

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

# 112

Juni 2007



- **Politik in Deutschland:**  
Leitbild- oder interessenorientiert?
- **Wettbewerb**  
auf schwierigen Märkten
- **Finanzinnovation**  
in der Immobilienbranche
- **60 Jahre Marshall-Plan:**  
Wirkungen und Nachwirkungen
- **Europäische Geldpolitik:**  
Erfolge, Herausforderungen, Risiken
- **Ordnungstheorie:**  
Das Menschenbild in der Ökonomie
- **Soziale Marktwirtschaft:**  
Eine Bilanz

## Inhalt

### Ordnungspolitische Positionen

*Kerstin Andreae*

*Julia Klöckner*

*Hartfrid Wolff*

### Politik in Deutschland: Orientierung an Leitbildern oder an Wählerinteressen?

Der Politiker als Vertrauensperson . . . . . 4

Mutig gestalten, nicht nach Stimmungen verwalten! . . . . . 8

Der Wählerauftrag im Lichte des liberalen Leitbilds . . . . . 11

### Wettbewerb

*Felix Höffler*

*Oliver Budzinski/  
Franziska Kohl*

*Christian Rehring/  
Steffen Sebastian*

*Hans D. Barbier*

Regulierung von Netzindustrien . . . . . 15

Trends auf dem internationalen Stahlmarkt . . . . . 21

REITs: Eine Finanzinnovation für Deutschland . . . . . 25

Die Kraft der kleinen Herrschaften  
Zu einer Föderalismusstudie von Charles B. Blankart . . . . . 32

### 60 Jahre Marshall-Plan

*Udo Wengst*

*Susanne Hilger*

*Hans-Jürgen Schröder*

Der Marshall-Plan und der Wiederaufbau Westeuropas . . . . . 33

Deutschland: Amerikanisierung durch den Marshall-Plan? . . . . . 38

Informationskampagnen zum Marshall-Plan . . . . . 43

### Europäische Geldpolitik

*Axel A. Weber*

*Ulrich Kater*

*Joachim Starbatty*

Geldpolitische Strategie des Eurosystems –  
Kernelemente und aktuelle Herausforderungen . . . . . 49

Die Europäische Zentralbank im Fokus der Finanzmärkte . . . . . 56

Die Bewährungsprobe der Europäischen Währungsunion  
steht noch aus . . . . . 61

### Ordnungstheorie

*Hans Jürgen Schlösser*

*Friedrich Heinemann*

*Alfred Schüller*

*Horst Friedrich Wünsche*

Menschenbilder in der Ökonomie . . . . . 68

Psychologische Hindernisse auf dem Weg zu Reformen . . . . . 72

Aufstieg und Niedergang des liberalen Ordnungsdenkens  
in Deutschland . . . . . 75

Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft: Eine Bilanz . . . . . 81

## Guter Rat kommt nicht vom Rechenschieber

Es muss dann und wann auch mal eine schöne Überraschung geben. Der kräftige Aufschwung des Jahres 2006 und seine Fortsetzung in dieses Jahr hinein ist eine solche Überraschung gewesen. Der Zuwachs des Sozialprodukts ist größer, als vor Jahresfrist erwartet worden war. Der Arbeitsmarkt zeigt sich aufnahmefähiger, als vor Kurzem noch vermutet worden war. Die Steuern sprudeln so kräftig, dass sich der Bundesfinanzminister fast täglich genötigt sieht, seinen etwas zögerlich anmutenden Kurs der Verminderung der Schuldenaufnahme mit Andeutungen über Irrtümer und Hinweis auf ungebremste Resortanforderungen bei den Ausgaben zu erklären. Insgesamt: Wichtige Eckdaten zur Konjunktur und zum kurzfristig berechenbaren Wachstum sehen günstiger aus, als das zunächst von den Experten erwartet worden war.

Solche Schübe von Rechenkorrekturen werden – nicht nur in der Politik – regelmäßig mit Kritik an der Leistungsfähigkeit der Ökonomie und am Wert des ökonomischen Rates verbunden. Die Kritik geht in die Irre. Aber sie kommt auch nicht von ungefähr. In der jüngeren Vergangenheit hat sich bei manchen Beratern aus der Zunft der Ökonomen Maßlosigkeit breit gemacht: Maßlosigkeit bei der Überschätzung des Wertes des Rechnens für die Politikberatung und Maßlosigkeit bei der Übernahme von Beratungsaufgaben. Ob „Hartz“, Rente oder Gesundheit: Für jede Überlegung in jedem Parlamentsausschuss war immer jemand zur Hand, der in Tagesfrist mit Tableaus und Zahlenkolonnen zur Hilfe eilte, um auch noch diese oder jene Reformwendung in den Bereich des Möglichen hineinzurechnen. Das muss keine Absicht und kein kalkulierender Opportunismus gewesen sein. Die Wirkung auf das öffentliche Ansehen der ökonomischen Beratung ist jedenfalls nicht positiv gewesen.

Es täte dem Ansehen der Ökonomie als erklärender Wissenschaft und als Grundlage von ordnungspolitischen Empfehlungen gut, wenn der Eindruck korrigiert würde, Ökonomie sei der irrende Umgang mit Zahlen. Es gilt, den Erklärungsanspruch und die Beratungsmöglichkeiten der Ökonomie wieder einmal zu verdeutlichen. Ein Ökonom ist nicht jemand, der heute weiß, was morgen ist. Das kann er schon deshalb nicht sein, weil es niemanden gibt, der das weiß. Gute Ökonomie handelt von Ordnungen. Sie erklärt, warum Märkte und Versicherungen besser geeignet sind, Risiken kalkulierbar und beherrschbar zu halten, als staatliche Beitrags- und Finanzplanungen das können. Sie zeigt, warum freie Wettbewerbsmärkte die Zukunft – bei aller Unsicherheit – besser ausloten können, als jede planende Politik das kann.

Nichts gegen Prognosen. Aber gute Prognostiker müssen vor allem gute Ökonomen sein – Ökonomen, die wissen, wie schwer es ist, wenigstens ein paar Tendenzen aufzuspüren. Gute Prognostiker wissen, dass auch ihr „Blick in die Zukunft“ geführt werden muss vom Erfolg des Deutungswettbewerbs der Märkte.

*Hans D. Barbier*

## Politik in Deutschland: Orientierung an Leitbildern oder an Wählerinteressen?

Wer könnte zuverlässiger über grundsätzliche politische Absichten informieren als junge Politikerinnen und Politiker, die ihr Bundestagsmandat unabhängig von irgendwelchen Interessen gewonnen haben?

Wir haben einige dieser jungen Politikerinnen und Politiker nach ihrer politischen Grundauffassung gefragt. Wir wollten wissen, woran sie sich orientieren. Ob ihre politischen Ideale auf Werten und Leitbildern beruhen oder ob sie sich zuvörderst bestimmten Anliegen ihrer Wähler verpflichtet wissen. Wir haben Fragen gestellt, aber nicht verraten, dass sich in der Antwort auf diese Fragen – jedenfalls in der Sicht von *Ludwig Erhard* – der Staatsmann vom Politikfunktionär unterscheidet: Der Staatsmann erringt sein Mandat aufgrund der Überzeugungskraft seiner Ideen. Der Funktionär verdankt seine Wahl der Tatsache, dass er seine Wähler überzeugen konnte, dass er ihre Interessen besser als jeder andere zu vertreten vermag. Der eine wirbt für ein politisches Programm, das er für richtig hält und für das noch keine Mehrheit existiert. Er weist neue Wege und eröffnet neue politische Perspektiven. Der andere wirbt für sich und macht sich die Interessen der Mehrheit zu eigen.

Sind die jungen Politikerinnen und Politiker, die zukünftig die Prinzipien der deutschen Politik bestimmen, eher Demokraten im Sinne von Führungspersönlichkeiten oder eher Demokraten im Sinne von Opportunisten?



### Der Politiker als Vertrauensperson

*Kerstin Andreae, MdB  
Bündnis 90/DIE GRÜNEN*

■ Im April 2007 veröffentlichte die Zeitschrift „Reader’s Digest“ die aktuellen Ergebnisse ihrer jährlichen europaweiten Verbrauchenumfrage. Unter anderem wird dabei das Vertrauen der Bevölkerung in verschiedene Berufsgruppen untersucht und eine Rangliste aufgestellt. Traditionell belegen Feuerwehrleute und Piloten die Spitzenplätze; die Berufsgruppe der Politiker hingegen hält sich seit zwei Jahren auf dem letzten Platz. Noch hinter den Autoverkäufern liegen die Politiker, die nur bei sechs Prozent der rund 7 400 deutschen Befragten „sehr hohes“ oder „ziemlich hohes“ Vertrauen genießen.

Die neuesten Daten zu den Mitgliederzahlen der deutschen Parteien geben kein besseres Stimmungsbild des Verhältnisses der deutschen Bevölkerung zur

Politik ab. Vor allem die beiden großen Volksparteien mussten in den letzten Jahren erhebliche Verluste hinnehmen, wobei die SPD mit einem Mitgliederverlust von rund 23 Prozent im Zeitraum von 1995 bis 2005 am schlechtesten dasteht. Diese Zahlen sind alarmierend. Woran liegt es, dass Politiker an einem derart schlechten Image leiden, dass sich große Anteile der Mitglieder in ihren (ehemaligen) Parteien nicht mehr zu Hause fühlen und von einer Politik-, aber auch einer Politikerverdrossenheit des Volkes gesprochen wird?

### *Politik im Dilemma zwischen Werteorientierung und Wählerwillen*

Deutsche Politik und Politiker gelten häufig als bürgerfern: Aktuelle Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerung werden nur unzureichend im politischen Tagesgeschehen berücksichtigt. Um die Worte des österreichischen Kabarettisten *Werner Schneyder* zu verwenden: „Politiker rechnen so sehr mit der Stimme des Wählers, dass sie nicht dazu kommen, sie zu hören.“ Träfe dies zu, ist es nicht verwunderlich, dass Politiker so schlecht in der Gunst der Bürgerinnen und Bürger stehen.

Zudem wird von Parteienforschern und Politikwissenschaftlern die zunehmende Profillosigkeit der Volksparteien bemängelt, was zu Orientierungslosigkeit beim Wahlvolk und zu sinkender Wahlbeteiligung führen kann. Einer Politik ohne klare Positionen droht, Beliebigkeit zugeschrieben zu werden, was sich ebenfalls negativ auf die Zustimmung des Volkes auswirken kann. Gerade der Mitgliederschwund bei den großen Parteien kann Ausdruck mangelnder Ziele und fehlender Abgrenzung zu anderen Parteien sein, sodass sich die Mitglieder nicht mehr zugehörig fühlen.

Die Politik steckt in einem Dilemma zwischen normativer Werteorientierung und dem konkreten Wählerwillen. Ein Grund dafür mag sein, dass in Deutschland eine repräsentative Demokratie gilt. Politische Entscheidungen werden – im Gegensatz zur direkten Demokratie – nicht unmittelbar vom Volk selbst, sondern von gewählten Vertretern getroffen. Dies setzt ein hohes Vertrauen des Volkes in seine Repräsentanten voraus; schließlich vergehen Jahre bis zum nächsten Wahltermin. Statt das Volk, wie beispielsweise in der Schweiz, regelmäßig durch Initiativen und Referenda an politischen Entscheidungen zu beteiligen, werden in Deutschland politische Entscheidungen fast ausnahmslos von den gewählten Vertretern des Volkes getroffen. Also müssen die Wählerinnen und Wähler das nötige Vertrauen aufbringen, dass die gewählten Repräsentanten für die nächsten vier bis fünf Jahre in ihrem Sinne und zu ihrem Wohle richtig handeln werden.

Die repräsentative Form der Demokratie lässt die Politik ständig in einem Spannungsfeld zwischen dem Verfolgen einer eigenen langfristig angelegten Programmatik und einem Abgleichen mit aktuellen Wählerwünschen und -bedürfnissen erscheinen. Wie kann man mit diesem Konflikt umgehen? Wie muss eine Politik aussehen, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger wiedergewinnen kann?

### *Mehr direkte Bürgerbeteiligung wagen!*

Bereits *Willy Brandt* plädierte 1969 in seiner Regierungserklärung dafür, „mehr Demokratie [zu] wagen“. Heute, fast 40 Jahre später, kommt dieser Forderung im Rahmen der Globalisierung eine ganz neue Bedeutung und Dringlichkeit zu. Im letzten Jahrzehnt hat ein fundamentaler Wandel auf ökonomischer,

technologischer und gesellschaftlicher Ebene stattgefunden. Demokratie und Rechtsstaat des 21. Jahrhunderts müssen sich den Herausforderungen von Globalisierung, Klimawandel, demographischem Wandel, Individualisierung der Gesellschaft und Migration stellen. Politische Entscheidungsprozesse stehen – heute mehr denn je – in einem europäischen und globalen Kontext.

Demokratie muss sich weiterentwickeln und vielschichtiger werden, um nicht in eine Legitimationskrise zu geraten und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu verlieren. Das Schwarz-Weiß-Denken von repräsentativer versus direkter Demokratie ist an seine Grenze gestoßen. Eine zukunftsfähige Demokratie benötigt mehr Formen direkter politischer Bürgerbeteiligung. Neben den klassischen plebiszitären Elementen wie Initiativen oder Referenda sollte verstärkt die Einführung von Beteiligungshaushalten auf kommunaler Ebene diskutiert werden. Auch die neuen Informationstechnologien gehören in das Blickfeld gerückt. Gerade das Internet bietet mit Weblogs, Diskussionsforen oder Newslettern neue Informations- und Partizipationsformen.

Im Rahmen der Globalisierung heißt es „global denken und lokal handeln“. Den Kommunen kommt deshalb immer mehr Bedeutung zu. Sie müssen in ihren Rechten gestärkt und ihre Handlungsfreiheit muss ausgebaut werden. Nur durch die Stärkung der kommunalen und regionalen Ebene verlieren die Menschen in der zunehmend globalisierten Welt nicht die Orientierung. Nur, wenn sich die Politik den neuen Herausforderungen stellt und – in Form direkter Bürgerbeteiligung und durch Stärkung der Kommunen – mehr Demokratie wagt, wird sie nicht mehr dem Vorwurf ausgesetzt sein, sie regiere über die Köpfe der Bürger hinweg.

### *Mut zu klaren Positionen!*

Nicht nur die Demokratie muss sich dem gesellschaftlichen und globalen Wandel des 21. Jahrhunderts stellen. Auch die politischen Institutionen geraten zunehmend unter den Druck der Veränderungen.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die mediale Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Die Bedeutung der Medien – als Mittler zwischen Volk und politischer Elite – hat in unserer Gesellschaft so stark zugenommen, dass sie als die „vierte Macht“ des Staates gilt. Gerade in der jüngeren Vergangenheit finden sich Beispiele, in denen der direkte Zusammenhang zwischen medialer Berichterstattung und gesetzgeberischer Initiative frappierend war. Politik, die – nach *Max Weber* – „ein starkes langsames Bohren von harten Brettern“ ist, also einem viel langsameren Rhythmus folgt und komplexe Inhalte vermitteln muss, sollte sich von der Schnelllebigkeit der Medien nicht blenden lassen. Gerade heute sind Konzepte, die über den Tag hinaus angelegt sind, gefragt – und nicht eine Politik, die sich ständig nach den neuesten Schlagzeilen richtet.

Die Macht, die die Medien besitzen, birgt die Gefahr, dass sich Politikerinnen und Politiker von den in den Medien dargestellten Stimmungen zu stark beeinflussen lassen. Doch eine Politik, die sich aus Angst, bei der nächsten Sonntagsfrage eine Dezimalstelle zu verlieren, nur an Feinjustierungen von Teilregulierungen reibt und keinen Mut zu klaren Inhalten hat, verliert das Vertrauen seiner Wählerinnen und Wähler. Vertrauen ist gerade in Zeiten sich wandelnder gesellschaftlicher und globaler Ordnungen sehr wichtig. Grundlegende Reformen lassen sich nur umsetzen, wenn sie von der Bevölkerung mitgetragen werden. Die nötige Zustimmung bringt der Bürger nur auf, wenn die Politik vorher aufgezeigt hat, wie das normative langfristige Ziel aussieht.

Eine Politik, die keiner klaren Linie und keinen normativen Leitbildern folgt, sondern ihr Handeln als Aneinanderreihung von Einzelmaßnahmen lediglich durch Berufung auf den eigentlichen aktuellen Wählerwillen legitimiert, ist zudem verstärktes Ziel von Interessengruppen. Während ein offener Lobbyismus in einer pluralistischen Demokratie erlaubt und erwünscht ist, birgt versteckte Interessenvertretung die Gefahr von Korruption und der einseitigen Einflussnahme starker und gut organisierter Interessengruppen zulasten der Schwächeren. Politik sollte keine Abbildung der Wünsche der Mächtigsten in der Gesellschaft sein, sondern es sich zur Aufgabe machen, gerade denen, die keine starke Lobby haben, ein Forum zu geben.

Politik darf sich nicht von Machtimpulsen verleiten lassen, sondern muss den Mut zu einer inhaltlichen Unabhängigkeit haben und diese auch vermitteln. Statt sich vom Trend zur Mitte mitreißen zu lassen – was zu Verunsicherung und Orientierungslosigkeit bei Bürgerinnen und Bürgern führt –, sollte Politik klar Stellung beziehen. Inhaltliche Positionierung steht klar vor der Machtfrage, denn Demokratie lebt vom Wettstreit um unterschiedliche Konzepte und Programme.

### *Keine Furcht vor Veränderungen!*

Dies bedeutet aber nicht, dass Politik nur einer Ideologie als Selbstzweck folgen sollte, statt auf Veränderungen ihrer Umwelt einzugehen. Im Gegenteil: Politik darf ihren Wählerauftrag nicht aus dem Blick verlieren. Eine wichtige Aufgabe der Politik ist, ein Gespür für gesellschaftliche Spannungen und Konflikte zu haben, sie zu erkennen und zu benennen, um sie dann programmatisch anzugehen. Gemeint ist nicht der ständige Blick auf Schlagzeilen oder den „Wahl-O-Mat“, sondern die direkte Kommunikation der Politikerinnen und Politiker mit der Bevölkerung. Kommunikation ist wichtig, um einerseits Inhalte zu vermitteln und andererseits Stimmungen aufzufangen, die möglicherweise nicht nur von kurzfristiger Natur sind. Dies erfordert von der Politik die Bereitschaft, eigene Fehler zu erkennen, sie sich und der Öffentlichkeit einzugestehen und Korrekturen vorzunehmen.

Politik braucht auch den Mut zur Veränderung ihrer Ideologie. Sie sollte ihr programmatisches Profil im Zusammenhang mit einer sich verändernden Umwelt hinterfragen und stetig daran arbeiten. Doch während sich Programmatiken und Strategien ändern dürfen oder manchmal sogar müssen, bedeutet dies nicht die Abkehr von grundlegenden Werten. Grundwerte, wie Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, Selbstbestimmung, Partizipation, Gewaltfreiheit und Menschenrechte, sollten immer zum Fundament der Politik gehören. Allerdings können sich Relevanz und Gewichtung der einzelnen Werte im Laufe der Zeit verändern.

Manchmal ist ein Abwägen verschiedener Werte gegeneinander unumgänglich. Der internationale Terrorismus stellt beispielsweise eine enorme Herausforderung an die Politik und fordert das Abwägen von Grundwerten, wie Gewaltfreiheit, Friedenssicherung und Menschenrechte. Hier muss die Politik Einzelfälle vor dem Hintergrund nationalen und internationalen Rechts genauestens betrachten.

Was also ist zu tun, damit der letzte Listenplatz auf der Vertrauensskala nicht dauerbesetzt von den Politikern bleibt und die Politik wieder in der Gunst der Bevölkerung steigt? Neben mehr direkter Bürgerbeteiligung sowie mehr Mut der Politik zu klaren Positionen und zur Veränderung liegt es vor allem an den

Politikerinnen und Politikern selber, sich das Vertrauen der Bevölkerung wieder zu erarbeiten. An ihnen liegt es, das Bild des bürgerfernen Abgeordneten zu revidieren. Politik muss gerade in einer zunehmend globalisierten und vernetzten Welt transparent, sichtbar und erlebbar sein. Es ist Aufgabe der Politikerinnen und Politiker, vor Ort und an der Basis ihre programmatischen Inhalte zu vermitteln, für sie zu werben und die Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozess mit einzubeziehen – und das nicht nur zu Wahlkampfzeiten. Politik lebt vom gegenseitigen Zuhören, Kommunizieren und Gestalten. Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger politische Inhalte besser verstehen und stärker an den Gestaltungsprozessen beteiligt werden, werden sie ihr Vertrauen in die Politik und letztlich auch in die Berufsgruppe der Politiker wiederfinden. ■



## Mutig gestalten, nicht nach Stimmungen verwalten!

*Julia Klöckner, MdB  
CDU/CSU*

■ Welche Aufgabe hat Politik? Woran messen sich ihre Qualität und ihr Erfolg – oder ihre Versäumnisse und Mängel? Folgt man öffentlichen Debatten über die Qualität von Politik und Politikern, fällt eine eigentümlich begrenzte Sichtweise auf: Es geht um die „handwerkliche“ Umsetzung rechtlicher Vorgaben, um gelungene Selbstdarstellung und Bekanntheitsgrade, um das Aufgreifen von Stimmungen und darum, als Politiker „gut aufgestellt“ zu sein oder „in die Zeit zu passen“, um Interessenvertretung und Durchsetzungsfähigkeit sowie um den Wahlerfolg.

Nun wäre es naiv, zu meinen, dass es um das alles überhaupt nicht ginge. Aber hinter alledem verflüchtigt sich die eigentliche Frage nach dem gestaltenden Auftrag politischen Handelns vor nebulösem Hintergrund. Das Auf und Ab persönlicher Karrieren ist allzu oft Selbstzweck und die beredte Wahrnehmung organisierter Klientelinteressen nur eine Versuchung und Fehlform von Politik. Wo diese Form der Politik überwiegt, ist ein bedenklicher Rückgang von Bindungskraft, Wertschätzung und Identifikation nur eine der bedrohlichen Folgeerscheinungen. Die Glaubwürdigkeit politischen Engagements hängt entscheidend davon ab, dass es ernsthaft getragen ist von einer Vorstellung davon, wozu die von der Politik gestalteten Ordnungen dienen sollen.

### *Christliche Orientierung für eigene Lebensentwürfe*

Welche Auffassung vom Leben der Menschen leitet die politische Suche nach guten Lösungen? Welcher das politische Ganze unseres Landes im Blick behaltenden Idee weiß sich Politik verpflichtet? Die beklagte Entpolitisierung geht mit einer Scheu vor öffentlichen Diskursen über Wertorientierungen einher. Sie scheinen in den Bereich des Privaten verbannt zu sein: undiskutierbar und deshalb untauglich für öffentliche Orientierungen.

Um einem Missverständnis vorzubeugen: Politik soll nicht Lebensentwürfe vorgeben. Sie muss aber für konkrete Lösungen, die das Gelingen von humanen



Lebensentwürfen ermöglichen sollen, um Zustimmung zu werben. Eine überzeugende Politik ist daran erkennbar, dass sie allein von ihren eigenen Überzeugungen getragen wird, die natürlich streitbar sind.

Demokratie sollte mehr sein als ein Markt von Interessensgegensätzen oder eine Art überdimensionierter „Tarifkonflikt“ auf politischer Bühne. Für eine Volkspartei kann es dabei nicht um die Vertretung ausgewählter Klientelinteressen gehen, wie es für Verbände wohl angemessen ist, und auch nicht um deren politisch effektive Bündelung. Der Status einer Volkspartei impliziert aber auch nicht die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Eine Volkspartei sollte von ihrer Position aus möglichst alle Bevölkerungsteile ansprechen. Der Politiker darf sich nicht als Anwalt von Sonderinteressen verstehen, sondern sich mit Blick auf die gesamte Bevölkerung zu einem wertenden Standpunkt bekennen, an den er dann gebunden ist. Er muss in eine feste – in der CDU in eine christliche und christdemokratische – Lebensorientierung eingebunden sein.

Diese Auffassung von Verantwortung ist nirgendwo so treffend formuliert worden wie in der Präambel unseres Grundgesetzes: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen ...“. Deshalb muss uns Christdemokraten in Europa alarmieren, dass der Gottesbezug wohl keinen Eingang in die europäische Verfassung finden wird. Wir sollen klaglos zur Tagesordnung zurückkehren und auf den Bezugspunkt verzichten, der auf die Würde des Menschen als Ebenbild Gottes verweist und damit auf ein christliches Selbstverständnis im Umgang miteinander verpflichtet – ein Selbstverständnis, das Gesetze, wie das sogenannte Allgemeine Gleichstellungsgesetz, überflüssig macht.

Wenn Politik versucht, demoskopische Bestandsaufnahmen in den Erhalt politischer Macht umzumünzen, und es ihr um nicht mehr als sie selbst geht, greift sie zu kurz. Sie läuft dann Gefahr, auf längere Sicht ihre Legitimation zu verlieren. Selbstverständlich bleiben die sie tragenden Überzeugungen, die durch das konkrete Bemühen um verantwortliche Gestaltung über aktuelle Stimmungstrends hinaus deutlich werden, stets diskussionswürdig und vielfältig.

In der Auseinandersetzung um wertende Standpunkte, die keinen einfachen Rückgriff auf Expertenkommissionen erlauben, lebt und bewährt sich eine politische Kultur. Es geht also nicht um widerspruchsfrei von jedem angenommene Details, sondern um Überzeugungen, die den engagierten Meinungsstreit um die richtige Gestaltung unseres Zusammenlebens auch wert sind. Dieses Ringen um grundsätzliche Positionen sollte Politikern mehr bedeuten als der Appell an Interessengruppen, von deren Vertretung man sich Mehrheitserfolge erhofft.

Wie wichtig und zugleich schwierig das ist, zeigt sich beispielsweise im Bereich der Gentechnologie, aber auch in der aktuellen familienpolitischen Diskussion, die ein zentrales Aufgabenfeld endlich zum gewichtigen Gestaltungsthema macht. Wie lange wurde im Wissen um die dramatische demographische Entwicklung die Diskussion auf vergleichsweise unbedeutende Fragen wie umlage- oder kapitalorientierte Finanzierung der Rente fokussiert, wurden Spitzensteuersätze und Verschuldungsquoten als dominierende Schicksalsfragen wahrgenommen. Und noch immer wird die Tatsache, dass das „Wohl künftiger Generationen“ doch zunächst von ihrem Geborenwerden abhängt, nicht angemessen berücksichtigt.

Vielmehr machen Vorschläge die Runde, familienpolitische Maßnahmen durch Umschichtungen im öffentlichen Haushalt und durch Kindergeldkür-

zungen zu finanzieren. Allzu groß ist die Versuchung – nach kurzer allgemeiner Aufmerksamkeit –, erneut kurzfristige und schlagkräftige Interessen vorrangig zu bedienen. Schnell könnten wir zu einer Tagesordnung zurückkehren, die der Familie „kostenneutrale“ Anerkennung zollt und sich beeilt, den demographischen „Bedarf“ möglichst „reibungsfrei“ in einen allgemeinen Produktionsprozess einzugliedern. Eine Einstellung ist deutlich wahrnehmbar, die zwar den offensichtlichen Geburtenmangel nicht mehr unberücksichtigt lassen kann, hierin aber eben keinen eigenen anthropologisch unverfügbaren Bereich des Lebens mit eigenem Wert im Blick hat, sondern lediglich eine zusätzliche Randbedingung. Familienpolitik soll sich demnach möglichst in die Organisation der Erwerbsgesellschaft eingliedern.

Die Wahlfreiheit ist und bleibt ein hohes Gut und wir sind erst auf dem Weg, diese zu schaffen. Absolutheitsansprüche für bestimmte Lebensentwürfe konterkarieren die freie Wahl. Lange war zu hören, man könne und wolle der demographischen Entwicklung nicht entgegenwirken, sondern müsse den Geburtenrückgang hinnehmen und Strukturen anpassen. Wo vor allem die Sicherung künftiger Rentenzahlungen als problematisches Kernstück der demographischen Entwicklung angesehen werden, mögen Veränderungen am Rentenalter und ein „altersgemäßer Umbau der Infrastruktur“ als Therapieverschlüsse ihr Nötiges dazu beitragen. Es geht hier aber nicht um das Management eines passiv hinzunehmenden Wandels, sondern darum, einer bedrohlichen Schiefelage in der gesellschaftlichen Entwicklung spät, aber umso dringlicher aktiv entgegenzusteuern.

### *Politiker müssen Überzeugungen vertreten*

Es wird weiterhin eine bedeutende Aufgabe bleiben, deutlich zu machen, wie wir Politiker in der politischen Diskussion gestalterische Verantwortung übernehmen und zugleich unsere Grundüberzeugungen einbringen. Es wird Mut erfordern, nicht einfach Stimmungen aufzunehmen oder aktuelle Interessenlagen wiederzuspiegeln, sondern für Prioritäten einzutreten. „Das wichtigste aber“, so *Konrad Adenauer* auf die Frage nach den erforderlichen Eigenschaften des Politikers, „ist der Mut“.

Dabei geht es um den Mut, für Überzeugungen zu werben, die auf leitende Vorstellungen vom menschlichen Leben verweisen, über die sicher keine Einstimmigkeit zu erzielen ist und denen auch nicht jeder folgen muss, aber an denen sich christdemokratische Politik glaubwürdig ausrichten will. Dabei geht es auch um den Mut, politische Diskussionen auf persönliche Orientierung und differierende Menschenbilder hin transparent zu machen, unter Bedingungen vielfältiger Orientierungsunsicherheit und Beliebigkeit. Letztlich geht es um den Mut, der – so bin ich überzeugt – auch Erfolg versprechend und attraktiv sein wird, wenn er nicht ungeduldig nach Erfolgen schießt. In der Bereitschaft zum Mut, in der offenen Debatte eine Orientierung zur normativen Gestaltung der Zukunft anzubieten, bewährt und bereichert sich die politische Kultur eines Landes. Und dies ist – so meine ich – der Mühe wert. ■

## Der Wählerauftrag im Lichte des liberalen Leitbilds

*Hartfrid Wolff, MdB  
FDP*



■ Ein Leitbild ist eine klar strukturierte, langfristige Vorstellung, die zur Orientierung des Handelns dienen soll. Insofern kann sie in einer demokratisch legitimierten Politik mit dem akuten Wählerwillen in Konflikt stehen. In der Wahl fließen die Leitbilder aller Wahlbürger unter den aktuellen politischen und sozioökonomischen Bedingungen in ein Ergebnis ein, das die Gewählten dann bei ihrer Politikgestaltung berücksichtigen sollen.

Sowohl durch die plurale Zusammensetzung des Wählerwillens als auch durch die temporäre Bedingtheit kann es also zu einem Spannungsverhältnis zum individuellen politischen Leitbild eines einzelnen Abgeordneten kommen. Der Wählerauftrag gilt für eine Legislaturperiode, sodass nicht allein kurzfristige Überlegungen für die Wahlentscheidung ausschlaggebend sein können und sollten. Die Leitlinien einer politischen Gruppierung zeigen sich in Wahl- und Grundsatzprogrammen. Damit basiert eine richtigerweise durch Parteien mitgestaltete Demokratie bis zu einem gewissen Maße immer auch auf Leitgedanken. Direkte, reine Personenwahlen machen dabei zumindest die Leitlinien weniger transparent.

Die Demokratie ist gleichzeitig darauf angewiesen, dass keine „abgehobenen“ Abgeordneten im „Raumschiff Berlin“ arbeiten; die Rückkopplung mit aktuellen Anforderungen und Wünschen ist notwendig. Die Fortentwicklung der politischen Entscheidungen in einer Demokratie, der die Bündelungsfunktion der Interessen zukommt, kann vor allem durch Kompromisse bewerkstelligt werden. Leitvorgaben sind umso kompromissfeindlicher, je strikter und ideologischer sie sind.

Es wird deshalb nur selten vorkommen, dass ein Parlamentarier allein seinem Leitbild folgt und nicht auch den sich schneller wandelnden – tatsächlichen oder mutmaßlichen – Wählerwillen berücksichtigt. Umgekehrt wird jeder Politiker bewusst oder unbewusst eigenen Prinzipien und Vorstellungen folgen – selbst wenn er versuchen sollte, sich ausschließlich am Wählerwillen zu orientieren. Das Leitbild ist das wesentliche Schema, anhand dessen der Politiker den Wählerwillen interpretiert.

### *Die liberale Bürgergesellschaft als Leitbild*

Wenn ich mein Leitbild auf einen Begriff bringen soll, dann ist dies die liberale Bürgergesellschaft: Im Mittelpunkt steht der mündige Bürger, der seine Lebensentscheidungen grundsätzlich selbst trifft und die Folgen seines Handelns selbst trägt. Dieser von der Menschenwürde ausgehende, urliberale Grundsatz – das Vertrauen in das Individuum und in die Kraft des Einzelnen sowie deren Stärkung – ist Ausgangspunkt meiner politischen Konzeption. Damit verbinden sich Aufgaben, wie Übernahme von Verantwortung, Schutz des Eigentums, Toleranz sowie Sicherung des Wettbewerbs der Ideen und Systeme.

Dabei ist sicherzustellen, dass diejenigen, die in einem demokratischen und sozialen Rechts- und Bundesstaat ihre Freiheit ausüben wollen, auch die Mög-

lichkeit dazu haben. Liberalismus heißt, gleiche Chancen für alle zu schaffen, die soziale Verantwortung im Blick zu haben und gegen vermeintliche Vorgaben der Gesellschaft für die Freiheit zu kämpfen. Das unbedingte Eintreten für die Freiheit des Einzelnen und die Überzeugung, dass das Recht des einzelnen Menschen den Vorrang vor den Rechten kollektiver Zusammenschlüsse hat, werden so zum politischen Programm.

### *Der Grundsatz der Subsidiarität*

Der Liberalismus, ursprünglich die „Freiheitsbewegung des unternehmenden Bürgertums“, darf sich aber nicht zu einem Instrument der Wirtschaft degradieren lassen. Denn die Unternehmen sind nicht von Natur aus liberal gesinnt. Sie können zur Kartellbildung und Marktaufteilung tendieren, was zu beherrschenden Einflüssen auf das Gemeinschaftswesen führen kann. Umgekehrt ist gegenüber den Auswüchsen einer vermeintlich sozialen Politik ein gesundes Maß Skepsis angebracht. Die für einige Menschen bequeme Regelung vieler Lebensbereiche von oben und die Bevormundung, die von einem nach immer größerer Verteilungsgerechtigkeit strebenden Staatswesen ausgeht, hindern geistige wie wirtschaftliche Freiheit und lassen den bürgerschaftlichen Gemeinsinn verkümmern.

Das Freisinnige, das Freidenkertum und die uneingeschränkte Möglichkeit, auch vermeintlich unkonventionelle Gedanken und Ideen zu spinnen und fortzuschreiben, müssen wieder stärker in den Vordergrund treten. Der große Druck, nicht gegen eine vermeintliche politische Korrektheit zu verstoßen, hat inzwischen schon zu einer gewissen Einschränkung der Meinungsfreiheit geführt. *Reinhold Maier*, Baden-Württembergs erster Ministerpräsident, hat es 1952 so formuliert: „Wir wollen die Freiheit ganz. Wir wollen sie überall. Wir wollen die wirtschaftliche Freiheit, die kulturelle, die Freiheit im Inneren, wir wollen die Freiheit nach außen. Es gibt nicht einzelne Freiheiten, keine unter- oder abgeteilten Freiheiten, sondern nur eine ganze Freiheit.“

Dabei ist gerade die „Graswurzeldemokratie“ (*Maier*) – heute Subsidiarität genannt – Ausfluss des Zutrauens an das Individuum als kleinste Einheit. Das heißt: Unsere Demokratie lebt von unten nach oben und nicht umgekehrt. Alles sollte möglichst vor Ort, in der Familie, in der Nachbarschaft, in der Gemeinde, in der Stadt oder im Landkreis erledigt werden. Dieser Grundsatz ist aktueller denn je; er steht für das Selbstbestimmungsrecht und die Freiheit des Einzelnen.

### *Das liberale Leitbild in der politischen Praxis*

Wie bewährt sich das skizzierte Leitbild in der politischen Praxis mit Blick auf den Wählerauftrag?

Ein Beispiel: Als sich im vorigen Herbst nach dem Regensburger Vortrag von *Papst Benedikt XVI.* ein Proteststurm einiger Islamvertreter erhob, habe ich diesen deutlich widersprochen: „Die Kritik muslimischer Verbände am Vortrag *Benedikts XVI.* in Regensburg stimmt bedenklich. Sie erweckt nicht den Anschein, als hätten die Vertreter einiger Muslime in Deutschland den Papstvortrag im Ganzen zur Kenntnis genommen oder verstanden. Wer den Text unvoreingenommener liest, muss zugeben, dass es dem Papst um das Verhältnis von Vernunft und Religion und das aus der Vernunft abzuleitende Postulat ging, dass Religion gewaltfrei sein müsse. ... In Deutschland muss ein offener Diskurs auch über religiöse Meinungen möglich sein, ohne Aussagen wie die des

Papstes zu verzerren, zu skandalisieren und dann Entschuldigungen zu fordern. Die Mahnung *Benedikts* zu Vernunft und Gewaltfreiheit erweist sich so im innerreligiösen Dialog in Deutschland als von brennender Aktualität.“

Der Bezug zum Leitbild der freien Bürgergesellschaft ist einsichtig: Die Verteidigung der Meinungsfreiheit gegenüber Gruppen, die sich durch eine solche Wortwahl herabgesetzt fühlten und Stimmung dagegen machten, ist aus liberaler Grundeinstellung ebenso geboten wie im Fall der ähnlich aufgeladenen Debatten um das Kopftuchverbot, *Mohammed*-Karikaturen oder die Absetzung der Oper „Idomeneo“ wegen befürchteter muslimischer Anschläge in Berlin.

Doch wie ist in dem Fall der Wählerauftrag einzuschätzen? Tatsächlich ergaben sich auch innerhalb unserer Fraktion durchaus Kontroversen um die Frage, inwieweit Position bezogen werden sollte, die eine wachsende Wählergruppe eingebürgerter Migranten als Kritik oder sogar Ablehnung empfinden könnte. In großstädtisch geprägten Gebieten könnte der Einfluss solcher Wählergruppen besonders hoch sein und einen örtlichen Abgeordneten vielleicht zu besonderer „Rücksichtnahme“ veranlassen. Auch in meinem Wahlkreis im Ballungsgebiet Stuttgart wäre dieser Aspekt beachtenswert – ebenso aber der umgekehrte, dass in dieser Region eine relativ wohlhabende und bürgerlich strukturierte Bevölkerung lebt, die in gesellschaftspolitischen Fragen eher zurückhaltend denkt. Ebenso könnte in einer sehr stark evangelisch geprägten Region ein Wort zum Papst schwierig erscheinen.

Ausgehend von meinem liberalen Leitbild hab ich den Wählerauftrag aber ganz anders interpretiert: Es ist meine Aufgabe als Bundestagsabgeordneter, für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten. Wenn bestimmte Gruppierungen einen intoleranten Eindruck erwecken, werde ich entsprechend Position beziehen. Dabei geht es nicht um die Empfindlichkeiten einzelner Gruppen, sondern um eine entscheidende Grundfrage unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens. Der Blick auf einzelne Wählerinteressen hilft hier nicht weiter, sondern nur der auf die Wählerschaft – und ihre Wahlmöglichkeit – als Ganzes.

### *Politisches Handeln sollte nicht ideologisch überfrachtet sein*

Ein zweites – regionales, aber sehr typisches – Beispiel mag das Spannungsverhältnis aus einer anderen Perspektive erhellen: In der Region Stuttgart wird seit Jahrzehnten eine „Nordost-Umfahrung“ diskutiert. Dabei steht das Konzept eines Autobahnringes gegenüber dem bescheideneren Vorschlag, eine Folge von Straßenbaumaßnahmen auf weitgehend bestehenden Trassen durchzuführen. Beide Varianten führen teilweise durch das Gebiet meines Wahlkreises.

Natürlich kann man das berechtigte Anliegen der Wirtschaft und der Pendler sehen, die nach einer vernünftigen Anbindung an die Autobahn und damit an die „Adern unserer Wirtschaft, unseres Wohlstandes“ verlangen. Die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in meiner Region liegen mir am Herzen. Auch ist die FDP grundsätzlich sehr aufgeschlossen gegenüber neuen, auch größeren Verkehrsprojekten. Gleichzeitig ist aber zu beachten, dass ein Projekt ohne Berücksichtigung der Anlieger und der – gerade im Straßenverkehr – immer bedeutsamer werdenden Umweltbelange weder tatsächlich noch politisch sinnvoll sein kann.

Deshalb kann keine ideologische, sondern nur eine pragmatische Lösung denkbar sein, die einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Aspekten schafft und gleichzeitig das liberale Leitbild nicht außer Acht lässt. Dementsprechend lautet meine Forderung: Schnellstmöglich muss eine Straße gebaut werden, die aber keine autobahnähnlich zerschneidende Wirkung haben darf, sondern im Wesentlichen bestehende Straßen nutzt und an entscheidenden Stellen – im wahrsten Sinne des Wortes – „Brücken baut“. Der vollständige Verzicht auf die Umfahrung ist dabei ebenso wenig eine Alternative wie eine überdimensionierte Variante. So differenziert wiederum kann aber nur vor Ort gehandelt werden. Das entspricht dem liberalen Leitbild der „Graswurzeldemokratie“: In einer liberalen Bürgergesellschaft sollen Entscheidungen möglichst nah am Betroffenen fallen. Die Nordost-Umfahrung Stuttgarts ist in Stuttgart und Umgebung klarer zu bewerten als in Berlin.

Letztlich bedeutet dies, dass sich Politik pragmatisch und am – aktuellen wie langfristigen – Wählerwillen orientieren muss. Politisches Handeln darf nicht ideologisch überfrachtet sein. Ein Leitbild entsteht aus der eigenen Lebenserfahrung und aus grundsätzlichem Nachdenken, aber auch aus parteiinternen Diskussionen, befruchtet durch externen Sachverstand und einen intensiv geführten Diskurs. Ein so gewonnenes Leitbild hilft, nachhaltige Konzeptionen zu entwickeln, die ein solides Fundament für Entscheidungen zu den unterschiedlichen Themen der alltäglichen Politik bilden. ■

# Regulierung von Netzindustrien

*Dr. Felix Höffler*

*Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn*

Netzgebundene Industrien haben Besonderheiten, die eine wettbewerbliche Organisation erschweren. Der Staat muss regulierend eingreifen, um wenigstens wettbewerbsähnliche Bedingungen zu schaffen. Die Theorie weist mehrere Wege dorthin; die Praxis zeigt, dass jeder Weg Schwierigkeiten birgt.

Im Zuge der Netzentgeltregulierung prüft die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von Entgelten, die Energieunternehmen für die Nutzung ihrer Netze verlangen. So veröffentlichte sie am 27. April 2007 ihre Entscheidung zu einer Reihe von Entgeltanträgen von Gas- und Stromnetzbetreibern. Für viele der Netzbetreiber legte die Behörde nach Prüfung der vorgelegten Kostennachweise fest, dass die Preise, zu denen Dritte die Netze nutzen können, deutlich abgesenkt werden müssen. In einer Marktwirtschaft ist dies zunächst ein bemerkenswerter Staatseingriff: Erstens werden private Netzbetreiber gesetzlich gezwungen, bestimmte Leistungen, nämlich die Mitbenutzung der Netze, anzubieten. Zweitens werden die Konditionen durch eine Behörde reguliert.

Auch wenn dieser Eingriff außergewöhnlich ist – er ist einer Marktwirtschaft nicht wesensfremd. So überschrieb die Monopolkommission ihr 14. Hauptgutachten im Jahr 2001 mit „Netzwettbewerb durch Regulierung“. Regulierung und Wettbewerb sind nur ein scheinbarer Widerspruch. Denn „etwas dem Markt überlassen“ heißt nicht, allein auf Entscheidungen privater Unternehmen zu vertrauen. Vielmehr setzt Marktwirtschaft wettbewerblich organisierte Märkte voraus. In den meisten Bereichen setzt das Wettbewerbsrecht den Rahmen, in dem tatsächlich alle Entscheidungen von privaten Akteuren getroffen werden.

In Netzindustrien wie der Telekommunikation, der Strom- und Gaswirtschaft sowie dem Eisenbahnverkehr ist das anders. Sie unterliegen der sektorspezifischen Regulierung. Ihre schärfste Form ist die „Ex-ante-Preisregulierung“, bei der Unternehmen auferlegt wird, bestimmte Leistungen zu bestimmten Preisen anzubieten. Der Grund für solch einen massiven Eingriff ist, dass in Netzindustrien Wettbewerb nur durch Regulierung entsteht. Ohne Regulierung würden natürliche Monopole wettbewerbliche Marktstrukturen verhindern.

## *Natürliche Monopole machen Wettbewerb unmöglich*

Grund für natürliche Monopole sind in der Regel hohe Fixkosten sowie hohe versunkene Kosten. Hohe Fixkosten führen dazu, dass größere Unternehmen Kostenvorteile haben, weil sich die Kosten auf eine größere Ausbringungsmenge verteilen. Bei natürlichen Monopolen sind die Fixkosten so hoch, dass es am günstigsten ist, wenn nur ein einziges Unternehmen tätig ist. Zum Beispiel wäre der Aufbau eines parallelen Schienennetzes zu den Trassen der Deutschen Bahn AG viel zu teuer. Gleiches gilt für weite Teile der Energieversorgung und das Festnetz der Deutschen Telekom.

Versunkene Kosten sind Kosten, die für ein Unternehmen beim Ausscheiden aus einem Markt nicht „zurückholbar“ sind. Ein Flugzeug, das auf der Strecke Berlin-München eingesetzt wird, erzeugt genau wie die Bahntrasse Berlin-München hohe Fixkosten. Aber: Scheidet ein Flugunternehmen aus dem Markt für die Verbindung München-Berlin aus, kann es das Flugzeug auf einer anderen Strecke einsetzen. Die Kosten für das Flugzeug sind damit, anders als die Kosten für die Eisenbahntrasse, keine versunkenen Kosten. Versunkene Kosten bilden für Wettbewerber Marktzutrittschranken.

Wer die Flugstrecke München-Berlin betreibt und zu hohe Preise verlangt, muss damit rechnen, dass zusätzliche Konkurrenten auf den Markt drängen. Wenn nach Marktzutritt ein Preiskrieg folgt, kann der neue Wettbewerber sich im schlimmsten Falle zu geringen Kosten wieder zurückziehen. Der Markt ist damit leicht bestreitbar, und allein potenzieller Wettbewerb kann ausreichen, überhöhte Preise zu vermeiden. Wer ein paralleles Schienennetz gebaut hat, für den stellen diese Investitionen „Marktaustrittskosten“ dar. Die Schienen können keiner alternativen Verwendung zugeführt werden. Daher ist ein kurzfristiger Marktzutritt niemals lohnend.

### *Regulierung der Netzindustrie oder nur des Zugangs zum Netz?*

Aufgrund der natürlichen Monopole wurden Netzindustrien lange Zeit als Ganzes reguliert oder der Privatwirtschaft entzogen. Post, Telekommunikation und Bahn wurden vom Staat selbst betrieben, Teile der Energiewirtschaft waren zwar immer privat, die Unternehmen wurden aber weitgehend reguliert, um zu vermeiden, dass sie ihre Monopolstellung ausnutzen. Vor 1998 sicherte das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 103, 103a GWB alte Fassung) Strom- und Gasanbietern regionale Monopole zu, sah aber gleichzeitig eine staatliche Preisaufsicht vor. Bis 1998 waren daher nach der Bundestarifordnung Gas Haushaltstarife für Gas genehmigungspflichtig. Die entsprechende Verordnung für Strom läuft im Jahr 2007 aus.

Der Blick auf die Netzindustrien hat sich in den letzten 20 Jahren, ausgehend von der Privatisierungs- und Liberalisierungswelle in Großbritannien, grundlegend geändert. Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung bilden konzeptionell eine Einheit. Der Staat zieht sich durch die Privatisierung als aktiver Marktteilnehmer zurück und ermöglicht privaten Unternehmen, diese Leistungen anzubieten. Da ein privater Netzbetreiber aber eine durch das natürliche Monopol geschützte Marktmacht besitzt, muss diese durch Regulierung eingeschränkt werden. Die Schranken sollen aber nicht mehr länger regulierte Endkundenpreise sein, sondern vielmehr durch den regulierungsgestützten Wettbewerb gesetzt werden.

Der neue Ansatz differenziert stärker innerhalb der Netzindustrien.<sup>1</sup> Zwar gibt es nach wie vor Bereiche, die als natürliches Monopol gelten – typischerweise die Netze –, das bedeutet aber nicht mehr, dass automatisch die gesamte Industrie reguliert werden muss. Vielmehr hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass nur das unmittelbare natürliche Monopol reguliert werden muss. Vor- und nachgelagerte Stufen können dagegen wettbewerblich organisiert werden, wenn auch anderen Anbietern der Zugang zum Netz ermöglicht wird. So kann zum Beispiel kein Unternehmen die Hochspannungs- und Verteilnetze für Strom duplizieren. Im Bereich der Stromerzeugung sind dagegen sehr wohl Marktzutritt und Wettbewerb denkbar. Dies setzt aber voraus, dass die vorhandenen Netze mitbenutzt werden können. Ist das möglich, kann sich

der Staatseingriff tatsächlich auf die Regulierung des Netzzugangs beschränken, da der Wettbewerb auf den übrigen Stufen Anreize zu effizienter Produktion schafft und die Auswahlmöglichkeiten für die Konsumenten diese vor zu hohen Preisen oder schlechtem Service schützt.

Neben der Netzzugangsregulierung ist auch die vertikale Struktur der Industrie von Bedeutung. Dabei stellt sich die Frage: Darf der Netzbetreiber auch auf den vor- und nachgelagerten Stufen als Wettbewerber tätig sein, oder muss er alle anderen Aktivitäten veräußern? Für die Energiewirtschaft und den Eisenbahnsektor wurde in Großbritannien der zweite Weg gewählt. Die eigentumsrechtliche Trennung hat den Vorteil, dass sich das regulatorische Augenmerk auf das Netzkonzentrieren kann. Die Regulierungsbehörde muss nur sicherstellen, dass der Netzbetreiber keine überhöhten Preise für die Netznutzung verlangt. Alle anderen Stufen können dem Wettbewerb überlassen bleiben.

In Deutschland hat keine vertikale Separierung stattgefunden. Auch die intensive Diskussion um eine Abtrennung des Netzes im Rahmen der Bahnprivatisierung führt voraussichtlich zu einer Kompromisslösung. Damit sind in allen Netzindustrien in Deutschland vertikal integrierte Unternehmen tätig, die sowohl das Netz kontrollieren, als auch auf vor- und nachgelagerten Märkten mit anderen Unternehmen, die das Netz mitnutzen, in Konkurrenz stehen. Das verschärft die Regulierungsnotwendigkeit zusätzlich: Nicht nur, dass das Monopol im Netz reguliert werden muss, sondern es muss auch verhindert werden, dass das Monopol genutzt wird, um den Wettbewerb auf den anderen Stufen zu behindern. So könnte beispielsweise ein integriertes Energieunternehmen versuchen, durch überhöhte Netzentgelte Wettbewerber vom Endkundenmarkt zu verdrängen. Der eigene Vertriebsbereich würde dann zwar auch geringe Gewinne ausweisen, jedoch fielen sie im Netzbereich an. Aus der Sicht des integrierten Unternehmens ist es aber unerheblich, ob die Gewinne im Netz- oder im Vertriebsbereich anfallen. Im Endergebnis wäre der Wettbewerber durch die hohen Netzentgelte vom Markt verdrängt und die Monopolmacht vom natürlichen Monopol erfolgreich auf die übrigen Bereiche überwältigt worden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Einen guten Überblick über die regulatorische Entwicklung bietet David M.G. Newbery, *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, Cambridge, Mass., 1999.

<sup>2</sup> Ein praktisches Beispiel hierfür sind „Preis-Kosten-Scheren“, z. B. bei den Telefonanschlüssen. Hier lag der Vorleistungspreis lange Zeit über dem Preis, den die Deutsche Telekom selbst von Endkunden für den analogen Anschluss verlangte; vgl. Monopolkommission, *Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand*, Sondergutachten 33, 2002, Ziffer 181.



Zwei Gründe sprechen dafür, nur den Netzzugang statt der gesamten Industrie zu regulieren: Erstens wird so der Zutritt neuer Unternehmen zu den vor- und nachgelagerten Stufen ermöglicht. Es können also Unternehmen eintreten, die potenziell effizienter produzieren. Zweitens kann keine Regulierungsbehörde perfekt regulieren. Sie hat häufig unzureichende Informationen und unterliegt dem Einfluss von Lobbyisten. In diesem Umfeld können Verbraucher ihre Interessen typischerweise schlecht durchsetzen. So profitiert jeder einzelne Haushalt nur relativ wenig von einer Senkung der Strompreise um zehn Prozent – im Durchschnitt macht das weniger als 50 Euro pro Jahr aus. Die Kosten, die Kundeninteressen zu artikulieren und gegebenenfalls gerichtlich durchzusetzen, sind dagegen hoch. Für Stromanbieter stellt sich die Lage genau umgekehrt dar. Der Gewinn durch um zehn Prozent höhere Strompreise würde in die Milliarden gehen – genug, um sogar teure Lobbytätigkeit zu bezahlen oder auf Rechtsstreitigkeiten einzugehen. In der Vergangenheit konnte die Preiskontrolle im Energiebereich die Konsumenten daher nur begrenzt schützen.<sup>3</sup>

Treten nun aber Wettbewerber auf der Grundlage regulierten Netzzugangs in den Markt ein, so wandelt sich die Situation. Netzentgelte sind häufig der entscheidende Kostenfaktor. Wettbewerber haben also großes Interesse, die entsprechenden Regulierungsentscheidungen zu beeinflussen. Darüber hinaus verfügen sie über mehr Informationen und Argumentationsmöglichkeiten als die Verbraucher.<sup>4</sup>

### *Erfolgreiche Liberalisierung des Telekommunikationssektors*

Die für die Konsumenten eindrücklichste Erfahrung war vermutlich die Liberalisierung im Telekommunikationssektor. Zahlte man 1997 – ein Jahr vor der Marktöffnung – für ein zehnminütiges Telefonat in die USA noch über sieben Euro, so war es acht Jahre später nur noch gut ein Euro. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ist der Preisindex für Telekommunikationsleistungen zwischen 1997 und 2006 um gut 30 Prozent gesunken, und das, obwohl mit Mobilfunk und Internet zusätzliche Produkte mit steigender Produktqualität angeboten wurden. Vor allem bei

3 Vgl. Sanford V. Berg/John Tschirhart, *Natural Monopoly Regulation*, Cambridge 1988, Seiten 312 ff.

4 Vgl. George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Jahrgang 2, Heft 1, Seiten 3-21.

den Verbindungsminuten, zunehmend aber auch bei den Anschlussleistungen, haben Wettbewerber der Deutschen Telekom signifikante Marktanteile gewinnen können (Abbildung).

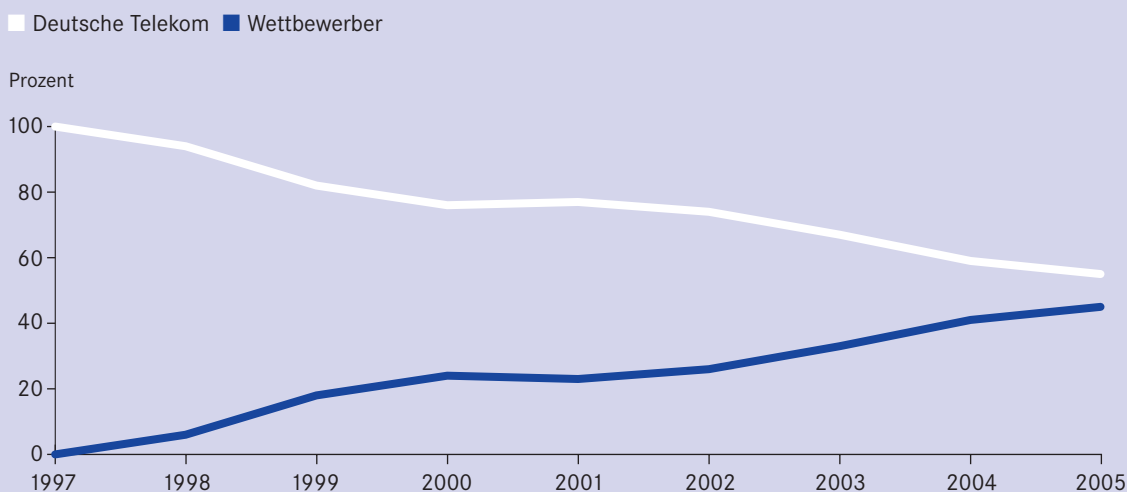
Der Wettbewerbsdruck wirkt sich als Preisdruck auf den vormaligen Monopolisten aus. Eine exakte Analyse, zu welchem Anteil die Kostenersparnis auf die Marktöffnung und zu welchem Anteil sie auf allgemeinen technischen Fortschritt zurückzuführen ist, ist schwierig. Gleichwohl steht außer Frage, dass der umfangreiche Personalabbau bei der Deutschen Telekom auch eine Folge der Liberalisierung ist. Ökonomisch reflektiert dies eine Effizienzsteigerung: Das Unternehmen kann mit geringerem Personaleinsatz die gleiche Menge produzieren (tatsächlich ist die Gesamtmenge an Anschlüssen und Verbindungen seit der Liberalisierung konstant geblieben). Die Kehrseite ist der damit einhergehende Personalabbau.

Für den Erfolg der Telekommunikations-Regulierung lassen sich drei Gründe anführen: Erstens ist im Bereich der Telekommunikation nur ein Unternehmen, die Deutsche Telekom AG, Gegenstand der Regulierung. Dies gibt der Regulierung einen klaren Fokus und erleichtert das Verfahren. Außerdem war unstrittig, dass es einheitliche Netzzugangsentgelte für das Bundesgebiet geben sollte. Zweitens sah das Telekommunikationsgesetz von 1998 von Anfang an eine relativ strikte Regulierung vor. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) wurde geschaffen und mit der sektorspezifischen Regulierung beauftragt. Im Besonderen wurde für die Netzentgelte eine ex-ante Regulierung, also eine Genehmigungspflicht eingeführt. Drittens fehlt, anders als bei der Energiewirtschaft, eine vorgelagerte „Produktionsstufe“. Die Kunden produzieren den „Input“, der in das Netz eingespeist wird, selbst. Damit sind die Marktzutrittschranken für neue Wettbewerber niedrig. Tatsächlich sind die Investitionen, die notwendig sind, um zum Beispiel als „Call-by-Call“-Anbieter in Deutschland tätig zu werden, relativ gering.

### *Die Schaffung von Wettbewerb im Energiesektor ist schwierig*

Im Energiesektor ergibt sich ein anderes Bild. Seit Einführung des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr 1998, das die Marktöffnung einleiten sollte, sind die Energiepreise nicht gesunken. Privatkunden haben die Anbieter bisher kaum gewechselt, und neue Anbieter haben so gut wie keine Marktanteile

### Marktanteile im Telefondienst nach Verbindungsminuten



Quelle: Bundesnetzagentur

le gewinnen können.<sup>5</sup> Allerdings wurde auch in der Energiewirtschaft die Produktivität deutlich gesteigert, da die Zahl der Beschäftigten bei konstantem Absatz zwischen 1995 und 2005 um 35 Prozent gesunken ist.<sup>6</sup>

Dass die Energiemarktliberalisierung sehr viel weniger erfolgreich gewesen ist, lässt sich spiegelbildlich zum Telekommunikationssektor erklären. In Deutschland gibt es etwa 900 Stromnetzbetreiber und 600 Gasnetzbetreiber, sodass die Regulierung der Netzzugangsbedingungen viel aufwändiger ist. Jeder Netzbetreiber drängt darauf, dass seine individuelle Kostensituation bei der Festlegung der Entgelte zu berücksichtigen ist. Nicht zuletzt deswegen hatte sich der Gesetzgeber auch für eine weniger strikte Regulierung entschieden und vertraute auf den sogenannten verhandelten Netzzugang. Gesucht wurde eine Branchenlösung, in der sich Vertreter der Netzbetreiber und großer Kunden auf ein bestimmtes Modell des Netzzugangs einigten. Einen allein für den Energiebereich zuständigen Regulierer gab es nicht. In den Verhandlungen waren Konsumenten und potenzielle Wettbewerber unterrepräsentiert, sodass das Ergebnis wenig wettbewerbsfreundlich ausfiel.

Schließlich ist zu beachten, dass für die Stromwirtschaft nicht nur der Netzbereich, sondern auch

der vorgelagerte Produktionsbereich wettbewerbspolitisch problematisch ist. Die inländische Stromerzeugung wird dominiert von den vier großen integrierten Unternehmen (RWE, EON, Vattenfall und EnBW), denen auch die Übertragungsnetze gehören und die vielfach Anteile an regionalen und lokalen Versorgungsunternehmen halten. Wegen der hohen fixen und versunkenen Kosten bei der Stromerzeugung sind die Marktzutrittschranken hoch. Ohne Zugang zu den Netzen werden Investoren aber die hohen Investitionen in eigene Kraftwerke scheuen. Ohne Unternehmen, die einen Netzzugang verlangen und dies nachhaltig vortragen, tut sich Regulierung schwerer, einen wettbewerbsfreundlichen Regulierungsrahmen durchzusetzen.

Aufgrund der bescheidenen Erfolge der Liberalisierung – und auf Druck vonseiten der Europäischen Union – wurde 2005 ein neues Energiewirtschaftsgesetz verabschiedet. Es sieht nun eine deutlich striktere Regulierung vor. An die Stelle des verhandelten Netzzugangs ist der regulierte Netzzugang getreten, und es wurde mit der Ausweitung der RegTP zur Bundesnetzagentur eine Regulierungsbehörde für den Energiebereich geschaffen. Die Grundprinzipien sind nun denen der Telekommunikationsregulierung angeglichen. Netzbetreiber müssen die Tarife für die Netznutzung der Regulierungsbehörde vorlegen. Diese prüft, ob die Entgelte angemessen, das heißt an den Kosten orientiert sind und korrigiert diese gegebenenfalls nach unten.

<sup>5</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Monitoringbericht 2006, Bonn 2006, Seiten 60 und 106 ([www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)).

<sup>6</sup> Vgl. Verband der Elektrizitätswirtschaft, Stromzahlen 2006.

Langfristig sieht das Konzept allerdings eine Abkehr von der Einzelfallprüfung vor.<sup>7</sup> Unter dem Begriff „Anreizregulierung“ soll eine sogenannte „Yardstick Competition“-Regulierung eingeführt werden. Die Grundidee ist, dass die Unternehmen miteinander verglichen werden und das Kostenniveau eines bestimmten Unternehmens bzw. eines Durchschnitts von Unternehmen, zum Beispiel der besten 30 Prozent, als Maßstab (Yardstick) für alle anderen verwendet wird. Zusätzlich kann ein bestimmter Produktivitätsfortschritt unterstellt werden, nach dem die Netzentgelte jährlich sinken müssen.

Diese Regulierung, die nicht mehr die Angemessenheit jedes einzelnen Entgelts prüft, setzt starke Anreize zur Kostensenkung. Denn alle Kostensparnisse, die die vorgeschriebenen Niveaus überschreiten, erhöhen unmittelbar den Gewinn. Dies ist aber auch gleichzeitig das Risiko dieser Art der Regulierung. Häufig lässt sich nicht genau festlegen, wie und in welcher Qualität eine bestimmte Leistung erbracht werden muss. Dadurch können Netzbetreiber einen Anreiz haben, Kosten zulasten der Qualität zu reduzieren. Deshalb muss diese Art der Regulierung mit einer Qualitätskontrolle einhergehen.

### *Manche Probleme bleiben ungelöst*

Im Bereich der Telekommunikation, die die Phase der Marktöffnung bereits hinter sich hat und in der sich der Wettbewerb relativ gut etabliert hat, ist eine teilweise Rückführung der Regulierung möglich. Dies ist auch in der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes von 2004 angelegt. Regulierung soll sich auf die Netznutzungspreise konzentrieren, Endkundenpreise sollen nur noch in Ausnahmefällen reguliert werden. Gleichwohl wird hier, wie in allen Netzindustrien, der Netzzugang selbst dauerhaft reguliert bleiben müssen.

Nach der Marktöffnung ist nun zu klären, wie Anreize für Investitionen in regulierten Industrien gesetzt werden können.<sup>8</sup> Wenn jede Innovation auch Wettbewerbern zu regulierten Preisen zur Verfügung gestellt werden muss, so hat der Netzbetreiber keine Anreize, Investitionen zu tätigen. Wenn es ihm aber gelingt, durch entsprechende Innova-

tionen den Markt zu remonopolisieren, wäre das Ziel der Liberalisierung verfehlt. Dieser Konflikt besteht derzeit beim Ausbau des VDSL-Netzes durch die Deutsche Telekom und die Ergänzung des Telekommunikationsgesetzes um den § 9a. Dieser sieht vor, dass „neue Märkte“ grundsätzlich von der Regulierung auszunehmen sind, soweit dadurch nicht die Wettbewerbsbedingungen langfristig verschlechtert werden. Die exakte Definition eines „neuen Marktes“ – wenn auch in § 3 Nr. 12b des Telekommunikationsgesetzes versucht – ist unmöglich. Letztlich gibt es keine Alternative zu dem – auch im Gesetz angelegten – Weg, der Expertise der Regulierungsbehörde zu vertrauen und zu hoffen, dass diese einen pragmatischen Mittelweg zwischen Investitionsanreizen und Wettbewerb findet.

### *Die Regulierung der Energiemärkte steht vor Herausforderungen*

Die Energiemarktliberalisierung ist vor allem im Privatkundensegment noch nicht so weit fortgeschritten. Die EU-Kommission hat zur Intensivierung des Wettbewerbs eine eigentumsrechtliche Entflechtung von Netz und Produktion empfohlen. Nur so könne bei der Dominanz vertikal integrierter Energieunternehmen der Wettbewerb gefördert werden. Nur ein unabhängiger Netzbetreiber garantiert eine echte Gleichbehandlung aller Netznutzer und ist an einer möglichst hohen Auslastung interessiert.

Unstrittig hat die vertikale Entflechtung positive Auswirkungen auf den Wettbewerb. Allerdings gibt es auch Hinweise, dass ein integrierter Betrieb von Netzen, Erzeugung und Vertrieb Kostenvorteile generiert, die den Vorteilen aus mehr Wettbewerb im Falle der Entflechtung gegenübergestellt werden müssen.<sup>9</sup> Schließlich ist auch in diesem Zusammenhang nach den Auswirkungen auf die Investitionsanreize zu fragen. Wer sein Netz selbst nutzt, wird schon aus eigenem Interesse Erhaltungsinvestitionen tätigen.<sup>10</sup> Vor allem, wenn die Netzqualität nicht teilbar ist, also die gleiche Qualität für alle Nutzer zur Verfügung gestellt wird, sind die Interessen eines integrierten

7 Vgl. den Bericht der Bundesnetzagentur zur Anreizregulierung vom 30. Juni 2006.

8 Vgl. Stefan Buehler/Armin Schmutzler/Men-Andri Benz, Infrastructure quality in deregulated industries: Is there an underinvestment problem?, in: International Journal of Industrial Organization, Jahrgang 22 (2004), Heft 2, Seiten 253-267.

9 Für den Strombereich vgl. Giovanni Franquelli/Massimiliano Piacenza/Davide Vannoni, Cost Savings From Generation and Distribution with an Application to Italian Electric Utilities, in: Journal of Regulatory Economics, Jahrgang 28 (2005), Heft 3, Seiten 289-308; John E. Kwoka, Vertical economies in electric power: evidence on integration and its alternatives, in: International Journal of Industrial Organization, Jahrgang 20 (2002), Heft 5, Seiten 653-671.

10 Vgl. Helmuth Cremer/Jacques Crémer/Philippe De Donder, Legal versus ownership unbundling in network industries, in: CEPR, Discussion Paper No. 5767, 2006.

Unternehmens zumindest teilweise deckungsgleich mit dem seiner Netzkunden: Beispielsweise soll das Stromnetz stabil sein oder die Bahntrassen sollen nicht zu viele Langsamfahrstellen aufweisen. Trennt man Netz und Netznutzung, so muss dieses originäre Interesse an Infrastrukturinvestitionen durch andere, regulatorische Anreize ersetzt werden.

In der deutschen Energiewirtschaft stellt sich neben dem Netzzugang weiterhin das Problem, dass die Zahl unabhängiger Stromproduzenten gering ist. Die hohe Marktkonzentration in der den Netzen vorgelagerten Stufe ist dem Wettbewerb, selbst bei wettbewerbsfreundlich reguliertem Netzzugang, nicht förderlich. Als realistische Alternative zu zusätzlichen unabhängigen Kraftwerksbetreibern kommen Stromimporte aus dem Ausland infrage. Diese werden heute allerdings stark durch begrenzte Interconnector-Kapazitäten beschränkt, – das heißt, die grenzüberschreitenden Stromleitungen haben nicht genügend Kapazität. Dies ist einer der Hauptkritikpunkte der EU-Kommission am Status quo des europäischen Binnenmarktes für Strom, der tatsächlich nach wie vor aus überwiegend nationalen Märkten besteht.<sup>11</sup> Durch Vergrößerung der Interconnectoren und eine effizientere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten ließe sich am ehesten der Wettbewerbsdruck in Deutschland erhöhen.<sup>12</sup>

### *Folgen des Wettbewerbs*

Mit der Stärkung des Wettbewerbs in den Netzindustrien sind – nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen im Telekommunikationsbereich – große Hoffnungen auf sinkende Preise und besseren Service verbunden. Dies kann, muss aber nicht die Folge sein, denn mehr Markt in den Netzindustrien bedeutet auch Abschied vom Versorgungsdanken. Drei potenzielle „Nachteile“ durch stärkeren Wettbewerb, die gesamtwirtschaftlich von den Vorteilen überkompensiert werden, einzelne

Gruppen aber durchaus schlechter stellen können, seien daher abschließend erwähnt:

■ Im deutschen Energiesektor ist die Versorgungssicherheit hoch. Sie hat aber ihren Preis, und sie sollte daher auch nur in dem Umfang bereitgestellt werden, wie Verbraucher dafür zu zahlen bereit sind. Auch wenn eine individuelle Wahl der Versorgungssicherheit oft nicht möglich ist (bei Netzproblemen sind typischerweise alle Abnehmer betroffen), müssen sich die Kunden zumindest kollektiv für ein bestimmtes Niveau und damit bestimmte Kosten entscheiden. Versorgungssicherheit muss optimal, nicht maximal gewählt werden. Es kann durchaus sein, dass das gegenwärtige Niveau der Versorgungssicherheit suboptimal hoch ist.

■ Mehr Markt betrifft aber auch Fragen der Tarifeinheitlichkeit im Raum. Es ist offensichtlich, dass diese tendenziell eine Quersubventionierung weniger dicht besiedelter Regionen durch dichter besiedelte Regionen ist. Eine flächendeckende Versorgung mit Breitband-Internetanschlüssen zu einheitlichen Tarifen mag eine sozial- und bildungspolitisch sinnvolle Forderung sein. Die marktwirtschaftliche Lösung hierfür sieht anders aus: Sie würde die Tarife nach dem Wohnort differenzieren. Implizit geschieht dies auch bereits, da sich die Anbieter auf die kostengünstigen Metropolregionen konzentrieren.

■ Schließlich haben die ökonomisch sinnvollen Effizienzsteigerungen, die der Wettbewerbsdruck gerade bei den etablierten integrierten Unternehmen erzeugt, als Kehrseite die Entlassung von Arbeitskräften zur Folge. Eine weniger strikte Regulierung, die die ehemaligen Monopolunternehmen schont, um ihnen einen ineffizient hohen Mitarbeiterstamm zu ermöglichen, würde sozial- und wettbewerbspolitische Ziele vermischen. Beide Zielsetzungen sind berechtigt, aber es ist unklar, ob eine solche Vermischung dem Erreichen beider Ziele in optimaler Weise Rechnung trägt. ■

<sup>11</sup> Siehe die Mitteilung der Europäischen Kommission, Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(2006) 841 endgültig, Brüssel 10. Januar 2007.

<sup>12</sup> Vgl. Felix Höffler/Tobias Wittmann, Netting of capacity in interconnector auctions, in: Energy Journal, Jahrgang 28 (2007), Heft 1, Seiten 113-144.

# Trends auf dem internationalen Stahlmarkt

PD Dr. Oliver Budzinski/Dipl.-Volkswirtin und Dipl.-Kauffrau Franziska Kohl  
Philipps-Universität Marburg/Universität Leipzig

Der internationale Stahlmarkt wächst seit Mitte der 1990er Jahre enorm, vor allem aufgrund der starken Nachfrage in China. Der Boom geht mit einer Fusionswelle einher. Die Konzentration auf dem Stahlmarkt sollte von den Wettbewerbsbehörden überwacht werden, vor allem, weil die Stahlindustrie in vielen Ländern eng mit dem Staat verflochten ist.

Noch vor weniger als 20 Jahren galt die Stahlindustrie als Problemindustrie, in der – bedingt durch den sektoralen Strukturwandel – dauerhafte Überkapazitäten bestanden. Trotz diverser Konsolidierungsmaßnahmen und Versuchen, Kapazitäten abzubauen, erlebten die Stahlmärkte mehrere Krisen mit Absatzeinbrüchen, zuletzt in den 1990er Jahren. Doch in den letzten zehn Jahren hat sich die Branche zu einem Wachstumsmarkt entwickelt, vor allem durch die starke Nachfrage in Asien. Die weltweite Produktion von Rohstahl ist seit Mitte der 1990er Jahre bei einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 5,2 Prozent um mehr als 40 Prozent auf 1 239 Millionen Tonnen im Jahr 2006 gewachsen.<sup>1</sup>

## *Eine Krisenindustrie in der Boomphase?*

Asien gewinnt nicht nur als Nachfrager, sondern auch als Hersteller von Stahlerzeugnissen große Bedeutung. In China hat sich die Produktion von Rohstahl seit 1996 mehr als verdreifacht. Angesichts vorübergehender Importüberhänge im Jahr 2003 wurden Kapazitäten aufgebaut, sodass China im Jahr 2006 356 Millionen Tonnen Rohstahl produziert hat. Das entspricht etwa 31 Prozent der weltweiten Produktion. Japan nimmt mit 112 Millionen Tonnen (9,8 Prozent) weltweit Platz zwei bei der Rohstahlproduktion ein, gefolgt von den USA mit 95 Millionen Tonnen (8,3 Prozent). Damit werden etwa 40 Prozent des Rohstahls in Asien produziert. Lediglich 16,4 Prozent stammen aus der EU, wo der Rohstahlausstoß seit Mitte der 1990er fast konstant blieb. 2005 belief sich die Rohstahlerzeugung der Europäischen Union auf circa 187 Millionen Tonnen.<sup>2</sup>

Prognosen zufolge ist mit einer Ausweitung der Stahlproduktion zu rechnen. Demnach wird die

<sup>1</sup> Vgl. International Iron and Steel Institute, Steel Statistical Yearbook 2006, Seiten 10 ff. ([www.worldsteel.org](http://www.worldsteel.org)).

<sup>2</sup> Vgl. ebenda.

Produktion bis 2015 um jährlich fünf Prozent auf fast zwei Milliarden Tonnen steigen. Anhaltendes wirtschaftliches Wachstum sowie umfassende Infrastruktur- und Baumaßnahmen vorausgesetzt, könnte Asien überdurchschnittliche Zuwachsraten von bis zu acht Prozent erreichen und damit 64 Prozent des weltweiten Stahlangebots produzieren.<sup>3</sup>

## *Die Ursachen für steigende Stahlpreise*

Viele Abnehmer von Stahl, zum Beispiel Unternehmen der Automobilindustrie oder der Metall verarbeitenden Industrie, klagen über stark steigende Stahlpreise. Rohstoff-, Energie- und Transportkosten haben je nach Herstellungsprozess einen Anteil zwischen 60 und 80 Prozent an den Gesamtkosten der Stahlindustrie. Deshalb beeinflussen vor allem die Rohstoff- und Energiepreise die Stahlpreise erheblich.

Der Rohstoff Eisenerz ist knapp und teuer, was vor allem an der starken Nachfrage in China liegt. Zudem herrscht auf dem Markt für Eisenerz ein Oligopol. So haben die drei größten Zulieferer einen Marktanteil von über 70 Prozent. Die Weltmarktpreise für Eisenerz haben sich von 2000 bis 2006 um mehr als 100 Prozent erhöht. Stahlschrott kann im Herstellungsprozess ersatzweise statt Eisenerz verwendet werden. Die Schrottpreise sind stark schwankend, steigen aber ebenfalls tendenziell.<sup>4</sup> Dagegen sind die Preise für Kokskohle leicht rückläufig.<sup>5</sup> Letztlich beeinflussen die Transportkosten zur Beschaffung von Erz und Stahlschrott die Stahlpreise. Die Frachtschiffe sind knapp. Nicht zuletzt deshalb sind die Frachtpreise stark gestiegen.

<sup>3</sup> Vgl. Deutsche Bank Research, World steel market: Asia forging ahead, 2006, Seite 1 ([www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)) sowie Rohan Kendall/Chris Rumley/Kate Penney/Rebecca McCallum, Metals. Outlook for steel, iron ore, metallurgical coal, gold, aluminium, nickel, copper and zinc to 2011-12, 2007, hrsg. von Abare ([www.abareconomics.com](http://www.abareconomics.com)).

<sup>4</sup> Vgl. Bundesverband Deutscher Stahlhandel, Schrottpreiszuschlag, 2007 (<http://stahlhandel.com/de>).

<sup>5</sup> Vgl. Rohan Kendall et al., a. a. O.

Die steigende Produktion von Stahl erhöht den Energiebedarf für den Herstellungsprozess. In den letzten Jahren stieg der Ölpreis stetig an. Ein Erdölpreis zwischen 250 und 300 Euro je toe (tons of oil equivalent) erscheint für die Zukunft realistisch. Das entspricht in etwa dem dreifachen Preis von 1995. Auch bei Erdgas ist ein Aufwärtstrend der Preise zu beobachten. Die Preisbewegungen der Energieträger haben sich auch auf die Strompreise niedergeschlagen.

Der starke Preisanstieg auf dem Stahlmarkt könnte außerdem durch Stahlknappheit begründet sein. Die Nachfrage nach Rohstahl wächst kontinuierlich. Mehr als die Hälfte des weltweiten Stahlverbrauchs entfällt auf Asien, wobei China mit circa 350 Millionen Tonnen deutlich vorn liegt. Demgegenüber sind die Nachfragezuwächse nach Rohstahl in Europa und den USA zu vernachlässigen.<sup>6</sup> Der weltweite Stahlkonsum wird nach Berechnungen von Abare (Australia Bureau of Agricultural and Resource Economics) von 2006 bis 2012 jährlich um 4,8 Prozent auf über 1,6 Milliarden Tonnen ansteigen.<sup>7</sup> Neben China haben Indien, Russland und Brasilien ein großes Nachfragepotenzial. Die Nachfrage aus den entwickelten Volkswirtschaften bleibt dahinter zurück.

Für bestimmte Verwendungsmöglichkeiten von Stahl existiert bisher kein Ersatz. Zwar können Materialien wie Aluminium, Titan, Kunststoffe, Glas und Beton teilweise alternativ verwendet werden. Dennoch bleibt Stahl mit Abstand der mengenmäßig bedeutendste Werkstoff. Durch Verfahrensverbesserungen konnte Stahl dünner und haltbarer gemacht werden. Es ist vorstellbar, dass insbesondere Kunststoffe Bedeutung gewinnen und Stahl hinsichtlich verschiedener Verwendungszwecke ersetzen können. In Bereichen wie dem Brücken- und Gebäudebau sowie dem Automobilbau wird Stahl in den nächsten Jahrzehnten aufgrund seiner spezifischen Eigenschaften aber kaum verdrängt werden.

Dennoch kann man nicht mehr von einem Nachfrageüberhang auf dem Stahlmarkt sprechen. Zwar werden große Mengen Stahl vor allem für den Aufbau der Infrastruktur in den Schwellenländern benötigt. Durch den Ausbau der Produktionskapazitäten ist Stahl gegenwärtig aber weit weniger knapp als noch vor drei Jahren. So ist China mit einem Stahlexportüberschuss von über 30

Millionen Tonnen mittlerweile vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur geworden.

### *Stahlerzeuger: Auf dem Weg zu Global Playern*

Großabnehmer von Stahl, zum Beispiel in den Branchen Automobil, Bau sowie Metall- und Maschinenbau, die ihre Abnahmepreise in Langzeitverträgen festlegen, sind von den kurzfristigen Preisschwankungen am Stahlmarkt unabhängig. Außerdem spielt die Marktmacht der jeweiligen Abnehmerbranche eine Rolle; beispielsweise ist der Automobilssektor, anders als die Stahlindustrie, stark konzentriert. Die fünf größten Automobilhersteller haben einen Marktanteil von mehr als 50 Prozent. Vor diesem Hintergrund bemängelt die Stahlindustrie immer wieder ihre schwache Position zwischen Rohstofflieferanten und marktmächtigen Abnehmern.

Trotz der aus ihrer Sicht günstigen Preisentwicklung und einer relativ stabilen Nachfragesituation sieht sich die Stahlbranche zunehmend unter Druck gesetzt. Stahl aus Asien, vornehmlich China, aber auch aus Osteuropa, der Ukraine und Russland drängt auf die europäischen und nordamerikanischen Märkte. Außerdem droht, getrieben durch weltweite Überkapazitäten, ein Preisdruck auf Stahl und Stahlprodukte.

Auf den internationalen Stahlmärkten ist seit einigen Jahren eine massive Fusionswelle zu beobachten. So wurden 2004 weltweit 117 Zusammenschlüsse von Unternehmen in der Stahlbranche gezählt, im Jahr 2005 waren es nochmals 165. Das Transaktionsvolumen fiel in dem Zeitraum allerdings von 31,4 auf 27,4 Milliarden Dollar, da es 2005 trotz der hohen Zahl von Zusammenschlüssen keine Megafusion gegeben hat. Allein die Doppelfusion der Mittal Familienholding mit Ispat International und der International Steel Group zur Bildung des weltweiten Marktführers Mittal Steel hatte ein Volumen von 17,8 Milliarden Dollar. Angesichts der weiterhin hohen Zahl von Zusammenschlüssen und der neuen Megafusion Mittal-Arcelor mit einem Volumen von 32,2 Milliarden Dollar stellt 2006 ein neues Rekordjahr dar. Auch 2007 scheint die Fusionswelle nicht schwächer zu werden. So hatte der Zusammenschluss von Tata Steel mit Corus schon ein Volumen von 12 Milliarden Dollar. In den letzten drei Jahren waren mehr als 60 Zusammenschlüsse transkontinental, und mehr als die Hälfte war grenzüberschreitend.

<sup>6</sup> Vgl. International Iron and Steel Institute, a. a. O., Seiten 77 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Rohan Kendall et al., a. a. O.

### *Prüfung der Megafusion zwischen Mittal und Arcelor durch die EU-Kommission*

Der Mega-Zusammenschluss zwischen dem bis dato Marktführer Mittal (Marktanteil 2005: 5,5 Prozent) mit dem bis dato Zweiten Arcelor (Marktanteil 2005: 4,1 Prozent) verdient eine genauere Betrachtung. Immerhin ging aus diesem Zusammenschluss ein globaler Stahlriese hervor, dessen Marktanteil etwa viermal so hoch ist wie jener des nunmehr Zweiten, Nippon Steel. Dementsprechend wurde der Zusammenschluss durch die Wettbewerbsbehörden geprüft. Grundsätzlich ist jede Wettbewerbsbehörde für eine Fusion zuständig, auf deren Heimatmärkten sich der Zusammenschluss auswirkt. Aufgrund der globalen Tätigkeit von Mittal und Arcelor fiel der Zusammenschluss somit in die Zuständigkeit einer ganzen Reihe von Wettbewerbsbehörden, wovon die US-amerikanische und die europäische die wichtigsten darstellen. Da trotz der weltweiten Tätigkeit des neuen Konzerns beide Unternehmen einen Schwerpunkt in Europa haben, hat die Europäische Kommission den Zusammenschluss besonders intensiv geprüft.

Ebenso wie Mittal ist auch Arcelor aus einer Großfusion entstanden, namentlich des Zusammenschlusses von Aceralia, Arbed und Usinox im Jahr 2002. Mittal ist schwerpunktmäßig in China, Indien, Osteuropa und Zentralasien tätig, während Arcelor in Westeuropa und Brasilien besonders stark ist, sodass sich die Fusionspartner in geographischer Hinsicht ergänzen. Darüber hinaus existiert eine Differenzierung hinsichtlich der Produkte: Während Arcelor im Bereich hochwertiger Stähle stark ist, dominiert Mittal vor allem im Bereich des Massenstahls. Die Europäische Kommission unterschied in ihrer Entscheidung eine Vielzahl von sachlich und räumlich differenzierten Submärkten.<sup>8</sup> Insgesamt grenzte sie acht eigenständige europaweite Märkte für Stahlprodukte ab, in denen sowohl Mittal als auch Arcelor tätig sind.

Die Kommission konnte lediglich in einem Teilmarkt ein nennenswertes Wettbewerbsproblem erkennen. Im Segment „Heavy Sections“ erreichen Arcelor und Mittal eine dominante Position, die wegen der jährlichen Schwankungen auf über 50 Prozent Marktanteil wachsen kann. Aufgrund des großen Abstands zu den nächsten Wettbewerbern und mit Blick auf Kapazitätsgrenzen dieser Wettbewerber hatte die Kommission Bedenken, Mittal-Arcelor

könne nach der Fusion die Preise diktieren. Hinzu kommt eine Konzentration der Kapazitäten in der Region Tschechien, Ungarn, Slowakei und Polen.

In zwei anderen Teilmärkten verwarf die Kommission ihre wettbewerbspolitischen Bedenken:

■ Im Segment „Cold-rolled Strip and Sheet“ weist die Kommission auf ungenutzte Kapazitäten bei den Konkurrenten, die eine Preiserhöhung durch Mittal-Arcelor unattraktiv machen würden. Demgegenüber verfüge Mittal-Arcelor zum Untersuchungszeitpunkt über eine höhere Auslastung und damit über weniger Spielräume zur Ausweitung ihres Marktanteils.

■ Im Segment „Galvanised Steel“ überprüfte die Kommission, ob Mittal und Arcelor die einzigen globalen Zulieferer für die Automobilindustrie seien und ob Mittal ohne die Fusion Wettbewerbsdruck auf Arcelor ausüben würde. Die Kommission verwarf diese Bedenken, da ihrer Meinung nach der Automobilmarkt noch lange nicht global sei. Zudem zeige die Analyse interner Strategiepapiere von Mittal, dass das Unternehmen kein enger Arcelor-Konkurrent sei.

Die somit einzig verbliebenen Wettbewerbsbedenken im „Heavy Sections“-Segment konnten seitens der Fusionspartner durch Desinvestitionszusagen in drei Stahlwerken zerstreut werden. Die Zusagen wurden als Auflagen für die Genehmigung des Zusammenschlusses seitens der Europäischen Kommission akzeptiert und der Zusammenschluss am 2. Juni 2006 unter Auflagen genehmigt. Die US-amerikanischen Wettbewerbsbehörden haben die Genehmigung des Zusammenschlusses zwischen Mittal und Arcelor ebenfalls an eine Desinvestition geknüpft. Das amerikanische Justizministerium begründete seine Entscheidung insbesondere mit drohenden Wettbewerbseinbußen auf dem Markt für Weißblech-Erzeugnisse.<sup>9</sup>

### *Enge Verflechtung der Stahlindustrie mit der Politik*

Insbesondere aus Frankreich und Luxemburg kam politischer Widerstand gegen die Übernahmepläne von Mittal. Notfalls sollte der Ausverkauf der europäischen Stahlindustrie durch kurzfristige Änderungen des Übernahmerechts verhindert

<sup>8</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Europäische Kommission, Case No COMP/M.4137 – Mittal/Arcelor, Brüssel 2006, Seiten 2-22.

<sup>9</sup> Vgl. Department of Justice, Justice Department requires divestiture in Mittal Steel's Acquisition of Arcelor, Tin Mill Divestiture Needed to Protect Competition, 2006 (www.usdoj.gov).

werden. Der aufkommende ökonomische Patriotismus konnte zwar durch eine Imagekampagne des Geschäftsführers und Mehrheitseigentümers *Lakshmi Mittal* gedämpft werden, weist aber auf ein besonderes Problem hin: In vielen Ländern ist die Stahlindustrie eng mit der Politik und dem Staat verflochten, was sich in einem relativ hohen Anteil öffentlicher Eigentümer, aber auch in einer starken Position der Lobbyisten zeigt.

Im Zuge des durch die Mittal-Arcelor-Fusion verschärften Konsolidierungsdrucks ist zu erwarten, dass patriotisch motivierte politische Eingriffe in den Strukturwandel der globalen Stahlindustrie nicht ausbleiben werden. Dies gilt besonders im Hinblick auf die expandierenden russischen Stahlkonzerne. Aber auch China strebt vorrangig eine innere Konsolidierung seiner Stahlbranche an. Dabei zielt die chinesische Regierung darauf ab, die Zahl der ehemals mehr als 800 Stahlunternehmen auf wenige größere Einheiten zu reduzieren.<sup>10</sup> Die National Development and Reform Commission in China plant, durch Zusammenschlüsse große Konzerne aufzubauen, die weltweit eine führende Rolle im Stahlsektor spielen. So wurde 2005 durch die Fusion der Anshan Iron and Steel Group mit Benxi Iron and Steel die Anben Iron and Steel Group mit einer Kapazität von 20 Millionen Tonnen pro Jahr geschaffen. Die Zentralregierung hatte im Falle von Widerständen sogar damit gedroht, Produktionslizenzen abzuerkennen sowie die Energie- und Wasserversorgung zu sperren.

### *Stahlsektor: Differenzierte Marktbewertung notwendig*

Trotz der Zusammenschlüsse ist der internationale Stahlmarkt wenig konzentriert. Es ist davon auszugehen, dass die momentane Konsolidierungsphase der Unternehmens- und Produktionsstrukturen anhalten wird und die Konkurrenten von Arcelor-Mittal versuchen werden, durch Zukäufe auf vergleichbare Größen zu kommen. Dies stellt zunächst kein Wettbewerbsproblem dar. Der Abbau der Nachfrageüberhänge und das Ende der Preissteigerungen bzw. sogar Preissenkungen lassen jedoch eine Beschleunigung des Konzentrationsprozesses erwarten. In einem stagnierenden oder rezessiven Marktumfeld wird es den effizientesten Unternehmen gelingen, Marktanteile hinzuzugewinnen. Viel spricht dafür, dass davon insbesondere die Marktführer profitieren.

Da der Stahlmarkt trotz der Differenzierung der Produkte als homogen gelten kann, impliziert ein Szenario, bestehend aus Preissenkungsdruck und oligopolistischer Marktstruktur, das Risiko abgestimmter Verhaltensweisen. Eine Anbieterkonzentration, die in einem wachsenden Markt vollständig wettbewerbskonform ist, kann in einem stagnierenden oder schrumpfenden Markt Anreize für abgestimmtes Verhalten mit sich bringen. Die vielerorts überdurchschnittlich ausgeprägte Verflechtung der Stahlindustrie mit der öffentlichen Hand verstärkt diese Bedenken. Deshalb ist es ratsam, dass die Wettbewerbsbehörden die weitere Konzentrationsentwicklung beobachten. Andernfalls drohen die Vorteile, die sich für nachgelagerte Industrien und für die Konsumenten aus fallenden Stahlpreisen ergeben würden, den Stahlgiganten als Gewinne zuzufließen. ■

<sup>10</sup> Vgl. Deutsche Bank Research, a. a. O., Seite 8.



# REITs: Eine Finanzinnovation für Deutschland

*Dipl.-Kaufmann Christian Rehring/Prof. Dr. Steffen Sebastian  
Lehrstuhl für Immobilienfinanzierung (Real Estate Finance), IRE\BS – International Real Estate Business School,  
Universität Regensburg*

Ende März haben Bundestag und Bundesrat beschlossen, rückwirkend zum 1. Januar 2007 auch in Deutschland sogenannte REITs zuzulassen. Der Verabschiedung des Gesetzes zu dieser international bereits etablierten Anlageform in Immobilien ging eine langwierige Diskussion voraus, bei der es vor allem um steuerliche Fragestellungen, aber auch um Vorbehalte gegenüber der Einbeziehung von Wohnimmobilien in REITs ging.

## REIT

Ein Real Estate Investment Trust (REIT) ist eine börsennotierte Aktiengesellschaft, deren Haupteinkünfte aus der Bewirtschaftung von Immobilien stammen. Die Besteuerung der Erträge erfolgt auf Anleger-, nicht auf Gesellschaftsebene; das schafft steuerliche Transparenz. Ein weiteres Merkmal ist die Verpflichtung zu hohen Dividendenausschüttungen. Damit unterscheiden sich REITs von bestehenden Immobilien-Aktiengesellschaften, die ohne besonderen steuerlichen oder regulatorischen Status immobilienwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben.

Börsennotierte Kapitalgesellschaften, meist in Form von REITs, sind internationaler Standard bei indirekten Immobilieninvestments. Auf nahezu allen Anlagemärkten stellen sie die dominierende Form verbriefteter Immobilienanlagen dar. Der deutsche Markt, auf dem bis jetzt offene Immobilienfonds die bei Weitem größte Marktkapitalisierung aufweisen, stellt deshalb eine Ausnahme dar.

Die konkrete Ausgestaltung von REITs variiert von Land zu Land. Bereits 1960 in den USA geschaffen, spielten sie drei Jahrzehnte lang nur eine untergeordnete Rolle. Erst zwischen 1992 und 1997 erhöhte sich die Marktkapitalisierung der US-REITs, die direkt in Immobilien investieren, von neun Milliarden auf etwa 128 Milliarden US-Dollar. Ausgelöst wurde dieser „Boom“ durch eine Lockerung der Streubesitzkriterien, womit es auch Pensionsfonds ermöglicht wurde, in REITs zu investieren. Des Weiteren wurde das Einbringen von Immobilien in eine solche Gesellschaft steuerlich begünstigt. Nach einer Phase der Konsolidierung Ende der 1990er Jahre stieg die Marktkapitalisierung bis zum Ende des vergangenen Jahres auf rund 400 Milliarden Dollar. Damit besitzen die

USA den mit Abstand größten REIT-Markt weltweit. In den 1990er Jahren wurden in Belgien, Italien und Kanada REITs eingeführt; zuletzt folgten Japan, Singapur, Hongkong, Frankreich sowie Großbritannien.

### *Der deutsche REIT: Anforderungen und Einschränkungen*

Das Gesetz zur Einführung deutscher REITs orientiert sich weitgehend an den international üblichen Regelungen. Rechtsform ist eine Aktiengesellschaft, die von der Körperschaft- und Gewerbesteuerpflicht befreit ist. Ausschüttungen werden stattdessen beim Investor versteuert. Das Halbeinkünfteverfahren findet dementsprechend keine Anwendung. Dazu muss die Gesellschaft allerdings folgende Anforderungen erfüllen:

- Die Gesellschaft muss ihren Sitz in Deutschland haben und börsennotiert sein.
- Die Streubesitzquote muss dauerhaft mindestens 15 Prozent betragen. Zum Zeitpunkt der Börsenzulassung darf dieser Wert sogar die Marke von 25 Prozent nicht unterschreiten. Kein Anleger darf zehn Prozent oder mehr der Anteile halten – was allerdings einen höheren mittelbaren Anteil nicht ausschließt.
- Mindestens 75 Prozent des Vermögens müssen in Immobilien angelegt sein.
- Mindestens 75 Prozent der erwirtschafteten Einkünfte müssen aus Vermietung, Leasing, Verpachtung oder der Veräußerung von unbeweglichem Vermögen stammen.
- Mindestens 45 Prozent des Immobilienvermögens müssen in Form von Eigenkapital vorliegen.

■ Erlöse aus Veräußerungen von Immobilien dürfen innerhalb von fünf Jahren nicht mehr als die Hälfte des durchschnittlichen Immobilienvermögens im selben Zeitraum überschreiten. Damit soll der reine Immobilienhandel als Geschäftstätigkeit ausgeschlossen werden.

■ Gewinne müssen zu mindestens 90 Prozent ausgeschüttet werden.

Während die Ausschüttungsbemessung nach dem handelsrechtlichen Jahresüberschuss erfolgt, wird der Konzern- bzw. Einzelabschluss nach den internationalen Rechnungslegungsvorschriften (IFRS) erstellt. Bezüglich der Anforderungen an Vermögens- und Kapitalstruktur sowie des Ausschlusses des reinen Immobilienhandels gilt der „fair-value“-Ansatz, bei dem die Anlageimmobilien mit dem Marktwert bewertet werden. In bestehende Wohnimmobilien – also vor dem 1. Januar 2007 bebaute Grundstücke, deren Nutzfläche zu mehr als 50 Prozent Wohnzwecken dient – darf nicht investiert werden. Das Erbauen und Bewirtschaften von Neubauwohnimmobilien ist dagegen erlaubt. Ebenso können Wohnimmobilien im Ausland erworben werden.

### *Wohnimmobilien als schützenswertes Gut*

Der punktuelle Ausschluss von bestehenden Wohnimmobilien ist international unüblich und zeigt die grundsätzliche Skepsis in Deutschland gegenüber der Privatisierung von Wohnungsbeständen der öffentlichen Hand. Es wird argumentiert, dass kommunale Wohnungsbestände notwendig seien, um effektive Wohnungs- und damit Sozialpolitik betreiben zu können. Dem ist zu entgegnen, dass es zur Abmilderung sozialer Probleme effizientere Instrumente gibt: Finanzschwache Haushalte können direkte Subventionen erhalten; mit dem Wohngeld ist seit Langem ein Mietzuschuss institutionalisiert. Um Zugangsprobleme von sogenannten Problemhaushalten – etwa kinderreiche oder ausländische Familien – zum Wohnungsmarkt abzubauen, gibt es Belegungsrechte. Dabei verkauft der Vermieter das Belegungsrecht an der Wohnung an die Kommune, die dann über die Vermietung entscheidet. Mit diesem Instrument kann eine bessere soziale Durchmischung von Gemeindequartieren erreicht werden als es in kommunalen Wohnanlagen der Fall ist. Daneben sind staatliche Mietbürgschaften eine bedenkenswerte Alternative zu öffentlich gehaltenen Wohnungsbeständen. Letztlich könnten durch die Privatisierung von Wohnungen Mittel für andere Sozialleis-

tungen freigesetzt werden, die dem Bedarf an preisgünstigem Wohnraum eventuell vorgehen.

Befürchtungen, dass es nach der Privatisierung zu Luxusmodernisierungen und Mieterhöhungen kommt, sind nur bei einigen Objekten begründet. Bei der überwiegenden Zahl kommunaler Wohnungen ist die nötige Nachfrage nach höherpreisigem Wohnraum nicht gegeben. Auch das Argument, es käme nach einer Privatisierung zu ungerechtfertigten Mieterhöhungen und Kündigungen, kann nicht überzeugen, da der Mieterschutz in Deutschland umfassend ist. Ferner wären derartige Regulierungen im Kapitalmarktrecht ordnungspolitisch deplaziert: Der Mieterschutz ist über die entsprechende Mietgesetzgebung zu gewährleisten.

Gegen den Ausschluss von Wohnungen aus dem Anlagespektrum deutscher REITs spricht zudem, dass anderen Marktteilnehmern, wie zum Beispiel Private-Equity-Fonds oder ausländischen REITs, Investitionen in diesem Segment erlaubt sind. So hat beispielsweise die aus drei ehemals öffentlichen Wohnungsunternehmen hervorgegangene GAGFAH-Gruppe den Börsengang über eine steuergünstige Holding-Struktur mit Sitz in Luxemburg gewählt. Gerade durch den Ausschluss von Wohnimmobilien entsteht ein Anreiz, solche Strukturen zu wählen. Letztlich wird die Privatisierung von Wohnungen durch diese Einschränkung nicht verhindert, allerdings werden so der noch junge deutsche REIT und damit auch der Finanzplatz Deutschland geschwächt.

### *Steuertransparenz auf dem Prüfstand*

Mit dem Verzicht auf die Besteuerung auf Gesellschaftsebene – bei voller Besteuerung der Ausschüttungen auf Anlegerebene – wird ein Sonderatbestand bei Kapitalgesellschaften geschaffen. Die Steuerlast von REITs beruht demnach auf dem persönlichen Grenzsteuersatz des Anlegers. Die Steuerlast bei einer gewöhnlichen Aktiengesellschaft entspricht dagegen der Summe der Belastung der Aktiengesellschaft und des Anlegers.

Die Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft – bestehend aus Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag – beträgt derzeit<sup>1</sup> etwa 39 Prozent, sodass 61 Prozent des Vorsteuergewinns

<sup>1</sup> Mögliche Auswirkungen der geplanten Unternehmensteuerreform sind in diesem Beitrag aufgrund der bestehenden Unsicherheit nicht berücksichtigt.

ausgeschüttet werden können.<sup>2</sup> Die Dividenden werden gemäß dem Halbeinkünfteverfahren zur Hälfte mit dem Grenzsteuersatz des Anlegers belastet. Die REIT-Besteuerung führt über den gesamten Einkommensteuertarif zu einer niedrigeren Steuerbelastung als bei einer Immobilien-Aktiengesellschaft. Dieser Vergleich ist allerdings nur bedingt aussagekräftig, denn bei Kapitalgesellschaften, die nur eigenen Grundbesitz verwalten, kann die erweiterte Kürzung gemäß § 9 Nr. 1 Satz 2 Gewerbesteuer-Gesetz in Anspruch genommen werden. Die Gewerbesteuer entfällt dann. In diesem Fall beträgt die Steuerbelastung auf Unternehmensebene nur gut 26 Prozent, und die gesamte Steuerlast ist ab einem persönlichen Steuersatz des Anlegers von knapp 42 Prozent bei einer Immobilien-Aktiengesellschaft niedriger als bei einem REIT.

Der Steuervorteil von REITs gegenüber Immobilien-Aktiengesellschaften schrumpft ebenfalls, wenn die Belastung der einbehaltenen Gewinne einer gewöhnlichen Aktiengesellschaft betrachtet wird. In diesem Falle sind nur die Steuern auf Unternehmensebene relevant. Der nicht ausgeschüttete Anteil der Gewinne kann re-investiert und über Kurssteigerungen an den Anleger weitergegeben werden. Veräußerungsgewinne können ab einer Haltefrist von einem Jahr steuerfrei realisiert werden. Daher besteht bei Aktiengesellschaften der Anreiz, Gewinne zu thesaurieren. Für einen Belastungsvergleich müssen die Unternehmensteuerbelastung und der persönliche Steuersatz des REIT-Anlegers verglichen werden.

Letztlich sind REITs gegenüber Immobiliendirektanlagen und offenen Immobilienfonds steuerlich nicht privilegiert. Die Diskussion um vermeintliche Steuervorteile offenbart stattdessen nur die Unzulänglichkeiten der ungleichen Besteuerung von thesaurierten und ausgeschütteten Gewinnen bei Kapitalgesellschaften und der fehlenden Rechtsformneutralität des deutschen Steuerrechts.<sup>3</sup> Demgemäß ließe sich allenfalls kritisieren, dass auch der geringe nicht ausgeschüttete Teil des Gewinns von REITs steuerfrei ist.

<sup>2</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden 2006, Ziffer 437.

<sup>3</sup> Vgl. Michael Voigtländer, Der deutsche REIT – Grundzüge und steuerpolitischer Anpassungsbedarf, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft, 33. Jahrgang, Heft 1/2006, Seiten 3-16.

### *Besteuerung von stillen Reserven*

Wenn der Marktwert eines Vermögensgegenstandes über seinem Buchwert liegt, existieren sogenannte stille Reserven. Bei Einführung der deutschen REITs wurde beschlossen, dass bis zum 1. Januar 2010 bei der Einbringung von Immobilien in einen REIT deren stille Reserven nur zur Hälfte mit der sogenannten Exit Tax besteuert werden. Derart steuerlich begünstigt werden Immobilien, die sich bereits vor dem 1. Januar 2002 im Bestand des Verkäufers befanden. Bei der Umwandlung einer Immobilien-Aktiengesellschaft in einen REIT muss dies mindestens seit 2004 der Fall gewesen sein.

Bei Immobilien entstehen regelmäßig hohe stille Reserven, da die Abschreibungen auf Gebäude im Vergleich zur tatsächlichen Wertveränderung häufig zu hoch ausfallen. Der Bodenanteil einer Immobilie steigt in der Regel nominal – analog zur allgemeinen Preisentwicklung –, wird aber typischerweise mit einem konstanten Wert bilanziert. Beim Verkauf wird dies aufgedeckt, und die stillen Reserven müssen versteuert werden, sofern sie nicht im Rahmen von § 6b Einkommensteuergesetz auf eine andere Immobilie übertragen werden können. Allerdings sind die Übertragungsmöglichkeiten begrenzt. Schwierigkeiten gibt es insbesondere beim Verkauf eines großen Immobilienbestands.

Die Steuerzahlung im Gefolge der Aufdeckung stiller Reserven fließt in die Preisforderung des Verkäufers ein. Der Käufer ist auch bereit, mehr als den Immobilienwert, wie er sich für den Verkäufer darstellt, zu bezahlen, da er seinerseits Abschreibungen auf den vollen Kaufpreis vornehmen kann. Der Restbuchwert beim Verkäufer ist für ihn irrelevant. Mit anderen Worten: Die stille Reserve kann vom Käufer zusätzlich abgeschrieben werden. Allerdings fällt der Barwert der Steuerersparnisse aufgrund zusätzlicher Abschreibungen geringer aus als die Steuern auf die stille Reserve, da sowohl Abschreibungen als auch Ersparnisse über die Zukunft verteilt sind. Insofern ist eine reduzierte Besteuerung der stillen Reserven gerechtfertigt. Der Käufer berücksichtigt neben den verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten noch Transaktionskosten, wie etwa die abzuführende Grunderwerbsteuer.

Heikel an der aktuellen gesetzlichen Regelung ist, dass der Anreiz nur für die Ausgliederung an REITs gegeben wird und dadurch andere Formen der Immobilienanlage, wie etwa offene Fonds, diskriminiert werden. Des Weiteren ist die Befristung bis

## Häuserkampf

In Kürze macht der Bundesrat den Weg für REITs frei. Für die deutsche Finanzlobby ist die Zulassung der Immobilien-AGs bestenfalls ein Teilerfolg. Sie hat den Kampf um die Aufnahme von Wohnungen verloren – gegen eine Handvoll cleverer Mieterschützer.

*Klaus Droste* ist ein Siegertyp. Ein Investmentbanker, der schnell redet, noch schneller denkt, als er reden kann, und manchmal auch die Geduld verliert. In der Frankfurter Welt des Geldes und des großen Geschäfts trägt der Kapitalmarktspezialist der Deutschen Bank den Spitznamen „Einstein“ – nicht nur wegen seiner langen weißen Haare. *Droste* ist der Vater des deutschen REIT. Er hat die Idee ausgebrütet, die von der Steuer befreiten, börsennotierten Immobilienfirmen auch hierzulande einzuführen.

Am Freitag [30. März 2007] wird der Bundesrat in Berlin endgültig den Weg für die REITs freimachen. Es könnte ein guter Tag für *Droste* sein. Könnte. Aber das Konstrukt wird nur einen Teil des Marktes umfassen. Ein besonders lukratives Segment bleibt aus dem Gesetz ausgeklammert: die Wohnimmobilien.

Schuld daran hat vor allem *Franz-Georg Rips*. Der Direktor des Deutschen Mieterbunds ist der personifizierte Gegenentwurf zum früheren McKinsey-Manager *Droste*. Er ist Träger des Schmidt-Futterer-Preises, der jährlich für eine herausragende Monographie zum Miet- und Wohnungsrecht vergeben wird. *Rips* kommt etwa so daher wie der Direktor einer Kreissparkasse: freundlich, verbindlich, verschmitzt. „Ich bin Vertreter des alten rheinischen Kapitalismus“, sagte er über sich selbst.

### *Zu kompliziert, zu unhandlich*

*Rips* gegen *Droste*. Das ist Klappkalender gegen Blackberry, das alte Westdeutschland gegen New Germany, Mieterschützer gegen Manager. Der Kampf der beiden um die REITs ist ein Lehrstück über den Lobbyismus in Deutschland. Ein Beispiel dafür, dass selbst die finanzstärkste Interessengruppe verlieren kann, wenn sie die Spielregeln des parlamentarischen Betriebs nicht beachtet. Ein Beispiel, wie man dem angelsächsischen Turbo-Kapitalismus ein Schnippchen schlagen kann. Weil sich zwar das Denken der Geschäftswelt amerikanisiert hat, die Politik aber nach den Regeln der alten Bundesrepublik tickt.

Alles begann im Jahr 2003 dort, wo das Herz der alten Deutschland AG schlug. In der Zentrale des Düsseldorfer Energiekonzerns Eon rätselten *Droste* und andere Manager darüber, wie die Immobiliengröße Viterra mit 138 000 Wohnungen am besten zu Geld zu machen wäre. „Die Frage war, warum gibt es so wenig Immobilien-AGs in Deutschland?“, erzählt *Droste* heute. Bis dato waren nur offene Immobilienfonds vorhanden, eine deutsche Besonderheit: zu kompliziert, zu unhandlich für das große Geschäft, das einen geschmeidigen Handel voraussetzt. Mit den international verbreiteten REITs dagegen könnte der Betonbesitz besser an den Anleger gebracht werden, propagierte *Droste*.

Die Erwartungen waren nicht groß, sie waren gewaltig. Auf mehr als 100 Milliarden Euro Marktkapitalisierung könnten es die REITs binnen wenigen Jahren bringen, rechnete *Droste* vor. Für Großinvestoren wie Pensionskassen und Versicherer wären Immobilien eine begehrte Anlageklasse. Mit den gut kalkulierbaren Mieteinnahmen könnten sie ihre langfristigen Verbindlichkeiten abdecken. Privatanleger könnten mit REITs für die Rente sparen. Umgekehrt könnten Unternehmen das in ihren Immobilien gebundene Kapital freisetzen. Und Deutschlands Kommunen könnten über die Börse ihre Wohnungsbestände verkaufen. Könnten.

*Droste* machte sich ans Werk. Wie alle guten Lobbyisten suchte er sich Verbündete, schuf Allianzen. Die Initiative Finanzmarkt Deutschland (IFD) bot das ideale Forum, um den Plan einzuspeisen. Hier treffen Vertreter der Banken, Versicherer und Verbände regelmäßig auf hohe Beamte des Bundesfinanzministeriums.

Der Start war zäh. Die IFD gewann zwar die Finanzpolitiker der Union für sich. Doch im SPD-geführten Ministerium von *Hans Eichel* gab es Streit zwischen der Finanzmarkt- und der Steuerabteilung, die milliardenschwere Einnahmeausfälle für den Fiskus fürchtete. Es kam zu einer Hängepartie, welche die überraschend ausgerufenen Neuwahl noch verlängerte.

Im Wahlkampf 2005 kam dann die Wende, die jeder Interessenvertreter fürchten muss. Das öffentliche Klima schlug um – gegen Leute wie *Droste* und Co. Der damalige SPD-Chef *Franz Müntefering* warnte vor Finanzinvestoren, die von Unternehmen zu Unternehmen ziehen und diese ausbeuten. Er nannte sie Heuschrecken.

Da schlug die Stunde des REITs-Gegners *Rips*. Er griff das Thema im Juni 2005 bei einer Mitgliederversammlung in Kiel auf, verschwieg dabei die möglichen positiven Folgen der REITs. *Rips* setzte allein auf die Furcht der Leute. „Die Frage war: Sind Wohnungen ein Finanzanlageprodukt wie jedes andere?“, erzählt er. Die Reaktion war eindeutig: Aktien und Wohnungen, das sind für den Normalverbraucher zwei Paar Schuhe.

### *Verbrüderung mit der Basis*

Auf dieser Erfahrung baute *Rips* seine Kampagne auf. Er machte das Gegenteil von *Droste*: Während der Banker auf Lobbying an der Spitze setzte, suchte der Mieterschützer die Basis – „Grassroot Politics“ nennt man das in den USA. Jedes Wochenende besuchte *Rips* mindestens einen der 320 Mieterbund-Vereine. „Ich habe das Thema auf jeder Versammlung angesprochen“, sagt er. So landete er Wirkungstreffer, machte die SPD-Kommunalpolitiker aufmerksam.

*Droste* und die IFD konzentrierten sich derweil auf steuerliche Fragen, schrieben einen Gesetzesentwurf. Zu ihnen stieß *Heiko Beck*, Chefsyndikus der Deka-Bank. Die Prüfungsgesellschaft Ernst & Young schickte ihren Steuerexperten *Matthias Roche*, die Wirtschaftskanzleien Hengeler Mueller und Flick Gocke Schaumburg entsandten ihre besten Juristen. 750 000 Euro gaben die IFD-Sponsoren allein für externe Rechtsberatung aus.

*Rips'* Team bestand aus vier Leuten. Er konnte nicht verhindern, dass die neu gewählte Regierung aus Union und SPD die Einführung der REITs im Koalitionsvertrag vereinbarte. Immerhin aber gelang es ihm, über die SPD-Fraktion einen Passus einzubringen, der negative Auswirkungen auf den Immobilienmarkt ausschließt. „Ein Teilerfolg“, sagt er. Es sollte später das Einfallstor für die SPD-Fraktion werden, die Wohnimmobilien aus dem Gesetz herauszuhalten.

Die ersten Monate einer neuen Regierung sind für jeden Lobbyisten die entscheidende Zeit, um Verbündete zu finden. Auch *Rips* und *Droste* sammelten ihre Truppen: *Droste* gewann den neuen Bundesfinanzminister *Peer Steinbrück* (SPD) für die REITs. *Rips* zog die SPD-Finanzpolitiker *Florian Pronold* und *Ortwin Runde* auf seine Seite. Später stieß zu den eher links angesiedelten Politikern auch die als Pragmatikerin geltende *Nina Hauer* hinzu.

Wenig später veröffentlichten die Gegner eine Streitschrift, die das *Münteferingsche* Wahlkampfthema wieder aufnahm. „Heuschrecken vor der Wohnungstür“, lautete der Titel. Sie traf ins Schwarze in einer Zeit, als die Stadtpolitiker in Dresden und Freiburg über Wohnungsverkäufe ihre Schulden loswerden wollten. Viele Medien griffen den etablierten Begriff auf, berichteten kritisch über die REITs.

Die Welle traf *Droste's* Team und das Ministerium unvorbereitet. Eine Auseinandersetzung über Steuereinnahmen hatten sie erwartet. Das nicht. „Dass es eine so emotionale Diskussion um Wohnimmobilien geben würde, haben wir damals nicht geahnt“, sagt Ernst & Young-Partner *Roche*.

Die IFD wehrte sich mit Kommentaren in der Wirtschaftspresse und erreichte damit nur ein Publikum, das ohnehin auf ihrer Seite stand. Der Mieterbund gewann die Grünen und den DGB – obwohl die Gewerkschaftsholding BGAG gerade ihre eigenen Wohnungsbestände für eine Milliarde Euro an den Finanzinvestor Cerberus verschreibt hatte.

Am 21. Oktober 2006 hatte *Droste* das Spiel um die Wohnimmobilien verloren. Staatssekretär *Axel Nawrath* verkündete das Aus. Was war passiert? In jeder großen politischen Debatte gibt es das entscheidende Treffen. Dort muss der Lobbyist sein, um ein Thema in seine Richtung zu tippen. Im Fall der REITs rief SPD-Fraktionschef *Peter Struck* zum Showdown. Es gab Schnittchen. *Steinbrück* war da, *Nawrath* auch. Für die SPD kamen *Joachim Poß*, *Ludwig Stiegler* und *Pronold*. *Droste* war nicht eingeladen – dafür aber Mieterbund-Präsidentin *Anke Fuchs*. „Wir hätten am Anfang nicht geglaubt, dass sich unsere Truppe Mehrheiten besorgen kann“, frohlockt *Rips* noch heute. „Das war so etwas wie David gegen Goliath.“

*Droste* blickt ohne Groll zurück. Die SPD-Linke habe verstanden, aus der Diskussion Kapital zu schlagen, sagt er. In einer Demokratie seien Wählerstimmen die Währung. „Da bietet es sich an, Mieterängste aufzugreifen.“ Im Ergebnis werde das Feld ausländischen REITs überlassen. Fortress hat sich darauf bereits eingestellt: Der Finanzinvestor brachte seine 150 000 Wohnungen in Deutschland im vergangenen Oktober steuergünstig an die Börse. Über eine Luxemburger Holding. ■

*Guido Bohsem/Reinhard Hönighaus*

*Aus der Financial Times Deutschland, Ausgabe vom 30. März 2007*

zum 1. Januar 2010 nicht ausreichend – insbesondere da eine Vielzahl von Unternehmen erst die Ergebnisse der Unternehmensteuerreform abwarten werden, bevor sie Entscheidungen über Ausgliederung oder Verkauf ihres Immobilienbestands treffen. Es bleibt auch fraglich, ob die geminderte Exit Tax attraktiv genug ist. Es ist zu prüfen, ob es nicht sinnvoller ist, im Rahmen des Verkaufs von Immobilien die Buchwertverknüpfung einzuführen. Durch das Fortschreiben des alten Buchwerts durch den Käufer würde auf eine Besteuerung der stillen Reserven verzichtet.<sup>4</sup> Die Immobilie würde zu 100 Prozent abgeschrieben, und die Steuereinnahmen würden von Verkäufen nicht berührt.

Die steuerliche Belastung bei der Auflösung stiller Reserven und die vom Käufer zu tragende Grunderwerbsteuer verhindern bislang, dass Unternehmen sich in größerem Umfang von Immobilien trennen. Dies gilt auch für betriebsnotwendige Immobilien, die im Rahmen von „Sale and Lease Back“-Transaktionen an spezialisierte Unternehmen verkauft und zurückgemietet werden können. Damit waren Finanzmittel unzweckmäßig gebunden, die ansonsten für Investitionen in das höher rentierliche Kerngeschäft zur Verfügung gestanden hätten. Genau das würde der Kapitalmarkt aufgrund der klareren Fokussierung und des damit verbundenen Transparenzgewinns honorieren.

Das Potenzial für den Verkauf von Unternehmensimmobilien wird von der Initiative Finanzstandort Deutschland bis 2011 auf 55 Milliarden Euro geschätzt<sup>5</sup> – wengleich solche Schätzungen mit erheblicher Unsicherheit behaftet sind. Die volkswirtschaftliche Dimension wird anhand der Quote der betrieblichen Immobilien im Eigentum der Nutzer deutlich: Während sie sich in Deutschland auf über 70 Prozent beläuft, liegt sie in den USA bei rund 25 Prozent.<sup>6</sup>

### *Börsennotierung: Die Disziplin der Kapitalmärkte*

Mit REITs können Risiken von Immobilien auf viele Anleger verteilt werden. Diese können im

4 Vgl. Johann Eekhoff / Oliver Arentz, REITs aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive – mehr Gemeinwohl, weniger Einzelinteressen, in: Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V. (Hrsg.): Immobilien-Banking 2006, Berlin 2006, Seiten 12-19.

5 Vgl. Initiative Finanzstandort Deutschland, IFD Finanzstandort-Bericht Nr. 2, Frankfurt am Main 2006.

6 Vgl. HSH Nordbank, Der German Real Estate Investment Trust (REIT) und der deutsche Immobilienmarkt, Hamburg 2005.

Gegenzug den Diversifikationsgrad ihres Portfolios steigern und so bei unveränderten Renditeerwartungen das Risiko senken. Anteile an REITs werden ferner an der Börse gehandelt, was wichtige Implikationen hat: Die Transaktionskosten sind relativ gering und die Liquidität der Anteile ist bei ausreichendem Marktvolumen gewährleistet. Aufgrund der Standardisierung und der vergleichsweise hohen Transparenz gibt es potenziell wenig Informationsprobleme, was ein Engagement erleichtert. Das macht sich vor allem auf Märkten bemerkbar, auf denen – insbesondere ausländischen – Investoren die notwendigen Marktkennntnisse fehlen. Zusätzlich wirkt der Kapitalmarkt disziplinierend auf das Management, sodass die Immobilien effizient bewirtschaftet werden.

Die Börsennotierung hat aber auch den negativen Effekt, dass REITs den allgemeinen Schwankungen des Kapitalmarkts ausgesetzt sind. So kam es bei US-amerikanischen REITs, die direkt in Immobilien investieren, 1998 und 1999 zu Kursrückgängen von durchschnittlich 22 bzw. zwölf Prozent, ohne dass dies durch Entwicklungen am Immobilienmarkt gerechtfertigt gewesen wäre. Auslöser waren vielmehr Befürchtungen, dass REITs-Anteile relativ zu den zugrunde liegenden Immobilien überbewertet seien. Ein anderer Grund für den Rückgang ist im gleichzeitigen Anwachsen der „Technologieblase“ zu sehen. Der Nachfragerückgang nach REITs ging einher mit der Nachfragezunahme am Aktienmarkt. Dies verdeutlicht, dass REITs ein allgemeines Börsenrisiko anhaftet, welches bei direkten Immobilienanlagen und offenen Immobilienfonds nicht existiert.

Kurzfristig lässt sich auf nahezu allen nationalen Kapitalmärkten ein enger Zusammenhang zwischen der Wertentwicklung von REITs und dem Aktienmarkt nachweisen. Oft verhalten sich die Renditen von REITs und Aktien gleich. Langfristig lässt sich dagegen eher ein Zusammenhang mit dem Immobilienmarkt beobachten.

### *REITs im Spiegel vorhandener Immobilien-Anlageformen*

Für die Beurteilung der REIT-Einführung sind vor allem die Vorteile gegenüber anderen Investitionsmöglichkeiten in Immobilien bedeutsam. Im Vergleich zur direkten Geldanlage in Immobilien weisen REITs ein höheres Rendite-Risiko-Profil auf. Dies kann an der unterschiedlichen Zusammensetzung des jeweiligen Immobilienportfolios liegen. Zudem generieren REITs auch Erträge, die nicht

aus der reinen Immobilienbewirtschaftung resultieren. Des Weiteren wird bewertet, ob bei einem REIT mit profitablen Einkäufen, Verkäufen oder Projektentwicklungen gerechnet werden kann. Mit anderen Worten: Die Fähigkeit des Managements, Investitionen mit positivem Kapitalwert durchzuführen, kann wertsteigernd wirken. Schließlich sind REITs regelmäßig teilweise fremdfinanziert, was Rendite und Risiko ansteigen lässt. Eine direkte Immobilienanlage hat gegenüber REITs hohe Transaktionskosten, ist schlecht handelbar und unteilbar. Der Aufbau eines diversifizierten Portfolios ist nur großen – meist institutionellen – Investoren möglich.

Der Markt für liquide indirekte Immobilienanlagen wird in Deutschland von offenen Immobilienfonds dominiert. Die finanzwirtschaftlichen Eigenschaften offener Immobilienfonds und REITs unterscheiden sich deutlich. Die Fremdkapitalquote offener Immobilienfonds ist typischerweise niedrig und gesetzlich auf maximal 50 Prozent beschränkt. In der Regel ist bei offenen Immobilienfonds der Anteil des Fremdkapitals deutlich geringer als der Liquiditätsanteil, der zwischen fünf und 49 Prozent liegen muss. Eine Investition in offene Immobilienfonds ist somit eine gemischte Investition in Immobilien, Geldmarkttitel und Anleihen. Schließlich spielt für das niedrige Rendite-Risiko-Profil offener Immobilienfonds eine Rolle, dass sich die Preise der Anteilsscheine nicht durch Angebot und Nachfrage an der Börse ergeben, sondern wesentlich auf Gutachterschätzungen der Immobilienwerte beruhen. Zwar ermitteln Gutachter in der Regel die langfristige Rendite korrekt, dabei unterschätzen sie jedoch oft kurzfristige Schwankungen. Für die meisten Anleger scheint das Zustandekommen des Rendite-Risiko-Profiles jedoch ohne Bedeutung zu sein: Ähnlich wie bei einer Lebensversicherung ist nur der Zahlungsstrom relevant, der vom Anlageinstrument generiert wird. Der Anleger profitiert von einer künstlich niedrigen Volatilität.

Ein unterschätztes Risiko offener Immobilienfonds ist der sogenannte „Bank Run“. Aufgrund der Finanzierung von langfristigen Investitionen in Immobilien durch die Ausgabe von Anteilscheinen, die grundsätzlich jederzeit zurückgegeben werden können, ergeben sich Probleme, wenn viele Anleger gleichzeitig ihre Anteile verkaufen wollen. Zum Jahreswechsel 2005/2006 kam es erstmals seit der Auflegung offener Immobilienfonds im Jahr 1959 dazu, dass drei Fonds von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen mussten, die Rückgabe der Anteilsscheine auszu-

setzen. Die Anleger konnten mehrere Monate nicht auf ihr Geld zugreifen. Ein weiterer Nachteil offener Immobilienfonds ist der meist fünfprozentige Ausgabeaufschlag.

Geschlossene Immobilienfonds weisen ebenfalls hohe Transaktionskosten auf und sind zudem schlecht handelbar. Aufgrund hoher Mindestinvestitionssummen kommen sie nur für vermögende Privatanleger infrage. Der Aufbau eines diversifizierten Portfolios ist schwierig, da ein geschlossener Immobilienfonds nur in wenige Immobilien investiert.

Immobilien-Aktiengesellschaften sind unter Rendite-Risiko-Aspekten ähnlich wie REITs einzuschätzen. In Deutschland gibt es allerdings nur wenige Werte mit ausreichend hoher Börsenkapitalisierung, genügend Streubesitz und entsprechend guter Handelbarkeit. Zudem sind Immobilien-Aktiengesellschaften oft intransparent, da sie nicht mehr Informationen geben als gesetzlich vorgeschrieben. Die Gesellschaften unterliegen keiner besonderen Regulierung, und dementsprechend weitläufig sind ihre Aktivitäten. Es gibt daher sehr unterschiedliche Rendite-Risiko-Profile. Immobilien-Aktiengesellschaften konnten sich in Deutschland bisher kaum als eigenes Anlagesegment etablieren. Durch die Einführung deutscher REITs dürften börsennotierte Aktiengesellschaften, die Immobilien in ihrem Geschäftsfokus haben, Bedeutung gewinnen – allerdings hauptsächlich solche mit REIT-Status.

### *Innovation mit Potenzial, Umsetzung mit Einschränkungen*

REITs stellen den internationalen Standard für börsennotierte Immobilienanlagen dar. Mit ihrer Einführung erschließt sich dem deutschen Immobilienanlagemarkt ein breiterer ausländischer Investorenkreis, aber auch Anleger können ihre Portfolios sinnvoll erweitern. Insgesamt besitzen REITs das Potenzial zu einer merklichen Internationalisierung und Professionalisierung der deutschen Immobilienwirtschaft. Die vorübergehend verringerte Besteuerung stiller Reserven stellt eine Chance für Unternehmen dar, sich von Immobilien zu trennen und die Erlöse in ihr Kerngeschäft zu investieren. Die sehr restriktive Befristung und die eventuell nicht ausreichende Senkung der Exit Tax könnten allerdings in Verbindung mit dem Ausschluss von Wohnimmobilien der dynamischen Entwicklung eines deutschen REIT-Marktes entgegenstehen. ■

## Zu einer Föderalismusstudie von Charles B. Blankart

### Die Kraft der kleinen Herrschaften

Die Deutschen haben Angst vor dem Föderalismus. Zwar hat sich die schwarz-rote Koalition im Jahr 2005 auf ein Konzept für die Reform des Verhältnisses der Gebietskörperschaften geeinigt. Aber aus dem Rahmenplan will noch kein Gesetzesbündel werden. Auf dem holprigen Weg durch das Gesetzgebungsverfahren melden sich wieder einmal „Zersplitterungs“-Ängste: Es werde unausweichlich zum „Dumping“ von Staatsleistungen kommen, wenn die Bundesländer selbst entscheiden dürften, wie sie den Umweltschutz, die Beamtenbesoldung oder den Strafvollzug regeln wollten.



■ Charles B. Blankart, Föderalismus in Deutschland und in Europa, Nomos Verlag, Baden-Baden 2007, 218 Seiten.

Neu sind solche Bedenken gegen ein Wettbewerbsmodell für – einige, nicht alle – Bereiche der Staatstätigkeit nicht. In seiner Studie „Föderalismus in Deutschland und Europa“ beschreibt *Charles B. Blankart*, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Berliner Humboldt-Universität, das historisch gesplittete Verhältnis Deutschlands zum Föderalismus. Auf der einen Seite hat Europa viel zur Theorie und zur Praxis des Föderalismus beigetragen. Aber bis heute gibt es tief sitzende Vorbehalte, vor allem gegen den „Wettbewerbsföderalismus“.

In der Geschichte Europas waren die „Kosten der Herrschaft“ hoch. Das begünstigte die Erhaltung und die Kraft vieler „kleiner Herrschaften“. Europa ist, wie *Blankart* zu Recht feststellt, nicht durch politische Einheit, sondern durch seine Fraktionierung in eine Vielzahl autonomer Territorien erfolgreich geworden. Das galt

lange Zeit vor allem für die politischen Kräfte in der Mitte Europas, also für die Gebiete, aus denen dann „Deutschland“ wurde. Nach dem Ersten Weltkrieg zeigte diese Macht in der Mitte einen bedeutsamen Paradigmenwechsel: In Deutschland wurde das Steuersystem zentralisiert; die Länder verloren ihre budgetäre Selbstverantwortung. Dadurch ging nun nicht alles verloren, was an Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Kreativität im System der „kleinen Herrschaften“ gewonnen worden war. Aber der damals gewollte Pendelschlag in den Zentralismus prägt bis heute das Vorurteil, es sei für das Gemeinwesen nicht angemessen, sich dem Wettbewerb auch dort anzuvertrauen, wo es um Leistungen und Kosten des Staates geht.

*Blankart* setzt auf das Marktparadigma des Föderalismus: Gebietskörperschaften verhalten sich im föderalistischen Wettbewerb wie Unternehmen auf einem Markt; die föderale Ordnung bildet sich als Marktstruktur bei der Leistung und bei der Finanzierung heraus. Dieser „Markt“ allerdings muss reguliert werden. Die Regulierer sind die Bürger, die im politischen Prozess die Grundregeln des föderalen Staates in einer Verfassung festlegen. So ist in Deutschland – als Alternative zum Staatenbund – der Bundesstaat entstanden.

*Blankarts* Studie, die bewusst als Lehrbuch geschrieben wurde, schließt mit der Skizze eines Reformprogramms und dort mit der These: Das Modell „Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften“ ist Hilfsgrößen wie Schuldengrenzen, Stabilitätspakt, Frühwarnsystem und Finanzplanungsrat vorzuziehen. Alles sehr lesenswert. ■

*Hans D. Barbier*



# Der Marshall-Plan und der Wiederaufbau Westeuropas

Prof. Dr. Udo Wengst

Stellvertretender Direktor des Instituts für Zeitgeschichte in München  
und Honorarprofessor für Zeitgeschichte an der Universität Regensburg

Europa schien nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht in der Lage, sich aus eigener Kraft wirtschaftlich zu erholen. An einem ökonomisch und gesellschaftlich schwachen Europa konnte den USA nicht gelegen sein. Die US-amerikanische Regierung formulierte ein Hilfsprogramm zum Wiederaufbau der europäischen Volkswirtschaften, das seinen Namen *George C. Marshall*, dem Initiator und damaligen US-Außenminister, verdankt. Vor 60 Jahren trat der Marshall-Plan in Kraft und brachte Hilfgelder, aber auch US-amerikanische Vorstellungen von Marktwirtschaft nach Westeuropa.

Die politische Stabilisierung bereits bestehender Demokratien und die dauerhafte Errichtung neuer Demokratien in Westeuropa lassen sich großenteils auf die nach 1948 einsetzende wirtschaftliche Erholung dort zurückführen. Mit dem wirtschaftlichen Wiederaufstieg waren einzelne Maßnahmen verbunden, die im kollektiven Gedächtnis einen besonderen Stellenwert einnehmen und als Mythen das Geschichtsbild prägen. Dies gilt beispielsweise für die Währungsreform von 1948 und den damit verbundenen Übergang zur Marktwirtschaft im westlichen Deutschland. Ähnlich sieht es beim Marshall-Plan aus, wobei gelegentlich vernachlässigt wird, dass es sich hierbei um einen Plan gehandelt hat, der ganz Westeuropa einbezogen hat.

## *Spaltung Europas – Stabilisierung Westeuropas*

Der Marshall-Plan wurde am 5. Juni 1947 in einer Rede an der Universität Harvard vorgestellt. Seinen Namen verdankt er seinem Initiator und Verkünder, dem damaligen amerikanischen Außenminister *George C. Marshall*. Die Grundidee des Plans bestand darin, die wirtschaftliche und soziale Not in Europa zu beseitigen, indem sich die europäischen Staaten über die dringendsten wirtschaftlichen Maßnahmen einigen, die von den USA finanziell unterstützt werden sollten.

Dem Plan lag eine politische Konzeption zugrunde, die bereits *Marshall's* Vorgänger als Außenminister, *James F. Byrnes*, im September 1946 verkündet hatte. *Byrnes* hatte die dauernde Anwesenheit der USA in Europa und damit die Bereitschaft seiner Regierung angekündigt, zur Stabilisierung Westeuropas beizutragen. Der Ansatz war insofern neu, als die westlichen Besatzungszonen in Deutschland nunmehr in das Stabilisierungskon-

zept der Amerikaner einbezogen wurden. Das war nicht nur eine Neuerung gegenüber Vorstellungen, wie sie 1944 im Morgenthau-Plan niedergelegt worden waren, sondern stand im Gegensatz zur Reparationspolitik und zu den Demontage-Maßnahmen, die die UdSSR, Großbritannien und Frankreich in ihren Besatzungszonen verfolgten.

In seiner Rede hatte *Marshall* betont, dass sich der von ihm vorgestellte Plan „nicht gegen irgendein Land oder irgendeine Doktrin“ richte, „sondern gegen Hunger, Armut, Verzweiflung und Chaos“. Dementsprechend war das Hilfsangebot der Amerikaner nicht nur an die Staaten im Westen Europas einschließlich der westlichen Besatzungszonen in Deutschland, sondern an alle Staaten „westlich des Urals“ gerichtet. Die Sowjetunion sah in dem Angebot jedoch ein Instrument des „Dollar-Imperialismus“ und interpretierte es als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Sie untersagte ihren Satellitenstaaten die Teilnahme, obwohl Polen und die Tschechoslowakei Interesse bekundet hatten. Das Verbot der Sowjetunion galt auch für ihre Besatzungszone in Deutschland. Damit war der Marshall-Plan zu einem Instrument der Formierung Westeuropas in der Auseinandersetzung im Kalten Krieg geworden und trug somit zur Spaltung Europas bei.

Einige Historiker glauben, dass der Marshall-Plan von Beginn an hierauf angelegt war. Diese These ist nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass der amerikanische Präsident *Truman* seine Doktrin kurz zuvor verkündet hatte und die konfrontative Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik gegenüber einem weiteren kommunistischen Vordringen beschlossen worden war. Auch ist die Schlussfolgerung nicht abwegig, dass die Spaltung notwendig war, um die Stabilisierung Westeuropas herbeizuführen.

### *Die Motive der Vereinigten Staaten*

Immer wieder ist die Frage gestellt worden, weshalb die USA ein so kostspieliges Hilfsprogramm wie den Marshall-Plan für Europa aufgelegt haben. Sicherlich hat eine Rolle gespielt, dass die meisten Amerikaner durch ihre Vorfahren Verbindungen zu Europa hatten und sich daher mit der Not der Europäer in der unmittelbaren Nachkriegszeit identifizieren konnten. Wichtiger war aber wohl, dass die Amerikaner mit diesem Programm nicht nur politische, sondern auch wirtschaftliche Eigeninteressen verfolgten. Ein gemeinsamer europäischer Wirtschaftsraum war für die amerikanische Wirtschaft ein interessanter und wichtiger Markt, der insbesondere zum Absatz von Exportüberschüssen notwendig erschien. Darüber hinaus diente der Plan dazu, die Staaten Westeuropas zu Verbündeten in der weltpolitischen Auseinandersetzung mit dem Kommunismus zu machen. Langfristig half er den USA, die Rolle als Weltmacht auszubauen und zu festigen.

Sechzehn Staaten beteiligten sich am European Recovery Program (ERP) – so die offizielle Bezeichnung des Marshall-Plans –, darunter auch neutrale Staaten wie Schweden, die Schweiz und Österreich. Die Staaten verpflichteten sich, die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen für eine funktionierende Marktwirtschaft zu schaffen. Dies beinhaltete Maßnahmen zur Aufhebung von Preiskontrollen, zur Stabilisierung der Wechselkurse und zum Ausgleich der öffentlichen Haushalte. Die Verteilung der Mittel erfolgte durch den Ausschuss für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Organisation of European Economic Cooperation – OEEC), dem Vorläufer der heutigen OECD. Insgesamt wurden bis 1952 annähernd 14 Milliarden US-Dollar von den USA an die europäischen Staaten gezahlt. Die größten Summen erhielten Großbritannien und Frankreich mit 3,6 bzw. 3,1 Milliarden Dollar. Erst dann folgten mit deutlichem Abstand Italien (1,6 Milliarden Dollar), Westdeutschland (1,4 Milliarden Dollar) und die Niederlande (1 Milliarde Dollar). Die Zuwendungen an die anderen Staaten lagen alle unter einer Milliarde Dollar, wobei Griechenland und Österreich mit 800 bzw. 700 Millionen Dollar an der Spitze lagen.

Die Notwendigkeit für das Hilfsangebot der USA an Europa hatte Außenminister *Marshall* in seiner Rede vom 5. Juni klar begründet: Er wies nicht nur auf die Menschenverluste und Zerstörungen durch den Krieg hin, sondern betonte außerdem, „dass das gesamte europäische Wirtschaftssystem

aus den Angeln gehoben wurde“. So seien „alle Gebiete der Volkswirtschaft in Mitleidenschaft gezogen“ worden, der Maschinenbestand verfallen oder veraltet, „alte Handelsverbindungen, private Einrichtungen, Banken, Schifffahrtsgesellschaften und Versicherungsgesellschaften ... durch Kapitalverlust, Verstaatlichung oder einfach durch Vernichtung“ verschwunden. In vielen Ländern sei außerdem das Vertrauen in die Währung „stark erschüttert“. Als Ergebnis dieser kurzen Analyse konstatierte *Marshall*: „Das Geschäftsleben in Europa hat während des Krieges einen vollkommenen Zusammenbruch erlitten.“

### *Die Lage in Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg*

In Großbritannien hatte der Zweite Weltkrieg mehr als ein Viertel des Volksvermögens vernichtet. Das Land war bei seinen Kolonien verschuldet, womit sich die Vorkriegsverhältnisse umgekehrt hatten. Die Zahlungsbilanz war negativ; um dies zu ändern, hätte es einer Steigerung der Exporte bedurft. Dies war aber infolge der zerstörten und veralteten Maschinen nur beschränkt möglich. Hinzu kam, dass für die Reparatur vorhandener und den Erwerb neuer Maschinen vermehrt Importe notwendig waren. Die Nachkriegswirtschaft befand sich in einer Krise, die dadurch verschärft wurde, dass Großbritannien auch gegenüber den USA verschuldet war.

Das war auf das Lend-Lease-Programm zurückzuführen, mit dem die USA zur Kriegsfinanzierung Großbritanniens beigetragen hatten. Als die USA nach dem Ende des Kriegs das Programm stoppten, benötigte Großbritannien sofort einen größeren Kredit zur Finanzierung notwendiger Importe für die Investitionsgüterindustrie. Das britische Königreich erhielt den Kredit zu einem moderaten Zinssatz, allerdings mit der Auflage, das englische Pfund sofort frei konvertierbar zu machen. Die Folge war ein Run auf den US-Dollar, so dass die britischen Dollar- und Goldreserven in kurzer Zeit um ein Viertel zurückgingen. Daraufhin hob die britische Regierung die Konvertierbarkeit des Pfundes wieder auf und verordnete Importbegrenzungen, Subventionskürzungen, Lohneinschränkungen, Steuererhöhungen, die Rationierung von Lebensmitteln und das Verbot von Auslandsreisen. Dieses Austerity-Programm galt – mit Abstrichen – bis weit in die 1950er Jahre und ließ den Lebensstandard der Briten deutlich langsamer zunehmen als den der westdeutschen Bevölkerung.

Angesichts der hohen Verschuldung Großbritanniens gegenüber den USA verordnete die britische Regierung etwa die Hälfte der ihr zugewiesenen Marshall-Plan-Gelder zur Schuldentilgung. Ein weiterer Teil ging durch die Verluste im Zusammenhang mit der vorübergehenden Konvertierbarkeit des Pfundes verloren. Dies schränkte die Wirkung der Marshall-Plan-Hilfe ein und erklärt zumindest zum Teil, warum Großbritannien nicht ähnlich erfolgreich seine Volkswirtschaft ankurbelte wie andere Empfängerländer. Aber auch in Großbritannien konnte der Marshall-Plan zur Erholung der Wirtschaft beitragen. Auf ihn ist zurückzuführen, dass sich das britische Sozialprodukt trotz aller strukturellen Belastungen bis 1956 verdoppelte.

### *Der Marshall-Plan in Frankreich*

Frankreich hatte noch mehr unter den Folgen des Kriegs zu leiden als Großbritannien. Die Zahl der Kriegstoten betrug 600 000, und die Kriegszerstörungen beliefen sich auf das Zwei- bis Dreifache des jährlichen Volkseinkommens der Vorkriegsjahre. Die industrielle Produktion betrug 1944 nur noch 38 Prozent der Produktion im Jahr 1938 bzw. 29 Prozent der Produktion im Jahr 1929. Hunger, Inflation und wachsende Außenhandelsbilanzdefizite erschwerten den Neuanfang. Es gelang zwar bis 1947, das Produktionsniveau von 1938 zu erreichen. Hiermit war allerdings ein Kaufkraftverlust von 30 Prozent verbunden.

Die französische Regierung setzte in den ersten beiden Jahren nach Ende des Kriegs in der Wirtschaftspolitik auf die Nationalisierung wichtiger Wirtschaftszweige und schuf in diesem Zusammenhang ein Planungskommissariat für gezielte Investitions- und Modernisierungsmaßnahmen. Zur Finanzierung der Investitionsmaßnahmen wurde erstens der Konsumanteil am Sozialprodukt niedrig gehalten; zweitens wurden Kohlelieferungen und Reparationsgüter aus dem besetzten Deutschland herangezogen; drittens wurden amerikanische Kredite in Anspruch genommen. Die Höhe der amerikanischen Kredite und sonstiger Wirtschaftshilfen war mit 3,6 Milliarden US-Dollar für die Jahre 1945 und 1946 beträchtlich. Mit der Einbeziehung Frankreichs in den Marshall-Plan erhielt das Land in den folgenden Jahren noch einmal eine ähnlich hohe Summe.

Frankreich setzte viel entschiedener auf den Marshall-Plan als Großbritannien. Die Franzosen waren vom zugrunde liegenden politischen Konzept

der europäischen Integration deutlich überzeugter als die Briten. Die französische Regierung erkannte darin die Chance, Deutschland unter Kontrolle zu halten, Westeuropa stärkeres Gewicht im Ost-West-Konflikt zu verschaffen und den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu forcieren. Ein Beleg hierfür ist die Vorlage des Schuman-Plans im Jahr 1950, der einen ersten Schritt zur wirtschaftlichen Integration Westeuropas einleitete.

Wirtschaftlich erholte sich Frankreich überraschend schnell. Die industrielle Produktion lag bereits 1952 um zwölf Prozent über dem Niveau von 1929. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate erreichte zu dieser Zeit sieben Prozent, womit auf den Durchbruch zur Dynamik moderner Industriegesellschaften in kurzer Zeit gelang. Der Produktionsfortschritt erlaubte jedenfalls, dass in Frankreich zu Beginn der 50er Jahre der Konsumanteil am Sozialprodukt allmählich ausgeweitet werden konnte, ohne das notwendige Investitionsniveau zu gefährden.

### *Die Überwindung der wirtschaftlichen Krise in Deutschland*

Im besetzten Deutschland waren die wirtschaftlichen und sozialen Probleme weitaus größer als in allen anderen europäischen Staaten. Infolge der Bombardierungen von Industrieanlagen und Wohnraum durch alliierte Verbände in den letzten Kriegsjahren sowie der Kämpfe in den letzten Monaten vor der Kapitulation auf dem ehemaligen Reichsgebiet war es zu großen Zerstörungen, insbesondere der Transportwege gekommen: Gesunkene Schiffe blockierten Flüsse; Brücken, Eisenbahngleise und Straßen waren vielerorts zertrümmert. Dies erschwerte die Wiederaufnahme der wirtschaftlichen Produktion – ebenso wie Demontagen durch und Reparationsleistungen an die Besatzungsmächte sowie die Zerschneidung des ehemals zusammengehörigen Wirtschaftsgebiets durch die Zonengrenzen.

Hinzu kamen die gesellschaftlichen Probleme durch die Bevölkerungsströme. So zogen mehrere Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den deutschen Ostgebieten und den deutschen Siedlungsgebieten im Osten Europas in das territorial deutlich verkleinerte Vier-Zonen-Deutschland. In den ländlichen Gebieten trafen sie auf eine Bevölkerung, die sich nicht nur aus Einheimischen, sondern auch aus Evakuierten zusammensetzte, die bereits während des Kriegs, aber auch in den Monaten danach aus den Städten auf das Land

abtransportiert worden waren. Dazu kamen Massen ehemaliger Zwangsarbeiter aus verschiedenen Ländern, die auf ihre Rückführung bzw. Ausreisewarteten. Schließlich ist auf die vielen deutschen Soldaten zu verweisen, die während des Kriegs in Gefangenschaft geraten waren und erst in den Jahren danach allmählich wieder heimkehren konnten.

Trotz hoher Kriegsverluste lebten in den vier Besatzungszonen mehr Einwohner als vor 1939. Dies warf für die Wohnraumversorgung große Probleme auf, da nahezu vier Millionen Wohnungen zerstört oder beschädigt waren. Daneben gab es eine Ernährungskrise, da es infolge der Kriegshandlungen im letzten Jahr zu gravierenden Ernteauffällen gekommen war und die wirtschaftliche Produktion darniederlag. Dies hatte eine hohe Arbeitslosigkeit zur Folge, die dadurch verstärkt wurde, dass in den Städten, wo Arbeitskräfte nachgefragt wurden, der Wohnraum fehlte, der wiederum auf dem Land, wo aber keine Arbeitsplätze angeboten wurden, einigermaßen unbeschädigt war. Zudem war die Arbeitsproduktivität im Vergleich zur Vorkriegs- und Kriegszeit deutlich gesunken. Dies ist in erster Linie auf die unzureichende Ernährung sowie auf den durch die Alliierten erlassenen Lohnstopp und die damit verbundene gesunkene Arbeitsmoral zurückzuführen. Zwar gelang es der Arbeitsverwaltung bis 1948, die Arbeitslosigkeit weitgehend abzubauen – wobei die Zahl der Scheinarbeitsverhältnisse relativ hoch war –, ohne damit jedoch die wirtschaftliche Krise zu beseitigen.

Dies änderte sich erst 1948. Begründet wird das damals einsetzende starke Wirtschaftswachstum in aller Regel mit der Währungsreform und dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft. Es sei in erster Linie auf diese beiden Maßnahmen zurückzuführen, dass die bis dahin bestehende „Lähmungskrise“ überwunden worden sei. Aufgrund der neuen Voraussetzungen hätten sich Arbeitsmoral und Arbeitsproduktivität erhöht. Unternehmen und handwerkliche Betriebe hätten auf berechenbarer Grundlage produzieren können. Der Verbraucher hätte die Waren für das tägliche Leben mit einer stabilen Währung erwerben können.

Das dynamische Wirtschaftswachstum, gemeinhin als deutsches „Wirtschaftswunder“ bezeichnet, begann ab 1950. Von 1950 bis 1970 wuchs die Industrieproduktion in der Bundesrepublik um mehr als 300 Prozent, im Investitionsgüterbereich gab es sogar einen Zuwachs von mehr als 400 Prozent. Die Ausfuhr stieg von 8,4 Milliarden DM im Jahr

1950 auf 125,3 Milliarden DM im Jahr 1970. Im selben Zeitraum wurden mehr als acht Millionen Wohnungen gebaut. Seit 1955 gab es Vollbeschäftigung; ein Jahr später wurden die ersten Gastarbeiter angeworben. Die Reallöhne stiegen kräftig bei gleichzeitig sinkender Arbeitszeit. Aus der „Zusammenbruchsgesellschaft“ der Besatzungszeit war in nur wenigen Jahren eine „Konsum- und Wohlstandsgesellschaft“ geworden, die tendenziell „Wohlstand für alle“ (*Ludwig Erhard*) erreichte.

### *Die Umsetzung des Marshall-Plans*

Die Bundesregierung unter *Konrad Adenauer* übernahm – wie die französische Regierung – das Integrationskonzept des Marshall-Plans aus Überzeugung. Für *Adenauer* besaß die Integration vielleicht noch einen größeren Stellenwert, da seine gesamte Politik hierauf aufbaute. Dass in diesem Rahmen dem Marshall-Plan große Bedeutung zukam, lässt sich schon allein daraus ableiten, dass im Verlauf der Regierungsbildung im August und September 1949 ein Bundesministerium für den Marshall-Plan eingerichtet wurde, an dessen Spitze der Vorsitzende der FDP, *Franz Blücher*, berufen wurde, der auch das Amt des Vizekanzlers übernahm.

Dem Bundesministerium für den Marshall-Plan oblag dessen Umsetzung und der Nachweis der zur Verfügung gestellten Mittel. Darüber hinaus war das Ministerium für das Berichtswesen, die völkerrechtlichen Fragen des Europäischen Wiederaufbauprogramms sowie die Information der Öffentlichkeit über Ziele und Ergebnisse des Marshall-Plans zuständig. Auch als es 1953 in Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit umbenannt wurde, hatte es vorrangig die Fragen zu bearbeiten, die mit dem Marshall-Plan verbunden waren: zum Beispiel Koordinierung der deutschen Handelspolitik mit den Zielen der OEEC, Bearbeitung der fachlichen Fragen in den interministeriellen Fachausschüssen, die denen der OEEC entsprachen, oder die Verwaltung des ERP-Sondervermögens.

Die USA leisteten bereits vor der Verabschiedung des Marshall-Plans Hilfslieferungen an das westliche Deutschland. Hinzuweisen ist neben den Care-Paketen auf das GARIOA-Programm (Government Appropriations for Relief in Occupied Areas). Hieraus erhielten die Westzonen von 1946 bis 1950 Lieferungen im Wert von insgesamt 1,6 Milliarden US-Dollar. Im Wesentlichen handelte es sich um Lebensmittelhilfen der US-Armee, die dazu dienen sollten, die Hungersnot und die Seuchen zu

bekämpfen. Ohne diese Lieferungen wäre die Lage in den westlichen Besatzungszonen noch weit aus schlechter gewesen, als sie ohnehin schon war. Die Einfuhr von Nahrungsmitteln in die Westzonen und in die Bundesrepublik wurde auch mit Marshall-Plan-Geldern finanziert, allerdings nur zum geringen Teil. Ansonsten dienten die zur Verfügung gestellten Geldmittel zur Finanzierung von Futtermitteln, Saaten, industriellen Rohstoffen, Maschinen und Fahrzeugen sowie zur Finanzierung von Frachtkosten. Die Mittel wurden also in erster Linie dafür verwandt, um die landwirtschaftliche und industrielle Produktion zu fördern.

Der Marshall-Plan war eine nachhaltige Hilfe für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. So verpflichtete das Finanzierungsinstrument der Gegenwertmittel die Empfänger von Coupons, mit denen Investitionsgüter bezogen werden konnten, einen entsprechenden Betrag in der Landeswährung auf ein Konto einzuzahlen. In Westdeutschland wurde hierfür die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gegründet, die bis heute Gründungsdarlehen für mittelständische Betriebe vergibt. Bei den dafür zur Verfügung stehenden Mitteln handelt es sich um die Gegenwertmittel aus dem Marshall-Plan, die nach ihrer Rückzahlung durch den jeweiligen Kreditnehmer von der Kreditanstalt erneut vergeben werden.

### *Die psychologische und politische Bedeutung des Marshall-Plans*

Die Frage, ob die Marshall-Plan-Hilfe für die Erholungsphase der westdeutschen Wirtschaft Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre ausschlaggebend war, wird kontrovers diskutiert. Während im kollektiven Gedächtnis der Bundesrepublik daran wenige Zweifel bestehen und an den einschlägigen Gedenktagen ein entsprechendes Bild gezeichnet wird, fällt das Urteil der Wirtschaftshistoriker skeptisch aus. *Alan Milward* hält den unmittelbaren Beitrag des Marshall-Plans zur wirtschaftlichen Erholung Westdeutschlands für „relativ unbedeutend“. *Werner Abelshäuser* vermag „keine entscheidende Bedeutung“ zu erkennen. Als Begründung dient meist das Argument, dass der Marshall-Plan zu spät gekommen sei, um als Initialzündung eines Aufschwungs wirken zu können. Wesentliche Teile der Infrastruktur seien bereits 1947 wieder hergestellt gewesen. Außerdem seien die damals zur Verfü-

gung stehenden Summen im Hinblick auf das Bruttosozialprodukt zu gering gewesen, um eine entscheidende Wirkung erzielen zu können. *Hans Pohl* hat daher gefolgert, dass der Marshall-Plan „nur ein neuer Anstoß ... für eine sich bereits stabilisierende liberale Wirtschaftsordnung“ war. Aber auch mit diesen Einschränkungen ist die Bedeutung des Marshall-Plans nicht gering zu schätzen – umso weniger, wenn man psychologische und politische Faktoren betrachtet.

Als 1948 die Marshall-Plan-Gelder zu fließen begannen, hatte sich die wirtschaftliche Lage bereits gebessert. Gleichwohl fühlten sich die Bürger Westeuropas und insbesondere die Bevölkerung in den westlichen Besatzungszonen infolge des nunmehr offen ausgebrochenen Kalten Kriegs durch die Sowjetunion bedroht. Es bestand ein Sicherheitsverlangen gegenüber den USA. In diesem Zusammenhang kam dem Marshall-Plan eine besondere Bedeutung zu. Aus der Zusage der wirtschaftlichen Unterstützung konnten die Europäer die Schlussfolgerung ziehen, dass Amerika hinter ihnen stand. Dies führte zu einer spürbaren psychologischen Veränderung und schuf ein günstiges Investitionsklima.

Ganz wichtig ist der Marshall-Plan schließlich aus politischer Perspektive. Zur Verteilung der Marshall-Plan-Gelder ist die OEEC in Paris geschaffen worden, die bis heute als OECD fortbesteht. Dank der OEEC kam es frühzeitig zu ersten Schritten der Liberalisierung des europäischen Handels und zur Errichtung der Europäischen Zahlungsunion (EZU). Hiermit begann die westeuropäische Integration, die über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Europäische Atomgemeinschaft 1957 in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mündete. Die EWG war wiederum der Ausgangspunkt für die Entwicklung zur Europäischen Union, zu der heute insgesamt 27 Staaten gehören. Die Bundesrepublik war von Beginn an einbezogen und hat der Integration, die mit großem wirtschaftlichen Erfolg und Wohlstand verbunden war, einen wesentlichen Teil ihrer politischen Stabilität zu verdanken. In dieser Perspektive ist dem Marshall-Plan außerordentliche historische Bedeutung beizumessen. Im Hinblick hierauf kann sowohl die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland als auch die der europäischen Integration mit dem Satz beginnen: „Am Anfang war der Marshall-Plan.“ ■

## Deutschland: Amerikanisierung durch den Marshall-Plan?

PD Dr. Susanne Hilger  
Abteilung für Wirtschaftsgeschichte, Universität Düsseldorf

Westdeutschland galt nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit als Beispiel für die Amerikanisierung, also die Übertragung von Ideen und Institutionen aus den USA in andere Staaten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit der Marshall-Plan als Instrument der US-Außenpolitik amerikanische Ordnungs- und Wertevorstellungen nach Westdeutschland und damit nach Europa gebracht hat.

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts bezeichnete der Begriff „Amerikanisierung“ nicht nur die kulturelle Eigenart Amerikas, sondern er beschrieb eine weitreichende Tendenz: Der britische Journalist *William T. Stead* begründete mit seinem 1902 veröffentlichten Buch „The Americanization of the World“ die Verbindung zwischen dem Begriff „Amerikanisierung“ und der Vorstellung eines amerikanisch geprägten 20. Jahrhunderts.<sup>1</sup>

Ob auch Deutschland einer zunehmenden Beeinflussung vonseiten der Vereinigten Staaten ausgesetzt war, wird seit Langem diskutiert. Bereits im 19. Jahrhundert hatte eine kritische Auseinandersetzung der Deutschen mit den USA und ihrem internationalen Einfluss eingesetzt. Bis zum Ersten Weltkrieg war die Amerikanisierung mit den europäischen Hegemonialvorstellungen von der politischen und wirtschaftlichen Überlegenheit der Alten Welt kaum vereinbar. Dies änderte sich erst 1914 mit Ausbruch des Kriegs, als die USA ihre isolationistische Politik aufgaben und sich in Europa engagierten.

Im Deutschland der 1920er Jahre rückte – stärker noch als das politische Modell – das Wirtschaftsmodell Amerikas in den Fokus, vor allem Aspekte wie Investitionskapital, Massenproduktion und Massenkonsum. Spätestens durch die amerikanische Besatzung nach dem Zweiten Weltkrieg setzte eine nachhaltige Übernahme des amerikanischen Wirtschaftsmodells in Westdeutschland ein. Allerdings lässt der verbleibende deutsche Gestaltungsspielraum Zweifel daran, „dass hier ein jeweils eindeutig diagnostizierbarer Kulturtransfer von den USA nach Deutschland erfolgte, welcher es erlauben würde, von Amerikanisierung zu spre-

chen“.<sup>2</sup> Das komplexe Ineinandergreifen unterschiedlicher Einflüsse verlangt stattdessen nach einem Synthesemodell, das auf einer Zusammenführung amerikanischer Ideen unter Beibehaltung deutscher Traditionen basiert.

### *Der Einfluss des Marshall-Plans auf die wirtschaftliche Entwicklung*

Angesichts des wirtschaftlichen Stillstands nach dem Zweiten Weltkrieg, der die Erholung und Stabilisierung der europäischen Staaten lähmte, lieferte das auf dem Marshall-Plan beruhende European Recovery Program (ERP) materielle und finanzielle Unterstützungsleistungen an die Teilnehmerländer. Ziel des Programms war die Förderung der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion durch Güter- und Rohstofflieferungen sowie die Bereitstellung von Investitionsmitteln, um den Devisenmangel in Europa, die sogenannte Dollarlücke, zu mindern und Hilfestellungen zur Selbsthilfe zu geben. Sechzehn europäische Staaten erhielten zwischen 1948 und 1952 Güterlieferungen und Kredite im Wert von 14 Milliarden US-Dollar, was einem heutigen Wert von etwa 100 Milliarden US-Dollar entspricht. Mit etwa 1,4 Milliarden Dollar lag Westdeutschland nach Großbritannien, Frankreich und Italien an vierter Stelle. Dies unterstreicht den hohen Stellenwert, den die USA dem besiegten ehemaligen Feindstaat beim Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft beimaßen.

Die Überzeugung von einer engen Verbindung zwischen der wirtschaftlichen Stabilisierung

<sup>1</sup> Vgl. William T. Stead, *Americanization of the World or the Trend of the Twentieth Century*, London 1902.

<sup>2</sup> Anselm Doering-Manteuffel, *Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert*, Göttingen 1999, Seite 49.

Deutschlands und den amerikanischen Hilfsleistungen hält sich bis heute. Dies scheint nachvollziehbar, wenn man sich den Verlauf der wirtschaftlichen Erholungsphase im Zeitraum der ERP-Hilfen vor Augen führt: So war Deutschlands Brutto-sozialprodukt 1946 mehr als 25 Prozent unter den Stand von 1938 gefallen. 1949 war der Stand des letzten Vorkriegsjahres erreicht; 1951 übertraf die Wirtschaftsleistung das Vorkriegsniveau bereits um zehn Prozent. Der Wiederaufbau, der aufgrund der außerordentlichen Wachstumsraten zwischen 1950 und 1965 als „Wirtschaftswunder“ bezeichnet wurde, rückte die Bundesrepublik an die Spitze des europäischen Wirtschaftswachstums.

Allerdings wird bis heute über die Gründe und die Rolle des Marshall-Plans für diese außergewöhnliche Entwicklung diskutiert. Mit Blick auf die vergleichsweise geringe Größenordnung der Mittel, deren später Ankunft und der schlechten Koordination sind die rein materiellen Wirkungskräfte des Marshall-Plans häufig in Frage gestellt worden. Der Wirtschaftshistoriker *Werner Abelshauser* geht beispielsweise davon aus, dass die wirtschaftliche Erholung in Westdeutschland bereits in Gang gekommen war, bevor die Hilfe überhaupt anliefe. Die wirtschaftliche Dynamik begründet er stattdessen mit dem vorhandenen Kapitalstock in der deutschen Industrie, der weniger stark vom Krieg angegriffen war, als von vielen vermutet.<sup>3</sup> Diese Einwände gegen eine Überbewertung der amerikanischen Wiederaufbauhilfen werden nachvollziehbar, wenn man ihren Umfang in Relation zu anderen damaligen Aufwendungen setzt: So übertrafen die von Deutschland zwischen 1945 und 1953 aufzubringenden Besatzungskosten die westlichen Hilfsleistungen und Kredite um mehr als das Sechsfache.<sup>4</sup>

Warenlieferungen im Rahmen des Marshall-Plans reduzierten vorrangig die bestehende Knappheit an Rohstoffen. Bis zu zwei Drittel der deutschen Importe erfolgten zwischen 1948 und 1951 im Zusammenhang mit amerikanischen Hilfslieferungen. Dringend benötigte Investitionsmittel ließen dagegen zunächst auf sich warten. Die Kreditrückzahlungen für Marshall-Plan-Lieferungen flossen als sogenannte Gegenwertmittel in einen Fonds, der gemäß dem Abkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepub-

lik und den USA vom Dezember 1949 für weitere zinsgünstige Darlehen verwendet werden sollte. Daraus ging das heute noch existierende ERP-Sondervermögen hervor, das 1953 in die Verwaltungshoheit der Bundesrepublik überging, und aus dem bis Ende 2005 Kredite mit einem Volumen von 116 Milliarden US-Dollar vergeben wurden. Die ERP-Mittel bilden bis heute eine wichtige Säule der Mittelstandsförderung.

Der durchschnittliche Anteil der Gegenwertmittel an den deutschen Gesamtinvestitionen belief sich zwischen 1949 und 1951 auf knapp zehn Prozent. Durch ihre hohe Bedeutung für Schlüsselindustrien wie Elektrizität, Kohlebergbau und Bauwesen, wo ihr Anteil zum Teil bei mehr als 40 Prozent lag, wurden die ERP-Gegenwertmittel geradezu zum „Rückgrat der staatlichen Investitionslenkung“.<sup>5</sup> Obgleich man also davon ausgehen muss, dass die investiven Effekte des Marshall-Plans zu gering waren, um ein „Wirtschaftswunder“ auszulösen, darf der Multiplikatoreffekt der Investitionen in bedeutenden Industriezweigen nicht unterschätzt werden. Zudem sorgte die amerikanische Europa-Politik für Verbesserungen beim Investitionsklima, die sich im wachsenden Vertrauen in Märkte und in einer freien Wirtschaft niederschlugen.

### *Ordnungspolitische und institutionelle Reformmaßnahmen*

Die finanziellen Mittel aus dem Marshall-Plan flankierten den weitgehend selbsttragenden wirtschaftlichen Aufschwung Westdeutschlands lediglich. Die ordnungspolitischen Maßnahmen, die institutionelle und mentale Transformationsprozesse vorantrieben, waren wirkungsvoller. So verpflichteten die USA die Empfängerländer nicht nur zu politischem, sondern auch zu „ökonomischem Wohlverhalten“.<sup>6</sup> Dazu gehörte vor allem die Umsetzung einer liberalen Währungs- und Wirtschaftsordnung. Mit diesen Vorgaben nahmen die USA Einfluss auf die wirtschafts- und ordnungspolitischen Vorstellungen in Westeuropa. Zentrale Punkte des modernen westlichen Kapitalismus wurden damit nach Westdeutschland transferiert.

3 Vgl. Werner Abelshauser, *Wirtschaft in Westdeutschland 1945-1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone*, Stuttgart 1975.

4 Vgl. Jörg Fisch, *Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg*, München 1992, Seiten 216 ff.

5 Heiner R. Adamsen, *Investitionshilfe für die Ruhr. Wiederaufbau, Verbände und Soziale Marktwirtschaft 1948-1952*, Wuppertal 1981, Seite 259.

6 Marie-Laure Djelic, *Exporting the American Model. The Post-War Transformation of European Business*, Oxford 1998.

Wirtschaftliche Deregulierung sowie die Vermittlung fortschrittlicher Vorstellungen von Produktivität, Wettbewerbsorientierung und Sozialpartnerschaft müssen dementsprechend als Gegenstände eines Amerikanisierungsprozesses angesehen werden. Im Verbund mit weiteren Einflussfaktoren, wie etwa der sich verändernden Nachfragesituation auf den internationalen Konsum- und Investitionsgütermärkten, wurde der Aufwärtstrend der westdeutschen Wirtschaft unterstützt.<sup>7</sup>

Das Konzept des Marshall-Plans war eingebettet in die außenwirtschaftlichen Interessen der USA: die Schaffung einer globalen Handels- und Wirtschaftsordnung unter Abkehr vom Protektionismus. Aus diesem Grund hatten die USA auch die Einbeziehung Osteuropas vorgesehen – trotz der sich abzeichnenden politischen Konfrontation. Die von den Amerikanern vorgegebenen Richtlinien blieben indessen für die von der damaligen UdSSR angeführten Länder Osteuropas unannehmbar.

### *Marktwirtschaft für Deutschland*

Auch für Deutschland war eine liberale Wirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg keineswegs selbstverständlich. Im Gegenteil: Staatlicher Dirigismus, eingeschränkter Wettbewerb und Protektionismus für die Industrie waren seit dem 19. Jahrhundert legitime Mittel, um Krisen vorzubeugen. Das Vertrauen in Märkte war eher gering. Seit der Weltwirtschaftskrise galten die USA als abschreckendes Beispiel für eine liberale Wirtschaftsordnung. Die Zeichen in Europa standen stattdessen auf Sozialisierung und staatliche Kontrolle durch Gemeinwirtschaft – und damit der amerikanischen Wirtschaftsauffassung diametral entgegen.

Mit der Liberalisierung des Außenhandels besaß der Marshall-Plan strategische Bedeutung für die erfolgreiche Exportoffensive der westdeutschen Wirtschaft. Doch war dies bei deutschen Unternehmen und Wirtschaftsvertretern umstritten. Es kamen Befürchtungen auf, dass der Marshall-Plan lediglich ein „Trojanisches Pferd“ für amerikanische Investoren darstelle, um europäische Märkte zu erobern.

<sup>7</sup> Vgl. Werner Abelshäuser, *Die langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1966*, Düsseldorf 1987.

Die Amerikanisierung hatte auch Einfluss auf die deutsche Wettbewerbsordnung, zum Beispiel in Form von Normen zur Auflösung des deutschen Kartellwesens. Für die damalige US-amerikanische Regierung unter Präsident *Harry S. Truman* war die Dekartellisierung ein Baustein sowohl für Demokratie als auch für wirtschaftlichen Wohlstand. Dies war genau das Gegenteil dessen, was im „alten Europa“ bis dahin galt: Im Vergleich zu den USA, wo seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert rigide Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorherrschten, dienten Kartelle in Deutschland der Marktstabilisierung.

Basierend auf den eigenen Erfahrungen verfolgten die USA nach dem Krieg eine strenge Anti-Kartell-Politik und verboten ab 1947 unlautere Absprachen von Unternehmen in der amerikanischen Besatzungszone. Diese Regelung wurde aufrechterhalten, bis 1957 das bundesdeutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) erlassen wurde. Kartelle waren darin prinzipiell verboten – allerdings gab es einige Ausnahmen von dieser Regel. Somit übernahm Deutschland die amerikanischen Vorgaben nicht in vollem Umfang.

### *Annäherung der westlichen Wirtschaftskulturen*

Der Dreiklang von Produktivität, Wirtschaftswachstum und Wohlstand, der als Kern des Fordismus – dem industriepolitischen Konzept einer Rationalisierung und Standardisierung der Produktion – die US-Wirtschaft seit dem frühen 20. Jahrhundert prägt, hatte in Deutschland bis zum Zweiten Weltkrieg nur wenig Gehör gefunden. Das deutsche Produktionsregime war durch zeit- und arbeitsintensiv hergestellte Qualitätsprodukte charakterisiert und schien mit amerikanischer Massenherstellung unvereinbar. Um eine dauerhaft selbsttragende Wirtschaftsdynamik und die Rolle Europas als Absatzmarkt für amerikanische Produkte zu sichern, benötigten die europäischen Verbraucher aus der Sicht der USA Kaufkraft, die sie nur erwerben konnten, wenn sie selbst produzierten und Einkommen erzielten.

Vor diesem Hintergrund startete die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC) 1951 eine Initiative zur Steigerung der Produktivität, die darauf zielte, die Produktion in den Marshall-Plan-Ländern über einen Zeitraum von fünf Jahren um ein Viertel zu steigern und so die Effektivität der Hilfsleistungen zu erhöhen.



Um den deutlichen Produktivitätsrückstand in den europäischen Staaten zu mindern, wurde diese Initiative von US-amerikanischen Maßnahmen begleitet, zum Beispiel von technologischen und organisatorischen Schulungen von Unternehmern, Ingenieuren und Wirtschaftsfachleuten. Daneben vermittelten Produktivitätsagenturen amerikanische Wirtschaftsvertreter und Gewerkschaftsfunktionäre nach Europa, die in Betrieben und Institutionen über amerikanische Organisationsmethoden und Überzeugungen referierten.

Mehrere Tausend deutsche Unternehmer, Manager und Ingenieure nahmen zudem an Studienreisen in die USA teil, wo sie einen Eindruck von der Leistungsfähigkeit des dortigen Industriekapitalismus erhielten. Doch nicht allein Größe und Modernität der Betriebe, der rationale Umgang mit dem Einsatz von Material, Energie und Transport oder die innovativen Marketing- und Absatzmethoden beeindruckten die Deutschen. Überrascht zeigten sich die Besucher vor allem von der Offenheit, mit der die Amerikaner Fragen beantworteten, Verfahren zeigten und Daten zugänglich machten.<sup>8</sup>

Auch wenn der Produktivitätsinitiative in Europa nur geringer Erfolg attestiert worden ist, sollten die langfristigen modernisierenden Auswirkungen nicht unterschätzt werden. Von Amerika zu lernen, heißt seit dieser Zeit nicht mehr, gegen das eigene kulturelle Selbstverständnis von der Überlegenheit der „Alten Welt“ zu verstoßen. Damit wurde eine moderne Wirtschaftsauffassung im Sinne einer liberalen Wirtschaftsordnung mit zeitgemäßer Produktivität sowie moderner Expansions- und Absatzorientierung gefördert. Auch wenn die Umsetzung je nach Branche, Wettbewerbslage und Generation differieren mochte, kann grundsätzlich von einer Annäherung der westlichen Wirtschaftskulturen gesprochen werden, die sich für die Globalisierung des späten 20. Jahrhunderts als unverzichtbar erwies. Nicht zuletzt durch den Marshall-Plan kam es zum Transfer der amerikanischen Wirtschaftsideologie, die den Maßstab für ein globales Wirtschaftsdenken lieferte und sich in moderner Wirtschaftspolitik und Unternehmensführung niederschlug.

### *Sozialpartnerschaft für eine konsensorientierte Ordnung*

Wie in den USA, wo *Franklin D. Roosevelt* Anfang der 1930er Jahre seine Wirtschaftspolitik des „New Deal“ zur Bekämpfung der Weltwirtschaftskrise entwickelte, wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland das Programm zur wirtschaftlichen Leistungssteigerung durch einen Sozialpakt flankiert. Es galt, den traditionellen Konflikt von Arbeit und Kapital durch eine Sozialpartnerschaft zu ersetzen. Die Wirtschaftspolitik setzte nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend auf die möglichst freie Entfaltung der Marktkräfte zur Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Produktion, von der alle Mitglieder der Gesellschaft, auch die sozial Schwachen profitieren. Die um Konsens bemühte Politik kam dieser Entwicklung zugute und konnte so zum Wirtschaftswachstum beitragen: Ein Schlüssel zum rapiden Wachstum der bundesdeutschen Wirtschaft lag in relativ inflationsresistenten Arbeitsmärkten und in der Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften.<sup>9</sup>

Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik gründete auf einem konsensorientierten Modell, das durch eine umfassende Sozial- und Verteilungspolitik eine Vielzahl verschiedener Interessenlagen zu integrieren versucht. Neben amerikanischen Einflüssen lieferte vor allem der deutsche Ansatz des „Dritten Weges“ ideengeschichtliche Grundlagen hierzu. Als Synthese von Kapitalismus und Sozialdemokratie sollte der sogenannte Wirtschaftshumanismus wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen gleichermaßen einbeziehen. Dabei erhielten Staat und Politik die Aufgabe, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sozial verantwortungsvolles Wirken möglich ist und zugleich die Gesetzmäßigkeiten der Wirtschaft berücksichtigt werden. Das deutsche Modell galt lange als Sinnbild für internationale Wettbewerbsfähigkeit bei hohen Löhnen, geringen Einkommensunterschieden und sozialem Ausgleich.

### *Wettbewerb um die Konsumenten*

Das deutsche Modell wies auch hohe Affinität zu amerikanischen Vorstellungen einer Wettbewerbswirtschaft auf, die sich geradezu in der Figur *Ludwig Erhards* personifizieren. *Erhard*, der sich selbst als „amerikanische Entdeckung“ bezeichnete, sah

<sup>8</sup> Vgl. Ludwig Vaubel, *Unternehmer gehen zur Schule. Ein Erfahrungsbericht aus USA*, Düsseldorf 1952.

<sup>9</sup> Vgl. Julia Angster, *Konsenskapitalismus und Sozialdemokratie*, München 2003.

in den von den USA angestoßenen Wirtschaftsreformen die große Chance, mit den Traditionen der Vorkriegszeit zu brechen und die deutschen Märkte weitreichend zu deregulieren. Deswegen setzte er in unmittelbarer Folge der Währungsreform vom 20. Juni 1948 auf Basis des sogenannten Leitsatzgesetzes die Bewirtschaftungs- und Preisvorschriften außer Kraft und vollzog damit die Wende hin zur Marktwirtschaft.

*Erhards* liberale Grundüberzeugung und die amerikanischen Deregulierungsvorstellungen scheinen sich in vielerlei Hinsicht ergänzt zu haben. Seine verbraucherorientierte Wettbewerbs- und Produktionsideologie ähnelte dem amerikanischen Fordismus – ebenso, wie seine Vision einer erneuerten internationalen Arbeitsteilung über weite Strecken mit *Roosevelts* „One World“-Konzeption übereinstimmte: „unbedingte Meistbegünstigung, einlösliche Währungen, Verzicht auf Kontingente und falsche Wechselkurse“ bildeten für *Erhard* „die geistigen und praktischen Fundamente einer weltweiten Handelspolitik, die ein hoch spezialisiertes Industrie- und Exportland wie Deutschland benötigt“.<sup>10</sup> Die Beteiligung immer breiterer Schichten am Wohlstand war für ihn die Garantie für ein stabiles Staatswesen.

### *Synthese von Werten und Ideen statt Amerikanisierung*

Angesichts des komplexen Entwicklungsprozesses, in dem sich deutsche Traditionen, Werte und Vorstellungen mit amerikanischen verbanden, lässt sich kaum von einer unreflektierten Amerikanisierung der deutschen Wirtschaft sprechen. Vielmehr deutet vieles darauf hin, dass der grundsätzliche Wandel der Wirtschaftskultur auf deutscher Seite mit Blick für die neuen Umstände und Möglichkeiten vorangetrieben wurde. Im Ergebnis fand eine Synthese von Werten und Ideen statt.

Der Marshall-Plan lieferte dabei eine wichtige Initialzündung für das neue Wirtschaftsverständnis. Die Rhetorik von Produktivität, Kooperation und Arbeitsteilung, von Modernität und gesellschaftlichem Wohlstand vermittelte ein Wirtschaftsbild, das im Verbund mit den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und psychologisch-emotionalen Anreizen das westdeutsche Wirtschaftswunder ideologisch unterfütterte. Wirtschaftswachstum und Wohlstand, die Grundpfeiler des amerikanischen Wirtschaftsmodells, gehören bis heute zu den Identifikationsmustern der bundesdeutschen Gesellschaft. ■

<sup>10</sup> Ludwig Erhard, *Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf 1954, Seite 9.

# Informationskampagnen zum Marshall-Plan

Prof. Dr. Hans-Jürgen Schröder  
Historisches Institut, Justus-Liebig-Universität Gießen

Die Erfolge des Europäischen Wiederaufbauprogramms und die Verklärung des Marshall-Plans zum universell einsetzbaren Erfolgskonzept sind keine Selbstläufer. Sie sind das Ergebnis einer gigantischen und zu Friedenszeiten beispiellosen Werbekampagne, die auch nach dem Auslaufen der Hilfszahlungen aus den USA fortgesetzt wurde.

Am 5. Juni 1947 kündigte der amerikanische Außenminister *George C. Marshall* in einer Rede an der Harvard University eine Initiative zum Wiederaufbau Europas an. Dies war die Geburtsstunde des bis heute erfolgreichsten Hilfsprogramms der USA: Das Europäische Wiederaufbauprogramm, für das sich schnell die Bezeichnung Marshall-Plan durchsetzte, wurde ein Symbol für die Lösung wirtschaftlicher Probleme. Wo immer auf der Welt ökonomische Krisen festgestellt werden, erfolgt der Ruf nach einem Marshall-Plan, etwa für Afrika, für Afghanistan oder für den Irak. Ein Beispiel aus jüngster Zeit belegt die inzwischen inflationäre und zumeist unreflektierte Benutzung des Begriffes: Als der bayerische Ministerpräsident *Edmund Stoiber* unlängst ein Investitionsprogramm ankündigte, sprach eine deutsche Zeitung von einem „bayerischen Marshallplan“.<sup>1</sup>

## Öffentlichkeitsarbeit für den Marshall-Plan

Um die Jahreswende 1946/47 stand die amerikanische Europapolitik in wirtschaftlicher Hinsicht vor einem Scherbenhaufen. Die meisten europäischen Volkswirtschaften befanden sich in einer Krise, und Besserung war nicht in Sicht. Im Gegenteil: Die bisherigen Finanzhilfen für Europa – zum Beispiel die an Großbritannien seit Kriegsende vergebenen Kredite – hatten sich als weitgehend wirkungslos erwiesen. Überdies drohte die wirtschaftliche Labilität in eine politische Labilität zu münden. Es bestand die Gefahr, dass dem militärischen Sieg der USA eine wirtschaftliche und politische Niederlage folgte.

Vor diesem Hintergrund entwickelte die amerikanische Regierung unter Präsident *Harry S. Truman* im Frühjahr 1947 das European Recovery Program (ERP) mit dem Ziel des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Europas. Zugleich war das ERP in-

tegraler Bestandteil der von *Truman* in seiner Botschaft an den Kongress am 12. März 1947 formulierten Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion, durch die die Ausbreitung des Kommunismus verhindert werden sollte.

Angesichts der ökonomischen und politischen Dimensionen des Marshall-Plans musste ein Scheitern des Projektes um jeden Preis vermieden werden. Die Urheber des ERP waren sich daher von Anfang an darüber im Klaren, dass zur Realisierung des Hilfsprogramms umfassende Informationskampagnen erforderlich waren. Dementsprechend wurden bei der Economic Cooperation Administration (ECA), die für die Umsetzung des ERP zuständig war, Informationsabteilungen eingerichtet. Bei den Kampagnen handelte es sich um Propaganda im Sinne des Werbens für die eigenen Ideen. Der Begriff „Propaganda“ wurde in internen Diskussionen benutzt, in öffentlichen Stellungnahmen jedoch vermieden, um sich terminologisch von totalitären Staaten abzugrenzen.

Welch große Bedeutung die amerikanische Regierung der Propaganda für den Marshall-Plan beimaß, belegen die bilateralen Abkommen mit den Empfängerländern. So hatten die Regierungen im deutsch-amerikanischen Wirtschaftsabkommen vom 15. Dezember 1949 vereinbart, dass es in ihrem beiderseitigen Interesse liege, „die Öffentlichkeit weitgehendst über die Ziele und Fortschritte des gemeinsamen Programms für den europäischen Wiederaufbau und alle zur Förderung dieses Programms unternommenen Schritte zu unterrichten“. Es wurde „anerkannt, dass eine weitgehende Verbreitung von Informationen über das Fortschreiten dieses Programms wünschenswert erscheint, um das Verständnis für gemeinsame Anstrengungen und gegenseitige Hilfe zu stärken, die für die Erreichung der Ziele dieses Programms wesentlich sind“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Miriam Lau, Komm zurück Edmund!, in: Die Welt vom 21. April 2007, zitiert nach der Online-Ausgabe ([www.welt.de](http://www.welt.de)).

<sup>2</sup> Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Dezember 1949, in: Bundesgesetzblatt, 31. Januar 1950, Seiten 10-21.

Bei der Propagierung der Vorteile des ERP bedienten sich die zuständigen amerikanischen und europäischen Behörden aller möglichen Medien: Zeitungen, Postkarten, Fotos, Plakate, Karikaturen, Sonderbriefmarken, Sonderstempel, Werbeanzeigen, Flugblätter, Luftballons, Broschüren, Bücher, Aufkleber, Anstecknadeln, Reden, Radio, Theater und Ausstellungen. Daneben war das Filmprogramm ein wesentlicher Bestandteil der Informationskampagnen.<sup>3</sup>

### *Hilfe zur Selbsthilfe*

Den Bürgern in den Empfängerländern wurde vermittelt, dass sie die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen dem Marshall-Plan zu verdanken hatten und dass die Hilfe aus Amerika kam. So waren die Marshall-Plan-Lieferungen mit dem eigens für diesen Zweck entworfenen ECA-Emblem gekennzeichnet. „Für Europas Wiederaufbau mit Hilfe der Vereinigten Staaten“, lautete der Text in der jeweiligen Landessprache.<sup>4</sup> War eine Kennzeichnung nicht möglich – etwa bei Lieferungen von Kohle, Getreide und Treibstoffen –, wurde beim Entladen der Güter ein entsprechendes Transparent für die Fotografen gezeigt. Die Botschaft wurde zudem auf Plakaten formuliert: „Amerika hilft Deutschland mit Textilien“, „Leder und Schuhe durch den Marshall-Plan“. Vor allem an die Tatsache, dass die ERP-Hilfe aus den USA kam, wurde permanent und in populärer Form erinnert.

Die Regierung in Washington legte auf die Herkunftsbezeichnungen größten Wert. Amerikanische Diplomaten setzten wiederholt bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) die entsprechende Kennzeichnung der mit ERP-Geldern geförderten Projekte durch. Die KfW äußerte „volles Verständnis für diesen Wunsch“. Es dürfe nicht vergessen werden, dass „die Marshall-Plan-Gelder letzten Endes vom amerikanischen Steuerzahler aufgebracht werden“. Das amerikanische Volk werde „umso mehr geneigt sein, weitere Mittel für den Wiederaufbau bereitzustellen, wenn es feststellt, dass seine bisherige Hilfe von den Begünstigten entsprechend gewürdigt“ werde.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Albert Hemsing hat auf den großen Quellenwert der überwiegend im amerikanischen Nationalarchiv zugänglichen Filme verwiesen; vgl. Albert Hemsing, *The Marshall Plan's European Film Unit, 1948-1955. A Memoir and a filmography*, in: *Historical Journal of Film, Radio and Television* 14 (1994), Seiten 269-297; eine vorzügliche Filmographie bietet seit einigen Jahren Linda R. Christenson, *Marshall Plan Filmography (MPF)*, [www.marshallfilms.org/](http://www.marshallfilms.org/)

<sup>4</sup> Vgl. Bundesminister für den Marshall-Plan (Hrsg.), *ERP-Fibel mit ERP-Wörterbuch*, Bonn 1950, Seite 126.

Allerdings hat die amerikanische Regierung den Empfängerländern der ERP-Hilfe immer signalisiert, dass die Unterstützung durch die USA keine Dauereinrichtung sein würde. Die Laufzeit des Marshall-Plans wurde auf vier Jahre begrenzt. Das Motto lautete: Hilfe zur Selbsthilfe. Eine wesentliche Voraussetzung zur Verwirklichung dieses Ziels war aus amerikanischer Sicht die innereuropäische Zusammenarbeit.

### *Zusammenarbeit in Europa*

Die Erkenntnis, dass es zu einer dauerhaften wirtschaftlichen Erholung in Europa nur kommen könne, wenn sich die einzelnen Nationalwirtschaften nicht in ökonomischem Nationalismus voneinander abschotteten, führte dazu, dass die inner-europäische Zusammenarbeit zum zentralen Bestandteil des Marshall-Plans wurde. Den ERP-Behörden war es wichtig, die Vorteile der Zusammenarbeit zu propagieren; der Kooperationsgedanke wurde über die verschiedenen Medien immer wieder formuliert. Im Vorwort einer Broschüre erklärte zum Beispiel der Chef der Frankfurter ECA-Mission, *N. H. Collisson*, das Ziel sei, „jedem Leser klar zu machen, warum der Marshall-Plan notwendig war, wie ERP arbeitet und was man von seinem Erfolg erwartet“. Die Schwierigkeiten, denen Deutschland gegenüber stehe, „sind im Wesentlichen die gleichen, mit denen die anderen Länder zu kämpfen haben. Diese Probleme und Schwierigkeiten können nicht von jedem Land für sich überwunden werden, sondern nur durch ehrliche Zusammenarbeit aller am Marshall-Plan beteiligten Länder.“<sup>6</sup>

Ein wichtiges Medium, um die europäische Kooperation zu visualisieren, war das Plakat. 1950 schrieb die ECA europaweit einen Plakatwettbewerb zum Thema aus. Die Resonanz war beeindruckend: Teilnehmer aus 13 Marshall-Plan-Ländern reichten mehr als 10 000 Entwürfe ein, von denen 210 in die engere Auswahl kamen. Den ersten Preis erhielt der Niederländer *Rejn Dirksen* für sein inzwischen klassisches Poster „All Colours to the Mast“. Nur wenige Poster sind überliefert, doch die erhaltenen Exemplare vermitteln einen guten Eindruck, wie eindringlich das Thema visualisiert und mit knappen Kernaussagen auf den

<sup>5</sup> Historisches Archiv der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, Bestand HA/BS 19, nicht datierter Musterbrief.

<sup>6</sup> *Wir bauen auf! Wesen und Ziel des Europäischen Wiederaufbauprogramms*, Hamburg o. J. [1950].

Punkt gebracht wurde: „Inter-europäische Zusammenarbeit für bessere Lebensbedingungen“.<sup>7</sup>

Bei der Vermittlung der Vorteile europäischer Zusammenarbeit hatte das Filmprogramm eine hervorragende Bedeutung.<sup>8</sup> Die Filmserien „ERP in Action“ und „1-2-3: A Monthly Review from Europe“ stellten die europäische Zusammenarbeit in den Mittelpunkt. Zahlreiche weitere Filme widmeten sich in unterschiedlicher Weise dem Thema Europa. So werden im Zeichentrickfilm „The Shoemaker and the Hatter“ auf unterhaltsame Weise die Vorteile des Freihandels gezeigt: Zwei Nachbarn, ein Schumacher und ein Hutmacher, wetteifern um den besten Weg, ihre Geschäfte nach dem Krieg wieder in Gang zu bringen. Der Hutmacher setzt auf Protektionismus und will mit der Produktion von Einzelstücken Gewinn erzielen. Demgegenüber setzt der Schumacher auf Massenproduktion, Export und Freihandel. Der Film zeigt den Schumacher als erfolgreichen Unternehmer. Massenproduktion und Freihandel generieren Wohlstand – auch für den Hutmacher: Der Protektionist, der die Zeichen der Zeit nicht erkannt hatte, erhält eine neue Chance im Transportwesen, denn dies profitiert vom durch Freihandel intensivierten europäischen Warenaustausch, kann expandieren und benötigt neue Arbeitskräfte.

Der 1951 in Großbritannien produzierte Film „The Hour of Choice“ spricht zahlreiche weitere Schritte der europäischen Zusammenarbeit an: Schuman-Plan, Europäische Zahlungsunion, Europarat und Nato. Die zentrale Botschaft des Films: Die Zukunft Europas ist angesichts der kommunistischen Bedrohung nur gesichert, wenn die europäischen Staaten zusammenarbeiten. Die Bedrohung aus dem Osten wird im britischen Film „Ohne Furcht“ aus dem Jahr 1951 besonders eindrucksvoll dramatisiert. Angesichts der im Film dargestellten „roten Flut“ wurde der Zusammenschluss Europas – gemeint ist immer das freie Westeuropa – zur Überlebensfrage erklärt.

Die Argumentationskette derartiger Kampagnen lautete stets: Wohlstand durch innereuropäische Zusammenarbeit der Marshall-Plan-Länder und als Voraussetzung für Freiheit und Frieden. In diesem Zusammenhang überrascht es nicht, dass die Truman-Regierung hinter den Kulissen den Schu-

man-Plan, in dem der französische Außenminister *Robert Schuman* 1950 die grundlegenden Gedanken einer Zusammenlegung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion bekannt gab, unterstützte. Die ersten Erfolge dieser Politik werden in einem Film über den Europarat dokumentiert, in dem sich führende Europapolitiker der ersten Stunde wie *Schuman*, *Alcide de Gasperi* und *Konrad Adenauer* zur Kooperation bekennen und ihre Absicht bekräftigen, den Schuman-Plan zu realisieren.

### *Berlin als „Vorposten“ der freien Welt*

Im Konzept der innereuropäischen Zusammenarbeit kam Deutschland eine Schlüsselrolle zu. Ohne die wirtschaftliche Gesundung Westdeutschlands war nach Überzeugung der amerikanischen Führungseliten in Wirtschaft und Politik das ERP zum Scheitern verurteilt. Diese Erkenntnis resultierte zum einen aus dem ökonomischen Potenzial Westdeutschlands und zum anderen aus der engen Verzahnung der westdeutschen Wirtschaft mit Europa.

Bei der Propagierung der ERP-Ziele nahm Berlin eine besondere Stellung ein. Hier war die kommunistische Propaganda am deutlichsten präsent. Zugleich bot Berlin gute Möglichkeiten, der gegen das ERP gerichteten kommunistischen Agitation entgegenzutreten. West-Berlin wurde zum „Vorposten“ der freien Welt, von dem aus es gelang, auf vielfältige Weise in den kommunistischen Machtbereich hineinzuwirken. Aktionen, bei denen Kuriere westliche Informationen in den Osten gebracht haben, waren wegen der Gefahr für die Boten eher selten. Stattdessen wurde gedrucktes Propagandamaterial mit Ballons über die Sektorengrenze geschickt. Eine nahezu unbegrenzte Einflussnahme bot der Rundfunk im Amerikanischen Sektor (RIAS), der die westlichen Botschaften ins ostdeutsche Umland ausstrahlte.

Am wichtigsten waren allerdings die innerhalb West-Berlins durchgeführten Werbekampagnen, zum Beispiel Ausstellungen. Sie sollten die Bevölkerung West-Berlins von den Vorteilen des Marshall-Plans überzeugen. Zugleich konnte die kommunistische Behauptung von der amerikanischen „Ausbeutung“ und „Versklavung“ West-Berlins zurückgewiesen werden.<sup>9</sup> Darüber hinaus boten Aus-

<sup>7</sup> German Marshall Fund, Berlin, Diasammlung.

<sup>8</sup> Die im Folgenden zitierten Filme befinden sich auf der DVD-Edition der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Die Filme des Marshallplans/The Films of the Marshall Plan, o. O. 2006.

<sup>9</sup> Zur kommunistischen Anti-Marshall-Plan-Propaganda vgl. Hans-Jürgen Schröder, Marshall-Plan-Werbung in Österreich und West-Deutschland, in: 80 Dollar. 50 Jahre ERP-Fonds und Marshall-Plan in Österreich 1948-1998, Wien 1999, Seiten 315-342.

stellungen in West-Berlin die einzige Möglichkeit, auf die Bevölkerung Ost-Berlins und der Sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR direkt meinungsbildend einzuwirken. Zwei Ausstellungen sind dabei besonders hervorzuheben: Der Berlin-Besuch des Europazugs im Jahr 1951 und die ERP-Schau während der Berliner Industrieausstellung 1952. Bei beiden Veranstaltungen hatten die amerikanischen Behörden große Anstrengungen unternommen, um die Wirkungen auf die Besucher zu erkunden, zu analysieren und aktenkundig zu machen.

Der Europazug startete am 21. April 1951 in München und steuerte bis 1953 acht Länder an, die am ERP beteiligt waren. Der Berlin-Besuch in der ersten Augushälfte 1951 fiel zeitlich mit dem kommunistischen Weltjugendtreffen in Ost-Berlin zusammen. Der Europazug, der auf Anregung der amerikanischen ECA-Zentrale in Paris zusammengestellt worden war, bestand aus sieben Waggons. In den einzelnen Ausstellungswagen waren die Präsentationen thematisch gegliedert. Es wurden die „Europäische Zusammenarbeit“ und „Europas Hilfsquellen“ gezeigt sowie die Struktur der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (OEEC) erklärt. Die Demonstration von Beispielen europäischer Kooperation wurde durch Hinweise auf die Vorteile einer Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und den USA ergänzt. Auf Landkarten wurden vielfältige Verbindungslinien zwischen der Alten und der Neuen Welt verdeutlicht: Kultur, Handel, Austausch von technischen Experten und Studierenden. Moderne Präsentationsformen fesselten die Besucher. Schautafeln, Tonbänder, Dias und Filmvorführungen sowie Puppenspiele informierten detailliert und einprägsam über Ziele und Wirkungen des ERP: „Zersplittert ist Europa schwach – Zusammenarbeit macht Europa stark.“<sup>10</sup>

Die amerikanische Hohe Kommission (HICOG) diagnostizierte bei der Auswertung ihrer Besucherumfragen große Zustimmung zu den präsentierten Themenschwerpunkten, besonders für die „Westeuropäische Einheit“. In Bezug auf die westdeutsche Politik wurde überwiegend die Meinung geäußert, dass die Zukunft im Westen liege. Für die Alternative einer ökonomischen Ost-Orientie-

rung hatte sich kein West-Berliner und lediglich ein Prozent der Ost-Deutschen ausgesprochen.<sup>11</sup>

Während der West-Berliner Industrieausstellung im Herbst 1952 präsentierten die Marshall-Plan-Verwaltung und die HICOG im 1950 errichteten Marshall-Haus eine Ausstellung zum Thema „Besseres Leben durch Zusammenarbeit“. Um ein möglichst realistisches Bild über die Rezeption der Ausstellung zu erhalten, traten keine amerikanischen Meinungsforscher auf. Vielmehr beauftragte die HICOG die in Frankfurt am Main ansässige Gesellschaft für Markt- und Meinungsforschung (DIVO) mit einer repräsentativen Umfrage. Insbesondere sollte ermittelt werden, inwieweit die zentrale Botschaft der Ausstellung die einzelnen Besucher erreicht hatte.

Die Befragungsergebnisse waren überaus positiv:<sup>12</sup> 75 Prozent der Befragten hatten die Ausstellung weitgehend im Sinne der Veranstalter rezipiert. Für nahezu 50 Prozent wurde völlige Übereinstimmung ermittelt, weil die Antworten den Zusammenhang Kooperation mit dem Westen und Hebung des Lebensstandards klar diagnostiziert hatten. Diese breite Rezeption des Kooperationsgedankens wurde mithin von jedem fünften Besucher in einem größeren politischen Kontext gedeutet. Die Ausstellung sei Ausdruck des Wettkampfs der Systeme. Es sollten die wirtschaftliche und kulturelle Überlegenheit der freien Welt und insbesondere die Vorteile der Zusammenarbeit im Rahmen der Nato betont werden. Insofern handele es sich um eine „politische Ausstellung“ mit propagandistischer Intention.

Im Wettbewerb mit der kommunistischen Agitation verfügte die amerikanische Marshall-Plan-Propaganda über einen Vorteil, der für ihren Erfolg entscheidend war: Glaubwürdigkeit. Die propagierten Ziele wurden schrittweise realisiert, die Ergebnisse des Marshall-Plans waren im wahrsten Sinne des Wortes greifbar. Die drei westlichen Sektoren Berlins waren für Besucher aus dem Osten ein „lebender“ Beweis für die materiellen Fortschritte. Das ERP wurde im Bewusstsein der Bevölkerung zum Motor des Wiederaufbaus und zur Verbesserung der individuellen Lebensverhältnisse.

<sup>10</sup> Vgl. die offenbar vom Bundesministerium für den Marshall-Plan herausgegebene Broschüre Europazug, o. O. [Berlin] 1951; außerdem Stefan Leonards, Der Europazug. Informationen über den Marshall-Plan, in: Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Markt oder Plan. Wirtschaftsordnungen in Deutschland 1945-1961, Frankfurt am Main 1997, Seiten 62 f.

<sup>11</sup> Office of the U.S. High Commissioner for Germany, Office of Public Affairs, Reactions Analysis Staff, Report No. 98, 13. September 1951: Reactions of the Berlin Audience to the Train of Europe. A Study of the Impact of the Exhibit on East and West Germans, in: NA, RG 306, U.S. Information Agency, Office of Research, Special Reports 1951-1963.

<sup>12</sup> Report No. 166, 23. Dezember 1952: An Evaluation of the Effectiveness of the Marshallhaus Exhibit, ebenda.

### *Wirtschaftlicher Aufstieg: Marshall-Plan oder Eigenleistung?*

Die massive Werbung für den Marshall-Plan hat vor allem in der westdeutschen Öffentlichkeit den Eindruck vermittelt, die ERP-Hilfe sei das alles entscheidende Instrument für den wirtschaftlichen Wiederaufstieg gewesen. Andere Faktoren, wie die Währungs- und Wirtschaftsreform und der Aufbauwille der Bevölkerung, wurden kaum berücksichtigt oder sogar verdrängt. Die Vernachlässigung westdeutscher „Eigenbeiträge“ ist bei einigen Zeitgenossen auf Kritik gestoßen. Das manifestiert sich besonders deutlich in der Zeitschrift „Währung und Wirtschaft“, zu deren Herausgebern *Ludwig Erhard* zählte.<sup>13</sup> In zahlreichen Beiträgen wurden Aspekte des Marshall-Plans kritisiert. Der Wirtschaftshistoriker *Karl Hardach* spricht sogar von einem „Meinungskrieg“.<sup>14</sup>

Vordergründig wurden bürokratische Unzulänglichkeiten der ERP-Organisationen bemängelt. Im Kern ging es allerdings um eine Bewertung des Stellenwerts der ERP-Hilfe für den westdeutschen Wiederaufbau. Die Zeitschrift bemühte sich, die Bedeutung des Marshall-Plans als Allheilmittel zu relativieren und die originär westdeutschen Beiträge zum wirtschaftlichen Wiederaufbau hervorzuheben. Die positiven Wirkungen des ERP wurden nicht geleugnet, aber die westdeutsche Eigenleistung betont. Die Formel lautete: „Aus eigener Kraft – in Erwartung der Auslandshilfe“.<sup>15</sup> Hierzu formulierte einer der Herausgeber im ersten Heft der Zeitschrift: „Die Ursachen der eindrucksvollen Wirtschaftserholung in Westdeutschland seit dem 20. Juni 1948 liegen ... nicht in der Auslandshilfe. Es sei hinzugefügt, dass sie auch nicht in der Geldumstellung als solcher liegen, sondern in der Befreiung der Wirtschaft von den Fesseln.“<sup>16</sup>

Anfang 1950 kritisierte die Zeitschrift ohne Namensnennung einen „der bekanntesten und angesehensten westdeutschen Nationalökonom, der in einer westdeutschen Tageszeitung „von bestem Ruf und großer Verbreitung“ die These vertreten hatte, der „beachtliche Aufschwung der deutschen Wirtschaft seit der Währungsreform beruht zu einem wesentlichen Teil auf den amerikanischen Lieferungen im Rahmen des Marshall-Planes“. Ei-

ne derartige Interpretation sei vor allem mit Blick auf die Entwicklung im anderen Teil Deutschlands bedenklich. So bestehe mancherorts das Argument, dass „der Fortschritt in der Lebenshaltung in der Sowjetzone – er ist zwar nicht groß, aber er ist doch zu spüren – aus eigener Kraft kommt, während sich Westdeutschland verschuldet habe“. Dabei stehe fest, dass „nirgends so deutlich wie hier in Westdeutschland seit der Geldumstellung ein wie ein Wunder erscheinender und deshalb misstrauisch beobachteter Wirtschaftsaufschwung ohne Hilfe von außen“ erreicht worden sei.<sup>17</sup>

Die in „Währung und Wirtschaft“ publizierten Beiträge machen deutlich, dass die Kritik am Marshall-Plan von Persönlichkeiten artikuliert wurde, deren wissenschaftliche und politische Integrität außer Frage stand. Solch kritische Bewertung des ERP-Beitrags für die westdeutsche Rekonstruktion blieb – ähnlich wie später in der westdeutschen wissenschaftlichen Debatte – allerdings die Ausnahme. Derartige Stimmen dürften die Informationsabteilungen der ERP-Vertretungen allerdings von der Notwendigkeit ihrer Werbeaktionen überzeugt haben. Deren Langzeitwirkung hat die Kritik überlagert, zumal das kollektive Gedächtnis der Deutschen durch aktive Erinnerungspolitik aufgefrischt wurde.

### *Politik gegen das Vergessen*

Von allen europäischen Staaten hat die Bundesrepublik die intensivste Erinnerungspolitik betrieben. Das reichte von der Ausgabe zahlreicher Sonderbriefmarken und Sonderstempel bis zu Würdigungen im Deutschen Bundestag, zumeist aus Anlass „runder“ Jubiläen der Rede *Marshalls* vom 5. Juni 1947. *Konrad Adenauer* hatte in seiner ersten Regierungserklärung bereits den Ton angegeben: „Ich glaube nicht, dass jemals in der Geschichte ein siegreiches Land versucht hat, dem besiegten Land in der Weise zu helfen und zu seinem Wiederaufbau und zu seiner Erholung beizutragen, wie das die Vereinigten Staaten gegenüber Deutschland getan haben und tun.“ Das deutsche Volk werde „das dem amerikanischen Volk niemals vergessen dürfen, und es wird es auch nicht vergessen“.<sup>18</sup>

13 Die weiteren Herausgeber der Zeitschrift waren Erwin Hielscher und Max Schönwandt.

14 Karl Hardach, *Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952*, Frankfurt am Main 1994, Seite 293.

15 Vgl. Max Schönwandt, *Aus eigener Kraft – in Erwartung der Auslandshilfe*, in: *Währung und Wirtschaft 1* (1949/50), Seiten 18-25.

16 Ebenda, Seite 25.

17 Massen-Suggestion über die Auslandshilfe, in: *Währung und Wirtschaft 1* (1949/50), Seiten 435-438; der anonymisierte Hinweis bezieht sich auf den Artikel von Leonhard Miksch, *Die Dollarfreigabe*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. Januar 1950, Seite 7.

18 Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, Band 1 (1949), Seite 30.

Zum 20. Jahrestag der Harvard-Rede *Marshall's* sprach Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger* von „einer der größten politischen Leistungen“ des 20. Jahrhunderts.<sup>19</sup> Zum 25. Jahrestag stellte die Bundesregierung die finanziellen Mittel für die Errichtung einer Marshall-Gedächtnisstiftung bereit. Bundeskanzler *Willy Brandt* bezeichnete den Marshall-Plan aus diesem Anlass als „genial“. *Marshall* habe das „verschüttete Selbstbewusstsein Europas“ aufgerüttelt und vielen Bürgern des alten Kontinents „einen konkreten Anstoß“ gegeben, „um die Vision eines einigen und dauerhaft befriedeten Europas von den Sternen auf die Erde herunterzuholen“.<sup>20</sup> *Helmut Schmidt* dankte 1977 dem amerikanischen Volk für die „großherzigen Leistungen, die uns in einer der schwierigsten Zeiten des Hungers, der Zerstörung und der scheinbaren Chancenlosigkeit unseres Volkes als Hilfe zur Selbsthilfe zuteil geworden sind“.<sup>21</sup> *Helmut Kohl* erklärte im Juni 1987, der Marshall-Plan bleibe „unvergesslich als ein Dokument staatsmännischer Weitsicht mit mitmenschlicher Anteilnahme“.<sup>22</sup> Im Jahr 2002 hat *Gerhard Schröder* be-

tont, dass kein anderes Land „so vom Marshall-Plan profitiert“ habe wie die Bundesrepublik, „die dank der amerikanischen Unterstützung einen beispiellosen wirtschaftlichen Wiederaufstieg erlebte“.<sup>23</sup>

Auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wurde in die aktive Erinnerungspolitik einbezogen. So wie der Marshall-Plan zum „Symbol für die solidarische Hilfe der Vereinigten Staaten uns Deutschen gegenüber wurde, so steht die Kreditanstalt für Wiederaufbau für das Instrumentarium, mit dem diese Solidarität in dauerhafte ökonomische Wirkung umgesetzt wurde“, erklärte Bundespräsident *Roman Herzog* im Juni 1998.<sup>24</sup> Angesichts der Symbolkraft der KfW für die transatlantische Zusammenarbeit ist es bedauerlich, dass die Große Koalition das Vorhaben der Regierung *Schröder* aufgegriffen hat, das ERP-Sondervermögen zu „plündern“ und zwei Milliarden Euro in den Bundeshaushalt zu überführen. Unter außenpolitischen Aspekten beschädigt dies die Erfolgsstory des Marshall-Plans. ■

19 Bundeskanzler Kiesinger in der Bonner Beethovenhalle am 2. Juni 1977, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 59 vom 6. Juni 1967, Seite 504.

20 Bundeskanzler Brandt in der Harvard University am 5. Juni 1972, in: Bulletin, Nr. 83 vom 7. Juni 1972, Seite 1139.

21 Erklärung Bundeskanzler Schmidt vom 3. Juni 1977, in: Bulletin, Nr. 60 vom 7. Juni 1977, Seite 559.

22 Bundeskanzler Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 5. Juni 1987, in: Bulletin, Nr. 56 vom 9. Juni 1987, Seite 493.

23 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum 30-jährigen Bestehen des „German Marshall Fund of the United States“ am 5. Juni 2002 in Berlin, in: Bulletin, Nr. 50, vom 7. Juni 2002 (CD-ROM-Version, Berlin 2004).

24 Ansprache des Bundespräsidenten Roman Herzog in Frankfurt am Main anlässlich des 50. Jahrestags der Kreditanstalt für Wiederaufbau am 12. Juni 1998, in: Bulletin, Nr. 42 vom 17. Juni 1998 (CD-ROM-Version, Berlin 2004).



# Geldpolitische Strategie des Eurosystems – Kernelemente und aktuelle Herausforderungen

*Prof. Dr. Axel A. Weber  
Präsident der Deutschen Bundesbank*

Die europäische Geldpolitik hat in den vergangenen Jahren für Preisstabilität gesorgt, nicht zuletzt aufgrund der geldpolitischen Zwei-Säulen-Strategie. Dieser breite Ansatz, der sowohl eine realwirtschaftliche als auch eine monetäre Analyse umfasst, hat sich somit bewährt. Dennoch muss die Europäische Zentralbank ihre Strategie stetig überprüfen und ihr Analyseinstrumentarium an sich ändernde Rahmenbedingungen anpassen.

Eine der bemerkenswertesten makroökonomischen Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte ist der weltweit markante Rückgang der Inflationsraten. Während über die relative Bedeutung der maßgeblichen Ursachen im Einzelnen noch debattiert wird, ist es unstrittig, dass einer effektiveren stabilitätsorientierten Geldpolitik eine wichtige – wenn nicht die zentrale – Rolle in diesem Prozess zukommt. Bei allen Unterschieden in der konkreten Ausformung der Geldpolitik in verschiedenen Währungsräumen basiert diese Stabilitätsorientierung auf einigen wesentlichen Erkenntnissen: Erstens setzt eine primär auf Preisniveaustabilität fokussierte Geldpolitik eine unabhängige und glaubwürdige Notenbank voraus. Zweitens bedarf die Zielerreichung eines transparenten, für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren, geldpolitischen Handlungs- und Entscheidungsrahmens.

## *Die Bedeutung der Unabhängigkeit*

Die formale Unabhängigkeit des Eurosystems – also der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Notenbanken der Länder, die den Euro eingeführt haben – ist im EG-Vertrag bzw. dem angehängten Protokoll über das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) niedergelegt. Hierdurch ergibt sich für eine Änderung der Regeln die hohe Hürde der Einstimmigkeit unter allen Mitgliedstaaten der EU. Sie beinhaltet nicht nur institutionelle, sondern darüber hinaus auch personelle, finanzielle und operative Unabhängigkeit.

Institutionell handelt das Eurosystem unabhängig, da es den Notenbanken und den Mitgliedern ihrer Beschlussorgane untersagt ist, Weisungen von Regierungen oder EU-Organen entgegenzunehmen. Personelle Unabhängigkeit wird dadurch gewährleistet, dass die Mitglieder des EZB-Rates für

ausreichend lange Amtszeiten ernannt werden und nur im Falle schwerer Verfehlungen, nicht aber aus politischen Gründen entlassen werden können. Zudem ist bei Mitgliedern des EZB-Direktoriums die Wiederernennung ausgeschlossen. Die finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbanken des Eurosystems äußert sich vor allem darin, dass sie zur Finanzierung ihrer Aufgaben nicht auf Mittelzuweisungen öffentlicher Stellen angewiesen sind. Und schließlich handelt das Eurosystem operativ unabhängig, indem es frei ist in der Wahl der Mittel, mit denen es das Ziel der Preisstabilität erreichen will.

Das Eurosystem ist damit in seinem Handeln dem direkten politischen Willensbildungsprozess weitgehend entzogen. Das wird bisweilen kritisiert, ist aber unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Stabilitätsorientierung notwendig. Damit stellen sich im Gegenzug hohe Anforderungen an die Rechenschaftspflicht der Zentralbank gegenüber dem letztendlichen Souverän, der Öffentlichkeit. Das Eurosystem kommt dieser Rechenschaftspflicht nicht nur durch vertraglich vorgegebene Berichtsaktivitäten nach. Es geht weit über diese Vorgaben hinaus, indem es auf vielfältige Weise eine intensive Kommunikation mit der Öffentlichkeit pflegt.

## *Geldpolitische Strategie des Eurosystems*

Die geldpolitische Strategie – als geldpolitischer Handlungs- und Entscheidungsrahmen – spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Ihre Aufgabe ist es, die geldpolitisch relevanten Informationen auszuwählen, zu strukturieren und zu verdeutlichen, wie diese letztlich in geldpolitische Entscheidungen münden. Sie hat damit sowohl für die interne Entscheidungsfindung als auch für die externe Kommunikation eine essenzielle Bedeutung. Sie

ist Teil der Rechenschaftspflicht und erfüllt zugleich eine wesentliche Funktion bei der Bildung und Stabilisierung der Erwartungen über die Geldpolitik und somit letztlich bei der Erreichung des Primärziels Preisstabilität.

Die nachteiligen Folgen mangelnder Geldwertstabilität sind hinlänglich bekannt. Inflation übt willkürliche und verzerrende Effekte auf Distribution und Allokation in einer Volkswirtschaft aus, oder wie es *Ludwig Erhard* auf den Punkt brachte: „Unstabiles Geld zerstört die gesellschaftlichen und sozialen Grundlagen jeder freien staatlichen Ordnung.“<sup>1</sup> Daher ist Preisstabilität nach Maßgabe des EG-Vertrags das vorrangige Ziel des Eurosystems – mit klarer Priorität vor den anderen im Vertrag formulierten wirtschaftspolitischen Zielen. Allerdings wird das Stabilitätsziel im EG-Vertrag nicht weiter präzisiert.

Vor Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion war daher nicht nur festzulegen, wie der EZB-Rat das Ziel der Preisstabilität erreichen will, sondern auch, was er unter Preisstabilität versteht. Die geldpolitische Strategie des Eurosystems besteht daher aus zwei wesentlichen Komponenten: der quantitativen Definition von Preisstabilität und dem Analyserahmen zur Beurteilung der Risiken für die Preisstabilität, der auf zwei Säulen basiert, der realwirtschaftlichen und der monetären Analyse.

### *Definition von Preisstabilität*

Der EZB-Rat hat im Oktober 1998 Preisstabilität als „Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für das Euro-Währungsgebiet von unter zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr“ definiert, wobei der mittelfristige Zielhorizont betont wurde. Nach einer Überprüfung der geldpolitischen Strategie im Mai 2003 bestätigte der EZB-Rat diese Definition, konkretisierte sie aber dahingehend, dass die Inflationsrate in der mittleren Frist „unter, aber nahe zwei Prozent“ liegen sollte.

Durch die Referenz zum HVPI bezieht das Eurosystem den Begriff der „Preisstabilität“ auf die Verbraucherpreise, was dem üblichen Verständnis von Preisstabilität entspricht. Die Stabilität von Vermögenspreisen fällt also nicht unter diese Definition. Mit Bezugnahme auf den HVPI – einem sogenannten Headline-Index – schließt der EZB-Rat auch eine Orientierung an sogenannten Kernra-

ten aus, also Inflationsraten, die besonders preisvolatilen Produktgruppen (zum Beispiel Energie) herausfiltern. Des Weiteren stellt die Definition klar, dass sich das quantitative Ziel auf den Euro-Raum als Ganzes bezieht. Abweichungen zwischen den Inflationsraten der einzelnen Mitgliedstaaten lösen also keine geldpolitische Reaktion aus.

Der EZB-Rat setzt mit der Quantifizierung von „unter, aber nahe zwei Prozent“ auch eine klare Obergrenze für die aus seiner Sicht mit Preisstabilität vereinbare Inflationsrate. Schließlich bekundet die Betonung der Mittelfristigkeit die Toleranz gegenüber Zielabweichungen in der kurzen Frist, die sich aufgrund der Wirkungsverzögerungen geldpolitischer Impulse ohnehin nicht vermeiden lassen.

### *Zwei Säulen der geldpolitischen Analyse*

Im Oktober 1998 hat sich der EZB-Rat auf einen Analyserahmen zur Beurteilung der Preisrisiken verständigt, der nach einer umfangreichen Prüfung im Mai 2003 bestätigt, präzisiert und weitergehend erläutert wurde. Er beruht auf der Erkenntnis, dass eine auf Preisstabilität ausgerichtete Geldpolitik sowohl die kürzerfristigen als auch die längerfristigen Inflationsrisiken im Blick behalten muss.

Die kurz- bis mittelfristigen Risiken für die Preisstabilität werden dabei vor allem auf Basis gesamtwirtschaftlicher und finanzieller Indikatoren – im Rahmen der „wirtschaftlichen Analyse“ – bewertet. Die Abschätzung des mittel- bis langfristigen Inflationspotenzials erfolgt hingegen überwiegend mit Hilfe monetärer Indikatoren. Die wechselseitige Überprüfung der Signale der beiden Säulen ermöglicht es dem Rat, seine Entscheidungen auf breiter Grundlage zu treffen, um so zu einer Gesamtbeurteilung der Risiken für die Preisstabilität zu gelangen, die nach Möglichkeit keine geldpolitisch relevanten Informationen vernachlässigt.

### *Die „wirtschaftliche Analyse“*

In der kurzen bis mittleren Frist wird die Preisentwicklung insbesondere durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage an den Güter- und Faktormärkten bestimmt. Die wirtschaftliche Analyse konzentriert sich demgemäß auf die Beurteilung der aktuellen konjunkturellen und finanziellen Entwicklung und den damit einhergehenden kurz- bis mittelfristigen Risiken für die Preisstabi-

<sup>1</sup> Ludwig Erhard, Bundestagsreden, Bonn 1972, Seite 85.

lität. Zu den im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse beobachteten Variablen gehören beispielsweise die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, die Finanzpolitik, Kapital- und Arbeitsmarktbedingungen sowie ein breites Spektrum von Preis- und Kostenindizes. Weiterhin werden Indikatoren der Wechselkurs- und Weltwirtschaftsentwicklung, die Zahlungsbilanz sowie Bilanzpositionen von Wirtschaftssektoren des Euro-Währungsgebiets analysiert.

Die wirtschaftliche Analyse beschränkt sich nicht auf die (isolierte) Analyse von Einzelindikatoren, denn dies würde die bestehenden Interdependenzen zwischen den verschiedenen Indikatoren vernachlässigen. Vielmehr erstellen die Experten des Eurosystems zweimal jährlich eine sogenannte gesamtwirtschaftliche Projektion. Auf der Grundlage einer Reihe technischer Annahmen, beispielsweise über das Niveau der Wechselkurse und der Entwicklung des Welthandels nehmen sie eine Abschätzung der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, seiner Komponenten sowie des HVPI für das laufende, das nächste und teilweise das übernächste Jahr vor. Die Projektionen des Eurosystem-Stabs werden darüber hinaus zweimal im Jahr vom EZB-Stab aktualisiert und können demnach im Quartalsrhythmus veröffentlicht werden.

### *Die „monetäre Analyse“*

Die Abschätzung der mittel- bis langfristigen Preisrisiken erfolgt im Rahmen der monetären Analyse. Sie basiert auf der Erkenntnis, dass Inflation langfristig ein monetäres Phänomen ist. Der langfristige Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisentwicklung ist in zahlreichen empirischen Arbeiten sowohl für den Euro-Raum als auch für andere Währungsräume bestätigt worden.

In den Anfangsjahren der Währungsunion stellte die monetäre Analyse besonders auf den Vergleich der Zwölfmonatsrate der Geldmenge M3 mit einem Wert für das mit Preisstabilität vereinbare Geldmengenwachstum, dem sogenannten Referenzwert, ab. In den Folgejahren entwickelte sich dieser Ansatz immer weiter fort und umfasst mittlerweile eine sehr weitreichende Beurteilung der Liquiditätslage. Um die von der monetären Entwicklung ausgehenden Implikationen für die Inflationsentwicklung abzuleiten, umfasst die monetäre Analyse die Untersuchung einer ganzen Reihe monetärer Indikatoren – wie verschieden abgegrenzte Geldmengenaggregate oder unterschied-

lich spezifizierte Geldnachfrageschätzungen. Zudem untersucht sie die Entwicklung sowohl der einzelnen Komponenten von M3 als auch deren Gegenposten, insbesondere die Bankkredite an den Privatsektor.

Durch die explizite Betrachtung monetärer und nicht-monetärer Informationen begrenzt der breit angelegte Zwei-Säulen-Ansatz die Gefahr, dass der EZB-Rat seine geldpolitischen Entscheidungen einseitig auf nur eine mögliche Quelle von Inflationsrisiken ausrichtet. Da geldpolitische Entscheidungen immer unter Unsicherheit zu fällen sind, hilft ein solch breiter Ansatz, die Wahrscheinlichkeit geldpolitischer Fehlentscheidungen zu verringern.

### *Aktuelle Herausforderungen*

Grundsätzlich sollte eine geldpolitische Strategie so ausgestaltet sein, dass sie sich auch in einem sich wandelnden ökonomischen Umfeld bewährt. Größere Anpassungen aufgrund nur geringfügig veränderter Umweltbedingungen sollten möglichst vermieden werden. Modifizierungen der geldpolitischen Strategie verringern die Transparenz der Geldpolitik und erschweren so die Erwartungsbildung der Wirtschaftsakteure. Ändert sich das geldpolitische Umfeld jedoch gravierend, könnte eine Anpassung in der Ausgestaltung der geldpolitischen Strategie nötig werden. In diesem Verständnis sind geldpolitische Strategien grundsätzlich einem stetigen Überprüfungsdruck ausgesetzt.

Dass das Eurosystem diese Anforderung ernst nimmt, zeigt sich nicht nur darin, dass der EZB-Rat in regelmäßigen Abständen – so zuletzt im Frühjahr 2003 – seine geldpolitische Strategie überprüft und kleinere Änderungen vornimmt, sondern auch darin, dass das Eurosystem regelmäßig gegenüber der Öffentlichkeit auf verschiedenste Art und Weise seine Strategie erläutert und zur Diskussion stellt. Dies betrifft grundsätzlich alle drei zuvor dargestellten Elemente: Operationalisierung des Stabilitätsziels, wirtschaftliche und monetäre Analyse. Auf einige aktuelle Diskussionspunkte soll nachfolgend eingegangen werden.

### *Inflationsmessung und selbst genutztes Wohneigentum*

Der HVPI stellt auf die tatsächlichen monetären Ausgaben für einen bestimmten Warenkorb ab.

Da dieser Warenkorb die repräsentativen Verbrauchsgewohnheiten erfassen soll, beinhaltet er auch Wohnausgaben. Allerdings werden diese bisher lediglich in Form der tatsächlichen Mietzahlungen, der Ausgaben für Haushaltsenergie und der Nebenkosten sowie Aufwendungen für Renovierungen erfasst. Die Ausgaben für den Erwerb oder die Errichtung von Wohnbauten bleiben unberücksichtigt. Dies ist jedoch unbefriedigend, da sie einen bedeutenden Teil des Aufwands der privaten Haushalte für die Lebensführung darstellen. Darüber hinaus leidet die Vergleichbarkeit der Teuerungsraten im Euro-Gebiet, weil sich die Bedeutung des selbstgenutzten Wohneigentums und des Wohnens zur Miete von Land zu Land mitunter deutlich unterscheidet.

Aus diesem Grund sollten die Aufwendungen für selbst genutztes Wohneigentum möglichst in die Inflationsmessung einbezogen werden. Hierzu gibt es prinzipiell drei Varianten: das Nettoerwerbskonzept, also die Anrechnung der direkten Aufwendungen für den Nettoerwerb von Wohneigentum, die Ableitung von Äquivalenten für die Kosten der Eigennutzung aus Mietzahlungen für vergleichbare Wohnimmobilien und die Verwendung periodengerecht abgegrenzter Nutzungskosten.

Da der HVPI stärker den Kaufakt betont als beispielsweise ein Index der Lebenshaltungskosten, erscheint beim selbst genutzten Wohneigentum das Nettoerwerbskonzept am sinnvollsten. Wegen des relativ geringen Gewichts des selbst genutzten Wohneigentums beim Nettoerwerbskonzept – die Kaufpreise sind zwar relativ hoch, die Kaufakte aber recht selten –, wären zudem die Auswirkungen einer derartigen Berücksichtigung des selbst genutzten Wohneigentums auf den HVPI begrenzt. Ein deutlicher Bruch zum bisherigen Gesamtindex für das Euro-Gebiet wäre also nicht zu erwarten. Für das Nettoerwerbskonzept spricht daneben auch ein vergleichsweise geringer Aufwand bei der Umsetzung. Wenn die Bodenkomponente außer Betracht bleiben soll, könnte auf Baupreisindizes zurückgegriffen werden.

Für die beiden anderen Varianten, Mietäquivalente und Nutzungskosten, sind die statistischen Voraussetzungen ungünstiger. So könnte die Berechnung repräsentativer Mietäquivalente daran scheitern, dass es in vielen Ländern des Euro-Raums kaum ausreichend breite Mietwohnungsmärkte mit freier Preisfindung gibt. Und für die Schätzung von Nutzungskosten bedarf es präziser, transaktionsbasierter, aber qualitätsbereinigter unterjähriger Wohnimmobilienpreisindizes, die nicht

nur einige wenige große Städte, sondern alle Regionen abdecken sollten. Frankreich ist derzeit das einzige Land im Euro-Gebiet, welches diese Bedingung voll erfüllt.

Beim Nettoerwerbskonzept werden gegenüber dem Nutzungskostenkonzept die Finanzierungskosten vernachlässigt. Dies hat Vor- und Nachteile. So sind die Finanzierungskosten bei Immobilien wegen ihrer langen Lebensdauer besonders wichtig und sollten daher einbezogen werden. Andererseits werden die Finanzierungskosten durch die Geldpolitik selbst beeinflusst. Ihre Einbeziehung könnte dazu führen, dass eine Zinsanhebung durch das Eurosystem über die damit gestiegenen Finanzierungskosten – bei Konstanz aller anderen Faktoren – eine (zeitweise) Erhöhung der Inflationsrate bewirkt. Dies erschwert die Beurteilung des geldpolitischen Restriktionsgrades und die Erfolgsmessung der Geldpolitik. Hinzu kommt, dass die Einbeziehung der Finanzierungskosten die Volatilität des Preisindex merklich erhöht, nicht zuletzt, weil auch Wertsteigerungen bei Immobilien in Ansatz gebracht werden müssen.

### *Inflation und Globalisierung*

Lagen noch zu Beginn der 1980er Jahre die weltweiten Inflationsraten im zweistelligen Bereich, so bewegen sie sich in den letzten Jahren relativ stabil um einen Wert von  $2\frac{1}{2}$  Prozent. Parallel hierzu verringerte sich auch ihre Schwankungsbreite. Die Standardabweichung der jährlichen Teuerungsraten (in Quartalsbetrachtung) fiel von rund drei Prozent in den 80er Jahren auf wenig mehr als ein Prozent im darauffolgenden Jahrzehnt. Im Euro-Raum reduzierte sich die Streuung seit Beginn der dritten Stufe der Währungsunion 1999 auf knapp ein halbes Prozent.

Diese erfreuliche Entwicklung ist sicherlich nicht zuletzt der allgemein stärkeren Stabilitätsorientierung der Geldpolitik zu verdanken. Der flache Inflationsverlauf bringt jedoch auch neue Herausforderungen für eine vorausschauende Geldpolitik mit sich. So implizieren wenig schwankende Teuerungsraten, dass die aktuelle Inflationsrate bereits eine hohe Prognosekraft für die kommende Inflationsrate besitzt. Unter solchen Umständen ist der zusätzliche Prognosegehalt jedes weiteren Indikators – sei es aus der wirtschaftlichen oder der monetären Analyse – naturgemäß vergleichsweise gering.

In dem Maße, in dem der Rückgang der Inflation der Geldpolitik zugeschrieben werden kann, wird ein zusätzlicher – wenngleich verwandter – Aspekt relevant. Es ist plausibel, anzunehmen, dass die erfolgreichere Geldpolitik auch auf der Orientierung an Indikatoren mit guter Prognoseeigenschaft für die kommende Inflationsrate basiert. Dieser Umstand erschwert es jedoch, diese gute Prognoseeigenschaft im Nachhinein ohne Weiteres empirisch festzustellen („Goodhart’s law“): Gelingt der Geldpolitik die Stabilisierung der Inflationsrate auf niedrigem Niveau, weil sie adäquat auf die Bewegung eines Vorlaufindikators reagiert hat, dann weisen dieser Indikator und die Inflationsrate im Nachhinein keine oder eine nur geringe Korrelation auf. Dies gilt übrigens gleichermaßen für monetäre und nicht-monetäre Indikatoren.

Vielfach wird auch die Globalisierung als Grund für die weltweit niedrigen und stabilen Inflationsraten angeführt – auch wenn das Ausmaß des Gesamteffekts nur schwer abzuschätzen ist. So ist beispielsweise dem preisdämpfenden Effekt billigerer Importwaren aus Schwellenländern wie China und Indien der Anstieg der Energie- und Rohstoffpreise sowie der damit verbundene Druck auf die inländischen Löhne und Preise gegenüberzustellen, der durch den forcierten exportbasierten Industrialisierungsprozess ebendieser aufstrebenden Volkswirtschaften erzeugt wird.

Aus einer längerfristigen geldpolitischen Perspektive ist allerdings wichtiger, dass die Globalisierung die heimischen Preisbildungsprozesse und damit die Inflationsdynamik verändern kann. Beispiele hierfür wären direkte Effekte über Außenhandel und Importpreise, der Einfluss von Importkonkurrenz und drohenden Produktionsverlagerungen auf die Lohnentwicklung oder die in einer globalisierten Welt verringerte Abhängigkeit der Preisentwicklung von heimischen Kapazitätsrestriktionen. Ohne diese Aspekte im Einzelnen diskutieren zu wollen, wird deutlich, dass die Globalisierung die im Rahmen der Abschätzung der Preisrisiken unterstellten Zusammenhänge grundlegend zu ändern vermag. Dies stellt eine Herausforderung insbesondere für die im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse verwendeten Ansätze zur Abschätzung der kurz- bis mittelfristigen Inflationsentwicklung dar. Alle angesprochenen Beispiele besitzen das Potenzial, mit dem Phillipskurven-Zusammenhang einen Kernbaustein der üblichen makroökonomischen und makroökonomischen Werkzeuge grundlegend zu verändern.

Letztlich sind Notenbanken durch die Globalisierung mit einem Anstieg der Unsicherheit hinsichtlich der Adäquanz ihrer Modelle und der in ihnen enthaltenen Wirkungszusammenhänge konfrontiert. Vor diesem Hintergrund ist eine unmittelbare Konsequenz, sich einer robusten geldpolitischen Strategie zu bedienen. Robust bedeutet hier vor allem das Erfordernis eines Analyserahmens, der eine Vielzahl von Modellen und Indikatoren verwendet und zudem den Blickwinkel des geldpolitischen Transmissionsprozesses nicht zu eng auf ein bestimmtes Modell der Inflationserklärung verkürzt.

### *Aktuelle Forschungsergebnisse zur monetären Analyse*

Seit einiger Zeit schon lässt sich im Euro-Raum ein sehr starkes Wachstum der Geldmenge M3 beobachten, ohne dass dies mit einer entsprechenden Erhöhung der HVPI-Inflationsrate einhergegangen wäre. Dies hat einige zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass die Aussagekraft von Geldmengenbewegungen für die kommende Inflationsrate gering und dass die Geldnachfrage instabil geworden sei. Gelegentlich mündet diese Vermutung sogar in die Forderung, das Eurosystem solle die monetäre Säule vollständig aufgeben und sich stattdessen allein an der wirtschaftlichen Analyse orientieren. Aber weder die Vermutung einer mangelnden Prognosekraft monetärer Indikatoren für die Inflationsrate noch die Befürchtung einer grundlegenden Instabilität im Geldnachfrageverhalten erweisen sich als begründet.

Bei der Beurteilung monetärer Indikatoren in Bezug auf ihre Prognosekraft für die kommende Preisentwicklung gelten aufgrund eines „flachen Inflationsverlaufs“ und „Goodhart’s law“ die gleichen Einschränkungen wie für nicht-monetäre Indikatoren. Dennoch spielt der Prognosegehalt monetärer Größen in der ökonomischen Literatur zu geldpolitischen Indikatoren eine wichtige Rolle. In entsprechenden empirischen Studien werden typischerweise einfache Gleichungen geschätzt, in denen die zukünftige Inflationsrate durch ihre eigene vergangene Entwicklung und ein oder zwei weitere monetäre oder nicht-monetäre Indikatoren prognostiziert wird. Diese Studien kommen regelmäßig zum Ergebnis, dass monetäre Indikatoren vor allem bei längeren Prognosehorizonten von etwa sechs bis zehn Quartalen eine über die eigene Historie der Inflationsraten hinausgehende Prognosekraft besitzen. Nicht-monetäre Indikato-

ren können stattdessen eher bei kürzeren Prognosehorizonten punkten.<sup>2</sup>

Allerdings wird derartigen Studien häufig entgegengehalten, dass dieses Ergebnis auf die Auswahl der einbezogenen Indikatoren zurückzuführen ist, dass also beispielsweise das Ergebnis der Prognosekraft eines bestimmten (monetären) Indikators lediglich darin begründet liegt, dass bestimmte andere (nicht-monetäre) Indikatoren nicht einbezogen wurden. Diesem Vorwurf tritt eine in der Bundesbank angefertigte Forschungsarbeit<sup>3</sup> entgegen, indem sie eine große Anzahl von Kombinationen von fast 30 monetären und nicht-monetären Indikatoren im Hinblick auf ihre Prognosekraft für die kommende Preisentwicklung untersucht. Die vermutete „Verzerrung“ durch eine mehr oder weniger willkürliche Vorauswahl der einbezogenen Variablen kann dadurch ausgeschlossen werden. Die Arbeit kommt zum Ergebnis, dass monetäre Indikatoren über nicht-monetäre Indikatoren hinausgehende, zusätzliche Prognosekraft für die kommende Inflationsentwicklung besitzen und daher von der Geldpolitik nicht vernachlässigt werden dürfen. Allerdings schwankt die Prognosequalität der einzelnen Indikatoren im Zeitablauf. Dies spricht dafür, sich nicht auf einzelne Indikatoren zu konzentrieren, sondern eine breit angelegte Beurteilung der Inflationsrisiken vorzunehmen.

Bezogen auf die monetäre Analyse bedeutet Letzteres auch, dass die monetäre Säule nicht auf einzelne Indikatoren reduziert werden darf. In der Öffentlichkeit herrscht leider häufig der Eindruck, dass die monetäre Analyse vor allem aus einem Vergleich des M3-Wachstums mit dem Referenzwert besteht. Dieser Vergleich bildet jedoch nur den Ausgangspunkt der monetären Analyse, die viel umfangreicher ist – sowohl hinsichtlich der Vielfalt der verwendeten Indikatoren als auch im Hinblick auf die angewendeten Methoden. Der sich zeitlich möglicherweise ändernde Informationsgehalt spezifischer monetärer Indikatoren macht im geldpolitischen Entscheidungsprozess eine Abschätzung der Qualität einzelner Indikatoren in Echtzeit nötig, was sich als sehr anspruchsvolle analytische Aufgabe erweist. Diese Komplexität erschwert auch die Kommunikation der mo-

netären Säule gegenüber der Öffentlichkeit, denn ihr Inhalt lässt sich nicht auf wenige oder gar einen einzelnen Indikator – wie den Referenzwert – reduzieren.

### *Erweiterung der Geldnachfragefunktion*

Standardspezifikationen der Geldnachfragefunktion erklären die Entwicklung der realen Geldmenge typischerweise lediglich in Abhängigkeit von der Realeinkommens- und der Zinsentwicklung. So vermögen sie allerdings das starke Geldmengenwachstum der letzten Jahre nicht mehr befriedigend zu erfassen. Diesen Befund darf man jedoch nicht vorschnell als endgültiges Urteil über ein instabiles Geldnachfrageverhalten fehlinterpretieren. Noch darf man darauf schließen, dass eine umfassende monetäre Analyse nicht mehr sinnvoll ist.

Erweitert man nämlich beispielsweise die Standard-Geldnachfragefunktion um die Preis- bzw. Vermögensentwicklung im Immobilienbereich, lassen sich keine Hinweise mehr für eine Instabilität finden.<sup>4</sup> Offensichtlich steht demnach die Geldmengenentwicklung in einer gewissen wechselseitigen Beziehung zur Entwicklung auf den Vermögenmärkten und insbesondere dem Immobilienmarkt. So lässt sich zum einen feststellen, dass ein Anstieg der Immobilienpreise oder des Immobilienvermögens zu einer Beschleunigung der monetären Dynamik führt. Zum anderen ergibt sich aber auch der Befund, dass sich das starke Geldmengenwachstum im Euro-Raum zumindest teilweise auf die Immobilienpreisdynamik ausgewirkt hat.

Dies zeigt, dass ein Zusammenhang zwischen der Interpretation der monetären Entwicklung und der adäquaten Berücksichtigung der Kosten für Wohnen im HVPI besteht. Offen bleibt dabei aber, ob eine solche Transmission bei den Immobilienpreisen endet. Es ist nämlich durchaus denkbar, dass die Erhöhung der Immobilienpreise letztendlich auch auf die Güterpreise durchschlägt, beispielsweise weil die Wohn-Komponenten im HVPI steigen oder weil das gestiegene Immobilienvermögen zu verstärkten Konsumausgaben anregen kann. Da zu diesen Fragen bisher noch keine befriedigenden Antworten vorliegen, müssen die Notenbanken ihre geldpolitische Analyse durch ziel-

<sup>2</sup> Vgl. Boris Hofmann, Do monetary indicators (still) predict euro area inflation? Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, No. 18/2006.

<sup>3</sup> Vgl. Michael Schornagl/Christian Schumacher, Reconsidering the role of monetary indicators for euro area inflation from a Bayesian perspective using group inclusion probabilities. Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, No. 09/2007.

<sup>4</sup> Vgl. Claus Greiber/Ralph Setzer, Money and housing – Evidence for the euro area and the US. Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, No. 12/2007.

gerichtete Forschungsaktivitäten auf diesem Gebiet ergänzen. Es wird aber auch deutlich, dass es zur adäquaten Interpretation von Geldmengenbewegungen für die zukünftige Entwicklung der Verbraucherpreise notwendig sein mag, die Immobilienpreise – oder allgemeiner: die Vermögenspreise – umfassender zu berücksichtigen.

### *Sicherung der erfolgreichen Geldpolitik*

Eine geldpolitische Strategie muss sich letztlich daran messen lassen, inwieweit sie das angestrebte Ziel erreichen kann. Für die geldpolitische Strategie des Eurosystems, die auf die mittelfristige Gewährleistung von Preisstabilität ausgerichtet ist, lässt sich vor dem Hintergrund der Inflationsentwicklung im Euro-Gebiet sagen, dass sie bisher erfolgreich war. Dies bedeutet allerdings nicht, dass keine Herausforderungen existierten und eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Analyseinstrumentariums nicht notwendig wäre. Grundsätzlich unterliegen alle Bereiche der geldpolitischen Strategie einem ständigen Entwicklungsprozess – die den beiden Säulen zugrunde liegenden Hypothesen ebenso wie die der Definition von Preisstabilität zugrunde liegende Inflationsmessung.

So wird beispielsweise in der gegenwärtigen Praxis selbst genutztes Wohneigentum nur unzureichend im HVPI erfasst – ein bedeutender Teil des Aufwands der privaten Haushalte für die Lebensführung bleibt somit bei der Inflationsmessung unbe-

rücksichtigt. Es gibt grundsätzlich mehrere Möglichkeiten, die Kosten für selbst genutztes Wohneigentum einzubeziehen, die jeweils ihre spezifischen Vor- und Nachteile besitzen; die Diskussion hierzu ist noch im Gange, aber es spricht einiges für das Nettoerwerbskonzept.

Auch die Abschätzung der kurz- bis mittelfristigen Inflationsrisiken im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse steht vor Herausforderungen. So kann beispielsweise nicht ausgeschlossen werden, dass sich die unterstellten Zusammenhänge der Phillipskurve grundsätzlich verändert haben, zum Beispiel durch die Globalisierung. Dies erfordert eine laufende Überprüfung des verwendeten realwirtschaftlichen Analyseinstrumentariums.

Ähnliches gilt für die monetäre Analyse. Unsere aktuelle Forschung hierzu zeigt, dass die monetäre Entwicklung weiterhin unverzichtbare Informationen für die kommende Preisentwicklung enthält und dass die Geldnachfrage stabil ist, wenn die Entwicklung auf den Vermögenmärkten mit ins Bild genommen wird. Eine Abschätzung der mittel- bis langfristigen Inflationsrisiken erfordert daher auch eine Verbreiterung der Analyse des monetären Transmissionsmechanismus unter Einbeziehung eben dieser Vermögenmärkte. Es besteht daher ein kontinuierlicher Forschungsbedarf, damit das Eurosystem auch in Zukunft erfolgreich Geldpolitik unter sich wandelnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen betreiben kann. ■

## Die Europäische Zentralbank im Fokus der Finanzmärkte

*Dr. Ulrich Kater  
Chefvolkswirt der DekaBank*

Der Euro hat sich seit seiner Einführung zu einer international wettbewerbsfähigen Währung entwickelt. Gleichzeitig hat die Europäische Zentralbank Glaubwürdigkeit gewonnen: Die Entscheidungsträger an den Finanzmärkten haben großes Vertrauen in die europäische Geldpolitik und rechnen auch in absehbarer Zukunft mit geringer Inflation. Dies hat niedrige Zinsen zur Folge, wodurch Investitionen und Wirtschaftswachstum gefördert werden.

„Das gemeinsame europäische Geld ist ein großes Vorhaben, das die Integration Europas weiter voranbringen soll. Aber ein so herausragendes Projekt ist auch mit erheblichen Unwägbarkeiten versehen.“<sup>1</sup> So skeptisch äußerte sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1997 im Vorfeld der Entscheidung zur Gründung der Europäischen Währungsunion (EWU). Zu unsicher erschien damals die Aussicht, dass der Euro ein Erfolg werden könne.

Ein großer Teil der designierten Teilnehmerländer verfehlte die fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastrichtvertrags. Einige dieser Länder versuchten, die Hürden mit buchhalterischen Tricks zu überwinden. Zudem gab es Vorbehalte hinsichtlich des Problems der nationalen Wirtschaftspolitiken, sich dem einheitlichen Zinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) unterzuordnen, solange kein ausreichendes Maß an Konvergenz bei Konjunktur und auf den Finanzmärkten vorhanden ist. Dadurch bestand die Gefahr, dass die EZB vielfältigen Pressionen ausgesetzt sein würde, unter denen die Erfüllung ihres Stabilitätsauftrags leiden könnte. Dies hätte dem gesamten Vorhaben der EWU schwerwiegende Schäden zufügen können.

### *Euro: Erfolg trotz kleiner Schwierigkeiten*

Die Befürchtungen einer funktionsunfähigen europäischen Geldpolitik sind nicht eingetreten. Dennoch ergaben sich in den vergangenen Jahren durchaus einige Schwierigkeiten, die der Sachverständigenrat für das Betreiben einer einheitlichen Währung in der heterogenen und im Vergleich zu anderen Währungsräumen wenig durchlässigen EWU erkannte.

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/98, Wiesbaden 1997, Seite 232.

So wurden im Umfeld der Bargeldeinführung zum Jahresbeginn 2002 deutliche Preissteigerungen wahrgenommen, die sich in den veröffentlichten Zahlen zur Entwicklung der Verbraucherpreise nicht widerspiegelten. Dies führte zum Vorurteil, die offiziellen Inflationszahlen würden nicht das „wahre“ Ausmaß der Teuerung wiedergeben. Obwohl dieser Eindruck allmählich verblasst, sieht sich der Euro immer noch ernst zu nehmenden Vorbehalten in der Öffentlichkeit gegenüber.

Nach den Finanzmarkturbulenzen von 2001 gab es in einigen europäischen Ländern heftige Debatten um die Angemessenheit der gemeinsamen Geldpolitik für einzelne Länder und Regionen der Währungsunion. Die EZB hat sich davon allerdings nicht beirren lassen – nicht zuletzt, weil die Regierungen weniger politischen Druck auf die junge Notenbank ausübten, als vor der Einführung der einheitlichen Währung befürchtet wurde. Zwar wurde über die Möglichkeiten diskutiert, der EZB zusätzliche Wechselkursziele vorzugeben sowie den Dialog und die Kooperation mit den nationalen Finanzministern zu vertiefen. Bislang konnten die Notenbanker jedoch Eingriffe in ihr Politikgebiet erfolgreich abwehren. Allerdings gab es bislang keine Konfliktlage, in der die EZB ihre Unabhängigkeit ernsthaft unter Beweis hätte stellen müssen. Die EZB konnte sich bereits während ihrer kurzen Existenz die für eine moderne Geldpolitik unverzichtbare Glaubwürdigkeit aufbauen.

In den acht Jahren der EWU hat die EZB ihr selbst gestecktes Inflationsziel einer Geldentwertung von „unter, aber nahe zwei Prozent“ nur einmal erreicht. Die Zielverfehlungen in den übrigen Jahren blieben jedoch vernachlässigbar. Damit hat der Euro das einzige Kriterium erfüllt, nach welchem eine Währung zu beurteilen ist – technische Funktionsfähigkeit und Konvertibilität vorausgesetzt. Eine für das langfristig ausgerichtete Wirtschaften angemessen niedrige und schwankungs-



arme Inflationsrate ist die alleinige Qualitätsmarke für eine Währung.<sup>2</sup> Mit einer solchen Inflationsrate können allerdings unterschiedliche Wechselkurse einhergehen: So war der Euro anfangs unterbewertet, bis die EZB dies durch eine Intervention beendete. Seit etwa fünf Jahren erfährt die gemeinsame Währung nunmehr eine deutliche Aufwertung. Beides zu steuern, Inflationsrate und Wechselkurs, ist eben nicht möglich.

Erfolgsmeldungen für den Euro bleiben aber auch im internationalen Rahmen nicht aus: Rechtzeitig zum fünfjährigen Jubiläum der Euro-Bargeldeinführung meldete die Europäische Kommission, dass der Euro in seiner Verbreitung den US-Dollar überholt hat – zumindest, was den Bargeldumlauf betrifft. Dies ist in einer Welt mit inzwischen weitgehend bargeldlosem Zahlungsverkehr allerdings ein eher symbolischer Erfolg. Denn der Anteil der Barmittel an der gesamten Geldmenge liegt sowohl in den Vereinigten Staaten als auch im Euro-Gebiet bei nur etwa sechs bis sieben Prozent; der große Rest besteht aus Buchgeld. Der Euro dürfte in Zukunft als internationale Reserve- und Transaktionswährung dem US-Dollar ebenfalls weitere Marktanteile abnehmen – wenngleich die internationalen Finanzmärkte noch zu etwa drei Vierteln vom Dollar dominiert werden. Der US-Währung erwächst mit dem Euro zunehmend ein ernsthafter Konkurrent.

Innerhalb der Eurozone sind die Transaktionskosten enorm gesunken, da keine Währungen mehr getauscht werden müssen. Zudem hat sich die Arbeitsteilung zwischen den Ländern der EWU weiter vertieft, wovon auch Deutschland profitiert: Ein Großteil der deutschen Exportsteigerungen der vergangenen Jahre ist dem verstärkten Handel mit den Euro-Partnern zu verdanken. Aktuell kommt der deutschen Volkswirtschaft der Vorteil eines schwachen US-Dollars zugute, da die deutsche Währung nicht auch noch unter Aufwertungsdruck gegenüber den europäischen Handelspartnern gerät.

Es scheint in der Natur der Sache zu liegen, dass die Vorteile einer Währungsunion nicht so leicht zu vermitteln sind wie vermeintliche oder tatsächliche Probleme. Es ist aber nicht zu leugnen, dass sich der Euro zu einer funktionsfähigen und international wettbewerbsfähigen Währung entwickelt hat.

<sup>2</sup> Vgl. Manfred J. M. Neumann, Geldwertstabilität: Bedrohung und Bewährung, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Fünfzig Jahre Deutsche Mark – Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München 1998, Seiten 309-346.

### *Geldpolitik im Wandel der Zeit*

Wie aber verhält es sich hinter den Kulissen dieser nach außen erfolgreichen Währung? Auch wenn der Euro eine erfolgreiche Währung ist, heißt dies nicht, dass die Geldpolitik optimal aufgestellt sein muss. Ist eine niedrige Inflationsrate auf vergleichsweise hohe Zinssätze zurückzuführen, so ist die geldpolitische Stabilität durch Wachstumsverluste teuer erkaufte. Schafft es die Zentralbank nicht, mittels klarer Kommunikation ihrer Ziele und Absichten den Finanzmärkten ausreichend Orientierung zu geben, so steigen dort die Unsicherheit, das Risiko und letztlich der Marktzins. An den Finanzmärkten sind diese Fragen von gleichem Interesse wie der Erfolg der Währung als solche.

Der Euro wurde eingeführt, als sich innerhalb der internationalen Zentralbank-Gemeinde ein Umdenkprozess dem Ende näherte, der bereits zu erheblichen Änderungen in der geldpolitischen Landschaft des weltweiten Finanzsystems geführt hatte. Dieser Paradigmenwechsel bedeutete ein Ende der aktivistischen, diskretionären Geldpolitik der 1970er und 80er Jahre zugunsten von regelgebundenen geldpolitischen Konzepten. Er markierte damit das Ende des zweiten Abschnitts in der Geschichte der modernen Papierwährungen.

Der erste Abschnitt stand unter dem Eindruck des Festkurssystems von Bretton Woods. Durch fixierte Wechselkurse „zwangen“ die Vereinigten Staaten dem Rest der industrialisierten Welt ihre Geldpolitik auf. Nach einer Phase der Preisniveaustabilität in den 50er und 60er Jahren führte dies gegen Ende der 60er Jahre zum Export der US-amerikanischen expansiven Geldpolitik, der schließlich das System zu Fall brachte.

Mit Beginn der 70er Jahre – und des zweiten Abschnitts – waren die Zentralbanken dank der Lösung der Wechselkurse vom US-Dollar selbst für ihre Geldpolitik verantwortlich. Immer noch unter dem Eindruck keynesianischer Überlegungen stehend, versuchten viele Notenbanker in den 70er und 80er Jahren, mit dem geldpolitischen Instrumentarium Konjunktur- und Wachstumspolitik zu betreiben. Die Folgen waren hohe Inflationsraten bei zeitlich eng begrenzten positiven Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. In einer Reihe von Ländern nahm Mitte der 70er Jahre das Inflationsproblem derartige Ausmaße an, dass es negative Effekte für das Wachstum hatte. Nur wenige Länder, wie etwa die geldpolitischen Musterschüler Deutschland oder die Schweiz, blieben von allzu starken Verwerfungen solcher Inflationsexperi-

mente verschont, obgleich auch in Deutschland die Teuerungsrate Mitte der 70er Jahre Werte über sechs Prozent erreichte.

Zunehmend setzte sich die Erkenntnis durch, dass der wesentliche Beitrag, den die Notenbanken zum wirtschaftlichen Wachstum leisten können, eine geringe und möglichst stabile Inflationsrate ist. Vor diesem Hintergrund setzte in vielen Volkswirtschaften in den späten 80er und vermehrt in den 90er Jahren eine Politik der Inflationsbekämpfung ein, die zu einem Rückgang der Geldentwertung, zu Disinflation, führte. Ende der 90er Jahre hatten die meisten Zentralbanken Inflationsziele in Höhe von zwei bis drei Prozent bekannt gegeben – und teilweise bereits verwirklicht.

Die Umsetzung der disinflationären Geldpolitik – die für die jeweiligen Volkswirtschaften eine Belastung darstellte, da sie mit vergleichsweise hohen Realzinsen einherging – lag allein in den Händen der Zentralbanken, da sie in den meisten Ländern Unabhängigkeit erringen konnten und damit allgemeinen politischen Prozessen weitgehend entzogen waren. In dieser Situation entstand die EZB – getragen vom Stabilitätswillen der beteiligten Geldpolitiker und aufbauend auf der Tradition der Deutschen Bundesbank, die bereits über weitreichende Erfahrungen mit unabhängiger Geldpolitik verfügte.

Der Unabhängigkeit der Notenbanken und ihrer Entschlossenheit, niedrige Inflationsraten zu erreichen, stand ein weiterer Faktor zur Seite: Etwa seit Mitte der 90er Jahre setzte die dritte große Globalisierungswelle ein. Gekennzeichnet durch die Integration großer Schwellenländer, allen voran China und Indien, sowie Mittel- und Osteuropas in die Weltwirtschaft, erhielt die Inflation weltweit dämpfende Impulse.<sup>3</sup> Die Anzahl von Menschen, die ihre Arbeitskraft auf Märkten anbieten, hatte sich sprunghaft und deutlich erhöht. Damit gerieten die Arbeitslöhne in der industrialisierten Welt unter Druck und entspannten so eine wesentliche Triebfeder von Inflationsprozessen.

### *Finanzmärkte und Zinsentwicklung*

Der global zu beobachtende Paradigmenwechsel in der Geldpolitik hatte weitreichende Auswirkungen auf die internationalen Finanzmärkte, die

3 Vgl. International Monetary Fund: Globalization and Inflation, World Economic Outlook 2006, Washington, D.C. 2006, insbesondere: Chapter III: How Has Globalization Affected Inflation?, Seiten 97-134.

zum Teil erst jetzt sichtbar werden. Als wesentlichste Folge der niedrigeren Inflationsraten sank das Zinsniveau über alle Laufzeiten hinweg. Renditen von etwa vier Prozent für zehnjährige Staatsanleihen galten in den 80er Jahren auf den Finanzmärkten als völlig undenkbar.

Im Sommer des Jahres 2003 lag die Rendite zehnjähriger deutscher Bundesanleihen bei 3,1 Prozent – historisch betrachtet ein außergewöhnlich niedriges Niveau. Wenngleich diese Zahl auch durch andere Faktoren beeinflusst gewesen war – die Weltwirtschaft befand sich gerade im Bann der geplatzten Spekulationsblase der New Economy, der größten spekulativen Übertreibung an den Aktienmärkten aller Zeiten –, so liegt das Zinsniveau auch nach dem Abflauen der außergewöhnlichen Einflüsse im historischen Vergleich sehr niedrig. Man muss bis ins Kaiserreich und in die Welt des Goldstandards vor dem Ersten Weltkrieg zurückschauen, um ähnlich niedrige Zinsen in Deutschland zu entdecken.

Sollten sich die gegenwärtigen Niveaus in den nächsten Jahren halten, würde dies bedeuten, dass die modernen Notenbanken es geschafft haben, mit ihren Papierwährungen, die prinzipiell an keinen realwirtschaftlichen Anker gebunden sind, an den Finanzmärkten eine ähnliche Reputation aufzubauen, wie es der Goldstandard vor dem Ersten Weltkrieg erreicht hatte.

Die niedrigen Nominalzinsen stellen eine „Dividende“ aus dem erfolgreichen Kampf gegen die Inflation dar, der zu vergleichsweise geringen Inflationsprämien geführt hat. Das eigentliche Problem langfristiger Finanzbeziehungen bei Inflation ist allerdings nicht deren absolute Höhe. Die Teuerungsrate ist unerheblich, solange sie während der Laufzeit eines Finanzkontrakts konstant oder wenigstens planbar bleibt. Erst eine nicht eingepreiste Änderung der Inflation bringt für Schuldner und Gläubiger unerwartete Gewinne und Verluste. Da mit steigender Inflationsrate in der Regel auch größere Schwankungen einhergehen, wird der Gläubiger eine mit der Laufzeit des Finanzkontrakts zunehmende Prämie für die Gefahr der Inflationsveränderung einfordern. Erst wenn die Marktteilnehmer von einer dauerhaften Reduzierung und Stabilisierung des Inflationsniveaus überzeugt sind, werden sie diese Risikoprämie absenken.

Genau das ist in den letzten Jahren geschehen. Die Zentralbanken haben so viel Glaubwürdigkeit und Vertrauen aufgebaut, dass die Marktakteure für die

absehbare Zukunft von einer weltweiten Inflationsrate im Bereich von zwei bis drei Prozent ausgehen. Infolgedessen sind die entsprechenden Risikoprämien in den Zinsen auf historisch niedrige Niveaus gesunken. Dort dürften sie – trotz etwaiger Schwankungen – bleiben, solange sich am gegenwärtigen geldpolitischen Paradigma der Notenbanken nichts ändert. Da dieser Teil des gesunkenen Zinsniveaus eine Senkung des Realzinsniveaus darstellt, handelt es sich um eine reale Verbilligung von Kapital und damit um eine Verbesserung von Investitions- und Wachstumsmöglichkeiten.

Die Risikoprämie im Zins wird auch durch die Vorhersehbarkeit von Zinsentscheidungen der Notenbanken bestimmt. Wegen der Langfristigkeit von Finanzbeziehungen sind die Akteure an den Finanzmärkten gezwungen, sich ein möglichst genaues Bild über die zukünftige Entwicklung von Zinssätzen zu machen. Nur so können sie die richtigen Bedingungen für heute abzuschließende Kontrakte erkennen und setzen. Ein Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist der zinspolitische Kurs der Notenbank. Aus der Abschätzung künftiger Zinsentscheidungen kann zusammen mit einem Bild von der weiteren konjunkturellen Entwicklung eine Aussage über die Entwicklung von Marktzinsen und Wertpapierkursen getroffen werden.

In der Vergangenheit wurden solche Aussagen durch zwei Probleme erschwert. Zum einen war nicht ganz deutlich, welche Zielsetzung die Notenbanken in puncto Inflationsentwicklung verfolgten. Zum Zweiten war unklar, welche geldpolitischen Instrumente zum Einsatz kommen würden. Beides hat sich im Zuge des Paradigmenwechsels der Geldpolitik verändert. Viele Zentralbanken haben durch die Veröffentlichung von Inflationszielen gezeigt, dass sie ein möglichst konstantes Inflationsniveau anstreben, und in welcher Höhe dieses liegt. Daneben hat sich die Kommunikation der Zentralbanken mit den Märkten über den Weg zur Erreichung des Inflationsziels gewandelt. Denkweisen und Mechanismen der Entscheidungsfindung, aber auch aktuelle Einschätzungen der konjunkturellen Entwicklung werden den Märkten immer zeitnäher zur Verfügung gestellt. Viele Zentralbanken gewähren mit der Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen sogar Einblick in ihre Überlegungen zu kommenden Zinsentscheidungen der nahen Zukunft. Diese neue Dimension der Transparenz von Zentralbanken<sup>4</sup> hat zu

4 Vgl. Birgit Ladwig, Transparenz von Zentralbanken am Beispiel der EZB, Freie Universität Berlin, Diskussionsbeiträge, 6-2004, sowie Alex Cukierman, Central Bank Strategy, Credibility and Independence, Theory and Evidence, Cambridge, Mass. 1992.

einer deutlich verbesserten Einschätzung von Zinsveränderungen durch die Märkte geführt.

Dennoch darf man nicht überschwänglich werden: Von einer Notenbank zu verlangen, den Zinspfad für die nächsten zwei Jahre bereits heute zu veröffentlichen, ist illusorisch. Die Zentralbanker müssen mit dem gleichen Datenmaterial zu wirtschaftlichen Entwicklungen in der Zukunft arbeiten wie Analysten und Marktakteure – und diese Indikatoren und Trendabschätzungen haben relativ bescheidenen Gehalt: Aussagen, die über den Zeithorizont von sechs Monaten hinausgehen, sind immer mit substanzieller Unsicherheit behaftet.

### *Die eigenständige geldpolitische Konzeption der EZB*

Die EZB arbeitet nicht mit den gängigen Instrumenten, die andere Zentralbanken in den letzten beiden Dekaden entwickelt und eingesetzt haben. Das lässt sich darauf zurückführen, dass die EZB bereits bei der Wahl der zugrunde liegenden geldpolitischen Konzeption aufgrund der historischen Umstände sowie der Besonderheiten des Euro-Währungsraums einen eigenen Weg eingeschlagen hat. So gibt die EZB kein explizites Inflationsziel vor. Lange Zeit begnügte sie sich mit der Aussage, eine Inflationsrate von weniger als zwei Prozent anzustreben. Erst, als während der konjunkturellen Stagnationsphase in Europa zwischen 2002 und 2004 sogar Deflationsängste an den Finanzmärkten aufkamen, präzisierete sie ihre Inflationsnorm auf „unter, aber nahe zwei Prozent“.

Ihre geldpolitische „Denkschablone“ teilt die EZB von Beginn an in einen „wirtschaftlichen“ und einen „monetären“ Teil. Der monetäre Part steht zwar in der Tradition der Deutschen Bundesbank, ist aber keine Geldmengensteuerung: Der im Jahr 2000 veröffentlichte Wert für die avisierte jährliche Steigerung der Geldmenge M3 stellt mithin kein Geldmengenziel, sondern lediglich einen „Referenzwert“ dar. Er benennt das Geldmengenwachstum, welches für die EZB mit Preisniveaustabilität vereinbar ist. Die Unterscheidung zwischen Geldmengenziel und Referenzwert ist wesentlich. An einen Referenzwert ist die Notenbank nicht streng gebunden; seine Nichteinhaltung führt zu geringerem Reputationsverlust als die Verfehlung eines Geldmengenziels. Das hatte auch die Deutsche Bundesbank erfahren müssen, deren Geldmengensteuerungskonzept durch die häufigen Zielverfehlungen Glaubwürdigkeit einbüßte.

Die Orientierung an der Geldmengenentwicklung galt einmal als wichtige Rechenregel im Einmal-eins der Geldpolitik. Sie war wissenschaftlich gut abgesichert durch den Monetarismus, wo Inflation wesentlich auf eine übermäßige Geldmengenausdehnung zurückgeführt wurde. Der Monetarismus hielt in den 1980er Jahren Einzug in die geldpolitischen Konzeptionen der großen Notenbanken. Diese steuerten daraufhin die Geldmenge im Verhältnis zum nationalen Wirtschaftswachstum, um die Inflation unter Kontrolle zu bringen. Eine gewisse Zeit funktionierte das gut, bis die innovationsfreudigen Kapitalmärkte – insbesondere in angelsächsischen Ländern – neue Finanzinstrumente hervorbrachten, die den Zusammenhang zwischen Geldmengenentwicklung und realem Wirtschaftsgeschehen ins Wanken brachten: Die Geldnachfrage schwankte nicht mehr vorhersehbar in Abhängigkeit von Zinsen und Konjunktur. Ob diese Entkopplung dauerhaft ist oder sich irgendwann wieder eine „regelmäßige“ Geldmengenentwicklung einstellt, ist ungewiss. Viele Zentralbanken gaben als Reaktion darauf indes die Geldmengensteuerung auf. Oder wie es ein Zentralbanker einmal ausdrückte: „Nicht wir haben M3 aufgegeben, M3 hat uns aufgegeben.“ Heute veröffentlicht zum Beispiel die US-amerikanische Zentralbank einen Großteil ihrer Geldmengendaten noch nicht einmal mehr.

In Europa setzte sich das Phänomen der instabilen Geldnachfrage langsamer und weniger ausgeprägt durch. Die Deutsche Bundesbank behielt die Geldmengensteuerung bis zum Eintritt in die Währungsunion bei. Die EZB hat dagegen von Anfang an die Geldmenge nicht als geldpolitisches Zwischenziel verwendet, sondern vielmehr monetäre Aggregate als Indikatoren in ihre Analyse zur Inflationsentwicklung eingebaut. Dabei hat sie die umfassende Betrachtung der monetären Entwicklung, wie sie schon die Bundesbank durchführte, vertieft und um weitere Konzepte ergänzt. Denn monetäre Indikatoren sind nicht nutzlos geworden als Kompass für die Geldpolitik. Ganz im Gegenteil: In einer Weltwirtschaft, die von rapidem Strukturwandel geprägt wird, ist ein möglichst breit aufgestellter Analyserahmen wahrscheinlich die sinnvollste Strategie. Das gilt nicht zuletzt, weil sich die Transmission der Geldpolitik weiter verändert. Expansive Geldpolitik zeigt ihre Folgen heute nicht nur auf den Güter-, sondern auch auf den Finanzmärkten. Inwieweit sich die weltweit hohe Liquidität in „übermäßigen“ Preisbewegungen in einigen Kapitalmarktsegmenten widerspiegelt und welche Folgen sich daraus für Güter- und Dienstleistungspreise ergeben, ist

gegenwärtig ein wichtiges Thema der geldpolitischen Diskussion.

### *Die Zukunft der Geldmengenpolitik*

Die Rolle der Geldmenge bei sich verändernden Verhältnissen adäquat zu definieren, ist Aufgabe der modernen Geldpolitik, die auch und gerade der EZB als einer der größten Zentralbanken der Welt zufällt. Die EZB hat mit ihrer bisherigen Praxis im Rahmen der Zwei-Säulen-Strategie die besten Grundlagen geschaffen, in dieser Diskussion eine gewichtige Rolle einzunehmen. Allerdings sollte man die Auseinandersetzung um die unterschiedliche Beachtung monetärer Aggregate in verschiedenen geldpolitischen Konzepten nicht zu einer Grundsatzdebatte erheben. Denn auch in anderen Konzeptionen, wie etwa der direkten Inflationssteuerung, fließen monetäre Kenngrößen in die Inflationsprognose und damit in die Geldpolitik ein. Ob dies innerhalb eines integrierten Ansatzes geschieht oder in dem zweigeteilten Analyserahmen der EZB, ist vermutlich nicht entscheidend. Bislang lässt sich jedenfalls nicht zeigen, dass die Geldpolitik der EZB anderen Konzeptionen unterlegen ist. Neben der Einhaltung der selbst gesteckten Inflationsnorm ist auch die Einschätzbarkeit ihrer Geldpolitik an den Finanzmärkten international wettbewerbsfähig.<sup>5</sup> Die Entscheidungen der EZB sind ähnlich zuverlässig einschätzbar wie die der US-amerikanischen Zentralbank. Dennoch würde es sich lohnen, herauszufinden, inwieweit die explizite Berücksichtigung monetärer Indikatoren Vorteile gegenüber integrierten Ansätzen hervorbringt.

Für die Zukunft ist eine evolutionäre Weiterentwicklung der geldpolitischen Konzeption der EZB geboten. Weltweit erleben die Zentralbanken gerade die ersten Konjunkturzyklen in einem Umfeld niedriger Inflation und sammeln dabei neue Erfahrungen. Der weiterhin rasante Strukturwandel an den internationalen Finanzmärkten stellt ebenfalls eine permanente Herausforderung für die europäische Geldpolitik dar. Monetäre Aspekte werden den zukünftigen Kurs der europäischen Währungshüter mitbestimmen – wengleich auch vielleicht in anderer Form als heute. Es bleibt zu hoffen, dass die EZB auch in Zukunft ihre bisherige erfolgreiche Strategie beibehält und gegebenenfalls auch verteidigen kann. ■

5 Vgl. Peter Howells/Iris Biefang-Frisanco Mariscal, Central Bank Transparency: A Market Indicator, University of the West of England, School of Economics, Economics Discussion Paper Series, No. 03/05, Bristol 2003.

# Die Bewährungsprobe der Europäischen Währungsunion steht noch aus

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty  
Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft

Joachim Starbatty ist seit vielen Jahren ein kritischer Beobachter des europäischen Integrationsprozesses. Als die Währungsunion politisch verabredet wurde, gehörte er zu den Wissenschaftlern, die nachdrücklich vor Fehlentwicklungen warnten. Die Katastrophe ist bisher ausgeblieben, doch die Gefahren sind nicht gebannt.

## *These 1: Die Liquiditätsschwemme der Zentralbanken schlägt sich weniger in Preissteigerungen als in strukturellen Fehlentwicklungen nieder*

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat das selbst gesetzte und später leicht nach oben modifizierte Preisziel („unter, bei nahe zwei Prozent“) Jahr für Jahr – bis auf das Jahr 1999, was noch als Konsequenz der stabilitätsorientierten Geldpolitik der Deutschen Bundesbank anzusehen ist – verfehlt, wenn auch mit einem Mittelwert von 2,2 Prozent relativ knapp. Doch bleibt es für Otmar Issing „eine Tatsache, dass die durchschnittliche Preissteigerungsrate in den sieben Jahren des Euro deutlich unter der der D-Mark in den 50 Jahren ihres Bestehens liegt“. <sup>1</sup> Nun sind diese Perioden nicht miteinander vergleichbar, da der geldpolitische Freiheitsgrad der Deutschen Bundesbank im Bretton-

Woods-System eingeschränkt war und die Ölpreisschocks in den 1970er Jahren jeweils aggressive Zweitrundeneffekte in einem gänzlich anderen lohnpolitischen Umfeld auslösten. Es ist aber doch erstaunlich, dass auch kritische Beobachter der EZB bescheinigen, sie erfülle ihren Auftrag, für Geldwertstabilität im Euro-Raum zu sorgen, konsequent und mit Erfolg. <sup>2</sup>

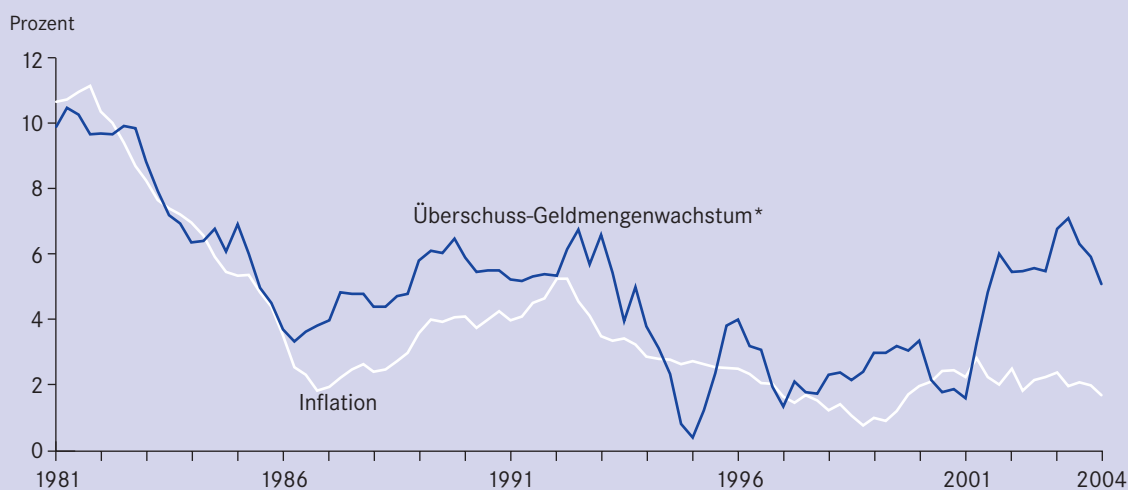
Die Bundesbank hat in Abbildung 1 den Zusammenhang von trendbereinigter Geldmengenentwicklung und Inflation für den Zeitraum 1981-2004 herausgestellt. <sup>3</sup> Auffällig ist:

1 Otmar Issing, Unsere Strategie ist zukunftsweisend, Interview in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Februar 2006, Seite 13.

2 Vgl. Reinhold Gemperle, Unsichere Osterweiterung der Euro-Zone, in: Neue Zürcher Zeitung, 14. Juni 2005.

3 Deutsche Bundesbank, Der Zusammenhang zwischen Geldmenge und Preisen, in: Monatsbericht Januar 2005, Seiten 15–27.

## Liquidität und Preisentwicklung im Euro-Raum



\* Jahreswachstumsrate der Geldmenge M3 abzüglich des jährlichen Potenzialwachstums des realen BIPs

Quelle: Deutsche Bundesbank

Abbildung 1

- Die Übereinstimmung von Inflation und Geldmengenentwicklung bis 1998;
- die Konsequenz, mit der die Bundesbank über eine stabilitätsorientierte Geldpolitik während der 1990er Jahre die Inflationsrate gedrückt hat;
- der durchgehend expansive Kurs der EZB seit der Ablösung der Bundesbank als der im Europäischen Währungssystem (EWS) für die Geldmengenentwicklung verantwortlichen Zentralbank;
- das Auseinanderklaffen von Geldmengenentwicklung und Inflationsrate seit 1999.

Zieht man die Wachstumsrate der Geldmenge M3 für die beiden letzten Jahre unter Berücksichtigung des Potenzialwachstums des Bruttoinlandsprodukts mit etwa 1,5 Prozent ab, so hat sich für diese Zeit die Schere zwischen Überschuss-Geldmengenwachstum sogar noch weiter geöffnet. Wäre der bis 1998 geltende Zusammenhang zwischen Geldmengenentwicklung und Inflationsrate heute noch dominant, müsste die Inflationsrate bei etwa fünf Prozent liegen, und niemand würde von einer konsequenten Stabilitätspolitik sprechen. Daraus resultiert die Frage: Wieso schlägt sich die expansive Geldmengenentwicklung nicht in entsprechenden Preisen nieder? Wir wollen das besonders für Deutschland zeigen, das als einziges Mitgliedsland durchgehend zu den Ländern gehörte, deren Inflationsraten maßgeblich für den Referenzwert in der Währungsunion sind.

Empirische Untersuchungen zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten und Inflation. Stiegen diese, so reagierte auch das Preisniveau oder es gab Arbeitslosigkeit. So haben *Samuelson* und *Solow*<sup>4</sup> die ursprüngliche Phillipskurve, die einen Zusammenhang zwischen nominalen Lohnsteigerungen und Arbeitslosigkeit einfiel, in ihre modifizierte Phillipskurve transformiert, indem sie auf der Ordinate die durchschnittliche Produktivitätsentwicklung absetzten und die Nominallohnsteigerung durch die Inflationsrate ersetzen. Wenn wir uns daraufhin die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland anschauen, so verharren diese auf dem Niveau des Jahres 2000, weil die Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen im Vergleich zu früher maßvoll auftraten. Sie hätten bis vor Kurzem wegen der außerordentlich hohen Arbeitslosigkeit und

wegen der dümpelnden Konjunktur bis 2005 keinen Lohnkampf durchstehen können. Der abgebrochene Metallarbeiterstreik in den neuen Bundesländern steckte ihnen überdies noch in den Knochen. Aber für die seinerzeit schwache Konjunktur trägt die EZB mit ihrer Niedrigzinspolitik wahrlich keine Verantwortung, denn die Liquiditätsströme waren und sind immer noch übervoll – ähnlich wie in Japan. In Japan käme niemand auf die Idee, die „Nullzinspolitik“ für die Deflation verantwortlich zu machen. Insofern denke ich, dass wir über das „Preisrätsel“ – Auseinanderklaffen von Geldmengenwachstumsrate und Inflation – am ehesten Aufschluss bekommen, wenn wir zunächst auf die lange Zeit stagnierende konjunkturelle Entwicklung, auf die zur Zurückhaltung genötigten Gewerkschaften und auf die stagnierenden Realeinkommen schauen.

Wenn die EZB überwiegend eine stark expansive Politik, die sich an den stagnierenden Staaten Deutschland, Frankreich und Italien ausrichtete, betrieben hat, welche Konsequenzen erwachsen daraus für die Mitgliedstaaten, deren Ampeln für wirtschaftliches Wachstum auf „Grün“ standen? In der Tabelle sind die Inflationsraten in den Mitgliedstaaten seit der Konvergenzprüfung im Jahr 1997 aufgelistet worden. Daraus lassen sich einige bemerkenswerte Ergebnisse erkennen. Nachdem die D-Mark als Ankerwährung abgelöst wurde, hat sich sowohl die durchschnittliche Preissteigerungsrate als auch der Referenzwert – Durchschnittswert der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten plus einem Zuschlag von 1,5 Prozentpunkten – deutlich erhöht. Auch hat die Streubreite der Inflationsraten deutlich zugenommen. Konnte in den Jahren 1997 und 1998 nur Griechenland das Inflationskriterium nicht erfüllen, so sind es in den letzten Jahren in der Regel drei bis vier Mitgliedstaaten, die das Inflationskriterium verfehlen. Nahezu immer sind Griechenland und Spanien dabei und oft auch Portugal und Irland. Dies lässt die Vermutung aufkommen, dass die Währungsunion in der derzeitigen Zusammensetzung ein zu heterogener Wirtschaftsraum ist, als dass ein geldpolitischer Mantel allen Mitgliedstaaten passen würde. Auf das Problem „one size fits all“ hat *Karl Otto Pöhl*<sup>5</sup> frühzeitig aufmerksam gemacht.

Die EZB macht geltend, dass die gegenwärtige Streuung der Inflationsraten im Euro-Währungsgebiet weitgehend mit der Streuung vergleichbar sei, die bei den Großräumen der Vereinigten Staa-

4 Vgl. Paul A. Samuelson/Robert M. Solow, *Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy*, in: *American Economic Review*, Band 50, Heft 2 (Mai 1960), *Papers and Proceedings of the Seventy-second Annual Meeting of the American Economic Association*, Seiten 177–197.

5 Vgl. Karl Otto Pöhl, *Von der Mark zum Euro*, in: *Der Spiegel*, Jahresschönheit 1997, Seite 295.

## Inflationsraten im Euro-Raum

## Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgien	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6	1,5	1,9	2,5	2,3
Deutschland	1,5	0,6	0,6	1,4	1,9	1,3	1,0	1,8	1,9	1,8
Finnland	1,2	1,4	1,3	3,0	2,7	2,0	1,3	0,1	0,8	1,3
Frankreich	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	2,3	1,9
Griechenland	<b>5,2</b>	<b>4,5</b>	2,1	2,9	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
Irland	1,2	2,1	<b>2,5</b>	<b>5,3</b>	<b>4,0</b>	<b>4,7</b>	<b>4,0</b>	2,3	2,2	2,7
Italien	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	<b>2,8</b>	2,3	2,2	2,2
Luxemburg	1,4	1,0	1,0	<b>3,8</b>	2,4	2,1	2,5	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	3,0
Niederlande	1,9	1,8	2,0	2,3	<b>5,1</b>	<b>3,9</b>	2,2	1,4	1,5	1,7
Österreich	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3	1,1	1,3	2,0	2,1	1,7
Portugal	1,9	2,2	<b>2,2</b>	2,8	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	2,5	2,1	3,0
Spanien	1,9	2,2	<b>2,2</b>	<b>3,5</b>	2,8	<b>3,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>
Europäische Währungsunion	1,6	1,1	1,1	2,1	2,3	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2
Referenzwerte*	2,7	2,2	2,1	3,2	3,5	3,0	2,7	2,6	2,9	3,1

\* Die fett gedruckten Werte liegen über dem Referenzwert, der sich aus dem Mittelwert der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten plus 1,5 Prozentpunkte ergibt.

Quelle: Europäisches Währungsinstitut; Deutsche Bundesbank

ten beobachtet würde.<sup>6</sup> Dies wird mit dem Balassa-Samuelson-Effekt erklärt; doch kann dieser, wie auch die EZB weiß, nur eine relativ geringe Streuung erklären. Denn aus den meisten empirischen Schätzungen ergebe sich, dass die durchschnittliche Inflationsrate in Ländern mit niedriger Teuerung höchstens einen halben Prozentpunkt unter der des Euro-Währungsgebiets insgesamt liegen dürfte. Auch müsste das Ausmaß des Balassa-Samuelson-Effekts angesichts fortschreitender Konvergenz abnehmen. *Hermann Remsperger* führt noch regionale Angebots- und Nachfrageschocks sowie unterschiedliche Auswirkungen exogener Schocks wie Erdölpreiserhöhungen für die Divergenz an.<sup>7</sup> Alle diese Erklärungen haben aber Schwierigkeiten zu verdeutlichen, wieso sich die Preisdivergenzen seit 1997 verstärkt haben, wieso einige Länder unterschiedlich stark über dem Referenzwert liegen und wieso manche dieser Länder wie Irland oder Luxemburg mal dem Referenzwert genügen und mal nicht. Es gibt eine einfache Erklärung für die Spreizung der Inflationsrate. Ein bekannter Spruch, den Keynesianer früher gerne ins Feld führten, um die mangelnde Durchschlagskraft expansiver Geldpolitik in bestimmten Phasen oder Ländern zu erklären, lautet: „Man kann die Pferde zur Tränke führen, aber

saufen müssen sie selbst.“ Die unterschiedlichen inflationären Auswirkungen expansiver Geldpolitik können wir also mit unterschiedlicher „Trinklust“ in den jeweiligen Mitgliedstaaten erklären.

Dass der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) bloß moderat angestiegen ist und die Inflationsraten in den wachstumsstarken Ländern nicht stärker in die Höhe geschnellt sind, hängt mit der Bedeutung der deutschen Volkswirtschaft zusammen. Das starke Gewicht der deutschen Inflationsrate im HVPI drückt den Durchschnittswert erheblich. Ein Zweites kommt hinzu: Der geringere Preisanstieg in Deutschland entspricht einer realen Abwertung des deutschen Euro bzw. einer realen Aufwertung der Länder mit höherem Preisanstieg. Der deutsche Exportüberschuss füllt die Güterlücke dieser Länder und liefert damit einen maßgeblichen Beitrag zu einer relativ niedrigen Inflationsrate. Deutschland exportiert Stabilität, und die anderen importieren Stabilität.

Es wird auch argumentiert, der HVPI überzeichne die inflationäre Tendenz; der stabilitätspolitische Erfolg der EZB werde in der Kerninflation sichtbar, die deutlich unter dem Anstieg des HVPI liege. Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Bundesbank diese Interpretation nicht zu eigen macht.<sup>8</sup> Entscheidend ist, ob wir die Kerninflation als Frühindikator für den HVPI ansehen können oder ob sich nicht umgekehrt die Kerninflation der HVPI nähert. Wenn ferner die hohen Erdölpreise auf den Preisindex durchschla-

<sup>6</sup> Vgl. EZB, Ergebnis der von der EZB durchgeführten Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie, in: Monatsbericht Juni 2003, Seiten 87-102, insbesondere Seite 94.

<sup>7</sup> Vgl. Hermann Remsperger, Inflationendifferentiale im Euro-Raum: Ursachen und Konsequenzen. Vortrag an der Universität Heidelberg am 13. Dezember 2004 ([www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)).

gen, wird das Realeinkommen entsprechend abgesenkt. Auch hat die Liquiditätsschwemme für entsprechende Überwälzungsspielräume gesorgt. Die hohen Erdölpreise binden so überschüssige Liquidität. Der Erdölpreisanstieg spiegelt ferner das starke weltwirtschaftliche Wachstum und die entsprechend hohe Nachfrage nach Erdöl wider. Das weltweite Wachstum speist sich aus den reichlich sprudelnden Liquiditätsquellen in Japan, Europa und den USA. Die billigen Importe aus Südostasien und besonders aus China drücken ihrerseits die Kerninflationsrate. Die wiederholten Warnungen der EZB vor lohnpolitischen Zweitrundeneffekten können in der Weise gedeutet werden, dass sie befürchtet, die stabilitätspolitischen Zügel könnten ihr aus der Hand gleiten. Die Höhe der Inflationsrate hinge dann vom gewerkschaftlichen Wohlergehen ab. Damit hätte sich die EZB der Position einer unabhängigen Variablen beraubt.

Unser Urteil über die Geldpolitik der EZB lautet: Sie ist nicht verstetigend angelegt, sondern reagiert auf die jeweiligen konjunkturellen Herausforderungen. Nach einer Phase extremer Billig-Geld-Politik erhöht sie derzeit die Zinsen, um einer sich ausbreitenden inflationären Tendenz entgegenzuwirken. Es ist, so scheint es, die traditionelle Erkenntnis aus dem Bewusstsein geschwunden, dass eine Billig-Geld-Politik strukturelle Fehlentwicklungen auslösen kann, die zu hohen einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Schäden führen. Auch *Otmar Issing* ist sich dessen bewusst: „Der sehr expansive Kurs der Geldpolitik hat die Liquidität global wie im Euro-Raum stark erhöht. Die hohe Liquidität birgt ein inflationäres Potenzial in sich. Sie hat auch dazu beigetragen, dass bei der Jagd nach Renditen die Risikoprämien so abgeschmolzen sind, dass sie für viele Anlagen das wirkliche Risiko nicht angemessen abbilden.“<sup>8</sup> Das ist die vor *John Maynard Keynes* herrschende Auffassung gewesen, die auf *Knut Wicksells* Zinsspannentheorem und auf der von *Eugen von Böhm-Bawerk* inspirierten österreichischen Konjunkturtheorie (*Ludwig von Mises* und *Friedrich A. von Hayek*) basierte. Die *Wicksellsche* Variante stellt auf die durch kumulative Prozesse verursachte Preissteigerungsrate ab, die die nachsteuernde Geldpolitik bekämpfen will, den restriktiven Kurs womöglich überzieht und so einen kumulativen Prozess nach unten auslöst. Doch hat sich die Li-

quiditätsschwemme vergleichsweise wenig auf die Konsumentenpreise ausgewirkt; sie hat sich andere Wege gesucht, indem sie die Preise und Kurse von Immobilien, Aktien und festverzinslichen Wertpapieren nach oben getrieben hat. Eine weitere strukturelle Fehlentwicklung wird womöglich mit der sich verstärkenden Übernahmewelle eingeleitet, die überwiegend aus Krediten finanziert wird. Wenn ferner angenommen wird, über spekulative „Carry-trade-Geschäfte“ Arbitragegewinne ins Unendliche verlängern zu können, dann sinkt die Furcht vor eventuellen Risiken. Dann überkommt die Akteure eine Art „Pangloss-Stimmung“ (*Paul Krugman*): Wir leben in der besten aller möglichen Welten; es wird schon gut gehen. Solange genügend Leute an ihre Chance glauben, können sie zunächst auch nicht verlieren. Und schließlich gehen auch die Vernünftigen mit, weil sie nicht länger unter Rechtfertigungsdruck stehen wollen. Und die Blase wächst und wächst. Verschärfen die Zentralbanken dann ihren Kurs, um einer möglichen Überhitzung und einem vermuteten inflationären Druck entgegenzuwirken, laufen sie Gefahr, die Blase zum Platzen zu bringen.

### *These 2: Bei verstopftem Wechselkursventil müssen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme elastisch reagieren*

Zur Sicherung der Währungsunion ist der Nachweis einer dauerhaften – über mehrere Jahre hinweg nachgewiesenen – Angleichung der relevanten Wirtschaftsstrukturen wichtiger als die mehr oder weniger zufällige Erfüllung monetärer und finanzpolitischer Kriterien, zumal über kreative Buchführung Zahlungsströme so manipuliert werden können, dass Punktlandungen möglich sind und damit der Eindruck erfolgter Konvergenz vorgespiegelt wird. Im Maastricht-Vertrag ist die Notwendigkeit von Fortschritten bei der „realen Konvergenz“ zumindest angesprochen worden. In Artikel 109 j Abs. 1 EGV (Maastrichter Fassung) heißt es: Die Konvergenzberichte der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts (EWI) „berücksichtigen ... auch die Ergebnisse bei der Integration der Märkte, den Stand und die Entwicklung der Leistungsbilanzen, die Entwicklung bei den Lohnstückkosten und andere Preisindizes“.

Reale Konvergenz soll sicherstellen, dass sich die Konkurrenzfähigkeit der Mitgliedstaaten der Währungsunion weder substanziell verschlechtert noch verbessert, dass also Wechselkursänderungen entbehrlich sind, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Fundamentale Un-

8 Vgl. Axel A. Weber, Unabhängige Geldpolitik in Europa. Festvortrag anlässlich des 80. Geburtstages von Norbert Klotten in Tübingen am 14. März 2006 ([www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)).

9 Otmar Issing, Der Euro hat ein langes Leben, Interview in: Handelsblatt, 29. Mai 2006.



gleichgewichte in der Leistungsbilanz dürften mit hin nach Eintritt in die Währungsunion nicht mehr auftreten. Solche Ungleichgewichte können insbesondere die Folge unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung, unterschiedlicher Belastung mit Sozialleistungen und unterschiedlicher Lohnpolitiken sein. In einer Wechselkursunion wie dem Bretton-Woods-System konnten expansive oder restriktive Geldpolitiken reale Divergenzen, wenn sie nicht zu stark ausfielen, kompensieren, indem sie etwa bei drohender Abwertung durch eine entsprechend restriktive Politik Kapital attrahierten und die Tarifvertragsparteien disziplinierten. Da dies in einer Währungsunion nicht mehr möglich ist, liegt das Schwergewicht der Anpassung bei den Gewerkschaften. Sollten diese stabilitätswidrig die Lohnstückkosten nach oben treiben und damit die Gefahr fundamentaler Ungleichgewichte heraufbeschwören, dann müsste die Politik dafür sorgen, dass bisher von den Arbeitgebern finanzierte Lohnnebenkosten auf die Arbeitnehmer überwälzt würden mit der Konsequenz entsprechender Reallohnkürzungen.

Da dies in demokratisch organisierten Industriestaaten in der Regel mit Abwahl der politisch Verantwortlichen bestraft wird und somit erst gar nicht oder doch nur unzulänglich versucht wird, müssten sich die Gewerkschaften selbst der Notwendigkeit lohnpolitischer Mäßigung fügen. Die Gewerkschaften haben wohl nicht bedacht, dass sie bei ihrer Zustimmung zur Währungsunion die Lohnpolitik an der Vermeidung fundamentaler Ungleichgewichte orientieren müssten und so praktisch ihrer Autonomie verlustig gingen. Sollten sich die Gewerkschaften in ihren Entscheidungen nicht an den Erfordernissen der realen Konvergenz orientieren wollen, so wird sich bei weiter anhaltender Inflationsratendifferenz wirtschaftlicher und politischer Sprengstoff ansammeln. Insofern ist die Annahme, dass die Währungsunion zu einer politischen Zerreißprobe führen könne, höchst real. *David Marsh*, kundiger und engagierter Beobachter des Integrationsprozesses schreibt: „Italiens Wettbewerbsfähigkeit hat sich seit dem Ersatz der Lira laut OECD-Statistik um 15 Prozent verschlechtert, gegenüber Deutschland sogar um 22 Prozent. Das Land bekommt seine Inflation nicht in den Griff, deswegen steigen die Löhne. Und der früher übliche Ausweg – die Abwertung der Lira – ist verbaut.“<sup>10</sup> Bei unterschiedlicher nationaler Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit müssen die Arbeitsmärkte auf zweierlei Weise reagieren können:

■ Arbeitskräfte müssen in die Regionen wandern können, die höhere Beschäftigungschancen versprechen, so wie das innerhalb der USA möglich und üblich ist;

■ Unternehmen müssen sich rasch auf geänderte Angebots- und Nachfragekonstellationen einstellen können.

In Deutschland haben die international tätigen Unternehmen auf mangelnde inländische Flexibilität mit Standortverlagerungen reagiert und so ihre Konkurrenzfähigkeit gehalten oder sogar ausgebaut. Geholfen hat ihr und der deutschen Industrie überhaupt die lohnpolitische Zurückhaltung der Gewerkschaften. Im letzten Jahrzehnt (1996–2006) sind die Lohnkosten je Produkteinheit konstant geblieben. Der deutschen Wirtschaft war es deshalb möglich, ihre Marktanteile in der EU, aber auch in der Welt insgesamt noch auszubauen. Die EZB hat in ihrer Bewertung der „Wettbewerbsfähigkeit und Exportentwicklung des Euro-Währungsgebiets“ außerordentlich starke Divergenzen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Währungsunion diagnostiziert:<sup>11</sup> In einigen Ländern, vor allem in Belgien, Griechenland, Spanien und Italien sei sie beträchtlich gesunken; in Deutschland, Frankreich, Österreich und Finnland habe sie deutlich zugenommen; in Irland, den Niederlanden und Portugal sei sie praktisch unverändert geblieben. Dabei ist der Rückgang der Exportmarktanteile in Italien und Belgien geradezu dramatisch. Der Index (1998=100) sank im letzten Jahrzehnt in Belgien von 110 auf unter 90, in Italien von 120 auf unter 70 (Abbildung 2).

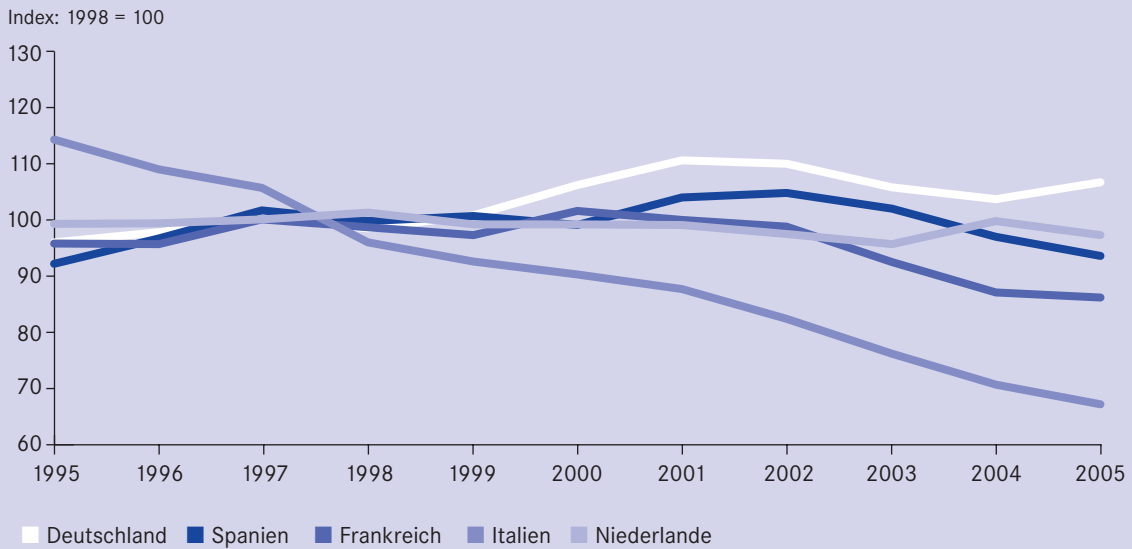
Die jüngsten Untersuchungen der Deutschen Bundesbank zur Rolle Deutschlands im Globalisierungsprozess haben diese gefährliche Diskrepanz innerhalb der Währungsunion noch einmal akzentuiert.<sup>12</sup> Der reale Weltmarktanteil Deutschlands (zu Preisen und Wechselkursen des Jahres 2000) hat sich von acht Prozent auf gut neun Prozent erhöht, während sich der Anteil Italiens von fünf Prozent auf unter drei Prozent nahezu halbiert hat. Bei der nächsten Konjunkturabschwächung sowie einer weiter anhaltenden Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar kann der sich hier

<sup>10</sup> David Marsh, Italienischer Wirrwarr, in: Handelsblatt, 10. April 2006.

<sup>11</sup> Vgl. EZB, Wettbewerbsfähigkeit und Exportentwicklung des Euro-Währungsgebiets, in: Monatsbericht Juli 2006, Seiten 75–86, insbesondere Seiten 80 f.

<sup>12</sup> Vgl. EZB, Wirtschaftliche und monetäre Entwicklung, in: Monatsbericht Dezember 2006, Seiten 9–95, insbesondere Seiten 31 ff.

Exportmarktanteil der fünf größten Ökonomien der Eurozone



Quelle: Europäische Zentralbank

Abbildung 2

ansammelnde politische Sprengstoff die Grundfesten der Währungsunion erschüttern.

Unterstellen wir, dass bei dieser Konstellation flexible Wechselkurse ihre Arbeit tun könnten, so würden sie die unterschiedliche preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch Abwertungen und Aufwertungen ausgleichen. Da eine autonome Geldpolitik, die in den abwertungsverdächtigen Ländern durch einen restriktiven Kurs Kapital anziehen und Tarifvertragsparteien zur Mäßigung anhalten könnte, nicht möglich ist und eine auf Entschuldung gerichtete Finanzpolitik nicht gewollt ist, fragt man sich, wie diese Diskrepanz auf Dauer beseitigt werden soll.

**These 3:** *Der Austritt eines (kleineren) Mitgliedstaats bedroht nicht die Existenz der Währungsunion*

Otmar Issing hat konstatiert, dass sich durch Verschiebungen in der Wettbewerbsfähigkeit einige Länder in eine schwierige Situation manövriert hätten.<sup>13</sup> Sie müssten alles tun, um ihren Kurs zu ändern. Doch folgert er: „Der Bestand der Währungsunion wird dadurch aber nicht gefährdet.“ Dann müssten sich aber die Politiker in diesen Ländern zu Taten aufraffen, zu denen sie bisher nicht bereit waren – zu solider Finanzpolitik und Schaffung flexibler Arbeits- und Gütermärkte.

13 Vgl. Otmar Issing, *Der Euro ...*, a. a. O.

Dabei vertraut *Issing* nicht auf politische Einsicht, sondern „mehr auf die Zwangsläufigkeit der Reaktionen der Politik auf die Probleme, die sie sich selber geschaffen hat. Das ist ein Stück weit pathologisches Lernen. Das hätte man sich besser erspart.“

Die Befürworter der Währungsunion haben darauf hingewiesen, dass flexible Güter- und Arbeitsmärkte erzwungen würden, da andernfalls die Währungsunion auf dem Spiel stehe oder zumindest die Mitgliedschaft eines Landes, das seine Wettbewerbsfähigkeit verliere. Dies ist das sogenannte „Sachzwangargument“: Die Politik wird sich zu Aktionen gezwungen sehen, zu denen sie ohne Existenz der EU oder der EWU nicht bereit wäre. Wenn bisher dieses Argument einzelne Regierungen nicht hat bewegen können, dafür zu sorgen, dass die Währungsunion nicht durch divergierende Entwicklungen einer Zerreißprobe unterzogen wird, so kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass sie dazu auch in Zukunft nicht bereit sein werden. Auch wenn *Issing* es für unwahrscheinlich hält, dass ein Euro-Land aus der Währungsunion austreten könnte, weil die politischen und wirtschaftlichen Kosten für dieses Land zu hoch wären, so ist aus den geschilderten Gründen eine solche Entwicklung doch nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Wir wollen daher zunächst die Rechtslage streifen und uns fragen, ob das wirtschaftliche und politische Gewicht eines Landes bei der Frage des möglichen Austritts eine Rolle spielt.<sup>14</sup>

Wenn die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verträge“ gelten und damit kraft ihrer nationalen Souveränität über den Weg der EU bestimmen, dann haben sie auch das Recht, aus dem Verband auszusteigen. Waffengewalt zur Arretierung der verantwortlichen Regierungen in den Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen. Folgerichtig ist im Entwurf des Verfassungsvertrags die Austrittsmöglichkeit gewährleistet und das entsprechende Verfahren geregelt worden.<sup>14</sup> Auch wenn der Verfassungsvertrag in der vorliegenden Form kaum ratifiziert wird, so bleibt doch der Grund für diese Regelung weiterhin gültig. Daraus lässt sich schließen, dass der Verbleib in der Währungsunion ebenfalls von der Entscheidung eines Mitgliedstaates abhängt, da die Mitgliedschaft in der EU als vorrangig zu betrachten ist und die Währungsunion als Mittel angesehen werden kann, um die Ziele der EU besser zu erfüllen. Dazu passt auch, dass Großbritannien und Dänemark jeweils eine Opting-out-Klausel eingeräumt wurde, wobei Dänemark für das Fernbleiben votiert hat und die britische Regierung über den Beitritt zur Währungsunion noch nicht hat abstimmen lassen. Auch ist Schweden – entgegen den Vorschriften des Maastricht-Vertrags – zugestanden worden, sich im Rahmen einer Volksabstimmung für oder gegen die Mitgliedschaft in der EWU zu entscheiden. Das vertragswidrige Zugeständnis gegenüber Schweden und die Hinnahme eines ablehnenden Votums können wie folgt interpretiert werden: Es ist für die Existenz der EU nicht erforderlich, dass jedes Mitgliedsland seine geldpolitische Souveränität auf die Gemeinschaft überträgt. Daraus folgt auch, dass die Existenz der EWU durch den Austritt eines Mitgliedstaats grundsätzlich nicht gefährdet ist.

Fragen wir uns weiter, ob die Währungsunion und auch die EU Schaden nehmen, sollte ein Mitgliedstaat ausscheiden. Unterstellen wir, dass ein Mitgliedsland den mit der Währungsunion verbundenen Auflagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht nachkäme und auch die Zahlung der damit verbundenen Pönalen verweigerte, dann wäre der Austritt geradezu im Sinne einer stabilitätsorientierten Währungsunion, weil er zu einem höheren

Maß an politischer und wirtschaftlicher Übereinstimmung in der Währungsunion beitrüge. Dagegen könnte man sich umgekehrt vorstellen, dass einem Mitgliedsland, das sich als stabilitätspolitischer Falke profilieren möchte und deswegen an allen Entscheidungen der EZB und denen der Mitgliedstaaten herumnörgelte, keine Steine bei einem Austritt in den Weg gelegt würden. Die bei einem Austritt anfallenden Kosten würden überdies hauptsächlich von den austrittswilligen Außenseitern getragen. Die für die Gemeinschaft anfallenden Anpassungskosten würden schnell von der Dividende einer harmonischer arbeitenden Währungsunion überwogen. Die Währungsunion würde ihren Charakter nicht verändern, wenn Griechenland oder sogar Italien aus der Währungsunion ausschieden oder Slowenien und Estland beitreten oder fernbleiben würden.

Der Charakter der Währungsunion würde freilich verändert, wenn Frankreich oder Deutschland ausscheiden würden. Bei einem Ausscheiden Frankreichs würde sich mit hoher Wahrscheinlichkeit die deutsche „Stabilitätsphilosophie“ durchsetzen – weniger aktivistisch und mit stärkerer Orientierung an der monetären Säule als operativem Element –, und damit wäre der Euro-Raum eine vergrößerte D-Mark-Zone, wobei die Willensbildung freilich symmetrisch bliebe. Ob sich dies in unterschiedlicher regionaler Gewichtung bemerkbar machte, kann weder mit Sicherheit bestätigt noch verworfen werden. Wenn *Issing* als Fazit seiner Tätigkeit zusammenfasst, dass nationale Interessen die Arbeit der EZB nicht dominiert hätten,<sup>16</sup> so kann das auch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Schiede Deutschland aus, so würden sich wohl die Mitgliedstaaten anschließen, deren grenzüberschreitende Transaktionen in Richtung Deutschland gehen. Damit würde eine neue D-Mark-Zone in Konkurrenz zum Euro-Raum entstehen. Ob das eine oder das andere Szenario realistisch ist, ist hier zweitrangig. Es sollte klargestellt werden, dass die Währungsunion bei einem Ausscheiden kleinerer Mitgliedstaaten weiter existieren würde, dass sie aber bei einem Austritt Frankreichs oder Deutschlands einem dynamischen Prozess unterworfen wäre. ■

14 Vgl. Karl Albrecht Schachtschneider, Verweigerung des Rechtsschutzes in der Euro-Politik und Wiederherstellung des Rechts durch Austritt aus der Währungsunion, in: Wilhelm Hankel/Wilhelm Nölling/Karl Albrecht Schachtschneider/Joachim Starbatty, Die Euro-Illusion. Ist Europa noch zu retten? Hamburg 2001, Seiten 271-343, insbesondere Seiten 320 ff.

15 Vgl. Wolf Schäfer, Europäische Union: Dat se bliver ewich tosamende ungedelt?, in: Wilhelm Hankel/Karl Albrecht Schachtschneider/Joachim Starbatty, Der Ökonom als Politiker. Festschrift für Wilhelm Nölling, Stuttgart 2003, Seiten 325-334.

16 Vgl. Otmar Issing, Unsere Strategie ..., a. a. O.

## Menschenbilder in der Ökonomie

Prof. Dr. Hans Jürgen Schlösser  
Zentrum für ökonomische Bildung, Universität Siegen

Der Homo oeconomicus ist heute weniger rational und eigensüchtig als seine neoklassischen Vorfahren. Er wird nicht nur durch seinen Verstand, sondern auch durch Emotionen geleitet: Fairness-Gefühle, Abneigung gegen Verluste und Willensschwäche spielen eine wichtige Rolle in der modernen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung.

Die Frage nach dem Menschenbild in der Ökonomie und die Frage nach der Wirtschaftsordnung stehen in engem Zusammenhang. Menschliches Dasein ist ursprünglich soziales Dasein, und das „bedeutet, dass gleich ursprünglich mit dem Menschen die Möglichkeit einer Ordnung seines gesellschaftlichen Daseins gegeben sein muss“.<sup>1</sup>

### Das Menschenbild von Ludwig Erhard

Ludwig Erhards Menschenbild ist vielschichtig und basiert auf seiner fundierten philosophischen und gesellschaftswissenschaftlichen Bildung sowie seiner christlichen Überzeugung. Allerdings ist es im Schrifttum kaum behandelt worden. Um die Soziale Marktwirtschaft würde es heute besser stehen, wenn sich die Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft mehr um ihre Wirtschaftsphilosophie gekümmert hätten<sup>2</sup> und dabei Erhards genuin humanistisches Anliegen deutlicher herausgearbeitet worden wäre.

Nach Jahrzehnten der Abkehr von Erhards Ordnungspolitik werden heute ordnungspolitische Fragen wieder diskutiert, beispielsweise vor dem Hintergrund schleppend vorankommender Reformen. Für Erhard ist die Soziale Marktwirtschaft eine vom Menschen bestimmte und getragene Ordnung.<sup>3</sup> Er sah im Mittelpunkt seines wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkens stets den arbeitenden Menschen. Die von Erhard anvisierte „Formierte Gesellschaft“ spiegelte das Menschen-

bild wieder, das er vor Augen hatte: ein Bild vom Menschen als „zôon politikón“, also als soziales, politisches Wesen – ein selbstbewusster Bürger, der für sich selbst verantwortlich ist und dementsprechend behandelt werden muss.

Erhard hat gesehen, dass im Begriff „freiheitliche Politik“ ein Widerspruch steckt: Politik will Dinge gestalten und nicht akzeptieren, was sich in Freiheit ergibt. Deshalb muss freiheitliche Politik besonders legitimiert werden, was sich bei Erhard darin niederschlägt, dass mit Sozialer Marktwirtschaft eine Politik betrieben wird, die für alle vorteilhaft ist, die also zu „Wohlstand für alle“ führt.<sup>4</sup> Das ist keineswegs materialistisch gedacht, sondern es geht um wirtschaftliche Sinnggebung. Marktwirtschaft und Effizienz sind keine Zwecke an sich, und Ordnungspolitik erschöpft sich nicht in „Anreizkompatibilität“. Deshalb „gründet die Legitimation einer Wettbewerbsordnung nicht in ihrer Effizienz, sondern im Interesse der Bürger. Dies ist aber keine ökonomisch-mechanistische, sondern eine politisch-konzeptionelle Aufgabe.“<sup>5</sup>

Andererseits war Erhards Menschenbild nicht pessimistisch. Sein „zôon politikón“ verfügt über Einsicht und Erkenntnis, guten Willen, gesunden Menschenverstand und wirtschaftliche Vernunft.<sup>6</sup> Erhards Menschenbild besteht nicht im selbstsüchtigen Homo oeconomicus der neoklassischen Wirtschaftstheorie, sondern ist geprägt durch den selbstbewussten und verantwortlichen, an gesellschaftlichen Werten orientierten Citoyen, der vernunftorientiertes Pflichtbewusstsein aufweist. Gewiss zeichnet sich nicht jeder Einzelne durch alle

1 Heinz L. Barth, Wahrheit und Ideologie, Zürich/Stuttgart 1961, Seite 184.

2 Vgl. Horst Friedrich Wünsche, Egon Edgar Nawroth und das notwendige Gespräch für das Soziale, IRSW Bonn, Bonn/Siegen 1988, Seite 19.

3 Vgl. Ludwig Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf/Wien/Frankfurt am Main 1962, Seite 484, zitiert nach Bodo B. Gemper, Der Mensch im Mittelpunkt. Ludwig Erhards genuiner Humanismus, in: Die Neue Ordnung, Jahrgang 57, Nr. 1/2003.

4 Vgl. Horst Friedrich Wünsche, Deutschlandradio Kultur vom 12. April 2006 (<http://www.gegenwartsfragen.de/zeitreisen.txt/view>).

5 Nils Goldschmidt, Wirtschaft ohne Wunder. Zum 25. Todestag von Ludwig Erhard, in: Die Neue Ordnung, Jahrgang 56, Nr. 3/2002.

6 Vgl. Ludwig Erhard, a. a. O., Seite 277, zitiert nach Bodo B. Gemper, a. a. O.

diese Vorzüge aus. *Erhard* war aber davon überzeugt, dass sich in Politik und Wirtschaft genügend Fachleute finden, die fähig und willens sind, eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu verwirklichen, die auf seinem Menschenbild basiert.

Der tiefe Graben, der die heutige Hauptströmung der Ökonomie, die neoklassische Wirtschaftstheorie, von *Erhard* trennt, lässt sich kaum deutlicher aufzeigen als durch einen Rückgriff auf *Wilhelm Röpke*. *Röpke* – von *Erhard* sehr geschätzt – hatte immer wieder jene Ökonomen kritisiert, die über ihren ausgefeilten mathematischen Methoden die gesellschaftliche Wirklichkeit vergessen und die Wirtschaft losgelöst von Kultur und Geschichte beschreiben. *Röpke* betrachtete das Wirtschaftsleben nicht als etwas Isoliertes, sondern begriff es als Bestandteil der Kultur. Er versuchte, ökonomische Krisen auf ihre sozialen, kulturellen und moralischen Ursachen hin zu erklären.

Genauso beruhte *Erhards* Menschenbild nicht auf dem Glauben an die Rechenhaftigkeit des menschlichen Lebens, sondern auf der Vorstellung, dass der Mensch von Geschichte und Kultur beeinflusst wird und vor diesem Hintergrund die Wirtschaft formt. Die wichtigste wirtschaftspolitische Konsequenz daraus ist die Erkenntnis, dass das gesellschaftliche Leben in seiner „schicksalhaften Gestaltung und Ausrichtung“ (*Erhard*) nicht für „machbar“ zu erachten ist.

### *Das Menschenbild der klassischen Nationalökonomie*

Die klassische Nationalökonomie, beginnend mit *Adam Smith*, versteht sich als „Politische Ökonomie“ und sieht den Menschen als politisches Wesen an. Sie ist breit angelegt und sucht moralphilosophische Bezüge. Die Klassiker sind durchgängig bestrebt, neben den ökonomischen auch soziologische, institutionelle und anthropologische Aspekte zu berücksichtigen.

In *Smiths* Werk ist nirgendwo die Rede davon, dass der menschliche Egoismus der Ursprung des Wohlstands sei. Vielmehr stellt die Arbeitsteilung der Vielen die Ursache des Reichtums der Nationen dar, und Arbeitsteilung kann es ohne Tausch und Kauf nicht geben. Marktwirtschaftliche Arbeitsteilung kann den Egoismus kanalisieren; sie bedarf des Altruismus nicht. Selbst wenn kein wirtschaftlich handelnder Mensch das Interesse des Gemeinwesens berücksichtigt, wirkt sich sein Handeln zum Vorteil der Allgemeinheit aus. Der Ei-

gennutz in den Grenzen des Sittlichen – reguliert durch „Sympathie“ – führt durch die „unsichtbare Hand“ des Marktes zur harmonischen Gestaltung des Ganzen. Markt und Sittlichkeit – so sieht es auch *Ludwig Erhard* – sind die beiden Säulen einer guten Wirtschaftsordnung.

Das Selbstinteresse spielt insoweit eine Rolle, als das natürliche Streben, die eigene wirtschaftliche Lage zu verbessern, ein Motiv dafür ist, wirtschaftlich tätig zu werden. Das Streben nach Verbesserung der eigenen Lage sorgt in der Wirtschaft für Dynamik. Ohne die Fähigkeit zur „Sympathie“, ohne Sittlichkeit, wird der moralische Zweck wirtschaftlichen Handelns jedoch verfehlt. Die moralische Prägung ökonomischen Nachdenkens ist bei niemandem so stark wie bei *Smith*. Bei seinen Nachfolgern verschiebt sich das: Sieht *Smith* den eigensüchtigen, durch ökonomische Anreize getriebenen Menschen als schlimmsten anzunehmenden Fall an, auf den die Wirtschaftsordnung eingestellt sein muss, so wird bei späteren Autoren das Bild vom selbstsüchtigen, kalkulierenden Menschen konstitutiv für die Wirtschaftswissenschaft.

### *Das Menschenbild der Neoklassik*

Die Neoklassik – begründet im 19. Jahrhundert und bis heute Hauptströmung der Volkswirtschaftslehre – will „reine“ Ökonomie sein. Die politische Perspektive lässt sie unberücksichtigt. Die neoklassischen Ökonomen, beispielsweise *William Stanley Jevons* und *Léon Walras*, orientieren sich am Leitbild der Naturwissenschaften, insbesondere der Physik. Kristalline Klarheit der Theorie und Quantifizierung von Beziehungen prägen ihr Wissenschaftsbild.

Die Entwicklung von der klassischen Volkswirtschaftslehre zur Neoklassik bringt theoretische Präzisierung bei gleichzeitiger Verengung des Blickwinkels. Die neoklassische Ökonomie fokussiert auf die Lehre von den Tauschprozessen. Ihr gelingt die mathematische Strukturierung der grundlegenden Wirkungszusammenhänge, und sie bringt die Volkswirtschaftslehre auf den Weg zur exakten Wissenschaft. Das Menschenbild wird dabei verengt; dies ruft immer wieder Kritik auch aus der eigenen Zunft hervor. Mit einer „Mathematik der Maximierung“ (*James Buchanan*) wird der Homo oeconomicus als Permanentkalkulator modelliert, der eine Zielfunktion unter Nebenbedingungen maximiert. Rationalität ist ausschließlich Zweckrationalität, und im ökonomischen Prinzip wird Effizienz zum Postulat: Der Homo

oeconomicus erreicht gegebene Ziele mit möglichst geringen Mitteln oder erreicht mit gegebenen Mitteln möglichst hohe Ziele.

Die ökonomischen Prozesse werden nicht auf der Ebene realen menschlichen Verhaltens untersucht, sondern in hoch technischen Modellen. Die neoklassische Theorie vom Menschen ist keine Handlungstheorie, sondern eine Entscheidungstheorie. Kein Ökonom hat die neoklassische Wirtschaftstheorie so weit in Grenzgebiete vorangetrieben, wie der amerikanische Nobelpreisträger *Gary Becker*.<sup>7</sup> Ökonomische Theorien des Rassismus, der Kriminalität, der Familie, der Ehe, der Fruchtbarkeit – für *Becker* ist Volkswirtschaftslehre nicht durch ihren Gegenstand, sondern durch ihre Methode definiert. Mit der neoklassischen Bearbeitung von Themen, die bis dahin außerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Fragestellungen gelegen haben, hat sich *Becker* den Vorwurf des „Methodenimperialismus“ eingehandelt.

*Beckers* Homo oeconomicus interessiert sich durchaus für das Wohlergehen anderer. Allerdings verhält er sich dabei egomorph: Der Zustand seiner Umwelt, das Glück seiner Mitmenschen beeinflussen seinen persönlichen Nutzen. Eltern gewinnen Lebensqualität, wenn sie sehen, dass es ihren Kindern gut geht, ebenso wie der Bürger, der einen Rückgang der Armut in seinem Gemeinwesen erlebt. Deshalb ist der Homo oeconomicus bereit, für das Wohlergehen seiner Mitmenschen Lasten auf sich zu nehmen, allerdings nur, wenn der Nutzenentgang dadurch nicht höher ist als der Nutzengewinn. Bei diesem Menschenbild wird Altruismus in einem Modell der Nutzenmaximierung behandelt, ohne dass beispielsweise auf den Begriff der Pflicht Bezug genommen wird. Entscheidend ist allein das Nutzenniveau des Homo oeconomicus, das durch das Wohlergehen anderer beeinflusst werden kann.

### *Das Menschenbild der Neuen Institutionenökonomik*

Unter Institutionen werden Regeln für das individuelle Handeln verstanden. Dabei kann es sich um Gesetze handeln, aber auch um Sitten und Konventionen. Institutionen umfassen auch Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung und stellen damit sanktionsbewehrte Regeln im Sinne von *Walter Eucken* dar. Als handlungslenkende Elemente ver-

hindern sie Täuschung, vermindern Unsicherheit und bringen Ordnung in die alltäglichen Tätigkeiten. Konsistente Regeln ermöglichen die Kooperation zwischen den Individuen, denn sie schaffen systematische und nachvollziehbare individuelle Handlungsmuster. Haben sich Institutionen einmal etabliert, lassen sie sich nicht beliebig ändern. Interdependente Ordnungen, beispielsweise Wirtschaftsordnung und politische Ordnung, können sich nicht schlagartig ändern. Dies wirkt stabilisierend, stellt aber auch ein Hindernis für den institutionellen Wandel dar.

Die Schaffung von Institutionen und deren Benutzung erfordern den Einsatz von Ressourcen. *Ronald H. Coase* hat als erster gezeigt, dass die neoklassische Theorie unvollständig ist, weil sie nur Produktions- und Transportkosten berücksichtigt, nicht jedoch die Kosten für die Anbahnung, den Abschluss und die Kontrolle der Einhaltung von Verträgen.<sup>8</sup> Diese Transaktionskosten werden durch die Institutionen bestimmt, die für eine Volkswirtschaft eine größere Rolle spielen können als beispielsweise technische Neuerungen. Niedrige Transaktionskosten fördern die Arbeitsteilung, hohe Transaktionskosten verhindern Kooperation. Ob und wie technischer Erfindergeist zum Zuge kommt, bestimmen die Institutionen; nicht die Technik, sondern die Ordnung der Wirtschaft ist entscheidend. Insofern kommt die Institutionenökonomik als wirtschaftstheoretische Richtung dem wirtschaftspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft *Ludwig Erhards* am nächsten.

Die beiden zentralen Elemente des Menschenbildes in der Institutionenökonomik sind begrenzte Rationalität und Opportunismus. Die Menschen kennen nicht alle Handlungsoptionen, die ihnen offen stehen; sie sind unvollständig informiert und können zukünftige Ereignisse schlecht einschätzen und bewerten. Deshalb schließen sie gezwungenermaßen „unvollständige“ Verträge ab, die Lücken und Unklarheiten aufweisen und den Vertragspartnern Möglichkeiten eröffnen, den anderen zu übervorteilen. Unvollständige Rationalität wäre unproblematisch, wenn kein Vertragspartner solche Lücken listig für sich ausnutzen würde. Aber gerade dieser „Opportunismus“ prägt das Menschenbild der Institutionenökonomik. Begrenzte Rationalität und Opportunismus zusammen erhöhen die Transaktionskosten.

7 Vgl. Gary S. Becker, *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*, Tübingen 1993.

8 Vgl. Ronald H. Coase, *The nature of the Firm*, wieder abgedruckt in George S. Stigler/Kenneth E. Boulding (Hrsg.), *Readings in Price Theory*, Chicago 1952, Seiten 331-352.

### *Inspirationen aus der Neuroökonomik*

Inspiziert durch die experimentelle Psychologie, haben verschiedene Ökonomen eine entschiedene Abkehr vom Menschenbild der Neoklassik vollzogen.<sup>9</sup> Der Mensch verfügt nur über begrenzte intellektuelle Ressourcen, seine Willenskraft ist eingeschränkt, er ist ungeduldig und neigt zur Selbsttäuschung. Menschen entscheiden nicht nur formal zwischen Handlungsoptionen, sondern berücksichtigen, wie sich die Optionen repräsentieren. Zwei Situationen mögen rechnerisch identisch sein, aber mathematische Äquivalenz ist nicht das Gleiche wie kognitive Äquivalenz. Wenn ein Kunde mit einer Kreditkarte bezahlt, fallen für den Händler zusätzliche Kosten an. Ein Preisaufschlag für Kartenzahler wird aber unwilliger hingenommen als ein entsprechender Rabatt bei Barzahlung.

Psychologische Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass nicht, wie in der neoklassischen Ökonomie angenommen, das absolute Versorgungsniveau mit Gütern und Dienstleistungen den Nutzen des Individuums bestimmt. Vielmehr sind Veränderungen im Vergleich zu einem Referenzniveau für die Lebensqualität entscheidend. Ein solches Referenzniveau kann durch den Konsum der Vergangenheit oder durch den erwarteten zukünftigen Konsum determiniert sein. Eines der wichtigsten Ergebnisse lautet, dass die Aversion, welche die Konsumenten gegen Absenkungen der Versorgung unter ihr Referenzniveau empfinden, viel höher ist als die Wertschätzung, die sie gleich großen Steigerungen über ihr Referenzniveau hinaus entgegenbringen: Sie bewerten Verluste etwa doppelt so hoch wie gleich große Gewinne.

Die Erkenntnisfortschritte in den Neurowissenschaften haben neuerdings Wirtschaftswissenschaftler dazu angeregt, menschliches Verhalten als komplexe Interaktion zwischen kontrollierten und automatischen Prozessen sowie zwischen kognitiven und affektiven Systemen zu modellieren.<sup>10</sup> Um die Bedeutung von Emotionen für ökonomisches Handeln zu untersuchen, werden in Laborversuchen Emotionen erzeugt und gemessen, insbesondere mit bildgebenden Verfahren der Neurowissenschaften (Kernspintomographie). Es lässt sich zeigen, dass Belohnungsareale im menschlichen Gehirn stärker aktiviert werden, wenn die Versuch-

spersonen mit Menschen statt mit Computern kooperieren, auch wenn die materiellen Gewinne gleich hoch sind. Vermutlich empfinden Menschen mit einer Präferenz für Fairness zwischenmenschliche Kooperation als besonders belohnend. Daraus wird geschlossen, dass der Mensch über eine emotionale Ausstattung verfügt, die Kooperation begünstigt. Die Neuroökonomik entwickelt sich derzeit zu einer neuen wirtschaftswissenschaftlichen Teildisziplin. Ihr zentrales Forschungsthema ist die Steuerung sozialer Interaktionen durch das menschliche Gehirn. Der Versuch, eine Synthese von Neurowissenschaften und Ökonomie herbeizuführen, zeigt, dass die Hirnforschung und die kontroversen Diskussionen, die sie begleiten – beispielsweise über Autonomie, Willensfreiheit und Selbststeuerung des Individuums – nun auch die Wirtschaftswissenschaft erreicht hat.

### *Unternehmer, Ordnung und Menschenbild*

Zu *Ludwig Erhards Zeit* wurde das Bild des wirtschaftlich tätigen Menschen in der Öffentlichkeit durch den Unternehmer geprägt. Die Unternehmer waren fürsorgliche Chefs, die ihre Angestellten behandelten wie ihre Familie. Gewinnstreben und Reichtum standen nicht im Vordergrund. Im Zuge der 68er-Unruhen wurde das Unternehmerbild in Deutschland verändert. Der Unternehmer wurde zum Kapitalisten. Dass der Unternehmer und der Kapitalist nicht dasselbe sind, hat *Josef A. Schumpeter* immer wieder betont. Hinfort war jedoch das Menschenbild der Ökonomie negativ besetzt. Der neoklassische *Homo oeconomicus*, der letztlich keine unternehmerischen Entscheidungen trifft, weil sein Verhalten durch Gleichungssysteme determiniert ist, fristete sein weitgehend unbeachtetes Dasein in den Universitäten.

Die Abkehr von der Ordnungspolitik, die Mitte der 1960er Jahre begann, war auch eine Zeit des Desinteresses am Menschenbild. Wer sich nicht für die Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung interessiert, interessiert sich auch nicht für den Menschen. Dasselbe gilt auch umgekehrt. Bei *Ludwig Erhard* stand der Mensch im Mittelpunkt und deshalb auch die Ordnungspolitik. Heute kann man wieder eine Aufwertung von Begriffen wie Selbständigkeit und Unternehmertum beobachten. Die Ordnungspolitik gewinnt in der wirtschaftspolitischen Diskussion wieder Bedeutung und damit auch die Frage nach dem Menschenbild. Erneut zeigt sich: Das ordnungspolitische Leitbild und das Menschenbild sind untrennbar miteinander verbunden. ■

<sup>9</sup> Vgl. Daniel Kahneman, *Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioural Economics*, Revised Version of the Nobel Prize Lecture, in: *American Economic Review*, 93. Jahrgang, 2003, Seiten 1449–1475.

<sup>10</sup> Vgl. Colin Camerer/George Loewenstein/Drazen Prelec, *Neuroeconomics: How Neuroscience Can Inform Economics*, in: *Journal of Economic Literature*, Jahrgang 43, 2005, Seiten 9–64.

## Psychologische Hindernisse auf dem Weg zu Reformen

*Dr. Friedrich Heinemann*

*Leiter des Forschungsbereichs Unternehmensbesteuerung und öffentliche Finanzwirtschaft,  
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim*

Politiker und wirtschaftswissenschaftliche Berater tun sich oft schwer, bei den Bürgern Akzeptanz für Reformen zu erreichen. Sie verkennen leicht, dass der Widerstand gegen Neues nicht in der Sache, sondern psychologisch begründet ist. Die Prospekttheorie beleuchtet, wie sich Menschen entgegen den traditionellen Annahmen über den rationalen Homo oeconomicus tatsächlich verhalten.

In der mikroökonomischen Theorie wird das Entscheidungsverhalten von Menschen als Maximierung einer individuellen Nutzenfunktion beschrieben. Die mathematisch präzise Ableitung von Verhaltensgleichungen basiert dabei auf Annahmen, die zwar plausibel sind, deren Realitätsgehalt aber kaum weiter überprüft wird. Ganz anders ist die Herangehensweise in der Verhaltensökonomik. Ausgangspunkt sind Beobachtungen des tatsächlichen menschlichen Verhaltens. Eine wichtige Rolle spielt dabei die von *Daniel Kahneman* und *Amos Tversky* entwickelte Prospekttheorie. Anders als in der traditionellen Ökonomie ist für den Nutzen einer bestimmten Situation nicht nur das absolute Niveau von Einkommen oder Vermögen wichtig, sondern auch die Veränderung gegenüber einem Referenzpunkt. Solche Phänomene, die in der Prospekttheorie eine Rolle spielen und für die Frage der Akzeptanz von Reformen wichtig sind, sind die „Verlustaversion“ und die „Status quo-Präferenz“.

### *Reformverlierer sind mächtiger als Reformgewinner*

Experimente bestätigen, dass Menschen einen Verlust in Höhe von 100 Euro ähnlich intensiv erleben wie einen Gewinn in Höhe des doppelten Betrags. Solch eine Ungleichheit bei der Bewertung von Gewinnen und Verlusten wird als „Verlustaversion“ bezeichnet.<sup>1</sup> Dieses psychologische Phänomen hat Auswirkungen darauf, inwieweit Reformen von den betroffenen Bürgern akzeptiert werden. Wenn mögliche Verluste durch eine Reform stärker auf die Bewertung durchschlagen als gleich hohe Gewinne, kann das den Widerstand auch gegen solche Reformen erklären, die

<sup>1</sup> Vgl. Amos Tversky/Daniel Kahneman, Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model, in: The Quarterly Journal of Economics, Jahrgang 106, Heft 4, 1991, Seiten 1039-1061.

nach einhelliger Meinung zu mehr Wachstum oder Beschäftigung führen. In der Realität ist das häufig zu beobachten: Reformverlierer artikulieren sich wesentlich wirkungsvoller als Reformgewinner.

Der Fokus auf einen Referenzpunkt hat auch zur Konsequenz, dass unterschiedliche Darstellungen einer Situation Einfluss auf die Entscheidung haben. Wesentlich ist, ob eine Veränderung als Verlust oder als Gewinn dargestellt wird:<sup>2</sup>

- Eine medizinische Therapie wird eher akzeptiert, wenn statt der Sterbewahrscheinlichkeit die Überlebenschancen angegeben werden.
- Preisunterschiede werden eher akzeptiert, wenn sie als Abschlag vom höheren Preis und nicht als Zuschlag zum niedrigeren Preis dargestellt werden.
- Die Förderung von Familien wird eher unterstützt, wenn sie als steuerliche Erleichterung für Familien mit Kindern und nicht als Zusatzbelastung für Kinderlose formuliert wird.

### *Menschen scheuen Veränderungen*

Oft ist zu beobachten, dass Menschen den Status quo ungern aufgeben, ganz unabhängig davon, wie er zustande gekommen ist.<sup>3</sup> Dies gilt beispielsweise bei Entscheidungen über Finanzanlagen, bei denen die bereits bestehende Zusammensetzung eines Portfolios typischerweise dauerhaft Einfluss auf die Zusammensetzung in der Zukunft hat.

<sup>2</sup> Vgl. Amos Tversky/Daniel Kahneman, Rational Choice and the Framing of Decisions, in: Journal of Business, Jahrgang 59, Heft 4, 1986, Seiten 251-278.

<sup>3</sup> Vgl. William Samuelson/Richard Zeckhauser, Status Quo Bias in Decision Making, in: Journal of Risk and Uncertainty, Heft 1, 1988, Seiten 7-59.



Dieses Phänomen wurzelt in tiefer liegenden psychologischen Ursachen: Negative Entwicklungen werden stärker bedauert, wenn sie das Resultat einer eigenen Handlung sind und nicht eine Folge passiven Abwartens. Außerdem spielen nach dieser Argumentation – entgegen der ökonomischen Theorie – versunkene Kosten in der menschlichen Psyche eine relevante Rolle. Je größer das frühere finanzielle und ideelle Engagement für den Status quo war, desto länger wird auch in Zukunft daran festgehalten, selbst wenn daraus Nachteile erwachsen. Demgegenüber werden eventuelle Opportunitätskosten, die mit der Beibehaltung des Status quo verbunden sind, oftmals nur gering gewichtet.

Ähnlich verhält es sich bei Reformen: Oft werden im Vorfeld auch gut begründete Veränderungen abgelehnt. Ist die Reform aber realisiert, übertragen die Wähler ihre Anhänglichkeit auf den neuen Zustand. Dieser stabilisiert sich, und die Unterstützung für eine Rückkehr zu den alten Verhältnissen schwindet. Die Empirie zeigt auch, dass Staaten am ehesten auf einen mutigen Reformkurs umschwenken, wenn sie sich in einer dramatischen Krise befinden, in der die Bürger das Gefühl haben, dass „es so nicht weitergehen kann“.

### *Lieber morgen als heute*

Für die Akzeptanz von Reformen ist auch entscheidend, wann die Kosten und Nutzen anfallen und wie sie im Zeitpunkt der Entscheidung gewichtet werden. Die Prospekttheorie setzt in Bezug auf intertemporale Entscheidungen andere Akzente als die neoklassische Entscheidungstheorie. So ist zu beobachten, dass sich die Neigung, eine lästige Pflicht von heute auf morgen zu verschieben, stark von der Neigung unterscheidet, die gleiche Pflicht im nächsten Monat um einen Tag zu verschieben. Vielen Menschen ist es beispielsweise gleichgültig, ob ein Zahnarzttermin im nächsten Monat auf den 21. oder 22. fällt. Gleichzeitig wäre ihnen aber viel daran gelegen, einen solchen Termin von heute auf morgen zu verschieben.

Reformen dürften in der Wahrnehmung vieler Menschen den Charakter einer unangenehmen, aber notwendigen Aufgabe haben. Mit Reformen sind oft zunächst Kosten verbunden, während die Erträge in der Zukunft liegen. Die Zustimmung zu einer Reform hängt davon ab, wie stark die zukünftigen Vorteile gegenüber den kurzfristigen Nachteilen diskontiert werden.

### Hinweis

Dem Beitrag von Friedrich Heinemann liegt die Studie „Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit“, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Mannheim u. a. 2007, zugrunde. Eine Zusammenfassung kann unter [www.zew.de](http://www.zew.de) abgerufen werden.

Würde das neoklassische Standardmodell dieses intertemporale Kalkül richtig beschreiben, dann müssten Wähler einer Reform, die sie in fünf Jahren für richtig hielten, auch bei sofortiger Umsetzung zustimmen. Anders in der Prospekttheorie: Hier ist es möglich, dass Wähler eine Reform zwar irgendwann in der Zukunft für wünschenswert halten, vor einer sofortigen Umsetzung aber zurückschrecken. Ein weiteres beobachtbares Charakteristikum intertemporaler Entscheidungen ist der Vorzeicheneffekt, der dazu führt, dass künftige Gewinne stärker abgezinst werden als Verluste. Der Gewinn erhält damit ein geringeres Gewicht als der Verlust.

### *Anonyme Reformgewinner, sichtbare Reformverlierer*

Eine zentrale Quelle der verzerrten Wahrnehmung liegt in der unterschiedlichen Sichtbarkeit und Personifizierung von Reformgewinnern und -verlierern. Bildlich vorstellbare Informationen haben eine größere Durchschlagskraft als abstrakt formulierte. Beispielsweise wird die Erfahrung, dass ein enger Freund arbeitslos wird, stärker die Bewertung der aktuellen Wirtschaftslage beeinflussen als eine allgemeine Meldung der Bundesagentur für Arbeit zur Entwicklung des Arbeitsmarktes. Mitleid und Mitfreude stellen sich nur dann ein, wenn die Betroffenen ein Gesicht haben. Diese Art der Bewertung widerspricht rationalen Kosten-Nutzen-Analysen.

### *Der Mensch denkt nicht nur an sich*

In neoklassischen Modellen wird üblicherweise die Maximierung einer individuellen Nutzenfunktion unterstellt, ohne dass Interdependenzen zwischen Nutzenniveaus verschiedener Menschen berücksichtigt würden. Demgegenüber wird in neue-

4 Vgl. Ernst Fehr/Simon Gächter, Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity, in: Journal of Economic Perspectives, Jahrgang 14, Heft 3, 2000, Seiten 159-181.

rer Literatur beschrieben, dass Menschen sehr wohl vom schlichten Eigennutz-Kalkül abweichen und die Entscheidungen anderer berücksichtigen.<sup>4</sup> Die Bereitschaft zum Altruismus wächst, wenn sich andere ebenfalls altruistisch verhalten.

Folglich ist nicht nur die Effektivität einer Reform für deren Akzeptanz in der Bevölkerung ausschlaggebend, sondern auch, ob die Reform von den Bürgern als fair beurteilt wird. Es ist vorstellbar, dass auch Reformen, die alle besser stellen würden, auf Ablehnung stoßen, wenn die Verteilung der Reformgewinne als ungerecht empfunden wird.

### *Reformexperimente bereiten den Boden für den Übergang zu Neuem*

Die sachlich überzeugende Ausgestaltung ist zwar die wichtigste Anforderung an ein Reformprojekt. Die Erkenntnisse aus der Prospekttheorie sollten aber bei der Planung und Umsetzung von Reformen berücksichtigt werden, um die Akzeptanz in der Demokratie zu gewährleisten. So empfehlen sich zum Beispiel zeitlich begrenzte Reformexperimente. Werden für eine Experimentierphase alternative Rahmenbedingungen geschaffen, dann geht die Anhänglichkeit an den Status quo möglicherweise auf den neuen Zustand über. Zudem erhalten anonyme Reformgewinner schon im Voraus ein Gesicht.

Jedoch sind Experimente nicht auf allen Politikfeldern gleichermaßen durchführbar. Das Steuersystem kommt beispielsweise kaum in Frage, weil temporäre Steueränderungen Verhaltensänderungen mit sich bringen, die sich in den Wirkungen fundamental von denen permanenter Änderungen unterscheiden. Realistischer sind solche Expe-

perimente auf dem Arbeitsmarkt. Hier könnten Veränderungen des Kündigungsschutzes oder des Tarifsystems für eine Region oder auch bundesweit für eine begrenzte Zeit ausprobiert werden.

### *Der richtige Zeitpunkt für Reformen*

Wenn Experimente nicht möglich sind, sollte die Anhänglichkeit an den Status quo dadurch überwunden werden, dass Reformen zu einem günstigen Zeitpunkt durchgeführt wird. Allerdings kann es auch hierbei zu Konflikten kommen, denn das ökonomisch Wünschenswerte und das politisch Durchsetzbare sind oft nicht in Einklang zu bringen. So wäre es empfehlenswert, Arbeitsmarktreformen in einer konjunkturellen Boomphase durchzuführen, weil die möglichen vorübergehenden wachstumsdämpfenden Effekte der Reform verkraftbar sind. Jedoch werden im Aufschwung Reformen oft nicht als notwendig erachtet, und der Status quo weist ein besonderes Beharrungsvermögen auf.

Der aktuelle Aufschwung ist ein anschauliches Beispiel: Der Beschäftigungsaufbau würde ideale Voraussetzungen für eine Liberalisierung des Kündigungsschutzes bieten, weil die Vorteile einer solchen Veränderung – mutigere Einstellungspolitik – zum Tragen kämen und die Nachteile – leichtere Entlassungsmöglichkeiten – weniger bedeutsam wären. Gleichwohl sind in Deutschland zu diesem Reformthema keine ernsthaften Debatten mehr zu verzeichnen. In einer Situation, in der viele das Gefühl haben „Es geht wieder aufwärts!“, sieht sich offenbar kein Politiker in der Lage, den Bürgern die Notwendigkeit weiterer Deregulierungen zu vermitteln. ■

# Aufstieg und Niedergang des liberalen Ordnungsdenkens in Deutschland

Prof. Dr. Alfred Schüller  
Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Anfang des 19. Jahrhunderts realisierte *Karl Freiherr vom und zum Stein* in Preußen ein umfassendes Liberalisierungsprogramm. Er leitete damit nicht nur einen wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung ein, sondern schuf zugleich die Basis für ordnungspolitisches Denken in Deutschland.

„Der Liberalismus ist zur Fassade durchaus antiliberaler, ja sozialistischer Kräfte geworden. Was sind das aber für Reformen, die uns Wände voll neuer Gesetze, Novellen und Durchführungsbestimmungen bringen? Es sind Reformen, die in immer ausgeklügelter Form Bürger in neue Abhängigkeiten von staatlichen Organen bringen, wenn nicht sogar zwingen.“<sup>1</sup> *Ludwig Erhard* hat mit dieser Feststellung aus Anlass der Überreichung des *Freiherr-Vom-Stein-Preises* im Jahr 1974 auch für heute gesprochen.

## *Ordnungsdenken im Dienste von Freiheit und Wohlstand*

Deutschland verdankt dem *Freiherrn vom Stein* – dessen Geburtstag sich am 25. Oktober dieses Jahres zum 250. Mal jährt – und anderen preußischen Reformern den ersten Aufstieg des Ordnungsdenkens. Für die Liberalisierung Preußens strebte *vom Stein* in den Jahren 1807/08 die persönliche Befreiung der Bauern, die Gewerbefreiheit – verbunden mit der Beseitigung administrativer und polizeilicher Bevormundungen der Wirtschaft – sowie die kommunale und regionale Selbstverwaltung an. *Vom Steins* Liberalisierungsprogramm sollte den Bürgern erlauben, sich selbst zu regieren oder zumindest am politischen Geschehen teilzuhaben. Wirtschaft und Staat sollten sich auf selbständige freie Bürger stützen. *Vom Stein* war überzeugt, dass vom Staat verwaltete und gegängelte Menschen keinen Gemeingeist entwickeln und keine Staatsbürger werden können.

In diesem Denken verbinden sich viele geistige Strömungen zu einer Tendenz,<sup>2</sup> die man im späten 19. Jahrhundert als Ordnungsdenken der eng-

<sup>1</sup> Ludwig Erhard, *Lebensordnung im Geiste der europäischen Freiheit*. Ansprache aus Anlass der Verleihung des *Freiherr-Vom-Stein-Preises* 1974 am 6. November 1974 im Schloss Auel, Wahlscheid/Siegkreis.

lischen Liberalen bezeichnet hat. Die *Steinsche* Staatsphilosophie stützt sich auf das englische Verfassungsdenken und Staatsleben sowie auf die liberale Sozial- und Wirtschaftsphilosophie von *Adam Smith*. Die Menschen sollten wirtschaftlich aus eigener Kraft in Freiheit leben, sie sollten Eigenvorsorge treffen und wohlhabend werden können. *Vom Stein* ging in der Denktradition von *Smith* davon aus, dass die meisten Menschen die Voraussetzungen hierfür mitbringen: die Fähigkeit, die Bereitschaft und den nötigen Erfindungsreichtum.

*Vom Stein* dürfte von *Smith* die Erkenntnis übernommen haben, dass Menschen je nach Ausgestaltung der Rahmenbedingungen unterschiedliche wirtschaftliche Ergebnisse erzielen. Regeln können den eigeninteressierten Handlungsdrang unbewusst in den Dienst des allgemeinen Wohls stellen, sie können aber auch zu Kollektivschädigungen verleiten. Diesem Ordnungsdenken entspricht, Menschen moralisch nicht vorschnell schlecht zu reden, sondern nach dem Einfluss der verhaltensbestimmenden Regeln zu fragen und eine Ordnungspolitik zu betreiben, die die Aufgabe hat, diese Regeln zu gestalten.<sup>3</sup>

## *Der liberale Ansatz des Freiherrn vom Stein – Ein kulturelles Erbe*

*Vom Stein* lehnte den revolutionär-französischen Freiheitsgedanken ab, ebenso wie die Gleichheitslosung, die – jenseits des englischen Postulats der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz – die materielle Gleichstellung der Menschen durch Um-

<sup>2</sup> Siehe Golo Mann, *Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, 20. Auflage, Frankfurt/Main 1989, Seite 76.

<sup>3</sup> Schon im 15. und 16. Jahrhundert, also lange vor *Adam Smith*, hatten spanische Dominikaner und Jesuiten die moralschonende Bedeutung der Institutionen des Marktsystems und der Geldwertstabilität sowie von Wettbewerbspreisen als „gerechte“ Preise erkannt – als Ergebnis eines unbestechlichen Nachdenkens über das, was sie im wirtschaftlichen Alltag beobachten konnten.

verteilung nach dem Grundsatz verlangt: Der Staat muss die Menschen ungleich behandeln, damit keine Ungleichheit aufkommen kann. Dies erfordert eine Politik des staatlichen Interventionismus und Protektionismus. Damit wird die individuelle Freiheit in dem Maße dem Anspruch auf Gleichheit in materieller Hinsicht geopfert, wie das Ausbleiben der gewünschten Erfolge darauf zurückgeführt wird, dass die Eingriffe nicht gezielt und radikal genug waren. Mit den daraus entstehenden Interventionsketten lassen sich die „Reformen“ erklären, die *Ludwig Erhard* in seiner Rede als obrigkeitlichen Regulierungsaktionismus anprangert.

Die preußischen Reformer stießen mit den Grundsätzen ihres liberalen Wirtschaftsprogramms vom 26. Dezember 1808<sup>4</sup> häufig auf Ablehnung. Trotzdem waren sie erfolgreich. Die praktische Durchsetzung der Reformgrundsätze mit der weitreichenden Gewerbefreiheit erfolgte durch das preußische Gewerbebesteuereedikt vom 28. Oktober 1810. Die bald kräftig sprudelnde neue Einnahmequelle erlaubte eine grundlegende Sanierung der maroden Staatsfinanzen. Die Beseitigung der berufsständischen Schranken entfesselte das Unternehmertum und führte zu einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung, begünstigt durch den freihändlerischen preußischen Zolltarif von 1818 und den Zollverein vom 1. Januar 1834.

Deutschland konnte zwischen 1815 und 1878 den wirtschaftlichen Rückstand gegenüber England aufholen und sozialen Fortschritt für breite Schichten der Bevölkerung erzielen. Andere Länder wurden im „Wettbewerb der Systeme“ zur Liberalisierung gezwungen, so 1846 auch England, das in den Liberalisierungsbemühungen gegenüber Deutschland zurückgefallen war. Von England aus griff der neue Schwung der Liberalisierung auf Frankreich über; andere europäische Länder, die USA und Russland wurden mitgezogen. Preußen verwirklichte *Smiths* Freihandelsprogramm also zum ersten Mal und setzte damit international ein Beispiel.<sup>5</sup>

4 „Es ist dem Staat und seinen einzelnen Gliedern am zuträglichsten, die Gewerbe jedes Mal ihrem natürlichen Gange zu überlassen, d. h. keines derselben durch besondere Unterstützungen zu begünstigen und zu heben, aber auch keine in ihrem Entstehen, ihrem Betriebe und Ausbreiten zu beschränken, insofern das Rechtsprinzip dabei nicht verletzt wird oder sie nicht gegen Religion, gute Sitten und Staatsverfassung verstoßen“ (§ 50 der Geschäftsinstruktion für die königlich-preußischen Regierungen vom 26. XII. 1808. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, vierter Band, Jena 1927, Seite 1008).

### *Pseudo-Ordnungsdenken im Dienste des staatlichen Interventionismus*

Bevor vom *Steins* liberaler Ansatz auch bei der Lösung der sozialen Frage Alltagskultur werden konnte, begründete *Bismarck* nach 1878 mit seinem agrar-, handels- und sozialpolitischen Interventionismus die Politisierung und Vermachtung der Wirtschaft („Bündnis von Roggen und Stahl“) sowie die Verstaatlichung des Sozialen. *Bismarck* wurde damit zum Symbol für das Ende der freiheitlichen Epoche in Deutschland, für einen Rückfall in den wirtschafts- und handelspolitischen Nationalismus.

*Bismarck* bewegte sich mit seinem antiliberalen Staatsinterventionismus auf der proto-sozialistischen Gedankenspur von *Henri de Saint-Simon*. Dieser Zeitgenosse des *Freiherrn vom Stein* hat mit seinem konstruktivistisch-interventionistischen Ordnungsdenken weit über Frankreich hinaus Einfluss gewonnen.<sup>6</sup> Die Saint-Simonisten sehen in grundlegenden Ausdrucksformen der Meinungsfreiheit, wie der Vertrags- und Gewerbefreiheit, im Privateigentum sowie insgesamt im rechtlichen Ordnungsrahmen für Wettbewerb und Freihandel den Ursprung des gesellschaftlichen Chaos. Erst mit der Abschaffung dieser Institutionen der Zivilrechtsgesellschaft könne das „goldene Zeitalter“ durch umfassende staatliche Daseinsvorsorge im Dienste der „wahren“ Bedürfnisse der Menschen erreicht werden. Gesellschaft und Wirtschaft werden als Gesamtheit begriffen und sind staatlich zu lenken. Der damit legitimierte Erwerb und die Ausübung von obrigkeitlicher Allmacht sind darauf angelegt, durch Interventionen das gesellschaftliche Leben in allen Bereichen zu beherrschen.

Vieles von diesem erziehungsdiktatorischen sozialen „Physikalismus“<sup>7</sup> im Ordnungsdenken der Saint-Simonisten findet sich bei *Marx, Engels, Lenin* und anderen Anhängern planwirtschaftlicher Methoden und im 20. Jahrhundert in den realisierten Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs im Ostblock. Auch bei vielen reform-

5 Siehe Wilhelm Röpke, *Die Deutsche Frage*, dritte veränderte und erweiterte Ausgabe, Erlenbach-Zürich 1948, Seite 215. Nach Röpke (ebenda, Seiten 204 f.) war die Einigung Deutschlands durch die „Blut-und-Eisen“-Politik Bismarcks von 1866 bis 1871 eine „Gewaltlösung, die Deutschland als Großpreußen auf den Weg gedrängt hat, der schließlich über die Etappen von 1914, 1933 und 1939 zu der ... Katastrophe Deutschlands und Europas“ führen musste.

6 Siehe Alfred Schüller, *Saint-Simonismus als Integrationsmethode: Idee und Wirklichkeit – Lehren für die EU*, ORDO, Band 57, 2006, Seiten 285-314.

7 Friedrich A. von Hayek, *Missbrauch und Verfall der Vernunft*, 3. Auflage, Tübingen 2004, Seiten 109 ff.

sozialistischen, marktsozialistischen und wohlfahrtsstaatlichen Konstrukteuren von „dritten Wegen“ zwischen Marktwirtschaft und Kommandowirtschaft ist diese Vorstellung zu finden.<sup>8</sup> Auf diesen „dritten Wegen“ kämpfen Parteien um die Wählergunst, indem sie interventionistisch handeln und Subventionen versprechen. Damit geht die Vorstellung einher, ein Anwachsen des Haushaltsvolumens und der staatlichen Verschuldung seien nicht bedenklich. Die im Anschluss an *Keynes* entstandene makroökonomische Lehre hat diese Geisteshaltung gestärkt und große geistige und politische Verwirrung hervorgerufen.<sup>9</sup>

### *Das Versagen der ordnenden Kräfte*

Zahlreiche Politiker, Parteien, Verbände und Publizisten, begünstigt durch das Zwangsläufigkeitsdenken der historischen und der marxistischen Schule der Nationalökonomie, ließen sich vor und nach dem Ersten Weltkrieg von antiliberalen Wirtschaftskonzepten mitreißen. Das liberale Systemwissen wurde für den Wiederaufbau einer freiheits- und wohlstandssichernden nationalen und internationalen Wettbewerbs- und Währungsordnung verworfen. Auch der Nationalökonomie fehlte damals die Fähigkeit, zur Klärung brennender Fragen des Wirtschaftsgeschehens beizutragen und eine Gegenposition zum fatalistischen Denken in unabwendbaren Verhältnissen und zum aufkommenden wirtschaftspolitischen Nationalismus zu beziehen. Krisenerscheinungen und sozialpolitische Interessengegensätze konnten nach 1918 und nach der Weltwirtschaftskrise 1929 in demagogischer Weise dem liberalen Ordnungsansatz und der marktwirtschaftlichen Ordnung angelastet werden. Das proto-sozialistische Ordnungsdenken *Saint-Simons* und die vielfältigen Versuche, davon vor und nach dem Ersten Weltkrieg in der Praxis Gebrauch zu machen, sind auf nationaler und internationaler Ebene verhängnisvoll an der Aufgabe gescheitert, ein friedliches und prosperierendes Zusammenleben der Menschen und Völker zu ermöglichen.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Röpke, der häufig mit dem Begriff „dritter Weg“ in Verbindung gebracht wird, ist in späteren Auflagen seines Buchs „Die Lehre von der Wirtschaft“ zu dieser Bezeichnung auf Distanz gegangen. So heißt es in der 13. Auflage (Bern, Stuttgart und Wien 1994, Seiten 329 f.): „Nun kann man sich nicht eindringlich genug vor Augen stellen, dass, wenn es sich um die Aufgabe der Ordnung des Wirtschaftslebens handelt, wir nur diese ausschließliche Wahl zwischen Marktwirtschaft und Kommandowirtschaft haben. Hier gibt es kein Ausweichen in irgendetwas Drittes...“.

<sup>9</sup> Siehe Alfred Schüller, Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitische Baustelle. Die Verbindung von „Freiburger Imperativ“ und „Keynesianischer Botschaft“ – ein nationalökonomischer Irrweg, ORDO, Band 56, 2005, Seiten 61-75.

<sup>10</sup> Siehe Alfred Schüller, Saint-Simonismus ..., a. a. O., Seiten 285 ff.

### *Wiederbelebung des liberalen Denkansatzes*

*Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Franz Böhm, Friedrich A. von Hayek* und andere Wissenschaftler im Umkreis der „Freiburger Schule“ haben die geistige Vorarbeit für ein Systemwissen geleistet, durch das der liberale Ansatz neu begründet worden ist – als Idee einer nationalen und internationalen Wettbewerbsordnung. Deren Verwirklichung kann als umfassende Kulturleistung im Dienste der Freiheit, des Wohlstands und der Humanität sowie der Erkenntnis aufgefasst werden, dass diese Ordnung wegen des nie erlahmenden, oft machtvollen Strebens nach wettbewerblichen Ausnahmebereichen durch Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung geschützt werden muss. Die Politik der Wettbewerbsordnung wird deshalb von den „Freiburgern“ als Teil einer umfassenden Ordnungsaufgabe angesehen, die sich auf Geld- und Währungspolitik, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Gesellschafts- und Steuerrecht, Verkehrs-, Agrar- und Außenwirtschaftspolitik, Bildungs- und Medienpolitik sowie die Politik der internationalen Organisationen bezieht.

Die praktische Umsetzung des liberalen Neuansatzes nach der Währungsreform vom 21. Juni 1948 unter der Bezeichnung „Soziale Marktwirtschaft“ durch *Ludwig Erhards* mutige und geschickte Transformationspolitik reiht sich würdig in das Vorgehen des *Freiherrn vom Stein* ein, in Deutschland liberale Ideen zu verwirklichen. Mit den Erfolgen und der wachsenden Popularität der Sozialen Marktwirtschaft *Erhardscher* Prägung nahm die anfänglich so starke Sympathie für das kollektivistische Gegenmodell des Staatsinterventionismus ab. Die Fähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, wirtschaftliche und soziale Probleme ohne Aufbau eines Schuldenbergs nachhaltig zu lösen, war entscheidend für den demokratischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands. Soviel Mut und Entschlossenheit bei der Beseitigung eines pathologischen Ordnungszustands von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft, wie in den Jahren nach 1948, vermochte seitdem keine Regierung mehr aufzubringen.

### *Ausbau eines verbandspolitisch geprägten Staatsdirigismus*

Mitte der 1960er Jahre kamen Zweifel auf, ob der liberale Ansatz in Deutschland den Charakter einer Alltagskultur annehmen könne. Die Soziale Marktwirtschaft hätte eine Ausdehnung der Wett-

bewerbsordnung auf zahlreiche bis dahin vom Wettbewerb ausgenommene Bereiche erfordert. Stattdessen setzte eine Phase der ordnungspolitischen Ignoranz und Resignation ein. Eine marktwirtschaftliche Ordnungs- und Sozialpolitik wurde entweder nicht für durchsetzbar gehalten, als Ausbau der korporatistischen Strukturen missverstanden oder als Ergebnis einer seit Langem überholt geltenden Denkweise abgetan. In großen Teilen der Wissenschaft und in der Politik wurden die Synthese von *Euckens* Konzept der Wettbewerbsordnung, dem „Freiburger Imperativ“ zur Ordnung der mikroökonomischen Prozesse, mit der „Keynesianischen Botschaft“ zur Steuerung der Makrogrößen unter der Einbeziehung der Sozialpartner („Konzertierte Aktion“) als Vollzug des modernsten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes und des politisch Gebotenen gesehen.

Schon die Bezeichnung „Freiburger Imperativ“ ist problematisch, denn es geht nicht um einen ordnungspolitischen Befehl. Vielmehr wird in der Selbstbindung der Politik an das Systemwissen ein Gebot der Vernunft gesehen – eine Orientierungsnorm für eine menschenwürdige und funktionsfähige Wirtschaftspolitik. Dieses Systemwissen haben die Freiburger auf der Grundlage der Erkenntnisse der Scholastiker, der klassischen Lehre von *Adam Smith*, der Österreichischen Schule sowie der verheerenden wirtschaftspolitischen Erfahrungen in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts gewonnen und auf eine neue Grundlage für ein systematisches Denken in alternativen Ordnungen gestellt.

Vom liberalen Ansatz her erweist sich die „Synthese“ als Versuch, die Macht der organisierten Wirtschaft in den Dienst eines sozialistischen Programms für eine kurzfristige, aber vielfach populäre Umverteilungs- und Verschuldungspolitik zu stellen. Hierbei haben die meisten Fachökonominnen einem unkritischen staatlichen Wissens- und Gestaltungsanspruch das Wort geredet und mit ihrem Fehlurteil Schlimmes angerichtet. Denn im Gefolge dieser vermeintlich aufgeklärten „Neuen Wirtschaftspolitik“ wurden die freiheitlichen Dimensionen der Sozialen Marktwirtschaft ausgehöhlt – vor allem dadurch, dass in Fragen der Unternehmensordnung, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dispositives durch zwingendes Recht ersetzt wurde. Die Keynesianische Idee der „globalgesteuerten“ Marktwirtschaft wurde als Aufbruch in eine neue Zeit der staatlichen Beherrschbarkeit von Konjunktur, Wachstum und Vollbeschäftigung gefeiert. Die antiliberalen Aufbruchstimmung endete in einer Katerstimmung, die

allerdings vielfach externen Einflüssen zugeschrieben wurde.

### *Beschleunigter Verfall des Ordnungsdenkens*

Die neue „aufgeklärte“ Wirtschaftspolitik hat seit Ende der 1960er Jahre dazu geführt, dass wesentliche Institutionen und Funktionen des Marktpreisystems – gemessen an den zu bewältigenden wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen (zuletzt auch im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung) – nur unzureichend wirksam werden konnten. Der Versuch, die Globalsteuerung anstelle des notwendigen Ausbaus der Politik der Wettbewerbsordnung zu etablieren, ist zwar schon in den frühen 70er Jahren gescheitert. Dennoch hat er den Glauben an die wirtschaftliche und soziale Steuerungskraft des Staates beflügelt. Die selbstschädigende Anspruchshaltung der Bürger gegenüber dem Staat wurde von den politischen Vertretern eines sozialistischen Ordnungsdenkens weiterhin begünstigt. Mit der interventionistischen Umverteilungspolitik wurde der Staat zum Spielball von Wirtschaftsverbänden, Parteien und Sozialbürokratien, die sich wechselseitig ihre Macht sichern: erstens durch schwerfällige, undurchsichtige und verantwortungsscheue Abreden (Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse); zweitens durch institutionelle Vorkehrungen, die es erlauben, Entscheidungsmacht auszuüben, ohne für die Folgen haften zu müssen. So können bis heute die finanziellen Konsequenzen einer beschäftigungsfeindlichen Mitbestimmungs- und Lohnpolitik auf die sozialen Sicherungssysteme abgewälzt werden.

Die Entwicklungen im Arbeits-, Mitbestimmungs- und Tarifrecht, in den Systemen der sozialen Sicherung sowie in der Steuer- und Abgabenpolitik zeigen, wie sozialistisch die Wirtschaftsordnung in Deutschland geworden ist und wie sich der Interventionismus ausgebreitet hat. So erweisen sich das Arbeits- und Tarifrecht in Verbindung mit der Konstruktion der Arbeitslosenunterstützung als Glieder in der Kette von Ursachen, die die hohe Arbeitslosigkeit geschaffen und verfestigt haben. Ausdruck für die Neigung der großen Parteien, am protosozialistischen Geist des Saint-Simonismus festzuhalten, sind Bestrebungen, nicht nur die Arbeitsverwaltungswirtschaft auszubauen, sondern auch die planwirtschaftlich-kollektivistischen Elemente in der staatlichen Gesundheits-, Familien- und Hochschulpolitik zu stärken.

Der Niedergang des liberalen Ordnungsdenkens drückt sich in der unveränderten Neigung aus, auf jedes Problem mit einer Regierungsaufgabe, mit staatlichen Interventionen und Ausgaben zu reagieren, statt auf die Neuverschuldung zu verzichten und glaubwürdig mit dem Abbau des volkswirtschaftlich verhängnisvollen Schuldenbergs zu beginnen. So gibt es heute starke Bestrebungen, *Erhards* Konzept „Wohlstand für alle“ in den gesetzlichen Anspruch „Bürgergeld für alle“ im Sinne eines Grundeinkommens für jedermann zu verwandeln. Damit nähert sich Deutschland der Auffassung vom Wohlfahrtsstaat als Ideal einer „komfortablen Stallfütterung“.<sup>11</sup> Die polit-ökonomische Erfahrung lässt erwarten, dass die Zahl der „Bedürftigen“ rasch zunehmen und das Grundeinkommen für jedermann im Parteienwettbewerb ständig angehoben wird.

Dies wird sich nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnsystems wiederholen. Damit wird versucht, den bisher und künftig von den Tarifparteien vereinbarten knappheitswidrigen Mindestlöhnen, die im internationalen Wettbewerb nicht zu halten sind, hoheitlichen Befehlscharakter zu verleihen. Im Prozess der damit ausgelösten binnen- und außenwirtschaftlichen Interventionsspirale ist ein Mindestlohnsystem mit der Forderung gleichzusetzen, Barrieren für die internationale Wanderung von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital zu errichten – besonders auch im Widerspruch zum Binnenmarktkonzept, dem wirtschaftlichen Integrationskern der EU.

### *Notwendige Wiederbelebung des liberalen Ansatzes*

Vom *Stein* und *Erhard* stehen in dieser Situation geradezu symbolisch für die Durchsetzung des liberalen Ansatzes in Deutschland und der damit verbundenen Erfolge. In *Erhards* Ansprache anlässlich der Verleihung des Freiherr-Vom-Stein-Preises wird im Rückblick eine nüchtern-kritische Bilanz gezogen. Sie hat bis heute weiter an Aussagekraft gewonnen: „Die liberale Epoche nach dem Kriege

<sup>11</sup> Wilhelm Röpke hat diese Auffassung wie folgt charakterisiert: „Eine ganze Welt trennt einen Staat, der von Fall zu Fall Unglückliche davor bewahrt, unter ein Existenzminimum zu sinken, von einem anderen, in dem im Namen der wirtschaftlichen Gleichheit und unter zunehmender Abstumpfung der individuellen Verantwortung ein erheblicher Teil des Privateinkommens fortgesetzt durch das Pumpwerk des Wohlfahrtsstaats erfasst wird, und, unter beträchtlichen Leistungsverlusten, vom Staat umgeleitet wird. Alles in einen Topf, alles aus einem Topf – das wird nunmehr ernsthaft zum Ideal.“ Wilhelm Röpke, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 5. Auflage, Bern und Stuttgart 1979, Seiten 233 f.

in Deutschland scheint mir heute abgelöst. Dem wahren Liberalismus war es nur vergönnt, sich hin und wieder in der deutschen Geschichte zu manifestieren. Vielleicht müssen wir uns bescheiden, liberale Ideen verwirklichen zu wollen, um den Wert dieses Geistes lebendig zu erhalten und damit die Verirrungen der folgenden Epoche in Grenzen zu halten und sie vor allem dem Menschen erträglich zu machen. ... In diesem Sinne ist das Bemühen des *Freiherrn Karl vom und zum Stein* so wenig allein Stoff der historischen Wissenschaft, wie die Soziale Marktwirtschaft als Wunder einer vergangenen Zeit abgelegt werden kann. Die Ansätze im Bemühen um eine Lebensordnung im Geiste der europäischen Freiheit waren erfolgreich und richtungsweisend genug, um einer kommenden Generation Vorbild zu sein.“

Welche Folgerungen lassen sich daraus für die Wiederbelebung des liberalen Ansatzes ziehen?

■ Die gegenwärtige Abgrenzung zwischen den Staatsaufgaben und dem Handlungsspielraum der Bürger wird den Problemen nicht gerecht, die im internationalen Wettbewerb dringend zu lösen sind. Wahrscheinlich ist die ordnungspolitische Wende nur zu schaffen, wenn es gelingt, den Wettbewerb der Parteien, Verbände und Sozialbürokratien um die Ausweitung staatlicher Aufgaben dadurch zu brechen, dass die staatliche Verschuldung als Möglichkeit und Anreiz der Politiker, wählerwirksam Geld auszugeben, verboten, zumindest aber streng begrenzt wird.

■ Notwendige Reformen erfordern mutige Entscheidungen verantwortungsfreudiger, willensstarker Politiker. Es genügt nicht, darauf zu vertrauen, dass sich wissenschaftlich fundierte Argumente von allein durchsetzen. Der Weg der Reformen, die in Deutschland zumindest für die Zeiten 1810 bis 1878 und nach dem Zweiten Weltkrieg bis Anfang der 1960er Jahre zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt geführt haben, war steinig. Bei aller Unterschiedlichkeit des jeweiligen politischen Umfelds waren immer erhebliche Widerstände derjenigen zu überwinden, die sich betroffen und in ihren Besitzständen gefährdet sahen. Preußen im 19. Jahrhundert und Westdeutschland nach 1948 sind im internationalen Wettbewerb der Systeme in eine Führungsrolle hineingewachsen. Das Muster ist bis heute gleich geblieben: Dem Aufstieg in der Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung folgte der Abstieg in dem Maße, in dem der Einfluss des liberalen Ansatzes zurückging.

■ Für eine Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung im Geiste der Freiheit ist unverzichtbar, dass die Regierungen im System- und Steuerwettbewerb stehen. Nur im internationalen Wettbewerb besteht die Chance, dass alle Institutionen auf den Prüfstand kommen. Das gilt vor allem für die Annäherung staatlicher Allzuständigkeit, die im politischen Prozess zu einer maßlosen Verstaatlichung des Sozialen, auch um den Preis einer volkswirtschaftlich desaströsen Verschuldung, neigt. Die Vorstellung, die Nationalstaaten seien heute nicht mehr in der Lage, auf diesem Weg umzukehren und damit die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu schaffen, ist widerlegbar – weltweit, aber auch durch die Erfahrungen von EU-Staaten, denen es gelungen ist, Rigiditäten auf den Produkt- und Arbeitsmärkten sowie den überbordenden Staatsinterventionismus abzubauen. Umso verhängnisvoller wäre es, wenn auf europäischer Ebene der System- und Standortwettbewerb fortschreitend kartellartig beschränkt werden könnte. Die Gefahr, die dem liberalen Ansatz der Europäischen Integration und seinen unbestreitbaren Erfolgen von einem wettbewerbsfeindlichen Einheitsdenken und insgesamt von einer Integrationspolitik im Geiste des Saint-Simonismus droht, ist unübersehbar.

■ Jede Generation von Ökonomen ist der Versuchung ausgesetzt, dem „Kult des politisch Möglichen“ (*Ludwig M. Lachmann*) zu verfallen und sich mit Empfehlungen zu begnügen, die dem jeweiligen politischen Zeitgeist entgegenkommen. Es ist fatal, wenn Politikern und Wählern mit dem

Hinweis auf scheinbar unabwendbare Verhältnisse ein ruhiges Gewissen verschafft und die Öffentlichkeit nicht über die gesellschaftlichen Kosten der Unvernunft aufgeklärt wird. Was wäre Deutschland erspart geblieben, wenn jene Wissenschaftler mehr Gehör gefunden hätten, die schon in den 50er Jahren vor den negativen Auswirkungen der umlagefinanzierten Rentenversicherung auf die Kapitalbildung, den Arbeitsmarkt und das wirtschaftliche Wachstum gewarnt und sich für ein marktgerechtes flexibles Wechselkursregime sowie für die Erweiterung des Geltungsbereichs der Wettbewerbsordnung eingesetzt haben?

■ Von ordnungspolitischem Versagen der Wissenschaft kann heute weithin keine Rede mehr sein. Viele Wissenschaftler bemühen sich richtungsweisend um eine Lebensordnung im Geiste der Freiheit und arbeiten auf der Grundlage des neo-institutionalistischen Forschungsprogramms, in dem eine Weiterentwicklung im Geiste der deutschen Ordnungsökonomik gesehen werden kann. Die konzeptionellen Überlegungen, wie die Perspektiven der Freiheit, des Wettbewerbs und der sozialen Sicherung in einen wechselseitig produktiven Zusammenhang gebracht werden können, sind geeignet, dem politisch anspruchsvollen liberalen „Denken in Ordnungen“ neuen Schwung zu verleihen. Aus der Erfahrung, dass ordnungspolitische Wendepunkte auf geistiger Vorarbeit beruhen, lässt sich, was die Perspektiven für den Wiederaufstieg des liberalen Ordnungsdenkens in der wirtschaftspolitischen Praxis Deutschlands betrifft, ein wenig Zuversicht gewinnen. ■



# Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft: Eine Bilanz

Dr. Horst Friedrich Wünsche  
Geschäftsführer der Ludwig-Erhard-Stiftung

Dreißig Jahre nach *Ludwig Erhards* Tod existiert weder in der Politik, noch in der Wirtschaft, noch in der Wissenschaft ein stringentes Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft. So ist es leicht, *Erhard* für eine beliebige und auch für die gegen- teilige Meinung zu vereinnahmen. Vor allem darauf beruht die gegenwärtige, breit verteilte Begeisterung für *Erhard*. Sie ist kein ernsthafter Bezug auf *Erhards* Soziale Marktwirtschaft, mit der sich eine nachhaltig erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik begründen ließe. Schade!



Erkennen Sie ihn? – Mit diesem Phantombild von *Ludwig Erhard* und wechselnden Sprechblasen wirbt derzeit eine von einem bedeutenden Industrieverband getragene Initiative für eine Marktwirtschaft, die – so meint man – den Interessen ihrer Mitglieder entsprechen würde.

Verwundert es Sie, dass sich andere Interessenten veranlasst sehen, ein spiegelverkehrtes Bild von *Erhard*<sup>1</sup> und seiner Politik zu zeichnen? Sie erzählen, *Erhard* habe unter Sozialer Marktwirtschaft gar keine Marktwirtschaft, sondern einen umverteilenden Sozial- und Wohlfahrtsstaat verstanden – einen Sozialstaat, wie sie und die Mitglieder ihres Verbandes ihn für wünschenswert halten.

## Interessenpolitische Fehldeutungen

Beide Interpretationen hätte *Erhard* ohne jedes Wenn und Aber zurückgewiesen:

<sup>1</sup> Erhard hat sein Haar auf der rechten Seite gescheitelt. Eine gespiegelte Abbildung des gezeigten Bildes wäre dann sogar seitenrichtig.

■ *Erhard* hat Soziale Marktwirtschaft nicht als Marktwirtschaft verstanden, die einem ökonomischen Modell nachgebildet ist. Soziale Marktwirtschaft war für ihn politische, keine reine Ökonomie. Das beruhte unter anderem auf der Erkenntnis, dass die Prämissen, die dem marktwirtschaftlichen Modell zugrunde liegen, in der Wirtschaftswirklichkeit nicht gelten. Man kann sich zwar gedanklich ein Wirtschaftssystem vorstellen, bei dem Interessengegensätze nicht vorhanden sind oder keine Rolle spielen. Man kann Annahmen erfinden, aus denen streng logisch gefolgert werden muss, dass sich – über kurz oder lang, in jedem Falle aber wie von unsichtbarer Hand gelenkt – ein makroökonomisches Gleichgewicht und allseitige mikroökonomische Zufriedenheit einstellen. Die reale Wirtschaft ist aber nicht idealtypisch nach den Prinzipien geordnet, die den „vollständigen Wettbewerb“ konstituieren. In der Wirtschaftspraxis herrschen neben marktwirtschaftlichen Interdependenzen natürliche Monopole, Macht und Einfluss. Zudem werden allerlei Strategien betrieben, die den Markt eher schwächen als stärken und die nicht zu Harmonie, sondern zu eskalierenden Konflikten und Verteilungskämpfen führen. Ein verantwortungsbewusster Politiker darf diese Umstände nicht ignorieren. Er kann nicht auf die segensreichen Effekte vertrauen, die im Gedankenmodell ausgezeichnet wirken. Er muss drohende Gefahren sehen und entschlossen Vorkehrungen treffen. Diese Art von Ordnungspolitik muss einiges anders sein als das modellhaft erdachte „Laissez-faire“.

■ Soziale Marktwirtschaft im Sinne von *Ludwig Erhard* war aber auch keine Kombination von Marktwirtschaft und umfangreicher Sozialpolitik. Auch gegen dieses Missverständnis hat *Erhard* entschieden angekämpft. Er meinte, eine wirklich soziale Wirtschaftsordnung existiere nur dort, wo sich die Umverteilung von Einkommen und Vermögen auf

das absolut notwendige Mindestmaß einschränken lässt, weil „Wohlstand für alle“ erreicht wurde. Wo Umverteilung nötig ist, werde nicht nur die Marktwirtschaft, sondern auch das soziale Gefüge zerstört. Umverteilung bewirke auf der Seite der Leistungsfähigen eine Minderung der Leistungskraft, oft auch Leistungsverweigerung. Zudem spalte sich die Gesellschaft: Die einen wollen Belastungen abwehren oder vermindern, die anderen pflegen Anspruchsmentalitäten und verlangen mehr Zuwendungen. Jedes Nachgeben schaffe Präzedenzfälle und begründe neue Ansprüche. So werde sich das System unweigerlich ausdehnen. Im Zuge dieser Ausdehnung würden immer mehr Steuerschlupflöcher genutzt, immer mehr Steuern hinterzogen, immer mehr Sozialleistungen beansprucht oder erschlichen. Der Staat müsse laufend mehr regulieren und kontrollieren. Eine so verstandene Soziale Marktwirtschaft kann nicht funktionieren. Zudem zeigt sich mit wachsender Umverteilung immer deutlicher, dass es bei dieser Art von Sozialpolitik nur um Macht, und nicht um die Bewältigung von Notlagen, die Beseitigung von Benachteiligungen und die Durchsetzung von Gerechtigkeit geht. – Was ist denn eigentlich gerecht an der Umverteilung? Ist es gerecht, wenn leistungsgerecht gezahlte Markteinkommen umverteilt werden? Wird das Marktgerechte erst durch Staatseingriffe gerecht?

Die Neigung von Interessenvertretern, sich so oder so auf *Erhard* zu berufen, lässt sich sachlich nicht begründen; der Versuch, *Erhard* interessentpolitisch zu instrumentalisieren, ist nur psychologisch verständlich. Die Forderung der Industrie, die „freie Wirtschaft“ mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu begünstigen,<sup>2</sup> und das Verlangen der Gewerkschaften, sozialpolitisch mehr für die „soziale Gerechtigkeit“ zu tun, sind nur für die jeweilige Klientel überzeugend. Und die braucht nicht überzeugt zu werden, weil sie selbst weiß, was ihr nutzt. Die gegnerische Partei überzeugen zu wollen, steht nicht zur Debatte und wäre ohnehin aussichtslos. Überzeugt werden müssen Politiker und Öffentlichkeit, und die lassen sich von interessenbezogenen Argumentationen kaum betören. Hier wäre es eindrucksvoll, wenn einer wie *Erhard* – ein Experte, der in allen Bevölkerungsschichten geachtet und von vielen Politikern geschätzt wird – die Botschaft verkündet, die man verkündet haben möchte.

<sup>2</sup> Aus Erhards Sicht ist eine Wirtschaft, die – in welcher Art auch immer – Staatshilfen erhält, definitionsgemäß keine freie Wirtschaft.

### *Anekdoten ohne Erkenntniswert*

So legen also die Öffentlichkeitsarbeiter der Verbände *Erhard* in den Mund, was sie von ihm hören möchten. Schwierig ist das nicht. *Erhard* hat vieles gesagt, und der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ bietet sich geradezu an, absichtsvoll in der einen oder anderen Weise ausgelegt zu werden. Nur der Akzent muss verschoben werden: vom Sozialen zur Marktwirtschaft oder von der Marktwirtschaft zum Sozialen. Und wird das eine genügend betont, kann das andere dann auch schon einmal ganz weggelassen werden.

Erleichternd kommt hinzu, dass in der Bevölkerung gegenwärtig nahezu alles, was mit *Erhard* in Verbindung steht, Aufmerksamkeit findet. Ob vordergründige Bekenntnisse, ob kernig verkürzte Zitate, ob schöne, aber belanglose Anekdoten – alles wird dankbar registriert. Manch einer interessiert sich für *Erhard*, weil er wissen will, wie viel er geraucht und welche Zigarrenmarke er bevorzugt habe. Einigen erscheint es wichtig zu erfahren, ob *Erhard* wirklich kein gültiges Parteibuch besaß. Andere wollen wissen, für welchen Fußballclub sich der „Vater des deutschen Wirtschaftswunders“ begeistern konnte und ob er mit dem Komiker *Heinz* verwandt war (In keiner Weise: Unser *Erhard* hieß *Erhard*, jener *Erhardt*). Inzwischen geht das Interesse an nichtssagenden Reminiszenzen so weit, dass ein Festredner sein Publikum unlängst damit fesseln konnte, dass er genüsslich darlegte, was sich die Widersacher von *Erhard* 1947 so alles einfallen ließen, um seinen Ruf zu ramponieren und seine freiheitliche Politik schon im Anfangsstadium auszubremsen. – Gerechterweise muss in diesem Fall angemerkt werden: Viele Hörer werden wohl vor allem darüber gerätselt haben, ob da ein *Erhard*-Freund spricht oder ob ein braver Parteisoldat vor den Augen des vermutlich nächsten CSU-Vorsitzenden versucht, einen Schandfleck in der Parteigeschichte zu übertünchen (vgl. nebenstehenden Kasten).

Nun wäre es höchst seltsam, wenn in einer Zeit, in der viele zu Recht über die zunehmende Komplexität der politischen Vorgänge klagen, eine plumpe *Erhard*-Illustration und ein kerniges Zitat ausreichen, um der Politik die Richtung zu weisen. Vermutlich ist das nicht möglich. Wahrscheinlich bewirkt es nichts und dient – wie so vieles andere – nur der Unterhaltung. Tatsächlich verstummt ja auch alles Gerede von und über *Erhard*, sobald es – wie jetzt in der Großen Koalition – um konkrete Entscheidungen und Reformen geht.

## Die CSU tut Abbitte

Beim Festakt im Bayerischen Wirtschaftsministerium zum 30. Todestag von *Ludwig Erhard* am 5. Mai 2007 zitierte der Festredner, *Theo Waigel*, ausgiebig aus Akten eines gegen *Erhard* eingesetzten Untersuchungsausschusses – wie er betonte: „dem ersten Untersuchungsausschuss in der Geschichte des westdeutschen Parlamentarismus“. Möglicherweise ist dies die Art, wie man in Bayern Abbitte für ein Unrecht tut, das *Erhard* seinerzeit schwer gekränkt hat.

Zum Hintergrund der ausgeführten Affäre sollte man wissen: In Bayern war es im Herbst 1945 zu Differenzen mit der Besatzungsmacht um die Entnazifizierung gekommen. Die amerikanische Militärregierung sah sich gezwungen, den ersten in Deutschland eingesetzten Ministerpräsidenten, *Fritz Schäffer*, am 28. September 1945 zu entlassen und durch *Wilhelm Hoegner* zu ersetzen. Bei dieser Gelegenheit wurde vorgeschlagen, dem parteilosen, irgendwie „linksdemokratisch“ einzustufenden *Erhard* das Amt des Wirtschaftsministers anzuvertrauen.

*Hoegner* berief *Erhard* am 22. Oktober 1945 in das Wirtschaftsministerium, zu dem – wie *Erhard* sagte – ein höchst mangelhafter Verwaltungsapparat gehörte, nämlich ein Landeswirtschaftsamt, 14 branchenorientierte Landesstellen, fünf regionale Regierungswirtschaftsämter und zahlreiche einfache Wirtschaftsämter. Nach der ersten Landtagswahl in Bayern am 1. Dezember 1946 wurde eine Koalitionsregierung aus SPD und CSU gebildet. *Erhard* legte sein Amt am 16. Dezember 1946 nieder. Sein Nachfolger wurde *Dr. Rudolf Zorn* (SPD).

*Erhard* hatte in seiner kurzen Amtszeit in Bayern viel erreicht, vor allem hatte er einen starken Wirtschaftsaufschwung bewirkt, der sich in einem beträchtlichen Ausfuhrüberschuss im Zonen- und Interzonenhandel niederschlug. Aber die Umstände seiner Berufung blieben an ihm haften; auch in seiner Verwaltung traten Widersacher auf, zumal diese einem Staatssekretär aus den Reihen der KPD unterstand. Die SPD-Fraktion im bayerischen Landtag griff das auf und beantragte am 28. Januar 1947, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der mögliche Missstände im Wirtschaftsministerium und in den Landes- und Regierungswirtschaftsämtern untersuchen soll. Der Koalitionspartner, die CSU, stellte mit *Dr. Alois Schlögl* bereitwillig den Ausschussvorsitzenden.

Die Ermittlungen waren schwierig. Sie stützten sich vor allem auf Denunzianten und vertieften sich in die Erörterung von lächerlichen Details. *Erhard* meinte: „In seinem emsigen, aber wenig objektiven Suchen nach diesem oder jenem Mangel gleicht *Dr. Schlögl* dem Mann, der im Keller eines lichterloh brennenden Hauses sitzt und ängstlich darauf achtet, dass durch weggeworfene Streichhölzer kein Schaden entsteht.“

Der am 29. September 1947 vorgelegte Abschlussbericht bestätigt *Erhards* Lauterkeit. In fachlicher Hinsicht bemerkenswert ist, dass die Angelegenheit *Erhard* nicht schadete, sondern seine Reputation sogar stärkte. *Erhard* war aufgrund seiner besonderen Fähigkeiten, Kenntnisse und Verdienste schon am 23. November 1946 vom Verwaltungsrat für Wirtschaft in Minden nachdrücklich ersucht worden, den Vorsitz im damals außerordentlich bedeutsamen „Sachverständigenausschuss Außenhandel“ zu übernehmen. Im Juni 1947 bat ihn der Wirtschaftsrat in Frankfurt, die Leitung der „Sonderstelle Geld und Kredit“ zu übernehmen, das heißt, den Sachverständigenrat zu leiten, der die Währungsreform vorbereiten sollte. Am 2. März 1948 wählte der Wirtschaftsrat *Erhard* zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft in der amerikanisch und britisch besetzten Zone Deutschlands.

### *Erhards Vermächtnis*

Ob *Erhard* falsch interpretiert oder ob zu oberflächlich von und über ihn gesprochen wird: Be-

dauerlich ist beides, denn beides fördert nicht das Verständnis für seine Politik. Und darum sollte es eigentlich gehen. Von Tag zu Tag wird deutlicher spürbar, wie aktuell und interessant die Soziale

Marktwirtschaft ist. *Erhard* hat erreicht, was jeder Wirtschaftspolitiker erstrebt, aber in der Regel nicht oder nur höchst unvollkommen zu verwirklichen vermag und was deshalb auch jetzt ganz oben auf der politischen Agenda steht: Vollbeschäftigung, stabile Preise, steigende Reallöhne, eine überlegene, ohne Staatshilfe herbeisubventionierte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Weltmärkten, hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts, spürbare und stetig steigende wirtschaftliche Fortschritte, an denen die gesamte Bevölkerung teilhat, und soziale Zufriedenheit.

Der Übersichtlichkeit halber sollte *Erhards* Erfolgsbilanz in drei Sparten gegliedert werden: in eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik, in eine vertrauenswürdige Sozialpolitik und in eine solide Finanzpolitik. Das Erste ist allgemein bekannt und deckt das zentrale Aufgabengebiet von *Erhard* als Bundesminister für Wirtschaft ab. Für das Zweite hatte *Erhard* zwar keine formale Zuständigkeit, aber soziale Zufriedenheit war Folge seiner erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Das Dritte ergibt sich aus dem Umstand, dass *Erhard* nicht zögerte, sein Amt als Bundeskanzler niederzulegen, als sich die zweifelhafte Idee durchgesetzt hatte, dass Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte nicht mehr jährlich ausgeglichen werden müssen, sondern dass der Staat, sobald es ihm nötig scheint, Kredite aufnehmen kann, die irgendwann, irgendwie, von irgendwem zurückgezahlt werden.

### *Die prinzipielle Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft*

So gesehen ist *Erhards* Erfolgsbilanz in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nicht angemessen gut eingeordnet. Das „deutsche Wirtschaftswunder“ ist nicht nur für Deutschland, und es war nicht nur für die 50er und 60er Jahre bedeutend. *Erhards* Politik markiert in ihrer Begründung, ihrer Beständigkeit und ihrem Erfolg eine historische Wende: das Ende des chronischen Mangels – das Ende von Armut, Unglück und Elend, unter denen breite Bevölkerungsschichten seit Beginn der Industrialisierung litten und die zu laufend neuen Verteilungskonflikten und Klassenkämpfen geführt hatten. Nirgends und nie zuvor – und es wurde wahrlich vieles unternommen – konnte erreicht werden, was *Erhard* erreicht hat: Wohlstand für alle und soziale Zufriedenheit. Das bedeutet: *Erhards* Soziale Marktwirtschaft ist auch für die Gegenwart beispielgebend, in der sich erneut grundlegende Veränderungen ereignen, von denen zwar einige, aber nicht alle profitieren.

Hinzu kommt: Es ist nicht das ganze Verhängnis, dass die Politik gegenwärtig kaum eines der vielen Ziele erreicht, die *Erhard* alle zusammen erreicht hat. *Erhard* hat oft betont, dass es in der Sozialen Marktwirtschaft nicht allein darauf ankommt, das Wünschenswerte zu verwirklichen, sondern weit aus mehr darauf, Maßnahmen zu ergreifen, die mit freiheitlichen Vorstellungen übereinstimmen. Zwecke heiligen nicht die Mittel. Auch wenn wachsende Staatsschulden, vermehrte Gängelungen, Direktiven und Kontrollen sowie laufende Reformen das Wirtschaftswachstum fördern: Sie sind keine Elemente freiheitlicher Politik. Auch die sogenannten „marktwirtschaftlichen Lenkungsinstrumente“ waren für *Erhard* nur freiheitsfeindliche Interventionsmittel. Sie stärken nicht das Selbstbewusstsein, die Selbstverantwortung und die Solidarität der Bürger. Für *Erhard* war jede Einschränkung von Freiheit verhängnisvoll, denn Freiheit galt ihm als wichtiger Produktionsfaktor – so wichtig wie Arbeit und Kapital. Weniger Freiheit hieß für ihn – gleich wie die Beschlagnahme von Produktionsmitteln oder die Verweigerung von Arbeit – weniger Wohlstand.

In der gegenwärtigen Politik wird das kaum berücksichtigt. Man ist im Hinblick auf die anzuwendenden Mittel nicht wählerisch. Man arbeitet gern mit möglichst direkten wirtschaftspolitischen Interventionen und unmittelbar wirksamen sozialpolitischen Regulierungen. Dass damit wenig erreicht und nur zunehmende Politikverdrossenheit und ein Schwund von Solidarität eintreten oder neue, zusätzliche Schwierigkeiten entstehen, zeigt, wie problematisch diese Lenkungsmaßnahmen sind und dass die Politik einen grundsätzlich anderen Weg einschlagen sollte.

### *Schwierigkeiten einer Erhard-Renaissance*

So deutet vieles auf die Notwendigkeit einer zeitgemäßen Rekonstruktion der *Erhardschen* Politik. Eine Aufgabe erkennen, heißt aber nicht, sie lösen zu können. Eine Orientierung an *Erhard* ist heute schon deshalb nur schwer vorstellbar, weil sich bislang kaum jemand ernsthaft und intensiv genug mit seiner Konzeption und Programmatik beschäftigt hat. Es gab in den vergangenen 60 Jahren keine ernst zu nehmende *Erhard*-Forschung. So weiß man jetzt allenfalls vage, was gemeint sein könnte, wenn es heißt, die Soziale Marktwirtschaft müsse erneuert werden.

■ Nach 1948 wurde an eine Analyse der Sozialen Marktwirtschaft überhaupt nicht gedacht. Man

wollte eine andere Wirtschaftspolitik: keine Planwirtschaft, aber auch keinerlei Marktwirtschaft, sondern Sozialisierung und Lenkung der Wirtschaft durch den Staat.

■ In den 50er Jahren wurde versucht, *Erhard* für den keynesianischen Etatismus zu begeistern. In ihm – nicht in *Erhards* erfolgreicher Sozialer Marktwirtschaft – sah man die Grundlage einer nachhaltig Erfolg versprechenden Wirtschaftspolitik.

■ Mit *Erhards* Rücktritt war möglich, was zuvor vergeblich erstrebt wurde. Triumphierend hieß es 1967: „Opas Marktwirtschaft ist tot.“ Die staatliche Wirtschaftslenkung wurde in Form der „Globalsteuerung“ institutionalisiert. Zugleich wurde ein Gremium geschaffen, in dem Politiker mit Vertretern von Verbänden und Gewerkschaften die vorgesehenen Lenkungsmaßnahmen absprachen, die „Konzertierte Aktion“. *Erhard* hielt jede Mitsprache von Funktionären in der Politik für unzulässig, weil es dabei nur um „Partialinteressen“ und nicht um das Gemeinwohl geht, für das nur der Staat Verantwortung tragen kann.

■ In den 70er Jahren wurde plötzlich wieder von Sozialer Marktwirtschaft gesprochen. Aber dabei ging es nicht um *Erhards* Begriff, sondern darum, das Soziale gegen die Marktwirtschaft auszuspielen. Man wollte „die Belastungsfähigkeit der Wirtschaft testen“ und erreichte, dass die Wirtschaftspolitik umkippte. Sie wurde zur Öffentlichkeitsarbeit, die Zielverfehlungen schön reden und die Bevölkerung überzeugen musste, dass alles schlechter sein könnte, als es ist.

■ 1982 kam eine Wende: Die Interventionsmittel wurden getauscht. Statt nachfrageorientierte Wirtschaftssteuerung wurde „angebotsorientierte Politik“ betrieben. Interventionismus und Dirigismus wurden nicht eingeschränkt.

■ 1989 wurde das in Westdeutschland bestehende Lenkungssystem als „Moderne Soziale Marktwirtschaft“ auf die neuen Bundesländer übertragen.

■ In den letzten Jahren ist konzeptionell kaum noch etwas geschehen. Das zwischenzeitlich angelegene Interesse an *Erhards* erfolgreicher Ordnungspolitik nimmt jetzt eher ab als zu, weil die Wachstumsraten Zehntel um Zehntel Prozent ansteigen und somit eine grundsätzliche Wende der Politik nicht mehr dringlich scheint.

### *Unzuverlässige Schriftquellen*

Was ist, was war Soziale Marktwirtschaft? – Sie war die Politik, die *Erhard* in Westdeutschland durchführte. Aber sie war eben nur das: praktische Politik, die nur in ihren Ergebnissen wahrgenommen wurde. Man kann sagen, sie geschah subkutan. Niemand interessierte sich für das Wie und Warum ihrer Wirksamkeit; und niemand musste sich dafür interessieren, denn man hatte keinen Grund, sich zu beschweren. Natürlich traten dann und wann Kundige auf, die aufgrund von Eingebungen, Hypothesen oder obskuren Forschungsergebnissen auch dem Gesunden zu Therapien raten, die ihn gesünder machen könnten, als er ist. Aber nötig war das nicht. Die Soziale Marktwirtschaft funktionierte bestens.

Politik und Wissenschaft haben sich sechs Jahrzehnte lang nicht ernsthaft um *Erhards* Soziale Marktwirtschaft gekümmert, und die Menschen, die aus eigenem Erleben über das Geschehene berichten könnten, sind rar geworden. In den Geschichts- und Schulbüchern wird zu Sozialer Marktwirtschaft – wenn sie denn überhaupt erwähnt wird – oft nur gesagt, was der Begriff ohnehin nahelegt. Nur selten werden zusätzliche Erläuterungen – Daten, Namen, Urteile – gegeben. Das ist keine böse Absicht, auch kein Versäumnis, das korrigiert werden könnte. Jede Beschreibung muss gewisse Sachverhalte hervorheben und andere vernachlässigen. Zudem müssen laufend neue Tatbestände vermerkt werden. So schmilzt der Raum, der für die Würdigung von *Erhard* und seiner Politik zur Verfügung steht. Die Sachverhalte verblassen zwangsläufig. Die Aussagen werden kürzer, abstrakter, grober und ungenauer.

Oft ergeben sich dann dubiose, „teilwahre“ Darstellungen, und es ist schwer zu entscheiden: Soll akzeptiert oder zurückgewiesen werden, was nicht ganz falsch, aber auch nicht ganz richtig ist? Dabei muss bedacht werden, dass Teilwahrheiten häufig beim Versuch entstehen, eine allzu komplexe Wirklichkeit wenigstens in ihren Grundzügen zu erfassen. *Niklas Luhmann* hat zu Recht betont, dass die „Reduktion von Komplexität“ unverzichtbar ist, wenn soziale Sachverhalte verstanden werden wollen. Unbestreitbar ist aber, dass die „Reduktion“ der historischen Erfahrung auf grobe Grundzüge es immer weniger Menschen ermöglicht, sich die Ausgangspunkte der *Erhardschen* Politik zu vergegenwärtigen.

Die Motive und Beweggründe für *Erhards* Handeln kann nur zureichend erfassen, wer die vielfältigen

Umstände kennt und in der Lage ist, die damalige Handlungssituation realistisch nachzuempfinden. Die konkrete Situation im Nachkriegsdeutschland ist den Menschen heute jedoch unvorstellbar fremd geworden. Ebenso entrückt ist ihnen die Zwischenkriegszeit mit der Weltwirtschaftskrise, der großen Inflation, der Verarmung des Mittelstandes, dem Elend der Arbeiterklasse, der Resignation der Bevölkerungsmehrheit – kurz: all das, was *Erhard* erschüttert hat und ihn zum Nachdenken bewog. Und natürlich lässt sich dann nicht mehr ermesen, wie bedeutend *Erhards* neuer Denkansatz war. Wie immer in schwierigen Situationen vertraute die Politik auch damals auf die Wissenschaft. Aber diese stand vielen Erscheinungen hilflos gegenüber, und wo sie das kaschierte und Maßnahmen empfahl, die durchgeführt wurden, verschlimmerte sich die Situation. *Erhard* durchleuchtete die wissenschaftlichen Empfehlungen kritisch und warb für andere politische Wege. Damit legte er die Fundamente der Sozialen Marktwirtschaft.

### *Gedankenlose Verzerrungen*

Aber nicht nur das unzureichende Einfühlungsvermögen in die historischen Umstände hat das Verständnis für *Erhards* Politik verdunkelt. Auch ungewollte Verzerrungen und hingenommene Unstimmigkeiten haben weitreichende Fehlurteile begründet. So wird beispielsweise oft behauptet, dass sich schon am Tag nach der Währungsreform und der Aufhebung der Bewirtschaftung im Juni 1948 die Schaufenster mit Waren gefüllt hätten. Man habe kaufen können, was lange entbehrt werden musste. – Eine schöne Legende ist das, und weil sie so schön ist, wird sie wieder und wieder gedankenlos nachgedruckt.

Wer die Zeit erlebt hat, weiß zwar, dass die Währungsreform eine Wende zum Besseren brachte, aber er weiß auch, dass das nicht in der Nacht vom 20. zum 21. Juni 1948, sondern sehr zögerlich geschah. Noch am 12. November 1948 wurde ein Generalstreik gegen *Erhards* Wirtschaftspolitik durchgeführt, weil Waren fehlten. Und weil es nicht um irgendwelche Waren, sondern um das Allernötigste ging, zum Beispiel um feste Schuhe und um Arbeitskleidung, ließ sie *Erhard* im Rahmen eines „Jedermann-Programms“ von Staats wegen herstellen.

Nie gehört? Vergessen? Und glaubt jemand ernsthaft, dass es 1948 Schaufenster gab, die sich hätten füllen lassen? Die „Wochenschau“ hat eines ge-

zeigt. Studioaufnahme! In den Städten hatte der Wiederaufbau vor der Währungsreform noch nicht begonnen. Alles lag aufgrund der Bombardements und der Straßenkämpfe in Schutt und Asche; in ausgedehnten Trümmerfeldern gibt es keine Schaufenster.

Die geschilderte Unstimmigkeit mag vernachlässigbar klein erscheinen, aber sie stützt den weitreichenden Irrtum, dass der erfolgreiche Wiederaufbau Deutschlands rasend schnell vonstatten gegangen sei und im Wesentlichen nur einer einzigen Maßnahme bedurft habe: der Aufhebung der Bewirtschaftung. Alles habe sich dann wie von selbst vollzogen – eben nach der Art, wie Wirtschaftswunder geschehen: Sie fallen vom Himmel, und es reicht aus, wenn Menschen dabeistehen und staunen.

### *Erhards Erfolgsgeheimnis*

*Erhards* Soziale Marktwirtschaft: ein „Wirtschaftswunder“? Das würde bedeuten, dass ignoriert werden könnte, was *Erhard* für den Erfolg getan hat. Anfangs hat er mit höchst beschränkten Kompetenzen einen fast aussichtslosen Kampf um die Soziale Marktwirtschaft geführt – erst in Fürth, dann in Nürnberg, dann als Minister für Wirtschaft in Bayern und damit auch im Länderrat, schließlich von Frankfurt aus als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft.

Als Bundesminister für Wirtschaft hat er diesen Kampf fortgeführt, und dabei wurde zunehmend deutlicher: Einer gegen alle! *Erhard* kämpfte gegen sämtliche Interessenverbände. *Erhard* stand gegen fast alle seiner Kollegen im Kabinett und die Mehrzahl der Mitglieder der Bundestagsfraktion. *Erhard* widersprach *Konrad Adenauer* und dessen einflussreichen Beratern. Und schließlich legte sich *Erhard* auch noch mit den Politikberatern aus der Wissenschaft an – auch mit denen, die er selbst berufen hatte. Dass in dieser Liste *Erhards* „geborene Gegner“ aus den Oppositionsparteien fehlen, ist Absicht, denn auf sie konnte sich *Erhard* in entscheidenden Situationen, beispielsweise im Endkampf um das 1957 in Kraft getretene Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, stützen.

Nach seinem Rücktritt aus der aktiven Politik konnte *Erhard* den Kampf um seine Soziale Marktwirtschaft zwar nicht intensivieren, er führte ihn aber mit anderen Mitteln fort. Wer die von *Erhard* 1967 entworfene Satzung der Ludwig-Erhard-Stiftung inspiziert und *Erhards* letzte Reden liest, er-

fährt, dass *Erhard* mit dem Erreichten nicht zufrieden war und befürchtete, dass die Politik in eine falsche Richtung geht – von der von ihm begründeten Freiheit weg zu immer mehr Unfreiheit, Zwang und Gängelung der Bürger. Er setzte darauf, dass seine Politik und seine Erfolge einer späteren Generation Wegweisungen zu einer wirklich freien und sozialen Ordnung geben und übertrug seiner Stiftung die Aufgabe, bei jeder Gelegenheit an diesen „wahren freiheitlichen Geist“ zu erinnern.

### *Verklärungen durch Zeitzeugen*

Die gedruckten Quellen sind unzureichend, weil sie das damalige Geschehen verkürzt, vergrößert und nicht nachempfindbar wiedergeben. Einige Informationen bewirken verhängnisvolle Fehltritte, und leider muss gesagt werden, dass viele Zeitzeugen *Erhards* durch verklärte Schilderungen an der Festigung dieser Fehltritte mitgewirkt haben.

Der Schlüssel zum Verständnis der *Erhardschen* Sozialen Marktwirtschaft liegt offensichtlich in der Erkenntnis, dass *Erhard* eine Politik betrieben hat, die kaum jemals von einem anderen für richtig angesehen wurde. Diesen entscheidend wichtigen Punkt haben viele Zeitzeugen frühzeitig aus ihrer Erinnerung gestrichen. Sie haben sich bemüht, die Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft zu einem einträchtigen Wollen zu verklären. Dass *Erhard* viele Widersacher und Feinde hatte, schien ihnen nicht erinnerlich. Nannte man ihnen Namen, hielten sie diese für Einzelfälle: für Störenfriede, die es immer gibt, die aber nie eine Rolle spielen: Das „Wirtschaftswunder“ habe die Vorzüge der Sozialen Marktwirtschaft doch eindrücklich gezeigt. Wer nicht schon vorher an *Erhards* Seite stand, habe sich alsbald auf die Seite des glanzvollen Erfolgs gestellt.

Natürlich kann niemand verlangen, dass im Gedächtnis bewahrt wird, was sich später als Fehltritt und Irrtum erwies. Aber die verklärenden Harmonisierungen waren für ein ernsthaftes Studium der Sozialen Marktwirtschaft nicht hilfreich, sondern kontraproduktiv. Wenn in der Zeit des „Wirtschaftswunders“ angeblich jedermann richtig fand, was *Erhard* tat, wenn in Fragen der Sozialen Marktwirtschaft Einklang herrschte, dann schien es gleichgültig, welches Buch studiert wird. Man konnte davon ausgehen, dass unter Titeln wie „Wirtschaftspolitik“, „Wettbewerbsordnung“, „Marktwirtschaft“ und „Soziale Marktwirtschaft“

überall dasselbe steht. Und natürlich war es naheliegend, anzunehmen, dass es am besten wäre, wenn in Sachen freiheitlicher Politik gelesen wird, was die Wissenschaftler geschrieben haben, die von Haus aus zur freiheitlichen Richtung gehören: die Neoliberalen.

Dabei wurde nicht nur übersehen, dass der Neoliberalismus keine Denkschule der Sozialen Marktwirtschaft ist,<sup>3</sup> sondern auch, dass unter den Neoliberalen in kaum einer politischen Frage einvernehmliche Ansichten herrschen. Man kann allenfalls sagen, dass die Neoliberalen vom gleichen Ausgangspunkt, von einem Leitbild freiheitlicher Politik ausgehen,<sup>4</sup> aber von diesem Punkt an geht jeder seinen eigenen Weg. So werden in jedem neoliberalen Schriftstück andere Erfahrungen und Erkenntnisse festgehalten, und nicht selten muss geklärt werden, ob sich das eine oder andere nicht zu weit vom gemeinsamen Ausgangspunkt entfernt habe.

Auf welche Spuren einer geführt wird, der – weil er meint, es sei gleichgültig, wo er die einheitliche Meinung über die Soziale Marktwirtschaft erfährt – das greifbarste oder wohlfeilste Buch liest, ist schwer zu sagen.<sup>5</sup> Fest steht nur, dass *Erhard* kein Lehrbuch geschrieben hat.<sup>6</sup> So ist die Wahrscheinlichkeit außerordentlich hoch, dass sich beim Studium eines wirtschaftspolitischen Lehrbuchs nichts Authentisches über *Erhards* Soziale Marktwirtschaft erfahren lässt.

3 Häufig wird darauf verwiesen, dass sich namhafte Wissenschaftler aus neo-, ordo- oder sozialliberalen Denkschulen gelegentlich zu *Erhards* Politik bekannt haben. Man sollte das nicht überbewerten. Zum einen haben alle diese Wissenschaftler *Erhard* öfter und schärfer kritisiert als belobigt. Zum anderen war das Bekenntnis zu *Erhards* Politik häufig nur eine Huldigung der Maxime, dass der Erfolg viele Väter benötigt: Man betrachtete *Erhards* Erfolge als „Experimentalbeweis“ dafür, dass das Steckenpferd, das man zu reiten liebte, geländegängig ist.

4 Genau genommen müsste hierbei differenziert werden. *Erhards* Interpretation von Freiheit ist stark anthropologisch und sozial-ethisch orientiert und unterscheidet sich darin erheblich von anderen liberalen Positionen, insbesondere vom rein wirtschaftlich begründeten Liberalismus.

5 Das greifbarste Werk waren die „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ aus dem Nachlass von Walter Eucken. Das Studium dieser Schrift und der Vergleich mit *Erhards* Maßnahmen zeigt die Differenz zwischen Euckens idealtypischem Wettbewerbsmodell und *Erhards* Politik. In der Regel wird dann behauptet, *Erhard* habe die Theorie nur unvollständig rezipiert. Die Wahrheit ist jedoch: *Erhard* hielt Euckens Theorie für politisch irrelevant. Noch gravierender waren die Meinungsunterschiede zwischen *Erhard* und Müller-Armack. Vgl. zu beidem: Horst Friedrich Wünsche, *Erhards Soziale Marktwirtschaft: von Eucken programmiert, von Müller-Armack inspiriert?*, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): *Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung – Bewertung und Ausblicke. Eine Festschrift zum 100. Geburtstag von Ludwig Erhard, Düsseldorf 1997*, Seiten 131–169.

6 Die bekanntesten Bücher von Ludwig Erhard, „Wohlstand für alle“ und „Deutsche Wirtschaftspolitik“, sind keine Lehrbücher, sondern Sammlungen von Reden und Aufsätzen.

*Erhards eigenständige wissenschaftliche Basis*

*Erhards* Politik war bemerkenswert erfolgreich. Es ist ihm gelungen, Aufgaben zu bewältigen, vor denen die Wirtschaftspolitik vor ihm kläglich und nach ihm deutlich bemerkbar versagt hat. *Erhard* konnte aber nur deshalb so bemerkenswert erfolgreich sein, weil er nicht fortsetzte, was sich als erfolglos erwiesen hatte, sondern weil er neue Wege beschritt. Sein Begriff der Sozialen Marktwirtschaft lässt sich deshalb nicht aus einer in der Wirtschaftswissenschaft herrschenden Meinung herleiten. Sie stellt aber auch keinen Kompromiss zwischen Interessenstandpunkten dar.

*Erhards* Erfolg beruht erstens darauf, dass er mit den überkommenen Theorien – sowohl den sozialistischen als auch den paläoliberalen – brach, weil er sah, dass sie die Grundprobleme nicht lösen können, die in der Industriegesellschaft entstanden sind. Der zweite Grund für *Erhards* Erfolg ist, dass er die von ihm selbst entwickelte wirtschafts- und sozialpolitische Konzeption konsequent in praktische Politik umsetzte.

*„Wesen und Inhalt der Werteinheit“*

Ein guter Ausgangspunkt, um *Erhards* Denkweise zu verstehen, ist die Dissertation, die er 1925 bei *Franz Oppenheimer* in Frankfurt am Main eingereicht hat. Die in dieser Arbeit beschriebenen geldtheoretischen Ansichten hatten für *Erhard* mehr als zwei Jahrzehnte später bei der Vorbereitung der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 Bedeutung, während die darin festgehaltenen realwirtschaftlichen Positionen *Erhards* gesamte Wirtschaftspolitik bestimmt haben.

*Erhards* Dissertation trägt den Titel „Wesen und Inhalt der Werteinheit“. Veranlasst wurde sie durch ein damals schwer erklärbares Phänomen. In Deutschland hatte seit 1873 die Goldwährung geherrscht. Sie beruhte auf der Annahme, dass es für einen reibungslosen Zahlungsverkehr unabdingbar sei, dass Noten jederzeit in Gold eingetauscht werden können. Niemandem könne zugemutet werden, sich mit einem bloßen Geldschein zu begnügen. Bei Ausbruch des Ersten Weltkriegs hatte die Reichsbank die Einlösung von Papiergeld gegen Gold jedoch eingestellt. In den darauf folgenden Wochen zeigte sich nicht nur, dass das Papiergeld auch ohne Goldeinlösungspflicht seine Zahlungsmittelfunktion gut erfüllt, sondern auch, dass sich die Bevölkerung bereitwillig von umlau-

fenden Goldmünzen trennt. Sie sah ein, dass Gold im Zahlungsverkehr mit dem Ausland besondere Funktionen zu erfüllen hat und dass es deshalb in die nationale Währungsreserve der Reichsbank gehört.

Mit diesem Vorgang war die bislang übliche Ableitung des Geldwertes aus stofflichen Eigenschaften, zum Beispiel aus seinem Metallwert, falsifiziert. *Georg Friedrich Knapp* hatte die „metallistischen“ Theorien schon 1905 in seiner „Staatlichen Theorie des Geldes“ verworfen und den Geldwert „nominalistisch“ erklärt. In seiner Dissertation greift *Erhard* die *Knappsche* Kritik auf, stellt aber fest, dass auch sie noch zu stark an der historischen Entstehung des Geldes orientiert sei. Darüber hinaus lasse sich die Frage, was den Inhalt der Werteinheit determiniere, nicht dadurch beantworten, dass erklärt wird, wer diesen Wert bestimme.

*Erhard* verwirft also die „Staatliche Theorie“. Er vertritt eine reine Funktionstheorie des Geldes, indem er meint, dass die Marktteilnehmer bei Kauf und Verkauf Güter und Leistungen nicht in Geld oder irgendwelchen durch Geld repräsentierten Vermögenswerten bewerten, sondern dass sie die in den Gütern steckende Arbeit abschätzen.<sup>7</sup> *Erhard* macht klar, dass diese Schätzung besonders für die Bestimmung der Preise in betriebswirtschaftlichen Kalkulationen bedeutsam ist. Hier würden keine subjektiven oder objektiven Werte, aber auch keine quantitätstheoretischen Zusammenhänge eine Rolle spielen,<sup>8</sup> vielmehr würden die Preise in der Regel auf Grundlage von aktuellen Kosten kalkuliert und festgesetzt. Diese Kosten seien im Wesentlichen unmittelbar oder mittelbar abgeleitete Arbeitskosten. Der Produktionsleiter muss sie als gegeben betrachten.

*Erhard* erweitert diese monetäre Betrachtung durch eine Kreislauftheorie, weil er nicht nur erläutern will, wie sich die Preise bestimmen, sondern auch aufzeigen möchte, wie es zu inflationären Erscheinungen kommt. Entscheidend für *Erhard* ist, dass über die betriebswirtschaftlichen Kalkulationen die volkswirtschaftlich zentralen Größen Einkommen/Nachfrage und Absatz bestimmt werden. Von deren Übereinstimmung oder Auseinanderfallen hänge die weitere Wirtschaftsent-

7 In der Erkenntnis, dass im Marktgeschehen irgendein Bewusstsein eines objektiven Wertquantums maßgeblich sei, folgt *Erhard* der „Philosophie des Geldes“ von *Georg Simmel*.

8 Dieser Punkt verdient, besonders hervorgehoben zu werden, da *Erhard* hiermit auch die später für so bedeutend gehaltene monetaristische Politik verworfen hat.



wicklung ab. Mit der Berücksichtigung der Zeit im Ablauf von Produktion, Einkommenszahlung, Nachfrage und Umsatz ergeben sich aus *Erhards* Sicht einige viel zu wenig bedachte Probleme für die Wirtschaftspolitik. Zum Beispiel treibe zwar der Konsum die Produktion an, aber die Produktion werde nur durch eine „Vorauseskompertierung des wahrscheinlichen Konsums“ möglich. Das heißt: Der Produzent zahle Einkommen, aber diese Einkommen dürfen erst nach abgeschlossener Produktion Kaufkraft entwickeln.

*Erhard* folgert, dass erst ein wirklichkeitsnah nachgezeichneter Kreislauf und die präzise Kenntnis seiner monetären Ausgestaltung die Unsicherheiten und Krisengefahren aufdecken, die im Wirtschaftsgeschehen stecken. Das ist eine Erkenntnis, die *Erhard* in der Makroökonomie niemals ausreichend berücksichtigt fand. Er hielt sämtliche makroökonomischen Modelle für viel zu „mechanistisch“, zu hoch aggregiert und deshalb für wirklichkeitsfremd. In dieser Kritik traf er sich mit *Friedrich A. von Hayek*.

### *Die zentrale Rolle der Wettbewerbspolitik*

*Erhards* geldtheoretische Ansichten prägten die Währungsreform von 1948, an der er sowohl als Leiter der „Sonderstelle Geld und Kredit“ als auch als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft maßgeblich mitwirkte.<sup>9</sup> Langfristig wichtiger war aber der kreislauftheoretische Ansatz, den *Erhard* in seiner Dissertation entwickelt und später in einer noch unveröffentlichten Arbeit präzisiert hat.<sup>10</sup> Die *Erhardsche* Kreislauftheorie ist nicht nur differenzierter als die keynesianische, weil sie die Zeitstruktur des Kreislaufs strikter erfasst und das Einkommensaggregat in Einzelgruppen spaltet. Sie ist vor allem eine Theorie, die krisenhafte Entwicklungen aus mikroökonomischen Sachverhalten,

<sup>9</sup> Auch hier ist die Sache durch eine „schöne Anekdote“ eher getrübt als geklärt. Es wird oft erzählt – und in diesem Falle hat das *Erhard* sogar gut gefallen –, dass *Erhard* auf die Kritik von General Clay, er habe mit seiner Wirtschaftsreform alliierte Anordnungen verändert, lapidar geantwortet habe, er habe nichts verändert, sondern alles aufgehoben. Die Wahrheit ist, dass der „Verwaltungsrat für Wirtschaft“ aufgrund der Verordnung Nr. 14 im amerikanischen bzw. Verordnung Nr. 89 im britischen Kontrollgebiet seit 10. Juni 1947 ermächtigt war, Regelungen zur Beschlagnahme von Waren und Rohstoffen zu erlassen. Die Maßnahmen bedurften keiner Zustimmung, sondern nur der Veröffentlichung. Zudem mussten sie befristet sein. Mit dem „Überleitungsgesetz“ vom 9. August 1947 waren diese Befugnisse auf die Direktoren der Verwaltungen übergegangen. *Erhards* Wirtschaftsreform hatte also mit dem Leitsatzgesetz eine zureichende Legitimation.

<sup>10</sup> Diese Arbeit ist in mehreren Kopien überliefert, die unterschiedliche Titel tragen, nämlich: „Arbeitslosigkeit und Weltwirtschaftskrise“ und „Die Überwindung der Wirtschaftskrise durch wirtschaftspolitische Beeinflussung“.

vornehmlich aus dem Marktverhalten der Wettbewerber, erklärt.<sup>11</sup>

Aus dieser theoretischen Analyse wird verständlich, warum *Erhard* die Globalsteuerung, ja generell die Beeinflussung makroökonomischer Aggregate, für kein geeignetes konjunkturpolitisches Mittel ansah und zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung vor allem auf die Wettbewerbspolitik setzte. Wer so weit in *Erhards* Gedankenwelt eingedrungen ist, muss aber auch erkennen, dass *Erhard* die gegenwärtige angebotsorientierte Politik schlecht beurteilen würde. Nahezu jedes Unternehmen bemüht sich heute um eine dominante Marktstellung, und die Politik fördert dieses Bestreben. Für *Erhard* war das Streben nach Marktmacht aber eine Kraft, die nicht gefördert, sondern gebändigt werden muss, wenn die Marktwirtschaft funktionieren soll.

### *Was bleibt?*

Seit *Erhards* Tod sind dreißig Jahre vergangen. *Erhards* Rücktritt aus der Politik liegt vierzig Jahre zurück. Dennoch ist es schwierig, *Erhards* Soziale Marktwirtschaft zu bilanzieren. Vieles deutet darauf, dass die Beschäftigung mit *Erhards* spezifischer Theorie der Sozialen Marktwirtschaft sehr ergiebig sein kann. Aber diese *Erhard*-Forschung ist extrem schwierig, denn *Erhard* hat unter Wirtschaftspolitik etwas anderes verstanden als die Politiker vor und nach ihm und er hat sich bei der Begründung seiner Politik auf andere Erkenntnisse gestützt, als an den Hochschulen gelehrt wurden und werden. Man kann eigentlich nur raten, die noch unerschlossenen Quellen ernsthaft zu erforschen. ■

<sup>11</sup> In einer früheren Ausgabe dieser Zeitschrift ist eine Rede von Ludwig Erhard abgedruckt, in der er dieses grundsätzliche Ergebnis seiner Überlegungen sehr systematisch ausgeführt hat. Vgl. Ludwig Erhard, Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 104, Juni 2005, Seiten 13–20.



## 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

Dr. Horst Friedrich Wünsche (Chefredakteur)  
Dipl.-Volksw. Berthold Barth  
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan  
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

### Mitarbeiter dieser Ausgabe

Kerstin Andreae, MdB  
PD Dr. Oliver Budzinski  
Dr. Friedrich Heinemann  
PD Dr. Susanne Hilger  
Dr. Felix Höffler  
Dr. Ulrich Kater  
Julia Klöckner, MdB  
Franziska Kohl  
Christian Rehring  
Prof. Dr. Hans Jürgen Schlösser  
Prof. Dr. Hans-Jürgen Schröder  
Prof. Dr. Alfred Schüller  
Prof. Dr. Steffen Sebastian  
Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty  
Prof. Dr. Axel A. Weber  
Prof. Dr. Udo Wengst  
Hartfrid Wolff, MdB

### 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 112 – Juni 2007.

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.

*Simipulau*