tragen wären, auf die Gemeingüter, als auch durch private Aneignung der den Gemeingütern zuzurechnenden Erträge, die allen zustehen.<sup>5</sup> Robert Reich zufolge bringt uns das als Verbraucher

billigere Konsumgüter und als Geldanleger höhere Renditen ein, schädigt uns aber als Arbeitnehmer durch Lohnminderung sowie als Bürger durch Umweltzerstörung, gesellschaftliche Desintegration und Unterwanderung der demokratischen Prozesse.<sup>6</sup>

Das liest sich, als träfen die Nutzen und die Schäden alle Menschen gleich. Wäre das der Fall, so könnte die Hinnahme der Schäden, wie es gern geschieht, mit der Konsumentensouveränität gerechtfertigt werden: Konsumenten und Anleger wollen auf die niedrigeren Preise und höheren Gewinne nicht verzichten, denn sie sind ihnen, weil sofort verfügbar, wichtiger als die eher langfristigen Schäden. Und da es auf den Märkten nach dem Willen der Konsumenten geht, kann die Politik nicht viel dagegen tun. Tatsächlich ziehen aber die ärmeren Verbraucher den Kürzeren: Sie profitieren weniger von den Vorteilen und haben stärker unter den Nachteilen zu leiden. Es ist eine Illusion zu glauben, die Idee von der Konsumentensouveränität würde die Realität beschreiben. Vielmehr hat sie einen normativen Sinn:<sup>7</sup> Die realen Märkte sollten so verfasst sein, dass sich die Produzenten gemäß den Konsumentenwünschen verhalten, die in der Theorie dem Gemeinwohl entsprechen.

Eine ungeahnte Steigerung erfuhr diese Illusion durch die Vorstellung, die Finanzmärkte regulierten sich am besten selbst. Heute, angesichts der Probleme auf den Finanzmärkten, gibt es kaum noch Zweifel, dass das Gegenteil richtig ist: Die Finanzmärkte sollten so verfasst sein, dass die Akteure sich in einer Weise verhalten müssen, dass das anlagesuchende Kapital in die bestmöglichen Verwendungen auf den Gütermärkten gelenkt wird. Dazu braucht man eine andere Politik, zum Beispiel internationale Aufsicht über die Finanzmärkte und ihre Akteure, strengere Regeln für die Transparenz der Risiken sowie für die Kapitalunterlegung der Bank- und Börsengeschäfte, Austrocknung der Steueroasen.<sup>8</sup> Nötig ist die Verpflichtung des Kapitals auf das Ziel und die Mittel der nachhaltigen Entwicklung sowie die systematische Förderung des ethischen Investments.

Das muss auch noch gelten, wenn die Finanzkrise überstanden sein wird. Wie hartnäckig das alte

3 Vgl. Gerhard Scherhorn, Markt und Wettbewerb unter dem Nachhaltigkeitsziel, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 28, Seiten 135–154, und derselbe, Nachhaltige Entwicklung: Die besondere Verantwortung des Finanzkapitals, Erkelenz 2008.

4 Vgl. Gerhard Scherhorn, Das Finanzkapital zwischen Gier und Verantwortung, in: Zeitschrift für Sozialwissenschaft 45 (2008), 156./157. Folge, Seiten 3–13.

5 Vgl. Gerhard Scherhorn, Nachhaltige Entwicklung: Die besondere Verantwortung des Finanzkapitals, Erkelenz 2008, Seiten 36 ff.

6 Vgl. Robert Reich, Superkapitalismus. Wie die Wirtschaft unsere Demokratie untergräbt, Kapitel 3, Frankfurt am Main 2008.

7 Literatur dazu bei Gerhard Scherhorn, Markt und Wettbewerb unter dem Nachhaltigkeitsziel, a.a.O., Seite 142.

8 Vgl. Gerhard Scherhorn, Geld soll dienen, nicht herrschen. Die aufhaltsame Expansion des Finanzkapitals, Wien 2008 (im Druck).

Denken sich zu behaupten versucht, sieht man beispielsweise in der Tendenz, die Prinzipien des ethischen Investments nur soweit zu akzeptieren, wie sie sich bei den Unternehmen in finanzieller Sicht „materiell“ auswirken.<sup>9</sup> Materiell wird es sich wohl – jedenfalls kurzfristig – negativ auf die Erträge auswirken, wenn die bisherige Abwälzung privatwirtschaftlicher Kosten auf die Allgemeinheit unterbleibt. So ist die Forderung nach „Materialität“ nichts anderes als die Verneinung der Sozialbindung des Kapitals. Sie richtet sich im Grunde gegen die für das ethische Investment aufgestellte Regel, alle Finanzgeschäfte zu unterlassen, die ethischen Kriterien nicht genügen.

Ein Beispiel sind die Mikrokredite. Sie sollen Armen helfen, aus eigener Kraft zu leben. Dazu müssen die Investoren nicht auf Rendite verzichten, aber sie müssen eine Selbstbindung auf maßvolle Renditen eingehen, denn Mikrokredite brauchen wie vieles andere im Bereich der nachhaltigen Entwicklung „geduldiges Kapital“.<sup>10</sup>

Vor allem dürfen Kapitalanleger nicht länger durch die Beratung von Banken und die Medien dazu gedrängt werden, die Anlage von Geld allein unter dem Renditegesichtspunkt zu sehen. Dazu müssen etliche Rahmenbedingungen der Märkte sich ändern, beispielsweise:

- Zur Förderung der ethischen Geldanlage muss für die Anlageberatung die Pflicht gelten, Kunden über die Kriterien der Nachhaltigkeit von Finanzprodukten aufzuklären und sich dabei auf ethische Bewertung von Unternehmen durch vertrauenswürdige Agenturen zu stützen.

- Unternehmen müssen dazu angehalten werden, über ihre nichtfinanziellen Ergebnisse mit gleicher Intensität zu berichten wie über die finanziellen. Das Bilanzreformgesetz verpflichtet große Kapitalgesellschaften seit 2005, „nichtfinanzielle Leistungsindikatoren“ in die Berichterstattung einzubeziehen, allerdings nur, sofern sie „relevant für den Unternehmenserfolg“ sind. Diese Einschränkung klingt nach Materialität. Sie muss durch die Pflicht zur Information über den Bei-

<sup>9</sup> Vgl. Christoph Butz/Jean Laville, Nachhaltige Anlagen: Warum die „Materialitätsdiskussion“ in die Irre führt, Ethos Discussion Paper Nr. 2, Juni 2007, [www.ethosfund.ch](http://www.ethosfund.ch); Franziska Jahn-Madell, Developments on the ethical investment market, in: Johannes Hoffmann/Gerhard Scherhorn (Hrsg.), Ein Modell für Nachhaltigkeit, a.a.O.

<sup>10</sup> Vgl. Reinhard H. Schmidt, Mikrofinance, Kommerzialisierung und Ethik, in: Johannes Hoffmann/Gerhard Scherhorn (Hrsg.), Ein Modell für Nachhaltigkeit, a.a.O.

trag des Unternehmens zur nachhaltigen Entwicklung ersetzt werden.

- Wirtschaftsprüfern muss vorgeschrieben werden, dass sie die Prüfung auf das Erreichen zumindest jener Nachhaltigkeitsziele ausdehnen, die das Unternehmen sich auferlegt hat oder die ihm auferlegt wurden.

- Fondsmanager müssen verpflichtet werden, sich bei der Zusammenstellung der Portfolios an den Kriterien der Natur- und Sozialverträglichkeit zu orientieren.

- Für Gewinne aus Aktien mit unterdurchschnittlichen Nachhaltigkeitswerten sollte ein höherer Steuersatz gelten.

### *Klare Kriterien für die Bewertung ethischer Investitionen*

Das Fehlen dieser Rahmenbedingungen behindert die weitere Verbreitung ethischer Geldanlagen. Sie brauchen aber Rückenwind, denn gegen die hindernden Rahmenbedingungen kommt nur eine starke intrinsische Motivation an, die erfahrungsgemäß nur von einer Minderheit zu erwarten ist.

Die Zahl der Investoren, die sich schon heute an ethischen Kriterien orientieren, ist nicht unbedeutend und nimmt tendenziell zu (siehe Kasten). Aber schon jetzt wird das ethische Investment nicht mehr allein von ethischen Beweggründen bestimmt, sondern zunehmend auch von der Erwartung auf hohe Renditen. Das wird problematisch, wenn diese Erwartung sich in den Vordergrund drängt, denn dann unterscheidet sich die ethische nicht mehr von der konventionellen Geldanlage. Auf diesen Unterschied kommt es gerade an: Die ethische Geldanlage hat sich ausgebreitet, weil mehr Anleger die Einsicht gewannen, dass das Kapitaleigentum auch der Allgemeinheit dienen muss. Dass die Unternehmen, in die sie investierten, vielfach höhere Renditen erzielten als der Durchschnitt der anderen – wenn man von den überhöhten Gewinnen auf den Finanzmärkten einmal absieht –, war ein hoch befriedigender Nebeneffekt.

Dieses Verhältnis der Anlagemotive muss erhalten bleiben, wenn das ethische Investment sich weiter ausbreitet. Denn wer ist schon so naiv zu glauben, dass die Renditen der ethischen Geldanlage von selbst weiter steigen und die der konventionellen

## Internationale Verbreitung ethischer Geldanlagen

In den USA und in Großbritannien – den Ländern mit der längsten Tradition im Bereich des „Socially Responsible Investment“ (SRI) – bilden Nachhaltigkeits-Investments mittlerweile eine feste Größe im gesamten Investmentmarkt, mit jährlich zweistelligen Wachstumsraten. Nach einer Untersuchung des Social Investment Forum sind in den USA circa elf Prozent des insgesamt verwalteten Volumens (25,1 Billionen US-Dollar) unter Berücksichtigung ethischer, ökologischer oder sozialer Kriterien investiert. Die enormen Volumina in den USA sind nicht zuletzt auf Aktivitäten institutioneller Investoren (zum Beispiel kirchliche Anleger und Pensionsfonds) zurückzuführen, die schon vor Jahrzehnten begonnen haben, ihre Kapitalanlage nach ethischen Kriterien auszurichten und damit als Initiatoren der gesamten SRI-Szene angesehen werden.

In Kontinentaleuropa hat diese Entwicklung erst vor einigen Jahren eingesetzt. Ausgehend von einem bislang vergleichsweise geringen Marktanteil haben sich die entsprechenden Anlagevolumina innerhalb weniger Jahre vervielfacht. Die Investments in nachhaltige Geldanlagen durch deutsche, österreichische und schweizerische Anleger lagen Ende 2006 bei knapp 20 Milliarden Euro. Dies publiziert das Forum Nachhaltige Geldanlagen (FNG) in seinem „Statusbericht Nachhaltige Geldanlagen 2007“. Nach Angaben der Studie bedeutet das eine Volumenzunahme von 37 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Für die größten Märkte in Europa hat Eurosif, der europäische Dachverband für nachhaltiges Investment, im September 2006 aktuelle Zahlen vorgelegt: Auf 24,1 Milliarden Euro schätzt Eurosif das Gesamtvolumen der Ende 2005 unter Nachhaltigkeitskriterien verwalteten Publikumsfonds in Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Großbritannien, Deutschland, Österreich, der Schweiz, Italien und Spanien. Legt man eine breitere Definition beim Nachhaltigkeitsverständnis in der Vermögensverwaltung an und berücksichtigt zudem das Kapital, das in institutionellen Mandaten gebunden ist, kommt man auf ein Gesamtvolumen von über einer Billion Euro im europäischen Raum. Diese Summe entspricht zehn bis 15 Prozent des Gesamtmarktes, so die Studie.

Gründe für diese Entwicklung liegen primär in der steigenden Bedeutung des Marktes für institutionelle Investoren wie Pensionsfonds, aber auch kirchliche Anleger und Stiftungen, die ihre Kapitalanlage verstärkt in Einklang mit ökologischen und sozialen Kriterien bringen möchten. Es zeigt sich, dass der Bereich des Nachhaltigkeits-Investments damit auch zunehmend von Banken und Fondsgesellschaften als interessant und lukrativ eingeschätzt wird. Dementsprechend konnte im Jahre 2007 die Anzahl der Publikumsfonds, die im deutschsprachigen Raum zum Vertrieb zugelassen sind, auf über 180 erhöht werden – im Vergleich zu 1998 eine Verfünfzehnfachung. Experten gehen davon aus, dass dies nur den Beginn einer langfristigen Aufwärtsentwicklung darstellt. So schätzt beispielsweise das Deutsche Aktieninstitut die zukünftige Marktentwicklung mit jährlichen Wachstumsraten von 30 bis 40 Prozent sehr positiv ein. Ein Marktanteil von fünf bis zehn Prozent an der gesamten Investmentfonds-Landschaft wird für die nächsten zehn Jahre als erreichbar eingestuft – im Vergleich zum jetzigen Marktanteil in Höhe von noch unter einem Prozent ein deutlicher Anstieg.

Quelle: Robert Hassler/Matthias Bönning/Sylvia Kloberdanz, Nachhaltigkeitsratings als Kern des Nachhaltigen Investments, in: Johannes Hoffmann/Gerhard Scherhorn (Hrsg.), Ein Modell für Nachhaltigkeit, Erkelenz 2008 (im Druck).

weiter zurückgehen werden? Das ökonomische Motiv der Gewinnmaximierung kann – wenn überhaupt – erst wieder Regie führen, wenn die Rahmenbedingungen eines Tages sicherstellen, dass nur noch nach ethischen Kriterien investiert wird.

Dazu muss auch die Weiterentwicklung des ethischen oder Nachhaltigkeits-Ratings beitragen. Dass die Institute, die es durchführen, miteinander im Wettbewerb stehen, ist zu begrüßen, weil es der Suche nach den besten Lösungen dient. Aber die Unterschiede in den Bewertungsverfahren müssen transparenter werden.<sup>11</sup> Der einzelne Investor muss leicht durchschauen können, warum beispielsweise Toyota im Dow Jones Sustainability Index auf Rang zwei steht, bei oekom research auf Rang sieben und bei Scoris auf Rang neun. Soweit das daran liegt, dass das eine Institut nur diejenigen ethischen Kriterien anlegt, die den materiellen Geschäftserfolg beeinflussen, die anderen aber eine Auswahl aus allen Kriterien der Natur- und Sozialverträglichkeit, müssen die Urteile vergleichbar gemacht werden. Das könnte dadurch geschehen, dass auch das erste Institut die ethi-

schen Kriterien vollständig anlegt und den Materialitäts-Aspekt getrennt ausweist.

Natürlich kann man einem Institut nicht verbieten, auch die finanzielle Seite von Investitionen zu bewerten. Aber man kann verlangen, dass sie nicht mit der ethischen vermengt wird. So wird es zu einer Standardisierung der ethischen Bewertung kommen müssen. Auch die finanzielle Bewertung soll ja nach dem Versagen in der Immobilienkrise genauer beaufsichtigt werden. In beiden Bereichen darf man sich nicht an einer Durchschnittsleistung orientieren, sondern man sollte die jeweils beste zur Norm erheben.

Vor allem muss ein Kanon der ethischen Kriterien entwickelt werden, der neben den Nachhaltigkeitskriterien der Natur- und Sozialverträglichkeit auch die Menschenrechte, die kaufmännische Ethik, die politische Fairness und die elementaren Moralvorschriften berücksichtigt – hätte es ihn schon gegeben und wäre er verbindlich gewesen, wäre es weder zur chaotischen Liberalisierung der Finanzmärkte noch zur Finanzkrise gekommen. ■

<sup>11</sup> Vgl. Franziska Jahn-Madell, a.a.O.



# Soziale Marktwirtschaft: Ein gebrochenes Politikversprechen

Prof. Dr. Manfred E. Streit  
Max-Planck-Institut für Ökonomik, Jena

Nur zu leicht entsteht eine Begriffsverwirrung, die sowohl in Meinungsumfragen als auch in Veröffentlichungen der Bundesregierung und im ratifikationsbedürftigen EU-Vertrag vorkommt. Darin werden die gegenwärtige Wirtschaftsordnung und die Soziale Marktwirtschaft gleichgesetzt.

Nach ökonomischem Sprachgebrauch wird unter der Sozialen Marktwirtschaft eine wirtschaftspolitische Konzeption verstanden, also eine Generallinie oder angekündigte Richtschnur für wirtschaftspolitisches Handeln in einem marktwirtschaftlichen System. Es ist ein Versprechen der politisch Verantwortlichen, die mit der Konzeption verkündeten Ziele und ordnungspolitischen Grundsätze dauerhaft einzuhalten. Abgegeben wurde das Versprechen von der CDU mit den Düsseldorf-Grundsätzen am 15. Juni 1949. Im Wahlkampf 1972 hatten alle politischen Parteien der Bundesrepublik die Konzeption Soziale Marktwirtschaft als für sich verbindlich erklärt. Danach wurde das mit ihr abgegebene Versprechen in Sonntagsreden immer wieder erneuert.

Heute, nach fast sechs Jahrzehnten, muss bedauernd festgestellt werden, dass das Versprechen von Anfang an durch politisches Tun oder Unterlassen mehrfach gebrochen wurde. Einige typische Beispiele belegen dies: die Wettbewerbspolitik, die Strukturpolitik, die Arbeitsmarktpolitik und die Sozialpolitik.

## *Soziale Marktwirtschaft: Von Anfang an nicht ernst genommen*

Beim Bemühen, „den Wettbewerb zur größten Wirksamkeit im Interesse des Verbrauchers zu bringen“, so Alfred Müller-Armack, einer der Initiatoren der Konzeption und politischer Weggefährte Ludwig Erhards, dauerte es acht Jahre, bis 1957 ein entsprechendes Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verabschiedet wurde. Weitere 16 Jahre vergingen, bis kaum zu bestreitende Mängel des GWB gegen den zähen Widerstand von Wirtschaftsverbänden wenigstens teilweise be-

hoben wurden, obgleich sie schon vor der Verabschiedung des GWB erkannt worden waren.<sup>1</sup>

In der Strukturpolitik wurde von Beginn an auf Druck der Verbände eine wenig überzeugende Subventionierung einzelner Wirtschaftszweige vorgenommen. Herausragende Belege hierfür sind die Landwirtschaft und die Montanindustrie. Der Subventionsbedarf der Landwirtschaft erwies sich aufgrund einer eklatant marktwidrigen Politik als ein Fass ohne Boden und zwar bis heute. Kohle und Stahl wurden mit massiven Subventionen vor unstreitig überlegener Auslandskonkurrenz geschützt. In den Subventionsberichten der Bundesregierung firmieren sie wiederholt unter Erhaltungssubventionen. Hinsichtlich dieser Subventionsart urteilte einer der Befürworter der Konzeption, Wilhelm Röpke: „Sie werden umso eher zu billigen sein, je mehr es Ziel ist, lediglich die notwendige Anpassung eines Wirtschaftszweiges an neue Verhältnisse zu erleichtern (Anpassungsintervention).“ Wie wenig erfolgreich die Anpassung betrieben wurde, zeigte der Schrumpfungsprozess in der Montanindustrie.

Der jüngste Bruch des Politikversprechens ist das sogenannte Mindestarbeitsbedingungsgesetz, das in Branchen gelten soll, in denen keine ausreichende tarifvertragliche Bindung besteht. Es ist ein listig begründeter Schritt hin zu allgemein verbindlichen gesetzlichen Mindestlöhnen, also zu einer staatlichen Lohnfestsetzung, die gegen die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie verstößt. Nach vielem Hin und Her wurde das Gesetz,

<sup>1</sup> Im Jahr 1973 wurde das Instrument der Fusionskontrolle in das GWB eingefügt, um dem Entstehen von Marktmacht durch Unternehmenszusammenschlüsse von vornherein entgegenzuwirken. Vgl. Ulf Böge, 50 Jahre Bundeskartellamt – 50 Jahre Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 115 (1/2008), Seite 22.

die Konzeption ignorierend, von den verantwortlichen Ministern schönfärbend erläutert.

### *Herrschaft der Verbände*

Für die Konzeption zentral war der Vorschlag von *Müller-Armack*, „den sozialen Ausgleich“ mit der „Freiheit auf dem Markt“ zu verbinden. Der soziale Ausgleich erwies sich als politisch attraktive Lösung für einen jahrzehntelangen Missbrauch der Sozialpolitik zu Wahlkampfzwecken.<sup>2</sup> Im Namen des fragwürdigen Ziels der sozialen Gerechtigkeit wurde ein kostspieliges System der sozialen Sicherung errichtet, das von einer undurchschaubaren und wuchernden Bürokratie verwaltet wird. Teile des Systems werden finanziell durch Quersubventionen des Bundes alimentiert. Das trug zu einem Anwachsen der Staatsverschuldung und einem Verstoß gegen den Konzeptionsgrundsatz der „Stabilität des Haushalts“ (*Müller-Armack*) bei, ohne dass die strukturellen Mängel des praktizierten Sozialstaats behoben wurden. Die wuchernden, sozialpolitisch begründeten Transferzahlungen sollten vor einigen Jahrzehnten von einer sogenannten Transferkommission durchforscht werden. Ihr Ergebnis war eine Transferillusion: Den Empfängern von Transferzahlungen war nicht bewusst, dass sie letztlich die erhaltenen Leistungen selbst zu bezahlen hatten.

Der Missbrauch der Sozialpolitik zu Wahlkampfzwecken äußert sich in einem unerfreulichen Zusammenwirken von Verbandsfunktionären und politisch Verantwortlichen zulasten der Allgemeinheit. Die Belastung der Allgemeinheit schlägt sich in einer steigenden Quote an Steuern, Gebühren und Beiträgen sowie einer wachsenden Regulierungsdichte nieder, von der nahezu alle Lebensbereiche der Gesellschaft erfasst werden. Rund 14 000 Verbände und Dachverbände bieten ihre keineswegs uneigennütigen Dienste bei der Regulierung und Gesetzgebung an. Schon 1960

warnte *Theodor Eschenburg* vor einer „Herrschaft der Verbände“.

Ein Beispiel für diese Herrschaft ist das Gesundheitswesen. Über Jahrzehnte hinweg entwickelte es sich zu einem mehrstufigen, schwer durchschaubaren, wettbewerbswidrigen und bürokratisch aufgeblasenen Koloss. Auf seinen Stufen, von den Apotheken über die ärztliche Versorgung bis zu den Krankenkassen, wird es durch staatlich tolerierte Kartelle kontrolliert, die unter dem Einfluss von Verbänden stehen. Politische Versuche, die Kostenentwicklung des Systems und mit ihr die Beitragslasten für seine Nutzer durch Begünstigung von Wettbewerb zu steuern, scheiterten am zähen Widerstand der Verbände. Diese mit sogenannten konzertierten Aktionen in politische Vorhaben einzubinden, führte zu kaum mehr als unverbindlichen Formelkompromissen, die mit medienwirksamem Aufwand von den beteiligten Politikern und Verbandsfunktionären zur Selbstdarstellung genutzt wurden.

### *Unbehagen und schwindende Akzeptanz*

Das durch Regulierungen und marktwidrige Interventionen verkrustete Wirtschaftssystem muss bei vielen Skepsis und Akzeptanzmangel verursachen. Das kann als Reaktion darauf betrachtet werden, dass das mit der Sozialen Marktwirtschaft abgegebene politische Versprechen vielfach gebrochen wurde. Die ökonomischen Folgen haben alle zu tragen. Die verbreitete Politikverdrossenheit kommt also nicht von ungefähr. Was bleibt, ist ein verbreitetes Unbehagen an der erfahrenen Wirtschaftsordnung, die nur zu leicht mit der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft verwechselt wird. Schwindende Akzeptanz und Unbehagen an der erfahrenen Wirtschaftsordnung sind die Reaktion auf die wenig durchschaubaren Folgen eines jahrzehntelangen Bruches des Politikversprechens, genannt Soziale Marktwirtschaft. ■

<sup>2</sup> Vgl. Roland Vaubel, Der Missbrauch der Sozialpolitik in Deutschland – Historischer Überblick und Politisch-Ökonomische Erklärung, in: Gerard Radnitzky/Hardy Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin/Paris/Tokyo 1991, Seiten 173–198.

# Agrarpolitik in der Europäischen Union: Abkehr vom Protektionismus?

*Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke/Dr. Astrid Häger  
Fachgebiet Agrarpolitik am Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus  
an der Humboldt-Universität zu Berlin*

Geboren aus dem Gedanken, für Verbraucher erschwingliche Lebensmittel und für Landwirte sichere Einkommen zu schaffen, wurde der europäische Agrarsektor in den 1960er Jahren weitgehend protektionistisch organisiert. Politische Erkenntnisse und Reformvorstöße zu mehr Wettbewerb gab es schon bald danach, doch von einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann man noch immer nicht sprechen.

Die Geschichte der Agrarpolitik in der Europäischen Union (EU) ist eine Geschichte der Reformen. Auf der Konferenz von Stresa (Italien) im Jahr 1958 konzipiert und seit den 1960er Jahren umgesetzt, enthielt die EU-Agrarpolitik einen grundlegenden Konstruktionsfehler: Durch Marktordnungen für landwirtschaftliche Produkte sollten die Preise angehoben, die Landwirte geschützt und deren Einkommen verbessert werden. Heute fällt es schwer, einen solchen protektionistischen Politikansatz nachzuvollziehen. Doch er war ein Produkt der Nachkriegszeit und spiegelte die damaligen Erfahrungen in Europa wider: Krieg und Hunger, langfristige reale Preissenkungen für Agrarprodukte, volkswirtschaftlicher Strukturwandel und das Problem der Einkommensdisparität im Agrarbereich.

Die Agrarreformen führten zunächst zu einem mühsamen und bis heute anhaltenden Abbau der protektionistischen Marktintervention. Mit der Uruguay-Runde (1987 – 1994) im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) rückte die internationale Kritik an der EU-Agrarpolitik in den Vordergrund. Sie ist bis heute in der laufenden Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) ein wesentlicher Motor für den weiteren Protektionsabbau und die Liberalisierung der EU-Agrarpolitik. Neben der Abkehr von der protektionistischen Marktintervention entwickelt sich die EU-Agrarpolitik zunehmend von einer sektororientierten Politik zu einer Politik für den ländlichen Raum. Deutliche Zeichen für diese Neuorientierung wurden mit der Agenda 2000 und mit der Einrichtung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER) für die laufende Finanzierungsperiode 2007 bis 2013 gesetzt.

Nach der jüngsten Hausse auf den Weltagrarmärkten stellt sich die Frage, wie die EU-Agrarpolitik auf neue Herausforderungen reagieren kann: den Klimawandel, steigende Energiepreise und die Notwendigkeit der globalen Ernährungssicherung. EU-Agrarpolitik umfasst heute deshalb drei Politikbereiche: die „alte“ protektionistische Markt- und Preispolitik, die „neue“ Politik für den ländlichen Raum sowie die Agrarpolitik der Zukunft in Zeiten neuer Knappheit.

## *Liberalisierung der EU-Agrarpolitik*

Die Agrarreformen führten zunächst nur mühsam zum Abbau protektionistischer Marktinterventionen. In den ersten Reformen seit Mitte der 1970er Jahre ging es um eine restriktivere Preispolitik sowie die Förderung des Absatzes und der Vermarktung von Agrarprodukten. Eingeführt wurden auch dirigistische Maßnahmen: Seit 1984 gibt es auf dem Milchmarkt eine Mengenquotierung. Im Jahr 1987 wurde das Instrument der Flächenstilllegung bei Ackerfrüchten in die Agrarpolitik eingeführt, zunächst auf freiwilliger Basis und später obligatorisch.

Im Jahr 1992 kam es mit der nach dem damaligen EU-Agrarkommissar *Ray MacSharry* benannten Reform zu einer grundlegenden Änderung des Konzepts der EU-Agrarpolitik. Kern der Reform war die Senkung des Preisniveaus bei Agrarprodukten, verbunden mit einer Kompensation der Einkommensverluste für die Erzeuger. Die MacSharry-Reform von 1992 ist die Geburtsstunde der Direktzahlungen, die heute den größten Anteil am EU-Agrarhaushalt ausmachen und ein wesentlicher Diskussionspunkt in der EU-Agrarpolitik sind.

Den derzeitigen agrarpolitischen Rahmen setzen die Luxemburger Beschlüsse vom Juni 2003. Die darin beschlossene weitgehende Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion markiert die letzte Etappe in der Abkehr von der protektionistischen Markt- und Preispolitik. Ansprüche auf Direktzahlungen werden nicht mehr an die Erzeugung bestimmter Agrarprodukte gekoppelt. Somit können sich die Landwirte in ihren Produktionsentscheidungen allein am Markt orientieren. Grundvoraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen bleibt aber die Aufrechterhaltung einer definierten ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung.

Der Anteil der EU-Agrarausgaben am gesamten EU-Haushalt ist mit gut 40 Prozent immer noch hoch. Von den Agrarausgaben werden etwa 80 Prozent für die Markt- und Preispolitik (erste Säule) verwendet, während für die Politik für den ländlichen Raum (zweite Säule) circa 20 Prozent zur Verfügung stehen. Bei der ersten Säule handelt es sich im Wesentlichen um Direktzahlungen; von den traditionellen Ausgaben für Marktinterventionen ist nur ein Rest von etwa fünf Milliarden Euro pro Jahr übrig geblieben. Im Jahr 2006 sind in der EU-25 Direktzahlungen in Höhe von 33,1 Milliarden Euro an 7,3 Millionen Betriebe – in Deutschland 5,1 Milliarden Euro an 378 000 Betriebe – gezahlt worden.<sup>1</sup>

### *Direktzahlungen als Auslaufmodell*

Dass eine protektionistische Markt- und Preispolitik wenig geeignet ist, um sektorale Einkommensprobleme zu lösen, wird heute – auch von den betroffenen Landwirten – nicht mehr infrage gestellt. Andererseits ist die Liberalisierung der EU-Agrarpolitik seit ihrer Gründung ein Lehrstück über politische Ökonomie, konkret über das Thema des Subventionsabbaus in marktwirtschaftlichen und demokratischen Systemen. Reste der protektionistischen „Agrarfestung Europa“ gibt es noch immer bei Rindfleisch, Zucker und Milch, doch ist auch auf diesen Märkten eine weitere Liberalisierung absehbar. Das aktuelle Diskussions-thema ist die Legitimation bzw. der Abbau der Direktzahlungen.

<sup>1</sup> Annex 1 Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to council regulation (EC) No 1259/1999 and council regulation (EC) No 1782/2003, Financial year 2006, [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2006/annex1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2006/annex1_en.pdf) (23. Oktober 2008).

Die Direktzahlungen werden im Wesentlichen mit drei Argumenten begründet: Sie werden erstens als notwendig für einen stabilen politischen Rahmen in Anpassungs- und Übergangprozessen nach den Luxemburger Reformbeschlüssen angesehen; sie werden zweitens als eine Art Grundprämie für die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft, wie die Erhaltung der Kulturlandschaft, angesehen; drittens werden sie angesichts hoher Standards in der EU-Agrarproduktion für erforderlich gehalten. Diese Argumente erscheinen einleuchtend, werfen aber auch Fragen auf:

■ Zunächst stellt sich die Frage nach dem erforderlichen Zeitraum für die Gewährung von Direktzahlungen in Anpassungs- und Übergangsprozessen. Dauern die Prozesse zehn oder auch 15 Jahre? Wie stellt sich die Notwendigkeit solcher Zahlungen bei stabilen Märkten und steigenden Agrarpreisen dar, bei denen es keiner Anpassung „nach unten“ bedarf? Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat wiederholt gefordert, eine klare Linie für den Abbau der Direktzahlungen festzulegen, um einen sicheren Planungshorizont für die Landwirte zu schaffen.<sup>2</sup>

■ Geht es um das Argument der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft, so ist nach der Art dieser Leistungen und nach den Kosten zu fragen. Eine Grundprämie für öffentliche Leistungen von 300 Euro pro Hektar – in etwa die gegenwärtige Höhe der Direktzahlungen in Deutschland – ist wenig nachvollziehbar, wenn die geforderte minimale Landbewirtschaftung Kosten in der Größenordnung von 50 Euro pro Hektar verursacht. Zudem wäre es zielgerichteter, nach konkreten Leistungen sowie regional zu differenzieren. Weiterhin wäre es konsequent, diese gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft in der zweiten Säule, also der Politik für den ländlichen Raum, zu formulieren und zu entlohnen.

■ Auch das Argument der hohen Standards ist schwach, müssen doch in die EU importierte Produkte denselben Anforderungen genügen wie hier erzeugte. Höhere Prozesskosten, etwa durch europäische Gülle-Vorschriften, verteuern die Produktion nur um wenige Prozent.

<sup>2</sup> Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“ – Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELV, 2008.

Kurzum: Die Einführung von Direktzahlungen und deren spätere weitgehende Entkopplung von der Produktion waren richtige Schritte im Liberalisierungsprozess der EU-Agrarpolitik. Sie sind jedoch künftig kaum noch legitimierbar und werden zum Auslaufmodell.

### *Internationale Folgen der EU-Agrarpolitik*

Eine protektionistische Agrarpreispolitik in Industrieländern führt zu Produktionsanreizen „im Norden“ und senkt in der Tendenz die Weltagrarpreise. Dadurch werden Exportchancen von Agrarexportländern wie den USA, Australien und Brasilien, aber auch von Ländern wie Südafrika oder Thailand geschmälert, während Importe für Drittländer begünstigt werden. Für die Landwirtschaft in Drittländern, insbesondere für die Kleinbauern, führt eine solche Politik zu „unfairer Konkurrenz“ mit verminderten Markt- und Einkommenschancen. Zu Recht sind diese internationalen Konsequenzen einer protektionistischen Agrarpolitik kritisiert worden.

In der Logik der WTO geht es bei der Liberalisierung der Agrarpolitik nicht nur um den Abbau von Zöllen und damit um verbesserten Marktzugang, sondern darüber hinaus um den Abbau von Exportsubventionen und von handelsverzerrenden inländischen Subventionen. Erlaubt sind „grüne“ Subventionen („Grüne Box“<sup>3</sup>), wie etwa Agrarumweltmaßnahmen und Maßnahmen für den Tierschutz, die die Produktion und den Handel nicht beeinflussen. Der Einbezug des Agrarbereichs in den internationalen Liberalisierungsprozess hat somit zu neuen Diskussionsfeldern in der WTO geführt.

Tatsächlich hat diese Diskussion in der EU-Agrarpolitik zu einem Abbau von Agrarzöllen und von Exportsubventionen sowie zu einer Umstellung der protektionistischen Markt- und Preispolitik auf Direktzahlungen geführt. In der laufenden Doha-Runde geht es um den endgültigen Abbau von Agrarexportsubventionen, der im Prinzip beschlossen ist, sowie den weiteren Abbau von Zöllen, dessen Ausmaß und zeitliche Umsetzung umstritten sind. Im Laufe der Verhandlungen hat die EU mit den Luxemburger Beschlüssen im Jahr 2003 ihre Direktzahlungen weitgehend entkoppelt

<sup>3</sup> Die „Grüne Box“ umfasst eine Liste von erlaubten Direktzahlungen, unter anderem Direktzahlungen an Erzeuger, wenn diese an nichts anderes als an eine feste historische Basisgröße gebunden sind (sogenannte entkoppelte Zahlungen).

und damit in der WTO-Semantik zu „Grüne Box“-Subventionen umgewandelt. Diese weitere Reform der EU-Agrarpolitik ist im Prinzip international unbestritten und WTO-konform; in den Verhandlungen geht es um den weiteren Abbau handelsverzerrender inländischer Subventionen.

Als Indikator für protektionistische Agrarpolitik dient das „Producer support estimate“ (PSE), das den schutz- und damit politikbedingten Anteil am Produktionswert im Agrarsektor ausweist. Das PSE umfasst den Preisschutz durch Zölle und Exportsubventionen sowie inländische handelsverzerrende Subventionen, aber eben auch und zunehmend „Grüne Box“-Subventionen als Folge von Politikänderungen. Die Agrarsubventionen in den OECD-Mitgliedsländern liegen mit knapp 30 Prozent deutlich über dem Niveau in ausgewählten „großen“ Agrarländern wie Brasilien, Südafrika, China und der Russischen Föderation. Das Spektrum in der OECD reicht vom liberalen Neuseeland bis zu hoch protektionistischen Ländern wie der Schweiz, Norwegen und Island; die EU liegt mit gut 30 Prozent etwas über dem Durchschnitt.

Insgesamt beläuft sich der Agrarschutz in OECD-Ländern von 2005 bis 2007 auf die vielfach in der Öffentlichkeit genannte und kritisierte Summe von circa 200 Milliarden Euro. Das mag viel sein oder auch wenig, wenn man diese Zahl mit dem derzeitigen Volumen der Entwicklungshilfe oder den avisierten Subventionen in der aktuellen Bankenkrise vergleicht. Bei der Interpretation ist jedenfalls zu beachten, dass sich für die EU-Agrarpolitik dahinter eine grundlegende Politikänderung weg von der protektionistischen Markt- und Preispolitik hin zu Direktzahlungen und „Grüne Box“-Subventionen sowie einer Neuausrichtung auf eine Politik für den ländlichen Raum verbirgt.

### *Von der Sektorpolitik zur Politik für den ländlichen Raum*

Über den historischen protektionistischen Ansatz hinaus wird Agrarpolitik zunehmend als ein Politikbereich verstanden, in dem es auch um die Bereitstellung und Förderung öffentlicher Güter geht. Agrar- und Forstwirtschaft beanspruchen allein in Deutschland rund 80 Prozent der Fläche und haben wesentlichen Einfluss auf zentrale Umweltgüter wie Boden und Wasser. Das Landschaftsbild wird entscheidend geprägt durch die Art der Landbewirtschaftung, was direkten Einfluss auf die Entwicklung der Biodiversität hat. In Bezug auf den Klimawandel wird deutlich, dass die Landwirt-

schaft Klimaänderungen mit verursacht, aber auch betroffen ist. Weltweit entfallen auf die Landwirtschaft rund neun Prozent aller Treibhausgase, außerdem ist der Agrarsektor die Hauptquelle der Emissionen von Methan und Lachgas. Andererseits werden als Folge des Klimawandels zum Beispiel für den ostdeutschen Raum zunehmend Wasserknappheit und Produktivitätsrückgänge erwartet. Durch die Landbewirtschaftung werden somit die Existenz und die Produktion zentraler öffentlicher Güter berührt.

In der EU-Agrarpolitik hat dieser Politikbereich zunehmend an Bedeutung gewonnen. Agrarumweltmaßnahmen sind seit 1992 fester Bestandteil der EU-Agrarpolitik und wurden kontinuierlich ausgebaut. Darüber hinaus gab es immer strukturpolitische und zunehmend über den Sektor hinaus reichende regionalpolitische Bezüge. Zu traditionellen Themen wie Verbesserung von Infrastruktur, wasserwirtschaftliche Maßnahmen und Flurbereinigung sowie Dorferneuerung sind zum Beispiel die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung und von Dienstleistungen für die Grundversorgung im ländlichen Raum dazugekommen.

Politik für den ländlichen Raum auf europäischer Ebene gestaltet sich heute mit einem eigenen Finanzierungsfonds, dem ELER. Drei Schwerpunkte markieren die Politikgestaltung mit diesem Fonds: Im ersten Schwerpunkt geht es mit der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft noch um einen sektororientierten Bezug; im zweiten Schwerpunkt sollen Umwelt und Landschaft verbessert werden; im dritten Schwerpunkt werden explizit Lebensqualität und Diversifizierung im ländlichen Raum gefördert. Heute wird von der „multifunktionalen Landwirtschaft“ oder dem „Europäischen Agrarmodell“ gesprochen, um diese neue agrarpolitische Perspektive zu betonen.

Führt die zunehmende Betonung der Politik für den ländlichen Raum in der EU-Agrarpolitik in die richtige Richtung, so ist die konzeptionelle Ausgestaltung dieser Politikrichtung keineswegs abgeschlossen, und es bleiben wesentliche Fragen offen. So wird kritisiert, dass der ELER nicht konsequent regional und in Teilen noch stark sektororientiert ist. Vielfach und zu Recht wird auch gefordert, Maßnahmen der Politik für den ländlichen Raum zielorientierter und effizienter zu gestalten – eine Kritik, die zudem generell auf eine Verbesserung der Strukturpolitik auf europäischer Ebene abzielt.

Angemahnt werden für den ELER auch bessere Koordination mit den anderen EU-Strukturfonds und stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Tatsächlich hat die Entwicklung der Politik für den ländlichen Raum in der EU dazu geführt, dass hier die Kompetenzen von Kommunen, Ländern, Bund und EU gemeinsam wahrgenommen werden. Eine solche Mehrebenen-Verflechtung der Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen setzt falsche Anreize und führt in eine „Verflechtungsfalle“. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV empfiehlt deshalb, diese Mehrebenen-Beteiligung zu entflechten sowie die Verantwortung für die Gestaltung und Finanzierung von vielen Maßnahmen der Politik für den ländlichen Raum auf die nationale und regionale Ebene zu verlagern.<sup>4</sup>

Bisweilen gewinnt man den Eindruck, dass die Politik für den ländlichen Raum eher von der Entwicklung der alten protektionistischen Markt- und Preispolitik sowie insbesondere von deren Finanzierung als von einem eigenständigen Konzept abhängt. So dient das Instrument der Modulation dazu, Mittel aus der ersten in die zweite Säule zu überführen und den Ausbau der Politik für den ländlichen Raum mitzufinanzieren. Das mag politökonomisch verständlich sein, ist aber eigentlich „Politik verkehrt“: Den Mitteln folgen die Maßnahmen und nicht den Maßnahmen die Mittel. Auch wenn ein solcher Politikansatz in anderen Bereichen nicht fremd ist, verdient die Politik für den ländlichen Raum ein klares Konzept und einen klaren Finanzrahmen.

### *Sind die Agrarsubventionen schuld an den hohen Agrarpreisen?*

Wir hatten uns daran gewöhnt: Die Preise für Nahrungsmittel sind seit Langem niedrig und stabil, und der Anteil der Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel ist ständig zurückgegangen, in Deutschland auf heute 14 Prozent. Hinter dieser Entwicklung in den letzten Jahrzehnten stehen starke Produktivitätssteigerungen im Agrarsektor bei begrenztem Nachfragewachstum. Das hat zum klassischen Bild des Agrarstrukturwandels geführt: Immer weniger Landwirte werden benötigt, um Nahrungsmittel zu produzieren und die Bevölkerung zu ernähren. Heute arbeiten noch 2,2 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland im Agrar-

4 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV, Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume – Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV, 2006.

sektor und erwirtschaften 0,9 Prozent des Brutto-sozialprodukts; ein Landwirt ernährt circa 140 Menschen.<sup>5</sup> Das ist der Hintergrund für die Entwicklung der protektionistisch ausgerichteten Agrarpolitik in der EU und der hohen Agrarsubventionen.

Für den Boom auf den Weltagrarmärkten für Getreide und bei Milchprodukten Anfang des Jahres 2008 waren sicherlich kurzfristige Faktoren, wie extreme Witterungsbedingungen und historisch niedrige Lagerbestände, verantwortlich. Auch hat es in wichtigen Exportländern Produktionsrückgänge gegeben. Zudem haben falsche und spekulative Erwartungen auf einzelnen Terminmärkten zum Preisauftrieb beigetragen. Hinter der neuen Entwicklung stehen aber vor allem strukturelle Faktoren, die seit der Jahrhundertwende deutlicher werden. Fünf Entwicklungen und Bestimmungsfaktoren sind hervorzuheben:

■ Das starke Nachfragewachstum in Schwellenländern Asiens – verursacht durch Bevölkerungswachstum und Einkommenssteigerungen – heizt die Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln an.

■ Auf der Angebotsseite steht dem ein begrenztes Produktivitätswachstum gegenüber. Zwar steigt die Produktivität in der Agrarproduktion weltweit immer noch, aber im letzten Jahrzehnt deutlich geringer als früher. Hier zeigen sich Versäumnisse, wie geringere Investitionen im Agrarbereich und ein Rückgang der Agrarforschung.

■ Ein dritter Bestimmungsfaktor sind die hohen Energiepreise. Ein hoher Energiepreis erhöht die Produktionskosten und bremst das Angebot. Er führt zu wachsender Nachfrage nach erneuerbaren Energien und damit nach Bioenergie. Bereits in der Vergangenheit und auch beim jüngsten Preisboom auf den Energie- und Agrarmärkten war zu beobachten, dass Energie- und Agrarpreise eng zusammenhängen.

■ Die Nachfrage nach Agrarprodukten zur Energiegewinnung wird zudem in Deutschland und der EU, aber auch in anderen Industrieländern, durch die aktuelle Bioenergiepolitik verstärkt. Bereits heute wird ein Siebtel der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland für die Energiegewinnung genutzt. Eine Umkehr dieser Entwicklung ist nicht absehbar.

5 BMELV (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2007, Seiten 13, 19, 51.

■ Schließlich zeigen sich auf den Weltagrarmärkten bereits Konsequenzen des Klimawandels, wenn auch undeutlich. Erwartet wird ein negativer Einfluss auf das Produktivitätswachstum in wichtigen Produktionsregionen, insbesondere aber die Zunahme von witterungsbedingten Produktionsschwankungen und damit eine steigende Volatilität auf den Weltagrarmärkten.

Vor dem Hintergrund solcher Entwicklungen könnte es in der EU-Agrarpolitik künftig um neue Themen gehen. Bei hohen Agrarpreisen in Zeiten neuer Knappheit werden die Perspektive der Verbraucher und Fragen der Ernährungssicherung an Bedeutung gewinnen, insbesondere wenn es um einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und Entwicklungsländer geht. Aus Sicht der Produzenten wird es nicht mehr um Preisstützung, sondern bei instabilen Agrarmärkten um den Umgang mit Preisschwankungen und Marktrisiken sowie um Stabilisierungspolitiken gehen. Über solche Themen der Zukunft – verfangen im Blick zurück auf billige Nahrungsmittel und Überschüsse sowie einen schutzbedürftigen Agrarsektor – wird noch wenig geredet.

Wenn die Nachfrage stärker steigt als das Angebot, steigen die Preise. Die internationale Kritik an der EU-Agrarpolitik und den Agrarsubventionen zielt dagegen auf den Preisdruck dieser Politik auf den Weltagrarmärkten ab. In der Tat hat die protektionistische Agrarpreispolitik in der EU zu einer Angebotssteigerung und damit zu einem Druck auf die Weltmarktpreise geführt, und dieser Druck wirkt auf einzelne Agrarmärkte noch heute. Die Agrarsubventionen der EU mögen deshalb an vielem schuld sein und sind zu Recht kritisiert worden. Sie aber für die hohen Agrarpreise der jüngsten Vergangenheit verantwortlich machen zu wollen, ist zumindest paradox und eine ökonomisch recht verwegene Interpretation. Bestenfalls mag man der alten EU-Agrarpolitik vorwerfen, dass sie zu verminderten Produktions- und Investitionsanreizen und damit zu verminderten Produktivitätszuwächsen in Drittländern geführt hat. Aber ohne Zweifel würden Agrarsubventionen gerade in Zeiten hoher Agrarpreise den Preisanstieg eher dämpfen als anheizen.

### *Agrarpolitik vor neuen Aufgaben*

Die EU-Kommission spricht in ihren Vorstellungen zum „Gesundheitscheck“ der EU-Agrarpolitik explizit davon, dass sich die Agrarpolitik künftig neuen Herausforderungen stellen muss. Ange-

sprochen werden dabei das Thema Risikomanagement angesichts volatiler Weltagrarmärkte sowie die Themen Klimawandel, Bioenergie, Wasserwirtschaft und Artenvielfalt.<sup>6</sup> Hier handelt es sich um neue Politikfelder, die die Agrarwirtschaft und -politik berühren und die eine Weiterentwicklung dieser Politik bedingen. Die EU schlägt im Wesentlichen eine Ausweitung der Politik in der zweiten Säule vor, wobei die konkreten Vorstellungen noch vage sind. So relevant die neuen Herausforderungen sind, so wichtig ist es, die richtigen politischen Konzepte zu finden und nicht in wenig effizienten Aktionismus zu verfallen.

Die alte EU-Agrarpolitik ist ein gutes Beispiel dafür, dass eine seinerzeit für gut gehaltene Zielsetzung, die Einkommensstützung in der Landwirtschaft, nicht immer zu einer guten Politik – in diesem Fall: der protektionistischen Markt- und Preispolitik – führt. Eine ähnliche Kritik gibt es heute zur aktuellen Bioenergiepolitik in Deutschland und der EU, die sich als eine stark protektionistische Preis- und Subventionspolitik darstellt.

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV hat diese Bioenergiepolitik grundsätzlich hinterfragt und Änderungen gefordert.<sup>7</sup> Kritisiert wird insbesondere, dass die CO<sub>2äq</sub>-Vermeidungskosten für einzelne Bioenergielinien sehr hoch ausfallen. Referenz für die Vermeidungskosten ist der Betrag von 20 bis 30 Euro pro gesparter Tonne CO<sub>2äq</sub> aus fossilen Energieressourcen, den etwa die Wärmedämmung bei Gebäuden kostet. Eine ähnliche Größenordnung gibt es bei den betrachteten Bioenergielinien nur bei der Strohverbrennung oder bei der Nutzung von Hackschnitzeln. Bei anderen Bioenergielinien sind die CO<sub>2äq</sub>-Vermeidungskosten deutlich und zum Teil exorbitant höher, so bei einzelnen Biogaslinien und bei Biokraftstoffen.

Man braucht keine ökonomische Ausbildung, um solche Fakten zu interpretieren. Offensichtlich ist die derzeitige Bioenergiepolitik ineffizient: Mit dem gleichen Mitteleinsatz könnte die klimapolitische Zielsetzung der Reduzierung des CO<sub>2äq</sub>-Ausstoßes wesentlich besser erreicht werden. Im Bio-

energiebereich selbst wäre es sinnvoller, auf Abfallverwertung oder auf neue Technologien zu setzen, als mit heutigen Technologien Agrarprodukte für die Energiegewinnung zu nutzen. Problematischer wird diese Fehlentwicklung vor dem Hintergrund neuer Forschungsergebnisse, die einen positiven Klimaeffekt von Biokraftstoffen gänzlich infrage stellen, insbesondere aber angesichts der steigenden Nahrungsmittelpreise.

Bereits heute wird kritisiert, dass die Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse in Industrieländern die Preisentwicklung auf den Weltagrarmärkten verschärft. Dass eine politisch verursachte erhöhte Nachfrage nach Bioenergie in einem System verbundener Märkte die Nahrungspreise nach oben zieht, ist unstrittig, wenngleich die Meinungen über die Größenordnung auseinander gehen. Bei Fortführung und Verschärfung der aktuellen Bioenergiepolitik wird sich dieser Effekt noch deutlicher zeigen.

Die Agrarwirtschaft profitiert von der aktuellen Bioenergiepolitik in Deutschland und Europa. Das ist aus Sicht des Sektors positiv zu sehen, obwohl dabei nicht alle Produktionsrichtungen gewinnen. Auch mag die neue Nachfrage nach Agrarrohstoffen für die Energieerzeugung den anstehenden Abbau der Direktzahlungen weniger dramatisch erscheinen lassen. Die neue Entwicklung der Energiegewinnung aus Biomasse ist aber generell kritisch zu sehen: Sie ist wenig effizient, und sie verschärft den Konflikt zwischen Energie- und Nahrungsproduktion.

Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik ist ein Musterbeispiel dafür, dass politisches Handeln in komplexen Systemen schwierig ist: Einmal etablierte Politiken sind schwer zu korrigieren; welche Politik die richtige ist, ist nicht immer eindeutig, wenn sich Rahmenbedingungen und Problemlagen ändern und die Erkenntnisse begrenzt sind. Ob, wann und wie politische Prozesse in die richtige Richtung führen, ist keine triviale Frage. Vielleicht sind solche Einsichten aus der Agrarpolitik auch für die Gestaltung anderer Politikfelder wie der Energie- und Klimapolitik hilfreich. ■

<sup>6</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck, KOM(2007)277, in: [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index2\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index2_de.htm) (23. Oktober 2008).

<sup>7</sup> Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV, Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik, 2007.



# Eine neue Verhandlungsbasis für die europäisch-chinesische Handelsbeziehung

*Dipl.-Vw. Bianka Dettmer/MPhil. Fredrik Erixon/Prof. Dr. Andreas Freytag  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Universität Jena/Direktor des European  
Centre for International Political Economy (ECIPE)/Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Jena und  
Senior Fellow am ECIPE*

China erzielt nach der beispiellosen Liberalisierung seines Außenhandels beträchtliche Exportüberschüsse in die Europäische Union. Das lässt in Europa den Ruf nach protektionistischen Maßnahmen laut werden. Ausgeblendet wird dabei, dass die europäische Handelsbilanz insgesamt ausgeglichen ist. – Ein Lehrstück für die sachgerechte Beurteilung internationaler Handelsströme.

Die europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen gehören zu den bedeutendsten bilateralen Handelsbeziehungen der Welt. Der Handel zwischen der Europäischen Union (EU) und China, der mittlerweile eine Vielzahl industrieller Sektoren erfasst, ist während der letzten zehn Jahre und vor allem nach Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 stark angestiegen. Die Volumina der Handelsströme zwischen der EU und China haben sich zwischen 2003 und 2007 bei einer jährlichen Wachstumsrate von über 20 Prozent mehr als verdoppelt. Im Jahr 2007 überschritt das bilaterale Handelsvolumen erstmals die Marke von 300 Milliarden Euro.

Dennoch sind die europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen zunehmend angespannt und von Wortgefechten geprägt. Europa hat begonnen, die Vereinigten Staaten zu imitieren, und ist zu einer schrillen und provokativen Rhetorik übergegangen. China wurden Strafmaßnahmen und eine Reihe neuer Klagen vor der WTO angedroht. Die jahrelangen öffentlichen Beschuldigungen Chinas durch die USA erreichten ihren Höhepunkt im Jahr 2005, als der Kongress der USA drohte, einen Importzoll in Höhe von 27,5 Prozent auf alle chinesischen Produkte einzuführen.

## *Chinas Aufstieg zur Wirtschaftsmacht*

Im Zentrum von Europas und Amerikas protektionistischer Rhetorik stehen Chinas wirtschaftlicher Aufstieg und die damit verbundenen Exporterfolge. Die Öffnung der chinesischen Märkte für die Weltwirtschaft nach einer seit Jahrzehnten auf Autarkie ausgerichteten Wirtschaftspolitik ist eines der bedeutendsten Programme wirtschaftlicher Liberalisierung, das die Welt je gesehen hat. Die ers-

te Reformwelle begann in den 1980er Jahren in Folge der ersten Schritte in Richtung Liberalisierung im Jahr 1978. Sie betraf in erster Linie die im Rahmen der inländischen Wirtschaftspolitik sozialistisch ausgerichteten Wirtschaftsinstitutionen. Neue Rahmenbedingungen für quasi-kapitalistische Institutionen wurden geschaffen; Freihandelszonen in den Küstengebieten und um Hongkong herum durften auf proto-kapitalistische Weise wirtschaften.

Die zweite Reformwelle begann um das Jahr 1994 und betraf die Außenwirtschaftspolitik des Landes, vor allem die Investitions- und Handelspolitik. Die chinesischen Handelsreformen waren bedeutend, weil sie umfassend und schnell durchgeführt wurden.<sup>1</sup> Kaum ein Entwicklungsland hat in der Geschichte ein vergleichbares Programm der Liberalisierung nach außen durchgeführt. Zölle wurden von 40 Prozent im Jahr 1990 auf neun Prozent im Jahr 2005 gesenkt. Zudem sind alle Zölle an WTO-Regularien gebunden, was für ein erst vor kurzer Zeit beigetretenes Mitglied nicht üblich ist, ganz zu schweigen für ein Entwicklungsland.

Die Reformen führten zu einer verstärkten Integration Chinas in den asiatischen Wirtschaftsraum und anschließend in die internationale Arbeitsteilung mit dem Rest der Welt. Der chinesische Handel wächst seit 2001 mit einer Jahresrate von nahezu 20 Prozent. Chinas Aufstieg zu einer globalen Wirtschaftsmacht wurde auch durch rapide zunehmende bilaterale Handelsbilanzdefizite, das heißt Importüberschüsse der EU und USA mit China deutlich. Diese Defizite sind der eigentliche

1 Vgl. zur Entwicklung wirtschaftlicher Liberalisierung seitens der Volksrepublik China Fredrik Erixon/Patrick Messerlin/Razeen Sally, China's trade policy post-WTO accession: Focus on China-EU relations, Mimeo 2008.

Anlass der neuen protektionistischen Rhetorik, die in Zukunft noch schärfer zu werden droht. Als politische Konsequenz der Finanzkrise wird der Fokus zunehmend auf Chinas Handels- und Währungspolitik liegen.

### *Mehr Protektionismus auf allen Seiten*

Peter Mandelson, der kürzlich als Handelskommissar der EU zurücktrat, nannte das Handelsbilanzdefizit Europas mit China eine „politische Zeitbombe“ und verlangte ein Eingreifen der chinesischen Regierung zur Reduzierung des Saldos. Der ehemalige Handelsbeauftragte der EU unterstützte den zunehmenden Einsatz von Antidumping-Zöllen gegen China, falls das Land keine geeigneten Maßnahmen unternimmt, um seinen Handelsbilanzüberschuss mit Europa zu verringern. Er hat zudem angedeutet, dass sich Klagen gegen China vor der WTO häufen könnten.

Dabei scheint Antidumping bereits Europas „Waffe erster Wahl“ in den wirtschaftlichen Beziehungen mit China zu sein. China ist, mit mehr als vierzig Antidumping-Zöllen, die aktuell gegen das Land verhängt sind, Europas Hauptziel bei derartigen Maßnahmen. Zudem ist China der Meinung, dass seine Unternehmen bei den Antidumping-Untersuchungen der EU nicht fair behandelt werden. Im Jahr 2007 war China ein wesentlicher Adressat bei Beschränkungen im Handel seitens der EU: Von den sechs Untersuchungen, die zur Einführung neuer provisorischer Zölle führten, standen vier im Zusammenhang mit chinesischen Unternehmen; von den acht Untersuchungen, die mit der Einführung von endgültigen Importzöllen abgeschlossen wurden, waren chinesische Unternehmen in sieben Fällen vertreten.

Im Jahr 2008 wurden neue Antidumping-Untersuchungen bezüglich chinesischer Exporte eröffnet, zum Beispiel bei Kerzen und Stahl. Im Widerspruch zum Ergebnis einer Abstimmung der Mitgliedstaaten und entgegen ihrer eigenen Antidumping-Einschätzung überstimmte die EU-Kommission kürzlich die Empfehlung, keine vorläufigen Importzölle auf Druckluftkompressoren, einige davon aus China, einzuführen. Ein neuer Antidumping-Zoll wird nun also eingeführt werden.

Auch China hat sich in eine stärker protektionistische und nationalistische Richtung gewandt. Nationalistische Reaktionen auf ausländische Kritik und ausländische Investitionen nehmen zu. Der französische Einzelhandelskonzern Carrefour

wurde boykottiert, nachdem die französische Regierung Chinas Tibet-Politik im Vorfeld der Olympischen Spiele kritisiert hatte. Peking fällt es immer schwerer, dem zunehmenden Nationalismus zu begegnen, was auch die chinesischen Beziehungen zu anderen Staaten beeinflusst.

In der durch die Finanzkrise geprägten Weltwirtschaft fühlt sich China bestätigt, dass seine makroökonomische Politik der geschlossenen Tür im Finanzbereich richtig war. In den letzten Jahren hat sich auch der Ton der Handelspolitik in China verändert. Es gab keine bedeutenden Rückschläge, aber das Land ist vorsichtiger geworden, sodass keine neuen Liberalisierungsschritte erwartet werden. Der chinesische Dienstleistungssektor bleibt umfangreich geschützt. Neue Zertifizierungsbestimmungen, die ausländische Produzenten diskriminieren, wurden kürzlich eingeführt und einige Importzölle erhöht. Pekings zunehmende Bereitschaft, die gigantischen Kapitalreserven des Landes für industriepolitische Zwecke, also für Unternehmenssubventionen einzusetzen, haben bisherige Bemühungen nachhaltiger Liberalisierungen verwässert. China ist nach einem Jahrzehnt beispielloser Reformen vor und nach seinem WTO-Beitritt 2001 dabei, ein „normales“ Land zu werden.

### *Fehlgeleitete Rhetorik und Politik*

Europas Handelsbilanzdefizit mit China ist in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen. Für das Jahr 2002 meldete Europa ein bilaterales Defizit in Höhe von 55 Milliarden Euro, das sich in den darauf folgenden vier Jahren verdreifachte. Dennoch ist dieser rasante Anstieg des Defizits im Handel mit China, der einer ähnlich starken Ausweitung des gesamten Handels zwischen der EU und China entspricht, weder überraschend noch problematisch. Er folgt erstens einem breiten Trend der Handelsumleitung, also der Veränderung der Handelsströme von einem Land zu einem anderen, und resultiert zweitens aus sich ändernden Produktionskosten und damit Wettbewerbsvorteilen. Alle künstlichen Maßnahmen, die Handelsbilanz zu „korrigieren“, wären teuer für Europa. Es gibt keine ökonomische Gefahr oder Ungleichgewichte in Europas Beziehung zu China.

Sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten ist das Handelsdefizit mit China zu einem Streitpunkt geworden, sodass es die Entscheidungsträger an einer klaren Sicht auf das wirkliche Geschehen gehindert hat. Rationale Analysen werden unterdrückt, wenn Politiker – vom Kongress

der USA bis zum französischen Präsidenten *Nicolas Sarkozy* – im Versuch, die nationale Industrie vor Angriffen des chinesischen Wettbewerbs zu schützen, Schlagzeilen hinterherlaufen. Es gibt viele Ungereimtheiten in ihren Analysen, aber die bedeutendste ist der Glaube, dass Europa durch das bilaterale Handelsdefizit Schaden nähme.

Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten ist die europäische Handelsbilanz insgesamt im Gleichgewicht. Sie hat sich während der letzten zehn Jahre im Rahmen von plus bis minus ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts stabilisiert. Ein Defizit in der bilateralen Bilanz mit einigen Volkswirtschaften führt durch einen Überschuss in der bilateralen Bilanz mit anderen Volkswirtschaften zu einem ausgeglichenen Handelsbilanzsaldo insgesamt. Das ist bei internationalem Handel selbstverständlich. Deutschland hat einen großen globalen Handelsbilanzüberschuss, und die erfolgreiche Außenhandelsorientierung ist der Grund für das wirtschaftliche Wachstum des Landes in den letzten Jahren. Dennoch hat Deutschland zum Beispiel einen Importüberschuss in der Handelsbeziehung mit den Niederlanden.

Das Defizit mit China ist jedenfalls nicht die größte Sorge für die Mehrheit der europäischen Staaten. Bulgarien, Frankreich, Rumänien, Großbritannien und einige weitere europäische Staaten sollten eher um ihr Defizit mit anderen europäischen Ländern besorgt sein, das ihr Defizit mit China in den Schatten stellt. Es zeugt von mangelndem wirtschaftlichen Verständnis und schlechter wirtschaftspolitischer Beratung anzunehmen, dass ein Handelsbilanzdefizit in der Beziehung zu einem einzelnen Land wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf zur Korrektur des Ungleichgewichts rechtfertigt.

Ein zweiter Fehler der Analysen ist der Glaube, dass die Ausweitung des Handels zwischen der EU und China die Entstehung neuen Handels bedeutet. Wenn ein Land seine Exporte in ein anderes Land erhöht, muss die Produktion dort sinken. Viele Beobachter glauben irrtümlicherweise, dass eine Veränderung des bilateralen Handelsvolumens eine Zunahme oder Abnahme des gesamten Handels widerspiegelt. Einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Veränderungen der Handelsbilanz einzelner Staaten – sowohl bilateral als auch global – ist jedoch die Handelsumleitung.

Zunehmende chinesische Exporte nach Europa wurden von rückläufigen Exporten anderer Schwellenländer nach Europa begleitet. Ein Bei-

spiel dafür ist der Handel mit China im Bereich „Maschinenbau, elektrotechnische Erzeugnisse und Fahrzeuge“. Das Volumen innerhalb dieser Handelskategorie, die vor allem Laptops, Computerteile, Telekommunikationsausrüstung, Mobiltelefone und andere elektronische Produkte umfasst, ist während der vergangenen fünf Jahre stark gestiegen. Im Jahr 1999 hatte Europa ein relativ geringes Defizit von vier Milliarden Euro in dieser Kategorie, das auf 55 Milliarden Euro im Jahr 2006 anstieg. In keiner anderen Handelskategorie gab es in den letzten Jahren einen vergleichbaren Anstieg des Defizits. Zwischen 2002 und 2006 repräsentierte das Defizit in der Kategorie „Maschinenbau, elektrotechnische Erzeugnisse und Fahrzeuge“ etwa 50 Prozent des Zuwachses des gesamten bilateralen Handelsbilanzdefizits.<sup>2</sup>

Die globale Handelsbilanz im Bereich „Maschinenbau, elektrotechnischen Erzeugnissen und Fahrzeugen“ hat sich jedoch kaum verändert. Das Defizit mit China ist gestiegen, aber im Handel mit anderen Ländern hat sich ein Defizit von 40 Milliarden Euro im Jahr 2000 zu einem Überschuss von fünf Milliarden Euro im Jahr 2006 entwickelt. Auch in anderen Handelskategorien, zum Beispiel „Verschiedene Fertigwaren“, hat sich das bilaterale Handelsbilanzdefizit der EU mit China vergrößert. Zu dieser Kategorie gehören im Wesentlichen Textilien, Möbel, Spielzeug und Videospiele. Auch hier ersetzen die Exporte aus China die Exporte anderer Handelspartner der EU.

### *China als Drehkreuz für Asiens Handel mit Europa*

Während des letzten Jahrzehnts scheint sich China als Drehkreuz für Asiens Handel mit Europa etabliert zu haben. Ein großer Teil der chinesischen Exporte basiert auf Importen von Zwischenprodukten aus anderen südostasiatischen Ländern. Die Importe sind für China notwendig, um Produkte hoher Fertigungstiefe zu exportieren. Ein zentraler Baustein von Chinas exportorientierter Entwicklungsstrategie ist somit der Weiterverarbeitungs- und Veredelungsverkehr, der vermutlich etwa die Hälfte bis fast zwei Drittel der chinesischen Exporte ausmacht. Somit sind die von China in die EU exportierten Güter nicht zwangsläufig „chinesische“ Güter in dem Ausmaß, dass der überwiegende Anteil der Produktion in China er-

<sup>2</sup> Vgl. Andreas Freytag, *That Chinese Juggernaut – should Europe really worry about its trade deficit with China?*, ECIPE Working Paper No. 02/2008.

folgt ist. Die meisten Produkte werden in China nur zusammengebaut, während die zur Fertigung benötigten Komponenten aus anderen Ländern importiert werden. Die Behauptung, China habe, wie die asiatischen Tigerstaaten zuvor, seinen Reichtum mithilfe hoher Zölle und der strategischen Entwicklung junger Industrien geschaffen, ist nicht richtig. Ein Großteil von Chinas Handelsausweitung kommt aus dem Bereich des Weiterverarbeitungs- und Veredelungsverkehrs.

Für die Analyse von Außenhandelsbeziehungen und Wettbewerbsvorteilen steht das Konzept der komparativen Kostenvorteile im Zentrum. Es besagt, dass die Vorteilhaftigkeit des Handels zwischen zwei Ländern von den relativen Kosten der produzierten Güter zueinander abhängt. Grundsätzlich ist der Handel zwischen zwei Ländern vorteilhaft, wenn bei beiden Handelspartnern unterschiedliche Kostenstrukturen bei der Produktion existieren, das heißt das eine Land für ein produziertes Gut auf weniger Einheiten eines anderen Gutes verzichten muss als das andere Land. In dem Fall sollte sich jedes Land auf das Gut spezialisieren, das es relativ günstiger herstellen kann.

Die Entwicklung des Außenhandels der EU mit China wird wesentlich durch komparative Kostenvorteile bestimmt. So hat China einen bedeutenden komparativen Vorteil gegenüber Europa bei Produkten wie Kleidung, Spielzeug, Möbeln und Schuhen.<sup>3</sup> Möbel und Schuhe bilden den größten Teil des zunehmenden Handelsbilanzüberschusses von China im Handel mit Europa. Zudem scheint sich der Vorteil Chinas bei der Mehrzahl der Produkte während der letzten fünf Jahre vergrößert zu haben. Insbesondere bei Telekommunikationsausrüstungen und Büromaschinen gibt es eine bedeutende Steigerung von Chinas komparativen Kostenvorteilen. Diese zwei Gütergruppen erklären fast die gesamte Zunahme von Europas Handelsbilanzdefizit in der Kategorie „Maschinenbau, elektrotechnische Erzeugnisse und Fahrzeuge“.

Würde Europa die eigene Produktion dieser Güter wieder aufnehmen, müsste es einen Teil seiner gegenwärtigen Produktion stoppen und Ressourcen in andere Sektoren umleiten, was mit Wohlstandsverlusten einhergehen würde. Die Folge von Korrekturmaßnahmen wäre somit weniger durch eine zunehmende Produktion in Europa gekennzeichnet. Europäische Unternehmen würden die Waren bestenfalls aus anderen Ländern beziehen.

3 Vgl. für die Berechnungen zu den Handelsvorteilen Fredrik Erixon/Razeen Sally/Pierre-Olivier Legault Tremblay, Contextualizing Europe's trade deficit with China, Mimeo 2008.

### *Protektionistische Gefahren eindämmen*

Europa hätte viel zu verlieren, wenn es Strafmaßnahmen gegen China einleiten würde, wie verschiedene europäische Staatsoberhäupter vorgeschlagen haben. Der aktuelle politische Trend lässt außerdem auf ein härteres Klima für die Handelspolitik in den kommenden Jahren schließen. Das macht es umso wichtiger für die EU und China, einen neuen Rahmen für ihre Wirtschaftsbeziehungen zu schaffen, der protektionistischen Gefahren widerstehen kann und in dem Probleme auf konstruktive Art gelöst werden können.

Derartige Möglichkeiten wurden kürzlich von einer Initiative der europäischen und chinesischen Führung eröffnet, indem ein Wirtschafts- und Handelsmechanismus auf hoher politischer Ebene eingerichtet wurde.<sup>4</sup> Dieser Ansatz scheint eine Imitation des strategischen ökonomischen Dialogs der USA mit China zu sein, den der US-Finanzminister *Henry Paulson* 2006 begründet hat. Er ist eingebettet in den Kontext eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens. Die beiden Ansätze könnten Träger dafür werden, protektionistischen Gefahren zu widerstehen und die wirtschaftliche Integration der EU und Chinas zu vertiefen.

Die Gespräche der EU mit China müssen bei Grundsätzlichem beginnen: Chinas Verpflichtungen im Rahmen der WTO. Europa hat legitime wirtschaftliche Bedenken, die zu einem gewissen Grad auf Chinas WTO-Beitritt und die Probleme, die damals gemachten Zugeständnisse einzuhalten, zurückgehen. Die Vorbehalte betreffen Chinas verbleibende Liberalisierung der Märkte und die Durchsetzung der geistigen Eigentumsrechte. Die Gespräche der EU mit China dürfen dort jedoch nicht enden. Sollten die Ambitionen nicht größer sein als die Umsetzung der Zugeständnisse im Rahmen der WTO, wird die Wahrscheinlichkeit, dass China seine Politik in diesen Gebieten verändert, sicherlich geringer sein. Beide Seiten würden eine Möglichkeit zur weiteren, über die WTO-Regelungen hinaus gehende Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen verstreichen lassen. Daher sollten sich die Verhandlungen auf Gebiete konzentrieren, die Reibungen bei den aktuellen Wirtschaftsbeziehungen verursachen. Es gibt Irritationen und Wünsche auf beiden Seiten.

Europa strebt erstens besseren Zugang zu Chinas Dienstleistungsmärkten an, die stark geschützt sind.

4 Vgl. Jana Dreyer/Fredrik Erixon, An EU-China trade dialogue: new policy framework to contain deteriorating trade relations, ECIPE Policy Brief No. 03/2008.

China liegt gegenüber anderen asiatischen Staaten hinsichtlich der Offenheit des Dienstleistungshandels zurück. Weiterhin bestehende Investitionsbeschränkungen und zunehmend komplizierte außer-tarifäre Handelshemmnisse haben zusätzliche bürokratische Hemmschwellen für ausländische Dienstleistungsunternehmen geschaffen.

Weiterhin fordert Europa bessere Verfahren, um Verletzungen der geistigen Eigentumsrechte in Schlüsselbereichen der innovativen Industrien zu verhindern. Immer mehr europäische Unternehmen investieren nicht in China aufgrund von Bestimmungen, die sie verpflichten, Handelsgeheimnisse preiszugeben, oder aus Angst, ihre geistigen Eigentumsrechte im chinesischen Rechtssystem nicht verteidigen zu können. Es ist illusorisch zu glauben, dass alle Verletzungen der geistigen Eigentumsrechte in China verhindert werden könnten. Musik- und Filmproduzenten sowie die Hersteller bekannter Marken sehen sich in Europa – trotz Versuchen, diese zu bekämpfen – weit verbreiteten Verletzungen ihrer geistigen Eigentumsrechte gegenüber. Aber effizientere Strategien und die Durchsetzung von europäischen Interessen könnten die Situation verbessern.

Liberalisierte Dienstleistungsmärkte und ein besserer Schutz geistiger Eigentumsrechte sind miteinander verknüpft. Da im Zentrum des Geschäftsmodells vieler Dienstleistungsunternehmen entscheidende gewerbliche Schutzrechte stehen, ist eine bessere Durchsetzung grundlegender gewerblicher Schutzrechte für europäische Dienstleister, die in China investieren oder mit chinesischen Dienstleistungszulieferern zusammenarbeiten möchten, notwendig. Für viele Unternehmen im Bereich unternehmensnaher Dienstleistungen (Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Software usw.) sind Investitionen in China zu riskant, da ihre geistigen Eigentumsrechte gefährdet sind. Wenn China entlang der Wertschöpfungskette aufsteigen und auch im Dienstleistungshandel ein zuverlässiger Partner sein möchte, muss es die rechtliche Infrastruktur zur Durchsetzung gewerblicher Schutzrechte von Ausländern verbessern.

### *Chinas Forderungen an die EU*

China verlangt eine bessere Disziplin der EU hinsichtlich der Antidumping-Politik. Es möchte den Status als Marktwirtschaft erhalten, was die EU daran hindern würde, einige der „innovativen“ und extrem dubiosen Techniken zu nutzen, um Antidumping-Zölle zu begründen. Verständlicherweise

befürchtet China, dass seine Unternehmen aufgrund europäischer Antidumping-Politik nicht fair behandelt werden. Im Jahr 2007 stand China bei Europas Handelsbeschränkungsaktivitäten stark im Fokus. Tatsächlich schien europäische Antidumping-Politik Chinapolitik zu sein. Darüber hinaus verlangt China von der EU, auf versteckten Protektionismus in Form von Quoten hinsichtlich chinesischer Exporte und Investitionen zu verzichten. Weiterhin ist China besorgt über Vorschriften für die chinesischen staatlichen Investmentfonds, die Strukturen ihrer Unternehmensführung offenzulegen.

Die Befürchtungen Chinas drehen sich jedoch weniger um staatliche Investmentfonds, die in der Regel kleine Anteile von Firmen oder Fonds kaufen. Vielmehr geht es dem Land um seine exportorientierten Unternehmen, von denen viele europäische Firmen suchen, die sie übernehmen können. China weiß, dass europäische Regierungen ausländische Unternehmen wachsam beäugen, die europäische Unternehmen – vor allem „Champions“ oder ehemalige Staatsunternehmen – übernehmen wollen. China erwartet von Europas Regierungen mehr Disziplin in der sogenannten Verhandlungsphase einer Fusion oder Übernahme. Die Phase nach der Akquisition ist in Europa sehr gut geregelt – auch weil die Regierungen diese Aufgaben der Disziplin des gemeinsamen Marktes unterworfen haben. Aber in letzter Zeit haben Regierungen mehrmals interveniert, wenn Ausländer in Fusionen und Übernahmen involviert waren. Außerdem haben einige europäische Regierungen Regelungen eingeführt, die eine Übernahme automatisch verlangsamen, wenn ein ausländischer Investor beteiligt ist. Andere Länder, wie Deutschland, spielen mit der Idee, noch weitreichendere Regelungen einzuführen.

Europas und Chinas zentrale wirtschaftliche Bedenken sind gerechtfertigt. Die Bedenken sollten in bilateralen Verhandlungen abgebaut werden: Kleine Verhandlungserfolge können beim neuen EU-China-Dialog erreicht werden; schwierige Aspekte sollten dagegen in den kommenden Verhandlungen über Partnerschafts- und Kooperationsabkommen angegangen werden.<sup>5</sup> Die Voraussetzung dafür ist jedoch, dass von politischer Seite ein konstruktiver Ansatz verfolgt sowie auf Effekthascherei und leere Worte verzichtet wird.<sup>6</sup> ■

<sup>5</sup> Vgl. Patrick Messerlin/Jinghui Wang, Redesigning the European Union's trade policy strategy towards China, ECIPE Working Paper No. 04/2008.

<sup>6</sup> Die Autoren danken Nils Laub für die umfangreiche Unterstützung beim Erstellen des Manuskripts.

Zu einem Buch von Reinhard Marx

## Das Kapital – Post für Karl Marx

Plötzlich ist es wieder beliebt, aus marxistischen Schriften zu zitieren. Da werden Passagen aus dem „Manifest der Kommunistischen Partei“ präsentiert, in denen sich *Marx* und *Engels* mit Entwicklungen auf den Weltmärkten beschäftigen und vorhersagen, wie sich die Kommunikation „unendlich erleichtert“ und alle Nationen gezwungen werden, die „Produktionsweise der Bourgeoisie“ einzuführen. Man erfährt, dass die moderne Industrie dem Hexenmeister gleiche, der gewaltige Produktions- und Verkehrsmittel hervorgezaubert habe, die er nicht zu beherrschen vermag. Im Hinblick auf die aktuelle Finanzkrise wird „Das Kapital“ als aufschlussreich gepriesen, weil es beschreibe, wie sich Kreditinstitute als Förderer des Wirtschaftswachstums in den Wirtschaftsprozess einschleichen und sich dann in „eine neue und furchtbare Waffe im Konkurrenzkampf“ verwandeln.

Sonderlich bewegend sind derlei Zitate nicht. Jeder weiß, dass sich in marxistischen Schriften, wie in jeder Prophezeiung, Passagen finden, die den Alltag treffend kennzeichnen. Aber jeder weiß auch, dass die marxistischen Analysen für die Gestaltung der praktischen Wirtschafts- und Sozialpolitik nichts taugen. Liberale haben das schon vor Ende des 19. Jahrhunderts erkannt. Die Marxisten mussten vor 20 Jahren einsehen, dass ihre Theoreme nichts zur Verbesserung der Welt beitragen, sondern in Totalitarismus und wirtschaftlichem wie sozialem Desaster enden. Gegenwärtig ist nun allerdings eine gewisse Unsicherheit entstanden: War es nicht doch voreilig, den Marxismus für tot zu erklären?

*Reinhard Marx*, Erzbischof von München und Freising, behauptet in einem Brief an seinen Namensvetter *Karl*, dass die kirchliche Soziallehre ein ähnliches Interesse verfolgt habe wie er: Sie habe soziale Ungerechtigkeiten anprangern und den Armen und Ausgebeuteten eine Stimme geben wollen. *Reinhard Marx* betont dabei, dass in der Kirche schon vor der Geburt von *Karl Marx* sozial engagierte Christen tätig gewesen seien.

Seinem Brief folgen neun Kapitel, in denen er für eine „solidarische Weltordnung“ und eine „globale Soziale Marktwirtschaft“ plädiert. Dabei verzichtet er darauf, die gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu analysieren und konkrete Lösungen vorzuschlagen. Er begnügt sich mit Beschreibungen und Bekenntnissen, mit Klagen über bestehende Zustände und Hinweisen vor allem auf die christliche Soziallehre. Sein Stil ist ergreifend: „Wo sind wir eigentlich moralisch hingekommen, wenn in unserer reichen Gesellschaft Kinder in Not allzu oft im Stich gelassen werden? Ich habe früher in der Schule gelernt, dass die Sozialhilfe dazu da ist, Armut zu verhindern. Sie war ja immer nur als Übergang gedacht, um Menschen bald wieder in die Lage zu versetzen, ihr Leben selbstverantwortlich zu gestalten, also ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘. Dieser Grundsatz – eine große soziale Errungenschaft, wie ich finde – muss weiterhin gelten.“ Er verweist auf die Bibel, auf Sozialzyklen der Päpste, auf Denkschriften und Verlautbarungen der deutschen Bischöfe, auf Soziallehrer wie *Gustav Gundlach*, *Wilhelm von Ketteler*, *Oswald von Nell-Breuning* sowie auf namhafte Wissenschaftler und Publizisten aus jüngster Zeit.

Die entscheidende Schwäche des Buchs liegt darin, dass sich alles in allgemeinen Bekenntnissen zum Guten und Besseren erschöpft. Die konkreten Erkenntnisse, Erfahrungen und Entscheidungen, die beim Auf- und Ausbau einer menschenwürdigen Wirtschafts- und Sozialordnung in Deutschland, der Sozialen Marktwirtschaft, maßgebend waren, werden mit keinem Wort erwähnt. Überraschenderweise, denn *Erhards* Soziale Marktwirtschaft hat sich in kritischer Auseinandersetzung mit dem „Kapital“ entwickelt und die marxistische Überzeugung widerlegt, dass der Kapitalismus in eine „entmenschlichte Wirklichkeit“ führe. ■



■ Reinhard Marx, Das Kapital. Ein Plädoyer für den Menschen, Pattloch Verlag, München 2008, 320 Seiten.

*Horst Friedrich Wünsche*

# Ludwig Erhard



LUDWIG-ERHARD-PREIS FÜR

WIRTSCHAFTSPUBLIZISTIK 2008

Am 18. September 2008 wurde der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik in Berlin verliehen. Die Hauptpreisträger waren *Thomas Schmid*, Chefredakteur der Tageszeitung Die Welt, und *Roland Tichy*, Chefredakteur der Wirtschaftswoche. Die Förderpreise gingen an *Bastian Obermayer*, Redakteur beim Süddeutsche Zeitung Magazin, und *Roman Pletter*, Redakteur beim Wirtschaftsmagazin brand eins. Herr *Obermayer* konnte an der Veranstaltung nicht teilnehmen. Die Laudationes sprach das Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik *Dr. Peter Gillies*.



V. l.: Roman Pletter, Thomas Schmid, Roland Tichy, Dr. Hans D. Barbier

Fotos: Henning Lüders, Berlin

## Laudationes

*Dr. Peter Gillies*

*Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik*



*Bastian Obermayer*

*Bastian Obermayer*, Jahrgang 1977, Redakteur beim Magazin der Süddeutschen Zeitung, bürstet das Thema Hartz IV einmal gegen den Strich. Er folgt nicht den Spuren im bildungsfernen Prekariat, wie man es vornehm formuliert, nicht dem antriebsschwachen Jogginghosenträger, nicht dem Bier schlürfenden RTL-2-Zuschauer, nicht

dem Schulabbrecher oder frechen Drückeberger. Reporter *Obermayer* zerrt ein ungewöhnliches Schicksal aus der Gegenwelt ins Öffentliche: Akademiker, adelig gar, im gediegenen Bankierszwirn, hochgebildet, management-, computer- und welt erfahren, einst gesuchter und geschätzter Unternehmensberater – und nach fünf Jahren Arbeitslosigkeit plötzlich Hartz-IV-Empfänger.

Die Reportage mit dem Titel „Einer von uns“ schildert eindringlich den Absturz eines Überqualifizierten in das letzte Netz unseres Sozialstaates. Vor dem Leser, der ungläubig und ein wenig ratlos den Kopf schüttelt, taucht ein Mann auf, der eigentlich alle Geheimnisse wirtschaftlichen Erfolges zu enttarnen wusste, aber um den der Aufschwung einen Bogen machte.

„Ich dachte doch jahrelang, ich wüsste, wie es geht,“ rätselt der 54-Jährige über seinen Absturz. Hunderte von Bewerbungen schrieb er, aber an die Hunderte von Absagen gewöhnt er sich nie. Er, der im Silicon Valley mit einem Oldsmobile-Achtzylinder-Schlitten über die amerikanischen Highways bretterte, der segelte und im Orchester Querflöte spielte, der parkettsicher in jeder Gesellschaft glänzte, muss jetzt mit jedem Euro knausern.

Weil es bei einem Regelsatz von 347 Euro im Freundeskreis für ein Glas Rotwein nicht mehr reicht, schützt er Magenprobleme vor und bestellt ein Glas Wasser. Will er seine Eltern besuchen, stecken die ihm das Fahrgeld und einige Euros zu. Er spürt die Einsamkeit, zieht sich zurück und hat

Probleme damit, seine Motivation zur Jobsuche aufrechtzuerhalten. Der soziale Mindestbedarf zwingt sein Leben in einen Albtraum, den er nicht so recht begreift. Was einst als Übergangsstadium ausschaute, wird plötzlich ein Dauerzustand.

Die Reportage skizziert ein Schicksal, das meist aus der öffentlichen Wahrnehmung ausgeblendet wird. Der Autor schildert mit kühler Distanz, aber umso eindringlicher die Umstände eines sozialen Absturzes. Auf Belehrungen und Schlaumeiereien verzichtet er, ebenso auf den erhobenen Zeigefinger. Die Jury war von diesem Artikel sehr angetan.

Auch *Roman Pletter*, Jahrgang 1980, Redakteur beim Wirtschaftsmagazin *brand eins*, wirft in vier Beiträgen ungewöhnliche Schlaglichter auf ziemlich gewöhnliche Themen. Er beschreibt, wie nützlich Heuschrecken sein können, hinterfragt das ins Schleudern geratene System Siemens, zeichnet eine spannende Geschichte über Zahnpaste nach und entwirft das Röntgenbild des wankenden Riesen IG Metall, dem es nicht nur an Mitgliedern, sondern auch an Perspektive fehlt.



*Roman Pletter*

Aus den sehr tiefgründelnden Artikeln – wie immer bei *brand eins* sorgfältig redigiert – greife ich mir die Zahnpaste-Story heraus. Da tritt ein Hersteller mit der ungewöhnlich schlichten und schwer zu widerlegenden Botschaft an: „Morgens Aronal, abends Elmex“, und wird damit Marktführer. Die Konkurrenz von *Blend-a-med*, angetrieben von phantasie reich ausschweifenden Produktmanagern, kontert mit einer Zahnpaste-Orgie, mit Kräuterserien, Fruchtcocktailcremes, mit Naturfrische und anderen Varianten. Der Erfolg liegt nur darin, dass sie ihre Marke verramschen.

Der Leser erhält einen spannenden Einblick in das Haifischbecken der Markenartikler. Medizinisch gesehen kann man auch mit Streifenpaste, mit





## Dr. Peter Gillies: Soziale Marktwirtschaft



Die in diesem Land verbreitete Übellaunigkeit findet einen neuen Ankerplatz: die Soziale Marktwirtschaft. Die Segnungen des Wettbewerbs der Märkte weiß man wohl zu schätzen und auch zu nutzen, aber das glitschige Adjektiv „sozial“ erfreut ihre Kritiker, verwirrt die Zweifler und verstört bis weit in bürgerliche Kreise.

Bekenntnisse zur Sozialen Marktwirtschaft, mal mehr, mal weniger beherzt ausgestoßen, finden sich in den Poesiealben von Politikern aller Parteien. Wie ein Klingelton meldet sich die Metapher mehrmals täglich. In Sachen Sozialer Marktwirtschaft möchte man sich schließlich nicht übertreffen lassen. Das Erbe *Ludwig Erhards* verfällt bizarren Deutungshoheiten.

Dem folgt das große Aber. Armut- und Abstiegsängste, Kasinokapitalismus liefern die Stichworte. Obgleich die Höhe der Sozialleistungen von Rekord zu Rekord wächst und immer mehr Menschen sich an den Tropf von Transferleistungen hängen, will sich soziale Befriedung nicht einstellen. Mehr noch: Mit den verteilten Milliarden verringert sich der verbreitete Verdross nicht, sondern er wächst. Das Soziale und der Markt werden nicht als gemeinsamer Quellcode einer leistungsgerechten Ordnungspolitik verstanden, sondern als Gegensätze polarisiert.

Und dahinter lassen sich trefflich immer neue Verteilungswünsche verstecken. Das Soziale als Wieselwort, als Synonym für Kuschelzoo und Wärmestube, finanziert von denen, die noch leisten. Nebenbei bemerkt: Die obere Hälfte der Einkommensbezieher finanziert mehr als 90 Prozent der gesamten Steuerlast.

Wenn die Bürger – was verständlich ist – mehr Netto von ihrem Brutto fordern, machen sie nicht den Staat dafür verantwortlich, sondern das sogenannte System. Manches spricht also dafür, dass die angebliche Identitätskrise der Marktwirtschaft keine reale, sondern eine gefühlte ist. Dass die Verteilungsmasse nie ausreichte, um die Begehrlichkeiten der Verteilungspolitikern zu erfüllen, ist übrigens keine neue Erkenntnis, sondern ein ständiger Begleiter deutscher Sozialgeschichte. Die Politiker haben ihr altes Beuteschema nur neu angestrichen.

Kurze Rückblende auf 1956: Wachstum und aufblühender Wohlstand spülten dem Staat Milliarden in die Steuereinkassen, der Bundeshaushalt wies kräftige Überschüsse aus. *Adenauer* wollte die Wahlen 1957 gewinnen und schlüpfte in die Spendierhosen. Mit allerlei Wahlgeschenken, Subventionen, Bauprojekten, Steuervergünstigungen und Sozialzuschüssen wurde ein Köder gelegt, um das vor Wahlen besonders geschätzte Publikum zur CDU zu locken.

Um diese Geschenke möglichst effektiv zu verteilen, hatte die Union 1956 einen speziellen Zirkel geschaffen – den „Kuchen-Ausschuss“, wie Abgeordnete und respektlose Journalisten das Gremium taufen. Alle Proteste *Erhards*, der vor dieser Verteilungsorgie gewarnt hatte, halfen nichts. Das Geld wurde unter die Leute gebracht, unter anderem durch massive Rentenerhöhungen. Ein Treppenwitz der Geschichte ist leider, dass *Adenauers* Kuchenparty aufging. Auch heute tagt der Torten-Ausschuss in Permanenz, aber bitte mit Sahne.

Ich erinnere mich an eine Anekdote von *Franz Josef Strauß*: Ein Selbstmörder stürzt sich aus dem 50. Stockwerk eines Wolkenkratzers. Als er am 18. Stockwerk vorbeifliegt, beruhigt er sich und ruft freudig aus: „Bis hierher ist doch alles gut gegangen!“ So viel zum Adjektiv des Sozialen.

Menthol und anderen Beigaben die Zähne reinigen – aber die beharrliche Pflege einer schlichten Marke „morgens blaue Tube, abends rote Tube“ zeigte der Konkurrenz eindrucksvoll die Zähne. Eine höchst informative Lektüre.

Das gilt auch für die journalistische Analyse der IG Metall. Deren Weltbild – „die Ausbeuter da oben, wir Geknechteten da unten“ – spricht heute immer weniger Arbeitnehmer an. Die größte und einst erfolgreiche Gewerkschaft gebe sich als Vertretung der sozialen Absteiger, so der Autor, und habe offenbar weder Ideen noch Perspektiven. Ihr Gründungsmythos ist verschlissen, als Schutz- und Trutzbündnis überzeugt sie immer weniger.

Der Artikel zeichnet auch die Zerreißprobe der Gewerkschaften zwischen SPD und Linkspartei nach, beschreibt die Realität der abnehmenden Tarifbindung und die Entfremdung vom Angestelltenmilieu. *Pletter* unterschlägt die Modernisierungsbemühungen nicht, ist aber skeptisch, ob es als Strategie ausreicht, immer nur dagegen zu sein. Die Beiträge von *Roman Pletter* findet die Jury eines Förderpreises für würdig.

Zum Vergnügen der Jury geht der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik in diesem Jahr an zwei recht unterschiedliche Haudegen unseres Gewerbes: an *Thomas Schmid*, den Chefredakteur der Welt und der Welt am Sonntag, sowie an *Roland Tichy*, der kürzlich zum Chefredakteur der Wirtschaftswoche berufen wurde.



*Thomas Schmid*

*Thomas Schmid*, ein Spätberufener des Journalismus, überrascht durch einen – vorsichtig formuliert – abwechslungsreichen Lebenslauf. In der Studentenbewegung focht er mit *Joschka Fischer* und *Daniel Cohn-Bendit* den revolutionären Kampf gegen manches und vieles. In den achtziger Jahren schrieb er Links-Alternatives für Die Zeit und Die Tages-

zeitung. 1993 wurde er bei der Wochenpost mit dem Feuilleton betraut, wechselte dann zur Hamburger Morgenpost, dann 1998 auf die Meinungsseite der Welt. Zwei Jahre später holte ihn die Frankfurter Allgemeine Zeitung in ihr Politikressort, wo er sich um den Aufbau ihrer Sonntagszei-

tung verdient machte. Vor zwei Jahren kehrte er als Chefredakteur zur Tageszeitung Die Welt zurück. Zugleich übernahm er kürzlich das Steuer des Schwesterblattes Welt am Sonntag. Sein Damaskuserlebnis muss irgendwo in den frühen Neunzigern gelegen haben. Mit seiner revolutionären Vergangenheit kokettiert *Schmid* zuweilen heute noch.

*Schmid's* Tintenfluss ist überaus beeindruckend. Seiner Feder entgeht kein Thema: Koalitionsgewürge, Parteien, Doping-Skandal, italienische und sonstige Regierungskrisen, die Post, Mindestlohn und Milchpreis, Bürgergesellschaft und Liberalismus, Einwanderung und Abwanderung – kurzum: eine journalistische Mehrzweckwaffe, die große Streuung mit Treffsicherheit verbindet.

Journalisten sind Tagesschriftsteller. In den fragwürdigen Adel des Intellektuellen erhoben zu werden, widerstrebt vielen. Aber *Thomas Schmid* ist ein Intellektueller mit bewundernswerter Bildung, nie erlöschender Neugier, der hingebungsvoll dem Rätsel gesellschaftlicher Prozesse nachgeht und sie mit Wortwitz und feinsinniger Ironie zu würzen weiß. Was die Jury dazu bewogen hat, *Schmid* mit dem diesjährigen Ludwig-Erhard-Preis auszuzeichnen, sind weniger diese Talente, als vielmehr folgende selten gewordene Eigenschaft: Instinktsicherheit in den ordnungspolitischen Fragen der Marktwirtschaft. Für diese Grundmelodie öffnet er auch die Spalten seiner Zeitungen und lädt zum kritischen Diskurs.

Es sei „ein altes deutsches Elend“, schreibt *Schmid*, „dass die in Anspruch genommene Freiheit, etwas zu unternehmen, in erster Linie als Bedrohung herkömmlicher Sicherheit wahrgenommen wird (...) mit diesem Kleinmut unterfordern sich die fröhlichen Deutschen und missachten das in ihnen schlummernde Talent zur Freiheit.“ Das ordnungspolitische Debakel um den Mindestlohn nennt er eine „parteiübergreifende Staatsopereette“, denn „ordnungspolitische Klarheit gebe es in den beiden sozialdemokratischen Parteien Union und SPD keineswegs“. *Schmid* spricht von einer „heillosen ordnungspolitischen Konzeptionslosigkeit der Großen Koalition“.

In der „stumpfen Seelenlage der Deutschen schlummert ein neoliberaler Furor, der freilich nur ein gefühlter Furor“ sei, obgleich das Land mit seinem eingehegten rheinischen Kapitalismus – ein Kapitalismus mit menschlichem Gesicht –



stets gut gefahren sei. Kurzum: *Ludwig Erhard* hätte seine Freude an *Schmids* Sottisen gehabt.



*Roland Tichy*

Auf *Roland Tichy* ruhte das geneigte Auge der Jury schon mehrfach äußerst wohlwollend. Er liebt die etwas kessere Schreibe, legt sich gerne mit Bedenken-trägern aller Schattierungen an. Aus dem Planungsstab des Bundeskanzleramtes verschlug es ihn in die Bonner Korrespondenz, dann zur Wirtschaftswoche sowie zu den Magazinen *Capital* und *Impulse*.

Weitere Stationen waren die Telebörse, die Zeitschrift *Euro* und zuletzt das Handelsblatt. Schließlich dockt er wieder bei der Wirtschaftswoche an, diesmal als Chefredakteur.

Und wenn *Tichy* zu einem Fernsehtalk eingeladen ist, lässt er es nicht an direkten, an zugespitzten und zuweilen frechen Kommentaren fehlen. Bei diesem kurzweiligen Journalisten hat die Langlebigkeit keine Chance. *Tichy* versteht es, marktwirtschaftliche Prozesse und ihre Folgen unverschnörkelt an den Leser und den Zuschauer zu bringen. Konflikte scheut er nicht. Zusammen mit seiner Frau legte er 2001 ein bemerkenswertes Buch über die Altersfrage vor, in die die Deutschen geraten seien. Unter dem Titel „Die Pyramide steht Kopf“ skizziert er Wege, wie das Land auch mit einer „grey economy“ leistungsfähig bleiben könnte.

Zitat zur Finanzkrise: „Was Ihnen Ihre Bank gerade empfiehlt, kann Sie, Ihr Unternehmen und sogar die Volkswirtschaft ruinieren. Zu Risiken und Nebenwirkungen befragen Sie aber keinesfalls Ihre Bank, die hat nämlich keine Ahnung.“ Bankgeschäften sollten Beipackzettel über Risiken und Nebenwirkungen angeheftet werden, denn das Verlustrisiko werde allzu gerne sozialisiert.

Zitat zum Staatshaushalt: „Am besten kann man das Versagen (der Regierenden) an der Haushaltspolitik ablesen: Von 2011 an will Finanzminister *Peer Steinbrück* keine neuen Schulden mehr aufnehmen. Potzblitz! Tolle Leistung. Wenn man bedenkt, dass wir Bürger das größte Steuererhöhungspaket geschultert haben, die Konjunktur Milliarden in die Staatskassen gespült hat und der

Preisgalopp den Finanzminister zum Inflationsgewinnler macht.“

*Tichy* geißelt „das Gerede von Konjunkturprogrammen. Vergessen wird, dass wir heute noch die Helmut-Schmidt-Gedächtnissteuern für die konjunkturellen Strohfeuerprogramme der siebziger Jahre zahlen. Schon damals haben sie wenig für die Konjunktur, aber viel für die Erhöhung der Staatsverschuldung gebracht. Und glaubt wirklich jemand außer Umweltminister *Sigmar Gabriel*, dass weitere Subventionen für das Vernageln von Häuserfassaden mit Styroporplatten den Abschwung bremsen könnten?“ Steuerentlastung sei nötig, scheitere aber stets an der unersättlichen Staatsgier. Trotz der unerträglichen Erhöhungen der Sozialbeiträge verschlechterten sich die Leistungen – „der Sozialversicherungs-Imperialismus stößt an seine Grenze“, beklagt *Tichy*. „Dieser Sozialstaat war wohl, und darin liegt sein Ende begründet, nur in den goldenen Jahrzehnten des Wirtschaftswunders finanzierbar.“

Schließlich ein Zitat zur Mitte, in der sich alle Parteien auf die Füße treten: „Die bedauerliche Gruppe, die für die Großzügigkeit der Verteilungspolitik bluten muss, nennt man meistens Mittelschicht. Zu ihr gehören Menschen, die Berufen nachgehen, ihre Familien durchbringen und für die Kinder eine bessere Zukunft wollen, weswegen sie sich auch um Bildung kümmern. Es sind die, die – angefangen beim Kindergarten – immer die höchste Beitragsstufe zahlen und bei denen steigende Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung voll durchschlagen. Früher stand diese Gruppe im Mittelpunkt der Politik. *Gerhard Schröder* führte einen Wahlkampf um die ‚neue Mitte‘; *Angela Merkel* steht und stand sowieso immer schon in der Mitte. Nur neuerdings, in der fatalen Großen Koalition, haben beide Parteien die Mitte aus den Augen verloren.“ Mit einem Schuss Resignation bemerkt *Tichy*: „Die den Wohlstand erarbeiten, gehen leer aus.“

Meine Damen und Herren, die Preisträger sind ein ermunterndes Indiz dafür, dass die Sorge um das Erbe *Ludwig Erhards* eine gefühlte ist. Die preisgekrönten Arbeiten belegen eindrucksvoll, dass uns um die Ordnungspolitik der Freiheit nicht bange zu sein braucht. Schließlich ist die Marktwirtschaft die schlechteste aller Wirtschaftsordnungen – ausgenommen alle anderen. ■

## Das Unbehagen an der Freiheit – Warum die beste aller Welten als eine schlechte Welt gilt

Thomas Schmid  
Chefredakteur „Die Welt“

„Ludwig Erhards Handeln zeigt: Es gibt Situationen, in denen man ganz alleine ist und in denen man sich dem Druck der Mehrheit, die alle Evidenz auf ihrer Seite zu haben scheint, nicht beugen sollte.“

Im kommenden Jahr werden wir uns inmitten ausgedehnter Feierlichkeiten befinden. Ein doppeltes Jubiläum wird zu begehen sein. Erstens wird die Bundesrepublik Deutschland 60 Jahre alt werden, also in die Sphäre des Vorruhestands vorstoßen. Und zweitens wird es im kommenden Jahr 20 Jahre her sein, dass die DDR ihren unseligen Geist aufgab. Es wird ein prächtiges Feiern werden, zu Recht.

Man wird die Gründung der Bundesrepublik aus dem Geist des Westens feiern und die kühne Tat kraft Konrad Adenauers loben, der den Grundriss dieser Republik gegen die antiwestliche, antipragmatische Haltung der Mehrheit der Westdeutschen durchsetzte, ja durchdrückte: eine Tat, mit der zumindest ein beträchtlicher Teil der Deutschen vom alten, gefährlichen Pfad macht- und waffenbewehrter Innerlichkeit abgebracht wurde. Und man wird das glückliche Ende des ersten deutschen Arbeiter- und Bauernstaats, der ein Staat gegen Arbeiter, Bauern und Bürger war, als einen originären deutschen Freiheitsakt werten: als die erste erfolgsgekrönte deutsche Erhebung, die erstens friedlich, also auch zivil, verlief und die zweitens keinen totalitären Unterstrom hatte, sondern ganz einfach Anschluss an die Tradition westlicher Demokratien suchte.

Schön, dass wir das feiern werden. Doch es könnte sein, dass diese Feierlichkeiten etwas einseitig ausfallen. Insofern nämlich, als es, zumindest auf den ersten Blick, in beiden Fällen um reine politische Ereignisse gehen wird – fast möchte man sagen: im Sinne Hannah Arendts. Wohl weiß zwar jeder, dass die Gründung der Bundesrepublik 1949 eine Station auf dem Weg der Westdeutschen in eine Gesellschaft des Wohlstands war; und wohl wissen auch alle, dass die vermurkste DDR nicht zuletzt deswegen zusammenbrach, weil das Regime nicht mehr in der Lage war, die materiellen Bedürfnisse

der Bürger auch nur annähernd zu befriedigen. Doch es mag mit dem großen ideellen Erbe zu tun haben, das uns tief in den Kleidern sitzt, wenn wir diese beiden glücklichen Momente deutscher Geschichte hauptsächlich als rein politische Willensakte sehen: als Momente, in denen der Mensch als edler Akteur tätig war, der die res publica und nur sie im Sinne hatte.

Was fehlt da? Es fehlt das Materielle, die Wirtschaft, das Interesse, der Eigennutz. In ihrem Fehlen kommt eine eigentümliche Verschämtheit zum Ausdruck. So als wäre ein Umbruch, hinter dem materielle Interessen und der Wunsch nach Wohlergehen stehen, etwas weniger wert, etwas weniger glanzvoll, etwas weniger gesellschaftsbegründend. Es liegt auf der Hand: In dieser Haltung klingt der alte Vorbehalt gegen das wirtschaftliche Handeln nach, das als unrein und eben durch Eigennutz kontaminiert gilt. Wo Interessen im materiellen Sinne im Spiel sind, hat – so eine deutsche Denkfigur – das Gute keine Chance.

Ich halte das für einen beträchtlichen Konstruktionsfehler unseres Geisteslebens, der uns daran hindert, der Wirklichkeit gerecht zu werden sowie Wirtschaft und Politik in eine Balance zu bekommen. Und der uns hindert, ein anderes konstitutives deutsches Datum angemessen zu würdigen: eines, das sich in diesem Jahr – und zwar am 20. Juni – zum 60. Mal gejährt hat: Ich meine die Währungsreform von 1948. Weil sie vor drei Monaten nicht annähernd so gewürdigt worden ist, wie es angemessen gewesen wäre, nehme ich mir die Freiheit, auf ein schon verfallenes Jubiläum zurückzukommen und damit auch auf den eigentlichen Vater der Währungsreform: auf Ludwig Erhard, der zum Namensgeber des Preises wurde, den ich heute entgegennehmen darf. Von ihm will ich erzählen.



*Erhard war der Revolutionär,  
nicht Adenauer*

*Helmut Kohl* hat einmal gesagt, er sei zumindest in Wahlkampfzeiten entschieden dagegen, dem Publikum ordnungspolitisch reinen Wein einzuschenken. Denn schließlich wolle er nicht den Ludwig-Erhard-Preis, sondern Wahlen gewinnen. Dieser Spott ist bezeichnend. Natürlich spricht aus ihm auch das realitätsgesättigte Überlegenheitsgefühl eines Politikers, der wie kaum ein zweiter weiß, dass der Wähler am Ende doch immer der alte Adam ist. Doch da ist noch mehr – etwas, das tiefer zurückreicht. Denn in *Kohls* Sottise über die feine, kleine, angeblich aber recht unerhebliche Welt der Ordoliberalen klingt jene Verächtlichkeit nach, die *Konrad Adenauer* schon ziemlich früh gegenüber seinem Wirtschaftsminister an den Tag gelegt hat.

Natürlich hatte die auch persönliche Gründe. Die beiden mochten sich nicht besonders, und das mag damit zu tun haben, dass der eine Franke und der andere Rheinländer war, oder schlicht damit, dass sie beide schwierig und auf je eigene Weise Eigenbrötler waren. Und natürlich auch damit, dass *Adenauer* seinen späteren Nachfolger im Kanzleramt früh schon für im Grunde unpolitisch gehalten hat – was er ja ab und an gerne zu Protokoll gab, insbesondere in der ersten Hälfte der 1960er Jahre, als er zuerst die Kanzlerschaft *Erhards* verhindern wollte und dann den Kanzler *Erhard* in Misskredit zu bringen versuchte.

Doch es ist mehr. Das eigentümliche Verhältnis zwischen *Adenauer* und *Erhard* enthält ein Echo auf eine eingübte Konstellation. Hier der große Staatsmann und Strippenzieher *Adenauer*, der alles in sich vereint: strategische Weitsicht, die Fähigkeit, das Wichtige vom Unwichtigen zu trennen, und nicht zuletzt das Erfahrungswissen, dass erfolgreiche Politik immer auch ein Geschäft der Publikumstäuschung ist – worin *Adenauer*, der kein Vertrauen in das demokratische Vermögen der Deutschen hatte, zweifellos ein Meister war. Und dort der umtriebige Wirtschaftsminister, der für den Kleinkram, die materielle Grundlage, zuständig ist: dafür also, dass das Volk, *Heinrich Heines* großer Lummel, nicht aus der Art schlägt. Dort also der emsige Wirtschaftsminister, der freilich, aller Mühe um die unspektakuläre Wirtschaft zum Trotz, das Professorale doch nie ganz los wird – und den man daher leicht als eine Art Phantasten, als maßlosen Wirtschaftsradikalen oder eben auch

als weltfremd hinstellen kann: der kleine *Ludwig*, der sich um unser aller Wohlergehen kümmert. Das alte Modell also: Der wahre Politiker zieht die großen Linien, der Wirtschaftsfachmann möge bitte bei seinen unspektakulären Leisten bleiben.

Heute beruft man sich gerne – bis hinein in die Linkspartei – auf *Ludwig Erhard*. Meist sehr zu Unrecht. Denn man macht *Erhard* zum Apostel einer sozial eingehetzten, ja sozial dominierten Marktwirtschaft, in der das Soziale groß geschrieben und der Markt allenfalls billigend in Kauf genommen wird. In dieser Sicht, in der allein die überlebensgroße Figur *Adenauers* die frühe Geschichte der Bundesrepublik überstrahlt, wird die eigentliche Leistung *Erhards* grotesk unterbewertet. Gemeinhin schreibt man allen Gründungsmut der Nachkriegszeit dem ersten Bundeskanzler zu: Wie im Alleingang schuf er die konfessionsübergreifende Partei, die in beiden christlichen Kirchen Gegner hatte. Ganz allein setzte er, gegen massive Widerstände auch im eigenen Lager, die Westbindung, den antikommunistischen Kurs, die Gründung der Bundeswehr und eben auch die Soziale Marktwirtschaft durch. Während *Erhard* lange als der leicht beschränkte Wirtschaftsfachmann galt, der erfolgreich für die Butter auf dem Brot zuständig war, galt *Adenauer* als der erhabene Visionär, der gegen die eigentliche Stimmung in den Ländern die erste Bundestagswahl gewann. *Adenauer*, so heißt es, war der größte und kühnste Revolutionär der neueren deutschen Geschichte.

Doch allen Verdiensten zum Trotz: Diesen Titel trägt er zu Unrecht. Denn der Revolutionär war *Ludwig Erhard*. Und *Adenauer* war, wenn man so will, der „fellow traveler“. Denn während sich *Adenauer* etwa den aus früherer Zeit stammenden Antibolschewismus der Mehrheit der Deutschen zunutze machen konnte und mit seiner autoritären Art durchaus älteren deutschen Verhaltensmustern entsprach – während sich also *Adenauer* in einigen Punkten auf seine Deutschen durchaus verlassen konnte, stand *Ludwig Erhard* mutterseelenallein auf weiter Flur. Der spätere Wirtschaftswunderliebling hatte, als er begann, alle gegen sich. Was er visionär wollte, war den Deutschen gänzlich unbekannt: eine freie Wirtschaft.

Es ist oft beschrieben worden, etwa in *Ralf Dahrendorfs* frühem Meisterwerk „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“ aus dem Jahr 1965: Die deutsche Vorliebe für die Gemeinschaft, der die

kalte und als oberflächlich geltende Gesellschaft gegenüber gestellt wurde, hatte unter anderem auch zur Folge, dass man sich vor den explosiven Kräften von Industrie und Wirtschaft fürchtete und lange den alten, angeblich so harmonischen und warmen Zunftordnungen nachtrauerte. Wenn schon Wirtschaft, dann hätte man sie gerne eingehegt, eingebunden, staatlich reguliert und gezähmt gehabt. Dahinter stand die romantisch-nostalgische Furcht, Mensch und Gesellschaft seien im Grunde nicht in der Lage, in der revolutionsreichen Moderne zu bestehen, die tagtäglich Gegenwart zu Vergangenheit macht und Vertrautes entwertet. Es gab und gibt eine große Furcht vor dem Wesen von Modernisierungsprozessen: dass sie nicht nur Kontinuität, sondern Bruch sind, dass sie ungemütlich sind, dass sie nicht nur schaffen, sondern auch kräftig zerstören und im besten Falle produktive Zerstörungsprozesse sind.

### *Erhards unerschütterlicher Optimismus*

Ihren monströsen Höhepunkt fand diese Zukunftsfurcht im Reich der Nazis. Willig begab sich eine sehr große Zahl von Deutschen in die Obhut einer gelenkten Wirtschaft, die „Kraft durch Freude“ versprach und den Einzelnen zum Glied einer großen Volksgemeinschaft zu machen schien. Diese Erwartung, geführt zu werden und nicht für sich selbst verantwortlich zu sein, war mit der Katastrophe von 1933 bis 1945 natürlich nicht verschwunden. Im Gegenteil, sie war nach diesem vollständigen Zusammenbruch, der alles Vorherige delegitimierte, größer denn zuvor. Wie in vielen der vollmundigen Reden an die Deutschen, die in den Jahren 1945 bis 1948 gehalten wurden, das Volk als Gesamtkörper angesprochen wurde, so dürstete eben auch die Bevölkerung nach Hilfe von außen, nach Führung und nicht zuletzt nach einer gelenkten Wirtschaft.

Schaut man sich die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Publikationen jener Zeit durch, dann fällt sofort auf, dass man sich von ganz links über die Mitte bis ganz nach rechts ziemlich einig darin war, dass mit der profitorientierten Wirtschaft ein Ende sein müsse und das Wohl der Gesamtheit Vorrang haben müsse vor dem Gewinnstreben der Unternehmer oder Unternehmen. Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft waren, bis weit in die CDU des Ahlener Programms hinein, die Stichworte der öffentlichen Debatte. Das wirtschaftli-

che Handeln in seiner Kraft einfach freizusetzen – das wäre jedem wie der reine Irrsinn, wie die reine Verantwortungslosigkeit erschienen.

Dagegen lief *Ludwig Erhard*, während des Krieges in kleinem Kreis ordnungspolitisch geschult und gefestigt, Sturm. Von Anfang an und nicht erst in seiner Zeit im Frankfurter Wirtschaftsrat warb er mit ungeheurer, nicht erschöpfbarer Energie für eine freie Wirtschaft, für ein möglichst schnelles Ende der Zwangswirtschaft, und er scheute sich dabei auch nicht, der Deregulierung das Wort zu reden. Es ist hier nicht der Ort, der Frage nachzugehen, wie zentral für *Erhard* die Verbindung von Markt und sozial gewesen war. Ganz offenkundig ist aber, dass er – der immer für ordnungspolitische Leitplanken war – in der Freiheit des wirtschaftlichen Handels das eigentliche Movens sah. Wie revolutionär das war, erkennt man an der umfassenden Gegnerschaft, die *Erhard* entgegenschlug – aber auch daran, dass seiner Vision noch jede Erdung fehlte, da sie in Deutschland nie auch nur im Geringsten den Wirklichkeitsbeweis hatte antreten können. Was *Erhard* vorschwebte, was er vorschlug, war reines Ideal, war revolutionäres Programm, alle Wirklichkeit schien er gegen sich zu haben. Was das bedeutete und welch geradezu urtümlicher Kraft seine unerschütterliche Zuversicht war, macht ein interessantes Tondokument deutlich.

Auf ihm ist eine öffentliche, vom Rundfunk übertragene Diskussion aufgezeichnet, die kurz vor der Währungsreform in Frankfurt am Main stattfand. Es ging um die Zukunft der Wirtschaft. Einer der Teilnehmer, *Erhard*, plädierte unverdrossen für das möglichst schnelle, in radikalem Schnitt zu vollziehende Ende der Zwangs- und Zuteilungswirtschaft. Er war damit im Saal ganz allein, denn er hatte das lauthals johlende Publikum ebenso gegen sich wie das gesamte, ziemlich umfangreiche Podium, auf dem neben Wissenschaftlern unterschiedlicher Couleur alle Parteien vertreten waren. Es war ein bisschen wie in den Hörsälen von 1968: von gelassener Diskussion keine Spur. Stattdessen viel lichterloh brennende Empörung und der geschlossene Wille fast aller Anwesenden, sich nicht auf *Erhards* Argumente – nämlich: freie Wirtschaft führt zu Wettbewerb und Preissenkungen, gelenkte Wirtschaft zum Gegenteil – einzulassen.

Der Diskurs war tief und ausschließlich moralistisch, und *Erhard* wurde als einer hingestellt, der im Namen einer obskuren Theorie bereit war, Ar-



beiter, Angestellte, Frauen, Kinder, Alte – also praktisch das gesamte deutsche Volk – der Verelendung zu überantworten. Es fehlte nicht viel, und *Erhard* wäre als kapitalistischer Volksschädling hingestellt worden. Hört man sich heute dieses Dokument an, kann man nur staunen über die Engelsgeduld, mit der *Erhard* nicht müde wurde, sein Argument wieder und wieder in Anschlag zu bringen. Und das spürte, aller Ablehnung zum Trotz, auch der Saal. Denn sein Optimismus, der ohne sektiererische Verbohrtheit, aber dennoch unerschütterlich war, hatte etwas Mitreißendes, Ansteckendes. Er wusste die große Kraft einer starken Idee auf seiner Seite. Und er hat in ganz und gar voluntaristischer Weise auf das Unwahrscheinliche, die Freiheit und das Vermögen der Menschen zur Freiheit, gesetzt.

### *Erhards Strategie klarer Worte*

*Erhard* hat sich gegen viele Widerstände durchgesetzt. Und zwar mit listiger Realpolitik, sowohl den Deutschen wie den Amerikanern gegenüber auch auf dem Weg der Überrumpelung. Es scherte ihn nicht, dass er – bis fast zur Mitte der 1950er Jahre – trotz allen Respekts, der ihm dann doch entgegengebracht wurde, ausweislich der Meinungsumfragen außerordentlich unpopulär war. Nur 14 Prozent hatten zu Beginn der 1950er Jahre, also zwei Jahre nach der Währungsreform, eine gute Meinung von ihm; und fast die Hälfte der Westdeutschen sprach sich ein Jahr nach der Währungsreform grundsätzlich für die Planwirtschaft aus.

Überrumpelnd war *Erhard* in seiner Not auch gegenüber den Alliierten, sogar und vor allem gegenüber den eigentlich doch wirtschaftsliberalen Amerikanern, die den Deutschen den Weg in die Wirtschaftsfreiheit nicht zutrauten. Legendär geworden ist ein Bonmot gegenüber dem amerikanischen Oberbefehlshaber *Lucius D. Clay*, der mit *Erhards* Ansichten durchaus sympathisierte. Als der ihm vorhielt: „Alle meine Berater sind gegen Ihr Vorgehen“, entgegnete ihm *Erhard* trocken: „Meine Berater auch.“ Nicht belegt, aber wahrscheinlich ist eine weitere Antwort *Erhards*. Als er die Währungsreform genutzt hatte, mit ihr zugleich die Zwangsbewirtschaftung zu beenden und die Preise freizugeben, fragte ihn *Clay* besorgt, warum er denn die Preisvorschriften geändert habe. *Erhard* darauf so lakonisch wie selbstbewusst: „Ich habe sie nicht geändert, ich habe sie abgeschafft.“

*Ludwig Erhards* Handeln zeigt: Es gibt Situationen, in denen man ganz alleine ist und in denen man sich dem Druck der Mehrheit, die alle Evidenz auf ihrer Seite zu haben scheint, nicht beugen sollte. Genussvoll zitierte er später jene überwältigende Zahl von respektablen, ganz und gar seriösen Statistikern, die nach der Währungsreform voraus sagten, dass auf alle Deutschen in Zukunft alle fünf Jahre ein Teller kommen werde, alle zwölf Jahre ein Paar Schuhe und alle fünfzig Jahre ein Anzug. Es kam dann anders – und *Ludwig Erhards* Schriften liefern Seite um Seite Belege für eine Haltung, die heute unter dem Verdacht der Verantwortungslosigkeit steht: für die Freude darüber, dass tatsächlich eine gewaltige Wirtschaftsmaschine ansprang, welche die (West-)Deutschen in nie geahnter Fülle mit Gütern des Konsums und bisher unbekannter Daseinserleichterung versorgte. Kurz: *Ludwig Erhard* freute sich über den Fortschritt. Und er, der eigentliche Sieger der ersten Bundestagswahl, hat sich mit seiner Strategie der Polarisierung durchgesetzt – also mit einer Strategie klarer Worte und nicht gefällig vernebelter Differenzen im Grundsätzlichen. Auch das enthält, will mir scheinen, eine aktuelle Lehre.

### *Schwächen des Wirtschaftsliberalismus*

Indes: *Ludwig Erhard*, der Sieger, ist auch ein Verlierer. Einmal im vordergründigen Sinn: Als die trizonale, dann bundesdeutsche Wirtschaftsmaschine lief, wurde er zwar als deren nun gütiger Vater weithin verehrt, seine Lehren zählten aber bald nicht mehr so viel. Um nur ein – freilich sehr wichtiges – Beispiel zu nennen: Als ab Mitte der 1950er Jahre die in der Tat dringend nötige Rentenreform vorbereitet wurde, warnte *Erhard* verzweifelt vor der dynamischen Rente, von der er schon damals sagte, sie würde die Deutschen noch sehr teuer zu stehen kommen. *Adenauer* wischte mit der ihm eigenen Chuzpe alle Einwände vom Tisch, und er, der wirtschaftspolitisch Unmusikalische, sagte auch klipp und klar, warum: Weil er die Bundestagswahl 1957 gewinnen wollte – was ihm dann ja auch überzeugend gelang. Wenn man will: Kaum zeichnete sich der Wohlstand ab, war die Lehre von der Freiheit, die immer auch anstrengend ist, nicht mehr gar so wichtig.

Dass sie aber, wie ich befürchte, in Deutschland nicht so tiefe Wurzeln geschlagen hat, hat jedoch noch einen anderen Grund. Er hat mit der – sagen

wir: gesellschaftspolitischen – Schwäche der wirtschaftsliberalen Freiheitsfreunde in Deutschland und anderswo zu tun. Von der Individualistin *Margaret Thatcher* ist, wenn auch nicht mit letzter Sicherheit, der Satz überliefert, so etwas wie Gesellschaft kenne sie nicht: Sie hielt das Wort für einen linken Kampf- und Nebelbegriff. Das sah *Ludwig Erhard* anders. Seine ganze Soziale Marktwirtschaft war zu dem Zweck eronnen worden, den Motor des Eigennutzes und des Wettbewerbs mit dem Ziel einer Gesellschaft ohne Klassenfraktionen in Einklang zu bringen. *Erhard* hat intensiv darüber nachgedacht – kam aber, wie ich denke, zu Lösungen, die zu kurz greifen. Zum einen neigte er dazu, den sozialen Ausgleich als das Abfallprodukt einer stürmischen wirtschaftlichen Entwicklung anzusehen. Darin war er vielleicht jenen Denkern der Nachkriegszeit nahe, die annahmen, die rationalistische Konstruktion der emotional und ideologisch unterkühlten Bundesrepublik werde auf Dauer ein Gehäuse unpolitischen Funktionierens, ein Gehäuse unerschütterlichen So-Seins sichern.

Und zum anderen stand *Erhard* – trotz des nationalsozialistischen Zivilisationsbruchs – noch zu ungebrochen, noch zu zutraulich in der Sicherheit der abendländischen Tradition. Grob gesagt: Für die Werte, so mag er gedacht haben, wird wohl dank Gott und Patrimonium schon gesorgt sein. Am Tag nach der Währungsreform hielt er eine Rundfunkansprache, in der er – nach dem Wandel am Abgrund der Planwirtschaft – eine aufkommende Ära der Ehrlichkeit und Wahrhaftigkeit ankündigte. Der Ton der Rede ist altväterlich und ein wenig predigerhaft. Unter anderem fällt der Satz: „Das deutsche Volk ist heute ruhig und besonnen an seine Arbeit gegangen.“ Da schwingt doch noch etwas von jenem Anspornkollektivismus mit, der zu Zeiten der Nazis aus jedem Volksempfänger zu hören war. Keine Spur hier vom faktisch revolutionären Geist, der *Erhards* Handeln beflügelt hat. Keine Spur von Gesellschaftsfreudigkeit. Eher, wie oft in Deutschlands Vergangenheit: Ruhe ist die erste Bürgerpflicht. Und: Der Bürger solle an die Arbeit gehen.

### *Rückbesinnung auf Adam Smith*

Ich kann das hier nicht vertiefen, denke aber, dass der Wirtschaftsliberalismus – heute sicher gewandter und halbwegs polyglott geworden – den-

noch unter dieser frühen Schwäche nach wie vor leidet. Es ist ihm, auch mangels Bemühen, nicht wirklich gelungen, sein Argument in den großen neuzeitlichen Strom des Freiheitsdenkens, das ein antiautoritäres Denken ist, einzuspeisen und sich selbst von ihm beflügeln zu lassen. So steht er nur mit einem Bein in der modernen Welt. Als dieses Denken vor mehr als 200 Jahren auf den Weg kam, war es noch zweibeinig. Am sinnfälligsten macht dies vielleicht das Werk des alten *Adam Smith*. Fast über Nacht wurde er im Jahre 1776 in ganz Europa berühmt mit seinem wegweisenden Werk über den „Reichtum der Nationen“. Es ist sehr sachlich geschrieben. Doch aus fast jeder Zeile schlägt einem auch der verwunderte Jubel über die Entdeckung entgegen, dass die Verbesserung der Arbeitsteilung direkt zu steigendem Wohlstand der großen Mehrheit beitragen kann. Dieses rationalen Werks wegen gilt der Schotte *Adam Smith* als ein kühler Denker des Fortschritts, der angeblich der Überzeugung war, dieser marschiere allein im Takt des Eigensinns.

Dass dem nicht so war, beweist sein zweites Hauptwerk, die 1759, also 17 Jahre vor der „*Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*“ erschienene „*Theory of Moral Sentiments*“, das damals ebenfalls recht berühmt war, heute aber leider fast vergessen ist. Es ist ein Buch über die Kräfte, die Menschen zu moralisch verantwortlichem Handeln bewegen. Das Werk, in dem der Begriff der „Sympathie“ von zentraler Bedeutung ist, beginnt mit dem wunderbaren Satz: „Man mag den Menschen für noch so egoistisch halten, es liegen doch offenbar gewisse Prinzipien in seiner Natur, die ihn dazu bestimmen, an dem Schicksal anderer Anteil zu nehmen, und die ihm selbst die Glückseligkeit dieser anderen zum Bedürfnis machen, obgleich er keinen anderen Vorteil daraus zieht, als das Vergnügen, Zeuge davon zu sein.“

Diese Tonlage trifft der heutige Wirtschaftsliberalismus kaum, diesen geistigen Horizont erreicht er selten. Das ist, um des Zusammenhalts der Gesellschaft wie um der Freiheit willen, schade. Ich wünsche der Ludwig-Erhard-Stiftung die Kraft, die beiden Fäden von *Adam Smith* munter weiterzuziehen – und sich dabei von jenen nicht entmutigen zu lassen, die den Menschen im Allgemeinen und den Deutschen im Besonderen für ein Wesen halten, das zur Freiheit nicht fähig und willens ist. ■



# Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2009



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

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

Die Jury berücksichtigt Presseartikel, Arbeiten der wissenschaftlichen Publizistik sowie Hörfunk- und Fernsehbeiträge, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2008 im In- oder Ausland verbreitet wurden und in enger Beziehung zur Sozialen Marktwirtschaft stehen. Bewerbungen oder Vorschläge Dritter müssen der Stiftung zusammen mit einem kurzen Lebenslauf bis zum 1. Februar 2009 zugehen.

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

Hans D. Barbier

Ulrich Blum • Otmar Franz • Michael Fuchs •

Martin Grüner • Thomas Hertz • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2009  
Beiträge und Vorschläge bitte an:

Ludwig-Erhard-Stiftung  
Johanniterstraße 8  
53113 Bonn

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

## Wer oder was zwingt Journalisten in den Meinungs-Mainstream?

*Roland Tichy*  
Chefredakteur „Wirtschaftswoche“

„Noch niemals in der deutschen Geschichte waren und wohl in kaum einem anderen Land sind die Kosten des Widerspruchs so niedrig wie in Deutschland. Den Bundeskanzler herabzusetzen, einen Politiker zu verleumden, einen Industriellen zu schmähen, kurz: die allergrößte Gemeinheit oder denkbaren Unsinn zu verzapfen und millionenfach zu verbreiten, bleibt weitgehend folgenlos.“

Ich bedanke mich sehr herzlich für die heutige Ehrung. Die schönen Worte und mehr noch die Ehrung, die Sie mir schenken, stehen in einem merkwürdigen Gegensatz zur Tatsache, dass ich nach den heutigen Prinzipien eine Art Asozialer bin, der der staatlichen Hilfe dringend bedürftig ist.

Mein Body-Mass-Index liegt deutlich jenseits der für mein Alter und meine Größe geltenden Grenze. Nun fühle ich mich körperlich sehr wohl, gesund, glücklich und leistungsfähig. Es gibt keine Klagen über meine Virilität. Wäre da nicht der Body-Mass-Index. Teilen Sie Ihr Gewicht durch das Quadrat ihrer Körpergröße, und Sie wissen Bescheid über Ihre Sünden. Die Formel klingt nur kompliziert für meinen Berufsstand, der kaum mehr der mathematischen Grundkenntnisse fähig ist und daher Division durch das Quadrat der Körpermaße schon für Zauberwerk hält. Aber natürlich ist diese Formel Humbug.

Nun ist ja offenkundig, dass eine derart grobe Kennzahl keine vernünftige Aussage über so etwas Komplexes wie körperliche Befindlichkeit aussagen kann. Aber der Body-Mass-Index ist eine Richtschnur des Regierungshandelns geworden, und ich habe Tausende Artikel gefunden, die sich positiv dazu äußern, dass die Bundesregierung etwa Fettleibigkeit bei Kindern bekämpfen will.

Es gibt zwar keine empirische Untersuchung über das tatsächliche Ausmaß von Fettleibigkeit bei Kindern. Und wir wissen nichts darüber, inwieweit ein paar Kilo Übergewicht tatsächlich der Gesundheit abträglich sein sollen. Aber wir alle kennen jene falsche Entscheidung, die uns gehindert hat, das Pummerl von Neben anzusprechen, die sich

später zu der wunderschönsten Frau ausgewachsen hat; und wir alle kennen einen dicken Jungen, der heute ein drahtiger Marathonläufer ist. – Das alles interessiert nicht. Eine obskure Maßzahl zählt, wertet und gewichtet.

Im Herbst 2007 startete die Gesundheitspolitik einen „nationalen Aktionsplan Bewegung und Ernährung“; angesichts von 1,9 Millionen übergewichtiger Kinder sprechen die Medien von „kleinen Kalorienbomben“, von einer Zeitbombe, die entschärft werden müsse. Der Systemtheoretiker *Sven Körner* hat in einem spannenden Buch herausgearbeitet, dass es keine empirischen Daten gibt, die diese Politik wirklich als notwendig erachten lassen. Es ist mehr ein Beleg für interessegesteuertes Handeln, für einen Hype in Politik und Medien, wie man das heute nennt.

### *Armut und Klimawandel*

Für mich ist das ein Beispiel für eine zunehmende Normierung unseres Denkens und der Vereinheitlichung der Medien. Obwohl unsere Welt immer größer, bunter und vielfältiger wird, beobachte ich eine Verarmung der Recherche, der Analyse und der Meinungsvielfalt. Lassen Sie mich einige Beispiele nennen:

Am 19. Mai dieses Jahres verteilte Bundesarbeitsminister *Olaf Scholz* Vorabexemplare des sogenannten Armuts- und Reichtumsberichts an Journalisten. Die Schlagzeilen des folgenden Tages lauteten fast überall identisch: Jeder Achte ist von Armut bedroht. In einigen großen Blättern, etwa der Berliner Zeitung oder der Financial Times und so



gar einer Zeitung, hinter der kluge Köpfe vermutet werden, war zu lesen: Jeder achte Deutsche ist arm. In der Süddeutschen Zeitung stellte *Heribert Prantl* sogar eine Verbindung zu „Jessica, Lea-Sophie und Dennis“ her, drei Kinder, die wegen Verwahrlosung verhungerten, und machte für ihren Tod die Abgeordneten der großen Parteien verantwortlich. Beleg: Der Armutsbericht.

Es ist grober Unfug. Wir wissen es alle, und ein Gang durch die Fußgängerzone sollte belegen: In diesem Land gibt es Armut, aber nicht in einem solchen Ausmaß. Als arm gilt, wer über weniger als 60 Prozent des Durchschnittsverdienstes verfügt. Dieser relative Armutsbegriff relativiert die Aussagekraft des Armutsbegriffs, nicht aber der Schlagzeilen.

Ich kann hier nicht auf die vielen weiteren Gründe eingehen, warum der Bericht purer Nonsense ist, eine Art Body-Mass-Index des Bundesarbeitsministers. Die definitiv falsche Aussage hat die Berichterstattung aller Mediengattungen, der Zeitungen, des Fernsehens und der Online-Dienste, beherrscht. Ausnahmen gab es wie immer kaum und wenn, erst Tage später. Aber machen wir uns nichts vor: Relativierungen, Tage nach dem Bericht, ändern kaum mehr die einmal grundlegend angelegte Einstellung.

Oder doch? – Es blieb der *Financial Times* Deutschland vorbehalten, den Unsinn so zu übersteigern, dass die Grenze zum Kabarett überschritten wurde. Sie enthüllte eine Manipulation der zugrunde liegenden Daten. Eigentlich sei jeder vierte Deutsche arm. „*Scholz* schönt Armutsbericht“, heißt es da.

Es war aber leider nicht Kabarett, sondern ernst gemeint. Man könnte sich darüber lustig machen, wäre die Sache nicht so ernst. Denn natürlich werden daraus politische Maßnahmen abgeleitet. Erst kürzlich hat mir eine Kollegin der Tageszeitung in einer Fernsehsendung erklärt, der Erfolg der Partei „Die Linke“ sei ja insoweit gerechtfertigt, weil sie als einzige darauf reagiere, dass schließlich jeder vierte Deutsche in Armut leben muss.

Übrigens: Ich bin der festen Überzeugung, dass es mehr Dachdecker gibt, die in deutschen Talkshows erklären, dass man mit 60 nicht mehr auf den Dachfirst klettern kann, als jene Dachdecker, denen man dieses Schicksal wirklich zumutet. Ent-

deckt man solche Beispiele, erschrickt man. Auch ich bin ja Teil des Systems. Auch ich schreibe gelegentlich dummes Zeug. Trotzdem sollte man sich fragen: „Warum eigentlich?“

Der Armutsbericht ist kein Einzelfall für eine Berichterstattung, in der falsche Fakten zu falschen Schlussfolgerungen führen. Ein weiteres Beispiel: Der Klimawandel beherrscht die Schlagzeilen. Ich will nicht darüber diskutieren, ob und warum der Klimawandel eintritt. Ich habe an dieser Stelle das Privileg, mich auf einer Metaebene zu bewegen, mich also inhaltlich nicht festlegen zu müssen. Aber folgt man einer Untersuchung von *Hans W. Kepplinger*, dann ist nur eine Mehrheit von 57 Prozent der Klimaforscher davon überzeugt, dass sowohl die Grundlagen der Berechnungen als auch die nötigen Konsequenzen ein eindeutiges Bild ergeben.

Von dieser differenzierten Diskussion lesen, hören oder sehen wir praktisch nichts. Im Gegenteil: Ein Online-Dienst hat die ohnehin schon umstrittenen Angaben des internationalen Regierungsgremiums International Panel on Climate Change (IPCC) zur drohenden Erhöhung des Meeresspiegels einfach erhöht. Statt einiger Dezimeter, die wohl beherrschbar erscheinen, ist plötzlich von sechs Metern Erhöhung die Rede. Da bliebe von der norddeutschen Tiefebene wohl nicht mehr viel trocken. Aber es ist erfunden. Selbst das alarmistische IPCC geht nur von Zentimetern aus. Wir werden also nicht ertrinken.

Ständig ist auch zu lesen von der bedrohlichen Zunahme der Zahl von Hitzetoten. Selbst wenn man annimmt, dass das Klima in Deutschland um einige Grad zunimmt: Die Gefahr zu erfrieren, ist deutlich höher als zu „erschwitzen“. Der Gefahr des Hitzetodes kann man mit einem Glas Wasser und mit dem Umzug an einen schattigen Platz erfolgreich begegnen. Gegen den Kältetod braucht man Kleidung, Nahrung, Wohnung, Heizung.

### *Kaum Fakten, dafür Stereotypen*

Jeder Vierte ist arm, der Meeresspiegel steigt um phantastische sechs Meter, die Menschen verkümmern in der Hitze – die einfachste, nachvollziehbare Lebenserfahrung hält deutsche Journalisten offensichtlich nicht davon ab, Unsinn zu formulieren und zu erfinden. Wenn es dann um Situa-

tionen geht, die nicht mehr aus der Lebenserfahrung oder Anschauung nachvollziehbar sind, wird es noch schlimmer.

Die Malariamücke kommt nach Bayern zurück, das wird als Beweis für den Klimawandel angeführt. Aber die Malariamücke kehrt nur dahin zurück, von wo sie vorübergehend im 19. Jahrhundert durch die Trockenlegung der Feuchtgebiete und Sümpfe sowie im 20. Jahrhundert durch DDT vertrieben worden war. Sie tut als gehorsames Insekt das, was sich Ökologen wünschen. Die Malariamücke holt sich die feuchten Lebensgebiete zurück, die wir ihr neuerdings wieder anbieten, um ökologische Nischen für bedrohte Insektenarten zu schaffen.

Nun würde es den Rahmen sprengen, weitere Belege dafür zu zitieren, wie gleichförmig die Berichterstattung, wie wenig sie an Fakten und wie sehr sie an Stereotypen ausgerichtet ist. Kürzlich brachte ein sogenanntes Nachrichtenmagazin eine Titelgeschichte: „Angriff auf den Wohlstand. Wie Spekulanten das Leben immer teurer machen.“ Suggestiert wurde, dass Spekulanten an den Terminmärkten den Erdölmarkt bewegen, den Mais verteuern, Reis aufkaufen und die Menschen deshalb verhungern. Den Unterschied zwischen Kassa- und Terminmarkt hat den Autoren keiner erklärt. Aber haben wir davon gelesen, dass Mais, Getreide, Rohöl auch wieder billiger geworden sind? Ja, diese Geschichte kam auch, klein und verspätet. Da stand drin, dass die Spekulanten jetzt ein falsches Spiel mit uns spielen und alles verdrehen.

Es war aber nicht zu lesen, dass die Spekulanten offensichtlich auf dem falschen Fuß erwischt worden sind und Zigmilliarden verloren haben, die wiederum über Kurssicherungsgeschäfte Landwirten und Produzenten von Lebensmitteln zufließen, genau so, wie es sein soll. Aus einer Story, die eigentlich das segensreiche Wirken der Marktwirtschaft belegt, wurde ein Angriff auf freie Märkte.

### *Ausreden von Journalisten*

Wohl zu Recht hat sich der frühere Bundeskanzler *Gerhard Schröder* darüber beschwert, dass die rot-grüne Koalition weggeschrieben wurde. Es ist übrigens derselbe *Mainstream-Mechanismus*, der

*Schröder* und *Fischer* neun Jahre früher herbeigeschrieben hat.

Manchmal schlägt die Welle auch über diejenigen zusammen, die sich lange als Köhner des Wellenreitens verstanden haben. Eine Studie von *Thomas Leif* und *Nina Faber* des Netzwerks *Recherche* trägt viele Belege für meine *Mainstream-Theorie* in der Berliner *Medienrepublik* zusammen. Aber was treibt oder zwingt die Journalisten in diesen *Mainstream*? Oder – um den Filmtitel von *Herlinde Koelbl* zu zitieren: Was macht uns zur Meute?

Unsere Klasse der selbstmitleidigen Angreifer nennt meistens den Zeitdruck durch moderne Medien, das Ausdünnen der Redaktionen, die intellektuelle Vorherrschaft der Pressestellen, Spindoktoren und hochgerüsteten PR-Abteilungen. Aber meiner Meinung nach sind das nur Ausreden. Nichts davon ist ursächlich.

Die Redaktionen sind etwas schlechter personell ausgestattet als in der Hochzeit der *New Economy*, die auch eine Hochzeit der *Medienindustrie* war. Aber heute arbeiten mehr Redakteure bei den großen Tageszeitungen und Magazinen als jemals zuvor. Sie sind in der Regel sehr gut ausgebildet. Ein Hochschulstudium hat fast jeder absolviert, die *Eingangsprüfung* zu so mancher *Journalistenschule* würde ich mit meinem formalen Bildungshintergrund wohl nicht mehr schaffen.

Trotzdem wundere ich mich, dass sich diese Kollegen darüber wundern können, dass *Alleinerziehende* und *Arbeitslose* einem erhöhten *Armutsrisiko* unterliegen. Um das zu vermeiden, hat man mal die *Ehe* erfunden; und es sollte eigentlich nicht überraschen, dass wer arbeitet, mehr Geld hat als derjenige ohne Arbeit.

Warum schreiben wir so etwas? Auch das *Internet*, die *Rüpelschule* für unterbezahlte *Neueinsteiger*, professionalisiert sich mehr und mehr. Wenn *Spiegel-Online* zum *Leitmedium* aufgeblasen wird, so ist es doch ganz einfach, in den *Luftballon* hineinzustechen statt hinterherzuschreiben. *Fakten* sind noch immer die *spitzeste Nadel*.

Der *Zeitdruck* war schon immer enorm; schon seit Jahrzehnten sind die Kollegen vom *Hörfunk* praktisch zeitgleich an den Ereignissen dran. *Spindoktoren* sowie das geheimnisvolle *Schalten und Walten* von *Pressestellen*, das hört sich eher nach ei-



ner Art medialer Dolchstoßlegende an, als der Wirklichkeit zu folgen. Denn Quatsch bleibt auch mit Spin Quatsch und für jeden halbwegs Fachkundigen durchschaubar.

Und über einen Sachverhalt sollten wir auch Einigkeit herstellen können: Noch niemals in der deutschen Geschichte und wohl in kaum einem anderen Land sind die Kosten des Widerspruchs so niedrig wie in Deutschland. Den Bundeskanzler herabzusetzen, einen Politiker zu verleumden, einen Industriellen zu schmähen, kurz: die allergrößte Gemeinheit oder denkbaren Unsinn zu verzapfen und millionenfach zu verbreiten, bleibt weitgehend folgenlos.

Wir sind eines der freiesten Länder dieser Welt. Ich weiß, wovon ich spreche, denn ich hatte ja in der verschwindenden DDR als Stellvertreter des Rundfunkbeauftragten für die neuen Länder, *Rudolf Mühlfenzl*, einen tiefen Einblick in Redaktionen. In Redaktionen, in denen die Partei des Stalinismus, die sich heute „Die Linke“ nennt, bis aufs Detail vorgab, was zu schreiben, zu senden und zu denken war. Übrigens: Die Stasi hat sich nur der besonders hartnäckigen Fälle angenommen, den Alltagsterror haben die Parteigenossen ausgeübt.

### *Zwang zum Angepasstsein*

Wenn wir also über dieses ungeheure Privileg der Freiheit verfügen, materiell gut ausgestattet und gut ausgebildet sind – was hält uns davon ab, kritisch zu arbeiten, ungewohnte Argumente vorzutragen, neue Sichtweisen einzunehmen, und dem Nach-Blabla ein Ende zu setzen?

Begeben Sie sich mit mir auf die Spurensuche: Der erste und wichtigste Punkt, glaube ich, ist das, was *Elisabeth Noelle-Neumann* als Schweigespirale bezeichnet hat. Wähler, aber auch Journalisten, schließen sich gerne der Mehrheitsmeinung an oder verstummen. Das scheint in der Natur des Menschen zu liegen, der nichts so sehr fürchtet wie Vereinzelung.

Ich glaube, dass der eigentliche Grund, warum sich totalitäre Systeme so lange halten, nicht allein in Gewaltmaßnahmen der Unterdrückung liegt. Es ist das Unterbinden unterschiedlicher Meinungen, die radikale Verengung unterschiedlicher Sichtweisen. Mitläufer werden nicht gezwungen,

dem großen Treck zuzugehören – sie sind zu schwach, ihre abweichende Meinung gegen die Meinungsvorherrschaft von Schule, Betrieb, Kollegen, Medien und anderen Gruppen durchzuhalten.

Unangepasst zu sein ist ungeheuerlich anstrengend, die Überschreitung zum Asozialen eine soziale Definitionssache. Journalisten leben auch in diesem Zwang zum Angepasstsein, sie sind nicht die alleinigen Opfer. In einem Bericht über die Ursachen der Finanzkrise schildern große US-Banken, was wir eigentlich schon immer wussten, nämlich dass die Hausse die Hausse nährt und die Baisse die Baisse. Sie zeigen, wie steigende Kurse jeden Skeptiker zum Dummkopf degradieren, wie Beschleunigung zum Erfolgsfaktor und zu immer weiterem Kursanstieg führen, zur unvermeidlichen Blasenbildung. Anschließend verschärfen die Panikreaktionen die Börsenkrise. Wer zögert, nachdenkt, zur Relativierung mahnt, hat verloren.

Mein Kollege *Hofmann* hat dazu gezeigt, wie sich das in der Politikberichterstattung auch in Bildern ausdrückt. Er entdeckte 2006 die Bildtechnik des Anhimmeln: Allerorten lächelte plötzlich *Angela Merkel* von Fotos, Bannern und anderen Bildern, während *Gerhard Schröder* nur noch griesgrämig und verbittert zu sehen war. Auch *Kurt Beck* fühlt sich, nicht ganz zu Unrecht, von der Meute der Berliner Journalisten verfolgt. Er spricht vom Wolfsrudel. The winner takes it all. Losers don't sell. *Tony Blair* hat den Mechanismus kurz vor seinem Rücktritt beschrieben: „Aus der Sorge, etwas zu verpassen, jagen die Medien heute, mehr als je zuvor, in einem Rudel. In diesem Modus sind sie wie ein wildes Biest, das Menschen und Reputationen einfach in Stücke reißt.“

Journalisten marschieren am liebsten hinter der Kapelle, die den Siegesmarsch schmettert. Nennen wir es den sozialen Faktor, den Kitt der Gesellschaft – aber mit einigen Besonderheiten:

■ Deutsche Journalisten sind Überzeugungstäter. In ihrer Dissertation von 1985 hat *Renate Köcher* die professionellen Unterschiede von deutschen und angelsächsischen Journalisten herausgearbeitet. Die Arbeit trägt den programmatischen Titel „Spürhund und Missionar“.

■ Deutsche Journalisten verstehen sich eher als Vorkämpfer für Ideen, sie wollen überzeugen –

und weniger investigativ arbeiten. So hatte ich kürzlich die Gelegenheit, den Antwortbrief eines Kollegen zu lesen, der von einem Leser getadelt worden war, weil er zu alarmierend und an allen Fakten vorbei über das wachsende Problem der Hitzetoten fabuliert hatte. „Warum tun sie das?“, wollte der Leser des Intelligenzblattes wissen, in dem mittlerweile auch der Virus des Klimawandels Einzug gehalten hat, sodass meine vergleichsweise hohe hierarchische Stellung nicht ausreichend genug war, den Unsinn zu stoppen. Die Antwort hat es in sich: „Aus globaler Verantwortung für die Natur, das Klima und die Zukunft unserer Kinder“, steht da. Größer kann die Last nicht sein, die auf den schwächtigen Schultern eines Schreiberlings ruht: Die Natur, das Klima – alles global natürlich. Bei so viel Verantwortung müssen Fakten, die nicht passen, weichen.

■ Deutsche Journalisten verstehen sich nicht als News-Checker. Sie sind in ihrem Selbstverständnis Beauftragte der Abteilung Agitation und Propaganda, diesmal allerdings auf der Seite des Wahren, Schönen und Guten, meist auf der Seite des Sozialen und immer im Kampf gegen den Klimawandel, komme er oder komme er nicht.

Auch wenn ich weiter oben die fachliche Ausbildung vieler Kollegen gelobt habe – ihre eigentliche Professionalität, die Bereitschaft, unvoreingenommen Fakten zu prüfen und sie nur dann zu verbreiten, diese Professionalität fehlt leider allzu vielen, wenn es um die emotionale Aufladung von Themen geht.

Für Journalisten sind ihre Kollegen besonders wichtig. Sie messen sich ja nicht an der doch sehr amorphen Leser- oder Zuschauermeinung. Journalisten folgen den Alpha-Tieren des Gewerbes, formulieren nach deren Vorbild, Gunst und Anerkennung. Die Medienberater *Stephan Weichert* und *Christian Zabel* haben danach ein Buch benannt, die Alpha-Journalisten. Die Folge ist, dass die über Alpha-Journalismus formulierte veröffentlichte Meinung immer weiter von der öffentlichen Meinung abweicht.

*Nils Minkmar* hat in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung die SPD als surrealistische Partei Deutschlands charakterisiert, weil das, was uns verkauft wird, so eklatant von dem abweicht, was ist. Man muss *René Magritte* kennen, um deutsche Nachrichten wirklich würdigen zu können. Immer

mehr Bürger empfinden die vermittelte Als-Ob-Politik aus Berlin, die um sich selbst kreisende Selbstreferenz, das Metropolen-Getue einer Stadt mit dem transatlantischen Passagieraufkommen von Bielefeld als abstoßend, befremdlich. Das ist in den Augen der Berliner Journaille allerdings nur das Problem der Bürger. Nicht ihr eigenes. Sie fühlen sich sicher. Das wird immer weiter verschärft durch die hohe Konzentration des meinungsbildenden Journalismus in der fernen Mars-Station Alpha-Berlin.

### *Freiwillig gleichgeschaltete Presse*

In meiner Zeit als Büroleiter einer Tageszeitung hier in Berlin bin ich niemals so weit in den Westen gekommen wie hierher nach Charlottenburg. Charlottenburg liegt von Berlin-Mitte so weit weg wie München, Stuttgart oder Düsseldorf. Ich habe niemals ein Fahrrad oder gar Auto benutzt wie zu meiner Zeit in Bonn, wo es zu meinen Verpflichtungen gehörte, auch mal Verbände in Köln oder Ministerien in Bad Godesberg zu besuchen, damals immerhin ein Aktionsradius von schätzungsweise 50 Kilometer. Das politische Berlin ist fußläufig erreichbar.

Diese Forderung an die Hauptstadt-Architektur beschreibt mittlerweile den mentalen Horizont. In Berlin reicht der Horizont vom Brandenburger Tor bis zum Borchardt, mit Abstecher in den Grill Royal, ins vergleichsweise randständige San Nicci oder ins Einstein, wo die Herde aufnehmen darf, was vom Nebentisch der Alpha-Journalisten und Bundesminister herüber dringt.

Ich habe mich dabei sehr wohl gefühlt. Dabei sein ist nicht anstrengend. Das Leben in sehr überschaubaren Zusammenhängen ist einfach, das Weltbild fest gefügt. *Evelyn Roll* beschreibt das sehr schön in folgender Passage: „Georg meinte, dass in Berlin-Mitte die Gefahr, sich mit Meinungen und Überzeugungen anzustecken, besonders groß sei. Wenn Politiker und Hauptstadt-Journalisten immer nur mit Politikern und Hauptstadt-Journalisten Kontakt haben, infizieren sie sich unentwegt gegenseitig. Georg nannte das ‚freiwillig gleichgeschaltete Presse‘.“ – Freiwillig gleichgeschaltete Presse. Im Auftrag von Natur, dem Klima, Gott und der Welt. Wir folgen dem Weltgeist, auch wenn er sich nur in Form des Body-Mass-Index uns zu offenbaren gedenkt. ■

## Impressum

### Herausgeber

*Anschrift*  
*Telefon*  
*Telefax*  
*E-Mail*  
*Internet*

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

### Bankverbindung

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

### Redaktion

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

### Mitarbeiter dieser Ausgabe

Bianka Dettmer  
Prof. Dr. Juergen B. Donges  
Prof. Dr. Bernhard Emunds  
MPhil. Fredrik Erixon  
Prof. Dr. Andreas Freytag  
Otto Fricke MdB  
Dr. Astrid Häger  
Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke  
Dr. Matthias Leder  
Prof. Dr. Max Otte  
Dr. Michael von Prollius  
Prof. Dr. Gerhard Scherhorn  
Hubertus Schmoldt  
Dr. Markus Stahl  
Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty  
Prof. Dr. Manfred E. Streit  
Prof. Dr. Roland Vaubel  
Dr. Peter Westerheide  
Dr. Horst Friedrich Wünsche

Foto von Bastian Obermayer auf Seite II: Marion Blomeyer

### Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

### Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

### Vertrieb

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

### ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 118 – Dezember 2008.  
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen  
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der  
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung  
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

*Simipusau*