

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

116

Juni 2008



- **60 Jahre Soziale Marktwirtschaft**
Historische Weichenstellungen
- **Bankensektor**
Selbstkontrolle versus staatliche Aufsicht
- **Welthandelsordnung**
Bilanz über 60 Jahre
- **Ernährungskrise**
Analyse der Ursachen
- **Länderberichte**
Argentinien, Slowenien, Polen

Inhalt

60 Jahre

Soziale Marktwirtschaft

- Andreas M. Rauch* Die Vorbereitung der Währungsreform von 1948 4
- Udo Wengst* Ludwig Erhards Durchbruch zur Marktwirtschaft 11
- Jenaer Aufruf zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft 16

Ordnungspolitische Positionen

Regulierung des Bankensektors: Freiwilliger Verhaltenskodex versus staatliche Regulierung

- Manfred Weber* Selbstverpflichtung hat Vorrang 23
- Thomas Hartmann-Wendels* Die Notwendigkeit staatlicher Bankenaufsicht 28

Probleme der Wirtschaftsordnung

- Uwe Jens* Markt- oder Politikversagen im internationalen Finanzsystem? 33
- Wolfgang Schulhoff* Managerhaftung – Ein vernachlässigtes
Grundprinzip der Sozialen Marktwirtschaft 38
- Christian Scholz* Generation Praktikum – Wie ist Missbrauch zu verhindern? 42

Internationale Wirtschaftspolitik

- K. Michael Finger* 60 Jahre multilaterale Handelskooperation: Eine Bilanz 46
- Franz Nuscheler* Die Ernährungskrise verlangt eine differenzierte Analyse 53

Länderberichte

- Federico Foders* Argentiniens Regierung setzt den erreichten Wohlstand aufs Spiel 60
- Hermine Vidović* Slowenien – Eine Erfolgsgeschichte? 64
- Piotr Pysz* Die aktuelle ordnungspolitische Diskussion in Polen 69

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

- Preisträger 2008 72

Buchbesprechung

- Andreas Schirmer* Sind wir nicht alle ein bisschen Freiburg?
Zu einem Buch von Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth 37

Von der Freiheit – Für die Freiheit

Die Währungs- und Wirtschaftsreform vom 20. Juni 1948 bedeutet mehr als neues Geld und volle Schaufenster.

„Die Freiheit! Die Freiheit vor allem!“ Das Zitat ist in seiner Lakonie so nicht überliefert. Aber man könnte, wenn eine Wette noch möglich wäre, mit großer Sicherheit darauf setzen: „Freiheit!“, das wäre *Ludwig Erhards* Antwort, wenn man ihn heute, nach sechzig Jahren fragte, was die Botschaft der Währungs- und Wirtschaftsreform vom 20. Juni 1948 gewesen ist. Neues Geld in Kooperation mit den amerikanischen Besatzern. Preisfreigabe und Aufhebung der Bewirtschaftung als Draufgabe von *Ludwig Erhard*. Daraus entsteht kein „Wirtschaftswunder“, das unerklärbar vom Himmel fällt. Aber so erklärt sich die von irdischer Energie getriebene, produktive Explosion einer Marktwirtschaft in einem zerstörten Land. Die Alliierten hatten an der Kraft dieser Initialzündung gezweifelt. Und sie hatten von so viel Mut zur Freiheit abgeraten. Aber *Ludwig Erhard* hatte daran geglaubt, ohne auf die Erfahrung mit einem konkreten Vorbild zurückgreifen zu können. Er hatte es geglaubt im Glauben an die Freiheit.

Der unerschütterliche Glaube *Ludwig Erhards* an die Möglichkeit des Menschen, in freier Willensbildung zu handeln, ist der Schlüssel zum Verständnis dessen, was seine „Soziale Marktwirtschaft“ in ihrem philosophischen Kern ist, was sie dem Bürger wirtschaftlich verspricht und was sie von ihm sozial fordert. Die bis heute wissenschaftlich nicht beantwortete Frage, ob das Bewusstsein des Menschen, über die Möglichkeit der Inanspruchnahme und der Ausübung von Freiheit zu verfügen, vielleicht doch nur eine Illusion sei, ist von *Ludwig Erhard*, wie von allen Liberalen, mit einer persönlichen Entscheidung beantwortet worden: Ja, der Mensch ist zur Freiheit befähigt.

Wie nichts anderes begründet und prägt die Befähigung des Menschen zur Freiheit die Soziale Marktwirtschaft. Erst aus der Freiheit, so oder anders zu handeln, erwächst die Möglichkeit des Wettbewerbs als Voraussetzung für das Entstehen eines Marktes. Ohne die Freiheit des Wägens, Annehmens oder Verwerfens einer Vermutung oder einer Strategie ließen sich kalkulierendes Wettbewerbsverhalten und daher auch die Existenz sowie die Funktionsweise des Marktes nicht erklären. Bienenvölker wirken zielstrebig, aber sie bilden keine Wettbewerbs- und Marktgesellschaft.

Ohne die Möglichkeit der Freiheit des Wägens von Geben und Nehmen entsteht aber auch keine Solidarität aus dem Geiste einer ethisch begründeten Verantwortung. Die Leopardin, die ihrem Wurf ein gerissenes Gnukalb bringt, kümmert sich nicht darum, dass auch die physisch Schwächsten ihren Teil bekommen. Die daraus folgende Selektion wirkt im Einzelnen eindrucksvoll, hat die Leoparden aber nicht zur beherrschenden Gattung gemacht. Es sind die Menschen, die sich im Verlauf der Evolution durch ihre dem Freiheitsbewusstsein geschuldete Befähigung zum innovationsfördernden Wettbewerb und zur gemeinschaftsfördernden Solidarität die Erde untertan gemacht haben.

Ohne Freiheit kein Markt, ohne Freiheit keine Solidarität, ohne Freiheit keine Soziale Marktwirtschaft. Man kann der Sozialen Marktwirtschaft *Ludwig Erhards* das eine oder andere Detail ihrer je zeitbedingten gesetzlichen Zurichtung nehmen, ohne sie im Kern zu ändern oder zu gefährden. Wer ihr aber auch nur gedanklich die Freiheit entzieht, der nimmt ihr nicht nur die faktische,

sondern bereits die methodologische Grundlage dessen, für was sie steht: Wettbewerb um die besseren Lösungen, Verantwortung und Eigenverantwortung, Leistungsstreben und Solidarität. Dass daraus die realistische Möglichkeit eines Wohlstands für alle folgt, ist nicht schwer einzusehen.

Ludwig Erhard hat daran geglaubt. Und weil er wusste, wo die Bewegungskräfte seiner Sozialen Marktwirtschaft lagen, wusste er, dass es keines Wunders bedurfte, um die Leistungen der Sozialen Marktwirtschaft zu erklären. Er war aber auch fest davon überzeugt, dass der Wohlstand für alle ein hohles, mindestens aber doch ein fragiles Versprechen bleiben würde, wenn es nicht gelänge, Freiheitsliebe und Bereitschaft zum Wettbewerb, Eigenverantwortung und Solidarität als weithin akzeptierte Werte der Gesellschaft zu wecken, zu erhalten und zu nutzen.

Viele seiner dramatisch klingenden und gelegentlich auch belächelten Warnungen und Appelle erklären sich aus der Sorge, die aufblühende Wohlstandsgesellschaft vergesse die Basis ihrer Erfolge. Und er wird nicht müde, die motorische Kraft der Freiheit zu schildern. So heißt es in der von *Karl Hohmann* herausgegebenen Schrift „Gedanken aus fünf Jahrzehnten“: „Wo immer wir hinblicken, wird es sinnfällig, dass die Freiheit ein unendlich viel besseres und wirksameres Element der Ordnung verkörpert als es der Zwang mit seinen Organisationskünsten je sein kann.“ Und in „Wohlstand für alle“ kann man nachlesen, was Freiheit im Verständnis von *Ludwig Erhard* eben nicht meint: „Die Soziale Marktwirtschaft beinhaltet eben nicht die Freiheit des Unternehmers, durch Kartellabmachungen die Konkurrenz auszuschalten; sie beinhaltet vielmehr die Verpflichtung, sich durch eigene Leistung im Wettbewerb mit den Konkurrenten die Gunst des Verbrauchers zu verdienen.“

Man weiß, dass *Ludwig Erhard* in der Auseinandersetzung mit den politischen Kräften der Vor- und Frühzeit der Bundesrepublik in unterschiedlichem Maße reüssiert hat. Die Amerikaner hat er wohl schlicht überrumpelt. Mit der neuen Währung – der D-Mark – wollten die Amerikaner den Inflationsdruck aus der Mangelwirtschaft nehmen, an die Einführung von Marktpreisen hatten sie nicht gedacht. Sie fürchteten, der politische Schock der Offenlegung von Knappheitspreisen sei den Deutschen nicht zumutbar. Für *Erhard* aber war es unvorstellbar, auf die Indikatorfunktion von Knappheitspreisen zu verzichten. Ganz ohne amerikanische Helfer hat er die Preisfreigabe nicht durchsetzen können. Aber er hat sie mit schlagkräftigen Argumenten und – wie Zeitzeugen berichten – mit der List des Sichtaubstellens gegenüber ablehnenden Voten der Amerikaner befördert.

Die Zustimmung *Konrad Adenauers* zur Zerschlagung der Kartelle – vor allem des mächtigen Ruhrkartells – hat *Ludwig Erhard* sich gegen eine verbreitete Stimmung in der CDU ertrotzt. So konnte er dem Wettbewerb einen wirkmächtigen Anstoß geben. In der Sozialpolitik – damals schon eine halbsozialistische Domäne der eigentlich doch bürgerlichen CDU des Rheinlandes und Westfalens – hat *Erhard* sich nicht durchsetzen dürfen. Seine Warnungen, nie die Bedeutung der Eigenverantwortung zu verkennen, wenn es darum geht, Solidarität im Kollektiv bereitzustellen, wurden nur kurz als lästig empfunden. Dann hörte man auf, hinzuhören. Die Sozialpolitik durfte nicht sein politisches Spielfeld sein.

Das war eine – bis heute nachwirkende – zunächst für die westliche Bundesrepublik, dann für ganz Deutschland teure Fehlentscheidung. Mit seherischer Begabung hat *Erhard* – ausweislich einer ganzen Reihe von Zitaten in „Wohlstand für alle“ – händeringend vor dem von ihm wörtlich sogenannten Sozi-

almodell „Die Hand in der Tasche des Nachbarn“ gewarnt. Es heißt in diesem Kontext: „Soziale Sicherung ist nicht gleichbedeutend mit der Übertragung der individuellen menschlichen Verantwortung auf irgendein Kollektiv... Am Anfang muss die eigene Verantwortung stehen. Wo sollen wir hinkommen..., wenn wir uns immer mehr in eine Form des Zusammenlebens von Menschen begeben, in der niemand mehr die Verantwortung für sich selbst zu übernehmen bereit ist und jedermann Sicherheit im Kollektiv gewinnen möchte? Die Blindheit und die intellektuelle Fahrlässigkeit, mit der wir dem Versorgungs- und Wohlfahrtsstaat zusteuern, kann nur zu unserem Unheil ausschlagen.“

In diesem Jahr feiern wir den sechzigsten Jahrestag des *Erhardschen* Urknalls der Marktwirtschaft im Nachkriegsdeutschland. „Ja, ja“, wird mancher meinen, „das war eine Leistung. Aber ist *Ludwig Erhard* nicht doch – irgendwie – von gestern?“ Wer so denkt, dem sei der Erinnerungsband „Gedanken aus fünf Jahrzehnten“ empfohlen. Es heißt da mit verblüffender Aktualität: „Wer das hierzulande auf vier Jahre geltende Parlamentsmandat nicht als den Auftrag versteht, nach bester eigener Ansicht zu handeln, wer es nur als den Platz zwischen zwei Wahlen begreift, der wird sich tunlichst auf Aktivitäten beschränken, die tatsächliche oder scheinbare Popularität versprechen... Wir wollen keine Politik des Augenzwinkerns... Freiheit und Sicherheit werden wir nur dann zurückerlangen, wenn auch der letzte Ruf nach materieller Hilfe des Staates einmal verhallt sein wird, denn solche Hilfe kann immer nur auf Kosten zusätzlicher Belastung des Staatsbürgers erfolgen... Es gibt keine Leistungen des Staates, die sich nicht auf Verzicht des Volkes gründen.“

Ludwig Erhard von gestern? Ja, von gestern – für heute und für morgen.

Hans D. Barbier

Die Vorbereitung der Währungsreform von 1948

Dr. Andreas M. Rauch

Ehemaliger Leiter des Archivs der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn

Der 20. Juni 1948 gilt als der Tag, an dem durch die Währungs- und Wirtschaftsreform die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland eingeführt wurde. In der „Sonderstelle Geld und Kredit“ waren zuvor unter Vorsitz von *Ludwig Erhard* die Modalitäten für die Währungsumstellung vorbereitet worden.

Die Alliierten packten das Thema einer Neuordnung des Geldwesens in den deutschen Westzonen zunächst nicht an. Dadurch verschlimmerte sich die Versorgungslage in Deutschland dramatisch. Eine der ersten Entscheidungen des neu geschaffenen Wirtschaftsrates bezog sich daher auf die Einrichtung eines Expertenstabes, der von autorisierter Seite konkrete Vorschläge ausarbeiten sollte. So beschlossen im Frühjahr 1947 die britische und amerikanische Militärregierung, zur Vorbereitung einer Währungsreform eine „Sonderstelle Geld und Kredit“ einzurichten, um bei der Umsetzung dieser Frage deutsche Experten hinzuziehen zu können.

Dieser Beschluss wurde am 23. Juli 1947 auf der 2. Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes formal gefasst; er kam zustande aufgrund eines Antrages des Finanzausschusses, den der Abgeordnete *Franz Blücher* einbrachte, um eben eine Anlaufstelle zur Erledigung von Vorarbeiten auf dem Gebiet der Geld-, Währungs- und Finanzreform zu haben. In dem Beschluss heißt es wörtlich: „Es ist eine vordringliche Aufgabe der deutschen Wirtschaftsverwaltung, alle Vorarbeiten für die Beseitigung des Geldüberflusses und die eigentliche Währungsreform, für die Finanzreform insgesamt und im Zusammenhang damit den Besitz- und Lastenausgleich, für die öffentliche Haushaltsgebarung unter Berücksichtigung der vorgenannten Reformen (und) für die danach notwendige Planung der Kreditpolitik vorzubringen.“¹

¹ Wörtliche Berichte über die Vollversammlung des Wirtschaftsrates, o. J., Band 1 und 2, Seite 7 (Bundesarchiv); vgl. Willi Schickling, Entscheidung in Frankfurt. Ludwig Erhards Durchbruch zur Freiheit. 30 Jahre Soziale Marktwirtschaft, herausgegeben von der Ludwig-Erhard-Stiftung, Stuttgart 1978; Fritz Ullrich Fack/Peter Hort, Soziale Marktwirtschaft. Stationen einer freiheitlichen Ordnung, Freiburg 1990.

Die Gründung der „Sonderstelle Geld und Kredit“

Die „Sonderstelle Geld und Kredit“ war dem Direktor der Verwaltung für Finanzen angegliedert. Sie sollte selbständig arbeiten und nach Erfüllung ihrer Aufgabe aufgelöst werden. Da im Jahr 1947 die Stadt Frankfurt/Main noch stark durch die Folgen des Zweiten Weltkrieges zerstört war, stand nicht ausreichend Büroraum zur Verfügung. Deshalb wickelte die Verwaltung für Wirtschaft in den Frankfurter Vorort Höchst und die Verwaltung für Finanzen nach Bad Homburg v. d. Höhe aus. Da die Sonderstelle der Verwaltung für Finanzen zugeordnet war, lag es auf der Hand, sie ebenfalls in Bad Homburg v. d. Höhe anzusiedeln.

Der nunmehr gesuchte Vorsitzende der gerade gegründeten Sonderstelle musste zwei Voraussetzungen erfüllen:

- Er musste ein deutscher Nationalökonom sein, der nicht mit den Nationalsozialisten zusammen gearbeitet und ihre Ideen unterstützt hatte.
- Er musste das volle Vertrauen der Alliierten, insbesondere der Amerikaner, besitzen und sich im Sinne der Alliierten politisch bewährt haben.

Diese Voraussetzungen trafen auf *Ludwig Erhard* zu. *Erhard* brachte 1947 ein theoretisches Gerüst nach Bad Homburg, das denen der Amerikaner ähnelte und objektiv die Chance in sich trug, das wirtschaftliche Chaos jener Jahre zu beenden. So trat *Erhard* ganz im Sinne der Amerikaner für einen harten Schnitt mit der Reichsmarkwährung ein. Als ehemaliger, bayerischer Wirtschaftsminister war er mit den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in der britischen und amerikanischen Zone gut vertraut.

Der Erfolg von *Ludwig Erhard* als Vorsitzender der „Sonderstelle Geld und Kredit“ und in seiner darauf folgenden Politikerkarriere lag unter anderem darin, dass er sich als Integrationsfigur glaubwürdig behaupten konnte. Dies lag zum Teil in *Erhards* liberalem, christlich orientierten Elternhaus begründet. Die weltoffene Toleranz und sparsame Kleinbürgerlichkeit von *Erhards* Eltern, die ihn nachhaltig prägten, stießen späterhin in der Öffentlichkeit auf Sympathie. *Erhards* Aufrufe zu Toleranz und Sparsamkeit fanden ein positives Echo. Sein Name wurde in den 1950er Jahren zum Synonym der baldigen Überwindung der Nachkriegsnot, des raschen Wiederaufbaus Westdeutschlands und des Erstarkens der westdeutschen Wirtschaft.

Die Zusammensetzung der Sonderstelle

Im Oktober 1947 nahm die Sonderstelle ihre Arbeit auf. Zunächst mussten die notwendigen, administrativen Voraussetzungen geschaffen werden, um danach die einzelnen Aufgaben der Sonderstelle konkret abstecken zu können. Hierbei galt es, wirtschaftspolitische Überlegungen der Sonderstelle zu konkretisieren und in ein abschließendes Papier, den „Homburger Plan“ einzubringen.

Die „Sonderstelle Geld und Kredit“ war nicht an Weisungen des Direktors für Finanzen gebunden und damit in ihrer Arbeit weitgehend unabhängig. Die Verwaltung für Finanzen berief die Mitglieder der Sonderstelle in eigener Verantwortung, wie sich aus einer Pressemitteilung des Finanzausschusses vom 30. September 1947 ergibt. Als ordentliche Mitglieder gehörten der Sonderstelle zu Beginn der Arbeit folgende Persönlichkeiten an: *Ludwig Erhard* als Vorsitzender, *Erwin Hielscher* (Mitglied des Verwaltungsrates der Landeszentralbank Bayern), *Carl Bernard* (Vorstandsmitglied der Frankfurter Hypothekbank), *Fritz Cahn-Garnier* (Landesdirektor der Finanzen), *Heinrich Hartlieb* (ehem. Reichsbankdirektor), *Günther Keiser* (Verwaltungsamt für Wirtschaft in Minden) und *Günter Wrede* (Leiter der Senatsbehörde für Wirtschaft in Hamburg).

Erhard lebte in Bad Homburg und auch noch in der ersten Zeit seiner Tätigkeit beim Wirtschaftsrat in Frankfurt „aus dem Koffer“. Auf den Teilnehmerlisten der Sitzungen der Sonderstelle in Bad Homburg gab *Erhard* als Wohnsitz jeweils „München“ an. Im Frühjahr 1946 war seine Frau mit ihrer Tochter von Fürth nach München umgezogen. München blieb *Erhards* Erstwohnsitz

während seiner Arbeit in Bad Homburg und Frankfurt.

Obwohl die „Sonderstelle Geld und Kredit“ selbst kein demokratisches Gremium war, sondern eine Runde aus Experten, spiegelte sie doch die politischen Konturen jener Zeit wider. *Hans Möller*, der häufig in Vertretung von *Günther Keiser* an den Sitzungen der Sonderstelle teilnahm, beschrieb später die Bad Homburger Einrichtung als interministeriellen Ausschuss und als Sachverständigen-gremium, welches „kein fester Bestandteil der deutschen Verwaltung“² gewesen sei. Diese Aussage darf aber nicht zu eng genommen werden, da aus den Protokollen über die ersten Sitzungen, an denen *Möller* noch nicht teilnahm, hervorgeht, dass deren Mitglieder sowohl dem Wirtschaftsrat als auch der Verwaltung für Finanzen zugeordnet waren. Der Wirtschaftsrat bestand aus 52 Mitgliedern, die proportional – einer für 750 000 Einwohner – von den acht Länderparlamenten beider Zonen gewählt worden waren.

Während *Hielscher* sich im Kreise von *Adolf Weber* engagierte, waren *Wrede* und *Keiser* die treibenden Kräfte des Währungsreformprogramms, des sogenannten „Minden-Reports“, der in der britischen Besatzungszone ausgearbeitet worden war.³ Der Minden-Report trat für einen langsamen Übergang zu marktwirtschaftlichen Strukturen ein, wobei er bei großen Teilen der Güterversorgung an planwirtschaftlichen Elementen festhielt. So sprachen sich *Wrede* und *Keiser* – im Unterschied zu *Erhard* und *Hielscher* – dafür aus, den Umlauf des Geldes zunächst nur allmählich zu reduzieren.

Wenngleich politische Überlegungen der drei großen Parteien (CDU/CSU, SPD und FDP) Eingang in die Arbeit der Sonderstelle fanden, so blieb dieses Gremium vorrangig ein Sachverständigenrat. Es kann keine Rede davon sein, dass *Erhard* und *Hielscher* Positionen der CDU/CSU und der FDP vertraten, während *Keiser* und *Wrede* für die Sozialdemokraten kämpften. Allerdings war mit dem Vorsitzenden *Erhard* und seinem Stellvertreter *Hielscher* – beide klare *Weber*-Anhänger, die ihn auch zu Diskussionen in die Sonderstelle einluden – ein wirtschaftspolitischer Kurs eingeschlagen,

² Hans Möller, Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945–1948, Basel/Tübingen 1961, Seite 5; vgl. Ludwig Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1962, Seite 580.

³ Vgl. Volkhard Laitenberger, Ludwig Erhard. Der Nationalökonom als Politiker, Göttingen 1986, Seiten 54 ff.; Alfred Grosser, Geschichte Deutschlands seit 1945. Eine Bilanz, München 1984, Seiten 85 ff.

der sich unzweideutig zur sofortigen Einführung der Sozialen Marktwirtschaft bekannte.

Zudem waren der Vorsitzende der Sonderstelle und sein Stellvertreter den einzelnen Mitgliedern der Sonderstelle nur begrenzt rechenschaftspflichtig. *Erhard* und *Hielscher* mussten sich vorrangig mit *Edward A. Tenenbaum* für die Amerikaner, *L. Cook* für die Engländer und *H. Lefort* für die Franzosen auseinandersetzen. Hinzu kam, dass *Erhard* oder *Hielscher* bei allen Sitzungen anwesend waren. Die Mehrheit der Mitglieder der Sonderstelle übte ihre Tätigkeit in Bad Homburg nebenamtlich aus. Da sie aus allen Regionen der Zonen kamen und teilweise große Entfernungen bei der damals noch ungenügenden Infrastruktur infolge bestehender Kriegsschäden zu bewältigen hatten, konnten sie oftmals nur stundenweise in Bad Homburg präsent sein. So haben *Erhard* und *Hielscher* durch ihre permanente Anwesenheit sicherlich wesentliche Konturen des „Homburger Plans“ schlichtweg ausgesessen.

Die Anfangswochen der Sonderstelle galten der Information und der Klärung einiger prinzipieller Fragen. Dazu wurde eine Reihe von Experten aus unterschiedlichen Wirtschaftsgebieten eingeladen, mit denen im Wesentlichen folgende Fragekreise besprochen wurden:

- die Frage nach der Beseitigung des Geldüberflusses und dem günstigsten Zeitpunkt für den Währungsschnitt,
- die Höhe der Abschöpfungsquote und die allgemeinen Voraussetzungen der Geldreform,
- die geplante Finanzreform und im Zusammenhang damit der Besitz- und Lastenausgleich,
- das Problem der Schuldenregelung und die Planung einer Kreditpolitik sowie
- die künftige Entwicklung der öffentlichen Haushaltsgebarung.

Wer die amtlichen Niederschriften der Sonderstelle aufmerksam liest und mit den anderen stenographischen Mitschriften vergleicht, der stellt fest, dass der Sekretär (ab der sechsten Sitzung *Heinz Sauermann*) um das Unterstreichen einer Konsensbildung zwischen den Sonderstellenmitgliedern bemüht ist. Die fast gegensätzlich wirtschaftspolitischen Haltungen der Sonderstellenmitglieder und der harte Ton der kritischen Auseinandersetzung

werden hingegen in den unredigierten Stenoprotokollen spürbar.

So wird beispielsweise auf der zweiten Sitzung der Sonderstelle *Sauermann* von *Erhard* für die Aufgabe eines Generalsekretärs vorgeschlagen. Darauf folgt eine harte Diskussion, in der nicht nur die Person *Sauermanns*, sondern auch die Funktion und das Amt eines Generalsekretärs der Sonderstelle infrage gestellt wird. Das amtliche Protokoll vermerkt kommentarlos lediglich den Personalvorschlag von *Erhard*. Hier wie später zeigt sich übrigens, dass sich *Erhard* als Vorsitzender der Sonderstelle gut durchzusetzen vermochte. Hintergrund war, dass *Erhard* nicht von den einzelnen Mitgliedern der Sonderstelle gewählt, sondern von der Militärregierung ernannt wurde, weshalb er gegenüber den einzelnen Mitgliedern der Sonderstelle in keinem Abhängigkeits-, allenfalls in einem Loyalitätsverhältnis stand.

Streitpunkte und erste Ergebnisse

Die Sitzungen und die Arbeit der Sonderstelle waren streng vertraulich. Interne Auseinandersetzungen waren oftmals Spiegelbild gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen jener Zeit. Dies zeigte sich besonders auf der fünften Sitzung vom 16. Oktober 1947, als die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Währungsreform diskutiert und die politischen, technischen, organisatorischen sowie die güter- und finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen erörtert wurden.

Eine von allen Mitgliedern der Sonderstelle getragene Forderung war die Schaffung einer Zentralbank und einer Zentralfinanzverwaltung, ohne die eine Währungsreform kaum durchführbar würde. Die Idee einer Zentralbank kam Ende 1947 auch von den Amerikanern. Viele Gedanken, die in der Sonderstelle zu Funktionen und Aufgaben der künftigen Notenbank geäußert wurden, finden sich zehn Jahre später im Bundesbankgesetz wieder. Neben einer Zentralbank sah *Erhard* die Notwendigkeit der Kreditvergabe, sowohl von Staats- wie von Privatkrediten. In diesem Zusammenhang war zu klären, wie alte Reichsschulden zu behandeln bzw. umzustellen waren.

Erschwerend für die Arbeit der Sonderstelle war die Zusammenarbeit mit den Alliierten. So waren die Militärregierungen nicht bereit, Informationen über Vorarbeiten auf dem Währungsgebiet zu geben. In der Rückschau lag dies wohl größten-

teils daran, dass es hier von alliierter Seite auch nicht viel zu berichten gab. Erst durch das ständige Insistieren der Sonderstelle begannen die Militärregierungen über die technischen Probleme nachzudenken, die mit dem Herstellen von neuen Noten und Münzen verbunden waren.⁴

Immer wieder wurde die Frage diskutiert, ob eine Währungsreform im Rahmen einer trizonalen Lösung überhaupt durchführbar und dieser Wirtschaftsraum an sich lebensfähig sei, wo doch alle vier Zonen einen einheitlichen Wirtschaftskörper darstellten. *Erhard* ist vehement für eine vierzonale Lösung eingetreten,⁵ insbesondere weil die Potsdamer Beschlüsse bestanden. *Erhard* verwies darauf, dass es sich in der Frage eines zukünftigen Wirtschaftsgebietes um eine politische Entscheidung handle, die von der Sonderstelle selbst nicht zu tragen sei. Schließlich habe die Sonderstelle von der Militärregierung nur eine Genehmigung zur Wahrnehmung einer spezifischen Aufgabe, nicht aber für ein politisches Mandat erhalten. In soweit konnte die Sonderstelle keine Entscheidungen treffen, sondern nur Anregungen geben.

Ein ständiger Diskussionspunkt war, wie altes „Reichsgeld“, also auch Reichsschulden und Reichsbankguthaben, eingestuft werden sollten und ob eine achtzigprozentige Abwertung auch der tatsächlichen Gütererzeugung entspräche. Bei der Ausgabe neuen Geldes war nicht nur zu berücksichtigen, dass die neu entstehende Kaufkraft einer entsprechenden Produktion auf dem Markt Deckung finden muss, sondern dass die Leute, die keine Reserven haben, über das neu verdiente Einkommen auch ausreichend güterwirtschaftliche Deckung finden müssten. *Erhard* setzte sich wiederholt bei der Währungsreform für die schärfste Lösung ein. Deswegen erntete *Erhard* 1948 nach der Umsetzung der Währungsreform gemäß seinen Vorstellungen barsche Kritik: „16 Wochen sind seit der Währungsreform verflossen. Sie hätte uns mit der hochwertigen Deutschland-Mark bei vernünftiger Handhabung der Wirtschaft eine Gesundung der gesamten Volkswirtschaft bringen können. Stattdessen erleben wir in dieser Zeit eine geradezu irrsinnige Steigerung der Preise. Das verdanken wir der freien Wirtschaft und der Freigabe der Preise durch den Direktor für Wirtschaft, *Dr. Erhard*, und den Parteien, die diesem hervorra-

genden Theoretiker und versagenden Praktiker in einem Ermächtigungsgesetz Vollmacht gaben.“⁶

Die besondere Sensibilität einer Währungsreform lag darin, dass ein Fehlschlag zu unüberschaubaren gesellschaftlichen Konflikten führen konnte. Eine dauerhaft negative Wirtschaftsentwicklung hätte eine baldige Rückkehr der Deutschen zu Eigenständigkeit und Souveränität praktisch unmöglich gemacht.

Bei der technischen Umsetzung der Währungsreform schlug die Sonderstelle vor, Noten zu 1, 2, 5, 10, 20, 50 und 100 Mark sowie Münzen zu 1, 5, 10 und 50 Pfennig auszugeben. Für 1-DM-Scheine waren 300 Millionen Exemplare vorgesehen. Als erstes Arbeitsergebnis konnte die Sonderstelle am 30. Oktober 1947 den Militärregierungen ein Memorandum über den Druck von Banknoten und die Prägung von Münzen geben.⁷ Dabei ging die Sonderstelle davon aus, dass rund sechs Milliarden Mark in Noten und Münzen verfügbar sein müssen. Die Zahl der erforderlichen Noten betrug – bei Verzicht auf Tausendmarknoten – für den ersten Zeitraum nach der Reform rund 800 Millionen Mark. An Münzen waren 2 300 Millionen Stück geplant.

Kontroverse Überlegungen zur geplanten Währungsreform

Die Entscheidungsgewalt in der Sonderstelle lag allein bei den Alliierten, die jedoch über den einzuschlagenden Kurs uneinig waren. So setzte London eher auf planwirtschaftliche Aspekte und eine neue Währung im Rahmen der Bizone.⁸ Dies entsprach aber nicht amerikanischen Vorstellungen. Da aber Großbritannien durch seine Rezession und die vielen Kriegsschäden wirtschaftlich angeschlagen und vom Internationalen Währungsfonds und damit indirekt von den Amerikanern abhängig war,⁹ blieb die amerikanische Position letztlich ausschlaggebend. Umso mehr fanden Mitte März 1948 Einzelheiten zu amerikanischen Vorschlägen der deutschen Währungsreform Beachtung, die nach ihren Urhebern als der Dodge-Colm-Goldsmith-Plan benannt wurden. Nach diesem Plan sollte die neue deutsche Währung „Deutsche Mark“ (DM) heißen. Sämtliche Forderungen

⁶ Ebenda, Seite 15.

⁷ Ebenda, Seite 27.

⁸ Vgl. Josef Ebner, Ludwig Erhard. Sein Weg – Deutschlands Aufstieg, München 1965, Seiten 6 und 8.

⁹ Vgl. Bundesarchiv, Z 32/ 25 Band 6, Nr. 84.

⁴ Vgl. Ludwig Erhard, Deutung der Demontage, in: Karl Hohmann (Hrsg.), Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrhunderten, Düsseldorf 1988, Seiten 83–93.

⁵ Vgl. Bundesarchiv, Z 32/5, Seite 22.

sollten im Verhältnis zehn zu eins zusammengelegt werden, und zwar das gesamte umlaufende Geld, sämtliche Bank- und Sparkassenguthaben, Hypotheken sowie öffentliche und private Schulden (mit Ausnahme der Reichsschuld, der Sozialversicherungsansprüche und der Pensionszahlungen). Die Reichsschuld sollte für null und nichtig erklärt werden, doch sollten die Banken, Kreditinstitute und Versicherungsgesellschaften neue Reichsschuldentitel in Höhe von zehn Prozent des alten Umfangs erhalten. Die Preise, Löhne und Mieten sollten mit kleinen Veränderungen praktisch unverändert bleiben.¹⁰ Damit gingen die amerikanischen Vorschläge durchaus in *Erhard's* Richtung, wenngleich in der deutschen Öffentlichkeit vielfach die Forderung nach einer Umstellung eins zu fünf laut wurde.

Aber nicht nur bei den Alliierten und in der Öffentlichkeit wurde die Frage der geplanten Währungsreform kontrovers behandelt, sondern auch innerhalb der Sonderstelle wurden unterschiedliche wirtschaftspolitische Überlegungen eingebracht. So kam es auf der 13. Sitzung der Sonderstelle vom 6. November 1947 zu einem Eklat zwischen dem Sonderstellenmitglied *Günther Keiser*, Abteilungsleiter in der Verwaltung für Wirtschaft, und dem als Wirtschaftsexperten geladenen Professor *Walter Eucken*. *Keiser* rechnete sich selbst zu den Vertretern der gelenkten Wirtschaft und bestritt, dass mit einer Währungsreform von einer zentralen Lenkungswirtschaft abgegangen werden könne. Eine stabile Währung ziehe, auch wenn sie mit einer Wirtschaftsliberalisierung verbunden sei, keineswegs automatisch eine stabile Währung nach sich. Dem widersprechend hatte *Walter Eucken* zuvor dargelegt, dass es Sinn der Währungsreform sei, „dass wir wieder richtige Preisrelationen bekommen, um dadurch die Direktive der volkswirtschaftlichen Kräfte zu haben“.¹¹

Nach der Auseinandersetzung zwischen *Eucken* und *Keiser* legte *Erhard* Wert auf die Feststellung, dass *Keiser* nicht die Meinung der Sonderstelle formuliert habe. Allerdings war *Erhard's* Wirtschaftskonzept nicht von gleicher Rigorosität wie dasjenige *Euckens*, da er *Keiser* zugestand, dass man Kohle, Eisen, Stahl und Holz güterwirtschaftlicher Lenkung belassen könne.¹² In diesem Sinne erklärte *Erhard* gegenüber *Edward A. Tenenbaum*, dem Wäh-

rungsreform-Experten der US-Regierung: „Die Währungsreform wird dann psychologisch als gelungen betrachtet werden können, wenn wir sie güterwirtschaftlich unterbauen können“,¹³ denn „wenn man für das neue Geld nichts kaufen kann, dann ist die neue Währung nicht haltbar“.¹⁴ Dabei war es *Erhard's* Meinung, dass ein Übergang zu freien Marktverhältnissen unmittelbar mit der Währungsreform zu lösen sei: „Ich glaube tatsächlich, dass die beste Lösung wäre, grundsätzlich mit einer Währungsreform tendenziell zu einer Marktwirtschaft mit freier Preisbildung überzugehen.“¹⁵

Im zweiten Teil ihrer Treffen (21. bis 45. Sitzung) konzentrierte sich die Sonderstelle auf die Vorbereitung eines Grundgesetzentwurfs zur Währungsreform, wobei gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitische Themen erörtert wurden. In dieser Zeit entwickelte sich die Sonderstelle zu einer Art nationalem Forum, auf dem zentrale finanz- und wirtschaftspolitische Themen behandelt wurden. Einzelne Mitglieder der Sonderstelle oder Sachverständige, die zu vertraulichen Vorträgen in die Sonderstelle gebeten wurden, waren später wichtige Persönlichkeiten der *Adenauer*-Ära: *Theodor Blank*, *Robert Pferdemenges*, *Gerd Bucerius*, *Fritz Terhalle* und *Erwin Hielscher*.

Ein wichtiger Diskussionspunkt war wiederholt der Lastenausgleich bzw. die geplante Vermögensabgabe. Hier spielte die Frage der Bewertung (Sach- oder Geldvermögen) bzw. die Frage der Behandlung von Sondergruppen (Flüchtlinge, Arbeitslose etc.) eine zentrale Rolle. Viele Fragen, die in der Sonderstelle erörtert wurden, fanden später in entsprechenden Gesetzen ihren Niederschlag, so im Bundesbankgesetz oder im Vertriebenengesetz.

Im Januar 1948 legten *Erhard* und *Hielscher* eine kurzgefasste Darstellung des Währungsplans der „Sonderstelle Geld und Kredit“ vor. Darin setzte sich *Erhard* für eine Kopfquote von 50 D-Mark und eine uneingeschränkte Verfügbarkeit bestehender Bar- und Girogeldbeträge von fünf Prozent in der neuen Währung ein. Weitere 15 Prozent sollten als Geldanspruch in Form von Festkonten mit vierjähriger Bindung festgelegt werden. Damit war *Erhard's* Vorschlag weit schärfer als die amerikanischen Initiativen.

Am 28. Januar 1948 präsentierte *Erhard* einen Katalog der Vorbereitungs- und Durchführungsmaß-

10 Vgl. Erich Achtenberg, Chancen für eine Weltwährung? Betrachtungen zur Frage der Währungsreformen, in: Die Weltkugel, Berlin, Januar 1948.

11 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17. Januar 1948.

12 Vgl. Handelsblatt vom 18. März 1948.

13 Bundesarchiv, Z 32/6, Seiten 104 ff.

14 Bundesarchiv, Z 32/7, Seite 170.

15 Bundesarchiv, Z 32/7, Seite 71.

nahmen zum Währungsgesetz (Gesetze, Durchführungsverordnungen, Anweisungen, Formulare). In diesem Katalog waren enthalten:

- Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens,
- Notenbankgesetz,
- Gesetz über die Ausgleichskasse,
- Gesetz über die Ausgabe von Marknoten und Markmünzen durch die Länderunionbank,
- Gesetz über die Abwicklung der Reichsbank,
- Gesetz über die Überleitung der Sozialversicherung auf die Markwährung,
- Gesetz über Kriegs- und Kriegsfolgeschäden.

Erhard nahm den Vorsitz der Sonderstelle bis einschließlich der 45. Sitzung wahr. Danach kam er in das wichtige Amt des Direktors der Verwaltung für Wirtschaft. Die Sonderstelle arbeitete ohne *Erhard* vom März bis Juni 1948. Dann stellte sie ihre Tätigkeit ein, da mit der Währungsreform vom 20. Juni 1948 die Aufgaben ihrer Vorbereitung entfallen waren. Das geplante Arbeitspensum, die Ausarbeitung der verschiedenen Gesetzentwürfe, konnte gar nicht oder nur im Ansatz erfüllt werden.

Der „Homburger Plan“

Der Auffassung *Erhards* folgend legte die Sonderstelle im April 1948 den sogenannten „Homburger Plan“ vor. An ihm war *Erhard* allerdings schon nicht mehr unmittelbar beteiligt, da er am 2. März 1948 zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft ernannt worden war. Damit hatte *Erhard* praktisch die Funktion eines Wirtschaftsministers der Bizone inne. *Erhard* trug den „Homburger Plan“ in allen Teilen voll mit und kritisierte seine Nichtanwendung durch die Alliierten.

Der „Homburger Plan“ war Ergebnis der monatelangen Beratungen der Sonderstelle. Auf einer allgemein wirtschaftspolitischen Ebene wurden Fragen zur Ernährungslage, zur Arbeitslosigkeit, zu Kohle- und Rohstahlpreiserhöhungen sowie zur Marshallplan-Hilfe erörtert. Ein weiterer Diskussionspunkt war das Problem der Demontage und der Reparationszahlungen. Im kleineren Bereich der Geld- und Kreditpolitik wurden die Regelung der privaten Kreditverschuldung, die technische

Abwicklung der Kopfquote und das Projekt zur Gründung einer Länderunionsbank diskutiert. Im „Homburger Plan“ wurden die Etappen einer Währungsumstellung behandelt, wobei gegen eine Preisfreigabe im Lebensmittelsektor, für Mieten und Kohle optiert wurde. Außerdem sah der Plan eine Lastenausgleichsregelung vor, die sich dann aber erst später realisieren ließ.

Der „Homburger Plan“ war Grundlage des „Konklaves von Rothwesten“, welches am 20. April 1948 begann. Für 49 Tage wurden die Mitglieder der Sonderstelle in einem Bus mit Milchglasscheiben von den Amerikanern nach Rothwesten als geheimen Konferenzort gebracht. Hintergrund war das große Interesse der deutschen Öffentlichkeit an diesen Beratungen. Allerdings waren die Sitzungen der Sonderstelle zuvor ebenfalls unter der strengen Verpflichtung zur Geheimhaltung abgehalten worden.

Für die Amerikaner und Briten war die eingeschränkte Beteiligung der Deutschen in der unmittelbaren Vorbereitungsphase vor der Währungsreform von großer Bedeutung, da sie selbst vor Ort über wenige Sachverständige verfügten – so etwa den Assistenten des Finanzberaters von General *Lucius D. Clay*, *Edward A. Tenenbaum* –, die die deutschen Verhältnisse richtig einzuschätzen vermochten. Sicherlich war der Mangel an alliierten Währungsfachleuten in Deutschland ein Hintergrund für die Einrichtung der „Sonderstelle Geld und Kredit“.

In Rothwesten sollten die Deutschen in erster Linie alliierte Vorgaben realitätsgerecht umsetzen und hierbei rechtstechnische und organisatorische Probleme lösen. Im Übrigen folgten die Alliierten in zentralen Fragen (zum Beispiel der Diskussion um die Preisfreigabe und des Lastenausgleichs) nicht der Sonderstelle und dem „Homburger Plan“. Damit wird deutlich, dass die Sonderstelle nur ein Beratungs- und kein Entscheidungsgremium war. Allerdings votierte *Erhard* in gewisser Weise für die Alliierten, da er in der „scharfen Lösung“, also der völligen Freigabe der Preise, die sozialste Lösung sah. In anderen Fragen, etwa dem Memorandum vom 15. Oktober 1947 zur Frage des Notendrucks und der Münzprägung, schlossen sich die Alliierten dem Vorschlag der Sonderstelle weitgehend an und setzten ihn um.

Das Ziel des „Homburger Plans“ war die Beseitigung des Geldüberflusses, die Stabilisierung des öffentlichen Haushaltsgebarens und die Planung

einer soliden Kreditpolitik. Im Prinzip arbeitete die Sonderstelle in vierzoner Richtung, wenngleich sie auch zur unmittelbaren Aufnahme von Verbindungen zur Sowjetzone nicht ohne Weiteres befugt war. Die politische Lage Anfang 1948 gestaltete sich dann aber so, dass durch das Verhalten der Sowjetunion jedwede Kooperation undenkbar wurde. So informierte *Erhard* am 31. März 1948 die Sonderstelle von einer Besprechung mit General *Clay*,¹⁶ bei der dieser zum Ausdruck brachte, dass man sich nicht von den Russen weiter hinhalten lassen sollte. Seitdem war die Diskussion über eine einheitliche Wirtschafts- und Währungspolitik für die Sonderstelle praktisch beendet. Deshalb wurden Fragen der Reichsschuld – auch im Ausland –, die Höhe des Volkvermögens und der Produktionswirtschaft (Konsumgütererzeugung) ausschließlich auf die drei westlichen Zonen bezogen.

Am 18. Juni 1948 wurde das erste Währungsreformgesetz verabschiedet, welches am Sonntag, den 20. Juni 1948 in Kraft trat. Damit wurde die Deutsche Mark für die Trizone (einschließlich West-Berlin ab dem 24. Juni 1948) das neue Zahlungsmittel. Es gab für jeden Bürger 60 DM Kopfgeld, wovon 40 DM sofort ausgezahlt wurden. Die Unternehmen erhielten 60 DM als „Geschäftsbetrag“ pro Arbeitnehmer. Das Altgeld wurde nach dem Verhältnis 100 zu 6,5 umgetauscht. Die meisten privaten Reichsmarkverbindlichkeiten wurden auf das Verhältnis von 10 zu 1 in Deutsche Mark umgewandelt. Die Reduzierung der privaten Schuldverhältnisse auf ein Zehntel hatte die „Sonderstelle Geld und Kredit“ vergeblich zu verhindern versucht. Das neu eingeführte Geld wur-

de als Zahlungsmittel von der Bevölkerung ohne Probleme angenommen. Es trat der sogenannte „Schaufenster-Effekt“ ein, in dessen Folge die schwarzen Märkte verschwanden und die Warenhortungen abgebaut wurden. Damit zeigte *Erhards* Wirtschaftspolitik seine ersten Erfolge.

Zur geschichtlichen Bedeutung der „Sonderstelle Geld und Kredit“

Die Sonderstelle in Bad Homburg stellte in der Nachkriegszeit ein erstes, maßgebendes, überregionales Forum dar, auf welchem deutsche Wirtschaftsexperten Konturen der künftigen Wirtschaftspolitik Deutschlands abstecken konnten. Wer Zeitungen aus den Jahren zwischen 1945 und 1947 liest, erkennt bald, wie brisant das Thema der Währungsreform damals gewesen ist. Für die Alliierten bot die Einrichtung einer „Sonderstelle Geld und Kredit“ auch die Möglichkeit, einen Teil des massiven innenpolitischen Drucks in dieser Frage von sich auf die Sonderstelle abzulenken.

Die zeitgeschichtliche Bedeutung der „Sonderstelle Geld und Kredit“ wäre sicherlich gering, hätte sich ihr Vorsitzender *Ludwig Erhard* mit seinem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland in den darauf folgenden Jahren nicht durchsetzen können. So kann zu Recht gesagt werden, dass die Soziale Marktwirtschaft den Ausgangspunkt für ihren Siegeszug in Bad Homburg genommen hat. Der Vorsitz der „Sonderstelle Geld und Kredit“ war für *Erhard* der Beginn seines überregionalen Wirkens in Deutschland und sein Eintritt in die europäische Politik.¹⁷ ■

¹⁶ Bundesarchiv, Z 32/2, Seiten 50 ff.

¹⁷ Der vorliegende Text ist eine gekürzte Fassung von: Andreas M. Rauch, *Ludwig Erhard und die Währungsreform. Die „Sonderstelle Geld und Kredit“ in Bad Homburg*, in: Aus dem Stadtarchiv. Vorträge zur Bad Homburger Geschichte 1993/94, herausgegeben von der Stadt Bad Homburg v. d. Höhe, Bad Homburg 1995.

Ludwig Erhards Durchbruch zur Marktwirtschaft

Prof. Dr. Udo Wengst

Stellvertretender Direktor des Instituts für Zeitgeschichte (IfZ), München

„Das deutsche Volk ist heute ruhig und besonnen an seine Arbeit gegangen, und ich glaube, es werden wenige darunter gewesen sein, die sich dabei nicht mit einem Gefühl der Befreiung bewusst geworden sind, dass erst mit diesem Tag der Spuk jener Massenhysterie von uns abgefallen ist, die uns auch diesen tollen Finanzschwindel der preisgestoppten Inflation beschert hatte. Von diesem Rausch ernüchert, erkennen wir erst recht deutlich, wie hart am Abgrund wir gewandert sind, und wie hohe Zeit es war, mit der Einführung unserer neuen Währung wieder den Pfad der Ehrlichkeit und der Wahrhaftigkeit zu beschreiten“ (Ludwig Erhard in einer Rundfunkansprache am 21. Juni 1948).

Im Jahr 1974 hat der Zeithistoriker und Politologe Hans-Peter Schwarz in einem Band zum 25-jährigen Jubiläum der Bundesrepublik Deutschland festgestellt, dass es in der „jüngeren Nachkriegsgeschichte nach 1945 nur noch ein Schicksalsjahr“ gebe, „das diese Bezeichnung wahrhaft verdient: eben das Jahr 1948“. Diese These hat einiges für sich, da in der Tat in diesem Jahr in Deutschland und Europa Entscheidungen fielen, die für die nächsten Jahrzehnte bis 1989/90, zum Teil auch darüber hinaus grundlegend waren.

Zuerst ist auf das Scheitern einer gemeinsamen Vier-Mächte-Verantwortung gegenüber Deutschland hinzuweisen, das durch das Ende der Arbeit des Alliierten Kontrollrats im Frühjahr 1948 jedermann klar vor Augen geführt wurde. Parallel hierzu begann die Auseinanderentwicklung der Westzonen und der Ostzone, immer deutlichere Konturen anzunehmen. Im Januar 1948 erhielt das Vereinigte Wirtschaftsgebiet eine neue Organisationsstruktur und die Westzonen wurden in das Europäische Wiederaufbauprogramm einbezogen. Auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz wurden die Voraussetzungen für die Gründung eines westdeutschen Staats geschaffen, sodass im Spätsommer des Jahres die Beratungen über das Grundgesetz beginnen konnten. Zu dem Zeitpunkt hatte ein Verfassungsausschuss in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) bereits Richtlinien für die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) vorgelegt. Darüber hinaus demonstrierte die Berlin-Blockade, dass das Verhältnis zwischen den Westmächten und der UdSSR in offene Feindschaft umgeschlagen und eine Einigung über die deutsche Frage nicht mehr zu erwarten war.

In diesem Zusammenhang sind die Währungsreformen zu betrachten, die Ende Juni sowohl in den Westzonen wie in der SBZ durchgeführt worden

sind. Dadurch entstanden im Westen und im Osten nicht nur unterschiedliche Währungsgebiete, sondern die Reformen wurden von den betroffenen Bevölkerungen unterschiedlich wahrgenommen. Die Menschen in den Westzonen erlebten die Währungsreform als tief greifende Änderung der Lebensumstände, da über Nacht alle Waren mit der neuen Währung käuflich erworben werden konnten und der Schwarzmarkt keine Bedeutung mehr besaß. Die Währungsreform im Westen Deutschlands wurde im Lauf der Jahre zum Mythos, zum Start in das „Wirtschaftswunder“ und damit auch zu einer der wichtigsten Grundlagen für die schnelle Stabilisierung der westdeutschen Demokratie. Die Währungsreform in der SBZ hingegen hat in der Erinnerung der DDR-Bevölkerung keine Spuren hinterlassen, sie wurde zu einer „vergessenen Währungsreform“.¹ Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Währungsreform im Osten nicht mit einer Wirtschaftsreform verbunden war. Denn erst die mit der Währungsreform im Westen eingeleitete Wirtschaftsreform hat die Grundlagen für den Wirtschaftsaufschwung im Westen gelegt.

Die Währungsreformen von 1948

Eine Währungsreform war nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs notwendig, weil die Kriegsfinanzierung der Nationalsozialisten die öffentlichen Finanzen zutiefst zerrüttet hatte. Das dramatisch geschrumpfte Sozialprodukt und die umlaufende relativ hohe Geldmenge befanden sich nicht mehr im Gleichgewicht. Die Bewirtschaftungsmaßnahmen und der staatlich veranlasste

¹ Frank Zschaler, Die vergessene Währungsreform. Vorgeschichte, Durchführung und Ergebnisse der Geldumstellung in der SBZ 1948, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 45 (1997), Seiten 191–223.

Preisstopp verhinderten eine erkennbare Inflation, die jedoch dadurch nur zurückgestaut wurde. Bis in das Jahr 1948 scheint es sowohl bei den Sowjets wie bei den Westmächten Bestrebungen gegeben zu haben, eine gemeinsame Währungsreform für alle vier Zonen durchzuführen. Hierfür fehlten mit dem Ende der Arbeit des Alliierten Kontrollrats im Frühjahr 1948 aber alle Voraussetzungen.

Auf westlicher Seite stellten vor allem die Amerikaner frühzeitig Überlegungen für eine Währungsreform an und nahmen dann die für die Umsetzung der Reform notwendigen Maßnahmen in Angriff. Dabei wollten sie zunächst die Währungsreform mit einem umfassenden Lastenausgleich verbinden. Diese Idee ließen sie jedoch später aus Termingründen fallen. Die Grundstruktur der Währungsreform in den Westzonen beruhte in weiten Teilen auf Vorstellungen der Amerikaner, die auch die Durchführung organisierten. So wurden zum Beispiel die neuen Banknoten in den Vereinigten Staaten gedruckt und nach Europa transportiert. Im Hinblick auf das starke Engagement der Amerikaner ist die Währungsreform von einem deutschen Historiker als ein „Diktat der amerikanischen Militärregierung“ bezeichnet worden.²

Dieser Feststellung kann man wohl aber nur mit Einschränkungen zustimmen. Deutsche Politiker, unter ihnen auch *Ludwig Erhard*, sind von den Alliierten frühzeitig um ihre Vorstellungen gebeten worden. So hat *Erhard* noch als Leiter der Sonderstelle für Geld und Kredit im Januar 1948 den „Homburger Plan“ vorgelegt, der detaillierte Überlegungen zur Währungsreform enthielt und auch ihre Verbindung mit einem Lastenausgleich vorsah. Auch wenn sich die Alliierten auf diese Argumentation nicht einließen und an ihren eigenen Vorstellungen im Prinzip festhielten, haben sie deutsche Experten weiterhin in die Vorbereitungen einbezogen. Von Ende April bis Anfang Juni 1948 haben deutsche Währungsexperten im Konklave von Rothwesten die mit der Währungsreform zusammenhängenden Fragen ausgiebig diskutiert. Dabei ist es ihnen nicht gelungen, grundsätzliche Korrekturen an den amerikanischen Vorstellungen anzubringen. Wohl aber ist der deutsche Sachverständigenstand in die Texte der Gesetze, Durchführungsverordnungen und Anweisungen eingeflossen und hat damit wesentlich zur reibungslosen Organisation der Währungsreform beigetragen.

² Eckhard Wandel, Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform 1948. Die Rekonstruktion des westdeutschen Geld- und Währungssystems 1945–1949 unter Berücksichtigung der amerikanischen Besatzungspolitik, Frankfurt am Main 1980, Seite 106.

Die Währungsreform in der Bizone erfolgte im Zeitraum vom 21. bis 27. Juni 1948 durch die Verkündung des Währungs-, des Emissions- und des Umstellungsgesetzes. Das Währungsgesetz regelte die Einführung der Deutschen Mark (DM) sowie die Erstausstattung mit Zahlungsmitteln für die Bevölkerung, die Unternehmen und die öffentliche Hand. Jeder Deutsche erhielt 40 DM auf die Hand und 20 weitere DM innerhalb der folgenden beiden Monate. Das Emissionsgesetz hatte bank- und währungstechnische Bestimmungen zum Inhalt, und das Umstellungsgesetz enthielt die Regelungen zur Umwandlung von Altgeldguthaben und -schulden. Die Altgeldguthaben wurden zum größten Teil gestrichen. Der durch die Währungsreform herbeigeführte Geldschnitt war beträchtlich und lag mit etwas über 20 zu 1 erheblich über den Empfehlungen alliierter und deutscher Sachverständiger. *Erhard* war am 15. Juni mit anderen deutschen Sachverständigen von den alliierten Militärgouverneuren noch einmal zur Währungsreform gehört worden. Zwei Durchführungsalternativen wurden ihnen präsentiert. Gegen den Widerstand anderer deutscher Teilnehmer sprach sich *Erhard* entschieden für die Lösung aus, die wenige Tage später von den Alliierten gewählt wurde. Auch in dieser Situation hatte sich *Erhard* auf deutscher Seite mit seinen Vorstellungen durchgesetzt.

Die Durchführung der Währungsreform in der SBZ verlief nahezu zeitgleich wie das Umstellungsverfahren im Westen. Auch hier stand ein Bargeldaustausch am Beginn, auf den die Umstellung der Spar- und Girokonten folgte. Einen zweiten Bargeldaustausch gab es Ende Juli. Allerdings war die Währungsreform weniger gut vorbereitet als im Westen. Beispielsweise gab es keine neuen Banknoten, sodass die alten Reichsmarkscheine mit Kupons (Kuponmark, in Berlin deswegen schnell als „Tapetenmark“ bezeichnet) überklebt werden mussten. Es war jedoch nicht so sehr die wenig professionelle Durchführung der Währungsreform, die die neue Währung von Beginn an schwächte. Wichtiger war, dass es nicht gelang, die Geldmenge in einem annähernd ähnlichen Ausmaß wie im Westen zu senken. Die Reduzierungsquote betrug lediglich 9,7 zu 1. Außerdem hatte die Währungsreform keine Auswirkungen auf das Wirtschaftssystem. Die umfassende Bewirtschaftung wurde auch nach der Währungsreform in der SBZ aufrechterhalten und in den folgenden Jahren ausgebaut. Da Geld- und Währungspolitik in einem solchen System einen deutlich geringeren Stellenwert als in einer Marktwirtschaft besitzen, war es folgerichtig, dass die Währungsreform den Bürgern der DDR kaum in Erinnerung geblieben ist.

Die Aufhebung der Planwirtschaft

Erhard hatte in den Diskussionen über die Währungsreform frühzeitig erkennen lassen, dass er in Verbindung hiermit die Planwirtschaft beseitigen und eine marktwirtschaftliche Ordnung einführen wollte. Entsprechend hatte er schon in einer internen Sitzung am 25. Februar 1948 verlauten lassen, dass man „die Währungsreform so machen“ müsse, „dass, wenn die Dinge so glatt gehen, man tendenziell und grundsätzlich zur freien Marktwirtschaft übergehen könnte“.³ Er hat daher alles daran gesetzt, die Währungsreform mit einem Gesetz zu verbinden, das die Wirtschaftsordnung in der Bizone auf eine neue Grundlage stellte.

Erhard hatte seine marktwirtschaftlichen Vorstellungen bereits während des Zweiten Weltkriegs entwickelt und in der Auseinandersetzung mit *Wilhelm Röpke* und Vertretern der ordoliberalen Schule in Freiburg geschärft. *Erhard* war ein konsequenter Verfechter einer liberalen Marktwirtschaft, der jedoch stets betonte, dass er kein Anhänger einer Laissez-faire-Politik sei. Er hielt es daher für notwendig, dass der Staat den Markt organisiert, das heißt die Wettbewerbsregeln festlegt und das System überwacht. *Erhard* wollte auf die Weise einen Markt schaffen, der am Wohl der Verbraucher orientiert ist und auf Wachstum setzt, um so die sozialen Probleme zu lösen.

Im festen Vertrauen auf dieses Konzept hat *Erhard* die Einführung der Marktwirtschaft in der Bizone betrieben. Nur wenige Tage vor der Währungsreform behandelte der Wirtschaftsrat der Bizone einen Gesetzentwurf in dritter Lesung, der sich damit befasste, welche Güter weiterhin bewirtschaftet und welche aus der Bewirtschaftung herausgenommen werden sollten. *Erhard* kämpfte für eine weitgehende Beendigung der Bewirtschaftung, da er auf Markt und Leistungswettbewerb setzte und eine Preissenkung voraussagte. Obwohl ihm das nicht alle abnahmen, gelang es ihm, eine Mehrheit für sein Anliegen zu gewinnen und in den Ausschussberatungen eine Änderung des Gesetzestextes zu erreichen, der zufolge die Freigabe von der Bewirtschaftung nicht mehr als Ausnahme, sondern die weitere Bewirtschaftung als zeitlich befristete Ausnahme für bestimmte Güter festgeschrieben wurde. Da das Gesetz aus einer Reihe von Leitsätzen zur künftigen Bewirtschaftungspraxis und Preispolitik bestand, erhielt es kurzweg die Bezeichnung „Leitsatzgesetz“. An der Spitze

stand das Bekenntnis, dass die Freigabe aus der Bewirtschaftung deren Beibehaltung vorzuziehen sei – erst danach wurden jene Güter aufgezählt, die vorerst weiter bewirtschaftet werden sollten. Trotz dieser Einschränkung war mit der Verabschiedung des Leitsatzgesetzes grundsätzlich der Weg in die Marktwirtschaft eingeschlagen. Allerdings fehlte zu dem Zeitpunkt die Zustimmung der beiden Militärgouverneure *Lucius D. Clay* und *Brian Robertson* sowie des Länderrats der Bizone.

Dies hinderte *Erhard* jedoch nicht daran, am Abend des 20. Juni 1948, dem Sonntag, an dem die Deutschen ihr „Kopfgeld“ erhielten, durch seinen Pressesprecher im Rundfunk verkünden zu lassen, dass in Kürze eine Reihe von Bewirtschaftungsmaßnahmen und Preisbindungen aufgehoben würde. Ob er damit die Geschäftsleute bewegen wollte, die bisher zurückgehaltenen Waren am nächsten Tag zum Kauf anzubieten, steht dahin. Das Ergebnis fiel immerhin so aus, wie er es gewünscht hatte. Die Schaufenster waren am nächsten Tag übervoll, und angesichts des relativ hohen Kopfgelds – 160 DM für eine vierköpfige Familie entsprachen ungefähr einem Monatsgehalt – wurde entsprechend gekauft.

Die Reaktion von *Clay* ließ nicht auf sich warten. Er zitierte *Erhard* am nächsten Tag in sein Büro und kritisierte ihn, weil er ohne Ermächtigung der Militärgouverneure gehandelt habe. *Erhard* wies den Vorwurf zurück und verwies auf seine Verantwortung für die deutsche Wirtschaft. Dabei ließ er durchblicken, dass er seine Entscheidung gegen den Rat der meisten seiner Sachverständigen, also quasi im Alleingang gefällt habe. Damit machte er bei *Clay* offensichtlich Eindruck, der *Erhards* Kurs grundsätzlich für richtig hielt. Er war wohl auch über *Erhards* Eigenmächtigkeit nicht unglücklich, weil auf die Weise der Widerspruch des britischen Militärgouverneurs *Robertson* überwunden werden konnte. Als auch noch der Länderrat das Gesetz am selben Tag annahm, war der Weg in die Marktwirtschaft frei. Dies war vor allem *Erhard* zu danken, der sowohl in den parlamentarischen Gremien der Bizone wie gegenüber den Besatzungsmächten um sein Konzept gekämpft und es gegen alle Widerstände durchgesetzt hatte.

Die Durchsetzung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft in der CDU

Im Juni 1948 gehörte *Erhard* noch keiner Partei an, und auch in den Jahren ab 1949, als er als Bundeswirtschaftsminister dem Kabinett unter

³ Alfred C. Mierzejewski, Ludwig Erhard. Der Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft. Biografie, München 2005, Seite 98.

Konrad Adenauer angehörte und für die CDU ein Bundestagsmandat wahrnahm, war er kein Mitglied der Partei. Er vollzog den Parteieintritt erst kurz vor seiner Wahl zum Bundeskanzler im Jahr 1963. Für ihn stellte sich 1948 die Frage, welche Partei ihm die besten Chancen zur Umsetzung seines Konzepts bot. Seine Wahl in das Amt des Direktors für Wirtschaft war mit Unterstützung der Union, der FDP und der Deutschen Partei erfolgt. FDP und CDU bemühten sich anschließend darum, *Erhard* zur Mitarbeit zu bewegen. Er zögerte lange, bis er sich entschied. Noch im Mai 1949 rechneten Kreise in der FDP damit, ihn als Kandidaten für die Bundestagswahlen im August des Jahres zu gewinnen. Dies war ein Irrtum, da er sich zu dem Zeitpunkt bereits für die Union entschieden hatte, ohne dies jedoch klar zu erkennen zu geben.

Sein Zögern, sich eindeutig für die CDU zu entscheiden, hing sicherlich damit zusammen, dass die wirtschaftspolitische Programmatik der Partei über längere Zeit wenig marktwirtschaftlich ausgerichtet war. So hatte im Februar 1947 der Zonenverband in der britischen Zone das „Ahlener Programm“ verabschiedet. Hierin dominierten eher planwirtschaftliche als marktwirtschaftliche Elemente. Es forderte die „Entflechtung der Konzerne in selbständige Einzelunternehmen, doch auch ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Ausland sowie Verstaatlichung, überwiegend jedoch Vergesellschaftung von Bergwerken und der eisen-schaffenden Industrie, wobei Vergesellschaftung definitorisch Kartellgesetzgebung, gesetzliche Beschränkung des Aktienbesitzes sowie das sogenannte machverteilende Prinzip umfasste, dass die Aufteilung wirtschaftlicher Macht auf verschiedene Träger verlangte“. Das vom Programm formulierte Prinzip der Gewaltenteilung gründete jedoch nicht auf sozialistischen, sondern ordoliberalen Vorstellungen, und es stand in der Tradition des „katholischen Solidarismus“. ⁴ Als Ziel der Wirtschaftspolitik nannte das Programm die „Bedarfsdeckung des Volkes“, die nicht durch eine Rekonstruktion der als gescheitert angesehenen kapitalistischen Ordnung anzustreben sei, sondern nur durch eine neue „gemeinwirtschaftliche Ordnung“ erreicht werden könne. ⁵

Seit Ende 1947/Anfang 1948 gab es jedoch in der CDU Kräfte, die eine andere Ausrichtung der Wirt-

schaftspolitik der CDU propagierten. Diese Kräfte, die vom Parteivorsitzenden in der britischen Zone *Adenauer* unterstützt wurden, wollten eine „Abkehr von der zentral gelenkten Verwaltungswirtschaft und eine Rückkehr zur Marktwirtschaft unter starker Betonung des Leistungswettbewerbs“. ⁶ Damit stimmten sie überein mit *Erhard*, als dessen Förderer *Adenauer* seit Anfang 1948 eintrat.

Dies geschah erstmals anlässlich eines Auftritts *Erhards* vor dem Zonenausschuss der CDU in der britischen Zone im Februar 1949. *Adenauer* lobte vor seinen Parteifreunden *Erhards* Fähigkeit, „die Dinge zurückzuführen auf möglichst einfache und klare Begriffe“ und gab seiner Überzeugung Ausdruck, dass die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Monate die Richtigkeit von *Erhards* Prinzipien bewiesen habe. ⁷ *Adenauer* sprach sich deshalb auch dafür aus, ihm eine zentrale Stellung in der Wahlkampfführung der CDU für die erste Bundestagswahl einzuräumen. Hierfür erhielt er die Zustimmung seiner Parteifreunde. Offen blieb zu dem Zeitpunkt aber, ob und wo *Erhard* zu kandidieren wünschte. Nach Absprache mit *Adenauer* nahm er im Juni das Angebot an, als Spitzenkandidat der CDU in Württemberg-Baden anzutreten und sich im Wahlkreis Ulm/Heidenheim um ein Direktmandat zu bewerben.

Seit Februar 1948 war *Erhard* auch in die Diskussionen über ein neues Wirtschaftsprogramm der CDU einbezogen. Seine Ausführungen vor dem Zonenausschuss der CDU in der britischen Zone vom Februar 1948 bildeten aufgrund von *Adenauers* Vorschlag die Grundlage für das neue Programm. Das Programm, das als die „Düsseldorfer Leitsätze“ in die Geschichte eingegangen ist, unterschied sich deutlich vom Ahlener Programm von 1947. Während die Eigentumsproblematik nicht angesprochen wurde und damit ein Gegensatz zum Ahlener Programm nicht zum Vorschein kam, bezogen die Düsseldorfer Leitsätze in Bezug auf die Planwirtschaft eine klare Position. Im Gegensatz zum Ahlener Programm lehnten die Leitsätze jede Art von Planwirtschaft ab, „ganz gleich, ob in ihr die Lenkungsstellen zentral oder dezentral, staatlich oder selbstverwaltungsmäßig organisiert sind“. ⁸ Dass das Programm die Zustimmung der Parteigremien fand, ist sicherlich in erster Linie *Adenauer* zu danken, der immer wieder darauf hinwies, dass es die Grundsätze enthalte,

4 Dorothee Buchhaas, Die Volkspartei. Programmatik der CDU 1950–1973, Düsseldorf 1981, Seite 161.

5 Text des Programms abgedruckt in: Konrad Adenauer und die CDU in der britischen Zone 1946–1949. Dokumente zur Gründungsgeschichte der CDU Deutschlands, bearbeitet von Helmuth Pütz, Bonn 1975, Seiten 280–286.

6 Udo Wengst, Die CDU/CSU im Bundestagswahlkampf 1949, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 34 (1986), Seite 29.

7 Ebenda, Seite 24.

8 Konrad Adenauer, a. a. O., Seiten 866–880, Zitat Seite 868.

die die Grundlage der erfolgreichen Arbeit *Erhards* im Frankfurter Wirtschaftsrat gewesen seien. Da die Partei bis hin zu ihrem linken Flügel vom Erfolg dieser Arbeit überzeugt war, war es kaum möglich, gegen die Düsseldorfer Leitsätze zu opponieren. Sie wurden im Juli 1949 der Öffentlichkeit vorgestellt und dienten als wesentliche Grundlage der CDU in ihren Wahlkampfauftritten.

Der künftige wirtschaftspolitische Kurs war das Hauptthema des Wahlkampfes, und *Erhard* stand im Zentrum der Auseinandersetzung. Plakate mit der Aufschrift „Es geht um Deutschland: christliche Freiheit oder marxistischer Zwang“ und Reden *Erhards* zum Thema „Zwangswirtschaft oder soziale Marktwirtschaft“ formulierten in scharfer Zuspitzung die zur Debatte stehenden Gegensätze. Die SPD bezeichnete er als „Nachwächter der Zwangswirtschaft“ und als „verblendete Anhänger der sozialistischen Irrlehre“.⁹ Er verteidigte stets den von ihm im Frankfurter Wirtschaftsrat eingeleiteten marktwirtschaftlichen Kurs und machte deutlich, dass er auf den Wettbewerb „als Motor der Marktwirtschaft“ setze, und es damit gelingen werde, die „moralischen Verfallserscheinungen“ der Planwirtschaft zu beseitigen.¹⁰ Die Zuspitzung des Wahlkampfes auf den Gegensatz von Markt- und Planwirtschaft war erfolgreich. Sowohl die damaligen politischen Beobachter als auch die heutigen Historiker sind sich einig, dass der Sieg der Union über die SPD in erster Linie ein Ergebnis dieser Polarisierungsstrategie war. Insofern kann man *Erhard* als den Sieger der ersten Bundestagswahl bezeichnen, und erst mit diesem Sieg war der von ihm eingeschlagene marktwirtschaftliche Kurs über das Jahr 1949 hinaus abgesichert.

Die Bedeutung Ludwig Erhards für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik

Die Mehrheit der Wirtschaftshistoriker ist heute davon überzeugt, dass der rasche wirtschaftliche Wiederaufbau in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik ab 1948 in besonderem Maße *Erhard* zu verdanken ist. Nach dieser Auffassung hat die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in Verbindung mit der Währungsreform und der einsetzenden Marshallplan-Hilfen den „Treibsatz“ für den Start des „Wirtschaftswunders“ der 1950er Jahre gebildet. Hiergegen hat *Werner Abelshauser* eingewandt, dass in der britischen und amerikanischen bzw. in der Bizone schon unmittelbar nach Kriegsende ein schneller

wirtschaftlicher Aufschwung stattgefunden habe, der nach einer Delle im Winter 1946/47 in einen anhaltenden Aufschwung übergegangen sei, den erst die Warenspekulation im Vorfeld der Währungsreform unterbrochen habe. Des Weiteren hat *Abelshauser* die Ansicht vertreten, dass für die schnelle Rekonstruktion der westdeutschen Wirtschaft in den 1950er Jahren „systemunabhängige Wachstumsdeterminanten“ wichtiger waren als die Wirtschaftsordnung des westdeutschen Staates.¹¹

Durchgedrungen ist *Abelshauser* mit diesen Argumenten nicht. Andere Wirtschaftshistoriker haben mit guten Gründen bis in das Jahr 1948 hinein eine „Lähmungskrise“ diagnostiziert, aus der erst die Währungsreform und der Übergang zur marktwirtschaftlichen Ordnung herausgeführt hätten.¹² Der Münchener Wirtschaftshistoriker *Knut Borchardt* pflichtet dieser These bei und hält daher die Währungsreform für den „quasirevolutionären Gründungsakt“ der Bundesrepublik.¹³ Ähnlich fällt die Bewertung von *Borchardts* Schüler *Christoph Buchheim* aus, der als Schlussfolgerung seiner Forschungen festgehalten hat, „dass die Währungs- und Bewirtschaftungsreform eine Schlüsselrolle bei der Initiierung dynamischen Wirtschaftswachstums in Westdeutschland gespielt hat“.¹⁴

Wenn man sich diesen Auffassungen anschließt, muss man *Erhard* bescheinigen, dass er in der Gründungsgeschichte der Bundesrepublik einen gewichtigen Part gespielt hat. Mit der von ihm inaugurierten sowie parteiintern und in der Bevölkerung durchgesetzten Wirtschaftsordnung hat er einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Bundesrepublik geleistet. Im Prinzip gilt die von ihm verfolgte Wirtschaftspolitik bis heute. Die von seinen Nachfolgern, vor allem von *Karl Schiller* vorgenommenen Korrekturen waren entweder nur zeitweise von Bedeutung oder haben Veränderungen herbeigeführt, die die Wirtschaftsordnung als solche nicht verändert haben. Insofern ist *Erhard* unter den bisher zwölf amtierenden Bundeswirtschaftsministern als herausragend anzusehen. ■

11 Werner Abelshauser, *Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone*, Stuttgart 1975, Seiten 167–170.

12 Zum Beispiel Bernd Klemm/Günter J. Trittel, Vor dem „Wirtschaftswunder“. Durchbruch zum Wachstum oder Lähmungskrise? Eine Auseinandersetzung mit Werner Abelshausers Interpretationen der Wirtschaftsentwicklung 1945–1948, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 35 (1987), Seite 613.

13 Knut Borchardt, Die Bundesrepublik in den säkularen Trends der wirtschaftlichen Entwicklung, in: derselbe (Hrsg.), *Wachstum, Krisen Handlungsspielräume in der Wirtschaftspolitik*, Göttingen 1982, Seite 125.

14 Christoph Buchheim, Die Währungsreform 1948 in Westdeutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 36 (1988), Seite 231.

9 Udo Wengst, a. a. O., Seite 34.

10 Ebenda, Seite 38.

Jenaer Aufruf zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft

Im Juni dieses Jahres ist es 60 Jahre her, dass die Wirtschafts- und Währungsreform die Grundlagen für die Soziale Marktwirtschaft legte und Deutschland aus Ruinen auferstehen ließ. Damit begann eine bis dahin unvorstellbare Erfolgsgeschichte; die Soziale Marktwirtschaft gehört zu den international bekanntesten Markenzeichen. Ihre Überlegenheit erwies sich, als nach 1989 das DDR-Regime im „Wettbewerb der Systeme“ endgültig unterlag. Weder die sozialistische Ökonomie der Planwirtschaft noch das sozialistische Menschenbild und die entsprechende Ethik einer sogenannten sozialen Gerechtigkeit waren in der Lage, Wohlstand und Freiheit der Menschen zu sichern. Alles Aufbieten staatlicher Gewalt konnte die Menschen nicht daran hindern, nach Freiheit zu streben und ihren eigenen, nicht diktierten Interessen zu folgen. Die Soziale Marktwirtschaft wurde nach 1990 auf das frühere Gebiet der DDR übertragen; allerdings konnten viele Betriebe nicht die damit verbundenen finanziellen Lasten schultern. Darunter leiden die jungen Länder bis heute. Inzwischen droht das Fundament der Sozialen Marktwirtschaft generell wegzubrechen. Die sozialpolitische Bevormundung nimmt den Bürgern Freiheit und schwächt das wirtschaftliche und soziale Potenzial unseres Landes. Der Jenaer Aufruf will Bürgern und Politikern Mut machen, den Weg aus der sozialen Unmündigkeit zu wagen und unser Gemeinwesen wieder freiheitlich, sozial und gerecht zu gestalten. Der Aufruf geht von Jena aus, da Jena mit zwei Vätern der Sozialen Marktwirtschaft – Geburtsstadt *Walter Euckens* und erste akademische Wirkungsstätte *Wilhelm Röpkes* – eng verbunden ist.

1. Das Menschenbild der Sozialen Marktwirtschaft beruht auf der abendländisch-christlichen Tradition

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ So beginnt unser Grundgesetz. Das deutsche Volk hat sich dieses Grundgesetz kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt gegeben – „im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“. Vor Gott sind alle Menschen gleich. Die christliche und humanistisch-liberale Gesellschaftslehre betonen daher die Personalität des Menschen. Er darf weder Knetmasse in den Händen kollektivistischer Gesellschaftsplaner noch ausbeutbares Subjekt ökonomischer Partikularinteressen und von Politikern sein, die Umverteilung bereits für eine tragfähige Sozialpolitik halten. Der Mensch muss frei sein, damit er Verantwortung vor Gott und für sich selbst übernehmen kann. Zur Würde des Menschen gehört auch, dass er – soweit er dazu in der Lage ist – für seinen Lebensunterhalt selbst aufkommen kann. Selbstachtung erwächst vor allem aus Arbeit und Beschäftigung.

Eine Gemeinschaft ist mehr als die Ansammlung von Individuen. Der Mensch als „soziales Wesen“ ist durchaus bereit, Gemeinsinn in eine Gemeinschaft einzubringen. Ohne Gemeinsinn kann keine Gesellschaft auf Dauer überleben. Die Doppelnatur des Menschen – frei sein zu wollen, um sich bewähren zu können, und sich zugleich in einer Gemeinschaft aufgehoben zu wissen und sich auch für sie einzusetzen – ist die Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft. Freilich darf der Gemeinsinn nicht überfordert werden. Die Menschen fühlen sich sonst ausgenutzt. Regelt in einer Gesellschaft der Staat immer mehr über kollektive Umverteilung, wird private Initiative erstickt. Der Gemeinsinn verkümmert.

„Das Maß der Wirtschaft ist der Mensch; das Maß des Menschen ist sein Verhältnis zu Gott“ (*Wilhelm Röpke*).

2. Der freie, durch eine Wettbewerbsordnung gesicherte Wettbewerb schafft „Wohlstand für alle“

Eingebettet in einen demokratischen Rechtsstaat ist die Soziale Marktwirtschaft die Gesellschaftsordnung, die dem christlichen Menschenbild und auch den Prinzipien der humanistisch-liberalen Gesellschaftslehre entspricht. Das Streben nach Glück und individuellem Nutzen hat die Menschen seit jeher zu größerer Leistung angespornt. Gemäß der Sozialnatur des Menschen hat dieses Streben zu immer höheren Formen der Zusammenarbeit geführt – bis hin zur hochkomplexen Arbeitsteilung mit elektronischem Zahlungsverkehr auf globalen Märkten.

Die so ausdifferenzierte Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie der damit verbundene technische Fortschritt haben enorme Produktivitätssteigerungen ermöglicht. Sie sind die entscheidende Grundlage des Wohlstands für alle. Dazu bedarf es des freien, von einem starken Staat gegen Machtkonzentrationen geschützten Wettbewerbs, also des freien Zugangs aller zum Markt, um Waren und Dienstleistungen anbieten zu können. Der Markt ist das tägliche Plebiszit über den Dienst des Unternehmers am Kunden. Erfolg hat nur der Unternehmer, der den Bedürfnissen der Konsumenten dient. Damit sind die Auswirkungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung auch sozial.

Dies gilt besonders für Familienbetriebe; die persönlich haftenden Unternehmer fühlen sich ihren Mitarbeitern gegenüber in der Pflicht. Es zahlt sich aus, dass sie über den Tag hinaus denken. Bei längerfristiger Perspektive identifizieren sich die Mitarbeiter mit ihrem Betrieb: Sie sind motivierter und damit auch produktiver. Sie entgelten gewissermaßen die Treue des Unternehmers zur Firma mit einer höheren Leistungsbereitschaft. Auch Politik muss über den Tag hinaus denken und gerade die Belange der Eigentümerunternehmer und der Facharbeiter im Blick haben. Sie sind das Rückgrat unserer Gesellschaft.

„Wohlstand für alle und Wohlstand durch Wettbewerb gehören untrennbar zusammen; das erste Postulat kennzeichnet das Ziel, das zweite den Weg, der zu diesem Ziel führt“ (*Ludwig Erhard*).

3. Der Umverteilungsstaat ist nicht die Soziale Marktwirtschaft

Alfred Müller-Armack, der den Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ prägte, verstand darunter die Verbindung von Freiheit auf dem Markt mit sozialem Ausgleich. Das ist keine beliebige Mischung, sondern eine ordnungspolitische Idee, die auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt verbinden will. Daher muss ein System der sozialen Sicherung dem Prinzip der Marktkonformität entsprechen. Da der Markt über bewegliche Preise die Dringlichkeit der Bedürfnisse und die Knappheit der Ressourcen signalisiert und so auch die Anreize für Innovationen setzt – *F. A. von Hayeks* Formel vom „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ –, zerstört Umverteilung gegen den Markt die Basis, die den „Wohlstand für alle“ schafft.

Im Rahmen einer marktkonformen Sozialpolitik entspricht es der personalen Würde jedes Menschen, dass er für die Erwirtschaftung seines Lebensunterhalts zunächst selbst- bzw. erstverantwortlich ist. Für den Einzelnen muss Raum bleiben, private Vorsorge zu treffen und Vermögen zu bilden. Dies ist die entscheidende Voraussetzung für eine Gesellschaftsordnung, in der der Einzelne Verantwortung übernimmt und sich auch für den Nächsten verantwortlich fühlt. Wenn er nicht zur Erwirtschaftung des notwendigen Einkommens in der Lage ist, tritt die Solidarpflicht der Gemeinschaft in Kraft. Dies sind zunächst Familien, kirchliche Einrichtungen und andere Selbsthilfeorganisationen. Die gesamte Solidargemeinschaft ist für die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums eines jeden letztverantwortlich.

Im Verhältnis von subsidiärer Erst-Verantwortung des Einzelnen und solidarischer Letzt-Verantwortung der Gemeinschaft spielt die Erwerbsfähigkeit des Einzelnen eine entscheidende Rolle. Die Solidarpflicht der Gemeinschaft gegenüber einem Erwerbsunfähigen, der sich wegen Behinderung oder Alter nicht selber helfen kann, ist eine andere als die gegenüber einem Erwerbsfähigen, der sich selber helfen kann und deswegen einer Selbsthilfepflicht unterliegt. Wir fordern die Politik auf, bei der Ausgestaltung der Sozialpolitik strikt zwischen am Leistungsprinzip orientierten und beitragsfinanzierten Versicherungsleistungen einerseits und am Bedürftigkeitsprinzip ausgerichteten und daher steuerfinanzierten Sozialleistungen andererseits zu unterscheiden.

„Wir fordern daher eine saubere, ja radikale Trennung der Reform der Sozialversicherung von allen Maßnahmen der Fürsorge und Versorgung. Es handelt sich um zwei grundverschiedene Aufgaben, die daher auch verschiedener Behandlung bedürfen und verschiedenen Gesetzen unterstellt werden müssen“ (*Wilfried Schreiber*).

4. Mehr Freiheit auf dem Arbeitsmarkt schafft mehr Arbeit und mehr Chancen

Sozial ist, was wettbewerbsfähige Arbeitsplätze schafft. Wir brauchen Arbeitsplätze, damit unsere leistungsbereite Jugend nicht auswandern muss; wir brauchen Arbeitsplätze, um notwendige soziale Leistungen finanzieren zu können; wir brauchen Arbeitsplätze, um die Lasten von morgen – Rente, Pflege, Gesundheit – finanzieren zu können. Pro Arbeitsplatz müssen jetzt und in Zukunft genügend Überschüsse erwirtschaftet werden, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden. Entscheidend sind die Produktivität und die Zahl der Arbeitsplätze. Die Umsetzung dieses Kerns der Sozialen Marktwirtschaft ist eine soziale, politische, ja kulturelle Notwendigkeit. Sie erfordert die Abkehr von vertrauten Verhaltensweisen und zwingt die Politik zu Rückbesinnung und Neuorientierung. Das Beruhigende ist, dass die Lösung des Problems in unserer Hand liegt, das Beunruhigende, dass viele die Lösung für bedrohlicher als das Problem halten.

Das deutsche Arbeitsmarktproblem besteht nach wie vor darin, dass der Arbeitsmarkt nicht als Markt, sondern als Objekt sozialpolitischer Betätigung angesehen wird. Wenn beispielsweise Arbeitsgerichte auf die Schutzbedürftigkeit des Arbeitnehmers abstellen, ohne die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen zu bedenken, sehen sie offenbar das Verhältnis von Arbeitnehmer und Arbeitgeber aus der „David gegen Goliath“-Perspektive; sie haben ein gutes Gewissen, wenn sie dem David zu einem Sieg über den vermeintlich übermächtigen Goliath verhelfen. Dass die Summe solcher Urteile die Finanzkraft und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen schwächt und auch die Möglichkeit, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten – daran denken sie zu selten.

Ein existenzsicherndes Mindesteinkommen ist wesentlicher Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft. Angesichts absehbarer finanzieller Herausforderungen an die sozialen Sicherungssysteme, offensichtlicher Fehlanreize und zunehmender

Unübersichtlichkeit ist es an der Zeit, neue Konzepte wie negative Einkommensteuer, „Flat tax“, „Solidarisches Bürgergeld“ und Grundeinkommen wissenschaftlich und politisch zu analysieren. Mindestlöhne werden sich gegen die Erwerbstätigen selbst richten, weil sie zu mehr Arbeitslosigkeit führen. Entscheidend für die Erhöhung des Arbeitseinkommens sind wirtschaftliches Wachstum und bessere Ausbildung.

In der Schweiz wird der Arbeitsmarkt wie ein Markt behandelt. Die Konsequenz: Die Arbeitslosenquote beträgt nur ein Drittel der deutschen Quote. Dabei ist die Erwerbsquote – sowohl bei Männern als auch bei Frauen – weitaus höher; auch ist die Lebensarbeitszeit deutlich länger als bei uns. Man wird doch nicht sagen können, dass die Deutschen dümmer oder fauler wären. Wir können uns nicht länger den Luxus leisten, gut ausgebildete Arbeitskräfte vorzeitig in Rente zu schicken. Wir fordern die Politik auf, die Gesetzmäßigkeiten des Arbeitsmarktes zu respektieren, damit Arbeitsplätze geschaffen und individueller wie gesellschaftlicher Wohlstand vermehrt werden.

„Wahrhaft frei als Persönlichkeit und wahrhaft frei gegenüber dem Staat und seinen Einrichtungen ist nur derjenige, der gewiss sein kann, kraft eigener Leistung und eigener Arbeit bestehen zu können, ohne Schutz, aber auch ohne Behinderung durch den Staat“ (*Ludwig Erhard*).

5. Das gesamte Begabungspotenzial ausschöpfen – Den Menschen Chancen eröffnen

Unsere Sozialleistungsquote ist eine der höchsten weltweit, doch versagt eine ausgeuferte Umverteilungspolitik in einem gesellschaftlich zentralen Punkt: Sie lähmt in weiten Teilen der Bevölkerung das Streben, sich um sozialen Aufstieg zu bemühen. Das ist ein ernstes Krankheitssymptom unserer Gesellschaft.

Entscheidend für individuelles Wohlbefinden sind die Ziele, die sich ein Mensch setzt, und die Befriedigung über das Erreichen dieser Ziele. Dies ist eine wesentliche Triebfeder für wirtschaftliche Dynamik. Politik muss zu eigener Initiative anregen und damit zu mehr Selbstvertrauen beitragen. Unter den gegenwärtigen Umständen geschieht das Gegenteil. Leistungsmotivation wird gemindert, weil viele Menschen feststellen, dass sich eigenes Bemühen um Arbeit kaum oder nur wenig lohnt. Auf

der anderen Seite bewirkt eine solche Politik, die stets aus der Ertragskraft bestehender sozialpflichtiger Arbeitsplätze schöpft, dass es immer schwieriger wird, sich durch eigene Leistung in die Gesellschaft einzubringen: Unternehmer bieten zu wenige Ausbildungsplätze an; die nach Erwerbstätigkeit strebenden jungen Menschen werden gegenüber den Arbeitsplatzbesitzern systematisch diskriminiert, und die beruflichen Alternativen im Ausland sind gerade für die Jüngeren oft attraktiver.

Die Politik muss sich vom rückwärts gewandten Verständnis sozialer Gerechtigkeit – aus bestehenden Arbeitsplätzen Mittel abzuschöpfen und umzuverteilen – verabschieden und auf eine vorwärts gerichtete soziale Gerechtigkeit setzen. Hierunter verstehen wir die Eröffnung von Chancen während der Ausbildungszeit und im Erwerbsleben. Hierzu gehört die Stärkung des Willens, gebotene Chancen wahrzunehmen und dabei auch Durststrecken durchzustehen. Die Erziehung zu Freiheit und Eigenverantwortung und damit zur Bereitschaft, die Widrigkeiten des Lebens als Herausforderung zu sehen, beginnt in der Familie und setzt sich in Schule und Weiterbildung fort. Die Bereitschaft zu Freiheit und Eigenverantwortung hat wenig mit gesellschaftlicher Stellung, ererbtem Vermögen sowie körperlichen und geistigen Gaben zu tun; sie ist der Wille jedes Einzelnen, sich den Herausforderungen des Lebens zu stellen.

Die Sozialgeschichte des 19. Jahrhunderts lehrt uns, in welche Richtung wir gehen müssen. Arbeiterbildungsvereine haben geholfen, den sozialen Aufstieg zu bewältigen. Prüfen wir die Epochen und Länder, wo ein solcher Aufstieg möglich war, dann lässt sich erkennen, woran es bei uns fehlt oder wovon es bei uns zu viel, im Sinne des Abtötens von individuellen Anreizen, gibt. Wir fordern die Politik auf, den Menschen wieder mehr Verantwortung für den eigenen Lebensentwurf zu geben und ihnen die Chance zu lassen, ihr Glück in unserem Lande zu machen.

„Ich will mich aus eigener Kraft bewähren, ich will das Risiko meines Lebens selber tragen, ich will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein. Sorge Du, Staat, dafür, dass ich hierzu in der Lage bin“
(Ludwig Erhard).

6. Die staatliche Ordnung muss die Eltern stärken, ihrem Recht und ihrer Pflicht zur Erziehung nachzukommen

Jeder Mensch ist darauf angewiesen, die Fähigkeit zur eigenständigen Erwirtschaftung des zum Leben notwendigen Existenzminimums vermittelt zu bekommen. Dies ist ein Recht, ohne das er nicht seiner Menschenwürde gemäß leben kann. Das Recht auf Bildung umfasst aber mehr als nur die Vermittlung von Erwerbsfähigkeit. Es geht um die ganzheitliche Persönlichkeitsentwicklung des jungen Menschen und um seine Gewissens- und Herzensbildung. Ein einseitig ökonomisches Bildungsverständnis wäre fatal, denn gerade in einer globalisierten Wirtschaft und einer pluralistischen Gesellschaft muss es jungen Menschen ermöglicht werden, zu ganzheitlich – also auch religiös und kulturell – gebildeten Persönlichkeiten heranzureifen und ethisches Urteilsvermögen zu entwickeln.

Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend liegt die Erst-Verantwortung für Bildung und Erziehung der Kinder bei ihren Eltern. Entsprechend christlichem Menschenbild und Grundgesetz sind Bildung und Erziehung „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ (Artikel 6 Absatz 2 GG). Dem Solidaritätsprinzip gemäß ist dieses „Recht auf Bildung“ in die Letzt-Verantwortung der Gesamtgemeinschaft gestellt. Die staatliche Ordnung muss die Eltern stärken, ihrem Recht und ihrer Pflicht zur Erziehung nachzukommen.

Die Einkommensbestandteile der Eltern, die diese zusätzlich zum existenzsichernden Unterhalt ihrer selbst und ihrer Kinder zur Sicherstellung und Verwirklichung des Rechts ihrer Kinder auf Bildung aufwenden, darf nicht vom Staat in Anspruch genommen werden. Sie sind existenzsichernde Aufwendungen und als solche steuerfrei zu stellen. Gleiches gilt für Einkommensbestandteile, die Erwachsene für ihre Fort- und Weiterbildung ausgeben, um ihre Erwerbsfähigkeit zu sichern oder zu verbessern. Für die verschiedenen Lebens- und Bildungsphasen sind entsprechende Steuerfreibeträge zu gewähren.

Wenn Eltern nicht in der Lage sind, die zur Verwirklichung der Rechte ihrer Kinder notwendigen Mittel selber zu erwirtschaften, ist die Gesellschaft nach dem Solidaritätsprinzip verpflichtet, die fehlenden Mittel bereitzustellen. Familien- und Bildungspolitik sowie deren Finanzierung müssen als gesamtgesellschaftliche Aufgaben unbedingte Priorität erhalten.

Zwischen dem Grundsatz der Erst-Verantwortung, für den eigenen Lebensunterhalt und den der Kinder zunächst selber aufzukommen und entsprechend erwerbstätig zu sein, und dem Primat des Elternrechtes, die Erziehung ihrer Kinder selbst zu übernehmen, bedarf es eines Ausgleichs. Entscheidendes Kriterium der Gewichtung von Erziehungsarbeit und Erwerbsarbeit ist das Kindeswohl. Die Entscheidungshoheit hierüber liegt bei den Eltern; der Gemeinschaft und dem Staat kommen eine unterstützende und da, wo Missbrauch und Vernachlässigung herrschen oder drohen, eine schützende Funktion zu. Flexibilität und Wahlfreiheit im betrieblichen Alltag müssen Eltern ermöglichen, auf individuelle Weise die Erziehung ihrer Kinder mit Erwerbstätigkeit zu verbinden. Staatliche Ordnung, Gesellschaft und Wirtschaft müssen familiengerecht gestaltet werden, nicht die Familie arbeitsgerecht.

Ein Kind, das am ersten Schultag nicht richtig Deutsch sprechen kann oder Schwierigkeiten hat, ganze Sätze zu formulieren, Probleme mit seiner sozialen Kompetenz oder mit seiner Konzentrationsfähigkeit hat, holt diese Defizite oft nicht mehr auf. Einen Ausbildungsplatz erreicht es vielleicht noch, ein Studienplatz aber bleibt praktisch unerreichbar. In der vorschulischen Erziehung bedarf es daher einer Akzentverschiebung weg vom Betreuen und Verwahren hin zum Bilden und Erziehen. Da bei den Eltern gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Erst-Verantwortung für die Vermittlung von Erziehung und Bildung liegt, haben sie das Recht, in Eigeninitiative und Eigenverantwortung die Organisation dieser Bildung für ihre Kinder selbst in die Hand zu nehmen. Dies schließt die Gründung und Unterhaltung entsprechender Bildungsinstitutionen ebenso ein wie die freie Wahl, welche Bildungseinrichtungen die Kinder besuchen sollen. Doch hat der Staat – in Deutschland sind dies die Bundesländer – aufgrund der Letzt-Verantwortung das Recht und die Pflicht, Standards festzulegen und durchzusetzen.

„Der Mensch ist von Natur aus ein Gemeinschaftswesen; die Verbundenheit mit seiner Familie und mit der Gruppe, in der und mit der er lebt, ist ihm instinktiv und angeboren, und die Kultur hat diese Verbundenheit teils vertieft, teils auf weitere Solidaritätskreise – Großfamilie, Klan, Stamm, Volk, Nation – ausgedehnt“ (Alexander Rüstow).

7. Eine an Stabilitätsregeln orientierte Geldpolitik ist sozial

Stabiles Geld sichert die sozialen Auswirkungen einer Wettbewerbsordnung; minderwertiges Geld unterminiert sie. Wenn Menschen sparen, um für Notfälle und für das Alter vorzusorgen, so vertrauen sie auf die Stabilität des Geldes. Inflation zerstört dieses Vertrauen und untergräbt die Glaubwürdigkeit des Staates. Selbst eine Preissteigerungsrate von „nur“ zwei Prozent halbiert den Wert von Geldvermögen nach 35 Jahren. Stabiles Geld diszipliniert zudem die Politik, weil mangelnde Ausgabendisziplin die Zinsen hoch treibt und Unternehmen von Investitionen in zukünftige Arbeitsplätze abhält. Haushaltsdisziplin ihrerseits erleichtert der Zentralbank die schwierige Aufgabe einer stabilitätsorientierten Geldmengenbemessung. Stabiles Geld und solide Finanzen sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Die Deutsche Bundesbank hat ihr Renommee in Deutschland und in der Welt durch ihren generell stabilitätsorientierten Kurs – oft gegen politischen Widerstand – erworben und gefestigt. Sie hat es in das System der Europäischen Zentralbanken eingebracht; Griechen, Italiener, Spanier, Iren... haben es in Form eines historisch niedrigen Zinsniveaus „geerbt“. Dieses Erbe ist stets durch politischen Druck bedroht. Deswegen betonen wir die stabilitätspolitische Verpflichtung der Europäischen Zentralbank (EZB). Langfristig ist dies auch wegen der davon ausgehenden Verlässlichkeit die beste Beschäftigungspolitik. Um der Entstehung von Blasen (Vermögenspreisinflation) entgegenzuwirken, empfehlen wir, der Geldmengenbemessung wieder stärkere Beachtung zu schenken. Überdies stärkt das die stabilitätspolitische Position der EZB gegenüber politischem Druck.

„Die Erfahrung zeigt, dass eine Währungsverfassung, die den Leitern der Geldpolitik freie Hand lässt, diesen mehr zutraut, als ihnen im Allgemeinen zugetraut werden kann. Unkenntnis, Schwäche gegenüber Interessentengruppen und der öffentlichen Meinung, falsche Theorien, alles das beeinflusst diese Leiter sehr zum Schaden der ihnen anvertrauten Aufgabe“ (Walter Eucken).

8. Bei Globalisierung stehen die nationalen Ordnungspolitiken auf dem Prüfstand

Der Zusammenbruch des Sowjetimperiums eröffnete eine neue Dimension des Freihandels als Voraussetzung für Globalisierung. Die damit verbun-

dene Arbeitsteilung mit entsprechend steigender Produktivität fördert nicht nur den Wohlstand, er verbindet die Völker auch durch ein Netz gegenseitigen Interesses, das die Chance für Frieden vermehrt. Gerade der Exportweltmeister Deutschland profitiert von der Globalisierung. Oft hört man: Weil die Globalisierung die Welt verändere, stünden auch die Konzepte auf dem Prüfstand, auf denen Politik fuße.

Das ist richtig. In einer globalen offenen Welt können Unternehmer und Erwerbstätige die Alternativen in anderen Ländern nutzen. Immer mehr junge bestausgebildete Menschen machen davon Gebrauch. Die Auffassung, dass bei Globalisierung die nationale Politik an ihr Ende gekommen sei, weil die großen Unternehmen weltweit operieren, sie selbst aber auf die nationale Jurisdiktion beschränkt sei, ist dagegen falsch. Die internationale Standortkonkurrenz ist letztlich eine Bewertung der Ordnungspolitik in den jeweiligen Ländern. Die Regierungen haben ihr Regelsetzungsmonopol verloren. Das heißt aber nicht, dass sie nun hilflos den Stürmen der Globalisierung ausgesetzt wären.

Die erhöhte Wettbewerbsintensität birgt Chancen und Risiken: Die Absatzmärkte vergrößern sich, die Produktivität steigt, doch nimmt auch der Konkurrenzdruck zu. Daher muss die Regierung die Regulierungsintensität senken, damit Unternehmen auf globale Herausforderungen flexibel reagieren können; sie muss betriebliche Kapitalbildung und so die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern, damit unsere gut ausgebildeten jungen Arbeitskräfte nicht auswandern müssen; sie muss in die Ausbildung unserer weitgehend außerordentlich leistungsbereiten Jugend investieren, um mittels Innovationen der internationalen Konkurrenz immer einen Schritt voraus zu sein. Wir müssen akzeptieren, dass sich der Wettbewerb in dem Maße verschärft, wie die Entwicklungs- und Schwellenländer fähig werden, auf den internationalen Märkten als starke Wettbewerber aufzutreten. Ihre wachsende Kaufkraft macht sie zukünftig aber auch zu Nachfragern unserer Waren und Dienstleistungen. So lassen sich für alle Wohlstandsgewinne realisieren.

„So bleibt der Welt nur übrig, zu der einzigen Lösung zurückzukehren, die es gibt, solange wir keinen Weltstaat besitzen ... der liberalen Lösung der echten Weltwirtschaft mit ihrem multilateralen Charakter“ (*Wilhelm Röpke*).

9. Die Bewahrung der Schöpfung ist ein genuines Anliegen der Sozialen Marktwirtschaft

Umweltschutz ist ein weltweites Problem. Deshalb ist ein globaler Ansatz, wie er im Kyoto-Protokoll versucht wird, richtig. Das sollte aber kein Land – gerade Deutschland nicht – davon abhalten, Vorreiter zu sein. Für die Väter der Sozialen Marktwirtschaft war das harmonische Miteinander von Mensch und Natur, von Industrie und menschenwürdiger Gestaltung der Umwelt ein zentrales Anliegen. Frühzeitig hat *Walter Eucken* auf die Notwendigkeit der Korrektur der betrieblichen Rechnungslegung aufmerksam gemacht, soweit sie die mit der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion verbundenen Umweltschäden vernachlässige.

Wenn Umweltverschmutzung als Marktversagen aufgefasst wird, wird der Eindruck erweckt, als sei die Marktwirtschaft schuld an dieser Misere und das Heil müsse in staatlicher Regulierung gesucht werden. Das Gegenteil ist richtig: Die Umweltschäden entstehen, weil es keinen Markt gibt, auf dem die Marktgegenseite die Rechnung für die Verschmutzung der Umwelt präsentieren könnte. Es müsste deswegen so etwas wie einen „Treuhand der Natur“ geben, der diese Rechte gegenüber Verschmutzern wahrnehme. Welche Maßnahmen dann infrage kämen – Emissionszertifikate, steuerliche Lösungen oder auch staatliche Auflagen –, muss entsprechend der jeweiligen Situation geprüft werden.

Hierbei darf das ökonomische und soziale Umfeld nicht aus dem Blickfeld geraten. Ein überzogener Umweltschutz, der die internationale Konkurrenzfähigkeit des Standortes schmälert, unterminiert das Fundament, das Wohlstand, soziale Leistungen und auch die Mittel für den Umweltschutz sichert und bereitstellt. Gerade im Sinne des Umweltschutzes muss auf ökonomische Effizienz gesetzt werden. Wir rufen daher die Politik auf, den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zu nutzen, um passende Antworten auf umweltpolitische Herausforderungen zu finden.

„Der Staat sollte sich auf seine spezifischen Aufgaben für die Setzung einer konkreten Umweltordnung besinnen, ... um die in einer permanenten Dynamik begriffenen Kräfte von Wirtschaft und Verkehr in die Einheit einer sinnvollen Gesamtlebensform einzugliedern“ (*Alfred Müller-Armack*).

10. Was heute Not tut: Die Entlassung des Bürgers aus der sozialen Unmündigkeit

Aus Sorge vor dem Verlust des Arbeitsplatzes oder vor der beruflichen Zukunft ist die Flucht in die Arme des fürsorglichen Leviathan „Staat“ verführerisch, aber illusionär, weil er umfassenden Schutz vor den Fährnissen des Lebens nur vorgaukeln kann. Er bedient sich einer bestimmten Technik, wenn er seine paternalistische Fürsorge anbietet: Er verschleiert die damit verbundenen Kosten und überlässt weitgehend anderen die Aufgabe, die finanziellen Mittel beizubringen. Regierungen müssen verpflichtet werden, die Bürger über die wahren Kosten der Sozialsysteme aufzuklären. Würden alle Lohnbestandteile, auch die Lohnnebenkosten, ausgezahlt und würden sämtliche Steuern und Abgaben von den Bürgern selbst bestritten, spürten sie die gesamte Last und würden für Alternativen offen sein und sogar die Politik in Richtung Reformen drängen.

Ein Teil der Abgaben wird in Form von Sachleistungen – insbesondere in der medizinischen Versorgung – an die Versicherten zurückgegeben. Der einzelne Bürger erfährt dann gar nicht mehr, wie das System funktioniert und wie teuer es in Wirklichkeit ist. Vor zweihundert Jahren war in der gewerblichen Wirtschaft das Deputatsystem üblich: Ein Teil des Lohns wurde als Sachleistung ausbe-

zahlt – unter anderem, damit am Zahltag nicht der ganze Lohn „verjubelt“ werden konnte. Dieses System wurde abgeschafft, weil es nicht in eine Gesellschaft mündiger Bürger passte. Dass aber heute die Staatsbürger prozentual über weit weniger frei verfügen können als seinerzeit, gilt dagegen offensichtlich nicht als anstößig, weil es jetzt der Staat macht. Aber Unmündigkeit bleibt Unmündigkeit, gleichgültig, wer dafür verantwortlich ist. Wir fordern die Politik auf, die Kosten der Sozialleistungssysteme für die Bürger transparent zu machen und ihnen nicht den Weg in die soziale Mündigkeit zu verbauen.

Die Findigkeit der Menschen, die Leistungen kollektiv finanzierter Sozialsysteme auszuschöpfen und sie damit zum Einsturz zu bringen, wird bei stärkerer Eigenverantwortung in eine Richtung gelenkt, in der die Nachhaltigkeit ins Zentrum rückt. Jetzt wirkt sich individuelle Kreativität zum Nutzen aller aus.

„Es ist ungleich sinnvoller, alle einer Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden Energien auf die Mehrung des Ertrages der Volkswirtschaft zu richten, als sich in Kämpfen um die Distribution des Ertrages zu zermürben und sich dadurch von dem allein fruchtbaren Weg der Steigerung des Sozialproduktes abdrängen zu lassen“ (*Ludwig Erhard*).¹ ■

¹ Die Autoren des Jenaer Aufrufs sind: Michael Borchard (Konrad-Adenauer-Stiftung), Uwe Cantner und Andreas Freytag (Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Jena), Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth (Walter Eucken Institut), Gerd Habermann (Die Familienunternehmer – ASU), Joachim Starbatty (Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft), Lars Vogel (Ludwig-Erhard-Stiftung), Martin Wilde (Bund Katholischer Unternehmer) und Joachim Zweynert (Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut/Wilhelm-Röpke-Institut).

Regulierung des Bankensektors: Freiwilliger Verhaltenskodex versus staatliche Regulierung

Die teils dramatischen Verluste vieler Banken lassen Zweifel daran aufkommen, dass die Bankenaufsicht in ihrer bisherigen Form die Stabilität des Bankensektors gewährleisten kann. Diskutiert wird, ob in Zukunft mehr auf freiwillige Selbstkontrolle der Banken vertraut oder der Staat stärker in die Pflicht genommen werden soll.

Selbstverpflichtung hat Vorrang

*Prof. Dr. Manfred Weber
Geschäftsführender Vorstand des Bundesverbandes deutscher Banken*

■ „Freiwilliger Verhaltenskodex versus staatliche Regulierung“ – diese Themenstellung hat es in sich, denn sie ist mehrdeutig. Nähert man sich ihr zunächst auf der theoretischen Ebene und versteht man das „versus“ im Sinne eines „Entweder-oder“, wäre aus normativer Sicht eine Grundsatzentscheidung zu treffen: Soll das Verhalten von Wirtschaftssubjekten durch Kodizes reguliert werden, die die Marktteilnehmer selbst entwickelt haben und freiwillig einhalten? Oder soll es stattdessen geregelt werden durch Gesetze, die der Staat erlassen hat und deren Einhaltung er überwacht?

Ginge es um eine solche strenge Alternative, spräche viel dafür, der staatlichen Regulierung den Vorzug zu geben, schon allein aus Gründen der Vorsicht. Denn einmal angenommen, der Staat würde sich aus wichtigen Bereichen des Wirtschaftslebens komplett heraushalten und auf jegliche Regelvorgaben verzichten: Das „Recht des Stärkeren“ würde schnell die Oberhand gewinnen. Mit Wohlstand und Wachstum, mit Freiheit und Wettbewerb, mit Fairness und verlässlichen Rahmenbedingungen – kurz: mit den Grundzügen der Sozialen Marktwirtschaft – wäre das nicht vereinbar. Der Markt kann seine positiven Wirkungen nur dort entfalten, wo ein verbindlicher Ordnungsrahmen für alle Akteure besteht und dem Handeln des Einzelnen sinnvolle Grenzen gesetzt werden. Ohne allgemein verbindliches Rahmenwerk, dessen Einhaltung der Staat kontrolliert und Zuwiderhandlungen gegebenenfalls sanktioniert, kann ein Gemeinwesen nicht funktionieren.

Dass staatliche Regulierung sinnvoll und notwendig ist, steht somit außer Frage – für die Kreditwirtschaft gilt das allemal (siehe Kasten). Das „versus“ der Themenstellung ist deshalb eher als ein „im Verhältnis zu“ zu lesen: Wie sind freiwillige Selbstregulierung und staatliche Regulierung in der Finanzwirtschaft sinnvoll auszutarieren? Sind hier die Gewichte richtig gesetzt, auch mit Blick auf künftige Herausforderungen? Wo gilt es eventuell gegenzusteuern?



Zu viel oder zu wenig Staat?

Gerade die jüngsten Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten, ausgelöst durch die Hypotheken-Krise in den USA – die sogenannte Subprime-Krise –, haben wieder einmal die Frage aufgeworfen: Haben wir zu viel Markt und zu wenig Staat, zu viel Freiheit und zu wenige Regeln, sodass verantwortungslosem Handeln Tür und Tor geöffnet sind? Oder wird, genau umgekehrt, mit dem vorschnellen Ruf nach staatlicher Regulierung die Kraft des Wettbewerbs aufs Spiel gesetzt – und ist am Ende gerade dies verantwortungslos?

Erweitert man den Blick auf die vergangenen Jahrzehnte, fällt auf, dass die Regulierungsdichte in der Finanzwirtschaft extrem zugenommen hat – ein „empirisches“ Indiz dafür, dass eher Deregulierung und mehr Selbstregulierung angezeigt sein könnten. Tatsächlich hat Selbstregulierung vielfach gewichtige Vorteile:

- Freiwillige Verhaltenskodizes sorgen für große Nähe der Vorschriften zum Markt und für hohe Akzeptanz. Kommt Selbstregulierung zum Tragen, werden die Experten, die aus der Praxis mit den Anforderungen des Marktes vertraut sind, nicht bloß konsultiert, sondern sie sind unmittelbar „Produzenten“ der freiwilligen Normen. Auch deshalb finden die im Wege der Selbstregulierung – eben selbst – gesetzten Normen Akzeptanz bei den Marktakteuren. Der Wirksamkeit von Regeln kann das nur förderlich sein.
- Selbstregulierung bietet größere Flexibilität. Von der Wirtschaft selbst erlassene und akzeptierte Regeln können vergleichsweise schnell etabliert werden – die Mühlen der Verwaltung und erst recht der Gesetzgebung mahlen, wenn auch teils aus guten Gründen, erheblich langsamer. Auch ist es einfacher, Normen bei Bedarf einmal zu ändern, zu ergänzen oder anzupassen.
- Selbstregulierung entlastet den Staat, der vielfach mit mehr Aufgaben betraut ist, als er tatsächlich wirksam und effizient erfüllen kann.

Selbstregulierung wirkt

Selbstregulierung ist kein Selbstzweck. Ihre Vorteile sind in der Praxis der Finanzmärkte umfangreich belegt. Erstes Beispiel: die Offenlegung von Unternehmensratings im Rahmen von Basel II. Aufgrund der Neufassung der Eigenkapitalvorschriften für Banken durch Basel II hängt die Eigenkapitalunterlegung von Krediten nunmehr stärker von der Bonität eines Kunden ab. Das hat Auswirkungen auf die – risikoorientierte – Höhe der Kreditkonditionen. Die Folge: Unternehmen und Banken müssen intensiver über das Rating kommunizieren. 2006 hat die Kreditwirtschaft daher eine Selbstverpflichtungserklärung abgegeben. Sie sieht vor, dass jeder Firmenkunde ab einer Mindestkredithöhe, die nach Kundensegment variiert, gegen eine angemessene Vergütung eine Auskunft über sein Bonitätsrating erhalten kann. Diese Selbstverpflichtung führt zu einem adäquaten Interessenausgleich: Unternehmen können ihr Rating und dessen Zustandekommen nachvollziehen, und den Kreditinstituten bleiben im sensiblen Bereich der Risikoeinstufung von Kunden gesetzliche Vorgaben erspart.

Zweites Beispiel: das „Girokonto für jedermann“. Mitte der 1990er Jahre eingeführt, soll es einerseits sicherstellen, dass jeder Bürger über ein Konto verfügen und so am bargeldlosen Zahlungsverkehr teilnehmen kann. Andererseits ist den berechtigten Anforderungen der Banken Rechnung zu tragen: Sie

Staatliche Regulierung in der Kreditwirtschaft

Banken werden vom Staat so stark reguliert wie kaum eine andere Branche. Das dient zum einen dem Anleger- und Verbraucherschutz. Noch gewichtiger ist jedoch, dass der Kreditwirtschaft aufgrund ihrer Schlüsselrolle für die Gesamtwirtschaft besondere Bedeutung zukommt. Banken – das ist eine ihrer Kernfunktionen – nehmen kurzfristige Einlagen wie Spargelder oder Giroeinlagen herein, um aus diesen Geldern langfristige Kredite an Unternehmen und Privatpersonen zu vergeben. Würden alle Einleger einer Bank im selben Moment ihre Gelder zurückfordern – käme es also zu einem sogenannten „Bank Run“ –, müsste die Bank Kredite kündigen, mit gravierenden negativen Folgen für die kreditfinanzierten Investitionen der Realwirtschaft.

Die Gefahr eines „Bank Run“ kann aufkommen, wenn der Eindruck entsteht, dass ein Kreditinstitut Kreditausfälle, Wertberichtigungen oder Verluste in einem nicht tragfähigen Maße verzeichnet. Mangels hinreichender Information kann der einzelne Einleger aber nicht beurteilen, ob dieser Eindruck zutrifft und tatsächlich grundlegende Schwierigkeiten vorliegen. Im Extremfall kann eine solche Verunsicherung der Einleger einer einzelnen Bank auf andere Institute übergreifen, und dann droht ein gesamtwirtschaftlicher Schaden.

Um derlei Risiken zu begrenzen, sind Banken einem umfassenden Regelwerk unterworfen, zu dem etwa Eigenkapitalunterlegungspflichten, Organisationsvorschriften oder die Eignungskontrolle für Bankvorstände gehören. Für den Fall, dass dennoch eine Bank insolvent wird, hat die Kreditwirtschaft selbst Einlagen- bzw. Institutssicherungssysteme geschaffen, die jedem Einleger faktisch die Rückzahlung seiner Gelder garantieren.

Diese Kombination aus Risikovorsorge und Einlagensicherung schafft Vertrauen und hat sich in der Praxis bewährt – klarer Beleg dafür ist das deutsche Bankensystem, das sich, ungeachtet der Schwierigkeiten einzelner Häuser, trotz der jüngsten Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten insgesamt als langfristig stabil erwiesen hat.

müssen frei bleiben in der Gestaltung ihrer Produkte und haben Anspruch auf ein Leistungsentgelt; zudem muss der ihnen entstehende Aufwand verhältnismäßig bleiben.

1995 verabschiedeten die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft die seitdem unverändert geltende Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“. Darin ist geregelt, dass jeder Verbraucher auf Wunsch ein Girokonto eingerichtet bekommt, das zumindest die Entgegennahme von Gutschriften, Barein- und -auszahlungen sowie Überweisungen ermöglicht. Die Bereitschaft zur Kontoführung soll unabhängig von Art und Höhe der Einkünfte oder von Eintragungen bei der SCHUFA sein; Überziehungen braucht das Kreditinstitut allerdings nicht zu dulden. Außerdem greift die Empfehlung unter anderem dann nicht, wenn der Kunde bereits ein Girokonto hat oder die Kontoführung für das Kreditinstitut unzumutbar ist. Über die Umsetzung der Empfehlung hat die Bundesregierung in mehreren Berichten informiert. Und auch wenn das „Girokonto für jedermann“ immer wieder ein beliebter Gegenstand der verbraucher-

cherpolitischen Debatte ist: Nach allem, was an Erfahrungen und belastbarem Datenmaterial vorliegt, hat sich die Empfehlung in der Praxis bewährt – das „Girokonto für jedermann“ ist ein Erfolg.

Streit außergerichtlich lösen – den Staat entlasten

Drittes Beispiel: die außergerichtliche Streitschlichtung durch den Ombudsmann der privaten Banken – ein Beispiel im Übrigen dafür, dass Selbstregulierung nicht auf die Regelsetzung begrenzt, sondern auch zur Regeldurchsetzung geeignet ist. Wenn ein Kunde meint, durch das Verhalten seiner Bank zu Unrecht einen Nachteil erlitten zu haben, kann er den streitigen Fall dem neutralen, unabhängigen Ombudsmann der privaten Banken vorlegen. Der Ombudsmann holt bei zulässigen Beschwerden eine Stellungnahme der Bank ein. Schafft die Bank von sich aus keine Abhilfe, trifft er eine Entscheidung. Dieser Schlichtungsspruch – und dies ist eine verbraucherfreundliche Besonderheit des Systems – ist bei einem Streitwert bis 5 000 Euro für die Bank bindend – nicht aber für den Kunden: Er kann auch nach einem Schlichtungsspruch sein Anliegen vor Gericht weiterverfolgen.

Das gesamte Verfahren hilft, Streit zwischen Banken und ihren Kunden – ohne Risiko für den Bankkunden – schneller und kostengünstiger beizulegen als im Wege eines Gerichtsverfahrens. Die Zahlen sprechen für sich: Seit Gründung des Systems 1992 hat der Ombudsmann der privaten Banken rund 8 500 Entscheidungen zugunsten der Kunden getroffen. Auch bei grenzüberschreitenden Streitfällen, in denen der Weg über die Gerichte besonders aufwendig und zeitraubend wäre, ist der Ombudsmann der privaten Banken – der dem europäischen „Consumer Complaints Network for Financial Services“ (FIN-Net) angeschlossen ist – häufig die bessere Wahl: So kann ein Verbraucher, der sich über eine ausländische Bank beschweren möchte, dies unkompliziert beim Ombudsmann seines eigenen Staates tun.

Transparenz fördern – Vertrauen stärken

Viertes Beispiel: der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK), den eine durch die Bundesregierung eingesetzte Kommission 2002 vorgelegt hat. Um das Vertrauen in die Unternehmensführung von Aktiengesellschaften zu stärken, behandelt der Kodex vor allem die internationalen Kritikpunkte an der deutschen Unternehmensverfassung – darunter eine vermeintlich mangelhafte Ausrichtung auf Aktionärsinteressen, die duale Unternehmensverfassung mit Vorstand und Aufsichtsrat oder die Frage der Unabhängigkeit deutscher Aufsichtsräte.

Der DCGK definiert Normen und Werte für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und soll zugleich den Investoren und Aktionären einen Katalog zur Bewertung guter Unternehmensführung an die Hand geben. Auch wenn der Kodex von Empfehlungen und Anregungen geprägt ist, zeigt er nachhaltig Wirkung: Nach dem Aktiengesetz müssen börsennotierte Gesellschaften jährlich erklären, inwieweit sie den Empfehlungen des Kodex entsprechen und wo – und warum – sie davon abweichen. Gerade die Pflicht, eine solche Entsprechenserklärung abzugeben, dient der Transparenz unternehmerischen Handelns, der Marktdisziplin und der Offenheit zwischen Unternehmen und Aktionären. Auch öffentlichen Unternehmen stünde ein entsprechender Rahmen für verantwortliches Handeln gut zu Gesicht – tatsächlich aber steht ein „Public Corporate Governance Kodex“ noch immer aus.

Vom Recht des letzten Zugriffs verantwortlich Gebrauch machen

Alle diese positiven Beispiele sollten dazu ermutigen, den Weg freiwilliger Verhaltenskodizes weiter zu beschreiten. Das Beispiel Deutscher Corporate Governance Kodex zeigt andererseits, dass über jeder Selbstregulierung das Damoklesschwert der Rechtsunsicherheit schwebt: Teilen der Politik gehen die Kodex-Empfehlungen nicht weit genug, wie auch die aktuelle Debatte über Managergehälter zeigt. Tatsächlich kann die Politik – in diesem wie in anderen Fällen – theoretisch jederzeit auf schärfere Regeln im Rahmen der Selbstverpflichtung dringen. Und nicht nur das: Sie behält auch stets das Recht des letzten Zugriffs und kann gegebenenfalls doch eine gesetzliche Regulierung erlassen.

Somit ist Selbstregulierung latent immer mit Rechtsunsicherheit verbunden; die Akzeptanz freiwillig befolgter Verhaltensregeln und das aufseiten der Wirtschaft in sie gesetzte Vertrauen stehen immer auf dem Spiel, weil der Staat eingreifen kann. Dass er dies kann, zeigt aber auch: Der Weg staatlicher Regulierung ist letztlich eben nie verbaut. Er sollte aber nur beschritten werden, wenn dieses zweifelsfrei nötig ist.

Prinzipienorientierung statt Regulierungswut

Die klassische Rechtssetzung stößt mitunter an ihre Grenzen. Das immer wieder festzustellende Bestreben, jeden denkbaren Sachverhalt im Detail gesetzlich zu regeln, führt in einer Welt zunehmend komplexer Produkte, global vernetzter Märkte und immer rascherer Veränderung zu wachsender Normenflut und Bürokratisierung. Indes ist keineswegs garantiert, dass das Regelungsziel erreicht wird. Im Gegenteil: Staatliche Regulierung läuft Gefahr, Wirksamkeit und Handhabbarkeit zu verlieren – der Wunsch, jedes denkbare Risiko zu beherrschen, wird so selbst zum Risikofaktor.

Nicht ohne Grund heißt es: „Wer das Recht ehrt, erlässt es sparsam.“ Deshalb hilft Selbstregulierung, wichtige Bereiche flexibel, kostengünstig, sachgerecht sowie markt- und kundennah zu regeln. Sie folgt dem Prinzip der Subsidiarität und sollte in einer Marktwirtschaft ihren angemessenen, gewichtigen Stellenwert haben.

Die Kraft der Eigenverantwortung nutzen

Staatliche Regulierung ist gleichwohl unverzichtbar. Damit sie Nutzen stiftet, kommt es nicht nur darauf an, wo und in welchem Umfang sie Anwendung findet. Entscheidend ist auch die Art und Qualität staatlicher Regulierung. Gerade im Bereich der Bankenaufsicht stößt der Ansatz umfassender Detailvorschriften zunehmend an die Grenzen der Wirksamkeit. Notwendig ist daher ein Paradigmenwechsel zu einer stärker prinzipienorientierten Regulierung.

Je nach Einzelfall und Situation muss der so definierte Rahmen im Sinne des Ziels der Regulierung ausgefüllt werden. Prinzipienorientierte Regulierung und Selbstregulierung greifen somit auf die Eigenverantwortung der Marktakteure zurück – und leisten so einen wichtigen Beitrag, um das Regelwerk wirtschaftlichen Handelns auf eine tragfähige, zukunftsorientierte Basis zu stellen. ■



Die Notwendigkeit staatlicher Bankenaufsicht

*Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Seminar für Bankbetriebslehre an der Universität zu Köln*

■ Die Banken haben letztes Jahr weltweit Verluste in bisher nicht gekannter Höhe verkraften müssen. Die Wertberichtigungen und Abschreibungen der Banken werden mittlerweile auf 120 bis 150 Milliarden Euro geschätzt, und es ist immer noch kein Ende abzusehen. Allein die Citigroup, die größte Bank der Welt, musste bislang über 22 Milliarden Euro Abschreibungen vornehmen. Die Schweizer UBS liegt mit knapp 18 Milliarden Euro dicht dahinter, gefolgt von Merrill Lynch mit über 15 Milliarden Euro.

Damit verglichen klingen die Beträge, die bei den deutschen Banken als Wertberichtigungen aufgelaufen sind, recht gemäßigt: Die Deutsche Bank berichtet bislang über 7,7 Milliarden Euro, bei der BayernLB machen die Wertberichtigungen für das Jahr 2007 4,3 Milliarden Euro aus, bei der WestLB sind es zwei Milliarden Euro. Diese Liste ließe sich beliebig fortsetzen, es scheint, als käme kaum eine Bank ungeschoren davon. Schlimmer als die Verluste ist, dass Banken, die – wie die Mittelstandsbank IKB – als grundsolide galten, am Rande des Ruins standen und nur durch Notmaßnahmen vor dem Zusammenbruch bewahrt werden konnten. Der Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) *Jochen Sanio* sprach in diesem Zusammenhang von der schwersten Bankenkrise seit den 1930er Jahren.

Das Vertrauen in die Banken ist zerstört

Die Hiobs-Botschaften über Verluste haben zu massivem Vertrauensverlust in die Stabilität der Banken geführt. Vertrauen ist aber einer der Grundpfeiler für ein funktionierendes Bankwesen. Sichtbarstes Zeichen des Vertrauensverlusts war der Ansturm der Sparer auf die Filialen der britischen Hypothekbank Northern Rock. Letztlich gelang es nur durch eine uneingeschränkte staatliche Garantie, die Lage zu beruhigen. Inzwischen ist die Bank vollständig in Staatsbesitz übergegangen.

Interventionen des Staates gab es auch in Deutschland: Die mehrheitlich im Besitz der staatlichen KfW Förderbank stehende IKB erhielt Garantiezusagen in Milliardenhöhe. Für die notwendig gewordene Kapitalerhöhung müssen die Steuerzahler noch einmal Milliardenbeträge auf den Tisch legen. Ähnlich verhält es sich mit den Landesbanken WestLB, SachsenLB und BayernLB. Auch hier mussten Garantien des Landes und der Sparkassenverbände – hinter denen letztlich die Kommunen stehen – erhalten, um einen Zusammenbruch zu verhindern. Soweit Kapitalerhöhungen geplant sind, müssen auch sie vom Steuerzahler aufgebracht werden.

Der Ruf nach dem Staat erschallte nicht nur im öffentlich-rechtlichen Bankensektor. Sogar *Josef Ackermann*, der Vorstandssprecher der größten deutschen Bank, überraschte mit dem Eingeständnis, dass das Bankgewerbe allein nicht mehr in der Lage sei, die Situation in den Griff zu bekommen. Interventionen von außen in den Bankenmarkt waren nicht nur notwendig, um einzelne Banken vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Ohne die Bereitschaft der Zentralbanken, dreistellige Milliardenbeträge in den Markt zu pumpen, hätte eine

Liquiditätskrise gedroht. Sie hätte sich schnell zu einem Flächenbrand ausweiten und noch mehr Banken in den Abgrund reißen können. Hintergrund der massiven Liquiditätsprobleme war wieder ein Vertrauensverlust, diesmal aber nicht bei den Sparern. Vielmehr hatten die Banken untereinander kein Vertrauen mehr, sodass der Interbanken-Geldhandel zum Erliegen kam.

Angesichts der dramatischen Schieflage einiger Banken sowie der notwendig gewordenen Eingriffe durch den Staat und die Zentralbanken wird der Ruf nach mehr Bankenregulierung immer lauter. Denjenigen, die ohnehin tiefes Misstrauen gegenüber der Marktwirtschaft im Allgemeinen und den Banken im Besonderen hegen, ist die gegenwärtige Krise willkommener Anlass, eine massive Regulierung zu verlangen. Genauso vehement, wie auf der einen Seite die Intensivierung der Bankenregulierung verlangt wird, wird dies von den Banken selbst abgelehnt. Die Banken erkennen durchaus an, dass es Korrekturbedarf im Hinblick auf die Regulierung gibt. Sie setzen aber auf freiwillige Selbstvereinbarungen statt auf staatliche Verordnungen. Im Hinblick auf die Gestaltung der Regulierung stellen sich drei Fragen, die nicht unabhängig voneinander beantwortet werden können: Warum bedarf es einer Bankenregulierung? Wie soll sie ausgestaltet werden, und wer soll sie ausüben?

Warum müssen Banken reguliert werden?

Bankenregulierung wird als notwendig angesehen, um die Sparer vor Vermögensverlusten zu schützen. Der Schutz des einzelnen Anlegers vor Verlusten dient zugleich der Stabilität des gesamten Bankensektors, da sich die Schieflage einer einzelnen Bank leicht zu einer Systemkrise auszuweiten droht. Damit sind zwei Aspekte angesprochen, die mögliche Gründe für eine Regulierung sind: das Schutzbedürfnis des einzelnen Gläubigers und eine systemimmanente Instabilität des Bankensektors.

Das Schutzbedürfnis des Sparers kann zunächst aus sozialpolitischen Erwägungen begründet werden: Viele Sparer sind über ökonomische Zusammenhänge nur unzureichend informiert und legen ihre Ersparnisse im Vertrauen auf die sichere Rückzahlung ihrer Einlagen bei Banken an. Dieses Vertrauen gilt es zu schützen, damit die Einleger sich nicht um den Lohn ihrer Sparsamkeit gebracht sehen. Auch wenn man den durchschnittlichen Sparer als ökonomisch gebildet und rational handelnd ansieht, lässt sich begründen, dass Bankenregulierung notwendig ist.

Die Beziehung zwischen einer Bank und ihren Einlegern ist eine Kreditbeziehung mit den Sparern als Kreditgeber und der Bank als Kreditnehmer. Wie bei jeder Kreditbeziehung sind mit der Einlage durch die Sparer Risiken verbunden: Da ein Unternehmen unter Unsicherheit handelt, besteht zunächst die Gefahr, dass aufgrund widriger externer Entwicklungen die Erträge nicht ausreichen, die Verbindlichkeiten zu bedienen. Hinzu kommen Risiken aus dem Verhalten des Kreditnehmers: Er hat insbesondere bei hoher Verschuldung einen Anreiz, eine riskante Unternehmensstrategie zu wählen. Schlägt die Strategie fehl, sind es vor allem die Kreditgeber, die den Schaden zu tragen haben. Führt die Strategie dagegen zu hohen Erträgen, so kommen diese vor allem den Eigentümern zugute. Verschärft wird dieses Anreizproblem dadurch, dass das Unternehmen von Managern gesteuert wird, deren Entlohnung erfolgsabhängig ist – dies allerdings asymmetrisch: Während gute Erträge zu hohen Bonuszahlungen führen, reduzieren Verluste das Einkommen der Manager nur bis zu deren Fixum. Dies macht es für Manager attraktiv, auf riskante Strategien

zu setzen, denn sie können dabei im Erfolgsfall mehr gewinnen als im Verlustfall verlieren.

Banken haben allein aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit einen hohen Verschuldungsgrad, sodass ein Schutzbedürfnis der Sparer in besonderem Maße gegeben ist. Dies allein rechtfertigt jedoch noch keine Regulierung, denn grundsätzlich hat jeder Sparer die Möglichkeit, sich selbst zu schützen. So könnten Sparer – ähnlich wie die Banken in ihrer Rolle als Kreditgeber – Informationen über die Bonität der Bank, der sie ihre Einlagen anvertrauen, einholen. Sie könnten weiterhin – wie in Kreditbeziehungen üblich – besondere Vertragsklauseln, sogenannte Covenants, vereinbaren, die die Möglichkeiten der Geschäftsführung zu Maßnahmen, die die Gläubiger schädigen, begrenzen.

Eine Situation, in der die Sparer ihre Rolle als Kreditgeber in der Weise wahrnehmen wie Banken als Kreditgeber agieren, ist allerdings nur schwer vorstellbar: Vielen Bankkunden dürfte das Wissen um ökonomische Zusammenhänge fehlen, das notwendig wäre, um die Bonität von Banken beurteilen zu können und komplexe Vertragsklauseln auszuhandeln. Da der Betrag, den ein einzelner Sparer anlegt, häufig relativ klein ist, hätte er zum einen nicht die Verhandlungsmacht, um mit der Bank Covenants zu vereinbaren. Zum anderen würde es sich nicht lohnen, Zeit, Mühen und Kosten für die Informationsbeschaffung und Vertragsverhandlungen aufzuwenden. Zudem kann die Überwachung einer Bank an Trittbrettfahrer-Effekten scheitern, wenn jeder Einleger darauf spekuliert, von den Überwachungsaktivitäten anderer Einleger profitieren zu können, ohne sich dabei an den Kosten solcher Maßnahmen beteiligen zu müssen. Versucht jeder Einleger, eine Trittbrettfahrer-Position einzunehmen, kommt schließlich keine Überwachung zustande. Andererseits wäre es aber auch nicht sinnvoll, wenn jeder Sparer die Überwachung der Bank selbst in die Hand nimmt, denn dies bedeutet eine unnötige Vervielfachung von Kosten.

Sinnvoll ist stattdessen, die Überwachung der Banken an eine zentrale Instanz zu delegieren. Hierdurch lassen sich Spezialisierungsvorteile nutzen und Kosten einsparen. Leitlinie für die Tätigkeit einer solchen Instanz sollte sein, die Vorkehrungen, die Gläubiger zu ihrem Schutz normalerweise treffen, stellvertretend für diese vorzunehmen.¹ Regulierungsvorschriften sollten somit ein Substitut für individuelle vertragliche Vereinbarungen sein, und sie sollten dasselbe bezwecken wie Kreditvertragsklauseln: Der Bank als Kreditnehmer sollen die Möglichkeiten und Anreize genommen werden, Maßnahmen durchzuführen, die vor allem darauf abzielen, die Sparer als Gläubiger zu schädigen. Bei einer Regulierung in Stellvertretung für die Einleger geht es also nicht darum, eine Bankinsolvenz um jeden Preis zu verhindern. Vielmehr besteht das Ziel darin, Finanzierungsbeziehungen effizient zu gestalten.

Detaillierte Vorschriften oder prinzipiengesteuerte Regulierung?

Bei der Frage, wie die Regulierung ausgestaltet werden soll, lassen sich zwei prinzipielle Vorgehensweisen unterscheiden: Die Regulierung kann entweder auf detaillierten Vorschriften, die die Banken einzuhalten haben, beruhen oder aber auf konkret ausgearbeitete Regeln verzichten und stattdessen auf grundlegenden Prinzipien basieren. In der Vergangenheit ist vorrangig der erste Weg beschritten worden. Die Vorschriften über die Mindestausstattung an Eigenkapital wurden im Zeitablauf immer umfangreicher und detaillierter. Dies war zum großen Teil ein Reflex auf die dynamische Entwicklung an den

¹ Vgl. Mathias Dewatripont/Jean Tirole, *The Prudential Regulation of Banks*, Cambridge Mass. 1993.

Finanzmärkten mit immer neuen und immer komplexeren Produkten, deren Risiken oftmals nur durch komplizierte Regeln erfasst werden konnten. Eine bis ins kleinste Detail festgelegte Regulierung ermöglicht es, Regelüberschreitungen an Sanktionen zu koppeln. Dies schafft zum einen Rechtssicherheit, zum anderen kann sich hierdurch der Regulator von vornherein glaubwürdig an eine Sanktionsandrohung binden. Nachteil ist, dass Regeln, die für alle Banken gelten, niemals dem Einzelfall vollkommen gerecht werden. Darüber hinaus hat die Bankenkrise deutlich gezeigt, dass jedes noch so komplexe Regelwerk Lücken hat, die ausgenutzt werden können. Bislang ist im Zusammenhang mit den Beinahe-Zusammenbrüchen von Banken kein einziger Verstoß gegen aufsichtsrechtliche Regeln bekannt geworden, obwohl offensichtlich ist, dass einige Banken Risiken angehäuft haben, die sie nicht mehr beherrschen konnten. So unmittelbar Sanktionen bei Regelverstößen greifen, so sehr ist die Bankenaufsicht zur Untätigkeit verdammt, solange die Regeln formal eingehalten werden.

Eine stärker auf grundlegenden Prinzipien als auf detaillierten Regeln basierende Bankenaufsicht hat dagegen den Vorteil, dass flexible, auf den jeweiligen Einzelfall angepasste Maßnahmen ergriffen werden können. Die Bankenaufsicht erhält damit statt klarer Vorgaben erhebliche diskretionäre Spielräume. Fraglich ist, wie sichergestellt werden kann, dass diese Spielräume optimal genutzt werden. Eine auf Prinzipien basierende Regulierung stellt hohe Anforderungen an die Mitarbeiter der Bankenaufsicht, denn sie müssen nicht mehr überprüfen, ob klar definierte Regeln eingehalten worden sind. Sie müssen sich ein zuverlässiges Urteil darüber bilden können, ob die Risikosituation einer Bank unbedenklich ist.

Eine auf Prinzipien basierende Bankenaufsicht stellt auch hohe Anforderungen an die Integrität der Aufsichtsinstanz. Man stelle sich vor, die BaFin hätte vor einem Jahr, als von der Bankenkrise noch keine Rede war, von der SachsenLB eine deutliche Reduktion ihres Engagements in Verbriefungspositionen verlangt. Hätten das Management und möglicherweise auch die Eigentümer, die an diesem Engagement bis dahin gut verdient haben, der BaFin nicht großen Widerstand entgegengesetzt? Hätte man nicht auf das erstklassige Rating der meisten Verbriefungspositionen hingewiesen? Hätte man der BaFin nicht Wettbewerbsverzerrung vorgeworfen, wenn die Wettbewerber am Markt ihre Engagements hätten stehen lassen können? In einer solchen Situation unpopuläre Entscheidungen durchzustehen, verlangt vor allem fachliche Kompetenz und Unabhängigkeit.

Staatliche oder private Bankenaufsicht?

Damit ist die Frage aufgeworfen, durch wen die Bankenregulierung ausgeübt werden soll. Muss dies eine staatliche Instanz sein, oder kommt hierfür auch eine Institution infrage, die von den Banken selbst getragen wird? Ein gelungenes Beispiel für eine privatwirtschaftliche Lösung von Aufgaben im Rahmen der Bankenregulierung ist die Einlagensicherung. Die Einlagensicherungssysteme der verschiedenen Bankengruppen werden von staatlich unabhängigen Instanzen organisiert. Bei den privaten Banken ist dies neben der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken, die für die gesetzlich vorgeschriebene Mindestentschädigung einsteht, der Einlagensicherungsfonds. Die Mitgliedschaft im Einlagensicherungsfonds, der die Einlagen der Sparer faktisch vollständig absichert, ist freiwillig. Voraussetzung für eine Mitgliedschaft ist neben der Zahlung von Beiträgen, dass eine Bank sich freiwillig Prüfungen und eventuell daraus folgenden Auflagen unterwirft. Weigert sich eine Bank, droht ihr

der Ausschluss, wie dies dem im Jahr 2006 insolvent gewordenen Bankhaus Reithinger widerfahren ist.

Kann die Organisation der Einlagensicherung als Modellfall auf andere Regulierungsbereiche übertragen werden? Ist es zweckmäßig, die Regulierung durch eine staatliche Aufsichtsbehörde zumindest in Teilbereichen durch eine freiwillige Selbstverpflichtung der Banken, das heißt durch einen freiwilligen Verhaltenskodex zu ersetzen? Für diese Möglichkeit spricht, dass die Kreditinstitute immer versuchen werden, bankenaufsichtsrechtliche Vorschriften, die als einengend empfunden werden, zu umgehen. Es ist sicherlich kein Zufall, dass die Liquiditätszusagen der IKB an ihre Investmentvehikel – Zweckgesellschaften, die Forderungen ankaufen und sich durch die Ausgabe von Wertpapieren refinanzieren – überwiegend Laufzeiten von weniger als einem Jahr haben. Durch diese Konstruktion brauchten die Liquiditätszusagen überhaupt nicht mit Eigenmitteln unterlegt werden.

Mit Verbriefungstransaktionen wurde häufig das Ziel verfolgt, die Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken zu umgehen. Da die Höhe der Eigenmittelunterlegung bis zur Einführung von Basel II hauptsächlich vom Kreditvolumen abhing, konnte regulatorisches Eigenkapital eingespart werden, indem das Kreditvolumen, nicht aber die damit verbundenen Ausfallrisiken ausplatziert wurden. Durch Basel II wurden diese Lücken geschlossen. Damit ist aber nicht garantiert, dass in Zukunft nicht andere Umgehungsmöglichkeiten gefunden werden. Jeglicher Versuch, durch immer komplexere Regulierungsvorschriften ein „wasserdichtes“ Regelwerk schaffen zu wollen, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt. Im Gegenteil: Hierdurch wird der trügerische Eindruck erweckt, durch hinreichend detaillierte Vorschriften Sicherheit schaffen zu können. Insofern ist die Forderung, komplexe Detailvorschriften durch eine prinzipienbasierte Regulierung zu ersetzen, berechtigt.

Ob ein freiwilliger Verhaltenskodex mehr Sicherheit schafft, ist allerdings zweifelhaft. Die Erfahrungen mit dem Corporate Governance Kodex sind eher ernüchternd. Zahlreiche Unternehmen ignorieren zentrale Forderungen des Kodex, ohne Sanktionen befürchten zu müssen, da es sich um eine freiwillige Vereinbarung handelt. Ebenso wäre zu befürchten, dass auch einige Banken einen freiwilligen Verhaltenskodex ignorieren, wenn dies folgenlos bleibt. Auch das Argument, dass die Banken selbst an einer verantwortungsvollen Risikopolitik interessiert seien, da sie in erster Linie von Verlusten betroffen sind, vermag nicht zu überzeugen. Da die Eigenkapitalquote der Banken gering ist, erleiden auch die Gläubiger Verluste, und die Erfahrung lehrt, dass häufig der Staat mit erheblichen Mitteln einspringen muss. Hinzu kommt, dass die Bankmanager, die letztlich die Unternehmenspolitik bestimmen, persönlich kaum von den Verlusten betroffen sind.

Insofern ist nicht zu erwarten, dass die Insolvenz ein Sanktionsmechanismus ist, der Bankmanager von einer zu risikoreichen Geschäftsstrategie abhält. Da nur staatliche Instanzen hinreichendes Sanktionspotenzial haben, wird man auf eine staatliche Mitwirkung an der Bankenaufsicht nicht verzichten können. In Betracht kommt, die staatliche Bankenaufsicht durch einen freiwilligen Verhaltenskodex der Banken zu ergänzen. Ein solcher Kodex sollte die Grundprinzipien einer verantwortungsvollen Risikopolitik sowie die Mindestanforderungen an die Transparenz enthalten. Eine verbindliche Erklärung der Banken, diesen Kodex einzuhalten, könnte dabei helfen, verloren gegangenes Vertrauen wieder zurückzugewinnen. Hierdurch könnte ein solcher Verhaltenskodex einen nützlichen Beitrag zur Stabilität des Bankensystems leisten. Die staatliche Bankenaufsicht wird er nicht ersetzen können. ■

Markt- oder Politikversagen im internationalen Finanzsystem?

Prof. Dr. Uwe Jens

Vorsitzender des Instituts für beratende Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Bochum

Ökonomen sind sich einig, dass in einer sich selbst überlassenen Marktwirtschaft die Marktteilnehmer nach Macht streben und zu verantwortungslosem Handeln neigen. Erst die Aufstellung einer Wettbewerbsordnung macht das marktwirtschaftliche System gesellschaftlich akzeptabel. Die Missachtung dieser Ordnung, zu der auch Haftungsregeln gehören, hat zur Krise auf den internationalen Finanzmärkten beigetragen.

Was viele zwischenmenschliche Beziehungen prägt, machen Vertreter aus Politik und Wirtschaft beispielhaft vor. Wenn es um die Übernahme von Verantwortung geht: Schuld haben immer die anderen! Schuld an der Subprime-Krise – der US-amerikanischen Hypothekenkrise, die sich mittlerweile zu einer internationalen Finanzkrise ausgeweitet hat – ist der Markt, konstatiert Bundesfinanzminister *Peer Steinbrück*. Bei den Marktteilnehmern hätte „die Gier das Hirn ausgeschaltet“, und die Bestrafung durch den Markt funktioniere nicht. Er fügt hinzu: „Der Markt hat uns die Suppe eingebrockt, jetzt muss die Politik sie auslöffeln.“

In der Tat ist in einigen öffentlichen Landesbanken (WestLB, SachsenLB, BayernLB und LBBW) besonders hoher Abschreibungsbedarf durch die Finanzkrise angefallen, aber gerade diese Banken sind mit der Politik eng verbunden. In erster Linie waren es Politiker, die etwa die privatrechtlich organisierte IKB Deutsche Industriebank vor einem Konkurs gerettet haben. Ohne politische Intervention hätte diese Bank nach marktwirtschaftlichen Regeln Konkurs anmelden müssen.

Der US-Ökonom *Alan Meltzer* vertritt die These, dass die Hauptverantwortung für das Desaster am US-amerikanischen Hypothekenmarkt bei der Federal Reserve – dem Zentralbank-System der Vereinigten Staaten – unter *Alan Greenspan* liegt, der die Finanzmärkte nach dem Platzen der New-Economy-Blase Anfang dieses Jahrzehnts mit „billigem Geld“ überschwemmt hat.¹ Der Frankfurter Ökonom *Stefan Gerlach* ist der Meinung, dass die Geldpolitik im Allgemeinen nicht machtlos gegenüber „tierischen Instinkten“ von Anlegern ist.² Die Frage

drängt sich also geradezu auf, ob es sich bei der Krise des internationalen Finanzsystems um ein Versagen der Märkte oder aber der Politik handelt.

Marktversagen bei öffentlichen Gütern

Die neoklassische Theorie geht davon aus, dass sich die Nachfrager und Anbieter auf den Märkten eigennützig und zweckrational verhalten. Die Allokation, also der Einsatz der knappen Ressourcen in der Produktion, und die Verteilung der produzierten Güter erfolgen demnach auf funktionsfähigen Märkten optimal. Das führt automatisch zum gesamtwirtschaftlichen Optimum. Die Märkte versagen jedoch bei ihrer Allokationsaufgabe, wenn die individuelle Rationalität nicht automatisch zur gesamtwirtschaftlichen Rationalität führt. Die Ursachen hierfür können beim einzelnen Marktteilnehmer, in unzureichenden Eigentumsrechten oder in den Spielregeln des Marktgeschehens liegen.

Bei einem öffentlichen Gut kann niemand vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden; außerdem rivalisieren die Wirtschaftssubjekte nicht um den Konsum. Ein Beispiel hierfür ist die „gesunde Luft“: Jedem steht sie zur Verfügung, und keiner ist von der Nutzung abzuhalten. Deshalb wird dieses wertvolle Gut vom Einzelnen zu gering geschätzt. Jeder glaubt zudem, die wenigen Auspuffgase seines Autos spielten keine Rolle und sein kleiner Beitrag zur Luftverschmutzung sei nicht entscheidend. Das ist die Position der sogenannten Trittbrettfahrer: Sie wollen gesunde Luft, aber sind nicht bereit, dazu beizutragen, und schon gar nicht, dafür zu bezahlen. Ein Markt mit Angebot

¹ Vgl. Alan Meltzer, Interview in: Handelsblatt vom 4. April 2008; vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2007/08, Seiten 89 ff.

² Vgl. Stefan Gerlach, Die EZB macht ihre Sache gut, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. April 2008.

und Nachfrage kommt hier nicht zustande, weil die Politik keine eindeutigen Eigentumsrechte und damit keine klaren Verantwortungsbereiche geschaffen hat.

Nur bei privaten Gütern, bei denen es Rivalität im Konsum gibt und Einzelne vom Konsum durch die Preisgestaltung ausgeschlossen werden können, werden auf dem funktionsfähigen Markt optimale Ergebnisse erzielt. Es kommt folglich auf die Art der Güter und Dienstleistungen an, die gehandelt oder verteilt werden, ob der Markt ein optimales Allokationsinstrument ist. Geld und Finanzdienstleistungen, die auf den Finanzmärkten „gehandelt“ werden, sind zweifellos „besondere Waren“, die knapp gehalten werden müssen, um nicht ihre Wertschätzung bei den „Konsumenten“ zu verlieren. In den ersten Jahren dieses Jahrzehnts, unmittelbar nach dem Platzen der New-Economy-Blase, war das Geld in den USA (und vorher in Japan) allerdings so „billig“ gemacht worden – der Realzins ist negativ –, dass es nahezu den Charakter eines öffentlichen Gutes angenommen hatte. Es kam deshalb zu Marktversagen, das allerdings durch Politikversagen – Politik des billigen Geldes der Federal Reserve – verursacht wurde.

Marktversagen aufgrund unzureichender Informationen

Informationsasymmetrien liegen vor, wenn die vertragsrelevanten Informationen zwischen den Marktteilnehmern ungleich verteilt sind. Man spricht vom „moral-hazard“-Problem, wenn eine Marktseite nach Vertragsabschluss Fakten zulasten der Marktgegenseite verändern kann, ohne dass dies für die andere Marktseite erkennbar ist. Im gewissen Sinne war dies bei der Vergabe und Aufnahme von Hypothekendarlehen für Immobilien der Fall. Die Banken hatten die Hypothekenzinsen schneller als von den Hypothekennehmern erwartet aufgrund der vereinbarten Flexibilität heraufgesetzt. Die Bauherren oder Immobilienkäufer hatten ihre wahre Einkommenssituation gegenüber den Banken nie wirklich offen legen müssen. So kam es zur „adverse selection“: Durch die Unkenntnis auf beiden Seiten über die wahren Gegebenheiten wurden „gute“ Hypothekendarlehen durch die ständige Zunahme von Darlehen mit „schlechter“ Qualität (subprime) verdrängt. Insofern hat die Subprime-Hypothekenkrise etwas mit asymmetrischer Informationsverteilung zu tun, und man kann auch aus diesem Grund von Marktversagen sprechen.

Diese Art von Marktversagen kann durch sogenanntes Screening ausgeglichen werden.³ Das ist nicht im erforderlichen Ausmaß geschehen. Beim Screening holt sich die benachteiligte Marktseite, hier die Hypothekengeber, ausreichende Informationen über die Hypothekennehmer ein, um die Gefahr von „moral hazard“ zu umgehen. Die ungeprüften und schlechten Risiken auf dem Subprime-Hypothekenmarkt sind aber vielmehr zu undurchsichtigen Finanzinnovationen gebündelt und an die renditeversessenen Banken und Finanzmarktakteure in der ganzen Welt weiterverkauft worden. Hier liegt ein Teil des Skandals: US-amerikanische Banken haben die Kreditnehmer nicht ausreichend geprüft und die Kredite nicht hinreichend mit Eigenkapital unterlegt. Die wenigen „marktbeherrschenden“ Rating-Agenturen haben außerdem die Papiere nicht ausreichend geprüft und ihnen fälschlicherweise gute Bonitäten zugesprochen.

Auf Märkten mit asymmetrischer Information kann auch durch Signalling die Schwäche beseitigt werden. Darunter versteht man, dass die informierte Seite der benachteiligten Marktgegenseite freiwillig vertragsrelevante Informationen zur Verfügung stellt. Auf den vorliegenden Fall bezogen hieße es, dass die Hypothekennehmer den Banken bei Vertragsabschluss hätten signalisieren müssen, dass sie im Falle steigender Hypothekenzinsen nicht in der Lage sind, ihre Verpflichtungen zur Zahlung von Zins und Tilgung zu erfüllen – eine vermutlich zweifelhafte Annahme gegenüber den ebenfalls eigennützig handelnden Hypothekennehmern.

Die asymmetrische Informationsverteilung ist sicherlich durch die problematische Bündelung und Verbriefung der „schlechten“ Hypothekendarlehen zusätzlich bis zum Exzess weiter getrieben worden. Diese Praxis wird im Bankensektor gern beschönigend als die Einführung von Finanzinnovationen bezeichnet. In Wirklichkeit steckt dahinter der Versuch, Risiken zu verschleiern, die Papiere handelbar zu machen und die Krediterschöpfungsfähigkeit des gesamten Bankensektors zu steigern. Die Krediterschöpfungsmöglichkeit hängt aber bisher weitgehend von der Überschussliquidität der Kreditinstitute und vom Mindestreservesatz der Zentralbanken ab. Durch die Verbriefung und Handelbarkeit der Subprime-Hypothekendarlehen wurde die Überschussliquidität

3 Vgl. Josef E. Stiglitz/A. M. Weiss, Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in: American Economic Review 1981, Seiten 393 ff., vor allem Seite 395.

im Bankensektor zusätzlich gesteigert. Zunächst wurde die Unterlegungspflicht mit Eigenkapital geschickt verschleiert, und außerdem wurde die sowieso extrem niedrige Verpflichtung zur Mindestreservehaltung (bis zwei Prozent) umgangen. Einige Regierungen von Ländern mit einem starken Finanzsektor – vor allem die Vereinigten Staaten und Großbritannien – haben auf diesem Felde schon seit längerer Zeit eine Geldpolitik verfolgt, die weitgehend den Interessen der Kreditwirtschaft entsprach.

Dass es nicht zur optimalen Allokation der Produktionsfaktoren kommt, ist für monopolistische und oligopolistische Märkte bekannt. In diesen Fällen, in denen es keinen funktionsfähigen Wettbewerb gibt, liegt der Preis für das angebotene Gut deutlich höher als die Grenzkosten der Anbieter. Je höher der Konzentrationsgrad auf dem Markt ist, umso mehr erhöhen sich die Gewinne der Anbieter einerseits und die „Einkommensverluste“ der Verbraucher andererseits. Auch hier ist der Staat durch seine Wettbewerbspolitik gefordert, das mögliche Marktversagen aufgrund der politisch herbeigeführten Marktbedingungen so gering wie möglich zu halten. Zwar gibt es auf jedem Markt Konzentrationstendenzen und einen Trend zur Monopolisierung, aber auf dem Bankenmarkt, sowohl in Deutschland als auch in den Vereinigten Staaten, gibt es zumindest eine ausreichende Vielzahl von Anbietern und Nachfragern. Dass hier die Preisbildung, in diesem Fall die Bildung der Zinsen insbesondere für gewährte Kredite, einem funktionsfähigen Wettbewerb unterliegt, kann bezweifelt werden.

Politikversagen aufgrund fragwürdiger staatlicher Eingriffe

Als Gegenstück des Marktversagens ist in den Wirtschaftswissenschaften der Begriff des Politik- oder Staatsversagens eingeführt worden. Hier geht man davon aus, dass sich der Staat längst nicht mehr am Gemeinwohl orientiert. Vielmehr verfolgen die an der Macht befindlichen Entscheidungsträger ebenso wie Privatpersonen und Unternehmen eigennützige Ziele, die allerdings in der Öffentlichkeit als am Gemeinwohl orientiert dargestellt werden.

Der Staat kann zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht die gleichen Anreize setzen wie private Unternehmer. Der „Manager“ eines staatlichen Unternehmens handelt nicht gewinnorientiert. Sein Einkommen ist durch politische Entschei-

dungen festgelegt, und er hat dementsprechend nicht den gleichen Anreiz zur Risikominimierung und Kostensenkung wie ein privater Unternehmer. Er weiß, dass er nicht in Konkurs gehen kann, weil ihn der Staat – besser: die Allgemeinheit – immer auffängt. Dementsprechend ist sein Verhalten bei risikoreichen Geschäften. Mehr als das private ist das staatliche Unternehmen von politischen Interessen beeinflusst, und er wird mehr oder weniger auf wahltaktische, kurzfristige Überlegungen der Politik Rücksicht nehmen müssen. Man wird behaupten können, dass die öffentlich-rechtlichen Landesbanken die internationale Finanzkrise wesentlich schlechter gemeistert haben als die vergleichbaren Privatbanken. Man kann deshalb bei den Landesbanken von Politikversagen sprechen.

Im engeren Sinne werden unter Politik- oder Staatsversagen die zahlreichen staatlichen Eingriffe in den Markt verstanden, die zu suboptimalen Ergebnissen des Marktgeschehens führen. Wenn politische Interventionen den Marktmechanismus stärken, ist dagegen nichts einzuwenden. Dass diese Eingriffe des Staates erforderlich sind, wenn es zum Marktversagen kommt, ist nicht umstritten. Bei den meisten staatlichen Interventionen ist das jedoch nicht der Fall. Die Politiker glauben in letzter Zeit, immer stärker in den Wirtschaftsprozess eingreifen zu müssen. Eingriffe aufgrund politischer Vorstellungen, wie für eine zukunftsorientierte Energie-, Umwelt-, Industrie- und auch Geldpolitik sind aber höchst problematisch. Diese Eingriffe führen meistens zu Ineffizienzen in der Produktion und Verteilung von Gütern und damit letztendlich zur schlechteren Bedürfnisbefriedigung der Verbraucher.

Zu den problematischen Eingriffen müssen sicherlich die kurzfristigen und insgesamt erheblichen Zinssenkungen der US-amerikanischen Federal Reserve gerechnet werden. Mit dieser Politik wurde den Privatbanken „billiges Geld“ zur Verfügung gestellt, das nicht mehr rentabel angelegt werden konnte. Es wurde nur noch innerhalb des Finanzsystems nach Verwendungsmöglichkeiten für diese „billige“ Liquidität gesucht.⁴ Insofern führte diese Politik zwingend zu Situationen, in denen Ineffizienzen vorprogrammiert waren.

⁴ Vgl. Gunnar Heinsohn, Die Verführung zur globalen Zockerei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. April 2008, Seite 15.

Verstöße gegen die Prinzipien der Marktwirtschaft

Wie wären staatliche Interventionen, die langfristig mehr schaden als nützen, zu vermeiden oder wenigstens zu verringern? Generell gilt, dass eine bessere Orientierung der Politiker an den Grundsätzen der marktwirtschaftlichen Ordnung diese Schäden vermindern könnte. Am prägnantesten sind die Grundsätze bei *Walter Eucken* nachzulesen,⁵ und die Politiker müssten sie kennen und als Richtschnur ihres wirtschaftspolitischen Handelns ansehen. Im vorliegenden Fall sind besonders folgende Prinzipien missachtet worden:

■ Wirtschaftspolitische Maßnahmen sind immer darauf zu richten, funktionsfähigen Wettbewerb auf allen Märkten zu etablieren. Wer das Wettbewerbsprinzip in der Wirtschaft infrage stellt, will den „Primat der Politik“ für alle Bereiche und eine dirigistische Wirtschaftsordnung errichten.

■ Privateigentum an den Produktionsmitteln gehört zwingend zur Wettbewerbsordnung. Aber nur im Rahmen einer funktionierenden Wettbewerbsordnung gilt, dass Privateigentum nicht nur dem Eigentümer, sondern auch den Verbrauchern Nutzen bringen wird. Unternehmen in Staatshand – wie die Landesbanken – sind Fremdkörper der Wettbewerbsordnung, die nur akzeptiert werden können, wenn sie sich ohne Privilegien in den Wettbewerb einreihen.

■ „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen.“⁶ Gegen diese Haftungsregel ist auf verschiedene Weise verstoßen worden. Zum einen werden die verantwortlichen Manager nicht im Ausmaß ihrer Mitverantwortung für Verluste ihrer Banken zur Rechenschaft gezogen; zum anderen scheint gerade im Bankenbereich selbst für die kleinste Bank das Prinzip „too big to fail“ zu gelten. Deshalb wurde die staatliche Rettung der IKB in Deutschland oder von Bear Stearns in den USA aus dem Bankensektor nie infrage gestellt. In dieser Beziehung herrscht Solidarität unter den konkurrierenden Kreditinstituten: Jedes weiß, dass es selbst einmal in eine Schieflage geraten könnte, und dann möchte es auch nicht vom Staat im Stich gelassen werden.

Die Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik hat nie vollständig den von *Eucken* formulierten Prinzipien entsprochen. Während aber nach dem

Krieg beim Aufbau der Sozialen Marktwirtschaft diese Kriterien im Fokus jeder wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung standen, sind sie heute kaum allen aktiven Wirtschaftspolitikern bekannt. Sie orientieren sich nicht mehr an Prinzipien, sondern haben vor allem die nächste Wahl im Blick. Bei der Ausrichtung der Politik am eigenen Vorteil werden „Tür und Tor“ für die Vorstellungen und Wünsche von Lobbyisten geöffnet. Der Einfluss einer Interessengruppe auf die Politik ist umso intensiver, je mehr sie sich von der Politik verspricht.

So haben auch Banken und Sparkassen, das Kredit- und Versicherungswesen insgesamt, eine kräftige und weit verzweigte politische Lobby in Berlin etabliert. In allen marktwirtschaftlich orientierten Parteien gibt es Politiker, die direkt oder indirekt mit Banken, Sparkassen und Versicherungen verbunden sind. In Frankfurt am Main sitzen Kontrolleure, wie die Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen, sowie Kontrollierte gewissermaßen unmittelbar nebeneinander und führen auf allen Ebenen Gespräche miteinander. Diese Möglichkeiten der Einflussnahme zeigen Wirkungen in der Politik zugunsten von Banken und Versicherungen, wahrscheinlich in den Vereinigten Staaten noch mehr als in Deutschland und Europa.⁷

Eher Politik- als Marktversagen

Die Finanzmärkte waren und sind keine „Monster“ und auch keine Plätze, auf denen vor allem „Heuschrecken“ agieren. Vorstellbar sind eine Fülle von Maßnahmen, um die eingetretenen Verkrustungen auf den Märkten wieder abzubauen. Hier sollen nur wenige Anregungen vorgetragen werden:

■ Im Falle der US-amerikanischen Finanzkrise hat es die Federal Reserve versäumt, frühzeitig die dubiosen Praktiken bei der Vergabe von riskanten Hypotheken zu unterbinden. Derartige Marktexzesse hätten durch eine effektivere Finanzaufsicht schnell beendet werden müssen.

■ Finanzinnovationen wären in Zukunft unbedingt entsprechend ihren Risiken mit Eigenkapital der Banken zu unterlegen, wie es bei anderen Kreditgewährungen geregelt ist. Deshalb müsste gegebenenfalls das Basel-II-Abkommen ergänzt werden.

■ Im Zuge neuer Regelungen müssten neue Transparenzgebote über sogenannte strukturierte

⁵ Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1959, Seiten 160 ff.

⁶ Walter Eucken, a. a. O., Seite 172.

⁷ Vgl. Helmut Schlesinger, Kritik an der Geldpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. April 2008, Seite 12.

Produkte zwingend zur Veröffentlichung führen, um die erheblichen asymmetrischen Informationen abzubauen. Die vielfach aus Bankkreisen geforderte Abkehr von der Fair-Value-Bewertung wäre ein schwerer Fehler. Zur Bekämpfung der Finanzmarktkrisen in Zukunft ist mehr Transparenz erforderlich und nicht wieder die alte Form der Bilanzverschleierung.⁸

■ Die Politik der US-Notenbank scheint sehr eng mit den Interessen der privaten Banken verbunden zu sein. Sie hätte zur Erreichung ihrer vorgegebenen Ziele wesentlich schneller die Politik des „billigen Geldes“ unterbinden müssen. Durch ihre Politik war letztlich der Nährboden aufbereitet worden für die exzessive Kreditvergabe, die Ausgangspunkt der Finanzkrise war.

■ Dass die Politik immer wieder bereit ist zu intervenieren, lässt sich ferner an den vor dem

Konkurs stehenden Banken IKB und Bear Stearns ablesen. Auf einem Wettbewerbsmarkt ohne staatlichen Schutz wären diese Banken in Konkurs gegangen. Eine Pleite der IKB hätte nach Ansicht des Präsidenten der Frankfurt School of Finance *Udo Steffens* nicht zu großen Verwerfungen im deutschen Bankensystem geführt.⁹ Aber auch hier hat es die Politik für ratsam erachtet, sie zu retten.

Bei der US-amerikanischen Finanzkrise und den bisherigen Maßnahmen zur Überwindung der Krise handelt es sich viel eher um Politik- als um Marktversagen. Die Politik muss sich bei der Gestaltung von Märkten wieder mehr um die Einhaltung und Wiederherstellung der grundlegenden Prinzipien der Marktwirtschaft bemühen. Die verantwortlichen Manager in den Vorstandsetagen müssen genau wissen, dass sie für unverantwortliches Fehlverhalten haften müssen, durchaus auch mit Teilen ihres eigenen Vermögens. ■

8 Vgl. Stephan Paul, Ökonomische Mottenkiste, in: Wirtschaftswoche Nr. 17 vom 21. April 2008, Seite 60.

9 Vgl. Udo Steffens, Man hätte die IKB nicht retten dürfen, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. April 2008, Seite 24.

Zu einem Buch von Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth

Sind wir nicht alle ein bisschen Freiburg?

Nils Goldschmidt und *Michael Wohlgemuth* haben ihrer Einschätzung nach einen Referenzband zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik vorgelegt, der klassische und neuere Texte zusammenführt. Auf knapp 800 Seiten finden sich 26 Kurzportraits von Persönlichkeiten, die von den Herausgebern in der Freiburger Tradition verortet werden. Es folgt jeweils ein Überblick über das Werk der Portraitierten, und eine kommentierende Einleitung führt den Leser schließlich zu einem Originaltext. Abgerundet wird der aufschlussreiche Band durch bibliographische Nachweise sowie ein Personen- und Sachregister. Besonders auffallend: Viele der Originaltexte sind – im Vergleich zu zahlreichen aktuellen wissenschaftlichen Aufsätzen – sehr gut lesbar und verständlich, sodass auch Laien und Einsteiger von der Lektüre profitieren.

Die von den Herausgebern betonte „Freiburger Tradition“ wird großzügig interpretiert. Sie ergibt sich aus den typischen Vertretern – zum Beispiel *Eucken*, *Böhm*, *von Dietze* –, wird über „verwandte Denkansätze“ fortgeführt – hier werden neben anderen *Hans Gestrinch*, *Kardinal Joseph Höffner* und *Ludwig Erhard* genannt – und mündet schließlich in einer „Freiburger Lehrstuhltradition“, die von *Friedrich A. von Hayek* über *Erich Hoppmann* und *Martín E. Streit* bis hin zu *Viktor J. Vanberg* führt.

Dass die „Freiburger Tradition“ nicht unproblematisch ist, lässt sich unter anderem im Beitrag von *Walter Oswald* erkennen, der Person und Werk *Walter Euckens* beschreibt: *Oswald* grenzt *Eucken* deutlich von anderen Freiburgern ab, und *Oswald* weist zudem auf Unterschiede hin, die bereits *Alexander Rüstow* zwischen Ordoliberalen und „paläoliberalen“ Denkern wie *von Hayek* ausgemacht hat. Erstaunlich ist auch, dass *Erhards* Zugehörigkeit zur Freiburger Tradition mit einem Auszug aus „Wohlstand für alle“ anstatt mit einem originären Text belegt wird – zumal im hinführenden Text auf den „publizistisch tätigen Wirtschaftsminister“ hingewiesen wird.

Nils Goldschmidt/Michael Wohlgemuth (Hrsg.), Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungspolitik, Mohr Siebeck, Tübingen 2008.

Andreas Schirmer

Managerhaftung – Ein vernachlässigtes Grundprinzip der Sozialen Marktwirtschaft

Prof. Wolfgang Schulhoff

Präsident des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstages (NWHT) sowie der Handwerkskammer Düsseldorf

Die Vermögenswerte eines Eigentümer-Unternehmers gehen im Falle seines Scheiterns verloren. Angestellte Vorstände werden dagegen selbst für Milliardenverluste des Unternehmens nicht einmal symbolisch in Anspruch genommen. Diese Diskrepanz gefährdet die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft bei den Bürgern.

Lange Zeit waren sie die Lieblinge der Medien: Spitzenmanager wie *Ron Sommer*, *Jürgen Schrempp* oder *Ulrich Schumacher* hatten bis in weite Kreise der Bevölkerung hinein den Status von Stars. Inzwischen hat sich der Wind gedreht. Die Lenker der deutschen Großkonzerne stehen in der Kritik. Kontrovers diskutiert die Öffentlichkeit die Höhe ihrer Gehälter, ihren Patriotismus und die ethisch-moralischen Maßstäbe ihres unternehmerischen Handelns. Aber auch das Vertrauen in ihre Qualitäten als Unternehmer ist gesunken. Fehlentscheidungen, Misswirtschaft, Unternehmenszusammenbrüche sowie Korruptionsfälle und Skandale – wie bei VW und Siemens – haben deutliche Kratzer am Macher-Bild hinterlassen.

Vor diesem Hintergrund scheint die aktuelle Finanzkrise in einem längerfristigen Trend zu liegen. Und doch lohnt es, sich die Mechanismen dieser Krise genauer anzuschauen. Exemplarisch deckt sie die Strukturschwächen unserer Wirtschaftsordnung auf. Die Finanzbranche wird von angestellten, nicht haftenden Managern dominiert. Bei einigen von ihnen gingen Geldgier, steigende Renditeerwartungen und eine immer größere Risikobereitschaft eine unheilvolle Verbindung ein. Das Spiel mit dem Feuer fiel umso leichter, weil die Frage der Haftung immer nur die anderen betraf – die Aktionäre, die Kreditgeber oder die Allgemeinheit.

Unternehmertum am Pranger

Verwundert muss der Bürger mit ansehen, dass gravierende Fehlentscheidungen des angestellten Top-Managements, zum Beispiel bei den Banken IKB und WestLB, keinerlei persönliche Konsequenzen nach sich ziehen. Anstatt finanzieller Sanktionen dürfen die Verantwortlichen eher mit

einem „goldenen Handschlag“ zum Abschied rechnen. Den Millionen Euro, die die Bankvorstände persönlich verdienten, stehen Milliarden Euro gegenüber, die sie als Unternehmenslenker vernichtet haben. Für das Missmanagement müssen neben den Aktionären die Arbeitnehmer und die Steuerzahler bezahlen.

Die Folgen für die Wahrnehmung des Unternehmers in der Öffentlichkeit sind verheerend. Nicht nur die schwarzen Schafe, sondern alle werden diskreditiert – egal, ob sie in den Vorstandsetagen der DAX-Konzerne sitzen oder als voll haftende Eigentümer-Unternehmer einen mittelständischen Betrieb führen. Hierdurch gerät aus dem Blick, dass die große Mehrheit der Firmenlenker und Betriebsinhaber ihrer unternehmerischen Verantwortung gerecht werden. Die meisten machen einen guten Job und schaffen in Deutschland Arbeitsplätze und Wohlstand.

Das wird gerade in diesen Tagen allzu leicht vergessen. Unternehmertum gerät zunehmend in Gefahr, pauschal mit Habgier und Ausbeutertum in Verbindung gebracht zu werden. Die Vorstellung von „Nieten in Nadelstreifen“ verbreitet und verfestigt sich. In der Konsequenz droht das Band zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu reißen, mit unabsehbaren Folgen für den sozialen Frieden und die politische Stabilität im Land.

Haftung als zentrale Ordnungsfrage

Wer diese Beobachtungen nicht teilt und die Konsequenzen nicht sieht, könnte entgegenen, dass Irren menschlich ist. Er könnte auf die trotz allem hohe Leistungsfähigkeit der hiesigen marktwirtschaftlichen Ordnung verweisen. Betriebswirtschaftlich nüchtern könnte er argumentieren,

dass hohe Abfindungszahlungen eine vergleichsweise billige und schnelle Methode sind, unfähige Vorstandsmitglieder loszuwerden und eine Neustrukturierung zu ermöglichen. Darüber hinaus könnte er darauf verweisen, dass Kurseinbrüche und Millionengehälter für Manager ein Problem der Aktionäre sind, die auf ersteres mit Diversifizierung ihrer Portfolios reagieren können und letzteres zu akzeptieren haben, da Gehälter das Ergebnis von Mehrheitsentscheidungen sind. Er könnte schließlich davor warnen, dass hektischer Aktivismus seitens der Politik wahrscheinlich größere Wohlstandsverluste verursachen würde als die Kapitalvernichter in den Vorstandsetagen.

Diese Gegenargumente sind nicht falsch. Sie verkennen jedoch den Kern des Problems und übersehen die Gefahren, die daraus erwachsen. Die Auswüchse, die sich derzeit zu häufen scheinen, sind keine „unschönen“, hinzunehmenden Unfälle einer ansonsten funktionierenden Wirtschaftsordnung. Im Gegenteil: Kapitalvernichtung, verursacht durch Top-Manager, resultiert aus der Vernachlässigung eines konstituierenden Prinzips der Sozialen Marktwirtschaft: die persönliche Haftung der Entscheidungsträger, konkret der Unternehmenslenker in den großen Publikumsaktiengesellschaften.

Persönliche Haftung ist von grundlegender Bedeutung für eine funktionierende Wettbewerbsordnung. Das bleibende Verdienst von *Walter Eucken* ist, dies verdeutlicht zu haben: „Die Haftung trägt dazu bei, die Wettbewerbsordnung zu konstituieren und systemfremde Marktformen nicht entstehen zu lassen. Und zugleich ist Haftung notwendig, um den Wettbewerb der Leistung innerhalb der Wettbewerbsordnung funktionsfähig zu machen. (...) Die Wettbewerbsordnung kann ohne persönliche Verantwortung der Einzelnen ebenso wenig funktionsfähig werden, wie beim Fehlen ausreichender Marktformen oder Geldordnungen.“¹ Sein Gebot – „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen“² – ist ständiger Auftrag an die politisch Verantwortlichen.

Unterschiedliche Haftungsregeln

In Personengesellschaften fallen die Funktionen des Entscheidungsträgers und des Haftenden in der Person des Eigentümers zusammen. Eigentü-

mer-Unternehmer, die für über 90 Prozent der Unternehmen in Deutschland stehen, tragen das volle Risiko ihres unternehmerischen Handelns und haften für ihre Entscheidungen mit ihrem Privatvermögen. Die Konsequenz ist in der Regel eine vorsichtige, verantwortungsbewusste und effizienzorientierte Geschäftsführung. Die Einheit von Entscheider und Haftendem trifft auch auf gut 80 Prozent der kleinen Kapitalgesellschaften zu, die die Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gewählt haben. Dies kommt auch im Verhalten der Kreditinstitute zum Ausdruck, die gegenüber den mittelständischen GmbHs durch abverlangte Bürgschaften die finanzielle Verantwortung des Geschäftsführers in aller Regel sicherstellen. Die Wahl der Rechtsform als GmbH ist vor allem steuerrechtlich begründet.

In Aktiengesellschaften besteht dagegen keine Einheit zwischen Eigentümer und Entscheider. Auch die Entscheidungsbefugnis korreliert nicht mit der persönlichen Haftung des Entscheiders. Für die Haftungsbeschränkung des Vorstands gibt es Gründe. Sie resultieren aus dem Wesen einer Aktiengesellschaft. Manager sind Treuhänder für die Eigentümer des Unternehmens, die Aktionäre. Sie agieren nicht völlig frei, sondern sind an die Beschlüsse der Hauptversammlung und des Aufsichtsrats gebunden. Die Haftungseinschränkungen für angestellte Manager sind nicht der Normalfall, sondern ein von der Rechtsordnung gewährtes Privileg, dessen Fortgeltung demnach immer wieder neu geprüft und gerechtfertigt werden muss. Diese Zusammenhänge scheinen zunehmend aus dem Blick zu geraten.

Persönliche Haftung für alle

Ökonomisch lässt sich das Privileg der Haftungsbeschränkung für Manager begründen. Das entbindet allerdings nicht von der Frage, wie dieser Vorteil ordnungspolitisch zu gestalten ist. Haftungsbeschränkung darf nicht mit Haftungsbefreiung gleichgesetzt werden. Dieser Ausnahmetatbestand ist daher so eng wie möglich zu begrenzen. Dass dies heute nur unzureichend geschieht, ist ein Konstruktionsfehler unserer Wirtschaftsordnung, dessen Folgen auf der Hand liegen: Die mangelnde Haftung der Manager begünstigt einen ineffizienten Einsatz von Kapital und lädt zu riskanten Geschäften ein.

Die jüngere Wirtschaftsgeschichte bietet hierzu viele Beispiele. Diametral verschiedene Management-Moden haben sich in der Unternehmenspo-

¹ Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1990, Seiten 280 f.

² Ebenda, Seite 279.

litik vieler großer Kapitalgesellschaften in kurzer Zeit und ohne erkennbare Logik abgewechselt. Alles wurde ausprobiert: Diversifizierung, Konzentration und weltweite Fusionen wechselten sich ab. Die Erfolge dieser Strategien waren meist begrenzt und führten zum Teil zu schweren einzel- und gesamtwirtschaftlichen Schäden. Hierfür trägt die fehlende Haftung eine klare Mitverantwortung. Verschärfend hinzu kommen Bonussysteme bei der Entlohnung von Managern, wie zum Beispiel Aktienoptionsprogramme oder Prämienzahlungen, die sich an kurzzeitigen Gewinnen orientieren. Beides zusammen fördert unter Managern einen Trend zu kurzfristiger Gewinnmaximierung und erhöht zugleich die Neigung, riskante Geschäfte zu tätigen. Vernebelt wird dabei der Blick für nachhaltige Gewinnoptimierung.

Hinzu kommt, dass unzureichende Haftung Konzentrationsprozesse fördert. Unter dem Schutz der Haftungsbeschränkung fällt es leichter, Unternehmen aus reinem Machtkalkül heraus zu kaufen; Kostenüberlegungen treten zurück. Auch dies hat bereits *Eucken* herausgearbeitet. Marktvermachtung droht wiederum, die Effizienz und Dynamik der Volkswirtschaft zu beeinträchtigen. Mangelnde Haftung kann somit dazu beitragen, die Zustimmung zur Sozialen Marktwirtschaft selbst zu unterminieren.

Die persönliche Haftung der Entscheidungsträger ist deshalb unabhängig von Größe und Rechtsform der Unternehmen unerlässlich. Es gibt zu ihr keine Alternative. Die Zielvorgabe, vor allem auch an die Politik, heißt daher konkret: Die persönliche Haftung der Vorstandsmitglieder großer Publikumsaktiengesellschaften ist so weit wie möglich derjenigen des Eigentümer-Unternehmers anzunähern.

Verschärfte Managerhaftung verlangt tief greifende Änderungen

Im Hinblick auf diese Forderung sind die geltenden gesetzlichen Regelungen unzureichend. Die §§ 93 und 116 des Aktiengesetzes sehen zwar eine Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern vor, wenn sie nicht die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters angewandt haben. Bisher greifen diese Paragraphen aber viel zu selten. Obwohl die Beweislast bei den Beschuldigten liegt, scheitern Schadenersatzansprüche in den allermeisten Fällen daran, dass ein konkreter Vermögensschaden der Gesellschaft sowie eine Ursachenbeziehung zwischen dem Sorg-

faltspflichtverstoß und dem Schaden kaum nachgewiesen werden können.

Auch Versuche einer Disziplinierung der Manager durch freiwillige Übereinkünfte und Verhaltensempfehlungen, wie zum Beispiel das im Jahr 2002 verabschiedete Regelwerk zur guten Unternehmensführung (Deutscher Corporate Governance Kodex), bleiben wirkungslos. Sie sind kein Ersatz für eine rechtlich kodifizierte Haftung. Die erforderliche Korrektur verlangt tiefere Einschnitte. Unumgänglich ist eine Neuregelung im Aktienrecht selbst: Die §§ 93 und 116 des Aktiengesetzes sind dahingehend zu ergänzen, dass Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder mit einem bestimmten Betrag haften, wenn sie – zum Beispiel im Fall einer Insolvenz – die Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten nicht nachweisen können. Dieser Betrag sollte in der Höhe mindestens dem Gehalt des letzten Kalenderjahres (Vorstand) bzw. der Vergütung der letzten drei Kalenderjahre (Aufsichtsrat) entsprechen. Auf den Nachweis eines konkreten Vermögensschadens sowie einer Ursachenbeziehung zwischen dem Sorgfaltspflichtverstoß und dem Schaden wird dabei verzichtet.

Diese Verschärfung des bestehenden Aktiengesetzes greift auf das Konzept des „normativen Mindestschadens“ zurück, für den gehaftet wird, wenn ein Entlastungsbeweis nicht erbracht wird. Der Haftung für einen weitergehenden Schaden der Gesellschaft steht diese Bestimmung nicht im Weg, zumal die Höhe des normativen Mindestschadens meist hinter dem zu erwartenden Gesamtschaden zurückbleibt. Normative Haftungsfolgeregelungen sind bereits Gegenstand des deutschen Haftungsrechts. Bei der Verletzung gewerblicher Schutzrechte wie Patenten, Warenzeichen oder Urheberrechten werden beispielsweise die Herausgabe des Gewinns des Rechtsverletzers und die Zubilligung einer angemessenen Lizenzgebühr als Haftungsfolge zugelassen, weil der Nachweis eines beim Rechtsinhaber entgangenen Gewinns oft nicht möglich ist.³

Haftung ohne Schlupfloch

Damit die verschärfte Haftung ihre sanktionierende Wirkung entfalten kann, darf sie weder im Anstellungsvertrag ausgeschlossen noch durch den Abschluss einer Manager-Haftpflichtversicherung – deren Prämien vom Unternehmen bezahlt werden – neutralisiert werden. Deshalb sind spürbare Selbstbehalte vorzuschreiben. Ausnahmen sind le-

³ Für den Hinweis danke ich Herrn Prof. Dr. Winfried Tilmann.

diglich zulässig, wenn es um die Sanierung angeschlagener Unternehmen geht. Mitglieder eines Sanierungsvorstands oder -aufsichtsrats werden in der Regel aber sowieso den Nachweis sorgfältigen Handelns erbringen können.

In dem Maße, in dem Spitzenführungskräfte persönlich haften müssen, steigt ihr Risiko. Dass sie konsequenterweise höhere Vergütungen einfordern werden, ist akzeptabel. Schließlich gilt es, geeignete Personen für Vorstände und Aufsichtsräte zu finden. Für die Aktionäre, aber auch für die Beschäftigten legitimieren sich die höheren Gehälter durch die zu erwartende Verhaltensänderung des Führungspersonals. Aufgrund der verschärften Haftung werden Manager ihr Handeln stärker auf nachhaltige Gewinnoptimierung ausrichten. Hierzu könnte auch beitragen, wenn die Wartezeit für die Ausübung von als Lohnbestandteil erhaltenen Aktienoptionsrechten von bisher zwei (§ 193 Aktiengesetz) auf fünf Jahre verlängert würde.

Aufgrund der vorgeschlagenen Haftungsverschärfung werden Manager schon aus Eigeninteresse vorsichtiger agieren. Sie werden sich selbst, aber auch andere stärker kontrollieren. Sie werden vermehrt externen ökonomischen und juristischen Sachverständigen heranziehen und ihre Entscheidungen sorgfältiger dokumentieren. Kaum zu erwarten ist dagegen, dass sich Manager durch diese Regelung vom Gestalter zum bloßen Verwalter ihrer Unternehmen wandeln werden. Dem widerspricht unter anderem, dass Vermögensschäden durch „Nichtstun“ ebenfalls den Haftungsfall auslösen können.

Aufsichtsräte stärken und professionalisieren

Über die Managerhaftung hinaus muss durch entsprechende Änderungen des Aktiengesetzes dem Eindruck der „horizontalen Kumpanei“ zwischen Vorstand und Aufsichtsrat entgegengewirkt werden. Die derzeitigen Gehaltspakete für Vorstandsmitglieder mit Abfindungen, Pensionszusagen und Aktienoptionen spiegeln teilweise Kontrollversagen der Aufsichtsgremien wider. Erforderlich ist daher eine Stärkung und Professionalisierung der Aufsichtsräte. Nur so können sie ihre Kontrollaufgaben gegenüber den Vorständen wirksam ausüben. Daraus ergeben sich im Einzelnen folgende Forderungen:

■ Einen direkten Wechsel des Vorstandsvorsitzenden auf die Position des Aufsichtsratsvorsitzenden bei Publikumsaktiengesellschaften darf es

künftig nicht mehr geben.⁴ Bevor ein derartiger Wechsel erfolgen darf, müssen wenigstens zwei Jahre verstrichen sein.

■ Die Zahl der Aufsichtsratsmandate pro Person ist von gegenwärtig maximal zehn gemäß § 100 Absatz 2 Aktiengesetz auf höchstens drei Mandate in DAX-Unternehmen zu beschränken.

■ Die Beschlussfassung über die Vorstandsvergütung darf nicht länger durch das Präsidium, sondern muss durch das Plenum des Aufsichtsrats erfolgen.

Soziale Marktwirtschaft stärken, nicht demontieren

Im Zusammenhang mit den in die Diskussion geratenen, angeblich zu hohen Managergehältern hat sich Ende April 2008 auch die SPD mit dem Bericht einer zu diesem Thema eingesetzten Arbeitsgruppe zu Wort gemeldet. Das vorliegende Papier enthält unter anderem die prinzipiell richtigen Vorschläge, dass erstens der gesamte Aufsichtsrat und nicht nur ein Ausschuss über die Vergütungen des Vorstands entscheiden muss und dass zweitens die Ausübungsfrist für Aktienoptionen von zwei auf drei Jahre zu verlängern ist.

Die weiteren Vorschläge sind dagegen grundlegend abzulehnen. Das gilt sowohl für die Überlegung, Managerbezüge steuerlich nicht mehr vollständig als Betriebsausgaben anzuerkennen, als auch für die Forderung, dass sich Aufsichtsräte bei der Festlegung von Vorstandsbezügen unter anderem am Branchendurchschnitt orientieren sollten. Diese elementaren Eingriffe in die Wirtschaftsordnung sind strikt abzulehnen. Der Staat hat sich aus der Preisbildung herauszuhalten. Er hat darüber hinaus nicht über moralisch gute oder schlechte Kosten zu entscheiden. Statt die Soziale Marktwirtschaft weiter zu demontieren, gilt es, ihre konstituierenden Prinzipien zu stärken. Dazu zählt neben der Gewährleistung der Vertragsfreiheit vor allem die Verschärfung der Managerhaftung. ■

⁴ Aus einer von der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz (DSW) im Jahr 2006 im Rahmen einer Aufsichtsratsstudie ermittelten Rangfolge geht hervor, dass neun der ersten zehn Mandatsträger direkt vom Posten des Vorstandschefs in den Vorsitz des Aufsichtsrats derselben Gesellschaft gewechselt sind; vgl. Pressekonferenz der DSW am 18. August 2006 in Berlin: DSW-Aufsichtsratsstudie.

Generation Praktikum – Wie ist Missbrauch zu verhindern?

*Prof. Dr. Christian Scholz
Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre an der Universität des Saarlandes*

Die Besetzung und Vergütung von Praktikantenstellen ist bisher ohne besondere staatliche Regulierung ausgekommen. Im März 2008 hat Bundesarbeitsminister *Olaf Scholz* angeregt, Unternehmen konkretere Vorschriften zu machen, um die Ausbeutung von Praktikanten zu verhindern. Ist das gerechtfertigt?

Praktika sind grundsätzlich sinnvoll: zum einen für die Praktikanten, da sie dadurch Berufserfahrung sammeln und testen können, ob ihnen der Beruf und das Unternehmen liegen. Zum anderen ist für Unternehmen von Vorteil, wenn der Praktikant neues Wissen in das Unternehmen bringt: Studierende können innovative Impulse setzen und zum Beispiel an der Gestaltung der Homepage mitwirken oder zu einer neuen Marketingstrategie beitragen. Daraus ziehen die Praktikanten auch persönlichen Nutzen, weil sie in Projektarbeit eingebunden werden und Motivation sowie Erfolg erleben können. Gleichzeitig behalten sie das Unternehmen in guter Erinnerung, was wiederum das Image der Firma als Arbeitgeber verbessert. Von Praktika können also Unternehmen und Praktikanten profitieren.

Praktikum zwischen Mythos und Realität

Zurzeit wird viel über die Gefahr des Missbrauchs von Praktika durch Unternehmen diskutiert und in Zeitungen darüber berichtet.¹ Hinzu kommen öffentlichkeitswirksame Initiativen wie die „Initiative Fairwork“ oder Netzwerke wie das „Netzwerk Generation P“, in dem sich entsprechende Initiativen zusammengeschlossen haben. Studien zum Thema signalisieren ein Problem, aber nicht in dramatischem Umfang:² Nach einer Umfrage der HIS Hochschulinformations-System GmbH hat rund jeder achte Absolvent eines Fachhochschulstudiums und rund jeder siebte Absolvent eines Universitätsstudiums ein oder mehrere Praktika

absolviert, allerdings würden diese Zahlen den Begriff „Generation Praktikum“ nicht rechtfertigen.³ Ebenso variiert die Qualität der Praktika. Rund die Hälfte der befragten Absolventen hatte während ihres Praktikums keinen Arbeitsplan, indem festgelegt war, wann sie welche Tätigkeiten oder Abteilungen kennenlernen sollten. Praktika lassen sich in drei Gruppen einteilen:

■ Zur ersten Gruppe gehören Praktika, die während des Studiums absolviert werden. Hierzu zählen durch die Prüfungsordnung vorgeschriebene Pflichtpraktika, die es bei Ärzten („Famulatur“) ebenso gibt wie bei allen Studiengängen an Fachhochschulen; in anderen Ausbildungsprogrammen gibt es die Hospitanz, zum Beispiel in der Lehrerausbildung. Daneben gibt es freiwillige Praktika zur generellen Qualifikationsabrundung, die in der Regel während der Semesterferien und oft im Ausland stattfinden. Für diese Gruppe von Praktika gibt es keinen Regelungsbedarf, da vor allem bei Pflichtpraktika die Steuerungsmechanismen der Ausbildungsträger greifen und die Praktika weitgehend der Qualifizierung, zumindest der „Horizontenerweiterung“ dienen.

■ Die zweite Gruppe umfasst Praktika, die von Arbeitslosen absolviert werden. Dazu zählen vor allem die von der Arbeitsagentur geforderten Trainingsmaßnahmen, bei denen Arbeitssuchende für mehrere Monate auf Kosten der Arbeitsagentur ein Praktikum absolvieren. Dies soll der spezifischen Qualifizierung dienen und kann beim vorgesehenen neuen Arbeitgeber stattfinden. Bei dieser Gruppe gibt es extremes Missbrauchspotenzial: Für Unternehmen ist die Versuchung groß, Mitarbeiter für knapp sechs Monate als Praktikanten einzustellen, dann den vielleicht abgeschlossenen Anschlussvertrag als „richtigen“ Arbeitsvertrag aufzulösen und die gekündigten Arbeitnehmer durch

³ Vgl. Kolja Briedis/Karl-Heinz Minks, a. a. O.

¹ Vgl. Mathias Stolz, Generation Praktikum, *www.zeit.de* (31. März 2005); Steffen Kraft, Mehr Mut, mehr Wut, *www.sueddeutsche.de* (5. Mai 2006); Stefan Rippler, Schuften ohne einen Cent, *www.focus.de* (1. Februar 2008); Christian Scholz, Kaffee von gestern, in: *Neon*, Februar 2008.

² Vgl. Kolja Briedis/Karl-Heinz Minks, Generation Praktikum – Mythos oder Massenphänomen? HIS-Studie, April 2007; Dieter Grün/Heidemarie Hecht, Generation Praktikum? DGB Studie, Februar 2007.

neue Praktikanten zu ersetzen. Trotzdem ist auch hier kein Regelungsbedarf festzustellen, vielmehr muss die Arbeitsagentur nach den bestehenden Regeln den Sinn und die Durchführung der von ihr bezahlten Praktika überprüfen.

■ Die dritte Gruppe von Praktika wird direkt nach der Ausbildung absolviert, in der Regel nach einem Hochschulstudium. Hierfür gibt es viele Möglichkeiten: Die Bandbreite reicht vom touristisch angehauchten Auslandsaufenthalt über ein „Reinschnuppern beim Wunsunternehmen“ bis hin zur de facto Vollzeitkraft, bei der die Praktikanten reguläre Dauerstellen im Unternehmen besetzen – allerdings zeitlich befristet. Für diese Praktika gibt es unterschiedliche Bezeichnungen: befristeter Vertrag, Trainee-Position oder Volontariat.

Mit „Generation Praktikum“ ist meist die dritte Gruppe von Praktika gemeint. Hier besteht die Gefahr, dass Absolventen, statt vollwertige Arbeitsverträge abzuschließen, ein Praktikum nach dem anderen absolvieren – nicht aus freien Stücken, sondern weil sie keine andere Chance sehen. Während bei den beiden anderen Gruppen von Praktika zusätzlicher Regelungsbedarf auszuschließen ist, ist er hier zumindest diskutierbar.

Problem Dauerpraktikanten

Im Kern geht es bei der Diskussion um Dauerpraktikantenstellen: Vollzeitstellen, die immer wieder mit Praktikanten besetzt werden. Die Unternehmen stellen einen Hochschulabsolventen nach dem anderen als gering oder gar nicht bezahlten Praktikanten ein, um Kosten zu sparen und die Flexibilität zu erhöhen. Hier gibt es Spielarten, die durchaus als grenzwertig einzustufen sind. So locken manche Unternehmen teilweise mit regulären Stellen. Erst im oder nach dem Bewerbungsgespräch bieten sie dem hoffnungsfrohen Mitarbeiter „übergangsweise“ ein Praktikum an. Danach werden die Praktikanten entlassen.

Im Extremfall setzt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft einen Praktikanten beim Mandanten ein und berechnet den vollen Tagessatz, den sie für einen ausgebildeten Prüfer ansetzen kann. Auf der einen Seite könnte man diese Vorgehensweise in Bezug auf den Mandanten diskutieren. Dies ist aber allenfalls eine Frage des berufsständischen Ethos. Auf der anderen Seite – und hier wird es bedenklich – werden den Praktikanten falsche Tatsachen vorgespielt, indem ihnen eine Übernahme in Aussicht gestellt wird, die nicht existiert. Die Lo-

gik der Dauerpraktikantenstellen ist gerade, dass sie nicht dauerhaft besetzt werden. Unbestreitbar sind derartige Praktika problematisch.

Für Hochschulabsolventen ist ein Praktikum nach dem Studium oft ein Karrierekiller. Wer es beim ersten Mal nicht geschafft hat, einen Personalchef von seinen Qualitäten zu überzeugen, der wird es beim zweiten Mal noch weniger schaffen. Zu nahe liegt die Vermutung, dass der Absolvent lediglich einen Praktikumsplatz bekommen hat, weil er entweder nicht zielgerichtet gesucht hat oder aber, weil er keine Lust hat, ernsthaft zu arbeiten. Hier hilft auch wenig, wenn das Praktikum als normaler Zeitvertrag deklariert wird. Spätestens das zweite Praktikum nach Ende des Studiums bedeutet den Abschied von der ursprünglich geplanten Karriere und Abstieg in eine andere Qualifikationsgruppe. Mit jedem Praktikum nach der Ausbildung signalisiert man, dass man keinen richtigen Job gefunden hat. Dass diese Situation bei den Betroffenen zu Unsicherheit und psychischen Belastungen führt, liegt auf der Hand.

Dauerpraktikantenstellen sind zumindest für einige Praktikanten ein schwer zumutbarer Zustand. Aus dem Grund ist nachzuvollziehen, wenn Praktikanten über entsprechende Gesetze vor „ausbeuterischen Unternehmen“ geschützt werden sollen. Damit stellt sich die Frage nach dem wirkungsvollsten Schutzmechanismus. Grundsätzlich kommen zwei alternative Steuerungsmechanismen infrage:⁴ Auf der einen Seite steht die staatliche Regulierung, bei der der Staat zentral steuert und alle Parameter festlegt. Auf der anderen Seite steht das Marktprinzip, bei dem die Marktpartner im offenen Spiel der Kräfte über Angebot und Nachfrage nach einer Lösung suchen.

Staatliche Zuteilung von Praktika?

Folgt man der Idee des Arbeitsministeriums, sollte der Staat steuernd in das Problem „Generation Praktikum“ eingreifen. Dies bedeutet zunächst, dass der Arbeitsminister einige im Berufsbildungsgesetz bestehende Regeln klarer fassen und in das Bürgerliche Gesetzbuch übernehmen möchte. Dabei hat er zwei Steuerungselemente im Blick: Zum einen möchte er eine angemessene Vergütung für Prakti-

⁴ Vgl. Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York 1975; derselbe, *Markt oder Organisation – Strukturelle Alternativen und ihre Entwicklungen*, in: Christian Scholz/Joachim Gutmann (Hrsg.), *Webbasierte Personalwertschöpfung. Theorie – Konzeption – Praxis*, Wiesbaden 2003, Seiten 55–67.

kanten anregen, wobei er zum jetzigen Zeitpunkt auf die Forderung eines Mindestlohns verzichtet; zum anderen möchte er gesetzlich regeln, dass die Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Praktikant schriftlich festgehalten werden müssen.

Um sicherzustellen, dass nur sinnvolle Praktika mit angemessener Entlohnung angeboten werden, wäre dann auf jeden Fall ein Mindestlohn festzusetzen. Er muss in der Nähe des aktuellen Tariflohns liegen, damit Unternehmen keine Praktikanten aufgrund ihres geringen Lohns einstellen. Ferner wäre zu regeln, welche Aufgaben von Praktikanten zu erfüllen sind: Auf diese Weise könnte man verhindern, dass Praktikanten niedrigwertige Tätigkeiten ausüben. Ob derartige verpflichtende „Tarifverträge“ für Praktikanten von Gewerkschaften auszuhandeln oder von der Regierung festzulegen sind, spielt letztlich keine große Rolle: Viel wichtiger ist die Fixierung von Arbeitsinhalten und Kontrollmechanismen. Die Kontrolle wäre von neu zu schaffenden zentralen Stellen durchzuführen. Man könnte zudem über eine Veränderung des Betriebsverfassungsgesetzes ebenso nachdenken wie über die aktuellen Vorschläge des Arbeitsministers, bereits bestehende Regeln aus dem Berufsbildungsgesetz in das Bürgerliche Gesetzbuch zu übernehmen.

Am Ende könnte allerdings eine Situation entstehen, in der Unternehmen kein Interesse mehr haben, Praktikanten einzustellen. Falls dies die Politik als unerwünscht ansieht, müssten wiederum Regelungen über Pflichtkontingente für Praktikanten eingeführt werden, die etwa Ausgleichszahlungen für den Fall vorsehen, dass Unternehmen nicht genug Praktikanten beschäftigen. Der umgekehrte Fall von zu vielen Praktikanten ließe sich durch eine prozentuale Obergrenze regeln. An dieser Stelle kann man das Gedankenexperiment abbrechen und als gescheitert ansehen: Beginnt man erst einmal mit einer wirksamen Teilregelung, hat Etatismus eine sukzessive Erweiterung des Regelungsrahmens zur Folge, bei dem am Ende alles zentral festgelegt wird – bis hin zur Zuordnung von Praktikanten auf Praktikumsplätze.

Der Markt für Praktika funktioniert

Beim Marktprinzip regeln sich Angebot und Nachfrage über den Preis. Modelltheoretisch wichtig ist zunächst, dass es unterschiedliche Preise für die „Ware Praktikum“ gibt: Einige Praktikanten werden gar nicht bezahlt, andere gut. Dies könnte auf Intransparenz der Märkte hindeuten, aber auch

darauf, dass hier unterschiedliche Güter gehandelt werden. Dann würden auf unterschiedlichen Märkten unterschiedliche Formen von Praktika angeboten und nachgefragt. Dieses Modell der segmentierten Märkte stellt fast genau das dar, was gegenwärtig beobachtet und kritisiert wird.

Am einen Ende des Spektrums finden sich Praktika, die etwa in Medienunternehmen angeboten werden und die weitgehend unbezahlte Volontariate darstellen. Hier gibt es eine Vielzahl von Interessierten, die „irgendetwas mit Medien machen“ wollen und die sich um diese Stellen reißen. Die Anzahl der Stellen ist jedoch stark begrenzt. Der Marktpreis hat sich bei Null eingependelt. Dies erklärt, warum gerade viele Journalisten diese Praktika für schwer zumutbar halten. Für diese eine Seite des Spektrums funktioniert die Marktlösung gut. Würde man regelnd eingreifen und einen Mindestlohn in der Höhe eines „normalen Gehalts“ festlegen, würden diese Praktika wegfallen, und es wäre niemandem gedient.

Am anderen Ende des Spektrums liegen Praktika, die den Namen nicht verdienen, für die sich aber ein Marktpreis größer als Null etabliert hat. Dies sind zum einen niedrig entlohnte Hilfsarbeiteraufgaben. Zum anderen gibt es Branchen, in denen Praktikanten ihr Fachwissen erfolgreich – das heißt teuer – an das Unternehmen verkaufen (zum Beispiel in der IT-Branche). Diese Praktikanten bekommen einen Lohn, der in der Nähe dessen liegt, was reguläre Arbeitnehmer verdienen. Die Marktmechanismen funktionieren hier ebenfalls. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Unternehmen aus diesen Stellenbesetzungen Dauerverträge machen. Auch hier kann die Marktlösung beibehalten werden.

Beide Extremfälle sind zumindest theoretisch klar und zeigen keinen Regelungsbedarf. Kritisch sind dagegen alle Fälle, die zwischen den beiden Extrempolen liegen. Hier arbeiten Praktikanten auf Positionen, bei denen sie eine angemessene Entlohnung bekommen, oftmals aber mit unzutreffenden Versprechungen angelockt und teilweise ausgebeutet werden. Wie kann man dafür sorgen, dass die Praktikanten besser über die Unternehmen informiert sind?

Eine erste Antwort liefert *George Akerlof* in seinem Aufsatz „The Market for ‚Lemons‘: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism“.⁵ Darin be-

5 George A. Akerlof, The Market for „Lemons“: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84, 1970, Seiten 488–500.

zeichnet er einen mit Fehlern behafteten Gebrauchtwagen als „Zitrone“. Beim Autokauf weiß man als Kunde (zumindest als Nicht-Kfz-Experte) – wie bei sogenannten Erfahrungsgütern üblich – nicht, ob es sich um eine „Zitrone“ handelt. Der Verkäufer weiß es schon eher. Es herrscht somit eine asymmetrische Information zwischen Käufer und Verkäufer. Im schlimmsten Fall wird man als Käufer „über den Tisch gezogen“.

Zurück zum Praktikum mit unzutreffenden Versprechungen und damit verbundener Ausbeutung: Der Praktikant kennt die verdeckten Eigenschaften des Praktikums nicht. Es gibt also eine asymmetrische Information zwischen dem Praktikanten und dem Unternehmen.

Lösungsvorschlag: Mehr Transparenz

Institutionen stellen den potenziellen Praktikanten Informationen in Form von Arbeitgeber-Rankings, Zertifikaten, Erfahrungen von Vorgängern oder Praktikantenbörsen bereit. So haben interessierte Studierende die Möglichkeit, Informationen über den potenziellen Praktikumsplatz und Arbeitgeber zu sammeln. Im Ergebnis entwickelt sich eine aufmerksame und informierte Generation von Studierenden, die unterscheiden kann, welche Praktika der Karriere förderlich sind. Längst gibt es Foren, die helfen, faire Praktika mittels einer Checkliste zu finden, in denen Nutzer sich gegenseitig Tipps zum richtigen Verstehen einer Stellenanzeige geben und die die Möglichkeit bieten, das absolvierte Praktikum zu bewerten oder Fragen beantwortet zu bekommen.⁶ Zudem erhält die Berichterstattung in den Medien die Diskussion am Leben und weist auf Missstände hin. Der Markt für Praktika wird also immer transparenter.

Inzwischen ist zu beobachten, dass die Null-Euro-Praktika verschwinden und wieder entlohnte Praktika angeboten werden. Laut der HIS-Studie bewerteten rund zwei Drittel der Befragten ihr Praktikum zumindest als hilfreich für die berufliche Zukunft, obwohl es meistens nicht dazu verhalf, eine Stelle zu finden. Die Unternehmen haben auch gemerkt, dass sich Dauerpraktikantenstellen langfristig negativ auf ihr Image als Arbeitgeber auswirken.⁷ Die sich zurzeit entspannende Lage auf dem Arbeitsmarkt wird hoffentlich dazu beitragen, dass das Phänomen „Dauerpraktikanten“ weiter rückläufig ist und Hochschulabsolventen leichter eine angemessene Beschäftigung finden können.

⁶ Zum Beispiel www.generation-praktikum.de

⁷ Vgl. Kolja Briedis/Karl-Heinz Minks, a. a. O.

Eine Übernachfrage nach Praktikumsplätzen würde – da die Zahl der Plätze schwer zu vergrößern ist – zu rigideren Auswahlmechanismen führen, im Extremfall sogar dazu, dass der Praktikant für den Praktikumsplatz ein Entgelt zahlt. Auch wenn diese extreme Konsequenz sicherlich wieder einen Aufschrei der Öffentlichkeit hervorrufen wird, ist sie in Ausnahmefällen denkbar. Sie wird aber nur über Marktmechanismen zu regeln sein.

Fazit: Kein regulativer Handlungsbedarf!

Gibt man den Marktmechanismen eine Chance, ist das zu erwartende Szenario offenkundig:

- Praktika während der Ausbildung wird es weiterhin geben, wobei sich gute Studenten und gute Unternehmen immer schon im Sinne einer Marktsteuerung getroffen haben und sich auch weiterhin treffen werden.

- Praktika während der Arbeitslosigkeit, die nicht der Qualifizierung dienen, sind bereits jetzt gesetzwidrig. Hier sind die entsprechenden Stellen aufgerufen, sich um die Einhaltung der Gesetze zu kümmern.

- Praktika nach der Ausbildung, die der Zusatzqualifikation dienen, wird es weiterhin geben – und zwar durchaus teilweise ohne Bezahlung, vielleicht manchmal sogar gegen Entgelt.

- Alle anderen Formen der Praktika nach dem Studium sind bilateral auszuhandeln. Absolventen sollten sich die Gefahr einer verbauten Karriere durch die Besetzung einer Dauerpraktikantenstelle gut bezahlen lassen. Unternehmen müssen sich im Klaren sein, dass sie ihr Image als Arbeitgeber möglicherweise beschädigen.

Damit ist die Analyse des Problems bei einem recht unspektakulären Endergebnis angekommen: Es besteht kein Grund, von den gegenwärtig praktizierten Marktmechanismen abzurücken. Trotzdem ist die Auseinandersetzung mit dem Thema nutzbringend: Sie zeigt, dass der vor-schnelle Ruf nach staatlicher Regulierung leicht zu kontraproduktiven Reaktionen führt, die niemandem nutzen. Deshalb bleibt zu hoffen, dass sich die Politik aus diesem Feld heraushält.⁸ ■

⁸ Der vorliegende Text ist eine gekürzte Fassung von: Generation Praktikum als Zitrone in Markt- und Planwirtschaft, Diskussionsbeitrag des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Organisation, Personal- und Informationsmanagement an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken 2008.

60 Jahre multilaterale Handelskooperation: Eine Bilanz

*Dr. K. Michael Finger
Counsellor bei der Welthandelsorganisation (WTO)*

In sechs Jahrzehnten multilateraler Zusammenarbeit in Handelsfragen wurde einiges erreicht – auch wenn es zwischenzeitlich Durststrecken oder gar Rückschläge gab. Doch vielleicht helfen gerade die Lehren aus diesen Erfahrungen bei der Lösung aktueller Fragen und Probleme.

Am 1. Januar 1948 trat das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) in Kraft. Damit wurde der Grundstein zu einem globalen, multilateralen Handelssystem im Güterbereich gelegt. Eine Gruppe von 23 Ländern unterzeichnete das Abkommen, das zunächst auf drei Jahre begrenzt war. Heute umfasst die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) – Nachfolgerin des GATT – mehr als 150 Mitgliedstaaten, die 95 Prozent des gesamten Welthandels auf sich vereinen. Durch die WTO hat sich das multilaterale Handelssystem nicht nur geographisch ausgedehnt. Es erweiterte mit neuen Aufgabenbereichen (Dienstleistungen, geistiges Eigentum) auch seine Zuständigkeit. Zur Einhaltung ihres Regelwerks hat die WTO einen effektiven Streitschlichtungsmechanismus entwickelt.¹

Grundsteinlegung unter schwierigen Umständen

Der Aufbau des multilateralen Handelssystems ist untrennbar verbunden mit der Neuordnung der internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Zusammenbruch der Weltwirtschaft und der Verfall der Wirtschaftsbeziehungen durch die Verfolgung isolationistischer Wirtschaftspolitik hatte zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs beigetragen. Die Erfahrung, dass mangelnde Kooperation zwischen den Staaten und der Alleingang der größten Wirtschaftsmacht USA die Wirtschaftskrise der 1930er Jahre verstärkt hatten, drängte nach einem Neubeginn in den internationalen Beziehungen.

¹ Einen detaillierten Bericht über die Entwicklung des multilateralen Handelssystems hat die Forschungsabteilung der WTO mit dem World Trade Report 2007 vorgelegt. Der Bericht kann im Internet unter http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_arc_e.htm kostenlos heruntergeladen werden.

Mit der Gründung der Bretton-Woods-Institute – Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank – im Jahr 1944 sowie der Vereinten Nationen im Jahr 1945 entstanden erste Teilstücke einer neuen internationalen Ordnung. Sie sollten ergänzt werden durch eine internationale Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO), deren Regeln nicht nur für den internationalen Handel, sondern auch für die Bereiche Beschäftigung, Wettbewerb, Rohstoffabkommen und Auslandsinvestitionen gelten sollten. Die ITO, die 1948 in Havanna von 53 Ländern vereinbart wurde, konnte jedoch wegen des Widerstands im US-Kongress nicht in Kraft treten. Glücklicherweise war der Handelsteil des ITO-Vertragswerks – das GATT – am 1. Januar 1948 bereits in Kraft gesetzt worden.

Viele der damaligen Streitpunkte ähneln den heutigen, obwohl sich die wirtschaftliche und politische Lage drastisch verändert hat. Damals wie heute stehen die Sonderbehandlung der Landwirtschaft, Ausnahmen für Präferenzen in regionalen Abkommen und Freiräume für die nationale Entwicklungspolitik im Zentrum der Diskussion. Damals kamen jedoch die staatlichen Eingriffe in die Produktion und Verteilung der Güter hinzu, sowie Überreste der Kriegswirtschaft, die den Außenhandel in Form von Devisenbewirtschaftung, staatlichem Handelsmonopol für strategische Güter, Bewilligungsscheinen und Mengenbeschränkungen lenkten.

Die Aufgabe des GATT bestand vor allem darin, Vertrauen und Stabilität in den Wiederaufbau der internationalen Handelsbeziehungen zu bringen. Hierzu war neben dem Abbau von Handelsbarrieren ein rechtliches Rahmenwerk notwendig. Damit sollten Handelsrunden organisiert, Zollsensungen rechtlich abgesichert und Streitfragen nach Regeln gelöst werden. Zu den rechtlichen Eckpfeilern des GATT gehören die Prinzipien der

Nichtdiskriminierung, der Reziprozität und der Transparenz:

■ Nichtdiskriminierung bedeutet, dass bei der Einfuhr eines Produkts der Zollsatz nicht nach dem Ursprungsland differenziert werden darf. Mit anderen Worten: Jede GATT-Vertragspartei hat das Recht auf Gleichbehandlung bei der Einfuhr von Gütern in ein Vertragsland. Die Regel wird häufig als Meistbegünstigungsklausel bezeichnet. Das Gebot der Nichtdiskriminierung gilt auch auf dem Binnenmarkt; ausländische Güter haben nach Entrichtung der Einfuhrabgaben Anspruch auf die gleiche Behandlung wie einheimische Güter und dürfen nicht mit Sonderabgaben oder anderen Steuersätzen benachteiligt werden (Inländerprinzip).

■ Das Prinzip der Reziprozität verlangt das gegenseitige Einräumen von Zollzugeständnissen, damit die wirtschaftlichen Vorteile eines verbesserten Marktzugangs allen Parteien zugute kommen.

■ Die Transparenzforderung zeigt sich in der Verpflichtung, Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Waren nur in Form von Zöllen und nicht mittels Quoten oder sonstigen nicht-tarifären Maßnahmen zu gewähren.

Wenige Liberalisierungserfolge in den ersten Zollrunden

Ähnlich der Jahresringe eines Baums lässt sich der Entwicklungsprozess des GATT an den acht bisherigen Handelsrunden ablesen: So wie die jeweilige Witterung unregelmäßig starke Jahresringe hinterlässt, werden die Bedeutung der Handelsrunden und der jeweils erzielte Fortschritt in der Liberalisierung sowie die Stärkung des Regelwerks von der politischen Großwetterlage gefördert oder beeinträchtigt.

Das im Oktober 1947 in Genf abgeschlossene GATT brachte neue Perspektiven in den Aufbau der internationalen Handelsbeziehungen und half, den weit verbreiteten Handelspessimismus zurückzudrängen. Wichtig war die schnelle Umsetzung der Zolllsenkungen, insbesondere in den USA, die ein Glaubwürdigkeitsproblem in Sachen Handelspolitik hatten. So verfolgten die USA lange Zeit eine Hochzollpolitik; erst Mitte der 1930er Jahre verließen sie diesen Pfad. Skepsis gegenüber den Erfolgsaussichten des GATT und der avisierten Handelsrunden war im Hinblick auf die Erfahrungen früherer Fehlschläge angebracht: So

gab es in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen zwar mehrere Handelskonferenzen, die allerdings erfolglos blieben.

Eine Aussage über den Umfang der Zolllsenkungen in den ersten Handelsrunden ist schwierig. Im Fall der USA kann davon ausgegangen werden, dass die Zölle 1948 etwa um ein Viertel reduziert wurden. Nicht nur bei der Zolllsenkung, sondern auch bei der Zollbindung übernahmen die USA eine Führungsrolle. Mehr als 90 Prozent der US-Einfuhren aus den Vertragsparteien unterlagen nach der ersten GATT-Runde gebundenen Zolllsätzen. Die Zolllsenkungen und -bindungen der ersten Handelsrunde wurden auf Basis von 123 bilateralen Verhandlungen erzielt. Die Verhandlungsergebnisse brachten für alle Teilnehmernationen Vorteile im gegenseitigen Marktzugang. Die Zollzugeständnisse bilden einen festen Bestandteil des GATT. Das ursprüngliche Abkommen enthält daher die Zoll-Listen aller Vertragsparteien, die auf 1 265 Seiten aufführen, welcher Höchstzollsatz für eine bestimmte Ware bei der Einfuhr nicht überschritten werden darf.

Die zweite Handelsrunde in Annecy (1949) konzentrierte sich auf die Beitrittsverhandlungen mit elf Ländern und führte zum Beitritt von neun weiteren Ländern im Jahr 1950. Da das GATT mit seinen ersten Zolllsenkungen auf drei Jahre befristet war, begann man 1950 in Torquay in der dritten Runde über die Verlängerung des Abkommens zu verhandeln. Die Ergebnisse der Torquay-Runde umfassten neben der Bestätigung des Abkommens und der bisherigen Zollzugeständnisse weitere Zollbindungen und den Beitritt von sechs neuen Ländern, darunter auch den der Bundesrepublik Deutschland. Neben weiteren Zollreduktionen bestand die vierte Handelsrunde in Genf (1955–1956) aus den Beitrittsverhandlungen mit Japan.

Nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 befürchteten die Amerikaner eine Abschottung der europäischen Agrarmärkte, die den eigenen Interessen widerspräche. In der Dillon-Runde (1961–62) sollten daher die Probleme im Bereich der Landwirtschaft verhandelt werden. Die EWG konnte jedoch ihre Interessen durchsetzen und hielt am Ausbau ihrer Landwirtschaftspolitik fest, die eine begrenzte Abkoppelung von den Weltmärkten durch Subvention der europäischen Produktion verfolgte.

Der weltweite Prozess der Entkolonialisierung entließ Ende der 1950er und Anfang der 1960er Jahre eine große Anzahl von Entwicklungsländern in

die Unabhängigkeit. Dies verstärkte den Druck, die Entwicklungsländer ins Welthandelssystem zu integrieren – zumal sich deren Anteil am Welthandel nach dem Zweiten Weltkrieg stetig verringert hatte. Als Gegenmittel wurde gefordert, die GATT-Vertragsbedingungen für die Entwicklungsländer zu lockern. Daneben wurde ihnen eine Sonderbehandlung bei der Ausfuhr von tropischen Produkten versprochen. Durch den Abschluss des Baumwollabkommens (1961), das bilaterale Verhandlungen zu Ausfuhrbegrenzungen von Baumwolltextilien genehmigte, wurde eine weitere Ausnahmeregelung vom Verbot mengenmäßiger Beschränkungen geschaffen. Diese Entscheidung entsprach den Zwängen der internationalen politischen Lage, stellte aber eine Schwächung hinsichtlich der Verlässlichkeit des Regelwerks dar. Die vereinbarten neuen Zollreduktionen im Industriegüterbereich blieben in der Dillon-Runde begrenzt.

Konsolidierungsphase des GATT

Die geringen Fortschritte der Dillon-Runde und der Ausbau der EWG führten vonseiten sowohl der Entwicklungsländer als auch der USA schnell zur Forderung einer neuen Handelsrunde. Dazu kam, dass in den zwei Jahren nach Abschluss der Dillon-Runde 22 Entwicklungsländer dem GATT beigetreten waren, wovon die Mehrzahl gerade die Unabhängigkeit erreicht hatte. Zudem erhielt der damalige US-Präsident *John F. Kennedy* 1962 vom Kongress ein umfangreiches Verhandlungsmandat, das ihm erlaubte, die Zölle um bis zu 50 Prozent zu senken. Der Beschluss zu einer neuen Handelsrunde fiel auf der Ministerkonferenz 1963. Die Verhandlungen begannen im Folgejahr und dauerten drei Jahre. Die neue Runde – als Kennedy-Runde bezeichnet – sollte neben der Liberalisierung des Industriegüterhandels die Entwicklungsländerthematik, die Liberalisierung des Agrarhandels und erstmalig nicht-tarifäre Handelshemmnisse behandeln.

Die spezielle Behandlung von Entwicklungsländern im GATT wurde erschwert durch die Entwicklungspolitik der EWG, die im Yaunde-Abkommen (1963) 18 frankophonen Ländern Afrikas Zollpräferenzen und finanzielle Unterstützung zusagte. Im Rahmen der Kennedy-Runde versuchten die anderen Entwicklungsländer, diese Diskriminierung beim Zugang auf die Märkte der EWG zu beseitigen und zugleich von den anderen Industrieländern eine Vorzugsbehandlung zu erhalten. Dies gelang nur sehr begrenzt. Ebenfalls begrenzt

blieben die Fortschritte im Agrarbereich, da die EWG nur geringe Zugeständnisse hinsichtlich ihrer Schutzpolitik einräumte.

Bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen gelang die Einigung zum Internationalen Anti-Dumping Kodex. Er spielte eine Vorreiterrolle für spätere Verhandlungen in anderen Bereichen, wie den Zollwertbestimmungen oder den Subventionen. Der größte Erfolg der Kennedy-Runde wurde jedoch im Industriegüterhandel erzielt: Die durchschnittlichen Zollsenkungen von 38 Prozent waren ein gewaltiger Fortschritt gegenüber den vier vorangegangenen Handelsrunden. Teilweise kann man das gute Ergebnis auf eine neue Verhandlungsmethode zurückführen, nach der erstmals nicht über ausgewählte Produkte verhandelt wurde, sondern bei der alle Zollpositionen im Industriegüterbereich zur Disposition standen und linear um einen einheitlichen Satz reduziert werden sollten.

Die Zollsenkung ging allerdings größtenteils von den Industrieländern aus. Die Entwicklungsländer senkten ihre Zölle nur geringfügig und bei wenigen Produkten. Zudem wollten sie nur einen kleinen Anteil der Zollpositionen rechtlich binden: So waren nach Schätzungen des WTO-Sekretariats zum Abschluss der Kennedy-Runde weniger als zehn Prozent der Zölle Argentiniens und Brasiliens gebunden, während die wichtigsten Industrieländer bereits eine Zollbindung von mehr als 90 Prozent aufwiesen. Diese fehlende Reziprozität bei den Zollzugeständnissen wurde in der Kennedy-Runde als Teil der Sonderbehandlung von Entwicklungsländern erstmalig offiziell anerkannt. Auf der einen Seite konnten die Entwicklungsländer so ihre Handelspolitik relativ frei von Verpflichtungen gegenüber dem GATT verfolgen; andererseits wurden ihnen mangels eigener Offerten weniger Zollkonzessionen in für sie wichtigen Bereichen angeboten.

Stockende Verhandlungen

Der Vorschlag des GATT-Generaldirektors, beim Abschluss der Kennedy-Runde gleich Vorverhandlungen über die Themen einer neuen Handelsrunde zu beginnen, wurde nicht aufgegriffen. Erst vier Jahre später, Anfang der 1970er Jahre, breitete sich in den USA Unzufriedenheit über das Welthandelssystem aus: Das steigende US-amerikanische Handelsdefizit wurde auf die unzureichende Öffnung ausländischer Märkte bei gleichzeitig geringen eigenen Handelsbarrieren zurückgeführt;

die USA waren in den Augen vieler Amerikaner in den vergangenen Verhandlungen zu großzügig gewesen. Zudem drohte die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft auf neun Mitgliedsländer, die USA auch auf dem britischen Markt zu benachteiligen. Deshalb wurde 1973 auf einer Ministerkonferenz in Tokio der Start für die siebte Handelsrunde beschlossen. Dabei wurde der Bedeutung der Entwicklungsländer demonstrativ Rechnung getragen, indem erstmals auch Entwicklungsländer, die keine GATT-Vertragsparteien waren, zu den Verhandlungen eingeladen wurden. Dadurch verdoppelte sich die Anzahl der Verhandlungsteilnehmer im Vergleich zur Kennedy-Runde auf 99 Länder.

Die Rezession der Weltwirtschaft in den Jahren 1974/75 und die durch die erste Ölkrise entstandenen Zahlungsbilanz-Ungleichgewichte vieler Länder brachten die Verhandlungen allerdings fast zum Stillstand. Weitere Liberalisierungsschritte erschienen in Krisenzeiten wenig Erfolg versprechend, weswegen man sich auf Maßnahmen konzentrierte, die den Handel fairer gestalten sollten. Diese Anstrengungen führten zum Abschluss von sechs Sonderabkommen in so verschiedenen Bereichen wie der Zollwertbestimmung, der Gewährung von Einfuhrlicenzen, der öffentlichen Auftragsvergabe, bei Subventionen, der Entwicklung von Produktstandards und nicht zuletzt bei der Anwendung von Anti-Dumping-Maßnahmen.

Der Fortschritt bei der Liberalisierung des Zugangs zu Industrieländermärkten bei Industriegütern blieb mit einer durchschnittlichen Zollsenkung von einem Drittel leicht hinter dem in der Kennedy-Runde erzielten Ergebnis zurück. Ein bemerkenswerter Aspekt war, dass die Zölle nicht wie zuvor linear um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt wurden, sondern die hohen Zölle – mithilfe der sogenannten Schweizer Formel – prozentual stärker als die niedrigen gekappt wurden. Im Landwirtschaftsbereich brachte die Tokio-Runde wenige Liberalisierungsfortschritte. Die Abkommen für Rindfleisch und Molkereiprodukte bestärkten ganz im Gegenteil die Sonderbehandlung des Agrarsektors.

Auch aus Sicht der Entwicklungsländer waren die Resultate der Tokio-Runde wenig erfolgreich: Für die aufstrebenden Volkswirtschaften Ostasiens war die Beibehaltung der Mengenbeschränkungen im Textilbereich, im Stahlsektor und bei elektronischen Konsumgütern enttäuschend, auch wenn es für andere Industriegüter einen verbesserten Marktzugang gab. Die Agrarexporteure unter den

Entwicklungsländern erzielten außer bei tropischen Produkten keinen nennenswerten Fortschritt. Mit der sogenannten „Enabling Clause“ wurde den GATT-Vertragsparteien grundsätzlich erlaubt, Entwicklungsländern Vorzugszölle zu gewähren und somit vom Nichtdiskriminierungsverbot bei Handelsvergünstigungen abzuweichen. Damit wurde der besondere Status der Entwicklungsländer im GATT rechtlich weiter abgesichert, doch gleichzeitig setzte eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer ein.

Anfang der 1980er Jahre geriet die Weltwirtschaft wieder in Turbulenzen, was den Beginn einer neuen Verhandlungsrunde erschwerte. Die USA und viele andere Länder kämpften mit Stagflation, einer Kombination von hoher Inflation und schwachem Wirtschaftswachstum (Stagnation). Als die USA begannen, mit einer radikalen Hochzinspolitik ihre Inflation zu bekämpfen, löste dies eine Schuldenkrise in einer Reihe von Entwicklungsländern aus. Das verschärfte den Nord-Süd-Konflikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und führte weltweit zu protektionistischen Tendenzen, deutlich sichtbar an der Zunahme von Selbstbeschränkungsabkommen und Anti-Dumping-Maßnahmen. Das multilaterale Handelssystem war bedroht durch die fortschreitende Nichtbeachtung der Prinzipien des GATT.

Vom Abkommen zur Organisation

Nach mehreren gescheiterten Versuchen, eine neue Handelsrunde zu starten, gelang es den OECD-Handelsministern im April 1985, sich grundsätzlich auf die Aufnahme von Verhandlungen zu einigen und die Entwicklungsländer mit ins Boot zu holen. Der offizielle Anstoß zu den Verhandlungen der Uruguay-Runde erfolgte auf der Ministerkonferenz in Punta del Este im Jahr 1986.

Die Deklaration von Punta del Este fixierte die Verhandlungsmandate für eine ungewöhnlich breite Agenda. Die Agenda umfasste die vertrauten Sachbereiche Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, tropische Produkte, den Textil- und Landwirtschaftssektor sowie das GATT-Regelwerk, in das beispielsweise die sechs Sonderabkommen der Tokio-Runde eingehen sollten. Neu waren die Bereiche Streitschlichtung, der Schutz geistigen Eigentums, handelsbezogene Investitionsmaßnahmen und die Einbindung von Dienstleistungen in den Zuständigkeitsbereich des GATT. Insgesamt wurden 15 Verhandlungsgruppen eingerichtet, die Anfang 1987 ihre Arbeit aufnahmen. Nach

zwei Jahren waren die Fortschritte in den einzelnen Gruppen sehr unterschiedlich. Das hoffnungsvoll als Halbzeit-Konferenz geplante Treffen in Montreal im Jahr 1988 konnte nur in sechs Gruppen Fortschritte feststellen. In den restlichen Gruppen waren die Verhandlungen dagegen festgefahren.

Im Lauf der Verhandlungen zeigte sich, dass ohne Fortschritte im Landwirtschaftsbereich die USA und andere Agrarexporteure keinem Abschluss zustimmen würden. Zugleich signalisierten die Entwicklungsländer, dass sie ohne die Abschaffung des Multifaserabkommens, das den Handel mit Textilien und Bekleidung reguliert, keine Kompromisse in anderen Sektoren eingehen könnten. An den Gegensätzen im Landwirtschaftsbereich scheiterte auch die Ministerkonferenz in Brüssel zwei Jahre später. Wiederum war das Vertrauen ins multilaterale Handelssystem erschüttert, und Zweifel wuchsen, ob die Verhandlungen je abgeschlossen würden.

Neue Hoffnungen keimten erst auf, als die Europäische Union (EU) begann, ihre Landwirtschaftspolitik intern auf den Prüfstand zu stellen und der US-Präsident eine Verlängerung seines im Sommer 1988 ausgelaufenen Verhandlungsmandats erhielt. Ein Abkommen rückte in greifbare Nähe. Zudem zeichnete sich ab, dass es einerseits einen wesentlich verbesserten, einheitlichen Mechanismus zur Streitschlichtung beinhalten würde und es andererseits die Gründung einer neuen Organisation vorsah, die das GATT und sein Sekretariat ersetzen sollte.

Gerade die letzten Differenzen zwischen den Verhandlungspositionen waren nicht leicht zu überbrücken. Obwohl der Anteil der Landwirtschaft sowohl am Sozialprodukt und bei der Beschäftigung in den Industrieländern als auch im internationalen Handel bereits stark geschwunden war, blieben die entsprechenden Interessengruppen einflussreich genug, um ein Abkommen platzen zu lassen, das wesentliche Fortschritte in den viel bedeutenderen Sektoren Industrie und Dienstleistungen versprach. Für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen war ein Kompromiss im Bereich der Landwirtschaft zwischen den USA und der EG vonnöten. Die beiden Parteien waren die wichtigsten Stützen des Welthandelssystems und vereinigten etwa die Hälfte des Welthandels auf sich. Da keiner der beiden schuld am Scheitern der Verhandlungen sein wollte, fanden sie in bilateralen Verhandlungen eine Lösung.

Kaum war der Stolperstein Landwirtschaft aus dem Weg geräumt, befürchteten die anderen Länder, dass ihre Interessen im Schlusspurt der Verhandlungen nicht ausreichend berücksichtigt würden – und präsentierten neue Forderungen. Erst durch den Appell einer Gruppe von 37 Ländern an die Triade von USA, EG und Japan, ihrer Verantwortung gerecht zu werden sowie den Verhandlungen höchste Priorität einzuräumen und zum Abschluss zu führen, setzte im März 1993 ein teilweise fieberhafter Endspurt ein. Ein Hindernis nach dem anderen wurde weggeräumt, und am 15. Dezember 1994 konnte der erfolgreiche Abschluss der Uruguay-Runde verkündet werden.

Die WTO und ihr Wirkungsbereich

Ergebnis der Verhandlungen war ein Vertragswerk, bestehend aus der WTO-Charta und vier Anhängen. In der Charta wird die WTO einerseits als Organisation ins Leben gerufen, und andererseits werden ihre Struktur und ihre Aufgaben definiert. Teil 1 beinhaltet drei Abkommen: das GATT für den Güterhandel, das GATS (General Agreement on Trade in Services) für den Dienstleistungssektor und das TRIPS-Abkommen (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) zum Schutz des geistigen Eigentums. Teil 2 behandelt den neuen Streitschlichtungsmechanismus, während Teil 3 den Mechanismus zur Überwachung der Handelspolitik regelt. Die drei Teile gelten als Einheit und müssen von allen WTO-Mitgliedern (multilateral) anerkannt werden. Ein vierter Teil umfasst vier weitere Abkommen zu unterschiedlichen Bereichen, die nur für die Unterzeichner (plurilateral) verpflichtend sind.

Für den Güterbereich können folgende Ergebnisse festgehalten werden: Der Landwirtschaftsbereich wird voll ins GATT integriert; jegliche sektorielle Sonderbehandlung wird abgeschafft. In diesem Rahmen wurde ein Programm für die zukünftige Liberalisierung des Landwirtschaftssektors in drei Bereichen festgelegt: bei Marktzugang, einheimischen Stützungsmaßnahmen und Ausfuhrsubventionen. Daneben wurde das Multifaserabkommen abgeschafft; die seit 1961 bestehenden Mengenbeschränkungen beim Zuwachs der Einfuhr von Textilien in die USA und in die EG wurden in einem Zeitraum von zehn Jahren (1995–2005) vollständig abgebaut.

Die vereinbarten Zollsenkungen bei Industriegütern betragen für die acht wichtigsten Industrieländer 38 Prozent und entsprachen damit dem Er-

gebnis der Kennedy-Runde. Die Zollsenkungen erfolgten über einen Zeitraum von fünf Jahren und senkten das Durchschnittsniveau der gebundenen Zölle der Industrieländer auf 3,8 Prozent. Auch bei den Zollbindungen waren große Fortschritte zu verzeichnen: Die Industrieländer erreichten eine Bindung von 99 Prozent, und die Entwicklungsländer erhöhten ihren Bindungsgrad von 21 auf 73 Prozent bei Agrar- und Industriegütern.

Unter den neuen Abkommen ragt die Zuständigkeit für den Handel mit Dienstleistungen heraus. Mit Ausnahme staatlicher Dienstleistungen und des Lufttransports werden im Prinzip alle Sektoren des Dienstleistungshandels erfasst. Jedes WTO-Mitglied hat eine Übersicht vorzulegen, in der es detailliert seine Verpflichtungen bei Marktzugang und Inländerbehandlungen sowie eventuelle Beschränkungen auflistet. Das Dienstleistungsabkommen hat somit weniger zu Liberalisierung als zu Transparenz der rechtlichen Marktzutrittsbedingungen geführt. Neben der Transparenz gelten im Dienstleistungssektor die Grundprinzipien der Nichtdiskriminierung und der Disziplinierung staatlicher Monopole.

Die Stärkung und Vereinheitlichung des Verfahrens zur Streitschlichtung ist ein weiterer wichtiger Bestandteil des Uruguay-Abkommens. Das neue Verfahren wird häufig als das Kronjuwel des WTO-Vertragswerks bezeichnet. Daneben mag die institutionelle Überwachung der Handelspolitik der Mitglieder auf den ersten Blick nicht so bedeutend erscheinen, doch leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Transparenz in der Handelspolitik. Sie erlaubt nach einer Bestandsaufnahme der nationalen Handelspolitik durch einen Regierungs- und Sekretariatsbericht die Diskussion der aktuellen Situation ohne Androhung von Rechtsklagen oder Sanktionen.

Das Uruguay-Abkommen wurde zu Beginn des Jahres 1995 in Kraft gesetzt, nachdem es von den Parlamenten der 117 Mitglieder ratifiziert worden war. Da die Verhandlungen noch nicht in allen Bereichen abgeschlossen waren, wurde weiter verhandelt. So gelang in den drei darauffolgenden Jahren der Abschluss weiterer Abkommen. Auf der Ministerkonferenz von Singapur im Dezember 1996 unterzeichneten 23 Länder das Informations- und Technologie-Abkommen (Information Technology Agreement), das die Zölle für etwa 300 Produkte dieser Gütergruppe abschaffte. Im Bereich der Dienstleistungen wurden Abkommen zu Telekommunikations- und Finanzdiensten getroffen, die detaillierte Verpflichtungen zu Trans-

parenz, Nichtdiskriminierung und teilweise auch zu Liberalisierung in diesen Sektoren beinhalten.

Der Abschluss der Uruguay-Runde fiel in eine Zeit, die von einer weltweiten Tendenz zu mehr Markt und weniger staatlichen Interventionen getragen wurde. Viele Entwicklungsländer reduzierten ihre Zölle freiwillig und wurden dabei vom IWF und der Weltbank unterstützt. Dem Beispiel Chinas folgend versuchten auch andere Entwicklungsländer, vorher eher verteilte Auslandsinvestitionen anzuziehen. Der Fall der Berliner Mauer, der Zerfall der Sowjetunion und Chinas Bewerbung um die WTO-Mitgliedschaft ließen auf eine friedlichere globale Zusammenarbeit hoffen. Der Umschwung der öffentlichen Meinung ließ jedoch nicht lange auf sich warten: Die Finanzkrise Ende der 1990er Jahre in Asien erschütterte das Vertrauen in die globalen Finanzmärkte. Das Platzen der Internetblase zu Beginn des neuen Jahrtausends und die Terroranschläge vom 11. September 2001 führten zu Börsenkrisen und gaben den Globalisierungsgegnern Auftrieb.

Dennoch gelang es nach mehreren Rückschlägen auf einer Ministerkonferenz in Doha im Oktober 2001, China als WTO-Mitglied zu begrüßen und die neunte Handelsrunde zu starten. Nach fast sieben Jahren Verhandlungen und spektakulären Ministerkonferenzen, zum Beispiel in Seattle und Cancun, versuchen die mittlerweile 152 WTO-Mitglieder, die Doha-Runde in diesem Jahr abzuschließen. Intensive Beratungen auf verschiedenen Ebenen und eine Konferenz im Juni 2008 sollen den Weg für eine grundsätzliche Einigung ebnen. Zurzeit sind die Fortschritte in den einzelnen Arbeitsgruppen sehr unterschiedlich, und ein für alle Teilnehmer wünschenswertes Gesamtpaket erscheint in weiter Ferne. Letztlich muss die Schlussakte von allen Mitgliedern angenommen werden. Während in den Bereichen Landwirtschaft und Marktzugang bei Industriegütern konkrete Vorschläge vorliegen, sind die Umriss einer Einigung bei anderen Themenkomplexen, wie Dienstleistungen und geistigem Eigentum, noch unscharf. Weniger Stolpersteine auf dem Weg zum Abschluss der Doha-Runde sind in den übrigen Verhandlungsbereichen – Handel und Umwelt, Sonderstatus der Entwicklungsländer sowie Handelsliberalisierung – zu erwarten.

*Aktuelle Herausforderungen
und Zukunftsperspektiven*

Der Versuch zum Abschluss der Doha-Runde fällt in eine Zeit, in der sich die Weltwirtschaft erneut in einer kritischen Lage befindet. Neben der konjunkturellen Abschwächung in den USA und der globalen Finanzkrise sorgen Turbulenzen auf den Rohstoffmärkten für Verunsicherung. Hinzu kommen längerfristige strukturelle Verschiebungen, insbesondere die Erosion der weltwirtschaftlichen Vorrangstellung des Nordatlantikraums zugunsten einer größeren Bedeutung Asiens, besonders Chinas und Indiens. Dies bringt Veränderungen in der Weltwirtschaft mit sich, die das WTO-Handelssystem vor neue Herausforderungen stellen werden. Drängten bisher die USA und Europa auf freien Handel, werden in Zukunft möglicherweise die aufstrebenden Wirtschaften von der Defensive zur Offensive übergehen. Diese Volkswirtschaften sind in den letzten zehn Jahren deutlich schneller gewachsen als die Industrieländer. Viele von ihnen haben große Devisenreserven, die sie vermehrt in ausländische Firmen und Bodenschätze investieren. Sie dürften daher an globalen Regeln zur Sicherung ausländischer Direktinvestitionen verstärkt Interesse zeigen. Daneben werden die aufstrebenden Wirtschaften zunehmend die Entwicklung eigener Marken und Produkte betreiben, womit ihr Interesse am Schutz geistigen Eigentums ebenfalls zunehmen dürfte.

Eine Gefahr für das Handelssystem könnte auch durch einen abrupten Anpassungsprozess bei den globalen Zahlungsbilanz-Ungleichgewichten entstehen. So entspricht das Handelsdefizit der USA fast sieben Prozent des weltweiten Güterhandels, und es ist zu hoffen, dass ein Rückgang dieses Defizits überwiegend durch Ausfuhrsteigerungen und nicht durch geringere Einfuhren erfolgt. Zu

einer weiteren Gefahr könnten sich die steigenden Rohstoff- und Energiepreise herausbilden.

Neben dem externen Druck auf das Handelssystem gibt es aber auch inneren Reformbedarf. Nach dem absehbaren Beitritt Russlands zur WTO wird die Organisation mehr als 152 Mitglieder umfassen – alle ausgestattet mit einer Stimme und damit mit der Macht, Entscheidungen im Konsensverfahren zu verhindern. Neben der großen Anzahl von Ländern dürfte aber auch die größere Heterogenität innerhalb der WTO zu Problemen bei der Konsensbildung führen. Die Diskussion über den Mechanismus der internen Entscheidungsfindung erscheint deshalb unausweichlich. Ein weiterer Diskussionspunkt betrifft die Grenzen des WTO-Mandats: Sollen die bislang abgelehnten Themen „Handel und Arbeit/Migration“, „Handel und Investitionen“ sowie „internationaler Wettbewerb“ im Rahmen der WTO oder in anderen Gremien bzw. Organisationen behandelt werden? Wie sieht die Zusammenarbeit zwischen der WTO, dem IWF, der Weltbank sowie anderen Institutionen bei der Entwicklung und Integration der am wenigsten entwickelten Länder aus?

Diese Fragen zeigen, dass die Weltgemeinschaft heute vor neuen Herausforderungen in der internationalen Zusammenarbeit steht. Die gewaltige Expansion des Welthandels – maßgeblich unterstützt durch die Liberalisierungserfolge im Rahmen von GATT und WTO – hat zu einer historisch einmaligen Integration der Weltwirtschaft beigetragen und die Notwendigkeit der internationalen Kooperation verstärkt. Die Geschichte des multilateralen Handelssystems hat gezeigt, dass dies auch zwischen Nationen mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau und verschiedenen Interessen möglich ist – wenn der Wille vorhanden ist, die Zukunft der Welt handelsordnung gemeinsam zu gestalten. ■

Die Ernährungskrise verlangt eine differenzierte Analyse

Prof. em. Dr. Franz Nuscheler

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen

Die steigenden Nahrungsmittelpreise werden oft einseitig auf die verstärkte Produktion von Bio-Kraftstoffen zurückgeführt. Doch diese Argumentation greift zu kurz. Auch die Nachfrage nach Fleisch, Fehler in der Agrarpolitik und der Missbrauch von Hilfsprogrammen tragen dazu bei, dass sich viele Hundert Millionen Menschen nicht ausreichend ernähren können.

In der jüngsten Vergangenheit haben die Medien über Hungerrevolten in verschiedenen Ländern von Haiti über Kamerun bis zu den Philippinen berichtet. Die im medialen Jargon sogenannte Ernährungskrise verdrängte die Turbulenzen auf den Finanzmärkten teilweise aus den Schlagzeilen. Der Präsident der Weltbank *Robert Zoellick*, der Chef des Internationalen Währungsfonds (IWF) *Dominique Strauss-Kahn* oder der britische Premierminister *Gordon Brown* schätzten die Folgen der Preisschocks bei den Grundnahrungsmitteln Reis, Mais und Weizen für die soziale und politische Stabilität vieler Länder bedeutsamer ein als die von der Finanzkrise ausgelösten Schockwellen. Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) erwartet weitere Hungerrevolten, wenn es nicht gelingen sollte, in den rebellischen Städten Lebensmittel zu reduzierten Preisen bereitzustellen.

Immer mehr hungernde Menschen

Strauss-Kahn, der sich in der Regel dramatisierender Rhetorik und politischer Wertungen enthält, malte ein Horrorszenario von Hungerrevolten sowie kollabierenden Staatswesen und Demokratien. Die Interamerikanische Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank, IDB) erkannte in der von steigenden Nahrungsmittelpreisen verursachten Inflation die größte Gefahr für eine ansonsten stabile wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika, dessen hohes Wirtschaftswachstum vor allem auf Zuwächsen beim Export von Agrarprodukten – im Besonderen auf einem Soja-Boom – beruht. Die afrikanischen Wirtschafts- und Finanzminister entdeckten bei einer Konferenz der Afrikanischen Union in Addis Abeba Anfang April eine ernste Gefahr für Wachstum, Frieden und Sicherheit in Afrika – und meinten nicht drohende

Bürgerkriege, sondern die explosionsartig gestiegenen Preise für importierte Grundnahrungsmittel, vor allem für das Hauptnahrungsmittel Reis. In ganz Asien, wo Reis für 2,5 Milliarden Menschen die Ernährungsgrundlage bildet, hat die gefüllte Reisschüssel eine hohe Symbolkraft für die Leistungsfähigkeit sowie Legitimation von Wirtschaftsordnungen und politischen Systemen. Innerhalb weniger Monate hatten sich die Preise für Reis, Weizen- und Maismehl sowie für Palmöl und Zucker teilweise mehr als verdoppelt. Die Preise von Brot oder Tortilla zogen nach.

Die Teuerungsraten trafen vor allem die armen Bevölkerungsgruppen, die bis zu 80 Prozent ihres Einkommens für Lebensmittel zum Überleben aufbringen müssen. Dieser Anteil liegt in den westlichen Wohlstandsgesellschaften im Durchschnitt der Haushalte unter 20 Prozent. Hier wird ein struktureller Zusammenhang zwischen Armut und Hunger deutlich, den die Weltbank schon 1986 im Bericht „Poverty and Hunger“ aufgezeigt hatte.

Schon vor der Preisexplosion hungerten nach Angaben der Vereinten Nationen 800 Millionen Menschen aufgrund ihrer geringen Kaufkraft und verhungerten Millionen neben vollen Getreide- oder Reisspeichern. Heute hungern nach Einschätzung der Weltbank rund 100 Millionen Menschen mehr, weil sie sich die teuren Lebensmittel nicht leisten können. In vielen Ländern und Städten sammelten sie sich zu Massenprotesten, welche die Weltöffentlichkeit erst auf den „stillen Tsunami“ einer von Preisschocks ausgelösten Versorgungskrise aufmerksam machten.

Aber nicht so sehr die Anteilnahme für Not leidende Menschen, sondern die Befürchtung politischer Eruptionen drängte die Staatengemeinschaft, die Weltbank und den IWF zum Aktio-

nismus. Eine kontinental übergreifende Kettenreaktion der Proteste könnte nicht nur die marktwirtschaftliche Gestaltung der Globalisierung, sondern auch das internationale Institutionensystem unter Legitimationszwang setzen. Aus Afrika gibt es bereits Stimmen, welche die aktuelle Krise auch der FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) anlasten und deshalb ihre Abschaffung oder Verzahnung mit dem IFAD (International Fund for Agrarian Development) fordern. Diese 1977 gegründete Organisation der Vereinten Nationen bemühte sich im Besonderen – allerdings mangels ausreichender finanzieller Mittel nicht sonderlich erfolgreich – um die Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion in den von Hungersnot betroffenen Ländern.

Die dramatische Rhetorik der Repräsentanten des internationalen Institutionensystems hat also eine defensive Funktion. Die ordnungspolitische Gretchenfrage lautet, ob die Politik mithilfe ihrer internationalen Institutionen und Regelwerke wie der Welthandelsorganisation (WTO) das internationale Marktgeschehen auch zum Wohle der schwächsten Gruppen in der Weltgesellschaft gestalten kann. Der völkerrechtlich verbindliche „Sozialpakt“ kodifizierte ein Recht auf Nahrung und menschenwürdige Lebensbedingungen, aber das von ihm institutionalisierte Beschwerderecht schafft keine Nahrung herbei.

Hungersnöte haben viele Ursachen

Plötzlich tauchte in den Medien wieder ein Gespenst auf, das durch die großen Produktivitätsfortschritte in der Landwirtschaft und die Überproduktion von Nahrungsmitteln in den OECD-Ländern vertrieben zu sein schien: die über zwei Jahrhunderte alten Warnungen des Pastors *Thomas R. Malthus* vor massenhafter Verelendung und Hungerkriegen im Gefolge des nicht von der Nahrungsmittelproduktion aufgefangenen Bevölkerungswachstums. Die Verwirklichung eines der Hauptziele der von den Vereinten Nationen beschlossenen Millennium-Entwicklungsziele – die Halbierung der Zahl der Hungernden bis zum Jahr 2015 – schien in weite Ferne gerückt zu sein, weil bei Halbzeit ihre Zahl sogar angewachsen ist. *Zoellick* warnte: „Wir glauben, dass die Lebensmittelkrise weltweit sieben verlorene Jahre für die Armutsbekämpfung bedeutet.“ Ein großes und verheißungsvolles Projekt der Staatengemeinschaft droht zu scheitern. Auch das seit 1994 operierende Special Programme for Food Security der FAO konnte nicht gegensteuern.

Hunger ist jedoch keine Folge der Unfähigkeit der globalen Landwirtschaft, die Weltbevölkerung mit Nahrungsmitteln zu versorgen, sondern ein komplexes Folgeproblem verschiedener Faktoren:

- die weltweit sehr ungleich verteilte Kaufkraft;
- veränderte Nachfragestrukturen, die das Angebot von Nahrungsmitteln verknappen;
- agrarpolitische Fehlentwicklungen, die Nahrungskulturen zunehmend durch den profitableren Anbau von Futtermitteln und neuerdings von pflanzlichen Rohstoffen für die Erzeugung von Biokraftstoffen ersetzen;
- entwicklungspolitische Fehlplanungen und Fehlentscheidungen bi- und multilateraler Entwicklungsorganisationen, allen voran der Weltbank, welche die rund 400 Millionen Kleinbauern und die ländliche Entwicklung vernachlässigten.

Kurzfristige Gründe für steigende Preise

In der aufgeregten medialen Diskussion über die Ursachen des „stillen Tsunami“ in Gestalt von Preisexplosionen bei Nahrungsmitteln wurden häufig kurzfristige Gründe mit langfristig wirksamen Strukturveränderungen in Produktion (Angebot) und Konsum (Nachfrage) von Agrargütern vermischt. Kurzfristig haben folgende Faktoren das Angebot wichtiger Grundnahrungsmittel (Reis, Mais, Weizen) verknappt:

- Ernteausfälle im Gefolge von Wetterextremen, im Besonderen einer Dürreperiode in Australien sowie großflächigen Überschwemmungen in Afrika. Klimaforscher führen diese Wetterextreme mit erheblichen Auswirkungen auf die Agrarproduktion auf Vorboten des Klimawandels zurück. Sie werden nach Erkenntnissen der Klimafolgenforschung vor allem die ökologisch verwundbaren Trockenzonen in Afrika und Südasien treffen.
- Ausfuhrbeschränkungen von großen Reisproduzenten wie China, Indien, Thailand und Vietnam, welche die Knappheit bei Reis – des Hauptnahrungsmittels für fast die Hälfte der Weltbevölkerung – verschärfen und vor allem arme Importländer schlagartig mit steigenden Preisen konfrontierten. Die Nachfrage der aufblühenden US-amerikanischen Bioethanol-Industrie nach dem Rohstoff Mais führte bereits zu einem erheblichen Rückgang der Maisexporte.

■ Sinkende Lagerbestände bei Reis, Mais und Weizen, die auf den Warenterminbörsen die Spekulation anheizten. Die Lagerbestände bei Reis fielen nach Auskunft des International Rice Research Institute in Manila auf das geringste Volumen seit 25 Jahren. Allerdings dienen die Spekulanten manchmal als allzu willkommene „böse Buben“ in einem undurchsichtigen Spiel von Angebot und Nachfrage. Spekulation ist ein Systemelement des internationalen Agrar- und Rohstoffhandels, das künftige Marktentwicklungen antizipiert, sie aber auch falsch einschätzen kann.

■ Was die Medien als „Hungerrevolten“ darstellen, war auch genährt von Protesten gegen ebenso stark steigende Energiepreise, die das tägliche Leben sowie zugleich die Produktion und den Transport von Nahrungsmitteln verteuerten. Im September 2007 hatten in Myanmar Tausende von Mönchen in der sogenannten „Safran-Revolution“ zuerst gegen hohe Benzin- und Reispreise und dann gegen das Militärregime protestiert.

Wetterbedingte Ernteausfälle, Exportbeschränkungen der wichtigsten Produktionsländer von Reis und Mais oder das Treiben von Spekulanten können kurzfristige Preisentwicklungen auf den Weltagrarmärkten erklären. Offen bleibt aber, warum sich nach Jahrzehnten der Überschussproduktion und Niedrigpreise eine längerfristige Angebotsverknappung mit Preisen auf einem wesentlich höheren Niveau abzeichnet. Der Hauptgrund für die aktuelle und wahrscheinlich längerfristige Verteuerung vieler Nahrungsmittel ist die global steigende Nachfrage, zu der verschiedene Entwicklungen in der Produktion und im Konsum von Agrargütern beitragen.

Vermeintliche und tatsächliche Preistreiber

In der Diskussion über die „Ernährungskrise“ wird häufig der staatlich geförderte Anbau von Energiepflanzen (Soja, Mais, Weizen, Zuckerrohr, Raps) zur Erzeugung von Biokraftstoffen für die Verknappung von Nahrungsmitteln verantwortlich gemacht. Kritiker überziehen die Verwendung von Nahrungsmitteln für die Produktion von Biosprit mit moralisierenden Schmähungen: Weil immer mehr Agrarprodukte im Tank der Autos von Reichen statt auf den Tellern der Armen landen, werde der Hunger willentlich hingenommen.

Es muss schon nachdenklich stimmen, dass die Getreidemenge, die für die Tankfüllung eines Mittel-

klassewagens notwendig ist, einen Vegetarier ein ganzes Jahr lang ernähren könnte, dass aus einem halben Pfund Mais nur 85 Kubikzentimeter Biosprit gewonnen werden können. Energiepflanzen konkurrieren um Anbauflächen, die bisher dem Anbau von Nahrungsmitteln oder Futtermitteln vorbehalten waren. *Lester Brown*, Präsident des Earth Policy Institute, prophezeite deshalb eine wachsende Konkurrenz zwischen Mensch und Maschine um Ackerflächen, Wasser und Getreide.

Was spricht dennoch gegen eine pauschale Verteufelung von Biosprit, die sich mit durchaus plausiblen energie- und umweltpolitischen Zielprojektionen auseinandersetzen muss, zumal der Klimawandel nach allen wissenschaftlichen Szenarien auch die weltweite Nahrungsmittelproduktion beeinträchtigen wird? Nach Einschätzung der FAO wurde der aktuelle Preisanstieg bei Reis, Mais und Weizen nicht wesentlich vom Biosprit-Boom beeinflusst. Derzeit wird erst auf fünf Prozent der weltweit verfügbaren Agrarflächen dieses neue „Grüne Gold“ angepflanzt. In der EU werden bisher nur zwei Prozent der Getreideernte für die Produktion von Biokraftstoffen verwendet. Es gibt einen wichtigeren Grund, der zu einem nüchternen Abwägen des Pro und Contra anregt. Der Journalist *Fritz Vorholz* prognostizierte ein vom pflanzlichen Erdölersatz angetriebenes „Eldorado im Armenhaus“.¹ Der aus Pflanzen gewonnene Ölersatz könnte nicht nur die teuren Ölimporte verringern, welche die Handels- und Zahlungsbilanz vieler armer Länder schwer belasten und ihren entwicklungspolitischen Handlungsspielraum verengen. Vielmehr könnte er auch Kleinbauern neue Einkommensquellen erschließen und ihnen zusätzlich einen Ausweg aus der Energiearmut eröffnen.

Aber dieses Eldorado könnte auch teuer erkaufte werden, vor allem durch weitere Gefährdung der Ernährungssicherheit und durch den Zwang, noch mehr und möglicherweise noch teurere Nahrungsmittel zu importieren. Es entsteht die Gefahr einer weiteren Verknappung und Verteuerung der Nahrungsmittel, wenn sowohl die USA als auch die Schwellenländer, wie bereits geplant, den Anteil der Biokraftstoffe am Energieverbrauch deutlich steigern und den Anbau von Energiepflanzen mit Subventionen fördern sollten.

Agrarökonomern, die darüber nachdenken, wie eine wachsende Weltbevölkerung ernährt werden

¹ Fritz Vorholz, Eldorado im Armenhaus, in: Die Zeit vom 28. Dezember 2006.

kann, beurteilen weitgehend einvernehmlich die Umwandlung von Nahrungskulturen in Biosprit-Produktionsstätten kritisch. Dennoch verkennen sie nicht, dass das „Eldorado im Armenhaus“ auch den „Armenhäusern“ sowie den Armutgruppen Vorteile verschaffen könnte.

*Nahrungsmittel für Menschen
oder Futtermittel für Schlachtvieh?*

Eine weitere Ursache für die Preisschübe liegt in veränderten Konsumgewohnheiten bei den erheblich größer gewordenen Mittelschichten in den Schwellenländern, die sich mit höherem Fleischverzehr westlichen Konsummustern annäherten. Höherer Fleischkonsum bedeutet einen höheren Bedarf an Futtermitteln, der vor allem dann, wenn er höhere Renditen verspricht, mit dem Anbau von Nahrungsmitteln konkurriert. Was schon der ehemalige EG-Präsident *Sicco Mansholt* auf die polemische Formel „Mensch oder Schwein“ gebracht und damals heftige Kontroversen über die „Veredelung“ und Verschwendung von pflanzlichen Nährwerten in Tiermägen ausgelöst hatte, umschrieb nun *Joachim von Braun*, Leiter des International Food Policy Research Institute, so: „Nicht die Nachfrage nach Brot oder nach Reis in der Schüssel ist explodiert, sondern die nach Getreide für Huhn, Schwein und Kuh.“²

Die Versorgungsengpässe und Preisschübe verursachte also nicht die immer wieder im Stile von *Malthus* horrifizierte Bevölkerungsexplosion, sondern die Tatsache, dass bereits ungefähr 40 Prozent des weltweit geernteten Getreides, 60 bis 70 Prozent der Ölsaaten und die Hälfte der Fischfänge als Futtermittel verwertet werden. Bei dieser „Veredelung“ gehen solche Mengen von Nährwerten verloren, die weit mehr Menschen ernähren könnten, als heute auf der Welt Hunger leiden. Es grenzt schon an Heuchelei, wenn sich westliche Wohlstandsbürger über den wachsenden Fleischkonsum in anderen Weltregionen mokieren, ohne die durch den Import von Futtermitteln aus der Dritten Welt ermöglichte Massentierhaltung in der OECD-Welt oder gar das eigene Konsumverhalten zu überdenken. Die Globalisierung führt eben auch zu einer stärkeren Verbreitung westlicher Konsummuster und fördert die „McDonaldisierung“.

Die zu Beginn der 1980er Jahre vom Evangelischen Hilfswerk „Brot für die Welt“ gestartete Kampagne „Hunger durch Überfluss“, die solche Zusammen-

hänge thematisierte, löste damals heftige Kritik von Agrarökonomern aus. Sie argumentierten mit dem handelspolitischen Theorem der komparativen Kostenvorteile in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft und verteidigten damit die entwicklungspolitische Förderung von exportfähigen Agrarprodukten zum Nachteil der eigenen Ernährungssicherung. Sie konnten in der Tat darauf verweisen, dass die durch Agrarexporte erzielten Devisen den Import von damals reichlich verfügbaren und billigen Nahrungsmitteln ermöglicht haben. Sie konnten auch nachweisen, dass kein zwangsläufiger Widerspruch zwischen Nahrungs- und Futtermitteln bestehen muss. Die Niedrigpreise für Nahrungsmittel machten den Anbau von Futtermitteln attraktiver. Inzwischen explodierten aber die Preise für die importierten Nahrungsmittel, und das Bevölkerungswachstum wird für eine weiter steigende Nachfrage sorgen. Wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse gerieten ins Wanken, und die Ernährungssicherung erhielt notgedrungen wieder entwicklungspolitische Priorität.

Politologen und Soziologen sehen in der Ausweitung von Monokulturen im Besitz von Großgrundbesitzern oder multinationalen Unternehmen eine ordnungspolitisch bedenkliche Konzentration von ökonomischer und politischer Macht. Die Renaissance des Zuckerrohrs zur Herstellung von Ethanol stärkte die politische Macht der alten Land-Oligarchie, die in Lateinamerika eine Blockademacht gegen notwendige Agrarreformen bildet. Ökologen sorgen sich um den Verlust von Biodiversität auf den Monokulturen, den auch die nach der Rio-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 beschlossene Biodiversitätskonvention (Übereinkommen über die biologische Vielfalt) nicht aufhalten konnte. Der Soja-Boom in Lateinamerika, der die Viehställe Nordamerikas und Europas mit nährstoffreichem Futtermittel versorgt, hinterlässt große ökologische Schäden, von Pestiziden verseuchte Flüsse und der Artenvielfalt beraubte Landschaften. Durch seine industrielle Produktionsweise schafft er aber nur wenige Arbeitsplätze.

Nutznießer sind das nationale und internationale Agrobusiness – also alle Wirtschaftsbereiche im Zusammenhang mit Landwirtschaft –, internationale Handelsketten und Transportunternehmen, die Produzenten von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie der Staat aufgrund vorteilhafter Handels- und Zahlungsbilanzen. Gleichzeitig füllen sich aber die städtischen Slums mit arbeitslos gewordenen Landarbeitern und Landlosen, die ihre Hoffnungen auf Agrarreformen begraben

² Vgl. Interview in Die Zeit vom 17. April 2008.

mussten. Die Reformen hätten ihnen Chancen verschaffen können, sich selbst zu ernähren und Nahrungsmittel für lokale Märkte anzubauen. Der Soja-Boom stimuliert das Wirtschaftswachstum, wird aber mit schweren sozialen und ökologischen Problemen erkauft, welche die soziale und politische Stabilität demokratischer Systeme gefährden.

Forderungen nach einer Wende in der globalen Landwirtschaftspolitik

Malthus irrte, weil ihn die Produktivität steigernde Agrarrevolution widerlegte. Er könnte erneut widerlegt werden, wenn die grundlegende Umorientierung der globalen Landwirtschaft und des internationalen Agrarhandels umgesetzt würde, die der im April 2008 vorgelegte „Weltagrарbericht“, genauer das International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (IAASTD), forderte. Der Bericht wurde unter der Federführung von Weltbank und FAO unter Mitwirkung von 400 Wissenschaftlern aus allen Weltregionen erarbeitet und von 60 Staaten unterzeichnet. Er verbindet also wissenschaftlichen Sachverstand mit agrar- und handelspolitischen Reformbestrebungen.

Im Bericht stellen die Weltbank und die FAO selbst infrage, was sie Jahrzehnte lang verkündet und in Förderprogramme umgesetzt hatten. Er fordert nun, was Verteidiger des „Rechts auf Nahrung“, wie der UN-Beauftragte für die Verwirklichung dieses Rechts, der Schweizer Soziologe *Jean Ziegler*, schon lange gefordert hatten: die Abkehr von verbreiteten Formen der modernen Massenproduktion, die auf dem massiven Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln auf großflächigen Monokulturen beruht und mit hohem Kapitaleinsatz den profitablen Anbau von Futtermitteln und nun auch von Rohstoffen für Biokraftstoffe bevorzugt. Er fordert stattdessen die gezielte Förderung der rund 400 Millionen Kleinbauern, die auf kleinen Parzellen Nahrungsmittel für ihr lokales Umfeld produzieren, sowie eine stärkere Ausrichtung der internationalen Agrarforschung an den Bedürfnissen und Produktionsbedingungen der Kleinbauern.

Eine Ende der 1980er Jahre von der Weltbank im Auftrag gegebene und vom britischen Ökonomen *Robert Cassen* durchgeführte Evaluierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit hatte zutage gefördert, dass sich die Agrarforschung auf Qualitäts- und Produktivitätsfortschritte bei Exportprodukten konzentrierte und nur geringe Tei-

le der internationalen Agrarhilfe die Kleinbauern erreichten.³ In den Kleinbauern hatte *Frantz Fanon* schon in den 1960er Jahren die „Verdammten dieser Erde“ erkannt.⁴ Sie blieben die „Verdammten“ nationaler und internationaler Fehlentwicklungen, weil sich auch die nationalen Eliten und Bürokratien unter dem Druck von der Weltbank und dem IWF mehr um die Steigerung der Devisen erwirtschaftenden Exportproduktion als um die Ernährungssicherung der eigenen Bevölkerungen kümmerten. Ihnen ging es mehr darum, auf einem möglichst hohen Rang auf der „Hungerliste“ des Welternährungsprogramms platziert zu werden, der Nahrungsmittelhilfe versprach und Eigenanstrengungen zur Ernährungssicherung unterließ.

Der „Weltagrарbericht“ übt nicht nur massive Kritik an den Förderprioritäten der internationalen Entwicklungspolitik. Vielmehr attackiert er auch die Praktiken des internationalen Agrarhandels und den allen Prinzipien des Freihandels widersprechenden agrarpolitischen Protektionismus der OECD-Länder. Die von der WTO erzwungene Öffnung der lokalen Märkte habe durch die gleichzeitige Subventionierung von Agrarexporten millionenfach lokale Produzenten ruiniert und damit die Grundlage für eine nachhaltige lokale Wirtschaft zerstört. Armut und Hunger – auch bei der ländlichen Bevölkerung –, Umweltzerstörung und Landflucht seien die Ergebnisse dieser Handelspolitik und der entwicklungspolitischen Vernachlässigung der ländlichen Entwicklung gewesen.

Die Agrarexportsubventionen der EU standen bei jeder Verhandlungsrunde der WTO unter massiver ordnungs- und entwicklungspolitischer Kritik, weil sie Millionen lokaler Produzenten von Fleisch- und Milchprodukten aus dem Markt drängten. Die Agrarsubventionen der OECD-Länder, welche die Weltbank auf jährlich rund 350 Milliarden US-Dollar schätzte, verzerren das internationale Marktgeschehen und schwächen die Exportchancen der Entwicklungsländer.

Diese Erkenntnisse waren nicht neu, aber scheinbar lernen auch die entwicklungspolitischen Entscheidungsträger aus Krisen. Allerdings sind Zweifel angebracht, ob wissenschaftliche Erkenntnisse und darauf aufbauende politische Reformabsichten die von Nachfragestrukturen und Investitions-

³ Vgl. Robert Cassen, Entwicklungszusammenarbeit, Bern/Stuttgart 1990.

⁴ Frantz Fanon, Die Verdammten dieser Erde, Neuauflage, Frankfurt am Main 2001.

interessen des internationalen Kapitals geschaffene Situation, die die Ernährungskrise heraufbeschwor, verändern können. Die Weltwirtschaft funktioniert nach den Regeln von Angebot und Nachfrage und nicht nach der normativen Vorgabe des „Rechts auf Nahrung“, das ein elementares Menschenrecht bildet. Dies verdeutlichte der Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“, der die Stärkung von sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Regeln forderte.

Das Hungerproblem könnte gelöst werden

Die Weltbank, der IWF, die FAO und das WFP forderten eine schnelle Aufstockung der Mittel für die internationale Nahrungsmittelhilfe, um den Millionen Menschen rasch helfen zu können, die sich die verteuerten Lebensmittel nicht mehr leisten können und deshalb hungern – und möglicherweise mit Massenprotesten Regierungen in Bedrängnis bringen. Solche Operationen können eine momentane Notlage abmildern, aber die Strukturprobleme nicht nachhaltig lösen, die der derzeitigen Krise zugrunde liegen.

Das Ernährungsproblem kann gelöst werden, obwohl die landwirtschaftlichen Anbauflächen nur begrenzt ausgeweitet werden können und der Klimawandel die Agrarproduktion besonders dort, wo schon heute die Ernährung durch Wassermangel, Desertifikation und wiederkehrende Wetterextreme gefährdet ist, erheblich beeinträchtigen könnte. Agrarexperten wie *Joachim von Braun* oder Entwicklungsexperten wie *Jeffrey Sachs*, die beide auf marktwirtschaftliche Heilungskräfte setzen und deshalb den Agrarprotektionismus der OECD-Länder scharf kritisieren, sehen bei allen widrigen Umständen und im Einklang mit Modellberechnungen der FAO dennoch Chancen, auch eine wachsende Weltbevölkerung ausreichend zu ernähren. Dieser Optimismus setzt allerdings eine Vielzahl von politischen Richtungsentscheidungen und entwicklungspolitischen Maßnahmen voraus:

- Das verfügbare und eher knapper werdende Land darf nicht noch mehr für die Produktion von Biosprit und für eine Ausweitung des Futtermittelanbaus zweckentfremdet werden.

- Die natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Energie, Nährstoffe) müssen unter Einsatz der internationalen Agrarforschung effizienter genutzt werden.

- Eine auch vom „Weltagrарbericht“ geforderte nachhaltige Bewirtschaftung der Nutzflächen muss dem weiteren Verlust von Ackerland durch Erosion und Desertifikation vorbeugen.

- Bewässerungssysteme müssen das knappe Wasser besser nutzen, weil nur bewässerte Flächen für den Reisanbau geeignet sind und Dürreperioden überstehen können; außerdem muss ein effizientes Wassermanagement den befürchteten internen und internationalen Konflikten um Wasser vorbeugen.

- Eine bessere Vorratshaltung würde den hohen Ernteverlusten vorbeugen, weil mit der Getreidemenge, die auf die Weise verloren geht, ein Großteil der Hungernden ernährt werden könnte.

- Auch Kleinbauern müssen Zugang zu besserem Saatgut und Düngemitteln erhalten, um ihnen Anreize zur Mehrproduktion zu verschaffen, ohne sich bei Zwischenhändlern verschulden zu müssen.

Aber es geht nicht nur um bessere Produktionsbedingungen, sondern auch um Zugänge zu den landwirtschaftlichen Kernressourcen Land und Wasser, also um Landreformen dort, wo der Landbesitz ungleich verteilt ist. Man mag aus ordnungspolitischen Gründen sozialistische Landreformen ablehnen, aber der Erfolg der chinesischen Reformpolitik ist nicht zu übersehen. Das riesige Land war nach epidemischen Hungerkrisen in der Lage, seine wachsende Bevölkerung zu ernähren, weil es durch die Zuteilung von Land in private Nutzung – nicht in Eigentum – Eigennutz zuließ und die Energien der Millionen von Kleinbauern freisetzte. Dagegen liegen in Lateinamerika auf Latifundien große Flächen brach, die eine Heerschar von Landlosen oder Minifundistas, die auf ihren kleinen Parzellen sich kaum selbst ernähren können, produktiv bewirtschaften könnten. Hier verliert das Privateigentum seine Schutzwürdigkeit, weil es nicht dem Gemeinwohl dient.

Kritikwürdige Nahrungsmittelhilfe

Bei allen Reformüberlegungen geht es auch um die Stärkung von Eigenverantwortung und Besitz: Sie bedeuten nicht nur das Recht auf eigene Entwicklungsoptionen, sondern fordern auch die Pflicht zu Eigenleistungen ein. Viele afrikanische Länder veräußern diese Eigenverantwortung, weil sie sich auf Nahrungsmittelhilfe von außen verlassen und nur wenig in die Entwicklung ihrer Landwirtschaft investieren. Die gestiegenen Agrar-

preise könnten den positiven Lerneffekt haben, dass die Regierungen – auch zur eigenen Machtsicherung – umsteuern und die Bauern selbst wieder mehr investieren und produzieren. Verschiedene Regierungen haben unter dem Druck von Massenprotesten bereits neues Land für den Reisanbau ausgewiesen und Förderprogramme zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion aufgelegt. Krisen können auch die Korrektur von Fehlentwicklungen vorantreiben.

Die internationale Entwicklungspolitik könnte und sollte diese Korrektur unterstützen. Sie sollte vor allem die Vergabebedingungen der Nahrungsmittelhilfe überdenken. Die Hilfe kann kontraproduktive Wirkungen erzielen, wenn sie das agrarpolitische Versagen von Regierungen in den armen Ländern honoriert und diese dazu verleitet, sich mehr um den Nachweis der Bedürftigkeit als um die Überwindung des Mangels zu bemühen. Kritikwürdig sind vor allem die sogenannten bulk supplies, also ständige Massenslieferungen, die mit einem Anteil von rund zwei Dritteln den größten Posten bilden und den Mangelländern regelmäßig kostenlos oder zu günstigen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden. Auch sie können die eigenen Bauern entmutigen, wenn sie mit den geschenkten oder unter Preis verkauften Hilfsgütern nicht konkurrieren können. Es gibt viele Belege, dass die Hilfsprogramme auch bei guten Ernten weiterliefen, weil Bürokraten, UN-Personal und Transportunternehmen an ihrer Fortsetzung interessiert waren. Nur etwa zehn Prozent der Nahrungsmittelhilfe werden für die Katastrophen- und Flüchtlingshilfe eingesetzt. Aber sie muss in der Öffentlichkeit für die Verteidigung der WFP-Programme erhalten.

Handlungsempfehlungen

Sachs hat sich mit seiner Forderung nach massiven Kapitalspritzen, die das Entrinnen aus der Armutsfalle und die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele ermöglichen sollten, einen internationalen Namen gemacht. Er schlug nun die Einrichtung eines aus nationalen und internationalen Quellen gespeisten Fonds vor, der Saatgut, Dünger und die Verbesserung der afrikanischen Bewässerungssysteme finanzieren soll.⁵ Während er den jährlichen Finanzbedarf auf acht bis zehn Milliarden US-Dollar schätzt, geht *von Braun* von 20 bis 30 Milliarden US-Dollar für die Finanzierung der

von ihm vorgeschlagenen Doppelstrategie aus: erstens Nahrungsmittelhilfe für die ärmsten Gruppen, die sich nicht durch eigene Produktion oder durch eigenes Einkommen selbst ernähren können; zweitens Investitionen in die Landwirtschaft und Agrarforschung, mit dem Ziel einer deutlichen Produktivitätssteigerung, auch in den kleinbäuerlichen Betrieben, die über erhebliche Produktivitätsreserven verfügen. Das dafür nötige Geld könnte in den bi- und multilateralen Entwicklungshaushalten mobilisiert werden, wenn die Ernährungssicherung tatsächlich entwicklungspolitische Priorität bekommen sollte.

Beide Experten fordern von der Staatengemeinschaft und von den Entwicklungsländern mehr Geld für die Ernährungssicherung; beide fordern den sofortigen Verzicht auf Subventionen für den Anbau von Energiepflanzen; und beide plädieren auch für den Einsatz der Gentechnik, um zum Beispiel Pflanzen gegen Dürren oder versalzten Böden resistenter zu machen. Während viele Kritiker die Gentechnik für ein Teufelswerk halten und von ihr auch keine Lösung des Hungerproblems erwarten, spricht vieles für einen pragmatischen Umgang mit einer Agrartechnologie, die ein Zukunftsproblem der Menschheit zumindest entschärfen könnte. Der größte Teil der Mais- und Sojaproduktion in den USA und in Lateinamerika beruht bereits auf genmanipulierten Pflanzen.

Die Staatengemeinschaft ist gefordert, nicht nur kurzfristige Hilfe in Notlagen zu leisten, sondern zu Strukturveränderungen der globalen Landwirtschaft beizutragen und die Ernährungssicherung der Weltbevölkerung nicht durch die Verschwendung verknappender Nutzflächen für den Anbau von Futtermitteln und Energiepflanzen zu gefährden. Es gibt ein Menschenrecht auf Nahrung, das nicht dem Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage nachgeordnet werden darf.

Die „unsichtbare Hand“ des Marktes kann die globale Herausforderung, eine wachsende Weltbevölkerung zu ernähren und den aus Ernährungskrisen erwachsenden politischen Turbulenzen vorzubeugen, nicht bewältigen. Dies hatte schon *Malthus* in seinem 1798 veröffentlichten „Essay“ erkannt: Die Friedenssicherung setzt die Ernährungssicherung voraus. Diesen Zusammenhang haben nun auch die Repräsentanten der internationalen Staatengemeinschaft aufgrund der aktuellen Problemlage begriffen. ■

⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 2. Mai 2008.

Argentinien setzt den erreichten Wohlstand aufs Spiel

Prof. Dr. Federico Foders
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Argentinien scheint die schwere Wirtschaftskrise der Jahre 2001 und 2002 überwunden zu haben. Doch in Wahrheit betreibt die Regierung eine riskante Wirtschaftspolitik entgegen den Marktkräften.

Die Wirtschaftsnachrichten aus Lateinamerika sind beeindruckend. Die Region erfährt erstmals seit den 1970er Jahren einen Aufschwung, welcher der gestiegenen Nachfrage nach Rohstoffen und rohstoffnahen Produkten in Asien und anderen aufstrebenden Regionen geschuldet ist. Mehrere lateinamerikanische Länder verzeichnen seit Mitte 2002 unerwartet hohe Devisen- und Steuereinnahmen sowie kräftige Beschäftigungsimpulse. Im Gefolge struktureller Veränderungen in der Weltwirtschaft, vor allem der Einbeziehung neuer Standorte in die globalen Wertschöpfungsketten sowie der damit verbundenen Neuordnung der Handels- und Kapitalströme, eröffnen sich den Ländern Lateinamerikas zu Beginn des 21. Jahrhunderts neue Chancen, um ihren Wohlstand zu mehren und den lang erhofften Anschluss zu den Industrieländern zu wagen.

Lateinamerikafreundliche weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen werden in der Region jedoch sehr unterschiedlich wahrgenommen. Während sich die führende Position Brasiliens ebenso wie die Position Mexikos, der zweiten regionalen Wirtschaftsmacht, durch die jüngste Entwicklung weiter gefestigt haben, scheinen Länder wie Argentinien die Zeichen der Zeit wohl etwas anders zu deuten. Argentinien wird zurzeit dafür gefeiert, dass es trotz der schweren Krise in den Jahren 2001 und 2002 – damals hat es den Schuldendienst auf Auslandsschulden in Höhe von 145 Milliarden US-Dollar eingestellt – seit nunmehr fünf Jahren mit einer Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von durchschnittlich acht Prozent expandiert. Das ist eine Dynamik, die eher für Asien als für Lateinamerika und eher für gesunde als für fußkranke Länder typisch ist.

Angesichts der buchstäblich phönixartigen Wiederauferstehung des Landes aus der Krisenasche lässt die argentinische Regierung kaum eine Gelegenheit aus, um auf ihre ökonomische Kompetenz

hinzuweisen. Dabei deuten einige Punkte darauf hin, dass die Wirtschaftsleistung der vergangenen Jahre mehrere Väter gehabt hat und dass die Aufrechterhaltung der hohen Wachstumsraten im laufenden und im kommenden Jahr inzwischen fraglich geworden ist. Zur zweifelhaften Nachhaltigkeit des Aufschwungs gesellt sich ein grundlegender Paradigmenwechsel, der in der argentinischen Wirtschaftspolitik kurz vor der Insolvenz des Landes stattgefunden hat: Sie hat sich von den ordnungspolitischen Prinzipien einer Marktwirtschaft weitgehend entfernt. Die sogenannten heterodoxen Maßnahmen, die den binnenwirtschaftlichen Rahmen für die aktuelle Erholung bilden, nähren die Befürchtung, dass die Regierung den bescheidenen Wohlstand des Landes aufs Spiel setzt und der Volkswirtschaft einmal mehr eine harte Landung zumutet.

Von der Krise in den Aufschwung: Totgesagte leben länger

Wie kam es zu der größten staatlichen Insolvenz der Wirtschaftsgeschichte? Argentinien zählt zu den Ländern, die in den 1980er Jahren schmerzhaft Erfahrungen mit der Hyperinflation gesammelt haben und in den 1990er Jahren auf der Suche nach einer stabilen Währungsordnung waren. Als realistische Optionen standen damals die Einführung des US-Dollars als nationale Währung, allerdings ohne den offiziellen Beitritt zu einer Währungsunion mit den USA, sowie die Anbindung des Pesos an den US-Dollar unter der Bedingung einer freien Konvertibilität des Pesos (Currency Board) zur Diskussion. Die zweite Option wurde verwirklicht. Außerdem wurden die Handelshemmnisse weitgehend abgeschafft, der Kapitalverkehr freigegeben, einige Märkte dereguliert und mehrere Staatsunternehmen privatisiert. Im Ergebnis wurde eine Politik betrieben, die dem Land schnell Wachstum und die ersehnte monetä-

re Stabilität brachte – die Inflation wurde aus dem Wirtschaftsleben verbannt.

Viele Argentinier lernten zum ersten Mal die Vorteile der makroökonomischen Stabilität kennen. Aus diesem währungspolitischen Paradies wurden sie jedoch spätestens 2001 vertrieben. Die argentinische Variante des Currency Board wies einen verhängnisvollen Schönheitsfehler auf: Während der Geldpolitik eine Zwangsjacke verordnet wurde, blieb die Fiskalpolitik unberührt. Die niedrige Inflation der 1990er Jahre bestand nur vordergründig, weil die Geldpolitik als Instrument zur Finanzierung der Staatsverschuldung nicht mehr herangezogen werden konnte. Stattdessen nutzten Staat und Wirtschaft den guten Ruf des argentinischen Wirtschaftsmodells auf den internationalen Kapitalmärkten, um ihren Finanzierungsbedarf zu decken. Die Finanzkrisen in Asien und in Russland brachten 1998 die üppigen Kapitalzuflüsse schließlich zum Erliegen und entzogen dem argentinischen Modell seine Geschäftsgrundlage: Ohne weitere Zuflüsse konnte das Land den Schuldendienst nicht leisten. Der Regierung blieb nichts anderes übrig, als auf die inländischen privaten Ersparnisse zurückzugreifen.

Der Bekanntgabe der Zahlungsunfähigkeit im Dezember 2001 folgte im Januar 2002 die Freigabe des seit 1991 an den US-Dollar gebundenen argentinischen Pesos, der erheblich abgewertet wurde (von 1:1 auf 1:4). Unmittelbar danach stieg die Inflationsrate kräftig an. Die Dekade der Preisstabilität war damit endgültig vorbei. Der aus argentinischer Sicht plötzlich teure Dollar dämpfte die Importnachfrage sowie den Drang des Staates und privater Unternehmen, sich im Ausland zu verschulden. Andererseits gab der aus Sicht des Auslands nach der Abwertung verbilligte Peso den Ausfuhren starken Auftrieb. Gepaart mit der beginnenden Rohstoffhausse nahmen insbesondere die landwirtschaftlichen Exporte kräftig zu. Die Regierung *Eduardo Duhalde*, die mit einem hohen Haushaltsdefizit zu kämpfen hatte, sah die Chance, die Neuverschuldung mithilfe einer Ausfuhrsteuer von 20 Prozent auf einzelne landwirtschaftliche Produkte zu begrenzen und so die Voraussetzungen für einen primären Haushaltsüberschuss zu schaffen. Der Exportboom und der Devisenzufluss trugen dazu bei, die Staatsfinanzen auf eine solidere Basis zu stellen sowie Überschüsse in der Handels- und Leistungsbilanz zu erzielen. Auf den ersten Blick wurde mit diesen Maßnahmen die Sanierung der argentinischen Volkswirtschaft eingeleitet.

Manipulierte Wahrheiten

Néstor Kirchner, der 2003 Präsident wurde und den Wirtschaftsminister sowie die Wirtschaftspolitik seines Vorgängers übernahm, erhöhte die Exportsteuern weiter und scheute sich nicht, etwa bei Rindfleisch, ein sechsmonatiges Ausfuhrverbot zu verhängen, in der Hoffnung, eine ausreichende Versorgung des argentinischen Marktes zu gewährleisten. *Kirchner* führte Preiskontrollen ein, um die Kaufkraft der Bevölkerung künstlich aufrechtzuerhalten. Die Preise für Energie und für den öffentlichen Personenverkehr wurden sogar eingefroren, und die Preise vieler Konsumgüter werden seitdem in direkten Verhandlungen zwischen dem Staat und den Produzenten festgelegt. Die Regierung verzichtet dabei auf administrative Kontrollen, übt aber enormen öffentlichen Druck auf die Produzenten aus. In der amtlichen Statistik schlug sich dieser Konflikt in zum Teil erheblichen Abweichungen der Großhandels- von den Einzelhandelspreisen nieder. Als die „weichen“ Kontrollen 2006 zunehmend ihren Dienst versagten und der Index der Lebenshaltungskosten im Begriff war, in den zweistelligen Bereich einzutreten, ersetzte die Regierung das einschlägige Personal des statistischen Bundesamtes durch eigene Vertrauensleute, die fortan nur genehme Inflationsraten, die unter zehn Prozent blieben, veröffentlichten. Die Argentinier sollen nach dem Willen der Regierung die Preissteigerungen nicht spüren, und der bei jeder Abwertung automatisch eintretende Reallohnverlust sollte zumindest vorläufig vermieden werden.

Im Dezember 2007 übernahm *Cristina Fernández de Kirchner* das Amt des Präsidenten und setzte die Politik ihres Vorgängers und Ehemanns fort. Als Ende 2007 die Exportsteuern auf Soja und andere landwirtschaftliche Produkte auf 36 Prozent erhöht und zudem direkt an die Weltmarktpreise gekoppelt wurden, brach der offene Protest der organisierten Landwirte in Form von Streiks und Straßenblockaden aus. Bedrängt von den Preiskontrollen für Lebensmittel im Inland einerseits und den hohen Steuern auf die landwirtschaftlichen Exporte andererseits wuchs die Bereitschaft der Produzenten, radikalere Maßnahmen zu ergreifen: Sie stellten ihre Produktion teilweise ein und entzogen so der Regierung einen Teil der Steuereinnahmen. Die Regierung *Fernández de Kirchner* versuchte ihrerseits die Front der Agrarproduzenten zu spalten, indem sie den kleinen und mittleren Betrieben Subventionen anbot, damit sie die Produktion wieder aufnehmen und den heimischen Markt zu den kontrollierten Preisen

beliefern. Für den anhaltenden Konflikt mit den Landwirten ist eine politische Lösung nicht in Sicht.

Die Preispolitik der Regierung *Fernández de Kirchner* zielt darauf ab, die Kaufkraft der überwiegend urbanen erwerbstätigen Bevölkerung, die zur Klientel der peronistischen Partei zählt, zu stützen. Dieses Ziel wird geldpolitisch dadurch befördert, dass die Nominalzinsen niedrig gehalten werden. Wird der offizielle Lebenshaltungskostenindex zugrunde gelegt, sind diese Zinssätze gerade noch real positiv; wird der von nichtregierungstreuen Quellen geschätzte Index verwendet, fallen sie deutlich real negativ aus. Im Allgemeinen fördern niedrige Zinsen die Konsumneigung. Darüber hinaus wird der Schuldendienst des Staates durch die Niedrigzinspolitik in Grenzen gehalten. Die privaten Sparer werden jedoch bestraft; sie investieren heute wieder vornehmlich in Immobilien, was dem Land einen Bauboom beschert, sowie in Fremdwährung, was längst zur Bildung eines Schwarzmarktes für Devisen geführt hat, wie zu Zeiten der Hyperinflation. Auch die Kapitalflucht ist nicht mehr zu übersehen.

Die Wechselkurspolitik, die offiziell als Managed Floating bezeichnet wird, hält den Preis des US-Dollars bei einem Wert zwischen 3,10 und 3,15 Pesos stabil. Dies wird über Interventionen auf dem Devisenmarkt erreicht, wo die Zentralbank regelmäßig Devisen aufkauft. Um die Peso-Geldmenge nicht aufblähen zu lassen, verkauft die Zentralbank gleichzeitig Anleihen und versucht, auf die Weise das Geldmengenwachstum zu sterilisieren. Der aus argentinischer Sicht teure Dollar wirkt sich dämpfend auf die Importe aus und schützt so die ineffiziente argentinische Industrie (Importsubstitution). Um positive Anreize für die Exportwirtschaft zu vermeiden, werden Exportsteuern eingesetzt. Nicht der Weltmarkt, sondern der Binnenmarkt soll prioritär mit Agrargütern versorgt werden. Noch darf sich die Regierung über die hohen Devisenreserven, die das Land im Gefolge des Rohstoffbooms sowie der Devisenmarktinterventionen angesammelt hat und die den Wechselkurs vor Spekulanten schützen, freuen.

Die Fiskalpolitik ist seit 2003 expansiv angelegt, die Transfereinkommen sind dramatisch gestiegen. In der zweiten Jahreshälfte 2007 gab es im Vorfeld der Wahlen einen weiteren Anstieg der Staatsausgaben, unter anderem für sozialpolitische Zwecke, der im Zuge des Konflikts mit den Landwirten im Jahr 2008 erstmals zu einem primären Haushaltsdefizit führen könnte. Die Exportsteuern tragen

mit nur zehn bis zwölf Prozent zu den Steuereinnahmen bei. Die wichtigsten Posten stellen die Einnahmen aus der Mehrwert- und der Einkommensteuer dar, die vom herrschenden Konsumboom gespeist werden. An den gestiegenen Steuereinnahmen zeigt sich auch die Wirkung zweistelliger Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst und im informellen Sektor, die, gemeinsam mit den Preiskontrollen und den niedrigen Zinsen, den Konsum anheizen. Jedoch zeugen die höheren Steuereinnahmen auch von einer verbesserten Steuereintreibung durch die Finanzbehörden. Um ihren darüber hinaus gehenden Finanzierungsbedarf zu decken, begibt die Regierung indexierte Anleihen auf dem heimischen und dem venezolanischen Kapitalmarkt.

Die Wirtschaftspolitik des Ehepaars Kirchner: Ist nach der Krise vor der Krise?

Die argentinische Wirtschaftspolitik stellt eine ungewöhnliche Mischung aus orthodoxen und heterodoxen Maßnahmen dar, die dem Land nach der schweren Krise von 2001/02 einen bescheidenen Wohlstand gebracht haben. Wenngleich die Volkswirtschaft Anzeichen einer gelungenen Sanierung aufweist, können hohe Wachstumsraten, die gestiegene Beschäftigung sowie der Überschuss im primären Haushalt und in der Leistungsbilanz nicht verbergen, dass der Aufschwung nach fünf Jahren dem Ende zugeht. Gleichwohl hat die Wirtschaftspolitik eine Reihe von negativen Anreizen geschaffen, die im Widerspruch zur Expansion stehen und früher oder später ihre verheerende Wirkung nicht verfehlen dürften.

Am schwersten scheint die Landwirtschaftspolitik zu wiegen. Kaum ein Land weist stärkere komparative Vorteile in der Agrarproduktion auf als Argentinien. Diese außergewöhnliche Produktivität hat bereits mehrfach in der argentinischen Geschichte überlebt, ungeachtet der häufig zu beklagenden Inkompetenz der Wirtschaftspolitik. Dass aber ausgerechnet dann, wenn das internationale Umfeld der argentinischen Landwirtschaft und der rohstoffverarbeitenden Industrie unbegrenzte Entwicklungsmöglichkeiten bietet, wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen werden, welche die Rentabilität des Sektors absichtlich beeinträchtigen und deshalb die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in diesem Bereich infrage stellen, wird früher oder später mit erheblichen Wohlstandsabschlägen bezahlt werden müssen. Abzusehen sind eine niedrigere Produktion, die Schließung landwirtschaftlicher Betriebe und möglicherweise

strukturelle Verschiebungen in der Landnutzung, die im Extremfall mit der Umwidmung von Agrarflächen einhergehen könnten. Schon die heute zu verzeichnenden kleineren Produktionsausfälle werden die Preiskontrollen sprengen und der gegenwärtigen Politik den Boden entziehen.

Auch die Subventionierung der nicht wettbewerbsfähigen argentinischen importsubstituierenden Industrie wird kaum als Zukunftsprojekt durchgehen können. Die Produktivität in diesem Bereich kann nur durch mehr und keinesfalls durch weniger Wettbewerb erhöht werden. Das Land verfügt bereits über eine fast fünfzigjährige Erfahrung mit der Importsubstitution. Wie oft muss sie scheitern, bis dem Vorbild Brasiliens und Mexikos gefolgt wird und die Voraussetzungen für den Aufbau einer international wettbewerbsfähigen Industrie geschaffen werden?

Die seit 2002 eingefrorenen Energiepreise sind kein Anreiz für Investitionen im Energiebereich. Daher überrascht es nicht, dass Stromausfälle in Argentinien an der Tagesordnung sind. Industriebetriebe müssen sich mit eigenen Generatoren behelfen, um die Produktion aufrechterhalten zu können. Die Regierung verordnet Produktionsunterbrechungen und versucht, den Stromverbrauch der Bevölkerung über eine jährliche Umstellung der Sommer- und Winterzeit zu reduzieren.

Der inzwischen stark verzerrte offizielle Preisindex hat seine Orientierungsfunktion für Unternehmen und Bürger endgültig verloren. Am deutlichsten zeigt sich die Entbehrlichkeit des Index in den von den Gewerkschaften geforderten und weitge-

hend durchgesetzten Lohnerhöhungen, die sich durchweg an den Preissteigerungsraten anlehnen, die nichtregierungstreue Berater veröffentlichen, nämlich etwa 20 bis 24 Prozent, während die offizielle Rate mit acht Prozent angegeben wird. Angesichts der indexierten Anleihen, die der argentinische Staat begeben hat, fragen sich die Gläubiger zunehmend auch, ob sie je die versprochene Verzinsung erhalten werden. Eine erneute Zahlungsunfähigkeit ist nicht ausgeschlossen.

In dem Maße, in dem der verzerrte Preisindex in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eingeht, ist mit weiteren Verzerrungen zu rechnen, nicht zuletzt bei der Berechnung der realen Wachstumsraten, aber auch bei der Messung der Armut. Wie die Zentralbank einen verzerrten Preisindex dulden kann, ist ebenfalls unverständlich. Sie äußert sich in ihren Berichten gar nicht zu dem Thema, obgleich sie wiederholt auf die von ihr angeblich garantierte Preisstabilität eingeht.

Ausländische Investitionen in Argentinien bleiben zaghaft, während sie in den Nachbarländern Brasilien und Chile neue Rekorde erreichen. Auch der Zugang Argentinien zu den internationalen Kapitalmärkten ist – wenn überhaupt – nur unter Inkaufnahme hoher Risikozuschläge möglich.

Das Fazit der Analyse ist erschütternd. Argentinien ist keine sanierte Volkswirtschaft, die sich auf einem nachhaltigen Wachstumspfad bewegt. Vielmehr ist ein Gedanke von Nobelpreisträger *Joseph Stiglitz* treffend, nach dem der Populismus dort seine Berechtigung verliert, wo die ökonomischen Gesetze außer Kraft gesetzt werden. Dieser Punkt scheint in Argentinien erreicht zu sein. ■

Slowenien – Eine Erfolgsgeschichte?

Mag. Hermine Vidović

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

Im Jahr 1991 erklärte Slowenien seine Unabhängigkeit vom ehemaligen Jugoslawien. Die anfänglichen politischen und ökonomischen Krisen überwand das Land schnell. Am 1. Mai 2004 folgte gemeinsam mit neun weiteren Ländern der Beitritt in die Europäische Union (EU). Am 1. Januar 2007 führte Slowenien als erstes der neuen EU-Mitglieder den Euro ein.

Als Slowenien 1991 seine Unabhängigkeit erklärte, wurde vielfach die Frage gestellt, ob das kleine Land mit gerade einmal zwei Millionen Einwohnern wirtschaftlich überlebensfähig sei. Schon bald haben sich die Befürchtungen als unbegründet erwiesen. Heute ist Slowenien das wirtschaftlich erfolgreichste Land unter den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL), die 2004 beziehungsweise 2007 der Europäischen Union (EU) beigetreten sind. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf hat das Land ein Wirtschaftsniveau erreicht, das jenes von Griechenland und Portugal übersteigt. Die Arbeitslosigkeit liegt mit rund fünf Prozent unterhalb des EU-Durchschnitts, und das Budgetdefizit beträgt weniger als ein Prozent des BIP. Anfang 2007 trat Slowenien als erstes der neuen EU-Mitgliedstaaten der Eurozone bei; in der ersten Jahreshälfte 2008 übernahm es als erstes Land der Erweiterungsrunde den EU-Vorsitz.

Gelungener Start in die Unabhängigkeit

Die Ausgangslage in Slowenien unterschied sich von der in den anderen Transformationsländern: Das Wirtschaftsniveau war wesentlich höher, und die wirtschaftlichen Beziehungen zu Westeuropa waren gut entwickelt. Noch als Teil des ehemaligen Jugoslawien kam Slowenien in den Genuss eines Handels- und Kooperationsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft (EG), das 1980 in Kraft trat. Die Teilrepublik wickelte im Jahr 1990 mit einem Bevölkerungsanteil von acht Prozent an der jugoslawischen Gesamtbevölkerung rund 30 Prozent der jugoslawischen Gesamtexporte ab. Für ausländische Investoren war es früh möglich, im ehemaligen Jugoslawien zu investieren. Die Teilrepublik Slowenien, die sich vor allem in der verarbeitenden Industrie spezialisierte und eine Westeuropa ähnliche Industriestruktur aufwies, hatte eine prosperierende Wirtschaft, die eng mit den anderen Teilrepubliken verflochten war. Nach

dem Zerfall Jugoslawiens zerbrach ein Großteil dieser Handelsbeziehungen, und eine Reihe von Großunternehmen, die vorrangig den jugoslawischen Markt belieferten, ging bankrott. Der Zerfall der Sowjetunion, einer der wichtigsten Außenhandelspartner, brachte ebenfalls gravierende Veränderungen.

Auch der wirtschaftspolitische Ansatz, um die Transformation von einer sozialistischen Selbstverwaltungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft zu bewältigen, war besonders. Während sich viele MOEL für eine Schocktherapie entschieden, ist Slowenien ein Verfechter des Gradualismus. Dies wurde vor allem bei der Privatisierung der staatlichen Betriebe deutlich. Das Privatisierungskonzept war vor allem auf eine Beteiligung der Mitarbeiter und des Managements ausgerichtet und schloss die Beteiligung von Ausländern nahezu aus. Die Privatisierung von Banken und Infrastrukturunternehmen dauert bis heute an. Nachdem vor einigen Jahren der Versuch, die zweitgrößte Bank Sloweniens – Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM) – mittels ausländischer Beteiligung zu privatisieren, gescheitert war, wurde im Jahr 2007 ein Anteil von 49 Prozent über die Börse verkauft. Slowenien weist als einziges neues EU-Mitgliedsland einen hohen Staatsanteil auf: Der Staat hält mittels direkter oder indirekter Beteiligungen rund 40 Prozent an den slowenischen Firmen.

Seit Beginn der Systemtransformation unterlag die slowenische Wirtschaft einem Strukturwandel. Während zu Beginn der 1990er Jahre die Wirtschaft von der Industrie dominiert wurde, macht heute der Dienstleistungssektor rund zwei Drittel der Bruttowertschöpfung aus. Zurückgedrängt wurde auch die Landwirtschaft, deren Anteil auf rund zwei Prozent geschrumpft ist. Aufseiten der Beschäftigung spielt der Agrarsektor hingegen mit rund neun Prozent nach wie vor eine wichtige Rolle (vor allem als Nebenerwerb). Der Dienstleis-

Wirtschaftliche Entwicklung in Slowenien

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Reales Wachstum des BIP (in Prozent)	4,1	3,1	3,7	2,8	4,4	4,1	5,7	6,1
BIP pro Kopf (in Euro, Kaufkraftparitäten)	14 960	15 560	16 560	17 010	18 430	19 460	20 660	22 420
Änderung der Verbraucherpreise (in Prozent)	8,9	8,4	7,5	5,6	3,6	2,5	2,5	3,6
Arbeitslosenquote (in Prozent)	7,0	6,4	6,4	6,7	6,3	6,6	6,0	4,9
Beschäftigte (in Tausend)	901	916	910	897	943	949	961	985
Durchschnittlicher Bruttomonatslohn (in Euro)	800	895	982	1 057	1 117	1 157	1 213	1 285
Haushaltsdefizit (in Prozent des BIP)	-3,8	-4,0	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1
Ausländische Investitionen in Slowenien (in Millionen Euro)	149,1	412,4	1 721,7	270,5	665,2	472,6	511,7	1 072,5
Slowenische Investitionen im Ausland (in Millionen Euro)	71,7	161,2	165,8	421,3	441,0	515,6	718,5	1 153,8
Exporte (in Millionen Euro)	9 574	10 454	11 082	11 417	12 933	14 599	17 028	19 777
Veränderung in Prozent	18,2	9,2	6,0	3,0	13,3	12,9	16,6	16,1
Importe (in Millionen Euro)	10 801	11 139	11 347	11 960	13 942	15 625	18 179	21 441
Veränderung in Prozent	16,6	3,1	1,9	5,4	16,6	12,1	16,3	17,9
Leistungsbilanzsaldo (in Prozent des BIP)	-2,7	0,2	1,0	-0,8	-2,7	-2,0	-2,8	-4,9
Quelle: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw-Datenbank)								

tungssektor, insbesondere in den sogenannten höherwertigen Segmenten (Banken- und Finanzdienstleistungen, Steuerberatung etc.), liegt mit einem Beschäftigungsanteil von rund 55 Prozent weit unter dem westeuropäischen Niveau von 73 Prozent.

Investitionsstandort mit Hemmschuh

Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen ist in Slowenien verglichen mit den anderen neuen EU-Mitgliedstaaten gering. Die Gründe sind vielfältig: Erstens schloss das gewählte Privatisierungsmodell die Beteiligung von Ausländern nahezu aus; zweitens hat der langsame Umstrukturierungsprozess in den privatisierten Betrieben nicht gerade zur Suche nach strategischen ausländischen Partnern ermutigt; und drittens sind die slowenischen Behörden sehr zögerlich bei der Privatisierung von Finanzdienstleistungen und Infrastrukturunternehmen.¹

Die ausländischen Investitionen in Slowenien betragen zuletzt durchschnittlich 500 Millionen Euro im Jahr. Das Jahr 2002, in dem Investitionen von mehr als einer Milliarde Euro getätigt wurden, ist eine Ausnahme. Damals übernahm der Schweizer Pharmakonzern Novartis den slowenischen Marktführer Lek, und die belgische KBC Gruppe

erwarb 34 Prozent der größten slowenischen Bank Nova Ljubljanska Banka. Die KBC erklärte ihr Engagement allerdings vor Kurzem für beendet, da von slowenischer Seite signalisiert wurde, keine Mehrheitsbeteiligung der KBC an der Nova Ljubljanska Banka zuzulassen. Insgesamt ist nur rund ein Drittel des slowenischen Bankensektors in ausländischer Hand, während in den anderen neuen Mitgliedstaaten der EU der Bankensektor mehrheitlich von ausländischen Banken kontrolliert wird; im benachbarten Kroatien sind es sogar mehr als 90 Prozent. Die lang angekündigte Privatisierung der slowenischen Telekom-Gesellschaft, die Anfang 2008 über die Bühne gehen sollte, wurde abgelehnt mit der Begründung, die Angebote seien zu unattraktiv.

Bis Ende 2006 betrug der Bestand ausländischer Direktinvestitionen 6,8 Milliarden Euro. Unternehmen mit ausländischer Beteiligung spielen vor allem in der Exportwirtschaft eine wichtige Rolle: Obwohl nur fünf Prozent aller Unternehmen in diese Kategorie fallen, wickeln sie mehr als ein Drittel der Gesamtexporte ab. Dabei sind sie häufig im Hochtechnologiebereich tätig. Slowenische Unternehmen investierten bis Ende 2006 rund 3,5 Milliarden Euro im Ausland. Sie konzentrieren ihre Aktivitäten auf den ehemaligen jugoslawischen Markt, sei es im Lebensmittelhandel, bei Zuliefererbetrieben für die Automobilindustrie oder im Bankensektor. Hauptzielländer sind Kroatien und Serbien, auf die fast die Hälfte aller slowenischen Auslandsinvestitionen entfallen.

¹ Vgl. Marko Simonetti et al., Privatization, Restructuring, and Corporate Governance of the Enterprise Sector, in: Mojmir Mrak/Matija Rojec/Carlos Silva-Jáuregui (Hrsg.), Slovenia, From Yugoslavia to the European Union, The World Bank, Washington D.C. 2004, Seite 236.

Der Euro und die Inflation

In Slowenien fiel früh die Entscheidung, den Euro so schnell wie möglich als offizielles Zahlungsmittel einzuführen. Bereits zwei Monate nach dem EU-Beitritt nahm Slowenien am Wechselkursmechanismus (WKM) II teil. Er legt eine Schwankungsbreite von maximal plus/minus 15 Prozent der eigenen Währung gegenüber dem Euro fest – die zweijährige Teilnahme am WKM II ist eines von vier Konvergenzkriterien zur Euro-Einführung. Das Budget- und das Zinskriterium waren zu diesem Zeitpunkt schon erfüllt: Das Budgetdefizit und die Staatsverschuldung lagen gemessen als Anteil am BIP weit unter der Drei-Prozent- bzw. 60-Prozent-Grenze, und die langfristigen Zinssätze lagen ebenfalls unter dem Referenzwert. Wichtigste Aufgaben in den beiden Jahren bis zur Euro-Einführung waren somit die Erreichung des Inflationskriteriums sowie die weitere Stabilisierung des Wechselkurses. Um diese Ziele zu erreichen, vereinbarten die Regierung und die Nationalbank die Verfolgung einer konsequenten Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. So wurde mit den Sozialpartnern ein Reallohnwachstum von mindestens einem Prozentpunkt unter dem Produktivitätswachstum erreicht, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor.

Nachdem die Europäische Zentralbank und die Europäische Kommission in ihren jeweiligen Konvergenzberichten Sloweniens Beitritt zur Eurozone im Juli 2006 positiv beurteilt hatten, war die Euro-Einführung zum Jahresbeginn 2007 nur noch eine Formsache. Um „versteckten“ Teuerungen vorzubeugen, wurde die Preisentwicklung vom Statistischen Amt im Vorfeld und in den Monaten danach beobachtet: Demnach gab es unmittelbar vor der Euro-Einführung im Dezember 2006 in einigen Waren- und Dienstleistungsgruppen (zum Beispiel in Cafés und Restaurants, bei Möbeln, Kosmetikartikeln, Textilien, persönlichen Dienstleistungen) ungewöhnlich hohe Preissteigerungen, während schon im Januar der Preisauftrieb wieder nachließ.

Zuletzt betrug die Inflationsrate knapp sieben Prozent. Die Gründe liegen vor allem in den gestiegenen Weltmarktpreisen für Energie und Nahrungsmittel. Laut slowenischen Analysten hat Energie im slowenischen Warenkorb ein wesentlich stärkeres Gewicht als in anderen Ländern. Hinzu kommt die hohe Konzentration im Lebensmittelhandel – drei Unternehmen kontrollieren 90 Prozent der gesamten Branche –, die keinen Wettbewerb zulässt. Als erste Maßnahme wurde die Preisüberwa-

chungsbehörde angehalten, Preisabsprachen zu kontrollieren. Obwohl die Gewerkschaften vehement eine Abgeltung der Inflation fordern,² wurde der Preisanstieg (bisher) nicht durch Lohnerhöhungen angekurbelt.

Arbeitsmarkt in guter Verfassung

Die slowenische Wirtschaft erholte sich nach der Rezession zu Beginn der 1990er Jahre rasch. Slowenien hatte bereits ab 1993 wieder kontinuierliche Zuwächse des BIP zu verzeichnen. Dennoch stagnierte die Beschäftigung, was auf große Produktivitätsgewinne schließen lässt. Erst ab 1999 ging es mit der Beschäftigung wieder aufwärts. Die Arbeitslosigkeit war wesentlich niedriger als in den meisten anderen Transformationsländern. Ausschlaggebend dafür war in erster Linie das gewählte Privatisierungsmodell, das Kündigungen während der Transformation zu vermeiden suchte. Um soziale Spannungen abzuschwächen, wurden verlustbringende Unternehmen, vor allem in der Textil- und Lederindustrie, staatlich subventioniert.

Insgesamt zeigte die Beschäftigungsstruktur Anfang 2000 eine deutliche Veränderung: Während der Transformationsphase nahmen die Anteile der über 50-Jährigen an der Gesamtbeschäftigung deutlich ab. Viele ältere Arbeitnehmer machten von Frühpensionierungsprogrammen Gebrauch, wie es in nahezu allen MOEL üblich ist. Der Versuch, durch Erhöhung des Pensionsalters die Dauer der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer zu verlängern, hatte wenig Erfolg. Slowenien gehört zu den europäischen Ländern mit der geringsten Erwerbsbeteiligung bei über 50-Jährigen. Hingegen gehört es, was die Gesamtbeschäftigung anlangt, neben Estland und Lettland zu den neuen EU-Mitgliedsländern, die die höchsten Beschäftigungsquoten (Anteil der Beschäftigten an der arbeitsfähigen Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) verzeichnen.

Außenhandel mit Dynamik – und mit Defizit

Seit dem EU-Beitritt konnte Slowenien deutliche Zuwächse im Außenhandel erzielen. Der slowenische Außenhandel konzentriert sich auf die EU,

² Anfang April 2008 wurde in der Hauptstadt Ljubljana eine große Demonstration für höhere Löhne abgehalten, an der auch Demonstranten aus anderen europäischen Ländern beteiligt waren.

auf die rund 70 Prozent der Exporte und nahezu 80 Prozent der Importe entfallen. Wichtigste Handelspartner sind traditionell Deutschland und Italien. Aufseiten der Ausfuhren sind die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien mit einem Anteil von rund 16 Prozent an den Gesamtexporten noch immer wichtige Handelspartner. Importseitig hat dieser Raum mit einem Anteil von sieben Prozent allerdings Bedeutung verloren. Diese Entwicklung führte zu steigenden Handelsüberschüssen mit diesen Ländern, die nicht ausreichen, um das wachsende Defizit gegenüber den EU-Ländern auszugleichen.

Ein Großteil des Handels mit den Ländern des ehemaligen Jugoslawien entfällt auf Kroatien. Slowenien profitiert noch immer von der guten Marktkennntnis in der Region. Studien belegen, dass slowenische Firmen, deren Umorientierung auf die EU aufgrund geringer Wettbewerbsfähigkeit wenig erfolgreich verlief, verstärkt auf den ehemals jugoslawischen Markt auswichen. Dazu gehören vor allem Unternehmen, die auf landwirtschaftliche Produkte und Nahrungsmittel, aber auch auf Papier und Holz spezialisiert sind.³ Die Auflösung der Freihandelsbeziehungen mit den Westbalkan-Ländern,⁴ die im Zuge des EU-Beitritts nötig geworden war, hat die Vorteile für slowenische Unternehmen allerdings beeinträchtigt, was vor allem bei Nahrungsmittelproduzenten zu Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen geführt hat. Zu den wichtigsten Exportgütern zählen Automobile und Zulieferungen für die Autoindustrie, pharmazeutische Produkte, Stahlwaren sowie Elektrogeräte.

Die Struktur des Handels zeigt Unterschiede zu den anderen EU-Mitgliedstaaten: Obwohl der Anteil der arbeitsintensiven Güter (Bekleidung, Textilien, Schuhwerk, Möbel, Glas etc.) an den Gesamtexporten kontinuierlich zurückgeht, ist er immer noch viel höher (2007 knapp unter 20 Prozent) als zum Beispiel in Tschechien und Ungarn (rund zehn Prozent); von den alten EU-Mitgliedsländern exportieren nur Portugal und Italien einen höheren Anteil arbeitsintensiver Produkte. Der Anteil von Hightech-Produkten (chemische und pharmazeutische Produkte, Ausstattung für Computer, Telekom sowie medizinische und wissenschaftliche Zwecke usw.) am Gesamthandel

macht dagegen nur rund ein Viertel aus; der Durchschnitt in den zehn Beitrittsländern von 2004 (EU-10) beträgt 30 Prozent, in Ungarn liegt der Anteil sogar bei 50 Prozent.⁵

Stabile politische Verhältnisse

Ein weiterer Unterschied zu anderen Transformationsländern war die politische Stabilität, die Slowenien über Jahre geprägt hat. Bis zu den Wahlen 2004 bestimmte die Liberaldemokratische Partei (LDS) in den jeweiligen Koalitionsregierungen – mit kurzen Unterbrechungen – den politischen Kurs. Die letzten Parlamentswahlen brachten eine politische Wende, als *Janez Janša*, ehemaliger politischer Aktivist vor der Unabhängigkeit und späterer Verteidigungsminister, mit seiner sozialdemokratischen Partei als klarer Wahlsieger hervorging. Die im Anschluss an die Wahlen gemeinsam mit der Christlichen Volkspartei (NSi), der Slowenischen Volkspartei und der Pensionistenpartei (DeSUS) gebildete Koalitionsregierung verfügt im Parlament mit 49 von 90 Sitzen über eine regierungsfähige Mehrheit.

Zu Beginn der Legislaturperiode wurden große Reformvorhaben angekündigt, wie die Einführung einer Einheitssteuer, die zügige Privatisierung von im Staatsbesitz befindlichen Infrastrukturbetrieben, Banken und Versicherungen sowie Kürzungen bei Sozialleistungen. Ein Großteil dieser Vorhaben wurde von der slowenischen Öffentlichkeit jedoch abgelehnt. Nachdem ein Gutachten der Einheitssteuer mehr Nachteile als Vorteile bescheinigte, wurde die Idee fallen gelassen, und stattdessen wurden die Steuergruppen von fünf auf drei reduziert.

Die Unzufriedenheit der slowenischen Bevölkerung mit der derzeitigen politischen Führung spiegelte sich vor allem bei der Neuwahl des Staatspräsidenten wider, als der Kandidat der Regierungspartei, der frühere Premierminister und jetzige Abgeordnete im Europaparlament *Lojze Peterle* chancenlos blieb und *Danilo Türk* (dem linken Spektrum zugeordnet) die Wahl klar für sich entscheiden konnte. Für politische Turbulenzen sorgte zu Beginn des Jahres 2007 auch die Wahl des Nationalbankgouverneurs. Während sich der damalige Staatspräsident und ehemalige Minister-

³ Vgl. Jože P. Damijan, Reentering the Markets of the Former Yugoslavia, in: Mojmir Mrak/Matija Rojec/Carlos Silva-Jáuregui (Hrsg.), a. a. O., Seite 340.

⁴ Westbalkan-Länder sind die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien: Kroatien, Serbien, Mazedonien, Montenegro und Kosovo sowie Albanien.

⁵ Vgl. Peter Havlik/Mario Holzner et al., Weathering the Global Storm, yet Rising Costs and Labour Shortages May Dampen Domestic Growth, wiiw Current Analyses and Forecasts 1, Economic Prospects of Central, East and Southeast Europe, Februar 2008, Seite 15.

präsident aus Reihen der LDS *Janez Drnovšek* für eine Wiederwahl des amtierenden Gouverneurs *Mitja Gaspari* einsetzte, lehnte das Parlament eine neuerliche Bestellung ab. In der Folge wurden weitere Vorschläge des Präsidenten zurückgewiesen, bis schließlich *Marko Kranjec* als Kompromisskandidat nach monatelangem Ringen sein Amt antreten konnte.

Die ehemals regierende liberaldemokratische Partei ist in Splitterparteien zerfallen, manche ihrer führenden Mitglieder, unter anderem der ehemalige Premierminister *Anton Rop*, sind inzwischen der sozialdemokratischen Partei beigetreten. Im Herbst 2008 finden die nächsten Parlamentswahlen statt. Ersten Umfragen zufolge hat die sozialdemokratische Partei gute Chancen, die Wahl zu gewinnen.

Aktuelle Entwicklung und Aussichten

Im vergangenen Jahr erzielte Slowenien ein Rekord-Wirtschaftswachstum von sechs Prozent – das höchste seit der Erlangung seiner Unabhängigkeit im Jahr 1991. Ausschlaggebend dafür war in erster Linie die Inlandsnachfrage, insbesondere ein Zuwachs der Investitionen um fast 20 Prozent, die unter anderem über Kredite an private Haushalte und Unternehmen finanziert wurden. Der Außenbeitrag war trotz hohen Exportwachstums negativ. Die Bauwirtschaft profitierte vom Aufschwung besonders und vermeldete einen Zuwachs von rund einem Viertel gegenüber dem Vorjahr, aber auch die Industrieproduktion verzeichnete einen rasanten Anstieg.

Das starke Wirtschaftswachstum wirkte sich positiv auf die Beschäftigung aus. Neben der Bauwirtschaft und dem Dienstleistungssektor konnte die verarbeitende Industrie wieder neue Arbeitsplätze schaffen – nur in der Leder-, Textil- und Nahrungsmittelindustrie nahm die Zahl der Mitarbeiter weiter ab. Der hohe Grad der Kapazitätsauslastung geht mit wachsendem Arbeitskräftemangel einher. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte wuchs 2007 das dritte Jahr in Folge. Rund die Hälfte aller neuen Arbeitserlaubnisse wurde für die Bauwirtschaft ausgestellt.⁶

Nach dem Rekordjahr 2007 wird das Wirtschaftswachstum 2008 moderater ausfallen. Dies ist vor allem auf die gedämpften Erwartungen im Zuge der internationalen Finanzkrise zurückzuführen. Zusätzlich dürfte eine geringere Inlandsnachfrage – in erster Linie ein Rückgang der Investitionen – diese Entwicklung verstärken. Erste Ergebnisse zeigen eine Verlangsamung des Wachstums sowohl in der Industrie als auch in der Bauwirtschaft.

Der Staatshaushalt wird auch in den kommenden Jahren im Rahmen der Maastrichtkriterien bleiben. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Europäische Kommission führen allerdings immer wieder an, dass aufgrund der stark alternden Bevölkerung große Belastungen auf den Staatshaushalt zukommen werden. Wichtigstes Ziel wird sein, die Inflation in den Griff zu bekommen und mithilfe der Sozialpartner einen Kompromiss zu finden, der nur mäßige Lohnsteigerungen zulässt. Eine Beschleunigung bei den angekündigten Privatisierungen ist angesichts der bevorstehenden Wahlen nicht zu erwarten. ■

⁶ Vgl. Institute of Macroeconomic Analysis and Development of the Republic of Slovenia (IMAD), Spring Forecast of Economic Trends, 2008, Seite 12.

Die aktuelle ordnungspolitische Diskussion in Polen

Prof. Dr. Piotr Pysz

Hochschule für Finanzen und Management in Białystok

Im Jahr 1990 leitete der sogenannte „Balcerowicz-Plan“ die Transformation der polnischen Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft ein. Zentrale Elemente waren eine restriktive Geld- und Finanzpolitik, die fast vollständige Freigabe der Preise sowie die Privatisierung der Staatsunternehmen. Der Namensgeber und maßgebliche Autor des Programms war der damalige Finanzminister *Leszek Balcerowicz*. Seitdem sind fast zwei Dekaden vergangen. Die polnische Wirtschaft ist kräftig gewachsen, und die Inflationsrate bewegt sich auf moderatem Niveau. Doch die Arbeitslosigkeit gehört zu den höchsten in der Europäischen Union und erreichte zwischenzeitlich fast 20 Prozent. Zudem wird die Kluft zwischen Armen und Reichen immer größer. Die gesellschaftlichen Probleme in Polen bieten Zündstoff in der Diskussion über den richtigen ordnungspolitischen Kurs.

Trotz der günstigen konjunkturellen Entwicklung in Polen wird dort eine intensive ordnungspolitische Diskussion geführt. Das ist insofern bemerkenswert, als ordnungspolitische Debatten üblicherweise in Zeiten von Rezessionen entfacht werden. Ursache für die belebte Diskussion sind die Versuche der Volkswirte und Sozialwissenschaftler, die seit fast zwei Jahrzehnten andauernde Transformationspolitik zu bewerten. Immer wieder stellen sich dabei die Grundsatzfragen: Hat Polen die sich aus dem politischen und wirtschaftlichen Umbruch der Jahre 1989/90 ergebenden Chancen genutzt? Wie sind die Aussichten für das Land?

Die Kritik an Polens Wirtschaftspolitik

Bei den Versuchen, diese Fragen zu beantworten, wird zunächst betont, dass Polen als Pionierland der Systemtransformation den anderen postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas den Weg in Richtung Marktwirtschaft geebnet hat. In diesem Kontext wird auf den am 1. Januar 1990 eingeleiteten „Balcerowicz-Plan“ als das Standardprogramm für die Transformation der Zentralverwaltungswirtschaften in eine Marktwirtschaft des westlichen Typs verwiesen.

Nimmt man das letzte Vortransformationsjahr 1989 als Vergleichsbasis, erreichte das kumulierte Wachstum Polens bis zum Jahr 2006 rund 58 Prozent. Damit war das Land Spitzenreiter unter den europäischen Transformationsländern. Hinter Polen platzierten sich Estland (45 Prozent), Albanien (44 Prozent) und Slowenien (39 Prozent). Mit der hohen Wachstumsrate der Jahre 2006 und 2007

von 6,1 Prozent bzw. 6,5 Prozent stieg das reale Einkommen der Bevölkerung; die Inflationsrate ist 2007 auf das durchschnittliche Niveau der Euroländer gesunken. Als Land mit der höchsten Arbeitslosenquote in der Europäischen Union (EU) wurde Polen von der Slowakei abgelöst. Zu den großen Erfolgen der Transformationspolitik gehört überdies der EU-Beitritt des Landes im Mai 2004. Die Hilfsmittel aus den EU-Fonds trugen in den darauf folgenden Jahren zu einem Bauboom und zu einer Verbesserung der vorher vernachlässigten Infrastruktur sowie zu Fortschritten beim Umweltschutz bei.

Zur Belebung der ordnungspolitischen Diskussion trugen allerdings nicht die Erfolgsmeldungen bei, sondern die von Fachleuten vorgetragene Kritik an der Transformationspolitik und ihren Ergebnissen. Einer der prominentesten Kritiker des „Balcerowicz-Plans“ und der polnischen Wirtschaftspolitik, die heute noch den Grundzügen des Plans folgt, ist *Grzegorz Kołodko*. Er formulierte die provokante These, dass ohne die zahlreichen prozesspolitischen Fehlleistungen der Wachstumserfolg Polens hätte höher ausfallen und im Vergleich zum Referenzjahr 1989=100 statt 160 sogar 260 Prozent erreichen können.¹ Diese Behauptung ist allerdings wenig überzeugend. Ernst zu nehmender ist die Kritik von *Tadeusz Kowalik*, einem Wirtschaftstheoretiker und ehemaligen Mitarbeiter von *Oskar Lange*. Er kritisiert die sozialen Konsequenzen der schocktherapeutischen Trans-

¹ Vgl. Grzegorz Kołodko, *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, in: *Ekonomista*, 2007, Nr. 6, Seite 829.

formationspolitik mit Blick auf die Ordnungspolitik. Er macht vor allem die verfehlte Ordnungspolitik für die Missstände im sozialen Bereich verantwortlich. Das Resultat der ordnungspolitischen Reformen sei eine der ungerechtesten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen Europas der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Die Ungerechtigkeit ist seiner Meinung nach eine Folge der Übernahme der *Hayek'schen* und *Friedman'schen* Version des Liberalismus als ideologische Grundlage für die Konzeption der Transformation. Dazu gesellten sich die Politik *Ronald Reagans* und *Margret Thatchers* als neoliberale Leitbilder der Transformationspolitik. Der profilierte Kritiker des „Balcerowicz-Plans“ verwies auf die um 1990 zur Verfügung stehende Option, die marktwirtschaftliche Transformation auf eine andere konzeptionelle Grundlage als die neoliberale zu stellen: den demokratischen Liberalismus angelsächsischer Prägung, der unter anderem der Idee der „Eigentümergebietung“ von *John Rawls* folgt, die auf einen hohen Gleichheitsgrad bei der Verteilung des privaten Eigentums an Produktionsmitteln unter den Bürgern setzt. Im Zusammenhang mit dem Postulat der sozialen Gerechtigkeit beruft sich *Kowalik* auch auf *Joseph Stiglitz*: „Die Antworten des Sozialismus auf die Fragen der Menschheit (...) erwiesen sich als falsch. Sie fußten auf fehlerhaften bzw. nicht vollständigen Theorien, die der Vergangenheit angehören. Aber sie orientierten sich auf Ideale und Werte, von denen viele weiter beständigen Charakter besitzen. Denn sie widerspiegeln den ewigen Traum von einer menschlicheren und egalitären Gesellschaft.“²

Vertrauensverluste und Korruption

Die Kritik an den sozialen Missständen, die mit den seit 1990 erfolgten radikalen ordnungspolitischen Umwandlungen einhergingen, greift mehrere Tatbestände auf: Die Erwerbsquote in Polen liege nur knapp über 50 Prozent und sei eine der niedrigsten in Europa. Als exorbitant hoch erweise sich die Arbeitslosenquote, die sich in den Jahren von 2002 bis 2004 auf mehr als 19 Prozent einpendelte. Die in den letzten Jahren mit der Beschleunigung des Wirtschaftswachstums einhergehende Entspannung auf dem Arbeitsmarkt wird vorwiegend auf die Auswanderung von rund zwei Millionen junger Polen nach England, Irland und in andere EU-Länder zurückgeführt. Im Mittel-

punkt der Kritik stehen die sich im Verlauf der Transformation vertiefenden Einkommens- und Vermögensunterschiede. Die Zahl der in Polen unter dem Existenzminimum lebenden Personen ist in der Dekade zwischen 1995 und 2005 um fast das Dreifache gestiegen. Die Kinderarmut steigt; gleichzeitig bildet sich eine von der Mehrheit der Bevölkerung abgehobene finanzielle Oberschicht heraus. Aus dem inzwischen in der Wirtschaft Polens dominierenden Privatsektor wurden die Vertreter der Arbeitnehmerinteressen, vor allem die Gewerkschaften, fast vollständig verdrängt. Dies macht die von *John Kenneth Galbraith* als für eine gerechte kapitalistische Gesellschaft unentbehrlich bezeichnete Kräftebalance zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern zunichte.

Die Systemtransformation wirkt sich auch auf das zwischenmenschliche Vertrauen aus. Das Marktgeschehen und die Höhe der damit verbundenen Transaktionskosten werden vom zwischenmenschlichen Vertrauen wesentlich beeinflusst, das in der Fachliteratur oft mit dem Begriff des Sozialkapitals bezeichnet wird. Der Soziologe *Piotr Sztompka* äußert sich dazu: „Das Problem ist, dass dieses Kapital infolge der transformationspolitischen Prozesse stark erodierte. Dies bezieht sich vor allem auf das – aus meiner Sicht – besonders relevante Kapital des zwischenmenschlichen Vertrauens als Aspekt des gesellschaftlichen Kapitals.“³ Als Erosionsursache nennt er eine Sequenz von vier Traumata, denen die Bevölkerung Polens im Transformationsprozess ausgesetzt sei. Folgen davon sind sowohl der Rückzug der Bürger in das Privatleben als auch die sich ausbreitende Korruption.

Die Korruption als Folge des allgemeinen Vertrauensmangels droht in letzter Konsequenz, den Zusammenhalt der Gesellschaft zu zerstören. Auf diese Gefahr weisen auch einige Nationalökonominnen hin, die sich des Begriffs der Makrokorrumpion bedienen. Gewarnt wird vor den fatalen Folgen der Korrumpierung von ganzen Gesellschaftsgruppen durch die um Wählerstimmen buhlenden und schnell wechselnden instabilen Regierungen: Die Privilegierung einiger Gesellschaftsgruppen bedeutet nichts anderes als die Benachteiligung anderer Gruppen, vor allem der Steuerzahler. So werden Verteilungskämpfe und soziale Konflikte geschürt.

2 Tadeusz Kowalik, *Polska transformacja a nurty liberalne*, in: *Ekonomista*, 2007, Nr. 6, Seite 790.

3 Piotr Sztompka, Kommentar zu den Referaten im Plenum des VIII. Kongresses der Polnischen Ökonomen, Warschau, 29–30. November 2007, unveröffentlichtes Manuskript.

Der angesehene Vertreter der liberalen Strömung in der polnischen Nationalökonomie *Waclaw Wilczyński* bewertet den „Balcerowicz-Plan“ wegen des Muts seines Verfassers sowie seiner liberalen Konsequenz und Radikalität positiv. Seiner Meinung nach schuf der seit 1990 durchgeführte Plan neue – die Aktivitäten und die Effizienz der Wirtschaftssubjekte begünstigende – Rahmenbedingungen des Wirtschaftens. Die bisherigen Wachstums- und Stabilitätserfolge der polnischen Transformation schreibt er entscheidend diesem Faktor zu.

Zugleich verweist *Wilczyński* – ähnlich wie andere liberal gesinnte Nationalökonominnen – auf Inkonsistenzen und Schwächen der Ordnungspolitik nach der „Sturm-und-Drang-Periode“ der ersten Transformationsjahre. Von dieser Kritik wird keine der vielen aufeinanderfolgenden Regierungen unterschiedlicher politischer Richtungen ausgenommen. Die Folge der zahlreichen ordnungspolitischen Fehlleistungen und Versäumnisse sei, dass sich die polnische Volkswirtschaft spontan in Richtung verhängnisvollem „Dritten Weg“ und Wohlfahrtsstaat entwickle. Daher könne die unvollkommene und in ihrer Wirkung eingeschränkte Marktwirtschaft ihr Wachstums- und Innovationspotenzial nicht voll ausschöpfen. Die liberalen Nationalökonominnen setzen sich für eine konsequente Ordnungspolitik ein, die sich auf die Umsetzung der liberalen Grundprinzipien richtet. Polen brauche eine klare und harte Wirtschaftsordnung, die die Produzenten des Wohlstands und nicht nur seine Konsumenten fördert.

Ordnungspolitik braucht breite Fundierung

Die Mehrheit der Teilnehmer an der ordnungspolitischen Diskussion nimmt eine mittlere Position zwischen den weit auseinanderliegenden Standpunkten der sozialorientierten Kritiker des Transformationspolitischen Ansatzes einerseits und seinen liberalen Befürwortern andererseits ein. Der renommierte Nationalökonom und langjährige Präsident der Polnischen Ökonomischen Gesellschaft *Zdzisław Sadowski* schätzt die Transformation dank der erfolgreichen Implementierung einer funktionierenden Marktwirtschaft und gleichzeitiger Etablierung politischer Demokratie als Erfolg ein. Zugleich verweist er auf die damit einhergehende ungünstige soziale Lage des Landes. Die Lösung der bestehenden Probleme der Volkswirtschaft sieht er in der wissenschaftlichen Diskussion und der wirtschaftspolitischen Umsetzung der in der Verfassung verbindlich verankerten Idee der Sozialen Marktwirtschaft. Darüber hinaus solle

sich der Staat neben seinen ordnungspolitischen Aktivitäten an der Erstellung einer langfristigen und in sich konsistenten Entwicklungskonzeption des Landes beteiligen, die die wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und ökologischen Probleme Polens aufgreifen.

In zahlreichen Publikationen vertraten *Sadowski* und andere Nationalökonominnen des „mittleren Weges“ die Meinung, dass die weitere Entwicklung Polens nicht allein dem Laissez-faire-Prinzip überlassen werden dürfe. Die Märkte bräuchten eine Korrektur durch die staatliche Ordnungspolitik sowie eine langfristig angelegte Entwicklungsstrategie. Interessant ist in diesem Kontext die Argumentation von *Jerzy Hausner*: Ohne den Ordoliberalismus und die Soziale Marktwirtschaft beim Namen zu nennen, spricht er sich dafür aus, das marktwirtschaftliche Geschehen in feste und für alle Wirtschaftssubjekte allgemein verbindliche Spielregeln zu fassen. In den Vordergrund stellt er die Gestaltung der institutionellen Ordnung der Wirtschaft.

Das von den wichtigsten Protagonisten der ordnungspolitischen Diskussion wiederholte Postulat der Umsetzung des verfassungsmäßigen Leitbilds der Sozialen Marktwirtschaft gewinnt noch mehr Bedeutung, wenn in Betracht gezogen wird, dass die Transformation in ihrem bisherigen Verlauf einen asymmetrischen Charakter hatte. Das Hauptinteresse der politisch Verantwortlichen galt der Prozesspolitik, vor allem dem Wirtschaftswachstum und der makroökonomischen Stabilisierung. Die langfristig angelegte und auf die Synthese ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele des Wirtschaftens ausgerichtete Ordnungspolitik ist unter dem Druck des wirtschaftlichen Alltags vernachlässigt worden. Eine wirksame und langfristig orientierte Ordnungspolitik erfordert eine umfangreichere und fundiertere wissenschaftliche Grundlage als die typische Prozesspolitik. Die neoklassische ökonomische Theorie bildet dafür eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzung. Ebenso muss die anthropologisch-soziologische Basis der Marktwirtschaft in die ordnungspolitischen Überlegungen einbezogen werden.

Synthese der Ideen von Erhard und Eucken

In der ökonomischen Theorie wird vorausgesetzt, dass freie Menschen im Wirtschaftsprozess von ihrem Handlungsspielraum verantwortungsvoll Gebrauch machen. Die Wirklichkeit des Wirtschaftslebens weicht jedoch von dieser optimistischen

Prämisse ab, unter anderem wegen des nicht genügend vorhandenen Verantwortungsbewusstseins und zwischenmenschlichen Vertrauenskapitals. Deshalb kann und muss der verantwortungsvolle Gebrauch der Freiheit von den Wirtschaftssubjekten gelernt und geübt werden. Die Ordnungspolitik kann solche in der marktwirtschaftlichen Ordnung unentbehrlichen Lernprozesse fördern.

In den letzten Jahren verbreitet sich auch unter den weltweit führenden Nationalökonominnen das Bewusstsein, dass der marktwirtschaftliche Ablauf in der Ära der Internationalisierung und Globalisierung einen angemessenen und marktkonform konzipierten Ordnungsrahmen braucht. Der Nobelpreisträger *Paul A. Samuelson* äußerte sich dazu: „Der Markt hat kein Herz, der Markt hat kein Gehirn. Er tut was er tut.“⁴ Daraus zieht er die Schlussfolgerung: „Der Kapitalismus benötigt Spielregeln. Er braucht ein verlässliches Rechtssystem.“

Sogar der prominenteste Vertreter des Monetarismus und der Angebotsökonomie *Milton Friedman* äußerte in den letzten Jahren seines Lebens Sorge wegen der sich in den Vereinigten Staaten von Amerika immer weiter vertiefenden Einkommens- und Vermögensunterschiede. Die Hauptursache dieses Missstands sah er im miserablen öffentlichen Schulsystem. Seiner Meinung nach

müsse der Staat kostenlose Bildungsgutscheine an alle Schüler verteilen, mit denen die Leistungen der im Wettbewerb stehenden Bildungseinrichtungen bezahlt werden. *Friedman* meinte: „Das Ziel ist es doch, möglichst wenig Arme und Schwache zu haben. Hier liegt die Stärke dieses [liberalen] Ideals.“⁵

Bei der Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft in Polen – das Gebot ist in Artikel 20 der polnischen Verfassung festgeschrieben – muss der Ordnungspolitik die Schlüsselbedeutung zukommen. Als konzeptuelle Grundlage für eine auf diese Zielsetzung orientierte Ordnungspolitik ist eine Synthese der *Erhard'schen* Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft mit der Wettbewerbsordnung *Walter Euckens* zu empfehlen. Dafür sprechen folgende Argumente: Erstens schaffen die Prinzipien der Wettbewerbsordnung den besten ordnungspolitischen Rahmen für alle Marktteilnehmer. Zweitens richtet sich die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft vor allem auf die Stärkung und Stabilisierung der oft vernachlässigten anthropologisch-soziologischen Basis der Marktwirtschaft. Mit der Wettbewerbsordnung erhält die Marktwirtschaft den zu ihr passenden Rahmen, in dem alle Bürger freiheitlich und verantwortungsvoll für sich und zum Wohle der Gesellschaft wirtschaften können. ■

4 Interview mit Paul A. Samuelson, Der Markt hat kein Herz, Spiegel Special, Die Neue Welt, 2005, Nr. 7, Seite 151.

5 Interview mit Milton Friedman, Es ist unmoralisch, Geld von den Reichen zu nehmen, um es den Armen zu geben, Süddeutsche Zeitung Magazin, 23. Juni 2006, Seite 22.

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2008

Eine unabhängige Jury unter dem Vorsitz von *Dr. Hans D. Barbier* hat entschieden, wer für seine publizistische Tätigkeit mit dem Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2008 ausgezeichnet wird. Die Hauptpreise erhalten:

- *Thomas Schmid*, Chefredakteur der Tageszeitung „Die Welt“, und
- *Roland Tichy*, Chefredakteur des Wochenmagazins „Wirtschaftswoche“.

Die Ludwig-Erhard-Förderpreise erhalten:

- *Bastian Obermayer*, Redakteur beim „Süddeutsche Zeitung Magazin“, und
- *Roman Pletter*, Redakteur beim Wirtschaftsmagazin „brand eins“.

Die Hauptpreise sind mit je 10 000 Euro, die Förderpreise mit je 5 000 Euro dotiert. Die Preise werden am 18. September 2008 im Ludwig-Erhard-Haus in Berlin übergeben. *Dr. Peter Gillies* wird die Laudationes halten.

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

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

Bankverbindung

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

Redaktion

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

Mitarbeiter dieser Ausgabe

Dr. K. Michael Finger
Prof. Dr. Federico Foders
Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Prof. Dr. Uwe Jens
Prof. em. Dr. Franz Nuscheler
Prof. Dr. Piotr Pysz
Dr. Andreas M. Rauch
Andreas Schirmer
Prof. Dr. Christian Scholz
Prof. Wolfgang Schulhoff
Hermine Vidović
Prof. Dr. Manfred Weber
Prof. Dr. Udo Wengst

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 116 – Juni 2008.

Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipusau