

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

129

September 2011



- **Verbraucherpolitik**
Ordnungspolitische Positionen
- **Deutsches Steuerrecht**
Ein Vorschlag zur Neuausrichtung
- **USA**
Streit um die Haushaltspolitik
- **Großbritannien**
und die Euro-Krise
- **Wirtschaftsethik**
als Wissenschaft
- **Ludwig-Erhard-Preis**
für Wirtschaftspublizistik 2011

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Michael Ahlheim
Christoph Strünck
Niels Lau

Verbraucherpolitik

Verbraucherschutz als ordnungspolitische Aufgabe	2
Der Mythos vom mündigen Verbraucher	6
Die Rolle des Wettbewerbs beim Verbraucherschutz	10

Staatsaufgaben und ihre Grenzen

Paul Kirchhof
Hans-Joachim Haß

Die Erneuerung des deutschen Steuerrechts	14
Industriepolitik und Soziale Marktwirtschaft	20

Angloamerikanische Perspektiven

Thomas Hartmann-Wendels
Andreas Falke
Lothar Funk

Funktionsweise und Machtpositionen von Ratingagenturen	26
US-amerikanische Haushaltspolitik: Politik am Rande des Abgrunds?	32
Großbritannien im Schatten der Euro-Krise	39

Theoretische Grundlagen

Piotr Pysz
Hardy Bouillon

Neuaufstellung oder Erweiterung der Ökonomie? – Ein Tagungsbericht	45
Wirtschaftsethik als Wissenschaft	49

Buchbesprechung

Lars Vogel

Geschichte und Freiheit – Zu einem von Alexander Dörrbecker herausgegebenen Buch	56
---	----

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2011

Peter Gillies
Dorothea Siems
Werner Mussler

Laudationes	II
Warum ein Kompass in dieser wandelbaren Welt unentbehrlich ist . . .	VII
Welches Europa?	XIII

Auch das „Neue Europa“ ist eine Rechtsfigur

Ist es Absicht? Oder hat es sich in Berichte über Strandspaziergänge von Regierungschefs nur eingeschlichen? Bisweilen entsteht der Eindruck, als ob die Arbeit an der politischen Figur „Europa“ mehr und mehr zu einer Angelegenheit von nur teils für die Öffentlichkeit gedachten, überwiegend aber vertraulichen Gesprächen nach dem Motto „Wenn die Kanzlerin mit Sarko, dann ...“ geworden sei. So entsteht der nicht unbegründete Verdacht, als werde – nicht überall, aber doch in Teilen der Politik – bisweilen nur noch duldend hingegenommen, dass die Europäische Währungsunion bei aller faktischen Bedeutung des Politischen eine Rechtsfigur ist. Und zwar eine Rechtsfigur, auf die der Bürger sein Vertrauen setzen darf. Darauf hat er einen Anspruch. Dafür muss er nicht dankbar sein.

Nun ist in der Politik ja nicht ganz ungeläufig, dass die Vertraulichkeit von Verhandlungen nicht immer für die Qualität der Entscheidungen spricht. Um der guten Ordnung halber und um die – bisher jedenfalls – im Ganzen positiv zu bewertende Rolle des Parlamentes (zumindest in der Bundesrepublik Deutschland) nicht in Vergessenheit geraten zu lassen, sollte aber doch in Erinnerung bleiben, dass die Währungsunion auf Gesetzen beruht, die in den Parlamenten der beteiligten Staaten ratifiziert werden müssen. Ganz so „bürgerfern“, wie es manchmal erscheint, ist die Europäische Währungsunion also nicht. Bei jeder Wahl – und zwar nicht nur zum Zentralparlament – ist für die Bürger Gelegenheit, der Regierung und den sie tragenden Parteien ihre Meinung über die Währungsunion kundzutun. Dies wiederum will nicht als Drohung verstanden werden, sondern als allgemeiner Hinweis auf die Rechte des Bürgers in einem Rechtsstaat. Die Wahrnehmung seiner Rechte gehört jedoch zu den von ihm selbst zu schulternden Aufgaben.

Rechtlos also sind die Bürger nicht. Am Tag der Wahl – etwa zum Deutschen Bundestag – können sie die Regierung wissen lassen, was sie davon halten, die Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Währungsunion und damit unter das Dach einer Gemeinschaftswährung geführt zu haben. Dass es die Gemeinschaftswährung der Mitgliedsländer der Europäischen Union ist, stellt den Euro unter das Recht, das dem Bürger auch als Europäer zur Verfügung steht. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass die Erfüllung des Rechts der Bürger auf eine Währung guter Qualität für Ökonomen relativ einfach zu beschreiben, in der politischen Praxis aber je nach den Umständen nicht ganz einfach zu garantieren ist. Im Fall einer supranationalen Währung ist dieses Problem noch gravierender als im eingeübten Fall einer nationalen Währung. Doch auch das „Neue Europa“ der Währungsunion ist eine Rechtsfigur. Sie darf von der Politik nicht außerhalb des Rechts- und Qualitätsanspruchs der Bürger gestellt werden.

Hans D. Barbier

Verbraucherpolitik

Im Juli 2011 ist im Rahmen der Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Lebensmittel-Kennzeichnung“ das vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geförderte Internetportal www.lebensmittelklarheit.de gestartet. Dort können Verbraucher sich über Kennzeichnungspflichten bei Lebensmitteln informieren und Produkte melden, bei denen sie sich getäuscht fühlen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband, der das Portal betreibt, und der betreffende Hersteller nehmen dann Stellung zu den Vorwürfen. Das Bundesministerium will mit dem Portal und der zugrunde liegenden Initiative Unternehmen, die ihre Produkte verbraucherfreundlich deklarieren, den Rücken stärken.

Vor allem sollen aber die Verbraucher wirksam vor Täuschung geschützt werden. Für *Ludwig Erhard* dient die Wirtschaftspolitik „dem Verbraucher; er allein ist Maßstab und Richter allen wirtschaftlichen Tuns“. Damit rückt der zu Freiheit und Verantwortung befähigte Mensch ins Zentrum einer Politik der Sozialen Marktwirtschaft. Neuere Erkenntnisse der Verhaltens- bzw. Neuroökonomik belegen jedoch menschliche Schwächen, die oft für eingeschränkt rationale Konsumententscheidungen sorgen – und kratzen so am Bild des Homo oeconomicus. Dies kann die Politik als Aufforderung verstehen, den Konsumenten zu schützen. Dabei bleibt zu diskutieren, wie Verbraucherpolitik zu gestalten ist.



Verbraucherschutz als ordnungspolitische Aufgabe

Prof. Dr. Michael Ahlheim
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hohenheim

■ Im Zusammenhang mit den in regelmäßigen Abständen auftretenden Lebensmittelskandalen wird immer wieder die Frage diskutiert, wie effektiv der Verbraucherschutz und die Verbraucherpolitik in Deutschland sind. Insbesondere beim letzten Dioxin-Skandal wurde häufig sogar von einem „Versagen der Verbraucherpolitik“ gesprochen. Das ist Unsinn: Die deutsche Verbraucherpolitik macht im internationalen Vergleich einen „guten Job“. Nichtsdestotrotz sollte man von Zeit zu Zeit die Frage diskutieren, wie eine gute Verbraucherpolitik aussieht, um mit diesem Ideal dann die aktuelle Situation zu vergleichen.

Zunächst ist grundsätzlich zu entscheiden, von welcher Seite man sich dem Phänomen Verbraucherpolitik nähert und in welche Richtung man gehen möchte. Das führt unweigerlich zur Frage nach dem „Kompass“ für eine theoriegeleitete Verbraucherpolitik: Hierfür eignet sich die Verwendung der Ordnungspolitik und ihrer Grundsätze. Als theoretische Basis dienen dabei die Wohlfahrtsökonomik und die neoklassische Konsumtheorie, bereichert durch verhaltensökonomische Erkenntnisse. Was heißt das konkret für die Gestaltung einer rationalen Verbraucherpolitik?

Gestaltung einer rationalen Verbraucherpolitik

Über aller Politik in Deutschland schwebt der Amtseid, den alle Mitglieder der Bundesregierung laut Grundgesetz leisten: „Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden ... werde.“ Verbraucherpolitik sollte sich also am Wohl des Volkes orientieren und damit – wohlfahrtsökonomisch ausgedrückt – das Wohl des Volkes maximieren. Mit diesem Ziel sind zwei grundlegend verschiedene politische Ansätze prinzipiell vereinbar: zum einen der paternalistische, bei dem der Staat zu wissen glaubt, was das Wohl des Volkes ausmacht, und die entsprechenden Festlegungen trifft; und zum anderen der marktwirtschaftliche Ansatz, bei dem der Staat den Märkten freien Lauf lässt und nur in Ausnahmefällen in das Wirtschaftsgeschehen eingreift.

Das Bekenntnis zur Ordnungspolitik als Basis der Verbraucherpolitik führt unmittelbar zur Entscheidung für den letztgenannten Ansatz. Nach *Walter Eucken*, einem der Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft, soll der Staat nur da eingreifen, wo seine Mithilfe in keiner Weise zu entbehren ist. Als gedankliche Ausgangsbasis der Verbraucherpolitik dient also der eingriffslose „freie“ Markt als Normalfall. Darauf aufbauend ist zu prüfen, wo ein Staatseingriff im *Eucken'schen* Sinne unentbehrlich ist, ebenfalls auf Basis der ökonomischen Theorie: Will der Staat die Wohlfahrt des Volkes maximieren, muss als notwendige Bedingung hierfür ein effizienter Zustand der Wirtschaft hergestellt werden, in dem es nicht möglich ist, einen Bürger besser zu stellen, ohne einen anderen Bürger schlechter zu stellen. Überall da, wo die freien Marktkräfte allein nicht in der Lage sind, eine solche effiziente Situation herzustellen, muss der Staat im Sinne *Walter Euckens* eingreifen.

Es gibt viele potenzielle Ursachen für Ineffizienzen in der Wirtschaft, aber es gibt auch einen klar umrissenen Kanon von systematischen Ursachen, bei denen der Markt von vornherein keine Chance hat, effiziente Lösungen anzubieten. Dazu gehören beispielsweise externe Effekte, öffentliche Güter bzw. Kollektivgüter, sogenannte Allmendegüter – begrenzt verfügbare Güter, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann –, Monopole bzw. Oligopole und unvollständige Informationen. Bei Vorliegen einer dieser Marktstörungen muss der Staat aus ordnungs- und damit auch aus verbraucherpolitischer Sicht in das Marktgeschehen eingreifen.

Wahl des geeigneten verbraucherpolitischen Instruments

Dabei sollte der Staatseingriff vom ordnungspolitischen Prinzip der Konsumentenouveränität geleitet sein; die Wünsche der Konsumenten sollten die Leitlinien der Verbraucherpolitik bestimmen. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Wahl der verbraucherpolitischen Instrumente Anwendung finden, was dazu führt, dass ein bestimmtes Ziel jeweils mit dem Instrument angestrebt werden sollte, das den Verbrauchern das höchste Maß an Selbstbestimmung bzw. eigenem Entscheidungsspielraum belässt. Diese Überlegungen zeigen, dass eine auf der Wohlfahrtsökonomik basierende Ordnungspolitik einen sehr brauchbaren Kompass zur Orientierung in der Vielfalt der zu lösenden verbraucherpolitischen Probleme bereitstellt: erstens, so wenig Staat wie möglich; zweitens, Staatseingriff nur beim Vorliegen von verbraucherrelevantem Marktversagen; drittens, jeder Staatseingriff muss sich möglichst eng an den Präferenzen der Verbraucher orientieren.

Die Wahl des verbraucherpolitischen Instrumenteneinsatzes muss sich an der jeweils zu bekämpfenden Form von Marktversagen orientieren. Dem Staat steht ein breites Spektrum an Instrumenten zur Verfügung, die sich vor allem durch unterschiedliche Zielgenauigkeit und unterschiedliche Freiheitsgrade der Marktteilnehmer bei ihrer Reaktion auf den jeweiligen Instrumenteneinsatz unterscheiden. Grundsätzlich gilt, dass ein Instrument umso zielgenauer wirkt, je weniger Entscheidungsfreiheit es den Marktteilnehmern lässt. Gebote und Verbote als klassische ordnungspolitische Instrumente erreichen ein bestimmtes verbraucherpolitisches Ziel (zum Beispiel Reduktion des Rauchens in öffentlichen Räumen) schneller und quantitativ exakter als Marktinstrumente wie Steuern und Subventionen (zum Beispiel eine Tabaksteuer), die das unerwünschte Verbraucherverhalten verteuern und damit unattraktiver machen, aber immerhin noch ermöglichen.

Die meiste Entscheidungsfreiheit bleibt den Verbrauchern beim Einsatz sogenannter suasorischer, also der Überredung dienender Instrumente, die jeglichen Zwangscharakter entbehren. Dazu gehören zum Beispiel die Schaffung sozialer Normen („Es gehört sich nicht, in Gegenwart anderer Menschen zu rauchen“), Verbraucheraufklärung („Rauchen kann töten“) oder allgemeine Appelle an die altruistischen Gefühle der Verbraucher („Rauchen ist rücksichtslos gegenüber Nichtrauchern und schädigt deren Gesundheit“). Der Zielerreichungsgrad bei suasorischen Instrumenten ist jedoch wesentlich geringer als bei Zwangs- oder Marktinstrumenten. Die Respektierung der Konsumentensouveränität im Sinne eines möglichst großen Entscheidungsspielraums der Verbraucher geht grundsätzlich zulasten der Zielgenauigkeit (Exaktheit der Zielerreichung und Dauer bis zur Zielerreichung) eines verbraucherpolitischen Instruments. Im Einzelfall ist also abzuwägen, wie wichtig eine exakte und schnelle Zielerreichung ist und wie viel Konsumentensouveränität man dafür zu opfern bereit ist.

Ein weiteres Argument bei der Wahl des geeigneten verbraucherpolitischen Instruments ist die Frage seiner Effizienzwirkung. Auch hier hilft die ökonomische Theorie weiter, indem sie mathematisch beweist, dass beispielsweise Marktinstrumente wie Steuern und Subventionen zu wesentlich geringeren Verlusten an gesamtwirtschaftlicher Effizienz führen als Auflagen und Verbote. Nimmt man das Effizienzargument und das Argument der Konsumentensouveränität zusammen, so kann man nur den Kopf schütteln, wenn man beispielsweise an das Glühbirnenverbot in der Europäischen Union denkt. Eine Steuer wäre hier effizienter gewesen und hätte zu Marktlösungen geführt, die sicherlich näher an den Konsumentenpräferenzen orientiert wären als ein Verbot.

Bereitstellung von Informationen durch Verbraucherpolitik

Während sich diese Instrumente im Wesentlichen auf den Schutz der Verbraucher vor den Nebeneffekten der Handlungen anderer Verbraucher beziehen (zum Beispiel Rauchen und Beschleunigung der Klimaerwärmung), liegt ein anderer Schwerpunkt der Verbraucherpolitik auf dem unmittelbaren Schutz der Verbraucher vor den Interessen der Anbieter. Dies bezieht sich auf den Schutz vor der Marktmacht der Unternehmen im Fall monopolisierter Märkte, auf denen tendenziell geringere Mengen eines Gutes bei schlechterer Qualität zu höheren Preisen angeboten werden, als dies bei funktionierendem Wettbewerb der Fall wäre. Das Prinzip der Konsumentensouveränität verlangt offensichtlich, dass der Staat hier in Form einer wirksamen Wettbewerbspolitik als

Teil der Ordnungs- und Verbraucherpolitik zugunsten der Verbraucherinteressen eingreift.

Ein weiterer Konfliktpunkt besteht in der Informationsasymmetrie zwischen Produzenten und Konsumenten hinsichtlich der Eigenschaften von Gütern und der Wirkung ihres Konsums auf das Wohlergehen der Verbraucher. Insbesondere bei Lebensmitteln, aber beispielsweise auch bei elektrischen Geräten, bei Autos und beim Hausbau drohen schlecht informierten Verbrauchern nicht nur finanzielle, sondern auch gesundheitliche Schäden. Wie sollte die Verbraucherpolitik mit diesem Phänomen umgehen?

Klar ist, dass derjenige, der ein Gut herstellt, dessen Eigenschaften besser kennt als die Konsumenten dieses Gutes und auch besser als die Verbraucherpolitiker. Klar ist ebenfalls, dass die Beseitigung dieser Informationsasymmetrie für alle Beteiligten zeitaufwendig und kostspielig ist. Bei den Verbrauchern kommt die Beschränkung ihrer Kapazität zur Informationsverarbeitung hinzu, die Frage also, inwieweit Nichtfachleute überhaupt in der Lage sind, komplexe technische, ernährungsphysiologische oder medizinische Sachverhalte zu verstehen und aus ihnen die für ihr Wohlergehen richtigen Konsequenzen zu ziehen. Die Entscheidung eines Verbrauchers ist umso treffsicherer im Hinblick auf die Befriedigung seiner Bedürfnisse, je besser sein Informationsstand und der Grad seiner Informationsverarbeitung sind. Dabei muss die Verbraucherpolitik ihn unterstützen, indem sie möglichst viele Informationen in möglichst einfach zu verstehender Form bereitstellt bzw. durch die Produzenten bereitstellen lässt.

Ein häufig vorgebrachter Einwand gegen diese Sicht ist, dass Verbraucher sich selbst im Idealfall vollständiger Information in ihrer Konsumententscheidung selten rational an diesen Informationen orientieren, sondern stattdessen spontanen Eingebungen (Impulskäufe), den Rahmenbedingungen ihres Einkaufs oder alten Gewohnheiten folgen und somit irrational handeln. Gern wird hierbei auf die entsprechenden Erkenntnisse der Verhaltensökonomie verwiesen. Die Frage ist, wie die Verbraucherpolitik mit diesen zweifellos richtigen Feststellungen umgehen sollte. Letztlich geht es auch hier wieder um ein Abwägen zwischen der Respektierung der Konsumentensouveränität einerseits und dem Schutz des Verbrauchers vor finanziellen und gesundheitlichen Schäden andererseits.

Erfahrungsgüter und Vertrauensgüter

Der Staat könnte durch die gesetzliche Forderung möglichst hoher Qualitätsstandards und möglichst weitreichender Gewährleistungspflichten der Hersteller den Verbraucher vor Fehlern bei der Konsumwahl schützen. Je umfassender dieser Schutz ausfällt, desto teurer werden jedoch die Produkte. Die Konsumentensouveränität der Verbraucher wird durch einen solchen umfassenden „Zwangsschutz“ eingeschränkt, denn mancher Verbraucher würde vielleicht lieber ein höheres Risiko tragen und dafür einen geringeren Preis zahlen. Dies wird ihm durch die Fürsorglichkeit des Staates verwehrt. Verbraucherpolitik muss natürlich sicherstellen, dass die den Konsumenten von den Produzenten zur Verfügung gestellten Produktinformationen der Wahrheit entsprechen. Sich zur Vorbereitung einer guten Konsumwahl möglichst vollständig zu informieren, kostet die Verbraucher Zeit und Anstrengung. Aber warum sollte man dem Verbraucher diese Anstrengung nicht zumuten, wenn man ihm dadurch die Chance auf eine passgenauere Entscheidung zwischen Preisvorteil und Fehlkaufisiko eröffnet?

Eine andere Situation bietet sich, wenn man es mit sogenannten Erfahrungsgüter oder Vertrauensgütern zu tun hat, bei denen auch die größtmögliche Sorgfalt vor dem Kauf im Hinblick auf eine optimale Konsumwahl nichts nützt. Hier ist ein maßvolles verbraucherpolitisches Eingreifen des Staates zum Schutz der Verbraucher sinnvoll. Bei Erfahrungsgütern sollte dem Verbraucher die Chance gegeben werden, von den Erfahrungen anderer Verbraucher zu profitieren, zum Beispiel durch die Einrichtung von Verbraucherforen im Internet oder durch veröffentlichte Warentests. Inwieweit er davon Gebrauch macht, sollte ihm dann selbst überlassen werden. Bei Vertrauensgütern, bei denen man, anders als bei den Erfahrungsgütern, auch nach ihrem Konsum noch nicht weiß, ob es eine gute Wahl war oder nicht – bekanntes Beispiel hierfür sind Medikamente –, muss der Staat den Verbraucher durch expertengestütztes Eingreifen schützen. Solche Eingriffe können beispielsweise die gesetzliche Forderung von Mindeststandards oder eine exakte Vorschrift hinsichtlich der Beschaffenheit und der Gebrauchseigenschaften eines Produkts umfassen. Insbesondere dann, wenn Gefahr für Leib und Leben eines Verbrauchers besteht, muss der Staat zu seinem Schutz eingreifen.

Darüber hinaus aber sollte sich der Staat im Sinne *Walter Euckens* möglichst aus dem Wirtschaftsgeschehen heraushalten und dem Konsumenten mehr Eigenverantwortung und mehr Orientierung an den eigenen Präferenzen im Sinne der Konsumentensouveränität zugestehen. Dazu gehört auch das Recht des Konsumenten, sich zu irren und dabei ein Gefühl für eingegangene Risiken zu entwickeln. Ein Konsument, der vom Staat rundum verhätschelt wird und wie auf Wolken durch die Welt schreitet, verliert seine Fähigkeit, eigenverantwortlich zu handeln. ■



Der Mythos vom mündigen Verbraucher

Prof. Dr. Christoph Strünck
Professor für Politikwissenschaft an der Universität Siegen

■ In der Demokratie ist das Volk der Souverän, in der Marktwirtschaft sind es die Konsumenten. So steht es zumindest in jedem wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbuch. In der Praxis sieht es etwas anders aus. Da verirrt sich der Verbraucher im Tarifdschungel von Handy-Anbietern oder übersieht leicht die wahren Kosten, die weit hinten in den allgemeinen Geschäftsbedingungen versteckt sind. Im Internet werden Kaufverträge zu Kostenfallen, persönliche Daten wandern unbemerkt weiter. Wer als Verbraucher den Durchblick behalten und bewusst auswählen will, benötigt viel Zeit, Geld und manchmal auch einen guten Anwalt.

Verbraucher sind eben häufig nicht so souverän, wie es die Theorie postuliert. Müssen sie sich also anders verhalten, sich besser informieren, gründlicher entscheiden? Tragen Verbraucher in einer marktwirtschaftlichen Ordnung eigene Verantwortung? Ja, und doch können und wollen sie diese Verantwortung nicht immer wahrnehmen. Dass Verbraucher sehr häufig überfordert sind, ihnen Wahlfreiheit nicht immer nutzt und sie im engeren Sinne gar nicht ent-

scheiden, hat die verhaltensökonomische Forschung eindrucksvoll gezeigt: Die meisten Menschen haben weder genügend Zeit noch Interesse oder Kompetenzen, um sich umfassend zu informieren. Vielmehr lassen sie sich von der Art der Darstellung leiten, entscheiden erst am Verkaufsschalter oder folgen ihren Gewohnheiten. Dieses Verhalten ist empirisch belegt, und es ist auch nicht per se unvernünftig. Es wäre eher irrational, angesichts der vielen Anforderungen an den Alltag, sich zu viel Mühe mit der Informationsbeschaffung zu machen.

Dennoch ist es modern, vom „mündigen“ Verbraucher zu sprechen. Doch dieses wünschenswerte Leitbild ist ein Zerrbild, und es wird vor allem politisch instrumentalisiert: von der Politik, von Unternehmen und von Verbänden. Denn die Vorstellung vom mündigen Verbraucher ist keineswegs so wettbewerbsfreundlich, wie es scheint.

Der mündige Verbraucher als Spielball des Lobbyismus

Der Charme der marktwirtschaftlichen Ordnung liegt gerade darin, dass sie nicht auf den perfekten Menschen angewiesen ist, um effizient zu sein. Die Theorie geht in ihren Modellen meist davon aus, dass Verbraucher stets wohlinformiert, abwägend und verantwortungsvoll handeln. Mit der Wirklichkeit hat das nicht viel zu tun. Doch gerade Praktiker aus Politik, Wirtschaft und Verbänden reklamieren den „mündigen“ Verbraucher: Er soll eigenverantwortlich entscheiden, handelt aber häufig irrational oder überlässt anderen die Entscheidung. Das liegt am Verbraucher, es liegt aber auch am Verhalten von Anbietern, die Transparenz verhindern.

Muss also mehr in ökonomische Bildung investiert werden? Oder sollen vor allem der Staat und die Verbraucherorganisationen die Verbraucher stärker unterstützen? Wirtschaftsverbände sehen einen Trend zur Bevormundung in der Verbraucherpolitik. Bestes Beispiel war vor einiger Zeit der Start des Internet-Portals „Lebensmittelklarheit“, bei dem sich Verbraucher melden können, wenn sie irreführende Informationen vermuten. Verbandsvertreter beklagten, „selbsternannte“ Repräsentanten von Verbraucherinteressen würden eigenmächtig handeln und Unternehmen anschwärzen. Sie würden die Verbraucher somit entmündigen. Wie sollen aber Verbraucher, die kaum organisiert sind, selbst mit dem Verdacht umgehen, von Herstellern getäuscht worden zu sein?

Allgemeine Interessen wie die der Verbraucher leiden unter dem „Trittbrettfahrer-Problem“, das der Ökonom *Mancur Olson* überzeugend analysiert hat. Jeder erwartet, dass andere sich beschweren und handeln, wenn es Probleme mit Produkten gibt. Dieses Problem rechtfertigt, dass Verbraucherorganisationen stellvertretend Interessen wahrnehmen, was sie glaubwürdig, unabhängig und verantwortungsvoll tun müssen. Gegenüber gut organisierten Anbietern reicht es eben nicht, wenn die Verbraucher nur individuell handeln. Sie müssen ihre Interessen auch kollektiv vertreten können, inklusive des kollektiven Rechtsschutzes. Das hat nichts mit Paternalismus zu tun, sondern ist ein für liberal-pluralistische Gesellschaften übliches Modell der Interessenvermittlung. Im Übrigen nützt dies gerade den leistungsstarken und verantwortungsvollen Unternehmen: Schwarze Schafe können ausgesondert werden, was für faire Wettbewerbsbedingungen sorgt.

Im Zweifelsfall sind es die Anbieter, denen ein „mündiger“ Verbraucher gar nicht so gut passt. Bei Internet-Käufen gehört es zur langjährigen Praxis, dass persönliche Daten weitergegeben werden, wenn dem nicht widersprochen

wird. Die Verhaltensökonomie zeigt jedoch, dass Verbraucher in der Regel die „Voreinstellung“ akzeptieren, also eben nicht widersprechen. Mündige Verbraucher sollten eigentlich zustimmen müssen, wenn sie ihre Daten übermitteln wollen. In diesem Fall ist vielen Unternehmen jedoch der passive Verbraucher viel lieber als der aktive.

Wenn es der eigenen Interessenlage entspricht, soll der Verbraucher ruhig etwas aktiver sein. Er soll zum Beispiel in Detektivarbeit den endgültigen Preis einer Leistung herausfinden müssen. Die Bundesregierung will hingegen regeln, dass Anbieter die tatsächlichen Kosten eines Online-Kaufs komplett auf einen Blick ausweisen und der Kunde dies noch einmal explizit durch Klick auf einen Button bestätigen muss. Warum jedoch kann sich der Kunde darum nicht selbst kümmern, er ist doch selbstbestimmt und eigenverantwortlich? Wer das so sieht, macht den mündigen Verbraucher endgültig zur Karikatur. Denn nichts sollte selbstverständlicher sein, als dass Unternehmen klare und einfach zugängliche Angaben über den Endpreis machen. Das ist eine Bringschuld der Unternehmen, ohne die der Wettbewerb nicht richtig funktionieren kann.

Der Beipackzettel als Antwort der Verbraucherpolitik

Trägt die aktuelle Verbraucherpolitik dazu bei, dass der Wettbewerb seine Wirkungen besser entfalten kann? Die Button-Lösung ist ein vielversprechender Ansatz. Bei anderen Instrumenten jedoch scheint auch der Gesetzgeber die Erkenntnisse der Verbraucherforschung nicht sonderlich ernst zu nehmen.

Ein Beispiel dafür ist der „Beipackzettel“ für Finanzprodukte: Kunden sollen transparent und vergleichbar über Eigenschaften und Risiken von Anlageformen aufgeklärt werden. Doch die Informationskriterien sind sehr unterschiedlich, ebenso die Risikoberechnung. Anlageformen können so nicht miteinander verglichen werden, selbst nicht von wohlinformierten Verbrauchern. Der Beipackzettel zeigt die Grenzen des „Informationsmodells“ der deutschen Verbraucherpolitik auf: Es reicht für einen funktionierenden Wettbewerb nicht aus, die Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern zu verringern, selbst wenn die zusätzlichen Informationen verständlich und einfach zugänglich sind.

Das liegt vor allem am Verbraucher selbst. Gerade bei langfristig bedeutsamen Entscheidungen wie der Altersvorsorge beginnt er häufig erst nach dem Kauf, über die getroffene Entscheidung nachzudenken. Insofern wäre es womöglich sinnvoller, zum Beispiel Rücktrittsfristen zu verlängern und die Kosten eines Rücktritts zu reduzieren. Ob dann mehr Verbraucher kurzentschlossen handeln, weil die Rücktrittsrechte komfortabler sind, ist eine offene Frage. Eines ist aber klar: Bewährte Institutionen wie die Stiftung Warentest oder die Beratung der Verbraucherzentralen allein reichen nicht aus, um die Position der Verbraucher im Markt zu stärken. Die staatliche Verbraucherpolitik kann zusätzlich ordnungspolitische Funktionen übernehmen. Dazu müsste sie sich aber mehr darum kümmern, wie Verbraucher wirklich denken und handeln und wie sie mit verbraucherpolitischen Instrumenten umgehen. Leitbilder – wie der mündige Verbraucher – sind wichtig, aber ein Blick auf die Wirklichkeit könnte auch nicht schaden.

Wettbewerbsordnung als Aufgabe der Verbraucherpolitik

Die politisch motivierte Rede vom mündigen Verbraucher lenkt von den Schwächen der Verbraucher ab. Diese Schwächen sind immerhin so stark, dass der Wettbewerbsdruck dadurch deutlich gemildert wird. Daher ist erstaunlich, dass sich die Wettbewerbspolitik in Deutschland hauptsächlich auf das Verhalten der Anbieter konzentriert. Problematisch ist, wenn Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung anstreben, wenn Fusionen zu starker Unternehmenskonzentration führen oder Absprachen getroffen werden. Problematisch ist aber auch, wenn Verbraucher nicht vergleichen können oder wollen, warum auch immer. Das Verhalten auf der Nachfrageseite ist für einen funktionsfähigen Wettbewerb ebenso entscheidend.

Müssen Verbraucher also doch ihr Verhalten ändern und mehr Verantwortung übernehmen? Eine deutlich bessere ökonomische Grundbildung an Schulen könnte sicherlich helfen. Doch um alle Schüler zu mündigen Verbrauchern zu machen, bräuchte es wahrscheinlich ein gigantisches Umerziehungsprogramm. Das ist nicht nur unrealistisch, sondern auch unverträglich mit einer liberalen Gesellschaftsordnung. Stattdessen lohnt die Diskussion darüber, wie Verbraucher mit Anreizen, anderen Voreinstellungen bei Verträgen oder Standards für Produktinformationen einen Anstoß bekommen, selbst zu entscheiden. Die US-amerikanische Diskussion um „libertären Paternalismus“ schwappt auch nach Europa über. Sie zeigt vor allem eines: Die übliche argumentative Gefechtslage mit Staatsbefürwortern auf der einen und Marktbeefürwortern auf der anderen Seite nützt weder den Verbrauchern noch der Volkswirtschaft.

Selbst sanfter Paternalismus stößt jedoch an seine Grenzen, wenn der Einzelne die Probleme nicht lösen will, weil der Schaden zu gering oder die Kosten für Klagen zu hoch sind. Der kollektive Rechtsschutz über Sammel- oder Verbandsklagen ist daher keine Bevormundung, sondern eine wichtige Stütze für Verbraucher und für die Wettbewerbsordnung insgesamt. Es kommt darauf an, wie man sie ausgestaltet.

Die Verbraucherpolitik hat sicherlich nicht nur die Aufgabe, den Wettbewerb zu beleben. Sie soll auch die Gesundheit und wirtschaftliche Existenz der Verbraucher schützen. Dennoch könnte auch die Verbraucherpolitik noch mehr zur Marktordnung beitragen, wenn sie von einem realistischen Verbraucherbild ausgehen würde. Den „mündigen“ Verbraucher zu beschwören, ist politisch plausibel. Wer möchte sich schon als Vormund und Besserwisser profilieren? Doch allzu oft lenkt dieses Leitbild davon ab, dass Wettbewerb auch anstrengend ist: nicht nur für Verbraucher, sondern auch für Unternehmen – wie für die Politik. Und dann heißt es: Das soll der Verbraucher selbst entscheiden. Ja, wenn er nur könnte! ■



Die Rolle des Wettbewerbs beim Verbraucherschutz

Rechtsanwalt Niels Lau

*Leiter der Abteilung Wettbewerb, Öffentliche Aufträge und Verbraucher
beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*

■ Wettbewerb treibt Unternehmen an, ihre Produkte und Dienstleistungen kontinuierlich im Sinne des Verbrauchers zu verbessern. Aus ordnungspolitischer Sicht kann staatliches Eingreifen in das Marktgeschehen begründet sein, wenn die Mechanismen des Marktes nicht greifen und die Verhältnismäßigkeit beim Eingriff in den Marktprozess beachtet wird.

Verbraucherpolitik kann die Verbraucher vor wirtschaftlicher Benachteiligung schützen, zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit der Verbraucher beitragen sowie Informationsbereitstellung, Markttransparenz und Verbraucherbildung fördern. Wirtschaft und Verbraucher haben ein gemeinsames Interesse an guten und sicheren Produkten, an der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts und an nachhaltigem Umgang mit Ressourcen. Zugleich ist jeder Bürger Steuerzahler und zumeist auch Arbeitnehmer. Daher darf die Verbraucherpolitik nicht losgelöst von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen wie Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen werden.

Wettbewerbspolitik für den mündigen Verbraucher

Politik braucht ein klares Leitbild. Eine marktorientierte Verbraucherpolitik beruht auf dem Leitgedanken des mündigen Konsumenten, der Entscheidungen eigenverantwortlich trifft. Weder der Staat noch eine andere Stelle verfügt über das Wissen und die Legitimation, Entscheidungen der Bürger als falsch bezeichnen zu können. Verbraucher unterscheiden sich hinsichtlich ihres Informationsbedürfnisses, ihrer Qualitätsansprüche und ihrer Risikoneigung. Sie müssen daher selbst entscheiden können, was ihnen bestimmte Produkte sowie deren Qualitäts- und Risikomerkmale wert sind.

In der marktwirtschaftlichen Ordnung erhält der Verbraucher die Möglichkeit, seinen individuellen Präferenzen nachzugehen. Anbieter werden vom Wettbewerb dazu angehalten, ihre Forschungsaktivitäten, ihre Produktentwicklung und ihre Preisgestaltung an den Kaufinteressen und Konsumententscheidungen der Verbraucher auszurichten. Motiviert durch die Einzelinteressen setzen Anbieter und Verbraucher unbewusst auf die Kräfte, die für Fortschritt und Innovationen entscheidend sind. Auch bei der Informationsbeschaffung sorgt Wettbewerb dafür, dass die Ausgestaltung der Informationen den Bedürfnissen der Verbraucher entspricht.

Eine dezentral organisierte Informationserzeugung über den Markt ist der Lenkung unternehmerischer Aktivitäten durch bürokratische Instanzen überlegen. Ziel einer freiheitlichen Verbraucherpolitik sollte daher nicht die Lenkung von Marktmechanismen, sondern die Korrektur von Marktversagen sein. Bei freien und bewussten Kaufentscheidungen in Wettbewerbsmärkten liegt kein Marktversagen vor.

Funktionen und Grenzen staatlichen Handelns

Eine wettbewerblich ausgerichtete Verbraucherpolitik ist für beide Marktseiten vorteilhaft. Anbieter und Verbraucher profitieren davon, dass der Markt die Unternehmen zwingt, ihre Produkte und Dienstleistungen ständig zu überprüfen und an die Präferenzen der Verbraucher anzupassen. Funktionieren die Marktprozesse, gibt es bei der weitaus überwiegenden Zahl der Transaktionen zunächst keine Notwendigkeit staatlichen Eingreifens. Keine Probleme gibt es grundsätzlich etwa bei gesundheitlich unbedenklichen „Erfahrungsgütern“, zum Beispiel bei Markenware und wiederholt gekauften Produkten. Märkte, auf denen millionenfach Transaktionen getätigt werden, erzeugen die zum Schutz der Verbraucher notwendigen Informationen selbst, übrigens auch durch „Enttäuschung“. Greift der Staat unverhältnismäßig in diesen Marktprozess ein – durch Werbeverbote, die die Kommunikationsmöglichkeiten beschränken, oder durch bestimmte, zwingend vorgeschriebene Informationsformen –, beschneidet er die Marktfunktionen.

Bei Konsumgütern, die potenziell Gefahren bergen, stößt der Wettbewerb allerdings regelmäßig an seine Grenzen, ebenso bei Gütern, über die Informationen nur mit relativ hohen Kosten zu erlangen sind. Der Staat versucht, diese Marktunvollkommenheiten durch verschiedene Instrumente in den Griff zu bekommen, wovon die schärfsten Maßnahmen Gebote und Verbote für bestimmte Produkte, Stoffe, Verfahren oder Dienstleistungen sind. Der Staat kann aber auch durch Fiskalinstrumente versuchen, Verbraucherverhalten zu beeinflussen, zum Beispiel die Erhöhung der Tabaksteuer, um den Tabakkonsum einzuschränken. Zudem werden staatliche Informationsinstrumente – etwa Gütesiegel, aber auch Kampagnen – eingesetzt.

Verbraucherpolitik beeinflusst das Marktgeschehen durch die Veränderung der Funktionsbedingungen des Marktes. Eine „kluge“ Verbraucherpolitik wird ihren Beitrag zur Sicherung von verlässlichen Mindestinformationen und zur Förderung der individuellen Selbstbestimmung durch grundlegende Verbraucherbildung leisten. So ist es im Sinne präventiver Gesundheitsvorsorge sinnvoll, über die Risiken bestimmter Verhaltensweisen aufzuklären und in Schulen die Kompetenz für gesundes und umweltbewusstes Verhalten zu stärken. Durch Vermittlung von ökonomischer Bildung kann die Grundlage dafür gelegt werden, dass Konsumenten die Rolle des mündigen Verbrauchers ausfüllen und in einem globalen Markt bewussten Einfluss auf den Umgang mit knappen Ressourcen nehmen können.

Die Grenze muss jedoch da gezogen werden, wo die Informationspolitik darauf zielt, legal vermarktete Produkte zu diskriminieren. Marktdefizite können nicht beliebig als Begründung für Verbraucherpolitik herhalten. Denn unverhältnismäßiges staatliches Eingreifen kann die Funktionsfähigkeit der Märkte beeinträchtigen. Damit der Markt auch für den Verbraucher wirken kann, bedarf es aber intakter wettbewerblicher Strukturen.

Auf dem Weg in die Verbotsgesellschaft?

Statt um die leitbildgerechte Ausgestaltung der verbraucherpolitischen Instrumente geht es zu oft um gezielte Steuerung des Konsums durch Verbote, Regulierungen oder fiskalische Maßnahmen. Dass eine ordnungspolitisch begründbare Auseinandersetzung häufig emotionsgesteuerten Schlagworten weicht, hat „populistische“ Ursachen. Vorzüge des Wettbewerbs lassen sich nicht in dem Maße öffentlichkeitswirksam festmachen, wie dies bei wirklichen

oder vermeintlichen Vorzügen von Reglementierungen der Fall ist. Wettbewerbswirkungen zeigen sich eher langfristig, sind „anstrengend“ und abstrakt, während sich die Politik die Folgen eines gezielten Eingriffs unmittelbarer zu rechnen lassen kann.

Der Verbraucher wird nicht geschützt, wenn verboten wird, was politisch nicht opportun ist. Verbote sind kein Rezept gegen Fehler, die in einer freiheitlichen Ordnung begangen werden können. Außerdem wird in der Debatte zu selten auf die gemeinsamen Interessen von Industrie und Verbrauchern an guten und sicheren Produkten, an internationaler Wettbewerbsfähigkeit des Standorts und an dem nachhaltigen Umgang mit Ressourcen aufmerksam gemacht.

Zu den Fundamenten einer Wettbewerbsordnung gehört die Vertragsfreiheit. Zunehmend sind in den letzten Jahrzehnten vertragsgestaltende Vorschriften erlassen worden. Teils handelt es sich um allgemeine Gesetze, etwa für die allgemeinen Geschäftsbedingungen und das Widerrufsrecht, teils handelt es sich um Vorschriften für besondere Sektoren, wodurch die Vertragsfreiheit häufig beschränkt wird. Daneben sorgt das Kartellrecht dafür, dass Marktmacht nicht missbraucht wird und das Kartellverbot effektiv durchgesetzt werden kann.

Der Gesetzgeber hat viele Regelungen für gesundheitsschädigende Substanzen erlassen und sicherheitsbezogene Mindeststandards von Produkten festgelegt. Die föderal organisierte Marktüberwachung sorgt dafür, dass Vorschriften über die Produktsicherheit eingehalten werden. Hinzu kommt die Produkthaftung, die präventiv einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit leistet. Außerdem gibt es zahlreiche internationale Vereinbarungen zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit.

Versorgung der Verbraucher mit Informationen ist gesichert

Auch zur Sicherung der Informationsversorgung und deren Qualität gibt es zahlreiche gesetzliche und institutionelle Regelungen. Kennzeichnungsvorschriften gewährleisten eine Versorgung auch mit solchen Informationen, deren Sinn dem Verbraucher nicht immer auf Anhieb ersichtlich wird (zum Beispiel „0 % Fett“ in Softdrinks). Schließlich motivieren Haftungsregeln die Unternehmen dazu, den Verbraucher über alle relevanten Produkteigenschaften zu informieren. Versorgung von Verbrauchern mit Informationen ist ein wichtiges Marketinginstrument, mit dem sich die Hersteller positionieren. Das gilt vor allem für Markenprodukte.

Der Verbraucher entscheidet sich für den Anbieter, der ihm die gewünschten Informationen liefern kann. Zwischen unterschiedlichen Angeboten frei wählen zu können, ist ein wichtiger Baustein des Wettbewerbs. Viele Anbieter haben Hotlines eingerichtet, bieten per Fax Zugang zu bestimmten Dokumenten und stellen im Internet Informationen zu ihren Produkten und Dienstleistungen bereit. In „Blogs“ tauschen Verbraucher ihre Erfahrungen aus; auf Internetseiten werden Produkte und Onlineshops bewertet. Testzeitschriften sind ebenfalls Informationsquellen.

Viele Branchen haben sich auf zahlreichen Feldern verpflichtet, den Verbrauchern beispielsweise durch freiwillige Gütezeichen und Zertifizierungen eine hohe Produktqualität zu garantieren und transparent zu machen. Das schließt Herstellungsverfahren sowie verwendete Vorprodukte und ihre Herkunft mit ein. Unternehmen haben ein existenzielles Interesse daran, dass ihre Produkte gut und sicher sind. Kollektive Rechtsdurchsetzungselemente und ausge-

weitete Verbandsklagerechte werden die Rechtsunsicherheit von Unternehmen dagegen steigern, ihre Aktivitäten beschränken und Produkte verteuern.

Mit weniger Verboten mehr erreichen

Verbraucherschutz, der durch Gebote und Verbote wirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen verhindert, wird Wohlfahrtsverluste erzeugen: Steigenden Produktionskosten folgen höhere Preise, weniger Innovationen und weniger Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher. Eingriffe in den Markt führen zu Fehlallokationen. Politische Steuerung des Konsums und neue Regulierungen drängen Unternehmen zu Verhaltensänderungen, die sich nicht originär aus der Marktordnung ergeben. Auch die Überwachung politisch induzierter Verhaltensänderungen ergibt sich nicht durch Wettbewerb. Bürokratische Regelungen mindern nicht nur Gewinnerwartungen, sie erschweren auch die Einführung und Vermarktung neuer Produkte. Insbesondere risikobereite mittelständische Unternehmer werden durch starre Vorschriften eingeengt, potenzielle Unternehmensgründer werden abgeschreckt. Unternehmen, deren Wettbewerbsfähigkeit sich aus einem günstigen Preis-Leistungs-Verhältnis ergibt, sind gefährdet. Höhere Bürokratie- und Produktionskosten bedeuten steigende Preise für den Verbraucher.

Mit Augenmaß eingesetzt, können verbraucherpolitische Maßnahmen zur Funktionsfähigkeit von Märkten beitragen. Marktorientierte Verbraucherpolitik setzt auf Wettbewerb als Voraussetzung für wirksamen Verbraucherschutz. Hochwertige und umweltfreundliche Produkte sowie niedrige Preise können nicht „verordnet“ werden. Sie bilden sich im Wettbewerb und durch Innovationen. Wenig zielführend ist daher, auf repressive Instrumente wie Werbe- oder Produktverbote zu setzen. Marktwirtschaftliche Verbraucherpolitik zielt auf den Ausgleich zwischen sachlich gebotener Reglementierung, insbesondere im gesundheitlichen Verbraucherschutz, und der eigenen Verantwortung der Unternehmen für sichere und hochwertige Güter. Es kommt also darauf an, mit weniger Verboten mehr zu erreichen. Das politische Ziel, die Verbraucher vor ihren eigenen Entscheidungen zu schützen, untergräbt ihre Mündigkeit. Mit der Illusion, ein fürsorglicher Staat könne einen umfassenden Schutz vor Risiken und Eventualitäten bieten, werden Verbraucher nicht ermutigt, ihre Eigenverantwortung als mündige Marktteilnehmer wahrzunehmen. ■

Die Erneuerung des deutschen Steuerrechts

*Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof
Bundesverfassungsrichter a. D.*

Das deutsche Steuerrecht wird von den Bürgern nicht mehr verstanden und kann damit auch nicht als gerecht empfunden werden. Der Unternehmer findet wegen der ständigen Änderungen keine verlässliche Planungsgrundlage mehr. Der Erklärungspflichtige kann seine Steuererklärung nicht mehr nach bestem Wissen und Gewissen abgeben. Eine grundlegende Reform ist notwendig.

Das deutsche Steuerrecht wird als rechtliche Grundlage zur Finanzausstattung des Staates geschätzt, hat aber seine innere Überzeugungskraft verloren. Die Grundprinzipien der Besteuerung, der Zugriff auf Einkommen, Umsatz, Erbschaft und Verbrauch, sind vertraut und erscheinen einseitig, können heute aber kaum noch überzeugen. Ausnahmetatbestände, Privilegien und Lenkungsanreize überlagern den steuerlichen Belastungsgrund, sodass der Betroffene die Steuer nicht als gerechte Last empfindet, ihr vielmehr durch Vermeidungstechniken auszuweichen sucht.

Das deutsche Steuerrecht und die daran anknüpfende Steuerpraxis sind durch die Suche nach der Ausnahme und die Annahme von Lenkungsangeboten geprägt. Die dadurch entstehenden Ausfälle im Steueraufkommen werden immer wieder durch Steuererhöhungen korrigiert, die Vermeidbarkeit und damit die Gleichheitswidrigkeit des Steuerrechts werden durch gesetzliche Gegenmaßnahmen bekämpft. So schwillt die Fülle der Steuerparagrafen an, das Steuerrecht verliert immer mehr seine Prinzipien – und damit seine Überzeugungskraft und Gerechtigkeit.

Der Krisenbefund

Die Steuer ist die Gemeinlast, die allen Inländern je nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gleich auferlegt wird. Doch oft verfehlt das Steuerrecht die gleichheitsgebotene Unausweichlichkeit, weil das Steuerrecht seine Kassenhäuschen zwar an den Wegen aufstellt, auf denen die Wirtschaftenden sich bewegen, der Steuerpflichtige hingegen durch zivilrechtliche Gestaltungen sein Wirtschaften auf Nebenwege verlegt, auf denen er sein wirtschaftliches Ziel gleichermaßen erreicht, die Zahlstellen des Steuerstaates aber umgehen kann.

Wenn ein Wirtschaftsgut durch Niedrigbewertung oder überhöhte Abschreibungen unter Wert ausgewiesen wird, wenn die Zurechnung von Einkunftsquellen zu Unternehmen oder Privatvermögen gewählt, auch auf einen geringverdienenden Angehörigen übertragen werden kann, wenn die Wahl der Gesellschaftsform die Höhe der Einkommen- oder Körperschaftsteuer wesentlich verändert, wenn Mutter- und Tochtergesellschaften grenzüberschreitend Gewinne in ein Niedrigsteuerland und Verluste in ein Hochsteuerland verschieben können, dann verändert nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit der Betroffenen die Steuerlast, sondern deren steuertaktisches Geschick. Sie sind im Schachspiel mit dem Finanzamt durch geschickte Spielzüge mit List und Esprit erfolgreich; die Prämie ist eine beachtliche Steuerersparnis.

Viele Bank- und Versicherungsgeschäfte sind Steuergeschäfte. Das Unternehmen verspricht seinen Kunden nicht eine hohe Rendite, die es im Dienst seiner Kunden erwirtschaftet, sondern Steuerersparnisse. Den Geschäftserfolg sichern also nicht die Vertragspartner, sondern die übrigen Steuerzahler, die am Vertrag unbeteiligt sind. Einen Vertrag zulasten Dritter allerdings darf es nach der Idee des Vertrags nicht geben. Ein Vertrag ist verbindlich, weil die Vertragspartner übereinstimmend über Güter in ihrer Verfügungsmacht willentlich bestimmen. Der Vertragspartner verfügt über sein Eigentum und seine Arbeitskraft, nicht aber über das Steueraufkommen des Staates und die Steuererhöhungen zulasten anderer Steuerzahler.

Wenn Steueranreize die Anleger umwerben, einer Verlustzuweisungsgesellschaft beizutreten, stellt das Steuerrecht die Idee von Wirtschaftsfreiheit und Markt auf den Kopf. Das Marktsystem und die Prosperität leben davon, dass die Menschen nach

Gewinn und Lohn streben, nicht den Verlust suchen. So wird im großen Stil Kapital fehlgeleitet, teilweise Kapital verbrannt. Diese Steuersparmodelle setzen in der Regel voraus, dass die Investition kreditfinanziert wird. Vielfach stehen die Anleger dann vor der Asche ihres verbrannten Kapitals und der Realität ihrer Schulden. Selbst wenn das Gesetz tatsächlich Steuerentlastungen überbringt, bleiben diese wirtschaftlichen Vorteile oft dem Anbieter von Steuersparmodellen vorbehalten. Der Anleger hat dann sein Kapital fehlgeleitet, ohne in einer Steuerersparnis einen Ausgleich für diese Torheit zu gewinnen.

Das Kernproblem der Steuerlenkung liegt jedoch in einem strukturellen Verlust an Freiheitsvertrauen. Der Steuerstaat traut seinen Bürgern nicht mehr zu, dass sie selbst wüssten, wie sie ihr erzieltes Einkommen zu verwenden haben. Er lockt sie durch Steuerversprechen in Anlageformen, die sie aus eigener ökonomischer Vernunft nicht gewählt hätten. Sie riskieren Investitionen in leistungsschwachen Branchen und wenig erschlossenen Gebieten, in Finanzspekulationen und Kulturhoffnungen, in Umweltprogrammen und Städtesanierungen. Bei diesen Steuersubventionen weiß der Staat nicht, wie teuer ihn ein Subventionsprogramm kommt. Während bei der Leistungssubvention jeder Betrag offen im Staatshaushalt auszuweisen, jährlich zu überprüfen und in offener parlamentarischer Debatte zu rechtfertigen ist, bedient sich bei der Steuersubvention der Steuerpflichtige der einmal gesetzlich gewährten Subvention selbst, erfüllt den gesetzlichen Tatbestand, erreicht dadurch einen Steuernachlass, ohne dass der Staat feststellen könnte, warum ihm Geld fehlt.

Oft wird die Steuersubvention auch gewählt, weil der Bundesgesetzgeber die Subvention anbieten kann, sie aber zulasten fremder Kassen – der Länder und Gemeinden – finanziert werden muss. Die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sind Gemeinschaftssteuern, bei denen der Bund regelt, die Ertragshoheit aber zu mehr als der Hälfte Ländern und Gemeinden zusteht. Die Erbschaftsteuer ist eine bundesrechtlich geregelte Steuer, deren Erträge ausschließlich den Ländern zukommen. Wird eine Steuersubvention im Rahmen der progressiven Einkommensteuer angeboten, darf der Steuerpflichtige sein Einkommen meist um den nach staatlicher Vorgabe eingesetzten Betrag mindern. Damit kehrt sich die Progression in ihr Gegenteil: Der Großverdiener spart pro eingesetztem Euro 45 Cent, der Mittelverdiener 25 Cent, der Kleinverdiener null Cent. Die Subven-

tion steigt mit schwindendem Subventionsbedürfnis; sie sinkt mit steigendem Subventionsbedürfnis. Dieses Ergebnis ist offensichtlich gleichheitswidrig.

Steuern als Preis für die Freiheit

In diesem Besteuerungssystem der Widersprüche, Fehlanreize und gleichheitswidrigen Vermeidbarkeiten ist es geboten, die Frage nach dem Steuerrecht, nach der Gerechtigkeit der geltenden Belastungsgründe zu stellen. Bei dieser Grundsatzfrage des Rechts geht es dem Juristen wie dem Arzt: Der Arzt könnte kaum das Ziel seines Handelns, also die Gesundheit, definieren, kann aber sehr wohl eine Krankheit diagnostizieren und Heilmittel anwenden. Ähnlich weiß der Jurist, was Unrecht ist, hat auch die Instrumente, um das Unrecht aus der Welt zu schaffen. Bei der Definition dessen, was gerecht ist, wird er aber zögern.

Zur Gerechtigkeit gehört die Achtung der Rechte des anderen; das Recht jedes Menschen, sein eigenes Glück selbst zu definieren und zu suchen. Dazu gehört das Verantwortungsprinzip bei einem Handeln mit Wirkung für andere, der Verantwortungsmaßstab als eine verallgemeinerungsfähige, für jedermann geltende Regel und die Kultur des Maßes, die eine Gerechtigkeitsordnung prägt. Dieser Gerechtigkeitsgedanke muss auch das Steuerrecht bestimmen. Der Steuergesetzgeber hat die Rechte des Steuerpflichtigen zu achten, der eigenes Einkommen erworben hat, eigene Kaufkraft zum Umsatz einsetzt oder als Erbe bedacht worden ist, die Steuer als Bedingung der Wirtschaftsfreiheit – der Suche nach dem eigenen ökonomischen Glück – auszugestalten, dem Steuergesetz den Verallgemeinerungsgrad zu geben, der materielle Gleichheit sichert, und die Gesamtbelastung des Einzelnen maßvoll zu bemessen.

Die Ausgestaltung des Steuerrechts als Ausdruck der Gerechtigkeit beginnt mit dem Auftrag, die Steuer als Preis der Freiheit zu rechtfertigen. Als sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs der Blick auf die ehemaligen kommunistischen Staaten richtete, hatten diese Länder teilweise nur eine Steuer, und der Steuersatz betrug zwei oder drei Prozent. Doch diese Staaten eröffneten nicht das Steuerparadies auf Erden, sondern waren in ihren Staatsunternehmen Herrscher über Löhne und Preise, konnten sich deshalb – wenn das System funktioniert hätte – aus ihren Unternehmen finanzieren, hätten also überhaupt keine Steuer gebraucht. Nur ein freiheitlicher Staat, der in der

Garantie der Berufs- und Eigentümerfreiheit die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit in freier Hand belässt, muss sich durch Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens – durch Steuern – finanzieren. Wer wirtschaftliche Freiheit beansprucht, muss die steuerliche Finanzierung des freiheitsgarantierenden Staates anerkennen.

Die Rechtfertigung der Steuer als Preis der Freiheit bestimmt auch den Zugriffsgegenstand der jeweiligen Einzelsteuer. Wer Einkommen erzielt, hat die Erwerbsbedingungen des Wirtschaftslebens in Deutschland genutzt, muss deshalb hier Einkommensteuer bezahlen. Zwar ist sein Einkommen seine höchstpersönliche Leistung, zugleich aber auch Leistung der Rechtsgemeinschaft von Staat, Wirtschaft und Kultur. Wer Einkommen erzielt, nutzt die Friedensordnung seines Staates, um seine Handelshäuser, seine Schaufenster und seine Leistungsangebote für jedermann zu öffnen. Er stützt sich auf das vom staatlichen Gesetzgeber und seinen Gerichten garantierte Vertragsrecht, um den Leistungsaustausch zu vereinbaren. Er nutzt die geltende Währung, um Preise und Werte zu bestimmen. Er setzt Arbeitskräfte ein, die auf Schulen und Hochschulen ausgebildet worden sind. Er begegnet Kunden, die mit Vertragsrecht, Banken und Zahlungsbedingungen umgehen können. Er erzielt sein Einkommen nicht, weil er eine glänzende Leistung anbietet, sondern weil er einen Leistungsempfänger findet, der dank seiner Kaufkraft und seiner Entscheidung diese Leistung als wertvoll erkennt und durch Honorierung anerkennt. Wer diese Erwerbsgrundlagen eigennützig beansprucht, soll einen maßvollen Teil des dadurch erzielten Einkommens an die Allgemeinheit abgeben, damit sich dieses freiheitliche System auch in Zukunft finanzieren lässt.

Ähnliches gilt für die Umsatzsteuer. Wer einen 100-Euro-Schein in der Tasche hat und Durst verspürt, wird in den Gaststätten und Lokalen einen vernünftigen Abend gestalten können. Stünde er in der Wüste, würde er trotz seines Geldscheines verdursten. Deswegen verlangt der Staat von jedem, der die Infrastruktur des Marktes zur Befriedigung seines Konsumbedarfs nutzen konnte, eine Umsatzsteuer. Ähnliches gilt für die Erbschaftsteuer, wenn der Erbe dank der staatlichen Erbschaftsgarantie und des Friedensprinzips die Erbschaft entgegennehmen und in Freiheit nutzen kann. Wenn dieser Grundgedanke des Steuerrechts in einfachen Tatbeständen ausgeformt und so in das Bewusstsein der Menschen gedrungen ist, ist auch im Steuerrecht wieder bekannt, was sich gehört. Wer die Zahlung der so gerechtfertig-

ten Steuer verweigert, ist kein ehrbarer Kaufmann, kein anständiger Bürger. Er grenzt sich selbst durch Steuerverweigerung aus dem redlichen Markt und dem lauterem Wettbewerb aus.

Entwurf eines neuen Steuerrechts

Die Einzelsteuern sind so auszugestalten, dass der Steuerpflichtige den rechtfertigenden Belastungsgrund der Steuer erkennt, die Steuer in ihrer Struktur und Belastungswirkung verstehen kann. Deswegen ist auf unnötige Differenzierungen zu verzichten und eine Formalisierung des Rechts zu vermeiden, die zu Ausweichstrategien einlädt. Die deutsche Einkommensteuer kennt sieben unterschiedliche Einkunftsarten. Doch jeder in diesen Einkunftsarten erzielte Euro vermittelt die gleiche finanzielle Leistungsfähigkeit. Deswegen sollte die neue Einkommensteuer nur noch eine Einkunftsart vorsehen. Damit entfällt der Tatbestand „Gewerbebetrieb“, infolgedessen auch die Gewerbesteuer. Sie wird durch eine kommunale Zuschlagsteuer auf alle in der jeweiligen Gemeinde erwirtschafteten Einkommen mit einem kommunalen Hebesatz ersetzt.

Beim vorgeschlagenen Modell entfallen alle Ausnahme-, Lenkungs- und Privilegientatbestände. Das dadurch erreichte Mehraufkommen wird durch Absenkung der Steuersätze an die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen zurückgegeben. Der Unternehmer wird von unproduktiven Steuerüberlegungen entlastet, gewinnt wieder einen freien Kopf für sein Produkt und seinen Markt. Alle Unternehmen werden einheitlich derselben Einkommensteuer unterworfen. Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften bilden jeweils eine steuerjuristische Person, bei der die Steuer erklärt, erhoben und vollstreckt wird. Dadurch wird die Körperschaftsteuer voll in die Einkommensteuer integriert. Die Weitergabe des bei der steuerjuristischen Person bereits besteuerten Gewinns an Beteiligte ist die Weitergabe von Vermögen, also nicht steuerbar.

Allerdings sollte die Ausschüttung der Kapitalerträge an die Kapitalgeber die in Unternehmen durch Gewinnbesteuerung einbehaltenen 25 Prozent Einkommensteuer offen ausweisen, damit die Vorbelastung ähnlich der im Quellenabzug erhobenen Lohnsteuer sichtbar wird. Dieser Nachweis macht deutlich, dass Arbeits- wie Kapitaleinkünfte grundsätzlich gleichermaßen mit 25 Prozent vorbelastet werden, die Arbeitseinkünfte allerdings in der Lohnsteuer individuell auf die persönlichen

Verhältnisse des Steuerpflichtigen, etwa durch Freibeträge oder die Progression, abgestimmt werden können. Diese einheitliche, unausweichliche Bemessungsgrundlage ist Bedingung der Steuerleichheit und damit der Steuergerechtigkeit. Hier liegt ein Kernanliegen der Reform. Demgegenüber sind die Höhe der Freibeträge und des Steuertarifs von nachrangiger Bedeutung.

Der Entwurf schlägt einen Grundfreibetrag von 8 000 Euro und eine Vereinfachungspauschale von 2 000 Euro vor. Er verschont damit Einkommen in Höhe von 10 000 Euro pro Person und Jahr. Neuere Gespräche mit anderen Instituten ergeben, dass sogar ein Freibetrag von 12 000 Euro – 1 000 Euro pro Monat – in den Bereich des Möglichen tritt. Die nachfolgenden 10 000 Euro werden dann progressiv belastet. Der Spitzensteuersatz beträgt – aufkommensneutral – 25 Prozent. Damit werden die gegenwärtigen Unterschiede zwischen den Steuersätzen – 15 Prozent Körperschaftsteuer, 25 Prozent private Kapitaleinkünfte, 14 bis 45 Prozent progressive Einkommensteuer – aufgehoben. Insbesondere wird das Arbeitseinkommen nicht mehr höher besteuert als Kapitalerträge. Die Organisationsform als Einzelkaufmann, Personengesellschaft oder Kapitalgesellschaft ist für die Höhe der Steuerlast unerheblich.

Das vorgeschlagene Reformkonzept beschränkt sich aber nicht auf die Einkommensteuer, sondern sucht das gesamte materielle Steuerrecht in einer Kodifikation zusammenzufassen und damit dem Steuerrecht eine ähnliche Gesetzesgrundlage zu geben, wie es das Bürgerliche Gesetzbuch im Privatrecht bietet. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer belastet jede durch Erbschaft und Schenkung empfangene Bereicherung, vereinfacht die Steuer in schlichten Grundtatbeständen und einem praktikablen Bewertungsverfahren. Die Erbschaft unter Ehegatten ist nicht steuerbar, weil Vermögen nicht an die nächste Generation weitergegeben wird. Soweit, insbesondere bei Unternehmen, das ererbte Vermögen kaum Liquidität vermittelt, kann die Steuer auf zehn Jahre in gleichen Jahresraten zinslos gestundet werden. Es gibt nur noch wenige Steuerbefreiungen, keine Steuerklassen und nur einen einheitlichen Steuersatz von zehn Prozent.

Die Umsatzsteuer belastet den Verbraucher, ist also eine Verbrauchsteuer, wird gegenwärtig dennoch auf alle Umsätze erhoben und dann bei zwischenunternehmerischen Umsätzen durch einen Vorsteuerabzug wieder zurückgenommen. Dieses aufwendige Verfahren wird beendet.

Zwischenunternehmerische Leistungen sind grundsätzlich nicht steuerbar, wenn sie über prüfbare Bankkonten (Gewährkonten) abgewickelt werden und dabei eine umsatzsteuerliche Identifikationsnummer erkennbar ist. Im neuen System der Ist-Besteuerung belastet die Umsatzsteuer erst die erbrachte Leistung. Dadurch werden nicht gerechtfertigte Liquiditätsverschiebungen und Ausfallrisiken vermieden. Die Umsatzsteuer ist eine Verbrauchsteuer, wird also grundsätzlich dort erhoben, wo der Verbraucher erwirbt. Die Verbrauchsteuer belastet den Verbrauch, durch den der Allgemeinheit Kosten entstehen. Steuergegenstand ist der Verbrauch von Energie, Tabak und Alkohol. Auf die übrigen Verbrauchsteuern wird verzichtet. Die Verkehrssteuern werden in die Umsatzsteuer integriert.

Steuerreform in der Finanzkrise

Allerdings weist mancher verantwortliche Finanzpolitiker auf die gewaltigen Aufgaben hin, die der Finanzmarkt den Staaten und der Europäischen Union gegenwärtig stelle. Alle Konzentration gelte dem Schuldenabbau, der Rückgewinnung staatlicher Souveränität gegenüber dem Finanzmarkt, einer erneuerten Kultur der Verständlichkeit und des Maßes weltweit für alle Finanztransfers. Gegenüber diesen gewaltigen Zielen müsse die Steuerreform zurücktreten.

Doch Finanzreform, Haushaltsreform und Steuerreform sind miteinander verflochten und folgen ähnlichen Prinzipien, sodass sie sich wechselseitig beflügeln können. Im Finanzmarkt stellt sich die Frage, ob die dort erzielten Gewinne gerechtfertigt sind, wenn die wirtschaftliche Leistung der Finanzakteure, die Sinnstiftung und die dem einzelnen Menschen dienende Bedarfsbefriedigung nicht mehr sichtbar werden. Das Steuerrecht muss sich fragen lassen, ob steuermindernde Vertragsgestaltungen, die nicht im Tausch der Vertragspartner einen Mehrwert vereinbaren und deren Sinn allein in der Belastung des Steuerstaates und der übrigen Steuerpflichtigen liegt, eine innere Rechtfertigung beanspruchen dürfen.

Wenn allein das rechtliche Konstrukt zu einem Vorteil führt, wenn der Finanzmarkt und Steuer-gestaltungen zunehmend durch Griff in die Staatskasse Einkommen erzielen, aber nicht verdienen, wenn die Intransparenz dieser Systeme die Gegengewehr eines wachen Rechtsbewusstseins lähmt, ist eine grundsätzliche Neubesinnung über die Rechtfertigung von Unternehmererfolg, Wirt-

schaftsfreiheit, freiheitlich definiertem Markt und Wettbewerb geboten. Wirtschaftliches Handeln meint immer Handeln auf eigene Rechnung, Einsetzen für den Erfolg eigenen Tuns mit Gewinn und Verlust. Steuerlicher Belastungsgrund ist stets der individuelle wirtschaftliche Erfolg, der Zuwachs an finanzieller Leistungsfähigkeit, von dem ein freiheitliches Verfassungssystem einen maßvollen Teil zur Finanzierung des Staates unausweichlich fordert. Hier liegt der Maßstab für eine gleichmäßige und maßvolle Steuerlast.

Die Bekämpfung der Finanzkrise und der Steuerkrise fordert also gleichermaßen eine Besinnung auf die Idee von Freiheit und individueller Selbstverantwortung sowie eine Zukunftsgarantie für beide Systeme. Nötig ist die Rückkehr zum System der christlichen Seefahrt: Wenn der Kapitän sein Schiff auf Sand gesetzt hat, verlässt er als Letzter das Schiff. Er riskiert durch übermäßige Risikofreude und Fehlleistungen Leib und Leben, steuert deshalb seine Schiffe behutsam und verlässlich durch die Weltmeere.

Vermeintliche Gründe gegen eine Steuerrechtsreform

Gelingt diese Rückbesinnung auf das Freiheitsprinzip – und sie muss gelingen, soll die Idee der Freiheit nicht scheitern –, so verlieren die drei wesentlichen, gegen eine Grundsatzreform im Steuerrecht vorgebrachten Gründe deutlich an Gewicht:

- Eine große Reform sei in unserem Parteien- und Verbändestaat mit vielfältigen Interessen nicht möglich;
- die internationale Vernetzung der deutschen Wirtschaft und des deutschen Staates erlaube keine strukturelle Reform;
- jede grundlegende Neuerung gefährde ein stetiges und ausreichendes Steueraufkommen.

Diese Einwände rühren an die Wurzeln unseres demokratischen Rechtsstaates. Der zutreffende Hinweis, Verbände und Parteien werden einmal errungene Steuervorteile verteidigen und neue erkämpfen, darf nicht zur faktischen Gesetzmäßigkeit verallgemeinert werden, das Parlament sei zu einem allgemeinen, die Belastungsgleichheit wahren und die wirtschaftliche Freiheit stützenden Gesetz nicht mehr in der Lage. Je mehr die Abgeordneten und ihre Helfer, die den Ge-

setzgeber von der Gesetzesinitiative bis zur Entscheidung des Bundesrates begleiten, von Interessenanliegen und Interessentenwissen bedrängt werden, desto mehr werden sich die Verantwortlichen für das Recht zusammenfinden, um diesen Interventionen Einhalt zu gebieten und das Parlament wieder in die Mitte der Demokratie zu rücken. Gerade in Europa und weit darüber hinaus in vielen Ländern findet ein hoffnungsvoller Aufbruch zur parlamentarischen Demokratie statt. In dieser Phase einer demokratischen Neuzeit dürfen nicht die Staaten, die sich ihrer erprobten Demokratie sicher wähnen und ihr Freiheit, Wohlstand und Hochkulturen verdanken, ein Kernstück dieser Staatsverfassung vernachlässigen und gefährden.

Europa harmonisiert die indirekten Steuern, drängt auch auf strukturelle Gemeinsamkeiten der direkten Steuern. Wirtschaftsunternehmen erschließen sich die Weltmärkte und treffen Standort- und Investitionsentscheidungen auch nach dem für sie günstigsten Steuerrecht. Deshalb hat Deutschland teilweise seine Steuergesetzgebungskompetenz auf die Europäische Union übertragen, gerät andererseits im vermeintlichen „Wettbewerb der Steuerrechtsordnungen“ unter den Druck, Unternehmen steuerlich zu entlasten und zu privilegieren. Doch in der Europäischen Union hat Deutschland nach seinem rechtlichen und seinem realwirtschaftlichen Status sowie nach dem Gesetzgebungsverfahren das Gewicht, die europäische Steuerpolitik wesentlich zu beeinflussen, vielleicht auch ein erprobtes und bewährtes einfaches Steuersystem nach Europa zu exportieren.

Die Konkurrenz von Staaten um unternehmerische Ansiedlungen und Investitionen ist kein Wettbewerb. Der rechtfertigende Gedanke des Wettbewerbs teilt Konkurrenten in Sieger und Besiegte und rechtfertigt den alleinigen Erfolg des Besten durch ein faires Verfahren. Diese Rechtfertigung gilt für den Sport, für politische Wahlen und für die Wirtschaft. Sie gilt jedoch nicht für Staaten, die sich ihre Staatsangehörigen nicht abwerben, eine feindliche Übernahme nicht beabsichtigen, das schwächelnde Nachbarland in seinem Status garantieren, im Übrigen in der Europäischen Union oder auch in einem Musterdoppelbesteuerungsabkommen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Gemeinsamkeiten entwickeln, die der staatlichen Kooperations- und Friedenspflicht entsprechen, keinesfalls aber kartellrechtlich bedenklich wären. Brot ist käuflich, Recht nicht.

Im Übrigen verfehlt das Bild vom Steuerwettbewerb die Wirklichkeit einer autonomen Steuergesetzgebung. Die Steuerstaaten konkurrieren nicht um ein größtmögliches Steueraufkommen auf ihrem „Markt“ der Steuerpflichtigen, sondern sollen – so meint es die These vom vermeintlichen Steuerwettbewerb – mit möglichst geringen Steuerlasten Unternehmen anlocken. Dieser „Wettbewerb“ führte in die Selbstaufgabe. Sein Ziel wäre erreicht mit einem Nullaufkommen, dem Tod des Finanzstaates.

Deshalb muss auch Deutschland in seiner supranationalen und internationalen Verflochtenheit beherzt die Chance nutzen, durch ein besseres Steuerrecht andere Staaten zu einer besseren Besteuerung anzuregen. Beispiele in den USA, in Neuseeland, vor allem aber in Mittel- und Osteuropa belegen, dass eine vereinfachende Reform Freiheit entfaltet und damit zu wirtschaftlicher Blüte führt und steuerpolitische Nachahmer findet. Es wäre deprimierend, wenn die Internationalität Deutschlands als Reformunlust, Rechtsverzögerung, als ein sich Treibenlassen missdeutet würde.

Schließlich hat jede strukturelle Steuerreform, die das Recht vereinfacht, Ausnahme- und Privilegientatbestände abschafft und Steuersätze senkt, die Schwäche, das aus ihr erwachsende Steueraufkommen nur schätzen zu können. Diese Ungewissheit ist aber kein Problem der Reform, sondern des Steuersatzes. Wenn ein Finanzminister die Sorge hätte, die reformierte Einkommensteuer sei nicht aufkommensneutral, könnte er für das erste Jahr nach der Reform wenige Prozentpunkte mehr verlangen, den Steuerpflichtigen aber zugleich mit seinem guten Namen garantieren, dass ein Mehraufkommen in voller Höhe an die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen zurückgegeben werde. Nach einem Jahr könnte dann das Reformvorhaben in doppelter Weise Vertrauen bilden und allgemeine Zuversicht in das Wort des Gesetzgebers und in das Wort des Ministers verbreiten.

Der Wille zum besseren Recht

Im Steuerrecht ist der Gerechtigkeitsgedanke weitgehend abhanden gekommen. Menschen, die beruflich erfolgreich sind und deswegen Spitzeneinkommen erzielt haben, sich ihr Leben also ökonomisch angenehm einrichten können, haben hinreichende Vorstellungen von Recht und Unrecht, sodass sie niemals einen Banküberfall erwägen würden. Sie sind aber bereit zur Steuerhinterziehung, obwohl die Schädigung einer Bank oder der steuerzahlenden Nachbarn einen ähnlichen Unrechtsgehalt haben und die Strafrechtsfolgen Freiheitsentzug von ähnlicher Dauer androhen. Die Bereitschaft des Steuerhinterziehers zum Unrecht und zum strafrechtlichen Risiko ist schlechthin irrational. Sie lässt sich nur aus dem Verlust des Rechtsgedankens im Steuerrecht erklären.

Gegenwärtig beginnt in Deutschland eine Debatte über ein besseres Steuerrecht, und es wächst das Verständnis, dass eine Grundlagenreform notwendig ist. Die Demokratie wählt regelmäßig ein Parlament, damit es bessere Gesetze macht. Allerdings nimmt jeder bei der Vielzahl von Privilegien- und Lenkungsstatbeständen einige Vergünstigungen in Anspruch, die er nicht missen möchte. Deswegen bedarf es der Aufklärung, dass bei einem Wegfall aller Vergünstigungen und entsprechender Absenkung der Steuersätze die meisten Steuerpflichtigen in der Belastungswirkung nicht schlechter stehen, die Familien besser gestellt werden, die Steuergestalter in die gleichheitsgerecht bemessene Last gewiesen werden, alle aber ein Stück Freiheit gewinnen, weil sie sich kaum noch mit dem Steuerrecht beschäftigen müssen, die Steuererklärung beim regulären Arbeitnehmer fast völlig entfällt, beim Unternehmer sehr einfach und verständlich wird, die Steuerlast zu einer unvermeidlichen, aber planbaren Größe wird. Jeder Steuerpflichtige ist in der Sicherheit seiner Legalität und eines planbaren Steuerrechts frei. Unternehmergeist, Einfallsreichtum, Markt und produktiver Wettbewerb erleben eine neue Blüte. ■

Industriepolitik und Soziale Marktwirtschaft

Dr. Hans-Joachim Haß

Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Industriepolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Industriepolitik dient der Lenkung des Wirtschaftsprozesses, um staatlich vorgegebene Ziele zu erreichen. Zu ihrem Instrumentarium gehören Steuern, Subventionen, Zölle, Verbote und Gebote. Im Sinne *Ludwig Erhards* muss „immer wieder betont werden, dass es die eigentliche und vornehmste Aufgabe des Staates ist, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, innerhalb dessen sich der Staatsbürger frei bewegen dürfen soll. Und das wieder erfordert die Handhabung einer Wirtschaftspolitik, in der die wirtschaftenden Menschen aller sozialen Schichten dessen gewiss sein dürfen, nicht ständig unvorhersehbaren politischen Entscheidungen ausgesetzt zu sein. Es geht hier darum, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen unserer Lebensordnung nicht einem täglich auswechselbaren Instrumentarium der Politik zu überantworten.“

Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise nahm ihren Anfang in Randsegmenten des Finanzmarktes, verbreitete sich dann lauffeuerartig im gesamten Finanzsystem und sprang letztlich auf die Realwirtschaft über, wo sie schwerste Schäden anrichtete. Die globale Nachfrage nach Industriegütern brach in historischer Dimension ein. So war es nicht verwunderlich, dass nicht die finanzmarkt-basierten Volkswirtschaften wie die USA und Großbritannien am stärksten von der Krise betroffen waren, sondern die industriebasierten Volkswirtschaften wie Deutschland und Japan.

Den Weg aus der Krise bewältigten jedoch gerade die Volkswirtschaften mit einer starken industriellen Basis am besten. Die globale Nachfrage sprang schnell wieder an, Produktion und Handel mit Industriegütern nahmen zu und industrielle Kapazitäten rund um den Globus wurden wieder ausgelastet, bald sogar erweitert. Dabei stach Deutschland besonders hervor. Flankiert von einer Krisenbewältigungspolitik konnten deutsche Unternehmen ihre Wettbewerbsvorteile an den Weltmärkten wieder ausspielen. Zwei Drittel des beeindruckenden Wachstums der deutschen Volkswirtschaft im Jahr 2010 wurden in der Industrie erzeugt. Industrie und industrienaher Dienstleistungen bilden zusammen einen Sektor, in dem drei Viertel des Wirtschaftswachstums im Jahr 2010 erzeugt wurden.

Die Industrie erlebt aber nicht nur in Deutschland eine Renaissance, sondern weltweit. Der Grund hierfür sind die schnell wachsenden und sich industrialisierenden Schwellenländer. Sie bauen, al-

len voran China, schneller industrielle Kapazitäten auf als in den klassischen Industrieländern – mit Ausnahme Deutschlands – abgebaut werden. Im Ergebnis dieses globalen Strukturwandels steigt der Industrieanteil an der Weltproduktion. Auch das Wachstum der Weltwirtschaft verlagert sich immer stärker hin zu den Schwellenländern, insbesondere zum industriellen Sektor. Nachdem die Finanzmärkte als Treiber der Weltwirtschaft ausgedient haben, übernimmt die Industrie zunehmend die Rolle des Motors für Wertschöpfung, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Renaissance der Industriepolitik

Nachdem Deutschland mit seinen industriebasierten Exporterfolgen zunächst internationales Misstrauen auf sich zog und in der Debatte um sogenannte globale Ungleichgewichte an den Pranger gestellt wurde, schlug die Wahrnehmung der deutschen Industrie und ihrer Weltmarkterfolge als bald in Bewunderung um und löste vielfältige industriepolitische Aktivitäten aus. Dem Bedeutungszuwachs der Industrie folgte ein Bedeutungszuwachs der Industriepolitik.

In Europa war es vor allem Frankreich, das sich – angespornt durch die erfolgreiche deutsche Industrie und aufgerüttelt durch die schwache Entwicklung der eigenen Industrie – auf alte Traditionen von Planifikation und Industriepolitik à la française zurückbesann. Großbritannien, das über lange Jahre seinen Industriesektor zugunsten des Finanzstandortes London vernachlässigt hatte, ver-

suchte mit dem industriepolitischen Konzept „New industry, new jobs“, verlorenes industrielles Terrain zurückzugewinnen. Die Europäische Kommission erkannte die Schlüsselrolle des industriellen Sektors für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung und legte im Spätherbst 2010 unter dem Titel „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung – Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“ eine Blaupause für eine europäische Industriepolitik vor.

Auch außerhalb Europas wurde die Industriepolitik wieder hoffähig. Die USA mussten nach der Krise feststellen, dass ihre industrielle Basis bereits zu schmal geworden war, um der amerikanischen Volkswirtschaft nachhaltige Wachstumsimpulse zu geben. Als Reaktion wurde das Ziel einer Re-Industrialisierung formuliert und eine Verdoppelung amerikanischer Güterexporte innerhalb von zehn Jahren angestrebt. Russland musste wie andere exponierte Rohstofflieferanten erkennen, dass einseitige Abhängigkeiten von Rohstoffexporten gefährlich sind. Das Land formulierte konsequenterweise eine industriepolitische Strategie, die auf die Entwicklung nationaler Champions in strategisch wichtigen Industriesegmenten abzielte. Allen voran betreibt aber China konsequent eine Politik der Industrialisierung. Das Land versucht im Eiltempo, das Niveau der klassischen Industrieländer zu erreichen und darüber hinaus zu gehen. Der aktuelle Fünf-Jahres-Plan demonstriert, mit welchem Elan das bevölkerungsreichste Land der Welt seine industrielle Basis entwickelt.

Auch Deutschland, das in Bezug auf seine industrielle Basis wohl am wenigsten Entwicklungsbedarf hat, blieb nicht inaktiv. Mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie zu sichern und auszubauen, legte das Bundeswirtschaftsministerium im Herbst 2010 unter dem Titel „Im Fokus: Industrieland Deutschland“ ein umfassendes industriepolitisches Gesamtkonzept für die größte Volkswirtschaft Europas vor. Weitere industriepolitische Impulse gehen in Deutschland von der Diskussion um die Elektromobilität und der von der Bundesregierung beschlossenen Energiewende aus.

Unscharfe und irreführende Begriffe

Industriepolitik hat also Hochkonjunktur. Allerdings ist kaum ein anderer Begriff aus der wirtschaftspolitischen Debatte so schillernd, widersprüchlich und viel- bzw. nichtssagend wie der Begriff der Industriepolitik. Dies wird deutlich an

den vielfältigen Adjektiven, die der Industriepolitik als semantische Beigabe mitgegeben werden. Da ist von einer neuen, zeitgemäßen oder modernen Industriepolitik ebenso die Rede wie von einer ökologischen oder marktwirtschaftlichen Industriepolitik. Die Liste kreativer Wortkombinationen ließe sich weiter fortsetzen.

Der Streit um Begriffe führt jedoch in der politischen Praxis nicht weiter. Worum geht es inhaltlich bei der Industriepolitik? Wie grenzt sich Industriepolitik ab von der Wirtschaftspolitik allgemein oder gar von der Ordnungspolitik? Gerade Ordnungs- und Industriepolitik werden in der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion häufig als zwei sich diametral gegenüberstehende Pole gesehen. Interessanterweise gibt es im angelsächsischen Sprachgebrauch mit „industrial policy“ ein passendes Pendant zur deutschsprachigen Industriepolitik, nicht aber für die Ordnungspolitik, bei der man im Englischen gezwungen ist, zu den abenteuerlichsten Umschreibungen Zuflucht zu suchen.

Im Kern geht es bei der Abgrenzung zwischen allgemeiner Wirtschaftspolitik und Industriepolitik stets um die Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft. Der Staat hat in einer Marktwirtschaft vornehmlich die Aufgabe, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Marktkräfte sich entfalten können und ein effizienter Einsatz der Ressourcen gewährleistet ist. Daneben hat der Staat Aufgaben bei der Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen für privates Wirtschaften. Hier kommen zum Beispiel die Verkehrs-, die Forschungs-, die Bildungs- und die Energiepolitik ins Spiel. Das Agieren auf Märkten, der Bau und Betrieb von Produktionsanlagen – ob für Schokolade oder für Batterien – ist dagegen Aufgabe der Unternehmen.

Industriepolitik geht über das Setzen von Rahmenbedingungen und die Bereitstellung von Infrastrukturen hinaus. Sie zeichnet sich stets durch einen selektiven Gestaltungsansatz aus. Selektivität ist das prägende Merkmal jeder Art von Industriepolitik. In aller Regel geht es um die Selektion bestimmter Sektoren, Märkte oder Technologien, die der Staat als Objekt seiner gestalterischen Aktivitäten auswählt. Nur selten bekennt sich praktische Industriepolitik zu dieser Selektivität. Entweder sucht sie Zuflucht zu verschleiern den Begrifflichkeiten, etwa durch Hinzufügung des Zusatzes „marktwirtschaftlich“; allgemeine wirtschaftliche Rahmenbedingungen mutieren in dieser Spielart von Industriepolitik dann zu „Rah-

menbedingungen der Förderung“. Oder sie bekennt sich offen zur Selektivität, dann aber stets mit der Attitüde, das Gute und Zukunftsweisende zu kennen. In diese Kategorie gehört die ökologische Industriepolitik.

Keine Lehren aus der Geschichte

Angesichts der Sprach- und Inhaltsverwirrung um die Industriepolitik ist kaum verwunderlich, dass aus der Geschichte der Industriepolitik wenige Lehren gezogen und begangene Fehler bereitwillig wiederholt werden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, stellt sich die Historie der Industriepolitik dar als eine Abfolge von Versagen, Scheitern und Ressourcenvernichtung. Als Beispiel einer gelungenen Industriepolitik wird die Förderung der europäischen Luftfahrtindustrie genannt. Sie führte zur festen Etablierung eines europäischen Wettbewerbers in einem bis dahin sich fest in amerikanischer Hand befindlichen Markt. Ein drohendes Monopol mit allen nachteiligen Konsequenzen konnte so verhindert werden. Der Preis war allerdings hoch. Es flossen nicht nur ungezählte Steuermilliarden in dieses Projekt, auch betriebswirtschaftlich suboptimale Unternehmensstrukturen mussten im europäischen Partnerverbund in Kauf genommen werden.

Leichter aufspüren lassen sich die negativen Beispiele. Ein nüchterner Blick auf die traditionsreiche französische Industriepolitik offenbart das Debakel, das in aller Regel mit lenkenden Staatseingriffen in Märkte verbunden ist. Welchen Stellenwert haben französische Unternehmen heute auf den Weltmärkten? Welche Industriezweige sind mithilfe der Intervention des französischen Staates dauerhaft wettbewerbsfähig geworden? Die Antwort auf beide Fragen fällt ernüchternd aus: Die französische Volkswirtschaft hat einen Prozess tiefgreifender Deindustrialisierung durchlaufen, der noch nicht abgeschlossen erscheint; auf den globalen Märkten spielen französische Unternehmen – von Ausnahmen abgesehen – eine untergeordnete Rolle; die Arbeitslosigkeit im Land ist hoch, das Wirtschaftswachstum unzureichend.

Auch Japan mit seiner vom legendären MITI (Ministry of Trade and Industry) betriebenen aggressiven Industriepolitik ist in längerfristiger Betrachtung alles andere als ein Beispiel gelungener Industriepolitik. Zwar konnten erfolgreiche Industrien etabliert werden, etwa in den Bereichen Automobil, Maschinenbau, Fototechnik und Unterhaltungselektronik. Auf einen dauerhaft ho-

hen Wachstumspfad konnte die japanische Volkswirtschaft gleichwohl nicht gelangen. Im Gegenteil: Unter allen hoch entwickelten Ökonomien weist Japan über die letzten zwei Dekaden die schlechteste Wirtschaftsentwicklung auf. Aus dem „verlorenen Jahrzehnt“ in Japan sind nun schon fast zwei Jahrzehnte geworden. Und ob die japanische Industrie seinem Großkonkurrenten China auf Dauer gewachsen sein wird, wird sich zeigen.

Auch in Deutschland lassen sich Beispiele industriepolitischer Fehlgriffe finden, etwa der vergebliche staatliche Rettungsversuch der Baufirma Philipp Holzmann im Jahr 2002. Im Jahr 2009 war die Bundesregierung kurz davor, bei den in Not geratenen Unternehmen Opel und Karstadt/Arandor ähnlich kostspielige Fehlgriffe zu wiederholen. Nur der Widerspruch des jeweiligen Bundeswirtschaftsministers verhinderte eine erneute Geldverschwendung. Insgesamt war Deutschlands Wirtschaftspolitik in der Nachkriegszeit jedoch nicht von einem übermäßig industriepolitisch inspirierten Lenkungsimpuls getrieben. Solche Eingriffe in die Märkte nahmen zwar tendenziell zu, insgesamt blieb die Wirtschaftspolitik jedoch fokussiert auf das Setzen von Rahmenbedingungen. Industriepolitik blieb in Deutschland bis heute eher die Ausnahme.

Zur Begründung von Industriepolitik

In ökonomischen Lehrbüchern, die das Fundament der Sozialen Marktwirtschaft begründet haben – beispielsweise die Werke von *Walter Eucken*, *Ludwig Erhard*, *Alfred Müller-Armack*, *Alexander Rüstow* und *Friedrich August von Hayek* –, kommt der Begriff der Industriepolitik nicht vor. Konzeptuell ist Industriepolitik in der Sozialen Marktwirtschaft nicht vorgesehen. Hat Industriepolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung also nichts zu suchen? Ist Industriepolitik ein Verstoß gegen die Marktwirtschaft? Auch ein überzeugter Marktwirtschaftler wird pauschal so weit nicht gehen wollen.

In jedem Fall unterliegt jedoch Industriepolitik in der Marktwirtschaft einem strikten Begründungszwang. Politischer Wille oder politische Opportunität reichen nicht aus. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung unterliegt stets der Staatseingriff und nicht der Verzicht darauf einem Begründungszwang, es gilt das Primat privatwirtschaftlichen Handelns. Industriepolitik darf nie dauerhaft gegen die Marktkräfte gerichtet sein. Eine solche Politik wäre langfristig zwangsläufig zum Scheitern verurteilt, denn sie schwächt die Inno-

vationsanreize des Wettbewerbs und hemmt notwendige Strukturanpassungen. Industriepolitik muss im Kern darauf ausgerichtet sein, die Anpassungsgeschwindigkeit der Unternehmen zu erhöhen, indem sie die Funktionsfähigkeit der Märkte sichert.

Womit sind aber industriepolitische Aktivitäten in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu rechtfertigen? Ein Begründungsmuster bezieht sich auf das Versagen des marktlichen Steuerungsmechanismus. Der Staat kann korrigierend in das Marktgeschehen eingreifen, wenn keine Tendenz hin zu einem Marktgleichgewicht besteht. Als Beispiel solchermaßen legitimierter Industriepolitik lässt sich eine unzureichende Versorgung mit öffentlichen Gütern anführen. Staatliche Investitionen in die allgemeine Infrastruktur erfahren so ihre Rechtfertigung. Auch das Vorliegen sogenannter externer Effekte, etwa bei der Forschung und Entwicklung, kann zu einer Unterversorgung der Volkswirtschaft mit Forschungsergebnissen führen und staatliches Eingreifen, zum Beispiel in Form von Forschungsförderung, notwendig machen. Dennoch kann das Kriterium des Marktversagens als Begründung einer selektiven Industriepolitik nicht beliebig herangezogen werden.

Eine industriepolitische Intervention kann auch gerechtfertigt sein, um eine staatliche Maßnahme aus einer früheren Periode zu korrigieren. Dies wäre gewissermaßen Industriepolitik zur Korrektur früherer Industriepolitik, zur Korrektur von Politikversagen. Dass es sich hierbei um eine marktwirtschaftliche Gratwanderung handelt, liegt auf der Hand. Der Weg in eine klassische Interventionsspirale ist hier vorgezeichnet. Gleichwohl: Wenn sich wettbewerbliche Verhältnisse nicht anders herstellen lassen, muss dieser Weg beschritten werden. So leitet sich etwa der heutige industriepolitische Handlungsbedarf im deutschen Steinkohlebergbau unmittelbar aus den entsprechenden staatlichen Interventionen der Vergangenheit ab.

Der stärkste Handlungsdruck kommt heute zweifelsohne aus dem globalen Umfeld. Die Intensivierung und Beschleunigung des weltwirtschaftlichen Strukturwandels mit seinen Umbrüchen in den Wertschöpfungsketten und den standortpolitischen Rückwirkungen spielen dabei eine wichtige Rolle. Standortgebundene Produktionsprozesse und Arbeitsplätze sind unter enormen Anpassungsdruck geraten. Die Anpassungsfähigkeit von Menschen, Unternehmen und Volkswirtschaften hält diesem Druck allzu oft nicht Stand, was dann

zuweilen die Forderung nach Industriepolitik begründet. Unter bestimmten Umständen kann es unvermeidlich sein, nach den gleichen industriepolitischen Regeln wie das Ausland zu spielen, wenn inländische Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel stehen. Die strategische Rohstoffpolitik Chinas etwa oder die in vielen Ländern praktizierte Subventionierung der Elektromobilität sind solche Herausforderungen. Zuvor sind jedoch alle marktwirtschaftlichen Mittel auszuschöpfen. Der simple Verweis auf industriepolitische Maßnahmen des Auslands liefert für sich keine überzeugende Begründung.

Ordnungspolitischer Kompass

Über den Begründungszwang hinaus muss geprüft werden, ob eine konkrete industriepolitische Maßnahme mit den Grundprinzipien der Marktwirtschaft kompatibel ist. Wenn die Prüfung positiv ausfällt, muss eine solche Politik aber nicht gleich marktwirtschaftliche Industriepolitik heißen. Eine mit der Marktwirtschaft kompatible Industriepolitik ist auch schon etwas wert. Sie braucht aber einen ordnungspolitischen Kompass. Ohne ihn gerät sie auf Abwege und schnell in Widerspruch zur marktwirtschaftlichen Ordnung. Hier lohnt ein Blick auf die sieben eine Wettbewerbsordnung konstituierenden Grundprinzipien von *Walter Eucken* aus dem Jahr 1952. Sie stellen das beste Prüfraster für die Ordnungskonformität industriepolitischer Eingriffe dar.¹

■ Das erste *Eucken'sche* Grundprinzip betrifft ein funktionsfähiges Preissystem. Schon an diesem Prinzip scheitern viele industriepolitische Maßnahmen. Ob es sich um die als Umweltprämie verklausulierte Abwrackprämie oder um Kaufanreize für Öko-Kühlschränke und Elektroautos handelt, in all diesen Fällen wird das System relativer Preise verzerrt und werden knappe Ressourcen in Verwendungen gelenkt, in die sie bei unbeeinflussten Preisen nicht fließen würden. Auch industriepolitisch motivierte gesetzliche Mindestlöhne, die Löhne über die Arbeitsproduktivität hinaus setzen, sind mit dem ersten *Eucken'schen* Prinzip nicht vereinbar.

■ Das zweite Ordnungsprinzip bezieht sich auf die innere und äußere Stabilität der Währung. Al-

¹ Zu den Ausführungen über die Eucken'schen Ordnungsprinzipien siehe Karen Horn, *Die Soziale Marktwirtschaft. Alles, was Sie über den Neoliberalismus wissen sollten*, Frankfurter Allgemeine Buch, Frankfurt 2010.

le industriepolitischen Maßnahmen, die eine preistreibende Wirkung entfalten oder durch gezielte Währungsabwertungen versuchen, Vorteile bei der industriellen Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen, geraten mit diesem Prinzip in Konflikt.

■ Das dritte *Eucken'sche* Grundprinzip thematisiert die Offenheit der Märkte. Beispielsweise sind alle industriepolitischen Maßnahmen, die auf Handelshemmnisse setzen, kritisch zu beurteilen. Auch die im deutschen Außenwirtschaftsgesetz enthaltene Regelung, wonach die Bundesregierung ausländische Investitionen in Deutschland kontrollieren kann, steht zumindest in einer gewissen Reibung zu diesem Prinzip.

■ In seinem vierten konstituierenden Prinzip postuliert *Eucken* den Schutz des Privateigentums. Hier finden sich vor allem in der Energiepolitik zahlreiche Verstöße, angefangen bei der von der Politik aufgebauten Drohkulisse einer zwangsweisen Entflechtung von Energiekonzernen bis hin zur staatlich induzierten Vernichtung von Vermögenswerten im Zuge der Energiewende.

■ In engem Zusammenhang mit dem vierten steht das fünfte *Eucken'sche* Ordnungsprinzip, bei dem es um die Vertragsfreiheit geht. Auch hier mehren sich staatliche Eingriffe, etwa wenn es um die Festlegung von Obergrenzen für Managergehälter oder um die Einführung von Frauenquoten bei der Besetzung von Vorstands- und Aufsichtsratspositionen geht. Diese Beispiele folgen zwar nicht primär einer industriepolitischen Argumentationslinie, sie tragen jedoch zum Kanon ordnungswidriger Staatseingriffe bei.

■ Das sechste Ordnungsprinzip *Euckens* bezieht sich auf die Haftung. Ohne Haftung gibt es keine Verantwortlichkeit, wie sich in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat. Aber nicht nur die verfehlte Regulierung der Finanzmärkte, auch die Industriepolitik liefert Beispiele für Verstöße gegen das Haftungsprinzip. So spricht das Erneuerbare-Energien-Gesetz den Staat völlig von seiner Haftung für den politisch getriebenen Ausbau von Photovoltaik und Windenergie frei, indem die Kosten in Form von Einspeisevergütungen auf den Stromverbraucher überwälzt werden.

■ Das siebte konstituierende *Eucken'sche* Prinzip betrifft die Konstanz der Wirtschaftspolitik. Mit diesem Prinzip steht Industriepolitik grundsätzlich im Konflikt. Denn bei einer solchen Politik geht es nicht um die langfristig verlässliche Gestaltung von Rahmenbedingungen, sondern vielmehr um

spontane, gezielte und in der Regel nicht auf Dauer angelegte Eingriffe in Märkte. Den Gipfel mangelnder Konstanz markiert auch hier die Energiepolitik: vom Ausstieg aus der Kernenergie über eine Verlängerung der Laufzeiten von Atomkraftwerken bis hin zum beschleunigten Wiederausstieg.

Zur Anmaßung von Wissen

Ein Grundproblem jeder Spielart von Industriepolitik besteht in der Beschaffung verlässlicher Informationen über die Zukunft. Selektivität als bestimmendes Strukturelement von Industriepolitik benötigt Informationen, an denen man den Selektionsprozess orientieren kann. Welche Branchen und Technologien sind zukunftsträchtig? Welche Unternehmen und Arbeitsplätze sind es wert, gegen die Marktkräfte erhalten zu werden? Wissen, das geeignet ist, diese und ähnliche Fragen sicher zu beantworten, ist knapp. Woran die Planwirtschaften rund um den Globus gescheitert sind und woran nur allzu oft auch die Industriepolitik scheitert, ist die mangelnde Verfügbarkeit gesicherter Informationen über die Zukunft.

Paradoxiere Weise blenden sowohl planwirtschaftliche Systeme als auch manche Spielarten von Industriepolitik ausgerechnet das Wenige, was an zukunftsbezogener Information vorhanden ist, systematisch aus. Die Rede ist von Marktpreisen, die sich entsprechend der Knappheitsverhältnisse im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Märkten bilden. Das Preissystem liefert die besten Informationen über Knappheiten und über die Präferenzen der Menschen. Kein noch so bürgernah daherkommender Staat verfügt über bessere Informationen. Kein Staat weiß besser, was die Menschen heute oder in Zukunft wollen, als sie selbst. Dieses grundlegende Informationsdilemma kann keine noch so wohlmeinende Industriepolitik lösen.

Friedrich August von Hayek hat dieses Dilemma mit seiner Diktion von der „Anmaßung von Wissen“ 1974 auf den Punkt gebracht. Es ist erstaunlich, mit welcher Sicherheit staatliche Bürokratien weltweit Forschungsfelder, Technologiebereiche und Wirtschaftszweige auswählen, die vermeintlich über eine besondere Zukunftsfähigkeit verfügen. Das prominenteste und universellste Beispiel dieser Zukunftsselektion ist die Elektromobilität. Woher stammt aber das Wissen, dass unter den neuen Antriebstechnologien ausgerechnet die batterie-basierte Elektromobilität die erfolgversprechendste

te Technologielinie ist? Hier bahnt sich ein gigantischer weltumspannender Subventions- und Interventionswettlauf an, der sich nicht auf den Bereich der Forschung und Entwicklung beschränkt, sondern in das Marktgeschehen eingreift. Die beteiligte Wissenschaft und Wirtschaft sekundiert in Erwartung üppiger staatlicher Zahlungen.

Der Weg in die Knechtschaft

Vordergründig mag das auf eigenen Vorteil zielende Verhalten der Begünstigten verständlich erscheinen. Staatliche Förderangebote auszuschlagen, mag betriebswirtschaftlich widersinnig und unzweckmäßig erscheinen – zumindest in der kurzen Frist. Langfristig ist der Preis jedoch hoch. Staatliche Subventionen machen abhängig und entwöhnen von den Marktsignalen. Unternehmen, die am staatlichen Tropf hängen, verlieren Innovationsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit. Insofern haben industriepolitisch motivierte Subventionen etwas Zerstörerisches an sich.

Die Abhängigkeiten und Zerstörungen, die häufig mit staatlicher Intervention verbunden sind, markieren – so zukunftsbezogen und wohlmeinend sie auch sein mögen – einen verhängnisvollen Weg. Letztlich werden Unternehmer und Konsumenten

durch den staatlichen Eingriff entmündigt – überspitzt könnte man in Anlehnung an *Friedrich August von Hayek* formulieren: in die Knechtschaft getrieben. Umso erstaunlicher ist, dass selbst Horrorvisionen von Entmündigung und Knechtschaft weder die staatlichen Initiatoren noch die Begünstigten von solchen Interventionen abzuhalten vermögen. Der Weg in die Knechtschaft wird auch nicht dadurch erträglicher, dass er von den zu Verknechtenden gewünscht wird.

Die deutsche Volkswirtschaft ist bisher mit ihrer marktwirtschaftlichen Politikausrichtung gut gefahren, wie auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2009/2010 festgestellt hat. Industriepolitische Zurückhaltung zahlt sich aus, wie man an der beeindruckenden Entwicklung der deutschen Industrie auf den Weltmärkten ablesen kann. Mehr Respekt vor der Sozialen Marktwirtschaft und mehr Vertrauen in ihre Lenkungsmechanismen über das Preissystem wären angebracht und würden manche industriepolitische Intervention überflüssig machen, ja widersinnig erscheinen lassen. Wenn der Staat dennoch industriepolitisch interveniert, dann muss dies strikt und überzeugend begründet sowie klar am ordnungspolitischen Kompass orientiert sein. ■

Funktionsweise und Machtpositionen von Ratingagenturen

Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels

Direktor des Seminars für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Bankbetriebslehre an der Universität zu Köln

Ratingagenturen beurteilen die Kreditwürdigkeit von Unternehmen und Staaten. Sie werden zu den mächtigsten Institutionen des Weltfinanzsystems gezählt. Weshalb haben Ratingagenturen so großen Einfluss auf die Finanzmärkte? Wie kann ihre Macht begrenzt werden?

Im Zuge der Schuldenkrise, die immer mehr Staaten erfasst, stehen auch die Ratingagenturen am Pranger. Jedes Mal, wenn die Ratingagenturen ein Land herabstufen, werden sie reflexartig angegriffen. Die Herabstufung der USA durch Standard & Poor's als „schreckliche Fehleinschätzung“ zu bewerten – wie es der amerikanische Finanzminister *Timothy Geithner* getan hat – ist dabei noch als harmlos anzusehen.

Europäische Politiker, die in letzter Zeit zum Teil mehrfache Herabstufungen von Ländern wie Griechenland, Irland, Portugal und Spanien miterlebt haben, äußern sich bisweilen wesentlich drastischer: Gefordert wurde etwa ein Verbot von Ratings für Länder, die internationale Finanzhilfen erhalten. Andere Politiker sprachen sich dafür aus, den Einfluss der Ratingagenturen zu begrenzen und deren Oligopol zu zerschlagen: Um die Macht der Agenturen zu brechen, sollten aus den bisher drei großen Ratingagenturen sechs entstehen. Gefordert wurde zudem eine europäische Ratingagentur als Gegengewicht zu den US-amerikanischen Ratingagenturen. Der Chor der Empörten wurde nach jeder Herabstufung lauter, und die geforderten Gegenmaßnahmen wurden ständig drastischer.

Kritik an den Ratingagenturen

Die Kritik an den Ratingagenturen ist keineswegs neu. Spektakuläre Pleiten wie die des Energiekonzerns Enron, des Lebensmittelkonzerns Parmalat oder der Telefongesellschaft Worldcom erschütterten in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts das Vertrauen in die Aussagekraft der Ratings. Als dann 2007 die Finanzkrise ausbrach, standen die Ratingagenturen wieder im Zentrum der Kritik: Im Verlauf der Subprime-Krise stellte

sich heraus, dass die Bonitätsbeurteilungen der Verbriefungstranchen, das heißt die nach der Rangfolge ihrer Bedienung abgestuften Anteile an den Krediten, nicht das hielten, was sie versprochen. Zudem wurde die Unabhängigkeit der Ratingagenturen in Zweifel gezogen: Sie hatten an der Konstruktion der Verbriefungstransaktionen, die sie später bewertet haben, mitgewirkt. Das heißt, die Transaktionen wurden so ausgestaltet, dass später das gewünschte Rating herauskam.

Trotz dieser offenkundigen Mängel scheint die Macht der Ratingagenturen ungebrochen zu sein. Als Standard & Poor's am 5. August 2011 ankündigte, die Rating-Note der USA herabzustufen, machte sich Panik breit: Wie würden die Märkte in Asien, in Europa und in den USA darauf reagieren? Würden die Aktienkurse auf breiter Front einbrechen? Würde das gesamte Weltfinanzsystem aus den Fugen geraten? Drohen neue Bankpleiten oder eine neue Rezession?

Merkwürdigerweise haben die vorangegangenen Ereignisse, die diese Herabstufung ausgelöst haben, die Märkte weit weniger beunruhigt: Der drastische Anstieg der Staatsverschuldung in den Vereinigten Staaten, die in letzter Minute gerade noch abgewendete Zahlungsunfähigkeit der USA – all das haben die Finanzmärkte relativ gelassen zur Kenntnis genommen. Erst als eine Ratingagentur daraus die nachvollziehbare Konsequenz zog, die Kreditwürdigkeit geringfügig niedriger einzuschätzen, löste dies ein weltweites Beben aus.

Informationsfunktion von Ratings

Die Verbreitung von Ratings ist eng verbunden mit der Entwicklung der Finanzmärkte. Finanztitel haben bei aller Unterschiedlichkeit in den De-

tails eines gemeinsam: Sie versprechen Anwartschaften auf künftige, daher mit Unsicherheit behaftete Zahlungen. Finanzmarkttransaktionen sind nur möglich, wenn weder der Verkäufer noch der Käufer über bessere Informationen in nennenswertem Umfang verfügt. Gibt es Informationsvorteile, so muss der schlechter informierte befürchten, dass der Informationsnachteil auch zu seinem wirtschaftlichen Nachteil führt. Probleme einer ungleichen Informationsverteilung können auf dem Primärmarkt auftreten, wenn sich Kapitalgeber und Kapitalnehmer gegenüberstehen, oder auf dem darauf folgenden Sekundärmarkt, wo sie die Funktionsfähigkeit der Märkte beeinflussen können.

Um die Folgen der Informationsasymmetrie zu überwinden, ist der Informationsstand der schlechter informierten Partei zu verbessern. Hierzu können prinzipiell zwei Wege beschritten werden: Der schlechter informierte beschafft sich selbst Informationen, die er dann auswertet, oder er verwendet Informationen, die eine darauf spezialisierte Institution, eine Ratingagentur, zur Verfügung stellt. Der erste Weg ist typisch für die Kreditvergabe an kleinere und mittelständische Unternehmen, die Informationsbeschaffung erfolgt hier durch die Bank, die den Kredit gewährt. Die Informationsbereitstellung durch Ratingagenturen ist dagegen vorteilhaft, wenn es viele Kapitalgeber gibt, wenn Finanztitel auf Sekundärmärkten aktiv gehandelt werden, oder wenn eine Ratingagentur Spezialisierungsvorteile nutzen kann, etwa bei der Beurteilung von strukturierten Finanzprodukten, wie zum Beispiel von Verbriefungsstranchen.

Dem Rating kommt in Zeiten der Globalisierung außerdem besondere Bedeutung zu, wenn es darum geht, Unternehmen in anderen Ländern mit andersartigen institutionellen Rahmenbedingungen, zum Beispiel unterschiedlichen Rechnungslegungssystemen, zu beurteilen. Die Nähe der Ratingagenturen zur Entwicklung der Finanzmärkte erklärt auch, dass die drei weltweit führenden Ratingagenturen US-amerikanische Unternehmen sind.

Die primäre Funktion von Ratingagenturen ist somit die Bereitstellung und Verdichtung von Informationen über Unternehmen, Staaten oder Finanzprodukte. Bis heute pochen die Ratingagenturen jedoch darauf, dass ihre Rating-Urteile nichts anderes sind als unverbindliche Meinungsäußerungen. Von einer Ratingagentur erwartet man, dass ihre Urteile die Bonität des Schuldners

bzw. des von ihm emittierten Finanztitels zuverlässig anzeigen. Qualitativ hochwertige Rating-Urteile kann es jedoch nur geben, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Neben der notwendigen Kompetenz, um die Bonität beurteilen zu können, muss die Ratingagentur auch einen Anreiz haben, zutreffende Bonitätsbeurteilungen vorzunehmen.

In den vergangenen Jahren gab es Phasen, in denen das Geschäftsvolumen der Ratingagenturen derart sprunghaft gestiegen ist, dass Zweifel aufkamen, ob die Anzahl und die Qualität der Ratings mit dieser Entwicklung Schritt halten konnten. Weiterhin ist bekannt, dass gerade in Boom-Zeiten Dokumentationspflichten nicht eingehalten wurden, Modellrechnungen auf einer fragwürdigen Datenbasis beruhten, die Rating-Modelle selbst Schwächen aufwiesen, interne Überprüfungen unzureichend waren und Interessenkonflikte unzureichend beachtet wurden.¹ Dabei kann man nicht eindeutig feststellen, ob diese Missstände auf mangelnde Kompetenz zurückzuführen sind oder ob sie nicht eher ein Indiz dafür sind, dass die Anreize zu sorgfältigen Rating-Urteilen fehlten.

Interessenkonflikte der Ratingagenturen

Ein grundsätzlicher Interessenkonflikt ergibt sich daraus, dass die Ratingagenturen von demjenigen, der Finanztitel emittiert, bezahlt werden. Damit besteht potenziell die Gefahr, dass die Ratingagenturen ihre Kunden zu günstig beurteilen, um sie nicht zu verlieren. Dieses „issuer pays“-Modell wird von fast allen Ratingagenturen seit den 1970er Jahren verwendet. Zuvor zahlten die Investoren für die Ratings, die sie für ihre Kapitalanlageentscheidung einsetzen wollten. Gegen dieses „investor pays“-Modell führen die Ratingagenturen jedoch an, dass im Zeitalter der grenzenlosen Kommunikation Ratings ein öffentliches Gut seien. Rating-Urteile lassen sich, wenn sie erst einmal einem – wenn auch nur kleinen – Kreis an Investoren bekannt sind, nicht mehr verheimlichen.

Es gibt empirische Erkenntnisse, die die Unabhängigkeit von Ratings im „issuer pays“-Modell infrage stellen. So gibt es Hinweise auf ein „shopping for rating“.² Dabei wenden sich Unterneh-

1 Vgl. United States Securities and Exchange Commission (SEC), Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies, July 2008.

2 Vgl. Thomas Mählmann, Optional Ratings, Cost of Debt and Self-Selection, Working Paper 2009; sowie Efraim Benmelech/Jennifer Dlugosz, The Credit Rating Crisis, NBER Working Paper No. 15045, June 2009.

men an mehrere Ratingagenturen, um so eine günstigere Bonitätseinstufung zu erhalten. Darüber hinaus gibt es empirische Belege dafür, dass Ratingagenturen versuchen, Kunden langfristig an sich zu binden, indem die Ratings im Zeitablauf tendenziell günstiger ausfallen.³ Diese „Treueprämie“ würden die Unternehmen bei einem Wechsel der Ratingagentur verlieren.

Umgekehrt bestünde die Gefahr zu günstiger Beurteilungen möglicherweise auch, wenn die Investoren die Ratingagenturen bezahlen. Vor allem institutionelle Investoren, die von Ratings abhängigen Anlagebeschränkungen oder Eigenmittelunterlegungsvorschriften unterworfen sind, würden auf ein günstiges Rating drängen, um in Wertpapiere mit höherem Renditeversprechen investieren zu können und die Kosten der Regulierung zu verringern.⁴ Als Lösung wurde deshalb vorgeschlagen, eine zentrale Clearing-Plattform für Ratings einzurichten.⁵ Diese Institution würde sich zwischen das zu bewertende Unternehmen und die Ratingagentur schieben und entscheiden, welche Ratingagentur beauftragt wird und welcher Betrag für die Rating-Gebühren angemessen ist. Dieser Betrag ist dann vom zu bewertenden Unternehmen zu entrichten.

Bei den Verbriefungstransaktionen ergab sich ein zusätzlicher Interessenkonflikt daraus, dass das Rating und die Beratung vermischt wurden, indem die Ratingagenturen diejenigen Transaktionen bewertet haben, die sie zuvor als Berater begleitet haben. Darüber hinaus war den Ratingagenturen bewusst, dass Verbriefungstransaktionen für den Originator umso einträglicher sind, je größer die mit „AAA“ bewertete Tranche wird. Der Verdacht liegt nahe, dass sich die Ratingagenturen durch wohlwollende Beurteilungen die wichtige Einnahmequelle, zu der die Beratung und das Rating von Verbriefungstransaktionen mit der Zeit geworden waren, erhalten wollten.

Mehr Wettbewerb auf dem Rating-Markt?

Drei Anbieter dominieren den Rating-Markt: die beiden international tätigen Ratingagenturen

Moody's Investors Service und Standard & Poor's Ratings Services sowie Fitch Ratings Ltd. für den Finanzbereich und Anleihen der öffentlichen Hand. Der mangelnde Wettbewerbsdruck unter den Ratingagenturen wird für die unzureichende Qualität der Ratings mit verantwortlich gemacht. Ein Ziel des Credit Agency Reform Act aus dem Jahr 2006 war deshalb, neben der Stärkung der Rechenschaftspflicht und der Transparenz den Wettbewerb auf dem Rating-Markt zu stärken. Dafür wurden Kriterien spezifiziert, die eine Ratingagentur erfüllen muss, um sich als „Nationally Recognized Statistical Rating Organization“ (NRSRO) registrieren lassen zu können.

Mittlerweile sind bei der amerikanischen Börsenaufsichtsbehörde SEC (United States Securities and Exchange Commission) zehn Ratingagenturen als NRSRO gelistet. Fast 99 Prozent aller Ratings, die in den USA erstellt werden, entfallen derzeit jedoch auf die drei großen Ratingagenturen. Lediglich im Versicherungsbereich gibt es mit A.M. Best einen vierten gewichtigen Wettbewerber, der einen Marktanteil von circa 25 Prozent hält.⁶ Auch in Europa ist der Ruf nach mehr Wettbewerb unter den Rating-Anbietern laut geworden. Gefordert wird eine europäische Ratingagentur als Gegengewicht zu den US-amerikanischen Agenturen.

Ob größerer Wettbewerb die Qualität der Ratings verbessert, ist allerdings umstritten. Ratings haben die Besonderheit, dass deren Qualität nicht ohne Weiteres erkennbar ist. Erst über lange Zeiträume ergeben sich Hinweise, die auf die Zuverlässigkeit der Ratings schließen lassen. Da eine Überprüfung der Rating-Qualität ausscheidet, stellt sich die Frage, wie Ratingagenturen dazu motiviert werden können, qualitativ gute Ratings zu erstellen, zumal die Kosten für die Erstellung eines Ratings mit zunehmender Qualität ansteigen. Eine Möglichkeit ist der Aufbau von Reputation. Ratingagenturen, die unqualifizierte Ratings abgeben, gehen das Risiko ein, auf lange Sicht entlarvt zu werden und künftig keine Rating-Aufträge mehr zu erhalten. Solange die Gewinne aus den künftig zu erwartenden Aufträgen den Kostenvorteil aus einem schlechten Rating übersteigen, ist es für eine Ratingagentur optimal, die höheren Kosten für ein zuverlässiges Rating in Kauf zu nehmen.

Voraussetzung dafür, dass dieser Mechanismus funktioniert, ist jedoch, dass die Erstellung eines

³ Vgl. Thomas Mählmann, *Is There a Relationship Benefit in Credit Ratings?*, Working Paper 2009.

⁴ Vgl. Charles Calomiris, *Bank Regulatory Reform in the Wake of the Financial Crisis*, Working Paper 2009.

⁵ Vgl. Matthew Richardson/Lawrence White, *The Rating Agencies: Is Regulation the Answer?*, in: Viral Acharya/Matthew Richardson (Hrsg.), *Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, New York 2009.

⁶ Vgl. SEC, *Annual Report on Nationally Recognized Statistical Rating Organizations*, 2008.

Ratings hinreichend hohe Erträge abwirft. Dies ist nur gegeben, wenn der Wettbewerb nicht zu intensiv ist, sodass ausreichende Gewinne erzielt werden können.⁷ Bei vollständigem Wettbewerb wäre zu befürchten, dass die Ratingagenturen vor allem die kurzfristige Gewinnmaximierung verfolgen und weniger an einer nachhaltigen Gewinnerzielung interessiert sind. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass bei intensivem Wettbewerb die Unabhängigkeit der Ratings noch weniger gewährleistet ist, weil der Kampf um Kunden über emittentenfreundliche Ratings ausgetragen wird.

Andererseits ist ein gewisses Maß an Wettbewerb notwendig, damit der Sanktionsmechanismus bei offenkundig fehlerhaften Ratings greifen kann. Da in vielen Segmenten zwei Ratings benötigt werden, gibt es kaum Ausweichmöglichkeiten, wenn es im Wesentlichen nur drei international anerkannte Ratingagenturen gibt. Damit fehlt aber auch die Drohung, abgestraft zu werden, wenn fehlerhafte Rating-Urteile offensichtlich werden. Die wenigen empirischen Untersuchungen über die Auswirkungen einer Wettbewerbsintensivierung auf die Qualität des Ratings kommen zu keinem einheitlichen Ergebnis. Eine Studie zeigt, dass das Vordringen von Standard & Poor's auf den Rating-Markt für Versicherungen, der zuvor von A.M. Best als Monopolist dominiert wurde, zu einer Verbesserung der Rating-Qualität geführt hat.⁸ Eine andere Untersuchung kommt dagegen zum Ergebnis, dass das Vordringen von Fitch in den bislang von Moody's und Standard & Poor's dominierten Rating-Markt emittentenfreundlichere Ratings bewirkt hat und die Vertrauenswürdigkeit der Ratings nachgelassen hat.⁹

Unabhängig von den Auswirkungen auf die Qualität der Ratings ist eine Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Rating-Markt sehr schwierig. Um auf breite Akzeptanz zu stoßen, benötigen Ratingagenturen einen Track-Record, also eine Erfolgs- und Erfahrungsgeschichte. Diesen aufzubauen, ist langwierig und kostspielig, da Unternehmen nur bereit sein werden, einen neuen Anbieter zu wählen, dessen Ratings auf geringe Akzeptanz stoßen, wenn die Ratings sehr kostengünstig angeboten werden. Somit ist mit einer langen Anlaufphase zu rechnen, bevor ein neuer Rating-Anbieter ertrag-

reich arbeiten kann. Dies stellt eine hohe Markteintrittsbarriere dar.

Ratings als Bestandteil institutioneller Rahmenbedingungen

Die Informationsfunktion kann nicht erklären, warum die Ratingagenturen zu den mächtigsten Institutionen des Weltfinanzsystems gezählt werden. Würden die Rating-Nutzer die Informationen als unzuverlässig, auf Fehleinschätzungen beruhend oder willkürlich empfinden, würden sie die Urteile der Ratingagenturen bei ihren Anlageentscheidungen ignorieren. Damit hätte aber kein Unternehmen mehr einen Anreiz, für die Erstellung von Rating-Einstufungen zu bezahlen. Werden Ratings dagegen genutzt, weil die Urteile als zuverlässig und nutzbringend gelten, dann ist es nicht die Macht der Ratingagenturen, die die Finanzmärkte beeinflussen, sondern die Fakten, auf denen die Ratings beruhen. Für diese Fakten sind aber die Ratingagenturen nicht verantwortlich, sie sind nur die Überbringer der Informationen.

Das Schlagwort von der „Macht der Ratingagenturen“ legt nahe, dass eine Veränderung der Rating-Einstufung als solche weitreichende Wirkungen entfalten kann, ohne dass es darauf ankommt, auf welchen Sachverhalten die Rating-Veränderung beruht. Der Grund hierfür liegt darin, dass Ratings eben nicht nur als Informationsquelle dienen. Vielmehr sind sie in den letzten Jahren zunehmend ein fester Bestandteil der institutionellen Rahmenbedingungen von Finanzmärkten geworden. Zahlreiche institutionelle Anleger unterliegen gesetzlichen oder vertraglichen Vorschriften, die die Kapitalanlagen auf Finanzinstrumente mit einem bestimmten Mindest-Rating beschränken. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Trennung zwischen „Investment Grade“ und „Speculative Grade“.

Durch die Einführung von Basel II – Eigenkapitalvorschriften für Banken aufgrund der Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht – wurde die Stellung externer Ratings erheblich aufgewertet. Im Kreditrisiko-Standardansatz hängt die Höhe der Eigenmittelunterlegung unmittelbar von der Rating-Einstufung des Kreditnehmers ab. Das Risikogewicht für Unternehmen kann je nach Rating zwischen 20 Prozent (Bonitätsstufe 1) und 150 Prozent (Bonitätsstufe 5 und schlechter) schwanken. Dies hat unabhängig davon, ob die Bank die Bonitätseinschätzung der Ratingagentur teilt oder nicht, erhebliche Auswirkungen auf die

7 Moody's konnte in den Jahren 2002 bis 2007 eine Umsatzrentabilität zwischen 48 Prozent und 55 Prozent erzielen.

8 Vgl. Neil Doherty/Anastasia Kartasheva/Richard Phillips, Competition among rating agencies and information disclosure, Working Paper 2009.

9 Vgl. Bo Becker/Todd Milbourn, Reputation and Competition: Evidence from the Credit Rating Industry, Working Paper 2009.

Kreditkosten. Eine noch gewichtigere Rolle nehmen externe Ratings in den Vorschriften über die Eigenmittelunterlegung von Verbriefungstranchen ein. Die Risikogewichte für Verbriefungstranchen schwanken hier in Abhängigkeit von der Rating-Zuordnung zwischen 20 Prozent und 1250 Prozent.

Basel III mit seinen weiter verschärften Eigenkapitalvorschriften verstärkt den Einfluss der Ratings noch einmal. In den künftigen Liquiditätsvorschriften spielen Ratings eine zentrale Rolle. So werden Wertpapiere nur als Liquiditätspuffer angesehen, wenn sie ein bestimmtes Mindest-Rating aufweisen; das Ausmaß an Mittelabflüssen aus gesicherter Finanzierung hängt vom Rating der als Sicherheit dienenden Wertpapiere ab; und im Rahmen der strukturellen Liquiditätsquote hängt die unterstellte Liquidierbarkeit von Wertpapieren von deren Rating ab. Auch für Versicherungen werden Ratings wichtiger, da im Rahmen einer Reform der europäischen Versicherungsaufsicht (Solvency II) eine risikobasierte Kapitalunterlegung eingeführt wird, wobei das Risiko wiederum durch die Rating-Einstufung ausgedrückt wird.

Wird ein Unternehmen im Rating herabgestuft, so kann dies dazu führen, dass institutionelle Anleger dieses Wertpapier in großem Umfang veräußern, und zwar allein deshalb, weil von der Herabstufung bestimmte Regulierungsvorschriften betroffen sind. Die Konsequenz sind drastisch fallende Wertpapierkurse, oder anders ausgedrückt, drastisch steigende Refinanzierungskosten für das betroffene Unternehmen. Von Ratings abhängige Vorschriften sind auch für die Refinanzierung der Banken von Bedeutung. Als notenbankfähige Sicherheiten werden nur solche Wertpapiere akzeptiert, die ein Mindest-Rating von „BBB-“ haben. Dies gilt auch für Staatsanleihen. Mit Griechenland ist nun erstmals ein Land der Eurozone unter das Mindest-Rating herabgestuft worden. Wertpapiere, die nicht notenbankfähig sind, verlieren ihre Liquidität, das heißt der Emittent wird es schwer haben, neue Anleihen zu platzieren, und wenn er es schafft, dann nur mit erheblichen Renditeaufschlägen.

Bedeutung von Ratings für Vorschriften

Die Macht der Ratingagenturen hat somit weniger mit deren Oligopolstellung zu tun, sondern rührt daher, dass wichtige Vorschriften von den Rating-Einstufungen abhängen. Aufgrund dieser Vorschriften treffen die Ratingagenturen mit ihren

Bonitätseinstufungen indirekt eine Entscheidung, ob ein Unternehmen oder ein Land zahlungsfähig bleibt. Will man den Einfluss der Ratingagenturen begrenzen, muss man also die Bedeutung von Ratings als Bestandteil wichtiger institutioneller Vorschriften reduzieren.

Inzwischen ist das Problem erkannt und es sind vereinzelt erste Konsequenzen gezogen worden. So hat die SEC als Folge der Finanzmarktkrise beschlossen, 38 Vorschriften, in denen auf Ratings Bezug genommen wird, zu streichen. Darunter befindet sich auch die Vorgabe, dass Geldmarktfonds ausschließlich in Finanzinstrumente mit einem Rating von mindestens „AA“ investieren dürfen. Andererseits hat die amerikanische Regierung die Stellung von Ratings gestärkt, indem sie nur Wertpapiere mit einem „AAA“-Rating als „Term Asset-Backed Securities Loan Facility“ (TALF) zulässt. Im Rahmen des TALF-Programms gewährt die Notenbank Kredite auch an Nichtbanken gegen die Hinterlegung von mit „AAA“ bewerteten Verbriefungstranchen.

In Basel III wird die Problematik ebenfalls berücksichtigt: Banken dürfen sich nicht mehr blind auf die Urteile der Ratingagenturen verlassen, sondern müssen eigene Prüfungen vornehmen. Und um zu vermeiden, dass die Herabstufung eines Emittenten massive Verkäufe und damit hektische Reaktionen auf den Finanzmärkten auslöst (sogenannte Klippeneffekte), dürfen Banken ein Wertpapier, dessen Rating herabgestuft wurde, noch 30 Tage im Bestand liquider Wertpapiere halten, obwohl das Mindest-Rating nicht mehr eingehalten wird. Trotz einzelner Maßnahmen, Regulierungsvorschriften weniger strikt an Rating-Einstufungen festzumachen, steigt jedoch insgesamt der Einfluss der Ratings. Die Vorschriften von Basel III und Solvency II haben an dieser Entwicklung erheblichen Anteil.

Warum sind Ratings als Bestandteil institutioneller Vorschriften so beliebt? Ein wichtiges Charakteristikum von Finanztiteln ist deren Risiko, daher sind Größen, die in irgendeiner Form das Risiko messen, auch Bestandteil zahlreicher Vorschriften im Finanzbereich. Solche Vorschriften sind allerdings nur operational, wenn ein Risikomaß verwendet wird, das objektiv überprüfbar ist. Risiko ist aber etwas, das objektiv kaum zu messen ist, daher greift man auf die einzige, objektiv feststellbare Risikomessung zurück: die Urteile der Ratingagenturen. Im Zuge der Globalisierung sind zudem international abgestimmte Vorschriften nötig. Sie sollten, um überall die gleiche Wirkung zu entfalten, an

Größen anknüpfen, die international einheitlich sind. Dieses Kriterium erfüllen die Ratings, nicht aber andere Größen wie zum Beispiel Rechnungslegungsgrößen, die grundsätzlich auch als Bestandteil von Vorschriften infrage kämen.

Alternativen zu Rating-Urteilen suchen

Wenn man die Macht der Ratingagenturen begrenzen will, bedarf es nicht einer größeren Anzahl an Ratingagenturen – es sei denn, man erhofft sich davon, dass es dann mit großer Wahrscheinlichkeit stets eine Ratingagentur gibt, die ein hinreichend gutes Rating abgibt, sodass die an das Rating anknüpfenden Vorschriften nicht greifen. Es bedarf auch nicht einer strengeren Regulierung der Ratingagenturen. Es kommt vielmehr darauf an, die Bedeutung der Rating-Urteile in Regulierungsvorschriften zu reduzieren. Das Hauptaugenmerk sollte darauf gerichtet werden, neue Größen zu finden, die die Ratings als Bestandteil von Vorschriften ersetzen, anstatt über Verbote von Ratings nachzudenken. Dort, wo man Rating-

Urteile in den Vorschriften nicht ersetzen kann, sollten Übergangsfristen für die Konsequenzen, die mit der Rating-Veränderung verbunden sind, vorgesehen werden.

Speziell für die Schuldenkrise der Staaten gilt allerdings, dass nun das eintritt, was man bezweckt hat: Regeln, an die klare und weitreichende Sanktionen geknüpft wurden, sollten den Staaten die Notwendigkeit zur Haushaltsdisziplin eindringlich vermitteln. Das Vertrauen auf die Wirkung solcher sanktionsbewehrter Regeln hat sich nicht erfüllt. Dafür kann man aber nicht die Ratingagenturen verantwortlich machen. Stattdessen hätte man viel früher eingreifen müssen und die Staaten zu mehr Haushaltsdisziplin anhalten müssen. Darüber hinaus muss man sich, wenn man Regeln und Sanktionen bei Regelverstößen festlegt, darüber im Klaren sein, ob diese Sanktionen sinnvoll und angemessen sind. Nicht sinnvoll ist jedoch, denjenigen, der die Einhaltung der Regeln prüfen soll, dafür verantwortlich zu machen, dass andere die Regeln verletzen und nun die Sanktionen zu spüren bekommen. ■

US-amerikanische Haushaltspolitik: Politik am Rande des Abgrunds?

Prof. Dr. Andreas Falke

Lehrstuhl für Auslandswissenschaft an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg

Im Sommer 2011 haben sich Regierung und Opposition in den USA ein an den Nerven zerrendes Schirmmützel über die dringend notwendige Konsolidierung des Haushalts geliefert. Der schließlich gefundene Kompromiss schafft aber nur kurzfristige Entspannung.

Die amerikanische Haushaltspolitik galt schon vor der Finanzkrise als nicht nachhaltig. Besonders die teuren Gesundheits- und Sozialprogramme werden mittelfristig als Sprengsatz für den Bundeshaushalt angesehen. Zwei ehemalige Direktoren des unabhängigen Haushaltsbüros des Kongresses (Congressional Budget Office, CBO) sahen die USA schon 2005 auf dem Weg zu einem fiskalischen Katastrophenfall.¹ Die Regierung unter *George W. Bush* verfolgte eine Politik des Benign Neglect, also einer „wohlmeinenden Vernachlässigung“ des Haushaltsdefizits.² So senkte die damalige Regierung Steuern, verwickelte die USA in zwei Kriege und sah eine Ausweitung der Gesundheitsversorgung für Rentner vor, ohne die mittel- und langfristigen fiskalischen Konsequenzen zu beachten.

Die Haushaltsdefizite bewegten sich bis in das vorletzte Regierungsjahr *Bushs* in einem beherrschbar erscheinenden Umfang von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Der schwere Einbruch der amerikanischen Wirtschaft ab 2008 veränderte die Lage jedoch dramatisch. Verbunden mit konjunkturbedingten Einnahmeausfällen sowie Programmen zur Stabilisierung der Konjunktur und der Finanzmärkte erreichte das Haushaltsdefizit mit 1,4 Billionen US-Dollar 2009 fast zehn Prozent des BIP und 2010 mit 1,3 Billionen US-Dollar 8,9 Prozent; für 2011 erwartet das CBO mit 1,5 Billionen US-Dollar wiederum fast zehn Prozent. Die Staatsverschuldung stieg von 40 Prozent auf über 60 Prozent des BIP und wird 2011 rund 70 Prozent erreichen.

1 Siehe Rudolph Penner/Alice M. Rivlin, Dimensions of the Budget Problem, in: Alice M. Rivlin/Isabel Sawhill (Hrsg.), Restoring Fiscal Sanity, Washington D.C. 2005, Seiten 17–34.

2 Siehe Joseph White, The President's Budget vs. Congressional Budgeting, in: James A. Thurber (Hrsg.), Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations, Lanham 2009, Seiten 229–249.

Unsicher bleiben die langfristigen Aussichten: Legt man das gegenwärtige Steuer- und Ausgabenrecht – das sogenannte „Extended Baseline Scenario“ des CBO – zugrunde, so würde bis 2035 die Verschuldung auf knapp 80 Prozent des BIP ansteigen. Dies setzt jedoch voraus, dass die von Präsident *Bush* durchgesetzten Steuersenkungen wie geplant bis Ende 2012 auslaufen, die Mindestbesteuerung nicht an die schleichende Steuerprogression angepasst wird und die kostentreibenden Vergütungssätze in den Gesundheitsprogrammen begrenzt werden. Weil damit jedoch nicht umstandslos zu rechnen ist, geht das Haushaltsbüro von einem realistischeren, aber viel bedrohlicheren „Alternative Fiscal Scenario“ aus. Demnach wird die Verschuldung bis 2021 auf 100 Prozent des BIP und bis 2035 auf fast 200 Prozent steigen.³

Staatsverschuldung als Dauerproblem

Die Risiken höherer Defizite und wachsender Staatsverschuldung für die US-Wirtschaft wurden von Experten und langfristig denkenden Entscheidungsträgern schon lange vor dem politischen Gerangel um die Erhöhung der Schuldenlinie diskutiert: Verdrängung privater Investitionen durch staatliche Aktivitäten, steigende Zinslast sowie geringerer Spielraum bei künftigen Finanz- und Wirtschaftskrisen oder bei der Notwendigkeit militärischer Interventionen. Die größte Gefahr sah man in einer fiskalischen Krise, sollten Investoren angesichts einer unsicheren langfristigen Haushaltsperspektive nicht bereit sein, den Finanzierungsbedarf des Staates zu decken, ohne dafür erheblich höhere Zinsen zu ver-

3 Vgl. Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2011 to 2021, Washington D.C. 2011, Seiten 1–5.

langen. Das CBO stellte zwar fest, dass es kein eindeutiges Verhältnis von Staatsschuld zu Bruttonationalprodukt gebe, ab dem eine fiskalische Krise ausgelöst würde, doch bewege sich die zu erwartende Verschuldung auf unbekannte Dimensionen zu, die eine Schuldenkrise und den Verlust des Vertrauens der Finanzmärkte möglich machen könnten. In diesem Fall wäre mit von Panik getriebenen Einschnitten zu rechnen, die wesentlich schmerzlicher sein würden als jede Konsolidierungsstrategie.⁴

Andere Experten wie der ehemalige Chefökonom des Internationalen Währungsfonds (IWF) *Simon Johnson* und der ehemalige Wirtschaftsberater *Barack Obamas*, Harvard-Ökonom *Larry Summer*, sehen die gegenwärtige Situation angesichts einer nur schleppenden Konjunkturerholung weniger dramatisch. Sie führen den Anstieg der Verschuldung auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zurück. 57 Prozent des Schuldenanstiegs seit der Krise seien Steuerausfällen anzulasten, 17 Prozent seien auf erhöhte Ausgaben etwa im Rahmen des Konjunkturprogramms zurückzuführen, und 14 Prozent gingen auf einen erhöhten Schuldendienst zurück. Sollten die Steuersenkungen 2012 auslaufen, gebe es kein ernsthaftes Haushaltsproblem. Im Jahr 2021 würden die USA sogar einen primären Budgetüberschuss erreichen, und die Staatsverschuldung würde bei 75 Prozent des BIP liegen.

Gleichzeitig verweisen die beiden Experten darauf, dass der fiskalische Spielraum groß sei, da die globale Nachfrage nach amerikanischen Staatsanleihen auf absehbare Zeit hoch sei. Zudem beließen sich die Einnahmen des Staates in den USA auf nur 31,8 Prozent des BIP, verglichen mit 38 Prozent in Großbritannien, 46 Prozent in Deutschland und 50 Prozent in Frankreich im Jahr 2000. In den Jahren 2009 und 2010 erreichten die USA sogar nur einen Wert von 30,4 Prozent. Es bleibe also ausreichend Spielraum für neue Einnahmequellen. Am sinnvollsten wäre die Einführung einer nationalen Mehrwertsteuer als Bestandteil eines mittelfristigen Konsolidierungskurses, der angesichts der demographischen Entwicklung und explodierender Gesundheitsausgaben geboten sei. Kurzfristige drastische Ausgabenkürzungen wirkten dagegen angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und nicht ausgelasteter Kapazitäten wachstumsmindernd. Allerdings müsse schon bald eine Begrenzung des Anstiegs der Gesundheitskosten in Angriff genommen werden.⁵

4 Vgl. Congressional Budget Office, *Federal Debt and the Risk of a Fiscal Crisis*, Washington D.C. 2010, Seiten 4 f.

Haushaltspolitik unter Barack Obama

Die amerikanische Politik reagierte auf die kurz- bzw. mittelfristigen finanzpolitischen Risiken mit der Strategie, grundlegende Entscheidungen zu vertagen. Schuldenabbau war ein in Kommissionen und Studien häufiges – zumeist von bereits aus dem Dienst ausgeschiedenen Politikern, Beamten und Wissenschaftlern – vorgebrachtes Anliegen. Schließlich mündete das wachsende Unbehagen am Anstieg der Staatsschulden in eine von *Obama* im Jahr 2010 berufene überparteiliche Kommission, die National Commission on Fiscal Responsibility and Reform – die Simpson-Bowles-Kommission, benannt nach den beiden Vorsitzenden *Allen Simpson*, ehemaliger republikanischer Senator, und *Erskine Bowles*, ehemaliger Stabschef des demokratischen Präsidenten *Bill Clinton*. Ein Jahr nach seinem Amtsantritt war damit das Thema Haushaltskonsolidierung auch auf Präsident *Obamas* Agenda gelandet; allerdings verstand er den Einsatz der Kommission als Kompensation für den Verzicht auf eine eigene Strategie zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung.

Angesichts der Wirtschaftskrise und einer Arbeitslosigkeit von zehn Prozent setzte *Obama* auf expansive Staatstätigkeit, um die Krise zu überwinden; er weitete zugleich das amerikanische Engagement in Afghanistan aus und versprach, für die Mittelschicht Steuern zu senken. Angesichts der Schärfe des Konjunktureenbruchs nahm er dabei den Anstieg des Haushaltsdefizits in Kauf. Die Haushaltskonsolidierung, vor allem eine Reform der sozialen Leistungsprogramme, wurde auf die lange Bank geschoben. Politisch stellte *Obama* damit die Basis der eigenen Partei ruhig, machte sich aber zunehmend verwundbar für Kritik vonseiten der Republikaner, die angesichts des nur mäßig wirkenden Konjunkturprogramms den Schuldenabbau als Thema entdeckten. Unter dem Druck einer populistischen Basisbewegung am rechten Rand, der Tea-Party-Bewegung, sowie einiger radikal fiskalisch konservativer Abgeordneter – *Eric Cantor*, *Kevin McCarthy* und *Paul Ryan* – traten die Republikaner für einen Schuldenabbau ohne jegliche Einnahmeerhöhungen ein.

Der US-Regierung dagegen fehlte eine Strategie zur Haushaltskonsolidierung. Die vom Kongress verabschiedeten Haushaltsvorlagen realisierten

5 Vgl. Simon Johnson, *Testimony Submitted to the House Ways and Means Committee, Hearing on Tax Reform and Consumption-based Tax Systems*, 26. Juli 2011 (<http://baselinescenario.com>), sowie Lawrence Summer, *Relief at an Agreement will Give Way to Alarm*, in: *Financial Times*, 2. August 2011.

nicht die von *Obama* vorgesehenen Einnahmeverbesserungen – etwa aufgrund des gescheiterten Emissionshandelsgesetzes –, und die Gesundheitsreform war weit davon entfernt, durch Kostensenkungen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Auch *Obama* konnte jetzt des Benign Neglect in der Verschuldungsfrage bezichtigt werden. Gleichzeitig wuchs der Druck, wegen der schlechten Wirtschaftslage weitere Konjunkturimpulse zu setzen, die jedoch das Defizit weiter erhöht hätten. Erschwert wurde die Lage durch die Uneinigkeit in der eigenen Partei. Konservative Demokraten im Kongress, die durch konservative Republikaner im Vorlauf der Zwischenwahlen 2010 unter Druck kamen, forderten zur Ausgabenbegrenzung auf. Die Konfliktlinien zwischen Weißem Haus, den Flügeln der Demokraten und den Republikanern wurden immer unübersichtlicher, der Haushaltsprozess immer unberechenbarer.⁶

Vertane Chance von Barack Obama

Die *Obama*-Regierung geriet in Fragen der Schuldenbegrenzung immer mehr in die Defensive. Diese Situation zwang Präsident *Obama* zur Berufung der Simpson-Bowles-Kommission, die im Dezember 2010, also nach den Zwischenwahlen, einen Bericht mit Vorschlägen zur Haushaltskonsolidierung vorlegte.⁷ Darin zeichnete sie auf Basis der Daten des Alternative Fiscal Scenarios des CBO ein alarmierendes Bild der fiskalischen Situation der USA: Bei unverändertem Ausgabeverhalten und Fortschreibung der Steuerpolitik würden die Einnahmen 2025 gerade ausreichen, um die Gesundheitsprogramme Medicare und Medicaid, die Sozialversicherung und den Schuldendienst zu finanzieren. Die Gesamtverschuldung würde größer sein als die amerikanische Volkswirtschaft und bis 2035 rund 185 Prozent des BIP erreichen. Der Schuldendienst würde bis 2020 auf eine Billion Dollar steigen.

Angesichts dieser Lage schlug die Kommission vor, bis 2020 die Neuverschuldung um fast vier Billionen Dollar zu reduzieren und das Defizit bis 2015 auf 2,3 Prozent des BIP zu senken. Langfristig sollten die Einnahmen bei 21 Prozent des BIP stabilisiert werden, die Ausgaben zunächst bei 22 Prozent liegen und später auf 21 Prozent gesenkt werden. Die Gesamtverschuldung sollte bis 2023 auf

60 Prozent und bis 2035 auf 40 Prozent des BIP sinken. Neben Kürzungen der meisten binnenwirtschaftlichen Ausgaben sah die Kommission einschneidende Kürzungen bei den Gesundheitsprogrammen und der Rentenversicherung vor. Für Einnahmeverbesserungen setzte die Kommission auf den systematischen Abbau von Steuervergünstigungen, den sie mit einer Senkung der Einkommensteuersätze verbinden wollte. Auch sollten Dividenden mit den normalen Sätzen der Einkommensteuer versteuert und die Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung angehoben werden.

Das Reduzierungsvolumen von vier Billionen Dollar wurde überwiegend als realistische Zahl angesehen, um die Staatsfinanzen langfristig zu stabilisieren und die Finanzmärkte zu beruhigen. Sowohl die Mehrheit der Demokraten als auch die der Republikaner lehnte die Empfehlungen der Kommission ab: die Demokraten wegen der starken Einschnitte bei den Sozialprogrammen und die Republikaner wegen der vorgesehenen Einnahmeverbesserungen. Dabei hätte das Paket die Rückführung der Verschuldung zu 75 Prozent durch Ausgabenkürzungen erreicht. Elf der 18 Kommissionsmitglieder stimmten schließlich für die Empfehlungen. Damit wurde die Stimmenzahl von 14 verfehlt, die nötig gewesen wäre, um die Vorschläge dem Kongress zuzuleiten.

Obama griff die Vorschläge der Kommission nicht auf. Er verpasste damit eine große Chance, den grundsätzlichen Ansatz der Kommission gutzuheißen und damit das Prinzip für die kommenden Auseinandersetzungen um den Haushalt und die Erhöhung der Schuldenobergrenze zu etablieren: dass die Haushaltskonsolidierung nur sowohl durch Ausgabenkürzungen als auch durch Einnahmeverbesserungen zu erreichen sei. Damit hätte er die Demokraten gegen die Vorwürfe fiskalischer Verantwortungslosigkeit vor den Zwischenwahlen immunisiert und sie weniger erpressbar gemacht von einer sich im Auftrieb befindlichen Republikanischen Partei. Hier deuteten sich bereits schwerwiegende taktische Fehler der Regierung an. Die Vorschläge der Kommission wurden in der Folgezeit immer mehr zum kritischen Referenzpunkt, die einen nationalen Konsens möglich gemacht hätten. Auch sollte sich zeigen, dass die Vorschläge mit ihrer Mischung aus Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen wesentlich näher an den Vorstellungen der Demokraten lagen als alle folgenden haushaltspolitischen Entscheidungen unter veränderten Mehrheitsverhältnissen im Kongress.

⁶ Vgl. Joseph White, *From Ambition to Desperation on the Budget*, in: James Thurber (Hrsg.), *Obama in Office*, Boulder 2011, Seiten 185 f.
⁷ National Commission on Fiscal Responsibility and Reform, *The Moment of Truth*, Washington D.C. 2010.

Der Aufstieg der Republikaner: Erpressung und Geiselnahme

Zur Signatur der Haushalts- und Fiskalpolitik wurde die Erpressbarkeit der US-Regierung durch die Republikaner. Schon bei der Entscheidung um die Verlängerung der von *Bush* eingeführten Steuerenkungen konnte *Obama* höhere Steuersätze für einkommensstärkere Haushalte (mit einem Jahreseinkommen von mehr als 250 000 Dollar) nicht durchsetzen und musste neben weiteren stimulierenden Maßnahmen eine Erhöhung der Verschuldung um 900 Milliarden Dollar in Kauf nehmen. Weder konnte *Obama* also seine Vorstellungen zur Einnahmeverbesserung durchsetzen noch konnte er auf Fortschritte in der Haushaltskonsolidierung verweisen.⁸ Weder *Obamas* Rede zur Lage der Nation 2011 noch sein Haushaltsentwurf enthielten Vorschläge zu einer langfristigen Budgetkonsolidierung unter Einbezug einer Reform der sozialen Leistungsprogramme.

Die Entscheidung, die Steuerenkungen von Präsident *Bush* unangetastet zu lassen, konnte politisch als parteiübergreifender Kompromiss interpretiert werden. Er erwies sich allerdings nur als Zwischenschritt zu einem offenen Konflikt über die Haushalts- und Fiskalpolitik. Dabei übernahmen die Republikaner nach ihrem deutlichen Sieg bei den Zwischenwahlen die Themensetzung auf der politischen Agenda. Ausschlaggebend für den Wahlsieg waren die schlechte Arbeitsmarktlage und die nur schleppende wirtschaftliche Erholung. Doch kanalisierte sich die Unzufriedenheit in einer Fundamentalkritik an den Reformprogrammen der Regierung und in einem kategorischen Plädoyer für einen drastischen Abbau der Staatsausgaben unter Verzicht auf jegliche Steuererhöhungen, auch nur durch das Schließen von Schlupflöchern. Diese Kritik wurde von der rechtspopulistischen Tea-Party-Bewegung, die etwa 20 bis 25 Prozent der Wählerschaft ausmacht, in die Republikanische Partei getragen.⁹

Der neue Mehrheitsführer der Republikaner *Eric Cantor* hatte die Fraktion schon im Januar darauf festgelegt, die Erhöhung der Schuldengrenze als Druckmittel für eine drastische Ausgabenkürzung einzusetzen. Zwar hatten die Demokraten noch eine Mehrheit im Senat, und der Präsident besaß die Möglichkeit, jede Vorlage der Republikaner durch

ein Veto zu Fall zu bringen, doch waren die Demokraten durch eigene Versäumnisse erpressbar geworden. Sie hatten sich vor den Zwischenwahlen auf kurzfristige Überbrückungshaushalte verlassen und zugleich auf ein Heraufsetzen der Schuldenobergrenze verzichtet. Die Haushaltsvorlage des Präsidenten für 2012 sah zudem keinen unmittelbaren Abbau der Neuverschuldung vor. Kürzungen und erhöhte Ausgaben für Bildung, Energie, Wissenschaft und Verkehr hielten sich darin die Waage, während Steuererhöhungen für einkommensstarke Haushalte und Unternehmen mittelfristig einen Beitrag zum Abbau der Neuverschuldung leisten sollten. Auch die Wachstumsannahmen für 2012 und 2013 waren mit vier bzw. 4,5 Prozent äußerst optimistisch.¹⁰

Zahlungsunfähigkeit als Druckmittel

Die Republikaner nutzten die Notwendigkeit für einen neuen Überbrückungshaushalt, um Kürzungen von 38 Milliarden Dollar in den Bereichen Bildung, Arbeit und Gesundheit durchzusetzen. Ihr Druckmittel war das andernfalls notwendige Schließen von Regierungsbehörden. Auch wenn der Abbau der Neuverschuldung relativ gering ausfiel und der Tea-Party-Flügel mit dem Umfang der Kürzungen unzufrieden war, wurde der Defizitabbau ausschließlich durch Ausgabenkürzungen erreicht. Und das Verfahren setzte einen Präzedenzfall: Die Tea-Party-Fraktion der Republikaner hatte es verstanden, zuerst die eigene Fraktion und dann das gesamte politische System zur Geisel zu nehmen. Der große Einfluss der Tea Party ist darauf zurückzuführen, dass selbst konservative Abgeordnete, die nicht der Tea-Party-Bewegung zuzurechnen sind, die Positionen der Tea Party berücksichtigen müssen, wenn sie in anstehenden Vorwahlen nicht verwundbar sein wollen.¹¹

Die nächste Gelegenheit, diese Taktik anzuwenden, ergab sich mit der Notwendigkeit, die Schuldenobergrenze von 14,3 Billionen Dollar – die im Sommer 2011 erreicht werden würde – anzuhängen: eine nach Umfragen unpopuläre Maßnahme. Hier sahen die Republikaner den nächsten Ansatzpunkt, um weitere Einsparungen zu erzwingen, denn jetzt standen die Zahlungsfähigkeit und letztlich die Bonität der USA als Druckmittel zur

8 Vgl. William A. Galston, *The White House's Three Biggest Blunders in the Debt Ceiling Fight*, Brookings Institution, Washington D.C., 4. August 2011, sowie Joseph White, a. a. O., Seiten 197 f.

9 Siehe Gary C. Jacobson, *The Republican Resurgence in 2010*, in: *Political Science Quarterly*, Band 127, Nr. 1, Seiten 27–52.

10 Siehe „Obama Budget Would Raise Taxes on Affluent, Businesses, Boost Aid for Innovation“, in: *The Washington Post*, 14. Februar 2011.

11 Vgl. William A. Galston, *In Wake of Tea Party Victory, President Obama Must Restore Hope and Jobs*, Brookings Institution, Washington D.C., 3. August 2011.

Verfügung. Die Verschuldungsobergrenze im amerikanischen Haushaltsrecht, die auf ein Gesetz von 1917 zurückgeht, findet sich in keinem anderen Regierungssystem. Sie sieht vor, dass über Schuldenaufnahmen, die durch vom Kongress im Haushalt beschlossene Ausgaben notwendig werden, ein zusätzlicher Beschluss nötig ist. Im Prinzip geht es darum, früher eingegangenen Zahlungsverpflichtungen – einschließlich des Schuldendienstes der USA oder gesetzlich vorgeschriebener Leistungen – nachzukommen, und nicht, neue Verpflichtungen einzugehen.

In der Vergangenheit war dies reine Formsache. In der Regel wurde die Anhebung zusammen mit Haushaltsbeschlüssen verabschiedet. Seit 1962 ist dies 74 Mal, seit 2002 zehn Mal geschehen – sowohl unter einem republikanischen als auch unter einem demokratischen Präsidenten. Die letzte Erhöhung wurde im Frühjahr 2010 von der demokratischen Kongressmehrheit beschlossen und legte einen Verschuldungsrahmen von 14,3 Billionen Dollar fest, der bis zum Sommer 2011 reichte. Seitdem haben die Demokraten, die bis Ende 2010 mit Mehrheiten in beiden Häusern ausgestattet waren, das Thema vermieden, weil sie nicht allein für eine weitere Erhöhung verantwortlich gemacht werden wollten.

Für Obama und die Führung der Demokraten war es unvorstellbar, dass die Republikaner die drohende Zahlungsunfähigkeit der USA als Druckmittel einsetzen würden, um die Erhöhung der Schuldenobergrenze an ein langfristiges Haushaltskonsolidierungspaket zu ihren Konditionen zu koppeln. Ein derartiges Vorgehen kann unter dem republikanischen Dogma, jegliche Einnahmesteigerungen zu verweigern, und dem Insistieren der Demokraten auf weitgehende Unantastbarkeit der Leistungsprogramme nur zu einer Pattsituation führen, die eine Politik am Rande des Abgrunds befördert. Dabei waren die Republikaner weniger zu Kompromissen bereit als der Präsident. Sie forderten einen Abbau der Neuverschuldung ausschließlich durch Kürzungen, die doppelt so hoch sein sollten wie die Erhöhung der Verschuldungsobergrenze. Vor allem aber wollten sie nur einer kurzfristigen Anhebung zustimmen, um im Wahljahr 2012 den Präsidenten erneut dazu zu zwingen, eine Erhöhung zu beantragen.

Der Washingtoner Kompromiss

Die Verhandlungen im Juli 2011 fanden in verschiedenen Foren statt: zwischen dem Präsidenten

und dem republikanischen Sprecher des Repräsentantenhauses *John Boehner*, zwischen dem Vizepräsidenten *Joseph Biden* und dem Minderheitsführer im Senat, zwischen dem Mehrheits- und Minderheitsführer im Senat und einer Gruppe von sechs Senatoren beider Parteien. Alle Debatten standen unter dem Druck der Zahlungsunfähigkeit der USA und der Abwertung der Kreditwürdigkeit als Schuldner durch die Ratingagenturen.

Für den Präsidenten war bei den Verhandlungen am wichtigsten, die Zahlungsunfähigkeit zu vermeiden und die Verschuldungsgrenze um einen Betrag zu erhöhen, der eine erneute Abstimmung in dieser Frage vor den Wahlen 2012 ausschloss. Ein Paket von etwa vier Billionen Dollar Einsparungen, das der Präsident mit *Boehner* ausgehandelt hatte und das Modifizierungen an den sozialen Leistungsprogrammen sowie Einnahmeverbesserungen vorsah – ähnlich den Vorschlägen der Simpson-Bowles-Kommission, nur in geringerem Umfang –, ließ *Boehner* platzen, obwohl das Paket den Vorstellungen der Republikaner weitgehend entsprochen hätte. *Boehner* selbst konnte ein reines Kürzungspaket parteiintern nicht durchsetzen, da der Tea-Party-Flügel darauf bestand, einen Verfassungszusatz zum Budgetausgleich durchzusetzen.

Die letztendlich gefundene Lösung, der Budget Control Act of 2011, wurde von Vizepräsident *Biden* und dem Minderheitenführer im Senat *Mitch McConnell* ausgehandelt und war ein typischer Washingtoner Kompromiss. Er teilte die Erhöhung der Schuldengrenze und die damit einhergehenden Kürzungen in mehrere Schritte auf und delegierte die Entscheidung über den Löwenanteil der Kürzungen an einen neuen Sonderausschuss des Kongresses. Die Vorlage passierte das Repräsentantenhaus am 1. August mit 269 zu 161 Stimmen, wobei 174 Republikaner und 95 Demokraten eine parteiübergreifende Mehrheit bildeten. Im Senat passierte die Vorlage mit 74 zu 26 Stimmen. Die Tea Party, die die dramatische Situation heraufbeschworen hatte, spielte keine Rolle mehr. Der Kompromiss wurde von gemäßigten und altgedienten Abgeordneten getragen, die die politischen Stürme der Zwischenwahl überstanden hatten, und bedeutete eine Lösung auf kleinstem gemeinsamen politischen Nenner.¹² Im Einzelnen sah die Vorlage Folgendes vor:

- die Einführung von Obergrenzen für Ausgabenprogramme ohne Leistungsanspruch, die die

¹² Siehe „In Debt Deal, the Triumph of the Old Washington“, in: The Washington Post, 3. August 2011.

Neuverschuldung bis 2021 um 917 Milliarden Dollar reduzieren würde;

- eine kurzfristige Erhöhung der Verschuldungsobergrenze um 400 Milliarden Dollar, die die unmittelbare Zahlungsunfähigkeit der USA abwenden würde;

- eine in zwei weiteren Schritten erfolgende Anhebung dieser Grenze um bis zu 2,4 Billionen Dollar durch den Präsidenten, die der Kongress durch einen gemeinsamen Entschluss blockieren kann, gegen den der Präsident jedoch sein Veto einlegen kann;

- die Schaffung eines Sonderausschusses, des Congressional Joint Select Committees on Deficit Reduction (bestehend aus je sechs Republikanern und Demokraten aus beiden Kammern), der weitere 1,5 Billionen Dollar an Einsparungen dem Kongress zur Abstimmung vorlegen soll;

- ein Verfahren bei Nichtbefolgung der Empfehlungen des Sonderausschusses, das zu automatischen Kürzungen in Höhe von 1,2 Billionen Dollar für den Zeitraum von 2013 bis 2021 führt. Die Kürzungen betreffen zu gleichen Teilen den Verteidigungshaushalt und alle Programme ohne Rechtsanspruch, also nicht die Gesundheits- und Alterssicherung sowie andere Sozialprogramme. Insgesamt würde damit bis 2012 ein Abbau der Neuverschuldung um 2,1 Billionen Dollar erreicht;

- eine verpflichtende Abstimmung über einen Verfassungszusatz zum Budgetausgleich.¹³

Der Kompromiss erfüllte die beiden Grundziele *Obamas*: erstens die Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit der USA und zweitens, dass vor den Wahlen 2012 nicht über eine weitere Anhebung der Verschuldungsgrenze abgestimmt werden muss. Auch waren die meisten Gesundheits- und Sozialprogramme von Kürzungen ausgenommen. Das Weiße Haus glaubte für sich verbuchen zu können, dass Steuererhöhungen als Thema für den Sonderausschuss nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind. Vor allem feierte das Weiße Haus

¹³ Eine gute Analyse des Gesetzes enthält ein Schreiben, das der Direktor des Haushaltsbüros des Kongresses an die beiden Fraktionsführer der Mehrheit beider Kammern geschickt hat: Congressional Budget Office, CBO Analysis of August 1 Budget Control Act (<http://cbo.gov/doc.cfm?index=12357>); zur Position des Weißen Hauses siehe: A Win for the Economy and Budget Discipline, 1. August 2011 (www.whitehouse.gov/fact-sheet-victory-bipartisan-compromise-economy-american-people).

den überparteilichen Kompromiss als historischen Schritt zum Defizitabbau durch Ausgaben disziplin, obwohl das Übereinkommen das Resultat eines republikanischen Erpressungsmanövers und nicht Ausdruck der wirtschaftspolitischen Führungskraft des Präsidenten war.

Herabstufung der Kreditwürdigkeit

Genau an diesem Punkt setzt jedoch die Kritik ein. Die vorgesehenen und noch zu vollziehenden Einsparungen erreichen mit 2,1 Billionen Dollar bei Weitem nicht den Umfang, der nötig gewesen wäre, um die amerikanische Verschuldung zu stabilisieren, vor allem, weil keine Strukturreformen bei den Gesundheits- und Sozialprogrammen ins Auge gefasst werden. Der von der Kommission und von den Ratingagenturen sowie kurzzeitig in den Diskussionen zwischen *Obama* und *Boehner* angepeilte Wert von vier Billionen Dollar wird verfehlt. Entscheidungen werden in die Zukunft verlagert, und wesentliche Fragen bleiben strittig. Haushaltspolitischer Konsens und Verfahrenssicherheit sind nur kurzfristig hergestellt.

Die Wirksamkeit des Sonderausschusses wird sich erst zeigen müssen. Zumindest hat der Ausschuss eine gesetzliche Grundlage, und es gibt feste Fristen: Einberufung bis Mitte August und Vorlage des Berichts bis zum 23. November dieses Jahres. Für die Beschlussfassung im Ausschuss reicht eine einfache Mehrheit wie auch im Plenum der beiden Kammern. Zusätze, Quasi-Vetos oder Verfahrensverzögerung sind ausgeschlossen. Viel wird von der Zusammensetzung des Ausschusses abhängen, doch letztlich ist damit zu rechnen, dass die ideologischen Konfliktlinien der Haushaltspolitik im Ausschuss reproduziert werden.

Der automatische Kürzungsmechanismus sowie die gleichmäßige Verteilung der Kosten auf den Verteidigungshaushalt und innenpolitische Ausgabenprogramme sollen Anreize setzen, die Vorschläge des Sonderausschusses zu befolgen. Die Referenzwerte für die Kürzungen sind jedoch nicht eindeutig, und es bleibt abzuwarten, ob die Selbstbindung des Kongresses, insbesondere seiner Bewilligungsausschüsse, aufrechtzuerhalten ist.¹⁴ Die großen Fragen der Haushaltskonsolidierung, die Frage nach der Bedeutung von Steuererhöhungen sowie der Reform der Gesundheits- und Sozialprogram-

¹⁴ Vgl. Sarah A. Binder, Will the Joint Select Committee on Deficit Reduction Succeed?, Brookings Institution, Washington D.C., 1. August 2011.

me bleiben ungelöst und werden im Wahljahr 2012 eine entscheidende Rolle spielen.

Deshalb kam es für viele Beobachter nicht überraschend, dass die Ratingagentur Standard & Poor's in einer historischen Entscheidung die Kreditwürdigkeit der USA um eine Stufe herabsetzte. Als Gründe nannte die Agentur sowohl die unzureichenden Aussichten auf eine Stabilisierung der Verschuldung als auch die Dysfunktionalität des politischen Prozesses. Die Entscheidung der Agentur war ein Misstrauensvotum gegen den politischen Entscheidungsprozess in Washington, in dem waghalsige Politik am Rande des Abgrunds zur Regel wird und eine radikale, aber gestaltungsmächtige Minderheit den Absturz billigend in Kauf nimmt, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Das politische System ist unfähig zu langfristigen Lösungen und kann nicht sicherstellen, dass es zu keinen Rückfällen kommt.¹⁵ Andererseits wird die Herabstufung von den anderen Ratingagenturen nicht geteilt. Moody's stellte lakonisch fest, die Vereinigten Staaten „besäßen unerreichten Zugang zur Kreditaufnahme, sodass sie sich höhere Verschuldungsniveaus leisten können als andere Staaten“.¹⁶

Der Zeitpunkt der Herabstufung von Standard & Poor's kommt zum denkbar ungünstigsten Zeitpunkt, denn sie trägt angesichts der Verunsicherung der Märkte und schlechter Konjunkturdaten zu weiterer Verunsicherung bei, obwohl die grundsätzliche Fähigkeit der USA, ihren Schuldendienst zu leisten, nicht infrage steht und amerikanische Staatsanleihen die sichersten Anlageformen bleiben werden. Auch beruht das Rating-Urteil nicht auf neuen Informationen, denn die Dysfunktionalität der Washingtoner Politik ist Investoren lange bekannt.¹⁷ Die wirksamste Methode, um eine Wiederholung des Schuldendramas zu verhindern, wäre eine Abschaffung der Notwendigkeit einer kontinuierlichen Zustimmung des Kongresses zur Anhebung der Verschuldungsgrenze. Möglicherweise befördert die Herabstufung aber die Konsensbildung im Sonderausschuss hinsichtlich glaubwürdiger Konzepte zum Defizitabbau, besonders wenn die Öffentlichkeit von beiden Parteien mehr Anstrengungen dabei einfordert, eine längerfristige Lösung zu finden.

15 Vgl. Mohamed El-Erian, Debt Deal Darkens Fragile US Economic Outlook, in: Financial Times, 3. August 2011.

16 Zitiert in „Stock Slump in First U.S. Trading Since Downgrade“, in: The New York Times, 8. August 2011.

17 Vgl. Nouriel Roubini, Mission Impossible: Stop another recession, in: Financial Times, 7. August 2011; Gwyn Davies, Default is not the Main Risk for America, in: Financial Times, 7. August 2011.

Schwindendes Vertrauen in die Politik

Unabhängig von der Parteizugehörigkeit sehen über 70 Prozent der Wähler den Prozess um die Anhebung der Verschuldungsgrenze als negativ an. Das Image des Präsidenten wie der republikanischen Führer hat gelitten. 83 Prozent missbilligen die Verfahrensweise des Kongresses, 72 Prozent missbilligen die Positionen der Republikaner, 66 Prozent die der Demokraten im Kongress. Obamas Rolle sehen 47 Prozent als negativ und 46 Prozent als positiv an. Rund 63 Prozent der Befragten befürworten Steuererhöhungen für einkommensstarke Haushalte. Die Tea Party verliert an Bedeutung: Nur 20 Prozent der Befragten unterstützen ihre Positionen.

Alle politischen Institutionen haben damit einen erheblichen Vertrauensverlust erlitten, wobei der Vertrauensverlust für die Republikaner im Kongress wesentlich höher ausfällt als für den Präsidenten, ohne dass sich jedoch die Zustimmungswerte zur Amtsführung des Präsidenten wesentlich verbesserten. Doch sind auch die Signale der Öffentlichkeit hinsichtlich des einzuschlagenden Kurses nicht eindeutig. Mehrheiten befürworten Strukturreformen der Sozial- und Gesundheitsprogramme, aber keine Einschränkungen der Leistungen; sie wollen eine Begrenzung der Neuverschuldung, aber halten den Defizitabbau für weniger wichtig als Leistungseinschränkungen.

Ob der Vertrauensverlust auf die Politik disziplinierend wirkt, ist fraglich. Fest steht: Die Wähler wollen keine Wiederholung des Vabanquespiels um die Anhebung der Schuldengrenze. Nach dem Kompromiss streitet Washington darüber, wer für die Herabstufung durch Standard & Poor's verantwortlich ist, wenngleich das Vermeiden einer weiteren Rezession und der Abbau der Arbeitslosigkeit die Themen sind, die die Wähler bewegen. Im Vorlauf zum Mega-Wahljahr 2012 sind gegenseitige Schuldzuweisungen an der Tagesordnung. Ein Kompromiss wie der, der zwischen Obama und Boehner diskutiert wurde, dürfte kaum erreichbar sein. Auch erscheinen weitere kurzfristige Konjunkturimpulse nicht durchsetzbar. Die Vorlage des Berichts des Sonderausschusses und die Reaktionen darauf werden das Thema Schuldenabbau weiterhin zum Spielball der parteipolitischen Auseinandersetzung machen. Diese scheinen dem Präsidenten eher zu schaden und seine Wiederwahlchancen zu mindern, weil sie von der Bevölkerung als Symptom der schlechten Wirtschaftslage ausgelegt werden.¹⁸ ■

18 Siehe „Obama's hopes for re-election take a knock“, in: Financial Times, 7. August 2011.

Großbritannien im Schatten der Euro-Krise

Prof. Dr. Lothar Funk
Fachhochschule Düsseldorf

Großbritannien hat sich in den 1990er Jahren gegen den Beitritt zur Europäischen Währungsunion entschieden. Doch trotz der währungspolitischen Souveränität müssen die Briten erkennen, dass eine Verschärfung der Euro-Krise ihre Wirtschaft in Mitleidenschaft ziehen würde.

Großbritannien steckte nach Ausbruch der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 zunächst in einer tiefen Rezession. Nun verzeichnet das Land – zumindest zeitweise – „stagflationäre“ Tendenzen, also gleichzeitig Stagnation des Wirtschaftswachstums und Inflation. Seit 2010 herrscht zudem die Angst, in den Strudel der Schuldenkrise in der Eurozone hineingezogen zu werden. Die Briten erkennen, dass insbesondere dem deutschen „Hegemon wider Willen“¹ die entscheidende Rolle dabei zukommt, wie sich Europa weiterentwickeln wird. Deshalb wird in Fachkreisen verfolgt, welche Politik in Europa und speziell im wirtschaftlich in den letzten Jahren wieder erstarkten Deutschland verfolgt wird und wie sich das auf die britische Wirtschaft auswirkt.

Nachwehen der Finanzkrise

Auch im Sommer 2011 hat sich Großbritannien noch nicht von der Finanz- und Wirtschaftskrise erholt. Das Land war aufgrund seiner zentralen Rolle als Finanzzentrum neben den USA besonders stark in die Krise verwickelt. Das inflationsbereinigte Bruttoinlandsprodukt war 2009 um fast fünf Prozent eingebrochen und ist seitdem nicht mehr zur alten Stärke zurückgekehrt. Mit einem – aus Sicht der Koalitionsregierung unter *David Cameron* – enttäuschend niedrigen Wirtschaftswachstum des ersten Quartals 2011 konnte die britische Wirtschaft gerade einmal den Produktionseinbruch des vorausgegangenen Quartals auffangen. Auch das Jahreswachstum für 2011 haben jüngste Prognosen – etwa der britischen Notenbank Bank of England – auf 1,3 Prozent zurückgestuft; im Frühjahr hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) noch 1,7 Prozent vorausgesagt.

Und dies, obwohl die von der Regierung eingeführten „härtesten Sparmaßnahmen seit dem Zweiten Weltkrieg“² vielfach noch gar nicht im Geldbeutel der Bevölkerung spürbar sind.

Aber die geplanten massiven Stellenstreichungen von annähernd 500 000 Stellen bis 2015 im öffentlichen Sektor, Kürzungen von Sozialleistungen sowie stark gestiegene Studiengebühren dürften sich in diesen Zahlen bemerkbar machen. Die Bürger müssen nicht nur mehr sparen, um die in guten Zeiten aufgenommenen Schulden abzahlen zu können, sondern haben zudem gedämpfte Zukunftserwartungen im Hinblick auf ihre verfügbaren Einkommen. Einen Einbruch des privaten Konsums aus diesem Szenario zu prophezeien, ist kein Kunststück. Wenn aber gleichzeitig die Staatsausgaben sinken, muss das Wirtschaftswachstum über mehr private Investitionen und höhere Exporte geschaffen werden.

Kritiker befürchten allerdings, dass diese Strategie der Regierung selbst dann nicht aufgehen wird, wenn das weltwirtschaftliche Umfeld und speziell Europa nicht in Turbulenzen geraten. Aus ihrer Sicht trägt das Regierungspaket nicht nur zu einer stagnierenden Konjunktur bei, sondern verschärft die Probleme bei der Einkommensverteilung und im Bildungsbereich. So befinden sich immer weniger Briten aus einkommensschwachen Familien an den Hochschulen; an renommierten Universitäten bilden sie zwischen den Kindern reicher britischer und asiatischer Familien eine Minderheit: In Oxford liegt der Anteil von Studenten aus der Arbeiterschicht bei gerade mal zwölf Prozent. Auffällige Klassenunterschiede, die traditionell eine große Rolle bei den Briten spielen, und eine ausgeprägte Selbstrekrutierung innerhalb der Eli-

1 Vgl. William E. Paterson, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 49. Jahrgang, 2011, Seiten 59–77.

2 Yvonne Esterházy, *Großbritannien und die Folgen der Finanzkrise*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 49/2010, Seiten 40–46.

ten könnten so zu einer mittel- und längerfristigen Erosion in Großbritannien beitragen.³ Die Ausschreitungen in britischen Großstädten Anfang August könnten die Vorboten dafür gewesen sein.

Droht eine wirtschaftliche Depression?

Die britische Regierung setzt darauf, dass die glaubwürdige Ankündigung eines strikten Sparurses die Chancen des wirtschaftlichen Gelingens erheblich verbessert. Zum einen erhalten die privaten Investoren dadurch erhöhte Investitionssicherheit; zum anderen zahlt sich gleichzeitig die Lobbyarbeit für Subventionen und Transfers zugunsten bestimmter Gruppen nicht mehr aus und unterbleibt deshalb von vornherein. Gerade das auch von der Regierung propagierte „Fehlen eines Plan B“⁴ bei der Wirtschaftspolitik soll dazu dienen, die Erfolgchancen zu stärken, indem die Verfechter dieser Politik quasi ihre Glaubwürdigkeit und so auch ihre politische Karriere ohne Wenn und Aber an die vertretene Wirtschaftsstrategie knüpfen. Ob dieser Weg und die parallel zu den Sparmaßnahmen erfolgenden Entlastungen vor allem bei den Unternehmenssteuern – im April 2011 fiel der Körperschaftsteuersatz von 28 auf 26 Prozent, für das Jahr 2014 kündigte die Regierung eine weitere Senkung auf 23 Prozent an – ausreichend stabilisierend wirken werden, um die Haushaltsdefizite und Schulden mittelfristig auf das Normalmaß zurückzuführen, bleibt eine offene und innenpolitisch äußerst kontrovers debattierte Frage.

Für das Jahr 2012 erwartet die britische Notenbank in ihrer aktuellen Prognose trotz der Einsparungen im Vergleich zu 2011 ein etwas höheres Wirtschaftswachstum von zwei Prozent. Doch diese Schätzung berücksichtigt weder die Risiken der Weltwirtschaft und speziell der Eurozone, die sich in den Turbulenzen der letzten Wochen an den Börsen widerspiegeln, noch mögliche Auswirkungen der innenpolitischen Probleme nach den jüngsten Ausschreitungen. Zusätzlich wird das Bild dadurch getrübt, dass der Lebensstandard der Inselbewohner trotz einer Zielinflationsrate von zwei Prozent bei den Konsumentenpreisen durch aktuell mehr als vier Prozent und bald wahrscheinlich fünf Prozent Inflation ausgehöhlt wird.

3 Vgl. Franz-Josef Brüggemeier, *Geschichte Großbritanniens im 20. Jahrhundert*, München 2010, Seiten 376 und 396.

4 Roger Bootle, *Never mind Osborne, it's the eurozone that's in dire need of a Plan B*, in: *The Daily Telegraph*, 20. Juni 2011, Seite B2.

Allerdings liegen die Ursachen hierfür hauptsächlich in den einmaligen Kostenschüben aufgrund verzögerter Preisanpassungen für Strom und Gas für Privatkunden sowie infolge einer Mehrwertsteueranhebung auf 20 Prozent. Daher werden dauerhafte Preis-Lohn-Spiralen auch dank des per Saldo besonders stark liberalisierten britischen Arbeitsmarktes bisher nicht befürchtet. Folglich ist ein dauerhaftes Stagflationsszenario nicht das derzeitige Kernproblem. Die größte Herausforderung ist vielmehr die Angst vor einem viele Jahre andauernden Abgleiten in die wirtschaftliche Stagnation und einem „Double-Dip“ – also der Rezession nach der Rezession –, falls die aktuellen Turbulenzen zum Absturz des Euro führen werden.

Erwartungen an Deutschland

Das mittelfristig verringerte Wachstumspotenzial ist auch eine Folge von neuen Vorschriften zur Stabilisierung des Bankenbereichs. Durch das Verbot besonders riskanter Transaktionen kommt es zu einer Beschäftigungsminderung im britischen Finanzsektor und zu einem geringeren Wachstumsbeitrag der Branche. Über mehrere Jahre vermindertes Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit, erschreckende Haushaltsdefizite seit 2009 und ein sprunghaft angestiegener Schuldenstand auf 82 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gehören zur Rechnung, die die Bewohner Großbritanniens „für die Exzesse ihrer Banken zu begleichen haben“.⁵

Die Wirtschaftslage ist folglich schlecht, obwohl die Briten durch die Turbulenzen im Euroraum noch nicht massiv betroffen sind und die Probleme dort sogar von eigenen Schwierigkeiten ablenken. Doch dass ein Crash in der Eurozone die Briten mit nach unten reißt, wird zunehmend befürchtet. Und das erscheint vielen Briten umso schlimmer, als man sich – aufgrund der von Kontinentaleuropa abweichenden Wirtschaftsstrukturen und der traditionell stark ausgeprägten Europaskepsis, die innenpolitisch Brüssel gern zum Sündenbock für viele Wirtschafts- und Gesellschaftsprobleme auf der Insel macht – seinerzeit dagegen entschieden hatte, der Europäischen Währungsunion beizutreten.

Eine Sache scheint jedoch offensichtlich zu sein: Aus Sicht vieler führender Wirtschaftskommentatoren hat Deutschland im ersten Jahrzehnt der Europäischen Währungsunion zu den Hauptnutznießern des Euro gehört. Daher wird die Verantwor-

5 Yvonne Esterházy, a. a. O., Seite 40.

tung für die aktuellen Probleme vielfach auch nicht allein bei den hoch verschuldeten Südländern Griechenland, Portugal oder Spanien gesehen. Vielmehr werden auch von den Deutschen weitere Anpassungen eingefordert. Es sei notwendig, den Regelrahmen des Euro zu reformieren, die Neuverschuldung einzudämmen sowie Maßnahmen zu ergreifen, die sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite stärken.

Vor der Krise: Britische Erfolgsgeheimnisse

Von den frühen 1990er Jahren bis 2008 steckten die Briten im Gegensatz zur aktuellen Lage nicht in einer Rezession, während Deutschland – beeinträchtigt durch relativ inflexible Arbeitsmärkte und die Herausforderung der Wiedervereinigung – besonders von 1993 bis 2005 große Schwächen zeigte. Zwischen 1994 und 2008 wuchs die britische Wirtschaft mit fast 2,8 Prozent annähernd doppelt so schnell wie die deutsche Wirtschaft. „Die Inflation betrug lediglich 1,7 Prozent, die Arbeitslosigkeit lag mit 5,3 Prozent deutlich niedriger als auf dem Kontinent, und die britische Wirtschaft verzeichnete in 40 aufeinanderfolgenden Quartalen ein Wachstum.“⁶ Stolz konnte der Labour-Premierminister *Gordon Brown*, langjähriger Schatzkanzler und von Juni 2007 bis zu seiner Ablösung durch den Konservativen *David Cameron* im Jahr 2010 britischer Premierminister, die längste Phase des Aufschwungs seit Beginn verlässlicher Aufzeichnungen im Jahr 1701 verkünden.

Worin bestanden die Erfolgsgeheimnisse der Briten, die den langjährigen Wachstums-, Beschäftigungs- und inflationsbereinigten Einkommensanstieg pro Kopf erklären können? Die ersten Voraussetzungen hierfür hatte sicherlich *Margaret Thatcher* geschaffen, konservative Premierministerin zwischen 1979 und 1992, indem sie – gestützt auf die ökonomische Denkschule der „Supply-Side Economics“⁷ – die Angebotsseite der Wirtschaft von viel ineffizient genutztem Staatsbesitz und Regulierungsfesseln befreite sowie den im Königsreich für das Finanzzentrum London wichtigen Finanzsektor liberalisierte, um die in dem Bereich traditionell hohe britische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die nachfolgende Regierung unter *John Major* behielt weitgehend die vorgegebene angebotspolitische Linie bei und betrieb ebenfalls eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik.

6 Franz-Josef Brüggemeier, a. a. O., Seite 347.

7 Vgl. hierzu etwa Patrick Minford, *Markets not Stakes – The Triumph of Capitalism and the Stakeholder Fallacy*, London 1998, besonders Seiten 108 ff.

Auch die nach fast 20 Jahren konservativer Regierungszeit folgende New-Labour-Regierung unter Premierminister *Tony Blair* dachte zunächst nicht daran, die vorgefundenen günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch übermäßigen Staatsinterventionismus zu verspielen. Vielmehr ging es auch dieser Regierung darum, das Klima für wirtschaftliches Wachstum bei Aufrechterhaltung insbesondere des Finanzsektors als „Jobmaschine“ und vorsichtigen Maßnahmen für mehr soziale Gerechtigkeit, etwa einen im Vergleich zu Frankreich moderat angesetzten und gestaffelten nationalen Mindestlohn, weiter zu verbessern:⁸ „So strömten aus aller Welt Kapital, Fachleute und zunehmend ‚Superreiche‘ nach London, wo sie leistungsfähige Institutionen, niedrige Steuern und wenige Vorschriften vorfanden ... Generell genoss der Finanzsektor Privilegien, die ansonsten nur in Steueroasen existierten. Doch auch andere Unternehmen nutzten das wirtschaftsliberale Klima und freuten sich über einen Arbeitsmarkt, der – wie *Blair* betonte – international die geringsten Regelungen aufwies.“⁹

Prägende Erfahrungen

Doch der Weg des Erfolgs war steiniger, als es auf den ersten Blick den Anschein haben mag. Er beruhte auf einer Kombination von angebotspolitischen Maßnahmen, flankiert durch institutionelle Reformen und gezielte Nachfragestimulationen, die unter den Bedingungen liberalisierter Arbeits- und Gütermärkte nachhaltige Wirkung zeigen konnten. Allerdings hatten die Briten trotz starker Deregulierungen auf den Arbeits- und Gütermärkten seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre bis in die neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts noch Probleme mit Inflation, Arbeitslosigkeit und schwachem Wirtschaftswachstum.¹⁰ Erst als zusätzlich zu den sehr anpassungsfähigen Arbeitsmärkten die Marktmacht auf den Gütermärkten wettbewerbspolitisch bekämpft worden ist und insbesondere die Geldpolitik institutionell derart glaubwürdig ausgestaltet worden ist, dass die Inflationserwartungen dauerhaft niedrig waren, konnte sich der bisher längste Boom Großbritanniens einstellen.

8 Vgl. hierzu genauer Lothar Funk, *New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2001, Heft 16-17, Seiten 24–31.

9 Franz-Josef Brüggemeier, a. a. O., Seite 363.

10 Vgl. Walter Eltis, *The lessons for Britain from the Success of German Counter-Inflation Policy*, in: *Britain & Overseas*, 25. Jahrgang, Heft 4/1995, Seiten 3–9; sowie Martin Wolf, *This stable isle: how Labour has steered an economy going global*, in: *Financial Times*, 18. September 2006, Seite 13.

Dabei prägte sich der Austritt Großbritanniens aus dem Europäischen Wirtschaftssystem (EWS) im Jahr 1992 – der Black Wednesday – in das kollektive Gedächtnis ein. Das zunächst als nationales Unglück gesehene Ereignis erwies sich als einer der Pfeiler, um die angebotsseitigen Reformen nachfrageseitig zu stützen. Der Austritt und die damit verbundene Demütigung hatten prägenden Charakter in zweierlei Hinsicht: Einerseits hat der Austritt das zwiespältige Verhältnis zu Europa nicht gerade verbessert, andererseits demonstrierte er, wie wichtig eine eigene Währung ist. Denn flankiert durch eine erhebliche Abwertung des britischen Pfundes begann eine im Vergleich zu Deutschland besonders erfolgreiche Periode der britischen Wirtschaftspolitik, die bis 2008 andauerte.

Ziele des Beitritts der britischen Regierung zum EWS im Jahr 1990 waren, den Außenhandel über nominal weitgehend fixe Wechselkurse zu fördern und die Inflation zu bekämpfen. Die Ziele kollidierten jedoch mit einer hohen Arbeitslosigkeit von über zehn Prozent im September 1992, die sich bei einem fixierten Wechselkurs nicht durch niedrigere, die Investition stimulierende Zinsen bekämpfen ließ. Hohe britische Zinsen waren aber angesichts der Sondersituation Deutschlands infolge der Wiedervereinigung innerhalb des EWS erforderlich, um den Kurs des britischen Pfund zu stützen. Die wirtschaftliche Unhaltbarkeit dieser Situation war schnell am Markt nicht mehr vermittelbar. „Im Sommer 1992 fingen Investoren an, gegen das Pfund zu spekulieren; sie verkauften Pfund in Erwartung einer Abwertung. Diese Spekulation brachte die britische Regierung unter Zugzwang. Am 16. September 1992 gab Großbritannien sein Festkurssystem auf.“¹¹

Mit dem Austritt wertete das britische Pfund gegenüber den EWS-Währungen um 20 Prozent ab. Diese Abwertung stützte die Nachfrage in Großbritannien. Zudem konnten die Briten danach eine expansivere Geldpolitik verfolgen, um – aus den Zwängen fester Wechselkurse befreit – die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu befördern. Da die zusätzliche Nachfrage auf flexible Arbeitsmärkte traf, half dies beim Abbau der Arbeitslosigkeit und bei der Ankurbelung des Wirtschaftswachstums.¹²

Diese Erfahrung stand auch in Einklang mit dem von *John Maynard Keynes* entwickelten Konzept der

Nachfragesteuerung. Trotz des Scheiterns dieses Ansatzes in den 1970er Jahren gerade in Großbritannien – im Jahr 1975 war die Inflation auf 24,3 Prozent hochgeschwollen, und ein Staatsbankrott konnte nur mit Krediten des IWF abgewendet werden – und dessen Ablösung durch die angebotsseitige Wirtschaftspolitik bleibt diese Denktradition auf der Insel bis heute noch immer wesentlich stärker verankert als in Deutschland. Dort galt der Ansatz vor der Krise allenfalls noch bei einer Minderheit von Ökonomen als „salonfähig“, und Konjunkturprogramme finden nur noch bei so drastischen gesamtwirtschaftlichen Krisen wie 2009 Befürworter. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass die Briten die wirtschaftspolitischen Erfolge der frühen 1960er Jahre mit Wachstumsraten um vier Prozent auf keynesianische Einflüsse in der Wirtschaftspolitik zurückführten und der aus ihrem Land stammende Ökonom in den führenden Industrieländern – außer zunächst in Deutschland – in dieser Zeit die Wirtschaftspolitik dominierte.¹³

Der keynesianische Ansatz spielt daher auch für die Analyse der Euro-Krise unter Forschern und Wirtschaftskommentatoren selbst in den führenden britischen Wirtschaftsmedien, wie der *Financial Times*, eine wesentlich größere Rolle als in Deutschland.¹⁴ Die völlig anders geartete Denktradition des Ordoliberalismus in Deutschland ist hingegen trotz der besseren Wirtschaftsleistung Westdeutschlands während der „Wirtschaftswunderjahre“ – außer bei einigen neoliberalen Anhängern der Supply-Side Economics – wenig verankert und stößt selbst bei großen Teilen der Wirtschaftselite auf erstaunlich geringes Verständnis.¹⁵

Skepsis gegenüber dem Euro

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Briten dem Euro gegenüber mehrheitlich immer skeptisch eingestellt waren, auch wenn Teile der Labour-Partei, die Liberaldemokraten und ein kleiner Teil der Konservativen bisweilen mit einer Teilnahme am Euro liebäugelten, als in der Eurozone im ersten Jahrzehnt die Wirtschaft außerhalb von Deutschland besser lief als erwartet. Doch dies war politisch nicht ungefährlich in einem Land, das wohl im Zeitablauf zu den europaskeptischsten westeuropäischen Staaten überhaupt gehört.

¹³ Vgl. Franz-Josef Brüggemeier, a. a. O., Seite 258.

¹⁴ Vgl. hierzu Lothar Funk, *Keynes' Botschaft nach der Krise/Staatsverschuldung und Konsolidierung*, in: *Das Wirtschaftsstudium*, 40. Jahrgang, Heft 7/2011, Seiten 932–935.

¹⁵ Vgl. etwa Wolfgang Münchau, *Das Ende der Sozialen Marktwirtschaft*, München/Wien 2006.

¹¹ Paul Krugman/Robin Wells, *Volkswirtschaftslehre*, Stuttgart 2010, Seite 1135.

¹² Vgl. Robert Gordon, *The Aftermath of the 1992 ERM Breakup: Was there a Macroeconomic Free Lunch?*, CEPR Discussion Paper No. 2073, London 2000.

In der Praxis überwogen jedoch die Bedenken: *Gordon Brown* stellte daher – über den Kopf von Premierminister *Tony Blair* hinweg, der den Euro-Beitritt zumindest nicht ausschließen wollte – zu Beginn des Euro fünf Kriterien fest, die erfüllt sein müssten, bevor für die Briten eine Teilnahme überhaupt infrage käme. Prinzipiell sei die Labour-Regierung für eine Teilnahme an der Währungsunion. Faktisch schlossen die aufgestellten Bedingungen, etwa Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der Londoner City und der britischen Unternehmen, jedoch eine Teilnahme aus.¹⁶ Heute ist man in Großbritannien froh, nicht beigetreten zu sein, und macht in der konservativen Presse allen früheren Befürwortern Vorwürfe, jemals darüber nachgedacht zu haben.¹⁷

Die Vorwürfe treffen auch die Iren, denen konservative Briten vorhalten, dass ihr Beitritt zum Euro ein Fehler gewesen sei. Aus ihrer Perspektive wäre Irland besser ohne den Euro durch die Finanzkrise gekommen, weil das Land dann den Weg der Abwertung seiner Währung hätte gehen können. So konnten die Briten auch im Gefolge der Finanzkrise Ende 2008 durch starke Abwertung des Pfundes um zeitweise mehr als 25 Prozent gegenüber dem Euro schlimmere wirtschaftliche Erschütterungen abwehren. Auch die jetzigen Hoffnungen auf eine baldige bessere Wirtschaftslage beruhen trotz einer gewissen inflationsanheizenden Wirkung darauf, dass das abgewertete Pfund dem Land hilft, sich mittelfristig mithilfe von Exporten und mehr Investitionen aus dem Ausland aus der Rezession zu befreien.

Dies trägt auch zur Erklärung bei, dass sich die Briten im Frühjahr 2010 weigerten, als Nichtmitglied der Eurozone den unter Druck geratenen Ländern der Eurozone direkt zu helfen, wozu sie formal auch nicht verpflichtet waren. Eine Ausnahme bildete hingegen die Unterstützung der irischen Banken, was aber eher aus Eigenschutz geschah. Denn die Iren gehören zu Großbritanniens wichtigsten Handelspartnern, und die Finanzsysteme beider Länder sind eng miteinander verzahnt.

Euro-Krise aus Sicht der Briten

Aus Sicht vieler britischer Experten müssen Deutschland und andere Staaten der Eurozone,

insbesondere die stabilitätsorientierten Länder wie Österreich, Niederlande und Finnland, unangenehme Wahrheiten zur Kenntnis nehmen. So handele es sich bei der Euro-Krise nicht nur um eine Schuldenkrise einzelner Mitgliedstaaten, sondern vorrangig um eine Krise der europäischen Institutionen und der zugrunde liegenden Politik. Hieraus habe sich ein Teufelskreis entwickelt, in dem sich Finanzmarktkrise und Wirtschaftsschwäche wechselseitig verstärken könnten. Daher bestehe in allen Ländern Europas die Gefahr, dass die überall beschlossenen Sparpakete jede Chance zerstören würden, dass die Schuldnerländer durch Wirtschaftswachstum der Schuldenfalle entkommen und gerade deshalb auch stabilere Staaten mit nach unten reißen könnten. Hiervon wäre naturgemäß auch Großbritanniens Strategie der Rückkehr zu nachhaltigem Wachstum massiv betroffen. Schlimmstenfalls wäre sogar mit Verwerfungen wie in Griechenland oder einer lange andauernden Depression zu rechnen.¹⁸

Angesichts einer solchen Diagnose scheint sich ein Konsens bei den britischen Spitzenpolitikern etabliert zu haben, dass Deutschland mehr Verantwortung in der Eurozone übernehmen müsse. Dies könne zunächst in Form von Euro-Bonds erfolgen, die die Refinanzierungskosten der Problemstaaten nachhaltig verringern könnten – gleichzeitig jedoch die Kosten für Deutschland mit jährlichen Milliardenbeträgen nach oben treiben würden. Besonders drastisch bringt dies *Gordon Brown* auf den Punkt: Hiernach müsse sich Deutschland finanziell stärker engagieren und so stärker zu einer angemessenen Problemlösung beitragen, da es auch angesichts seiner Wirtschaftsstrukturen – etwa starke Kreditvergabe gerade der deutschen Banken an die Problemländer, als der Euro gut lief – ein wesentlicher Teil der Problemursache sei.¹⁹

Wie lässt sich ein solcher Konsens zwischen Opposition und Regierung erklären? Einig ist man sich, dass alle europäische Maßnahmen, die zu Mehrkosten für Großbritannien führen, abzulehnen sind.²⁰ Ansonsten vertreten große Teile von Labour gerade in der Opposition eher keynesianische wirtschaftspolitische Positionen. Die Regierung erwartet hingegen von ihrem von Ideen der Supply-Side Economics inspirierten Programm trotz kurzfristig negativer Nebenwirkungen mittel-

¹⁶ Vgl. Andreas Busch, Großbritannien in der Weltwirtschaft, in: Hans Kastendiek/Roland Sturm (Hrsg.), Länderbericht Großbritannien, 3. Auflage, Bonn 2006, Seiten 425 f.
¹⁷ Vgl. Roger Bootle, a. a. O.

¹⁸ Vgl. International Monetary Fund, United Kingdom – IMF Country Report No. 11/220, Washington D.C., Juli 2011, Seiten 28 f.

¹⁹ Vgl. Gordon Brown, The euro zone's cure starts with Germany, in: International Herald Tribune, 22. August 2011, Seite 8.

²⁰ Vgl. „Barroso puts the UK rebate under pressure and Cameron on the back foot“, in: Financial Times, 22. August 2011, Seite 5.

fristig eine Wirtschaftsexpansion und ist froh darüber, dass die Euro-Turbulenzen von den eigenen Problemen ablenken helfen. Klar ist allerdings, dass sich eine Verschärfung der Euro-Krise negativ auf die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung der Briten auswirken würde. Daher ist für den Erfolg der britischen Wirtschaft entscheidend, dass es nicht zu noch heftigeren Turbulenzen beim Euro kommt, die die Briten mit in die Tiefe reißen könnten.

Auch wenn nicht wenige britische Wirtschaftsexperten und Kommentatoren eine solche Deutung der Zusammenhänge teilen²¹ und zudem auch in der Qualitätspresse keynesianische Programme in der Eurozone insbesondere mit einem erheblichen Finanzierungsbeitrag Deutschlands vorgeschlagen werden, so gibt es auch Lernprozesse und kritische Gegenstimmen hierzu, die sehr wohl die extrem unkomfortable aktuelle deutsche Lage anerkennen.²² Der Tenor lautet hier, dass die deutschen Vorteile durch den Euro keineswegs so eindeutig sind, wie vielfach behauptet wird. In einer neuen Währungskonstellation würde sich die oft beschworene Aufwertungsgefahr für Deutschland in engen Grenzen halten – auch weil die deutschen Exporte in die Länder der Eurozone rückläufig sind: „Der Mangel an Begeisterung in Deutschland für Euro-Hilfsprogramme ist also gut erklärbar. Die Länder, die in die Gunst solcher Hilfen kämen, sind für die deutsche Volkswirtschaft immer weniger relevant. Und sinkende Relevanz bedeutet für die Deutschen: sinkende Erpressbarkeit.“²³ Allerdings scheint diese Position *David Marshs*, eines der besten Euro-Kenner Großbritanniens, bisher in der Minderheit zu sein.

Die deutsche Sicht

Die Sicht des britischen Establishments steht folglich in Kontrast zur lange Zeit in Deutschland von der Funktionseelite in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft vertretenen Mehrheitsposition: Hier nach hat Deutschland vom Euro profitiert, da er Anpassungen in den Unternehmen und bei den Verbänden des Arbeitsmarktes mit bewirkte, was den aktuellen Strukturwandel im Zusammenspiel mit den parallelen Arbeitsmarkt-, Sozialstaats- und

Produktmarktreformen beschleunigt hat. Allerdings waren zuvor die mit dem Euro verbundenen Kosten unterschätzt worden. Die Ungleichgewichte in Form dauerhaft hoher Leistungsbilanzdefizite in den Problemländern – vor allem in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien – und die gewaltigen Defizite der öffentlichen Haushalte wegen der Bankenrettung und Rezessionsbekämpfung infolge der Finanzmarktkrise stehen dabei auch in engem Zusammenhang mit der ursprünglichen Gestaltung des Euro.

Daher müssen – soweit sich die bisherigen Regelungen als politisch nicht umsetzbar erweisen – institutionelle Reformen in der Euro-Architektur größere Disziplin als bislang bewirken. Angesichts seiner integrationspolitischen Bedeutung darf aus deutscher Sicht die Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Euro dabei keineswegs auf die stärker der Solidität verpflichteten Staaten wie Deutschland geschoben werden. Alle Defizitländer sind zunächst vielmehr verpflichtet, ihre strukturellen wirtschaftspolitischen Probleme selbst zu beseitigen – auch gegen den Widerstand mächtiger Interessengruppen.

Der Effekt einer „europäischen Wirtschaftsregierung“, soweit sie aufgrund des Drucks aus dem Ausland nicht abgewendet werden kann, darf nicht darin liegen, dass die Marktkoordinierung schleichend durch eine interventionistische Steuerung substituiert wird und schon gar nicht darin bestehen, dass die Finanzhoheit Deutschlands über Euro-Bonds ausgehöhlt wird.²⁴ Bei der Zahlungsunfähigkeit eines EWU-Landes ist ein tragfähiger Krisenbewältigungsmechanismus zu implementieren, der die Eigenverantwortung der Mitgliedsländer und der Finanzmarktakteure so weit wie möglich aufrechterhält. Für den Fall der Überschuldung eines Staates müssen Umschuldungsverfahren weiter entwickelt und praktikabel umgesetzt werden. Flankierend müssen die Finanzmarktregulierung sowie die Banken- und Finanzmarktaufsicht weiter verbessert werden, um kostspielige makroökonomische Schocks zu verringern. Derzeit bleiben jedoch trotz aller bisherigen Anstrengungen der Regierungen der Euroländer zentrale Fragen offen. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der weiterhin angespannten und sich weiter zuspitzenden Lage. Es ist abzuwarten, welche Positionen sich am Ende durchsetzen werden – oder ob der Euro aufgrund der Unvereinbarkeiten der Positionen seine Zukunft schon verspielt hat. ■

21 Vgl. beispielsweise die Kommentare von Wolfgang Münchau in der Montagsausgabe der *Financial Times*, oder Simon Tilford, *Germany's brief moment in the sun*, Centre for European Reform essays, Juni 2011, London.

22 Vgl. Martin Wolf, *The eurozone crisis is now a nightmare for Germany*, in: *Financial Times*, 10. März 2011, Seite 11.

23 David Marsh, *Der Starrsinn von Frau Merkel hat wirtschaftliche Gründe*, in: *Handelsblatt*, 14. März 2011, Seite 20.

24 Vgl. Hans-Werner Sinn, *Die süße Droge Euro-Bonds*, in: *Handelsblatt*, 22. August 2011, Seite 56.

Neuaufstellung oder Erweiterung der Ökonomie? – Ein Tagungsbericht

Prof. Dr. Piotr Pysz
Hochschule für Finanzen und Management in Białystok, Polen

Die Fähigkeit der neoklassischen Ökonomie, wirtschaftliche Abläufe zu erklären und verlässliche Prognosen aufzustellen, wird zunehmend infrage gestellt. Die Kritik bezieht sich dabei vor allem auf das fundamentale Konstrukt der neoklassischen Theorie: das Modell des Homo oeconomicus. Neuere Forschungsrichtungen sehen Zufriedenheit, soziale Anerkennung und Kooperation als Motive ökonomischen Handelns.

Vom 20. bis 22. Mai 2011 fand in der Akademie für Politische Bildung Tutzing in Kooperation mit der Evangelischen Akademie Tutzing unter Leitung von *Wolfgang Quaisser* und *Martin Held* eine Tagung zum Thema „Neuaufstellung oder Erweiterung der Ökonomie – Neue Ansätze zur Erklärung wirtschaftlichen Verhaltens“ statt.

Die Tagung wurde mit einem Vortrag von *Klaus M. Schmidt* von der Ludwig-Maximilians-Universität München eingeleitet. Sein Thema „Fairness als Motiv wirtschaftlichen Verhaltens“ erscheint aus traditioneller Sicht der neoklassischen Theorie eher exzentrisch. Zugleich ist allerdings bekannt, dass das sich mit dieser Problematik befassende Forschungsprogramm von *Schmidt* großes Interesse im Ausland weckt. So gehört der Münchner Forscher zu den in der internationalen Fachliteratur am meisten zitierten deutschen Nationalökonomien. Nicht zufällig begann der sich zur experimentellen Ökonomie bekennende Referent seinen Vortrag mit einem Hinweis auf das 1759 veröffentlichte Werk von *Adam Smith* „Theorie der ethischen Gefühle“, in dem sich *Smith* mit moralischen und ethischen Faktoren beschäftigt, die den Zusammenhalt in menschlichen Gemeinschaften begründen.

Basierend auf den Ergebnissen der experimentellen Forschung geht *Schmidt* davon aus, dass die meisten Menschen dazu bereit sind, auf ihren eigenen Vorteil zu verzichten, um sich gegenüber anderen fair zu verhalten. Das gegenseitige faire Verhalten der Marktpartner sei seiner Meinung nach besonders relevant beim Abschluss unvollständiger Verträge, der bei fehlender Fairness mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Diese Feststellung des Referenten gewinnt zusätzliche Bedeutung, wenn bedacht wird, dass gerade mo-

derne Volkswirtschaften Merkmale aufweisen, die tendenziell einen hohen Anteil unvollständiger Vertragsabschlüsse begünstigen.

Zu den Merkmalen zählen zum Beispiel der sich immer weiter verkürzende Zeithorizont des Wirtschaftens, die immens gewachsenen Kommunikationsmöglichkeiten rund um den Globus, die Dominanz der Finanzindustrie und Spekulation über die Realwirtschaft sowie ungleiche Machtverhältnisse auf zahlreichen Märkten. Als Fazit des Vortrags bleibt, dass in einer Welt der sich ausbreitenden unvollständigen Verträge die wirksame Funktionsweise der Märkte in hohem Maße vom moralischen Faktor der Fairness abhängig ist.

Ökonomie in den Medien

Das Abendgespräch zum Thema „Nach der Krise – Neuaufstellung der Ökonomie in den Medien“ bestritten die Wirtschaftsjournalisten *Christine Bergmann* vom Bayrischen Rundfunk und *Dieter Schnaas* von der Zeitschrift *Wirtschaftswoche*. *Schnaas* stellte provokativ fest, dass Ökonomen nicht viel von Geld verstehen, weil Geld und insbesondere das Papiergeld vor allem auf Glauben beruhen. In diesem Zusammenhang erinnerte er an einen florentinischen Revoluzzer des 15. Jahrhunderts, den Dominikaner-Mönch *Savonarola*, der behauptete, dass der Mensch, der sein Leben vorwiegend auf Geldbesitz stützt, einen Vertrag mit dem Satan abschließt.

Beide Gesprächspartner kritisierten die Medienberichterstattung, die gegenüber den Finanzmärkten – zumindest bis zum Jahr 2007 – kaum eine kritische, sondern überwiegend affirmative Einstellung zutage legte. Überdies zeichne sich ih-

rer Meinung nach die Berichterstattung in den Medien bis heute durch zu große Hysterie aus, was allerdings scheinbar von den Zuschauern, Zuhörern und Lesern gewünscht wird. Denn die Medien befinden sich im permanenten Wettbewerb um öffentliche Aufmerksamkeit, und die hysterische Berichterstattung wird von medialen Entscheidungsträgern als Schlüssel zum Erfolg angesehen. Zur Neuaufstellung der Ökonomie in den Medien infolge der Weltwirtschaftskrise stellten die Gesprächspartner eine eher skeptisch anmutende Frage: Wie sollen die Journalisten das gegen den bisher eindeutig vorherrschenden medialen Mainstream schaffen?

Abkehr vom Wirtschaftswachstum

Eine intensive Diskussion löste am nächsten Tag der Vortrag von *Karlheinz Ruckriegel* von der Georg-Simon-Ohm-Hochschule Nürnberg aus, mit dem Titel „Happiness als Wirtschaftsfaktor – Vom Bruttozialprodukt zum Glück als Wohlstandsindikator“. Die Schlüsselthese seines Vortrags lautete: Wenn das Ziel menschlichen Lebens Zufriedenheit ist, muss das auch für die Wirtschaft gelten. Die Ökonomen dürfen nicht mehr nach Wirtschaftswachstum streben, sondern sollen sich die Grundsatzfrage stellen: Wie können wir die Menschen glücklich machen?

Der Referent zitierte *Ludwig Erhard*, der schon in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts über eine hohe Sensibilität für psychologische Aspekte des Wirtschaftens und erstaunliche Weitsicht verfügte. In seinem Buch „Wohlstand für Alle“ stellte *Erhard* fest: „Wir werden sogar mit Sicherheit dahin gelangen, dass zu Recht die Frage gestellt wird, ob es noch immer nützlich und richtig ist, mehr Güter, mehr materiellen Wohlstand zu erzeugen, oder ob es nicht sinnvoll ist, unter Verzichtleistung auf diesen ‚Fortschritt‘ mehr Freizeit, mehr Besinnung, mehr Muße und mehr Erholung zu gewinnen.“

Ruckriegel wies darauf hin, dass immer mehr Wachstum und Geld die Menschen nicht glücklicher machen – vor allem, weil mit steigenden Einkommen und Vermögen auch die Ansprüche des Einzelnen zunehmen. Wenn das Wachstum des materiellen Wohlstands mit immer größeren Einkommens- und Vermögensunterschieden einhergeht – was in der Wirtschaftsgeschichte überwiegend der Fall war –, verschärfen sich die gesellschaftlichen Verteilungskonflikte. Die Folgen sind Massenarbeitslosigkeit, der Ausschluss Schwächerer, Neid, Hass, Raub und Mord. Nach Meinung

des Referenten wird die Zukunft der Menschheit die Abkehr von der bis heute vorherrschenden Fixierung der Volkswirtschaften auf das Wirtschaftswachstum aufzwingen. „Am Ende führt kein Weg am Glück vorbei“, stellte der Glücksforscher fest.

Zur Rationalität des Menschen

Über die Rationalität der menschlichen Verhaltensweisen in der Wirtschaftsgesellschaft sprachen *Mathias Erlei* von der Technischen Universität Clausthal und *Johann Graf Lambsdorff* von der Universität Passau. Sie skizzierten ein Bild des wirtschaftenden Menschen, das vom neoklassischen Modell des vollständig rationalen Homo oeconomicus abweicht, ohne jedoch der Gegenthese von vollständiger Irrationalität des menschlichen Verhaltens zuzustimmen. Demnach sei der Mensch nicht vollkommen rational, aber zweifelsohne durch Vernunft gesteuert. Beide Referenten würden sicherlich der schon vor mehreren Jahrzehnten von den praxisnahen Organisationstheoretikern formulierten These zustimmen, dass die menschliche Rationalität eine „gebundene Rationalität“ sei, was eine elegantere Bezeichnung ist als „begrenzte Rationalität“.

Graf Lambsdorff führte mit den Teilnehmern ein Experiment durch, mit dem er zeigen konnte, dass fast alle Menschen versuchen, sich rational zu verhalten, es aber in vielen Fällen nicht schaffen. Zu den am häufigsten begangenen Fehlern zählen der Mangel an Selbstkontrolle, die Selbstüberschätzung eigener Fähigkeiten, die ausgeprägte Bereitschaft, aus dem Geschehen der Vergangenheit vorschnell Folgerungen für die Zukunft zu ziehen, und die Neigung zur unreflektierten Verallgemeinerung von Einzelfällen. Insgesamt scheint diese Aufzählung auszureichen, um viele Abweichungen des realen menschlichen Verhaltens vom vollständig rationalen Homo oeconomicus zu erklären.

Auf die Verbindungen der Wirtschaft mit der Physik, Biologie und Medizin gingen die Referate von *Jürgen Mimkes* von der Universität Paderborn und *Daniel Schunk* von der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ein. *Mimkes* griff die Problematik der neuen Forschungsrichtung „Ökonophysik“ auf, die Phänomene und Entwicklungstendenzen in der Wirtschaft anhand physikalischer Gesetze untersucht. Sehr aufschlussreich war der Vortrag von *Schunk* mit dem Titel „Emotional, kooperativ, egoistisch: Der Mensch im Blickwinkel der Neuroökonomie“. *Schunk* orientierte sich nicht wie die

meisten Ökonomen am unerreichbaren perfekten Vorbild der Physik, sondern stellte die neuesten Erkenntnisse der Neuroökonomie dar. Diese neue Forschungsrichtung erlebte in den letzten Jahren einen Aufschwung. Sie versucht, die Wissenschaften Medizin, Biologie und Ökonomie zusammenzubringen.

Schunk beschrieb das ökonomische Modell der individuellen Entscheidungsfindung, das folgende Bestandteile enthält: individuelle Präferenzen des Individuums, Vorstellungen über die Verhaltensweisen der anderen und Übersicht über die für das Individuum zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten. Im Gehirn jedes Individuums gibt es Ebenen für automatische Prozesse, die nicht bewusst kontrolliert werden, und Ebenen, die einer rationalen Kontrolle unterliegen. Im Bereich der kontrollierbaren Prozesse werden nach Meinung des Referenten die starken emotionalen und egoistischen Impulse eingegrenzt und kanalisiert. Dadurch wird das kooperative Verhalten des Individuums gegenüber anderen Mitgliedern der Gesellschaft erst möglich gemacht.

Wesentliche Fragen sind für diese Forschungsrichtung allerdings noch offen. Den sich mit der Neuroökonomie befassenden Forschern ist zum Beispiel unklar, wie stark die rationale Ebene des Gehirns die Selbstkontrolle des Menschen und die Befolgung von Spielregeln der Gesellschaft beeinflusst und ob die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit des Einzelnen trainiert werden können.

Wechselwirkungen und Interdependenzen

Die zwei letzten Exposés der Tagung von *Hansjörg Herr* von der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin und *Margot Schüller* vom GIGA Institut für Asien-Studien in Hamburg unterschieden sich von den anderen Vorträgen durch die grundsätzlich veränderte analytische Perspektive: Die Referenten stellten die Wirtschaft als Ganzes ins Zentrum ihres Interesses.

Hansjörg Herr befasste sich mit dem Thema „Neustart der Makroökonomie“. Bezüglich der nach der Krise von 2007 bis 2009 dringend gewordenen Notwendigkeit, die makroökonomische Stabilisierungspolitik zu verbessern, wurde das Thema treffend gewählt. Denn vor und im Verlauf der Krise wurden zahlreiche Schwächen und offensichtliche Irrtümer der modernen makroökonomischen Theorie und ihrer führenden Vertreter offengelegt. Als wissenschaftlich respektabler Denk-

ansatz kann der vom Referenten unternommene Versuch eingeschätzt werden, die Problematik der hartnäckigen makroökonomischen Instabilitäten und zahlreichen Dysfunktionen der hochentwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften im Zusammenhang mit dem Ordnungsrahmen der nationalen und internationalen Finanzmärkte zu betrachten.

Seine These, dass die in den achtziger und neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts auf diesen Märkten durchgesetzten Deregulierungen zu weit gegangen sind, ist inzwischen weit verbreitet. Für die makroökonomische Forschung eröffnet sich allerdings für die Zukunft ein vielversprechendes und bisher kaum beackertes Forschungsfeld für Untersuchungen der Wechselwirkungen zwischen der Makroökonomie und dem nationalen bzw. internationalen Ordnungsrahmen. Im Sinne der klassischen Ordnungstheorie würde dies einen Schritt in Richtung auf die von *Walter Eucken* angestrebte Analyse der Wechselwirkungen zwischen der Wirtschaftsordnung und dem in ihrem Rahmen ablaufenden Wirtschaftsprozess bedeuten.

Die Tagung schloss mit einem Vortrag von *Margot Schüller* über China. Vielversprechend war schon der Titel „Marktkapitalismus ohne Demokratie und Menschenrechte? Ein chinesisches Entwicklungsmodell“. Doch noch interessanter waren die konsequent vom ordnungspolitischen Denkansatz bestimmten umfangreichen Ausführungen der Referentin. Das Fazit lautete, dass der chinesische Kapitalismus zweifelsohne ein ordnungspolitischer Sonderfall sei. Er unterscheidet sich erwartungsgemäß vom westlichen Kapitalismus und eher überraschend auch vom Kapitalismus anderer asiatischer Länder (zum Beispiel Japans und Südkoreas). Die Märkte dominieren zwar in China die volkswirtschaftliche Allokation und Koordination, aber sie werden in einigen Segmenten durch die autoritäre Staatsmacht eingeschränkt. Der Staat bleibt darüber hinaus dominierender Eigentümer in der Industrie und im Bankwesen.

In Anknüpfung an die ordoliberalen Interdependenzthese stellte *Schüller* fest, dass ohne Berücksichtigung der Interdependenzen der Wirtschaftsordnung mit anderen Teilordnungen die Strukturmerkmale des spezifischen chinesischen Kapitalismus nicht verstanden werden können. Obwohl viele chinesische Institutionen den westlichen ähnlich sind, zum Beispiel die Gewerkschaften, erfüllen sie andere Funktionen. Zugleich zeichnet sich die chinesische Wirtschaft durch marktwirtschaftliche Ordnungselemente

aus, wie weitgehende Handelsliberalisierung, offener Zugang für ausländische Direktinvestitionen, Deregulierung von Markteintritt und -austritt der Unternehmen sowie hohe fiskalische Disziplin.

Auf die Frage der möglichen Übertragung des chinesischen Ordnungsmodells als „Beijing Consensus“ auf andere Länder, gab die Referentin jedoch keine eindeutige Antwort. Vielleicht kann man sie auch nicht geben, weil der chinesische Koloss für europäische Denkweisen nur sehr schwer oder gar nicht verständlich ist. *Paul Samuelson* benutzte dazu ein sehr anschauliches Beispiel: „China ist der 800 Pfund schwere Gorilla, der mitten im Wohnzimmer steht.“

Ökonomie im Umbruchprozess

Die Tutzingener Tagung konnte keine eindeutige Antwort auf die Fragestellung liefern: Neuaufstellung oder Erweiterung der Ökonomie? Eines scheint jedoch sicher zu sein: Die Ökonomie befindet sich zurzeit in einem tiefen Umbruchprozess, und sie wird in Zukunft nicht mehr die gleiche wie die von der neoklassischen Denkschule bestimmte Wissenschaft aus der Zeit vor der letzten

Weltwirtschaftskrise sein. Die vorgestellten Forschungsansätze reichen allerdings nicht aus, um von einer ersten Skizze eines neuen theoretischen Gebäudes zu sprechen. Von einer Neuaufstellung der Ökonomie kann zurzeit also noch keine Rede sein. Der Umbruchprozess zu gänzlich neuen theoretischen Ufern wird voraussichtlich viel Zeit in Anspruch nehmen müssen.

Die Erweiterung der Ökonomie ist dagegen voll im Gange. Sie bewegt sich vom bisher bis in die letzten Jahre dominierenden neoklassischen Monismus in Richtung auf mehr Pluralismus der Forschungsansätze. Damit können berechtigte Hoffnungen auf Fortschritte in der ökonomischen Wissenschaft verknüpft werden. *Friedrich August von Hayek* führte seinerzeit den Begriff des „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“ ein. Demnach wird das unter den Marktteilnehmern verstreute dezentralisierte Wissen entdeckt und durch markt-mäßige Interaktionen zum umfangreicheren Wissen der Wirtschaftsgesellschaft zusammengefasst. Ein solcher Wissenszuwachs kann auch vom Wettbewerb verschiedener Forschungsansätze auf dem spezifischen „Markt“ der wissenschaftlichen Ideen erwartet werden. Der volkstümliche Spruch „Konkurrenz belebt das Geschäft“ sollte auch für die ökonomische Wissenschaft gelten. ■

Wirtschaftsethik als Wissenschaft

Prof. Dr. Hardy Bouillon

Außerplanmäßiger Professor im Fach Philosophie an der Universität Trier

Oft sind Menschen in ihrem Sprachgebrauch unpräzise und bewerten bestimmte Handlungen unter wirtschaftsethischen Gesichtspunkten, obwohl die Handlungen nicht die Verwendung marktfähiger Güter betreffen und somit auch keine wirtschaftlichen Handlungen sind. Begriffliche Klarheit ist nötig, um wissenschaftlich stichfeste Urteile bei der Bewertung treffen zu können.

Zum Alltag einer jeden Wissenschaft gehört, vermeintlich weniger gute durch mutmaßlich bessere Theorien auszutauschen. Um für diesen Alltag gut gerüstet zu sein, empfiehlt es sich für jede Disziplin, aus sprachanalytischen und konzeptionellen Überlegungen heraus Regeln abzuleiten, die dabei helfen können, dem ohnehin mühevollen Prozess von Theoriebildung und Theorieüberprüfung vermeidbare Schwierigkeiten vom Hals zu halten. Was nützt die schönste Theorie, wenn widersprüchliche Begriffe verwendet oder inkohärente Annahmen zugrunde gelegt werden? Eher wenig, weil man nicht weiß, was die Theorie behauptet und ob die dazugehörige Überprüfung letztlich als Bewährung oder Widerlegung zu deuten ist. Insofern gehört zu jenen Regeln die Verwendung und Entwicklung in sich widerspruchsfreier Schlüsselbegriffe bzw. die Präzisierung unzureichend genauer Fachtermini ebenso wie die Generierung wichtiger logischer Implikationen aus konzeptionellen Grundannahmen, die als Fundament neuer wissenschaftlicher Hypothesen dienen.

All das mag wenig spannend klingen oder auch leicht Nerv tötend sein, so wie die Aufforderung, die Werkbank sauber zu halten und abends die Werkstatt zu fegen. Insofern hat der vorliegende Aufsatz auch die wenig attraktive Aufgabe, für einen sauberen Arbeitsplatz zu werben – letztlich mit dem Ziel, die Qualität der Arbeitsprodukte zu erhöhen, und zwar jene, die tagtäglich die Produktionshallen der Wirtschaftsethik verlassen. Ein wenig Werbung in dieser Sache konnte ich bereits bei früherer Gelegenheit in dieser Zeitschrift machen, und zwar im Rahmen des Themas Konsumentensouveränität.¹ Damals war mir klar, dass

das Thema nur zum Teil Raum für Bedenken ließ, die der Wissenschaftlichkeit der Wirtschaftsethik als akademische Disziplin allgemein gelten. Und mir war auch klar, dass eine systematische Aufarbeitung der methodologischen Prämissen, welche die Wirtschaftsethik erfüllen muss, um dem Anspruch, fruchtbare wissenschaftliche Theorien zu bilden, gerecht zu werden, eine separate Abhandlung erfordern würde.

Inzwischen liegt eine solche vor.² Allerdings scheint mir damit zunächst nur der Anfang gemacht zu sein.³ Im Folgenden möchte ich darlegen, warum die Eröffnung bzw. Intensivierung eines wissenschaftstheoretischen Disputs nötig und wichtig ist – nötig, weil sonst die Wirtschaftsethik als seriöse Disziplin zu verkommen droht; wichtig, weil die Wirtschaftsethik durch die Generierung wissenschaftlicher Erkenntnisse dabei helfen kann, den Menschen als moralischen und wirtschaftlichen Akteur besser zu verstehen und seine Handlungen besser zu prognostizieren. Dabei werde ich im Rahmen dieses Aufsatzes – um im Bild zu bleiben – die Werkbank nur an einigen ausgesuchten Stellen aufräumen können.

Wirtschaftsethik und Wirtschaftsmorallehren

Der Wirtschaftsethik ergeht es in mancher Hinsicht so wie jeder anderen Bindestrichethik auch: Viele ihrer Charakteristika verdankt sie ihrer Mut-

1 Hardy Bouillon, Marktmechanismen als Politikersatz?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 113, September 2007, Seiten 37–41.

2 Vgl. Hardy Bouillon, *Wirtschaft, Ethik und Gerechtigkeit*, Flörsheim 2010.

3 Dass der britische Verlag Routledge eine englische Ausgabe besorgt hat, lässt indes vermuten, dass ein grundsätzliches Interesse an der Erörterung methodologischer Fragen in der Wirtschaftsethik besteht, vgl. Hardy Bouillon, *Business Ethics and the Austrian Tradition in Economics*, London 2011.

terdisziplin, der Ethik. Dieser Umstand gereicht ihr nicht immer zum Vorteil. So wird zum Beispiel der Begriff der Ethik traditionell in zwei verschiedenen Weisen verwendet: zum einen, um damit eine bestimmte wissenschaftliche Disziplin auszuweisen, nämlich die praktische Philosophie bzw. ein Teilgebiet derselben;⁴ zum anderen, um eine bestimmte Morallehre (zum Beispiel Tugendethik, Vertragsethik oder Vernunftethik) zu bezeichnen.

Für die Wirtschaftsethik gilt Ähnliches. Auf der einen Seite bezeichnet der Begriff „Wirtschaftsethik“ eine wissenschaftliche Disziplin, auf der anderen Seite kann er auch eine bestimmte Morallehre wirtschaftlichen Handelns meinen. Zwar dürfte wenig Dissens hinsichtlich der Unterscheidung der beiden Funktionen, welche die Wirtschaftsethik wahrnimmt, herrschen, doch lässt dies nicht darauf schließen, dass dieser Unterscheidung die ihr gebührende Aufmerksamkeit geschenkt würde. Vielmehr hat es den Anschein, als ob – auch von Fachvertretern – die klare Trennlinie, die sich zwischen den beiden Funktionen der Wirtschaftsethik ziehen lässt, willentlich überschritten würde oder Übertritte zumindest stillschweigend in Kauf genommen würden.

Die Grenze zwischen den beiden genannten Funktionen kann jedoch klar gezogen werden, zum Beispiel, indem man die Aufgabe wissenschaftlicher Disziplinen darin sieht, analytische und empirische Aussagen zu treffen, während man es Morallehren überlässt, Normen auszusprechen. Diese Normen können zwar selbst Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen sein, sind aber nicht deren Ziel. Akzeptiert man diese Trennlinie, empfiehlt sich im Sinne der Klarheit, eine terminologische Unterscheidung einzuführen, etwa indem man mit Wirtschaftsethik nur die wissenschaftliche Disziplin bezeichnet, während man die diversen Morallehren bezüglich wirtschaftlichen Handelns Wirtschaftsmorallehren nennt.

Eingedenk dieser terminologischen Trennung fallen der Wirtschaftsethik dann vornehmlich zwei Aufgaben zu. Einerseits ist es ihre Aufgabe, wirtschaftsmoralisches Handeln begrifflich zu bestimmen – und somit dessen empirische Identifizierbarkeit zu ermöglichen – sowie dessen Beurteilungen seitens der Wirtschaftsmorallehren (logisch-analytisch) zu durchleuchten. Andererseits ist es

4 Andere Teilgebiete der praktischen Philosophie sind – der aristotelischen Tradition folgend – die politische Philosophie und die Ökonomie im Sinne der Haushaltslehre.

ihre Aufgabe, empirische Theorien bezüglich wirtschaftsmoralischen Handelns aufzustellen und zu überprüfen. Gemessen am Unterschied der beiden Aufgaben, kann man von einer analytischen und einer empirischen Wirtschaftsethik sprechen.

Obwohl man Wirtschaftsethik gemäß der beiden Aufgaben arbeitsteilig betreiben könnte, sieht die Wirklichkeit anders aus. Viele, wenn nicht die meisten Beiträge zur Wirtschaftsethik behandeln sowohl analytische als auch empirische Fragestellungen, wie zum Beispiel die Aufsätze in der Schriftenreihe „Wirtschaftsethische Perspektiven“ des Vereins für Socialpolitik. Manche sind gar als Beiträge zu einer sich normativ verstehenden Wirtschaftsethik zu sehen.⁵

Sprachanalytische und konzeptionelle Überlegungen

Vorschläge zur Sprachregelung innerhalb einer Disziplin stoßen in aller Regel auf Widerstand. Eine Unterscheidung – wie die zwischen Wirtschaftsethik und Wirtschaftsmorallehre – mag zwar die oben vermuteten Vorteile haben, aber ob sie sich durchsetzen wird, hängt wohl kaum von diesen allein ab. Wie dem auch sei, eine kleine Sprachanalyse und Sprachregelung ist nur eine von vielen Vorkehrungen, die – sofern sie mit Sorgfalt getroffen und umgesetzt werden – zum Vorteil der Disziplin gereichen können. Andere sprachliche Abgrenzungen, etwa die zwischen Ethik und Moral, würden den Grad der Präzision in der wirtschaftsethischen Theoriebildung ebenfalls erhöhen können.⁶

Sprachregelungen allein treffen indes nur die Spitze des Eisbergs an notwendigen analytischen Vorarbeiten zur Wirtschaftsethik. Was jeder Wirt-

5 Als Beispiel mag die Auffassung Wilhelm Vossenkuhls herangezogen werden. Vossenkuhl eröffnet das Lemma „Wirtschaftsethik“ in dem von Otfried Höffe herausgegebenen Lexikon der Ethik, München 2002, 6. Auflage, Seite 295 mit den Worten: „Die Wirtschaftsethik bestimmt die Ziele und Normen des individuellen und staatlichen wirtschaftlichen Handelns und des Verhältnisses zwischen beiden. Diese Ziele und Normen sind den formalen und materialen Zwecken des ökonomischen Handelns übergeordnet und lassen sich nicht aus diesen ableiten.“ Als Beispiel für eine normative Wirtschaftsethik wäre auch zu nennen: Peter Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, Bern 2008.

6 Vgl. dazu Hardy Bouillon, *Wirtschaft, Ethik und Gerechtigkeit*, Flörsheim 2010, Seiten 21 ff. Dort plädiere ich für die Fortsetzung einer fast in Vergessenheit geratenen Gepflogenheit. Im deutschsprachigen Raum war es lange Zeit Tradition, den Begriff „Ethik“ für die philosophische Disziplin oder als Bezeichnung für eine bestimmte Morallehre zu reservieren und mit „Moral“ deren Gegenstand zu meinen, vgl. Harald Delius, *Ethik*, in: Alwin Diemer/Ivo Frenzel (Hrsg.), *Fischer Lexikon Philosophie*, Frankfurt am Main 1974, Seite 45.

schaftsethiker in aller Deutlichkeit darlegen muss, wenn er seine Disziplin ernsthaft betreiben will, ist die Referenzmoral, auf die er im Rahmen seiner konzeptionellen Überlegungen zurückgreift.

Wer eine Handlung oder Unterlassung einer moralischen Beurteilung unterzieht, kann sich bekanntlich aus einem reichen Vorrat unterschiedlicher Morallehren bedienen. Er kann sich auf eine Vernunftethik, eine Tugendlehre, eine Gesinnungsethik, eine utilitaristische Ethik oder eine sonstige Morallehre berufen. Welche Wahl er dabei auch trifft, er muss erkennbar auf irgendeine moralphilosophische Position oder Mischung aus verschiedenen Ethiken Bezug nehmen. Auf diese Weise dokumentiert er das Kriterium, anhand dessen er sein moralisches Urteil fällt. Dokumentiert er dieses Kriterium nicht, erscheint für den außenstehenden Betrachter die moralische Beurteilung bezugslos. Dem Urteil kann bestenfalls moralisierende Absicht unterstellt werden, wobei unklar bleibt, welche Stoßrichtung sie hat.

So entspricht zum Beispiel die Äußerung „Korruption ist ein Übel“ formal einem moralischen Urteil; gewiss dürfte sie auch gemeinhin auf Zuspruch treffen. Aber sie allein lässt nicht erkennen, anhand welchen Kriteriums der Urheber zu seinem Urteil gekommen ist. Erweitert der Urteilende indes seine Aussage, indem er sagt: „Korruption ist ein Übel, weil sie gegen die Prinzipien der christlichen Wertlehre verstößt“, dann gibt er sein Kriterium, nach dem er zu seinem Urteil gekommen ist, zumindest in groben Umrissen zu erkennen. Seine Aussage ist dann für die ethische Fachdiskussion verwertbar.

In einem Fall wie diesem, in dem der Autor klar Ross und Reiter nennt, fällt die Identifizierung der Morallehre, der Referenzmoral, von der aus er urteilt, leicht. Wir können sagen, im betrachteten Fall stelle die christliche Morallehre die Referenzmoral dar. Die Aussage „Korruption ist ein Übel“ könnte auch eine andere Referenzmoral haben. Wichtig für die ethische Diskussion moralischer Urteile ist, dass Urteile eine Referenzmoral haben. Wünschenswert im Sinne einer größeren Klarheit in der Diskussion ist, dass die Referenzmoral für die Verwendbarkeit in der Theoriensaussage hinreichend präzise und eindeutig ermittelt werden kann.

Was heißt moralisch handeln?

Mit der Angabe der Referenzmoral gibt man auch zu erkennen, dass man das Kriterium anerkennt, nach dem man in der Referenzmoral moralische Urteile fällt, und was gemäß dieses Kriteriums eine Handlung zu einer moralischen Handlung macht. Vereinfacht gesagt: Jedes moralische Urteil einer Handlung schließt die Behauptung ein, dass die beurteilte Handlung überhaupt eine moralische Seite habe. Keine Handlung – also auch keine wirtschaftliche Handlung – ist per se eine moralische Handlung. Erst durch die Anwendung moralischer Normen wird sie zu einer solchen. Das wirft indes die Frage auf, nach welchem Kriterium einer Handlung eine „moralische Dimension“ zugeordnet werde. Im Rahmen des methodologischen Individualismus heißt das, danach zu fragen, über welche Charakteristiken individuelle Handlungen und Unterlassungen verfügen müssen, um als „moralisch“ klassifizierbar zu sein.

Eine Antwort auf die Frage, was im formalen Sinne ein konstitutives Merkmal der Moral sei, gewinnt man aus der schon von *Aristoteles* und später von *David Hume* vertretenen Auffassung, das moralisch Gute rufe Lust und das moralisch Böse Leid (Schmerz) hervor.⁷ Für dieses Phänomen als konstitutives Merkmal von Moral spricht, dass die genannten Regungen immer dann auftreten, wenn wir einer Handlung eine moralische Dimension zuweisen. Man muss sich allerdings im Klaren darüber sein, dass eine an *Hume* anknüpfende Definition der Moral eine empirische und zudem nicht immer bestätigte Aussage enthält: dass moralische Handlungen Empfindungen auslösen. Angesichts dessen empfiehlt es sich, eine etwas schwächere und weniger angreifbare Behauptung mit zu führen: dass moralische Handlungen Lust oder Leid auslösen können.

Allerdings gibt es auch nicht moralische Handlungen, die Lust und Leid auslösen können. Wir empfinden zum Beispiel Lust während einer gelungenen Opernaufführung, beim Anblick eines 16-Zylinder-Motors oder als Zuschauer eines dramatischen Wettkampfs. In solchen Fällen sind es die Kunst, die Technik oder der Sport und nicht die Moral, die unsere Empfindung auslösen.

⁷ David Hume, Ein Traktat über die menschliche Natur, Band II, Hamburg 1973, Seite 20; vgl. dazu auch Dieter Birnbacher, Analytische Einführung in die Ethik, Berlin 2007, Seite 13: „Im Mittelpunkt der Moral stehen Urteile, durch die ein menschliches Handeln positiv oder negativ bewertet wird, gebilligt oder missbilligt wird.“

Will man dennoch am *Hume'schen* Kriterium festhalten und eine hinreichend präzise wie eindeutige Definition moralischen Handelns erzielen, muss man nach weiteren konstitutiven Merkmalen der Moral Ausschau halten. Es liegt nahe, die Suche dort zu beginnen, wo *Humes* Kriterium Mehrdeutigkeiten zuließ, nämlich bei den Empfindungen, und zu fragen, ob es nicht ein Charakteristikum gebe, das bei lust- oder leidvollen Empfindungen infolge bestimmter Handlungen Moral von Kunst, Technik, Sport und dergleichen unterscheiden lässt.

In der Tat gibt es ein solches Merkmal. Es betrifft eine Nebenfolge moralischen Handelns. Anders als bei künstlerischen, technischen, sportlichen oder sonstigen nicht moralischen Handlungen haben moralische Handlungen ein Wohl oder Wehe für mindestens eine Person zur Folge. Ob wir eine Person grundlos schlagen, sehen, wie jemand beraubt wird, einem Ratsuchenden helfen, oder hören, wie Nachbarn sich beschimpfen: Immer ist entweder ein weiteres Gut oder Übel für eine oder mehrere Personen die Folge der Handlung, der wir eine moralische Dimension zuordnen. Eine gelungene Operaufführung, der Anblick eines 16-Zylinder-Motors oder ein spannender Wettkampf lösen zwar ebenfalls Lust oder Leid aus (und insofern auch ein Gut oder Übel), haben aber kein (weiteres) Gut oder Übel für eine oder mehrere Personen notwendigerweise zur Folge.

Illustrieren wir das Gesagte an den oben genannten Beispielen moralischer Handlungen: Wenn wir Zeuge eines Raubes werden, löst dies in uns Entsetzen (ein Leid, ein Übel) aus. Darüber hinaus geht der Raub mit einem weiteren Übel einher, nämlich dem materiellen Verlust des Beraubten. Wenn wir eine Person grundlos schlagen, löst dies ebenfalls in uns Entsetzen (über die eigene Tat) aus. Die Gewaltanwendung bringt aber auch ein anderes Übel mit sich, und zwar den Schmerz für den Geschlagenen. Wenn wir einem Ratsuchenden helfen, ruft das in uns Freude über die eigene Güte wach (Lust) und gibt dem Ratsuchenden Orientierung (ein Gut). Wenn wir Nachbarn streiten hören, leiden wir sowohl unter dem ungebührlichen Verhalten der Anwohner (Leid) als auch unter dem davon ausgehenden Lärm (zusätzliches Übel).

Die Beispiele zeigen, dass die Beantwortung der Frage, welche Empfindung infolge einer moralischen Handlung ausgelöst werde, davon abhängt, ob für das infolge der Handlung aufgetretene Gut oder Übel die freiwillige Zustimmung aller betei-

ligten Parteien vorliegt oder nicht. Liegt sie vor, dann quittieren wir das mit Lust, fehlt sie, dann reagieren wir mit Leid.

Fasst man das hinsichtlich der aufgeführten Merkmale moralischen Handelns Gesagte zusammen und ersetzt die aufgrund ihrer leicht antiquierten Herkunft merkwürdig, aufgrund des Sprachwandels heute leicht missverständlich⁸ anmutenden Begriffe „Lust“ und „Leid“ durch die Begriffe „Wohlfühlen“ und „Missfallen“, dann lässt sich – eingedenk der hier getroffenen Spezifizierungen – moralisches Handeln in einer ersten Arbeitsdefinition wie folgt charakterisieren: Eine Handlung ist dann moralisch, wenn sie einer Partei ein Gut oder Übel zufügt und bei der Beurteilung Wohlfühlen oder Missfallen hervorruft.⁹

Was heißt wirtschaftsmoralisch handeln?

Auch wenn dem Leser die hier ausgeführten Überlegungen in vornehmlich abstrakten Sphären zu verweilen scheinen, sind sie bei Weitem nicht die einzigen, die anzustellen sind, um hinreichende Klarheit darüber zu bekommen, welche Art von Handeln Gegenstand der Wirtschaftsethik ist. Die bisher angestellten Überlegungen gelten nur den Kennzeichen aller moralischen Handlungen. Die wirtschaftsmoralischen Handlungen stellen in dieser Rubrik nur einen kleinen Anteil und sind durch das einzugrenzen, was sie als wirtschaftliche Handlungen auszeichnet.

Bekanntlich pflegt man in der Ökonomie unter wirtschaftlichem Handeln das Handeln mit knappen Gütern angesichts rivalisierender Interessen zu verstehen. Warum das so ist, lässt sich zum Beispiel mithilfe von *Carl Menger* recht gut erklären. In seinem Buch über die Grundsätze der Volkswirtschaftslehre heißt es: „Damit ein Ding ein Gut werde, oder mit andern Worten, damit es die Güterqualität erlange, ist demnach das Zusammenreffen folgender vier Voraussetzungen erforderlich: 1. Ein menschliches Bedürfnis. 2. Solche Eigenschaften des Dinges, welche es tauglich machen, in ursächlichen Zusammenhang mit der Befriedigung dieses Bedürfnisses gesetzt zu werden. 3. Die Erkenntnis dieses Kausal-Zusammenhanges

⁸ Missverständlich sind die Begriffe „Lust“ und „Leid“ im heutigen Sprachgebrauch unter anderem deshalb, weil sie nicht nur als Begriffe für bestimmte Empfindungen stehen, sondern auch für eine ungewöhnliche Intensität dieser Empfindungen. So meinen wir mit „lustvoll“ nicht nur die Anwesenheit von Lust, sondern auch die Anwesenheit von großer oder sehr großer Lust.

⁹ Vgl. Hardy Bouillon, *Wirtschaft, Ethik und Gerechtigkeit*, Flörsheim 2010, insbesondere Kapitel 1–3.

seitens der Menschen. 4. Die Verfügung über dies Ding, so zwar, dass es zur Befriedigung jenes Bedürfnisses tatsächlich herangezogen werden kann.“¹⁰

Lässt man die dritte Prämisse außer Acht,¹¹ so leuchten die übrigen drei Voraussetzungen im analytischen Sinne unmittelbar ein, weil sie einfache, nachvollziehbare logische Zusammenhänge implizieren. Wenn man ein Ding aufgrund seiner Nützlichkeit bei der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse zu einem Gut erklären will, muss man für jedes Ding, das Gut genannt werden soll, unterstellen, dass bei einem Menschen ein Bedürfnis sowie die Verfügungsgewalt über das Ding und beim Ding die Eigenschaft, das Bedürfnis befriedigen zu können, vorliegen. Auch im empirischen Sinne dürften wohl kaum Zweifel daran aufkommen, dass ein Ding menschliche Bedürfnisse befriedigen kann, ohne die drei besagten Voraussetzungen zu erfüllen. Wie auch immer, für unsere Überlegungen zur Frage, welche konstitutiven Merkmale wirtschaftliches Handeln auszeichnen, ist die Wendung ins Empirische unerheblich.

Wirtschaftlich werden Güter laut *Menger* also erst dadurch, dass sie handelbar werden. Die Handelbarkeit wiederum setzt Knappheit voraus.¹² Güter, die nicht knapp sind (sogenannte – auch von *Menger* so genannte – freie Güter, wie zum Beispiel die Sonne) werden nicht gehandelt. Der Grund liegt auf der Hand: Niemand will ein Gut kaufen, das er umsonst haben kann. Für wirtschaftliches Handeln ist demzufolge allein die Knappheit im relativen Sinne entscheidend. Ohne rivalisierende Interessen wäre ein Gut nicht handelbar und nur zur Befriedigung der Bedürfnisse desjenigen von Bedeutung, der über es verfügt.

Auch wenn die oben genannten konstitutiven Merkmale dem einen oder anderen trivial erscheinen mögen, so sind sie es im wirtschaftsethischen Kontext ganz und gar nicht. So können zum Beispiel Handlungen, die, da sie keine Verwendung wirtschaftlicher Güter (im Sinne *Mengers*) implizieren, gar nicht als wirtschaftliche Handlungen rubriziert und folglich auch nicht den wirtschaftsmoralischen Handlungen zugeschlagen werden. Das ist vor allem im Hinblick auf solche prominente Begriffe der Wirtschaftsethik wie ‚Stakeholder Value‘ oder ‚Nachhaltigkeit‘ von Bedeutung, wenn

auf die Verwendung freier Güter, nicht aber auf die Nutzung und den Handel ökonomischer Güter angespielt wird. Fragen danach, inwiefern Forderungen im Namen des Stakeholder-Prinzips oder der Nachhaltigkeit mit der wirtschaftsmoralischen Gerechtigkeit kompatibel seien oder nicht, können angesichts der konstitutiven Merkmale wirtschaftlichen Handelns gar nicht sinnvoll gestellt werden.

Illustrieren wir das Gesagte an einem Beispiel: Nehmen wir an, ein Unternehmen lässt über dem Betriebsgelände einen Werbeballon aufsteigen. Von der Positionierung des Ballons könnte sich der Nachbar gestört fühlen. Er könnte zum Beispiel anführen, das Unternehmen habe ein freies Gut – sagen wir, die bis dahin als ästhetisches Gut ungenutzte Raumkoordinate über dem Betriebsgelände – genutzt, und der nun dort befindliche Ballon sei unansehnlich und mindere den Wert seines in unmittelbarer Nähe befindlichen Anwesens. Daher sei die Forderung nach Entfernung des Ballons berechtigt – gewissermaßen zur Wiederherstellung des ursprünglichen Wertes.

Die Frage, um die es hier geht, ist also nicht die, ob eine negative Externalität zur Minderung wirtschaftlicher Güter beitragen könne oder nicht. – Nebenbei, sie kann. – Die Frage, um die es hier geht, ist die, ob A einen berechtigten Anspruch habe, B von der Produktion negativer Externalitäten der beschriebenen Art, die im Rahmen der wirtschaftlichen Freiheit von B liegt, abzuhalten. Wie immer man die Frage entscheiden will, man kann sie nicht im Rahmen einer wirtschaftsethischen Betrachtung entscheiden, weil die Nutzung eines freien Gutes per definitionem kein wirtschaftliches und also auch kein wirtschaftsmoralisches Handeln einschließt.

Trias moralischer Handlungen

Im Zentrum moralphilosophischer Betrachtungen stehen in der Regel die Handlungen des Menschen, wobei man zwischen der Intention einer Handlung, der Handlung selbst und deren Folgen unterscheiden kann. Aus dieser Einteilung sind aufschlussreiche Konsequenzen für die wirtschaftsmoralische Beurteilung von Handlungen zu ziehen. In gewisser Weise bilden die Intention einer Handlung, die Handlung selbst und ihre Folgen eine Trias. Solange das Band dieser Trias intakt ist, gibt es vergleichsweise wenige Zuordnungsprobleme. Solange eine Intention einer Handlung und diese Handlung einer Folge zuge-

¹⁰ Carl Menger, Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, Wien 1871, Seiten 2 f.

¹¹ Zum Grund für diese Ausklammerung siehe Hardy Bouillon, Wirtschaft, Ethik und Gerechtigkeit, Flörsheim 2010, Seiten 71 ff.

¹² Vgl. Carl Menger, a. a. O., Seite 84.

ordnet werden kann, ist das Reden von Handlungen, also auch von moralischen Handlungen um viele potenzielle Probleme ärmer. Reißt das Band an einer Stelle, dann liegen die Dinge anders.

Wenn zum Beispiel B versehentlich A geschädigte Ware liefert, dann fällt es uns schwerer, von einer moralisch verwerflichen Handlung zu sprechen – bzw. überhaupt von einer moralischen Handlung zu sprechen –, als es uns fiele, wenn es die Absicht von B war, A zu übervorteilen. Und wenn zum Beispiel A unabsichtlich B Ware wegnimmt, es aber nicht seine Absicht war, die Ware zu stehlen, dann fällt es uns auch schwerer, von einer moralischen Handlung zu sprechen, als es uns fiele, wenn A die Absicht zum Diebstahl hatte.

Ähnliches gilt, wenn das Band zwischen Handlung und Folge reißt. Wenn B zu liefern beabsichtigt, gemäß seiner Absicht handelt, aber ohne Erfolg – zum Beispiel, weil er in Treu und Glauben die Ware vor der Tür abstellt und diese gestohlen wird, bevor A sie entgegennehmen kann –, dann fällt es uns schwerer, von einer moralischen Handlung zu sprechen, als es uns fiele, wenn er erfolgreich gehandelt hätte. Und wenn A die Zahlungsabsicht hat, gemäß seiner Absicht handelt, aber ohne Erfolg – zum Beispiel, weil er in Treu und Glauben das Geld einem Freund von B aushändigt und der es verliert, bevor B es entgegennehmen kann –, dann fällt es uns schwerer, von einer moralischen Handlung zu sprechen, als es uns fiele, wenn A erfolgreich gezahlt hätte.

Es fiele uns auch schwerer von einer moralischen Handlung zu sprechen (als im Fall einer intakten Trias), wenn A zwar die Zahlungsabsicht hätte, der Absicht aber keine Taten folgen ließe und B dennoch zufällig sein Geld erhielt, zum Beispiel weil ein unbekannter Gönner im Namen von A die Rechnung bezahlte. Vermutlich ist der letzte Fall derjenige unter den drei Fällen einer einmaligen Verletzung der Trias, der in uns die geringste Bereitschaft auslöst, noch von einer moralischen Handlung zu sprechen. Offenbar scheinen wir dem mittleren Glied in der Trias von Absicht, Handlung und Folge, nämlich der Handlung, das größte Gewicht beizumessen.

Sollte der Schein nicht trügen, können wir schließen, dass Morallehren, die im Fall einer ungleichgewichtigen Akzentuierung unter den triadischen Komponenten der Absicht oder der Folge mehr Gewicht beilegen als der Handlung, größere Schwierigkeiten aufwerfen als solche, die dies nicht tun. Das heißt, dass zum Beispiel eine Gesin-

nungsethik, die der Absicht bzw. Absichtsgenerierung größere Bedeutung unterstellt als der Handlung, als auch eine utilitaristische Ethik, welche die Folgen einer Handlung mehr gewichtet als die Handlung selbst, größere Probleme erwarten lassen als jedwede Morallehre, welche die Frage der moralischen Dimension einer Handlung vorrangig mit Blick auf die Handlung zu beantworten unternimmt.

Wie auch immer, noch schwerer fällt es uns, einer Handlung eine moralische Dimension zuzuordnen, wenn das Band der Trias nicht nur an einer Stelle, sondern an zwei Stellen reißt, das heißt, wenn jemand nur die Absicht zur Handlung hegt, aber weder so handelt noch sich der Erfolg anderweitig einstellt; oder wenn jemand ohne Absicht und Erfolg nur agiert; oder wenn der Erfolg sich einstellt, aber ohne dass die fragliche Person gehandelt oder die Absicht zur Handlung gehabt hätte. Die Bereitschaft, in irgendeinem der Fälle eine hinreichende Grundlage für die Typisierung des Phänomens als moralische Handlung zu sehen, ist, wenn überhaupt, wohl nur im zweiten Fall gegeben, insbesondere dann, wenn nicht die Folge erzielt wird, sich aber ein Gut oder Übel als spontane Nebenfolge einstellt.

Indizien dafür sind zum Beispiel die einschlägigen rechtlichen Regelungen, die auch dann Strafe vorsehen, wenn jemand einen eher scherz- als ernsthaften Versuch unternimmt, eine Bank zu überfallen, zum Beispiel, indem er mit einer tief heruntergezogenen Mütze oder Kapuze eine Bank betritt und dadurch einige Kunden und Mitarbeiter der Bank erschreckt. Obwohl er weder die Absicht zum Banküberfall hat noch diesen ausführt, löst seine Handlung eine Nebenfolge aus, für die er zwar nicht hinreichend ursächlich ist – auch die Phantasie und Assoziationsgabe einiger Kunden und Bankmitarbeiter spielen hier mit hinein –, für die er aber immerhin eine notwendige Bedingung darstellt (ohne seinen Auftritt wäre niemand erschrocken).

Friedrich August von Hayeks Analyse des Begriffs „soziale Gerechtigkeit“

Wie konkret ein mehrfach gestörtes Verhältnis der triadischen Elemente einer Handlung für die moralische Beurteilung wirtschaftlicher Aktivitäten sein kann, lässt sich sehr anschaulich an der von Hayek'schen Analyse des Begriffs von der sozialen Gerechtigkeit illustrieren. Von Hayek meint bekanntlich, dass man den Ergebnissen des freien

Marktes weder soziale Ungerechtigkeit noch soziale Gerechtigkeit unterstellen könne.¹³ Ausgehend vom methodologischen Individualismus, demzufolge alle gesellschaftlichen Ergebnisse als Resultate individueller Interaktionen rekonstruiert werden können, unterscheidet *von Hayek* zwischen gemeinschaftlichen Ergebnissen infolge eines Plans, zu dessen Verwirklichung jeder nach seiner ihm zugedachten Rolle beiträgt, und Ergebnissen, die zwar aus individuellen Handlungen hervorgehen, aber keinem gemeinsamen Plan folgen. Die Ergebnisse des freien Marktes sind laut *von Hayek* ein solches spontanes Ergebnis. Niemand habe die Güterverteilung am Markt geplant. Niemand folge im freien Markt den Anweisungen, die an ihn ergangen wären. Demnach kann laut *von Hayek* keiner der Millionen Marktakteure das Verteilungsergebnis des Marktes allein oder in Absprache mit anderen herbeiführen.

Folgt man *von Hayeks* Argumentation, kann man im Fall der Marktergebnisse sagen, dass zwei der triadischen Kategorien herausfallen, nämlich Intention und Folge. Die Akteure haben weder das Verteilungsergebnis intendiert noch steht eine Folge, für die einer von ihnen hinreichend ursächlich wäre, zur Betrachtung an. Man könnte sogar hinzufügen, es sei strenggenommen unangemessen, die Handlungen überhaupt oder auch nur bedingt als verbleibendes Element in

der Trias zu betrachten, da sie für die spontane Folge weder notwendig noch hinreichend sind. *Von Hayeks* Schlussfolgerung, die Verteilungsergebnisse des freien Marktes mit keiner moralischen Dimension zu belegen und „soziale Gerechtigkeit“ als Fehlbegriff zu deuten, scheint angesichts einer derart erschütterten Trias gut begründet.

Angesichts der mancherorts inflationär vorgetragenen Charakterisierung vieler im Markt eintretender Verteilungen als „sozial ungerecht“ kann man wohl nur vermuten, wie viele wissenschaftliche Hypothesen über wirtschaftlich ungerechtes Handeln, die in der Wirtschaftsethik kursieren, mit eklatanten Verstößen gegen die Wissenschaftlichkeit einhergehen.

Die hier vorgestellten Beispiele sprachanalytischer und konzeptioneller Überlegungen, die gewissermaßen im Vorhof zur Wirtschaftsethik angestellt werden, können nur schlaglichtartig die Bedeutung eines umfangreichen bzw. intensiveren wissenschaftstheoretischen Disputs in der Wirtschaftsethik erahnen lassen. Und auch wenn eine saubere Werkhalle allein noch kein Garant für qualitativ hochwertige Produkte sein mag, so spricht doch wenig dafür, dass ein solches Ergebnis durch verschmutztes, defektes oder verlegtes Werkzeug schneller und besser zu erzielen wäre. ■

¹³ Vgl. Friedrich August von Hayek, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg 1981, Seiten 99 ff.

Zu einem von Alexander Dörrbecker herausgegebenen Buch

Geschichte und Freiheit

„Der Anlage nach ein Universalhistoriker und Essayist von höchster Brillanz“; der allerdings „zu viel wissen wollte; nicht bloß alles, was es über einen Gegenstand wirklich zu wissen gab, auch alles, was je über ihn geschrieben worden war, und was nicht immer das Lesen lohnte“. Mit diesen Worten beschreibt *Golo Mann* den englischen Historiker und katholischen Journalisten *Lord Acton*.

Acton – mit vollem Namen: *John Emerich Edward Dalberg-Acton, 1. Baron Acton* – war ein europäischer Kosmopolit: 1834 in Neapel geboren und 1902 in Tegernsee in Bayern verstorben. Er hatte in Edinburgh und München studiert, war Abgeordneter der liberalen Whigs im britischen Unterhaus und später Mitglied des Oberhauses, gab eine katholische Zeitschrift heraus und wurde im hohen Alter Professor für Moderne Geschichte in Cambridge. Hineingeboren in eine Adelsfamilie mit Besitztümern in England, Frankreich, Italien und Deutschland, widmete sich *Lord Acton* bereits seit jungen Jahren dem Erwerb und dem Studium einer der damals größten Bibliotheken Europas. Ziel seiner Bemühungen sollte eine umfassende „Geschichte der Freiheit“ sein, die allerdings – aus dem genannten Grund – nie geschrieben wurde.



■ Alexander Dörrbecker (Hrsg.), *Geschichte und Freiheit. Ein Lord-Acton-Brevier*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2010, 237 Seiten.

Ausgestattet mit dem Blick der „kritischen Wissenschaft der deutschen Historiker“ (*Mann*) und fest verankert im katholischen Glauben entwickelte *Acton* ein Geschichtsverständnis, in dessen Kern der Fortschritt steht, verstanden als Weg zur Freiheit und gemessen am realisierten Grad der Freiheit. Eine besondere Rolle sah er dabei im Christentum. Fehlte im antiken Griechenland – der „Wiege der Demokratie“ – noch die notwendige Beschränkung der staatlichen Gewalten, etablierte sich im Mittelalter mit der katholischen Kirche ein wirksames Gegengewicht zur weltlichen Macht. Säkularisierung und aufkeimender Nationalismus im 19. Jahrhundert rüttelten allerdings an diesem Gefüge. Als „katholischer Liberaler“ war *Acton*

der Überzeugung, dass Freiheit nicht ohne religiöse Bindung möglich ist. Zugleich ist für ihn „Freiheit ... kein Mittel für ein höheres politisches Ziel, sie ist selbst das höchste politische Ziel“. Durch diese doppelte Verankerung der Freiheit im Religiösen und im Politischen eckte *Lord Acton* oft an: „Er war für die Katholiken zu liberal und für die Liberalen zu katholisch“ (*Gertrude Himmelfarb*).

Diesem Freiheitsdenker – *Friedrich August von Hayek* zählte ihn neben *Alexis de Tocqueville* zu den großen Liberalen des 19. Jahrhunderts – widmet *Alexander Dörrbecker* ein Lord-Acton-Brevier in der von *Gerd Habermann* und *Gerhard Schwarz* herausgegebenen Reihe „Meisterdenker der Freiheitsphilosophie“. Das Brevier unter dem Titel „Geschichte und Freiheit“ vereint eine umfangreiche, nach Themen geordnete Zitatensammlung mit einem tabellarischen Lebenslauf sowie einem Nachwort zu Leben und Werk *Actons*. Lesenswert ist der Band vor allem, weil es sich bei *Lord Acton* um einen im deutschen Sprachraum bislang nur mäßig erkundeten, aber beachtenswerten Freiheitsphilosophen handelt, dessen sprachliche Dichte und gedankliche Klarheit gerade in der gewählten Form der Aphorismen besticht. Man erhält zudem einen umfassenden Überblick über die Gedankenwelt *Actons*: ein guter Einstieg, der sicher nicht wenige zum Weiterlesen animieren dürfte. ■

Lars Vogel

Ludwig-Erhard



LUDWIG-ERHARD-PREIS FÜR

WIRTSCHAFTSPUBLIZISTIK 2011

Am 7. Juli 2011 wurde der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik in Berlin verliehen. Die Hauptpreisträger waren *Dr. Dorothea Siems*, Chefkorrespondentin für Wirtschaftspolitik der WELT-Gruppe, und *Dr. Werner Mussler*, Wirtschaftskorrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel. Die Förderpreise gingen an *Nils aus dem Moore*, Referent für wirtschaftspolitische Kommunikation und Wissenschaftler des Kompetenzbereichs „Öffentliche Finanzen“ im Berliner Büro des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, *Sven Prange*, Reporter beim Handelsblatt, sowie *Anne Ruprecht* und *Jasmin Klofta*, freie Autorinnen für das Medienmagazin ZAPP beim Norddeutschen Rundfunk. Die Laudationes sprach das Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik *Dr. Peter Gillies*.



V.l.: Nils aus dem Moore, Sven Prange, Anne Ruprecht, Dr. Dorothea Siems, Dr. Werner Mussler, Dr. Hans D. Barbier, Dr. Peter Gillies, Jasmin Klofta

Fotos: Jan Röhl, Berlin

Laudationes

Dr. Peter Gillies

Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik



Peter Gillies

Am Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft wird derzeit besonders heftig herumgedeutet und gezerzt. Für viele bleibt sie das unbekannte Wesen, für andere treibt sie ihr bekanntes Unwesen. Optimisten trösten sich damit, dass sich hinter Energiewende, Klimawandel, Euro-Krise, Steuer- und Sozialpolitik noch Reste von Marktwirtschaft verbergen. Sicher ist das leider nicht.

Dass selbst in Zeiten einer blühenden Konjunktur das marktwirtschaftliche Prinzip, unter dessen Ägide dieser Wohlstand erwächst, kaum öffentlichen Applaus auslöst, wundert doch sehr – eine schleichende Selbstverzweigung. Selbst das Regierungspersonal zeigt sich verblüfft und fragt sich, ob der Bürger nur das Grundsätzliche verabscheut oder ein Opfer des Prekariats-Fernsehens geworden sei.

Da ist der Boden für die Entfernung von ordnungspolitischen Grundsätzen bereitet. Die sogenannte Energiewende gibt einen trefflichen Beleg für den Trend in Richtung Planwirtschaft ab: Der Staat reguliert die Erzeugung von Strom und kippt die Liberalisierung des Marktes. Auf seinen Befehl hin muss die Wirtschaft auf die besonders rentable Erzeugung von Strom verzichten und wird dazu verdonnert, stattdessen die mit Abstand unwirtschaftlichsten Methoden der Elektrizitätsgewinnung anzuwenden.

Damit verbindet er eine strenge Investitionslenkung, in die er die Unternehmen mit riesigen Subventionen lockt. Der marktwirtschaftliche Suchprozess nach der jeweils günstigsten Lösung wird ausgehebelt. Die Kosten dieser schleichenden planwirtschaftlichen Verstaatlichung werden ungefragt dem Verbraucher und Steuerzahler aufgebürdet. Keine sonnige, sondern eher eine windige Rückwärtswende.

Es mag ja hilfreich sein, in Zeiten, in denen sich angeblich alles wendet, Sachverstand anzubohren. Aber wenn eine Ethik-Kommission, in der Kirchenmänner, Politologen und Soziologen das große Wort führen, aber nur ein einziger Unternehmer am Tisch sitzt, über ökonomische Großprojekte entscheiden, gerät der Beobachter ins Grübeln. Vermutlich handelt es sich um ein Phänomen, das der Philosoph *Hermann Lübbe* als „Triumph der Gesinnung über die Urteilskraft“ kennzeichnete.

Die Häufung dessen, was man als ordnungspolitischen Murks bezeichnet, fällt in den schweifenden Blick. Daran ändert auch nichts, wenn Berufene und Unberufene unserer Obrigkeiten ihre Ideen als alternativlos bezeichnen, in der Hoffnung, dies dulde keinen Widerspruch. Dabei ist es ja gerade die Stärke des marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzips, dass es stets eine Fülle von Alternativen eröffnet.

Verbal möchte man sich in Sachen Sozialer Marktwirtschaft nicht übertreffen lassen, wobei die Erwähnung *Ludwig Erhards* selbst müde Sonntagsreden und Interviews adelt. Tatsächlich verbergen sich dahinter meist Interventionismus, eine ausschweifende Subventionitis sowie bürgerliche Bevormundung.

So hat die obrigkeitliche Fürsorge für alle Wechselfälle des Lebens unbemerkt erstaunliche Formen angenommen. Da der Staat davon ausgeht, dass seine Bürger weitgehend unfähig sind, die Lebensklippen aus eigener Kraft zu umschiffen, hat er ein gewaltiges Betreuungsunwesen aufgebaut. Man hat sich offenbar daran gewöhnt, dass ohne amtliche Sonderbeauftragte und Amtshilfe nichts mehr geht.

So gibt es Gleichstellungsbeauftragte sowie Frauen-, Kinder-, Drogen-, Jugend- und Familienbeauftragte; neuerdings auch Männerbeauftragte, was sich jedoch noch nicht so recht durchgesetzt hat. Es gibt staatliche Sonderexperten für die gesunde Ernährung, gegen Geldwäsche und für den deutschen Baum, für Singles, für Ehepaare und



Raucher, für Nichtschwimmer, Radfahrer und Verbraucher, für den Sparererschutz, für Migration, Patienten und den Tourismus sowie für Rock- und Popmusik. Auch der Kampf gegen Ozon und Lärm ist ohne externe Sonderbeauftragte nicht zu bestehen. Es gibt Beauftragte für Rentner und Lehrlinge, für den Datenschutz und den Verkehr, für Lebenskrisen und Scheidungen und andere Missshelligkeiten.

Das Betreuungs- und Beratungsunwesen, dessen Arbeit eigentlich optimal in üppig ausgestatteten Ministerien und Behörden aufgehoben wäre, befördert die Unmündigkeit der Bürger und hält sie am Tropf staatlicher Daseinsvorsorge. Dass jeder Bürger kraftvoll für sich und die Seinen sorgt, gilt als angestaubt und irgendwie kaltherzig.

Ach, alles nur Petitessen am Rande des Alltags, mag man sagen. Kann sein. Aber die Gesellschaft hat sich schleichend an einen selbst gewählten Freiheitsentzug gewöhnt, an eine Form der Entmündigung, die sie auch noch selbst finanziert.

Die Soziale Marktwirtschaft soll Wohlstand und eine möglichst gerechte Verteilung schaffen, stets unter dem Ansporn des Wettbewerbs. Aber ihre alles überwölbende Bedeutung liegt in einem zentralen Ziel: der Freiheit. Sie bedeutet, Risiken zu wagen, für Haftung einzustehen und immer wieder die individuelle Verantwortung neu zu entdecken. Das deutsche Betreuungsunwesen passt dagegen dazu wie der Playboy in den Vatikan.

Schon 1957 hatte sich *Ludwig Erhard* beklagt: „Ich bin in der letzten Zeit erschrocken, wie übermächtig der Ruf nach kollektiver Sicherheit, vor allem im sozialen Bereich, erschallt.“ Noch erschrockener wäre *Ludwig Erhard* vermutlich, wenn er den Versorgungs- und Bevormundungsstaat von heute sehen könnte.

Verantwortung erneut zu entdecken, aktiviert jene Kräfte des Bürgers, die er bisher unter dem Schirm staatlichen Rundumschutzes und den üblichen Sicherheitsgarantien nicht zu aktivieren brauchte. Sie könnte ihm neue, vielleicht ungewohnte Freiheitsräume eröffnen, von denen der fürsorgliche Wohlfahrtsstaat ihn entwöhnte.

Hier geht es um weit mehr als um die missbräuchliche Ausnutzung von Sozialleistungen. Rückkehr zur Subsidiarität steuert der Entartung der Markt-

wirtschaft entgegen, die es in der Praxis zugelassen hat, dass jeder zweite Euro durch staatliche Kassen fließt, dass einige Millionen Menschen als arbeitslos registriert sind und dass die Umverteilung ins sogenannte Soziale auf so gewaltige Dimensionen angeschwollen ist – mit der merkwürdigen Folge, dass das Gefühl sozialen Wohlbefindens nicht zugenommen, sondern abgenommen hat.

Nun bin ich ein wenig ins Plaudern geraten. Vielleicht sind das auch nur die Phantomschmerzen eines zuweilen etwas ratlosen Ordnungspolitikers. Also zurück zu unserem Leitbild, in dessen Schatten wir uns hier versammeln. Dass dessen Deutungshoheit noch nicht völlig verloren gegangen ist, belegen die Arbeiten, die ich jetzt die Ehre habe, lobend zu erwähnen.

Nils aus dem Moore, Jahrgang 1977, ist Volkswirt, Referent für wirtschaftspolitische Kommunikation beim Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung im Berliner Büro, leitete drei Jahre das Ressort Kapital beim elitären Magazin Cicero und schrieb dort selbst die Kolumne mit dem beziehungsreichen Titel „Die Unsichtbare Hand“.



Nils aus dem Moore

Darin spießt er jene Themen auf, die alle erregt im Munde führen, aber nur wenige im Kopf. Er wertet gegen Gehaltsexzesse bei Banker-Boni, fabuliert über die Länge der sogenannten Brückentechnologie Kernkraft, er versucht, die Angst vor Privatisierung zu nehmen, und plädiert für ein Update unseres Wachstumsbegriffs – etwa nach dem Motto: „Ungefähr richtig ist besser als exakt falsch.“ *Nils aus dem Moore* hinterfragt die Windungen des Sozialstaates, spürt dem Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Lebensqualität nach, wobei die gängigen Parteimeinungen ihr Fett wegbekommen.

Die sogenannte große Steuerreform beäugt er misstrauisch und empfiehlt stattdessen eine Reform der verwirrenden Mehrwertsteuer. Dass hierzulande Esel mit 19, aber Maulesel mit sieben Prozent besteuert werden, Frühkartoffeln mit sieben und Süßkartoffeln mit 19 Prozent, versteht nicht nur er nicht. Leider hat die regierende Koalition

auch diese Empfehlung inzwischen ausgeschlagen. Wer die flott geschriebenen und intelligenten Kolumnen liest, lernt en passant auch einiges über die historischen Wurzeln der Ökonomie. Das erschien der Jury preiswürdig.



Sven Prange

Gleiches gilt für die „deutsche Schnapsidee“ – so der Titel des Artikels –, die sich der Handelsblatt-Reporter *Sven Prange*, Jahrgang 1982, vorgeknöpft hat. Eindrucksvoll, zuweilen ironisch, schildert er, wie die deutschen Schnapsbrenner es gekonnt verstehen, eine schlagkräftige Allparteien-Lobby um sich zu scharen, um damit dem Fiskus jährlich

rund 80 Millionen Euro an Subventionen zu entreißen. Seit 1918 gibt es eine für die Branche segensreiche Behörde: die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Sie kauft den rund 21 000 Brennereien jedes Jahr den Alkohol oberhalb des Marktpreises ab, reinigt den Fusel und verkauft ihn zum Marktpreis an Kosmetik- und Pharmafirmen.

Der trefflich organisierten und mit der Politik eng verwobenen Lobby gelingt es, diese Subvention nicht nur als bauernfreundlich und marktfördernd, sondern sogar als umweltbewusst zu verkaufen: Letzteres diene der Rettung der idyllischen Streuobstwiesen. Da sind 80 Millionen Euro Steuergeld gut angelegt, schließlich stellten die Schnapsgeförderten sogar die Speerspitze der deutschen Umweltbewegung dar. Den Obstbrennern gelang es, nicht nur die deutsche, sondern auch die europäische Politik von der Vorzüglichkeit dieser unsinnigen Subvention zu überzeugen. *Pranges* Prosit auf die deutsche Marktwirtschaft fiel der Jury zu Recht ins geneigte Auge.

Unser dritter Förderpreis geht an einen aufschlussreichen Beitrag des Fernsehmagazins *Zapp* vom Norddeutschen Rundfunk. *Jasmin Klofta* und *Anne Ruprecht* haben für den NDR die Betrugs-skandale via Börsenempfehlungen ausgeleuchtet. Im Geflecht von Vermögensberatern, Anlageschützern und Finanzjournalisten blüht ein unseriöses Geschäft: „Scalping“ – Skalpieren – nennt es die Branche. Dabei wird den Anlegern das Fell über die Ohren gezogen.

Der Trick ist schlicht: Es werden wertlose Aktien in höchsten Tönen gepriesen und ihre Marktchancen hochgejubelt. Wenn dann das genasführte Publikum genügend dieser Papiere erworben hat und die Kurse entsprechend gestiegen sind, steigen die Strippenzieher aus und machen Kasse. Danach fallen die Kurse ins Bodenlose, meist auf Tapetenniveau. Eine durch Beweise unterlegte Nestbeschmutzung, mit der einige Magazin-Journalisten die Glaubwürdigkeit der gesamten Branche des Finanzjournalismus aufs Spiel setzten. Die beiden Autorinnen beschränken sich auf eine luzide Recherche, enthalten sich jedoch aller schlaumeierischen Empfehlungen. Immerhin ein Stück Aufklärung im Fernsehen.



Jasmin Klofta



Anne Ruprecht

Die Ludwig-Erhard-Preise für Wirtschaftspublizistik 2011 gehen an zwei erprobte Journalisten: an Frau *Dr. Dorothea Siems*, Chefkorrespondentin für Wirtschaftspolitik der WELT-Gruppe, und an *Dr. Werner Mussler*, Wirtschaftskorrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel.

Frau *Dr. Siems* studierte Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin und promovierte dort über Japans Wirtschaftsstrategien in Asien. Ihre journalistischen Stationen: Handelsblatt, die Zeitschrift *DM*, *Wirtschaftsw*che und *Lausitzer Rundschau*, schließlich *Die Welt*. Sie ist verheiratet und hat vier Kinder im Alter zwischen fünf und 13 Jahren, was nebenbei auch ihre kenntnisreichen Bemerkungen zum Elterngeld glaubwürdig unterstreicht.



Dorothea Siems



Das Schreiben gehöre schon seit Jugendtagen zu ihrer Leidenschaft, bekennt sie. Journalistisch sei sie so etwas wie ein Krisengewinnler, denn mit den zunehmend zahlreichen Verwerfungen in Wirtschaft, Finanzen und Sozialpolitik sei ökonomischer Durchblick in den Redaktionen besonders gefragt. Genau der kommt in ihren zahlreichen Veröffentlichungen zum Ausdruck.

Wenn sie den Schlingerkurs der Wirtschaftspolitik und das Herumlavieren in der Arbeitsmarktpolitik seziert, breitet sich Lesevergnügen aus. Mit spitzer Feder enttarnt sie jene Experten, die ein düsteres Gesellschaftsbild mit einer parasitären Oberschicht, einer schrumpfenden Mittelschicht und einem wachsenden Heer von Verarmten beschwören.

Den Panikmachern hält *Siems* entgegen: Der Zerfall der klassischen Familie sei hierzulande das größte Armutsrisiko. Partner trennten sich heute schneller als früher und vertrauten bei ihrer Alleinerziehung auf den Staat. So wachse schon jedes zweite Hartz-IV-Kind nur mit einem Elternteil auf, weil sich der andere abgeseilt hat.

Auch die „Aufstocker“, die ihren Lohn mit Hartz IV verbessern, seien kein Armutssignal. Für diese Gruppe sei es lukrativer, nur wenige Wochenstunden zu arbeiten und Stütze zu kassieren, als einen Vollzeitjob anzunehmen. Zitat: „Wenn es immer mehr Aufstocker gibt, ist dies ein Indiz für eine eklatante Fehlsteuerung am Arbeitsmarkt und keineswegs ein Beispiel dafür, dass Deutschland ein Unsozialstaat ist.“

Besonders angetan hat es unserer Preisträgerin die Metapher der schwäbischen Hausfrau. Auf diese beruft sich nämlich die Bundeskanzlerin gern. Einer Staatsverschuldung von rund zwei Billionen Euro hätte die schwäbische Hausfrau längst Einhalt geboten, meint unsere Preisträgerin. Sie hätte vorausschauend für ihre Kinder ein Sparbuch angelegt, statt auf Pump immer mehr Ansprüche an den Sozialstaat zuzulassen, vom Elterngeld bis zur Familienpflegezeit. Auf finanzielle Vabanquespiele hätte sich die schwäbische Hausfrau niemals eingelassen, lesen wir in einem Leitartikel von Frau *Siems*.

Kenntnisreich und stets ein wenig widerborstig pflegt sich Frau *Siems* auf dem Feld der liberalen Marktwirtschaft zu tummeln, deren inhaltsentleerte Brache sie beklagt. Dass die bürgerlichen

Parteien auf diesem Acker, wo sie sich einstmalig ihrer Kernkompetenz rühmten, weder pflügen noch düngen oder säen, gehört zu den Merkwürdigkeiten, deren Rätsel sie beschreibt und zu ergründen versucht.

Dr. *Werner Mussler* berichtet seit sieben Jahren aus Brüssel Ähnliches. Dort sei, so schreibt er, die Marktwirtschaft längst unter die Räder einer interventionistischen Europapolitik geraten. Auch er schätzt die schwäbische Hausfrau, schließlich ist er in Schwenningen am Neckar geboren. Er studierte ebenfalls die Volkswirtschaft, in Konstanz, im schweizerischen Fribourg und dem anderen Freiburg im Breisgau. Offenbar war eine wissenschaftliche Karriere geplant, denn einer Assistenz am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik in Freiburg folgte Jena, wo er 1993 das erste wirtschaftswissenschaftliche Max-Planck-Institut aufbauen half. 1997 promovierte er mit einer Arbeit über die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union. 1998 reizte *Mussler* der Journalismus, zunächst beim Düsseldorfer Handelsblatt. Vier Jahre später trat er in die Wirtschaftsredaktion der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ein, die ihn 2004 nach Brüssel entsandte. Seine Schwerpunkte natürlich: die Wirtschafts-, Währungs- und Wettbewerbspolitik der Europäischen Union.



Werner Mussler

Es war und ist stets schwierig, dort ordnungspolitische Festigkeit zu beweisen, bekennt er. Die wirtschaftspolitische Atemlosigkeit nach Brüsseler Art bescherte den FAZ-Lesern manchen journalistischen Leckerbissen, in jüngster Zeit vor allem rund um den Euro. Er beklagt die Fall-zu-Fall-Politik der Eurokraten, wo in Währungsfragen stets Sünder über Sünder entscheiden. Mit ihrer sogenannten flexiblen Währungspolitik hätten die EU-Mitgliedstaaten die Stabilitätsregeln, an die sie eigentlich gebunden sind, großzügigst ausgelegt, verändert oder gleich gebrochen. Die Politisierung der Währungsunion schildert er seinen Lesern als eine Folge von Regelbrüchen.

Besonders erhellend sind seine Analysen, wenn es um die französische Strategie geht, in der sich Präsident *Sarkozy* als oberster Krisenmanager insze-

niert und zaghafte deutsche Stabilitätsversuche auflaufen lässt.

Lange vor der akuten Euro-Krise hat *Mussler* erkannt, dass die Europäische Union eine praktisch grenzenlose Haftung für klamme Euroländer auslobte – freilich in der Hoffnung, die Garantien würden nie gezogen. Die Formel des Präsidenten der Europäischen Kommission *José Barroso* – „Wir werden den Euro verteidigen, was immer es kostet“ – sei das Einfallstor für eine „französisch inspirierte, sehr teure Transferunion“ gewesen. Genau dazu kam es ja, wie wir heute schmerzlich erfahren.

An *Musslers* Klage über die Abwesenheit des Wettbewerbsgedankens in der Europäischen Union hätte *Ludwig Erhard* ebenso seine Freude gehabt

wie an seinen klugen Analysen zur „Vulgärausgabe keynesianischer Konjunkturpolitik“.

Gewiss ist die Marktwirtschaft kein schlaraffenländliches Gesamtkunstwerk, das auf Knopfdruck allgemeines Wohlbefinden auslöst. Sie ist spontan und zuweilen chaotisch, setzt sich ständig dem schwer berechenbaren Prozess von Versuch und Irrtum aus, birgt jedoch eine elementare Herausforderung: die Freiheit der Verantwortung. Das gilt sogar für die derzeit beliebten Sirtaki-Tänzchen im Rahmen der politischen Maastricht-Folklore.

Ich beglückwünsche unsere Preisträger, wünsche ihnen weiterhin berufliche Erfolge und jene journalistische Beharrlichkeit, für die sie ausgezeichnet wurden. ■



Warum ein Kompass in dieser wandelbaren Welt unentbehrlich ist

Dr. Dorothea Siems

Chefkorrespondentin für Wirtschaftspolitik der WELT-Gruppe

„Je fragwürdiger die politischen Weichenstellungen sind, desto größer ist der Zeitdruck, unter dem sie getroffen werden. Dieser Schweinsgalopp ist eine bewährte Methode, politische Debatten gar nicht erst zuzulassen. In der Euro-Krise wird von Brüssel die Debatte sowohl in den Nehmerländern wie auch in den Gläubigerländern gefürchtet. Denn hier wie dort spürt die Bevölkerung den Irrsinn.“

In den vergangenen Monaten haben wir so manchen Stern, manches Sternchen, am politischen Firmament verglühen sehen. Der Stern *Ludwig Erhards* dagegen strahlt noch Jahrzehnte nach seinem Tod so hell wie ehemals. Vielleicht sogar heller, weil dieser unermüdliche Streiter für die Marktwirtschaft heutzutage so wenig Konkurrenz in der hiesigen Politik hat. Auf *Erhard* berufen sich viele, die von ihm in Wirklichkeit nur das Schlagwort vom „Wohlstand für alle“ übernehmen würden. Nicht jedoch seine feste Überzeugung, dass der Schlüssel zum Wohlstand in der Marktwirtschaft liegt und eben nicht im Wohlfahrtsstaat oder in der Planwirtschaft. *Ludwig Erhard*, das steht außer Frage, hatte einen Kompass. Und ein solcher Kompass ist auch in unserer heutigen, wandelbaren Welt unentbehrlich.

Die Welt rotiert

Es gibt Zeiten, in denen die Welt sich schneller dreht. Momentan, das spürt wohl jeder, ist so eine Zeit. Atomausstieg, Euro-Krise, der Freiheitskampf im Nahen Osten sind Umwälzungen von großer Bedeutung. Die deutsche Politik reagiert atemlos, getrieben und planlos auf die Veränderungen. Prinzipien, die gestern hoch gehalten wurden, werden heute als vermeintlich überflüssiger Ballast über Bord geworfen. Es wird auf Sicht gefahren. Ein Ziel ist nicht auszumachen, ja nicht einmal die Richtung lässt sich bestimmen. Denn der Kompass ist ebenfalls längst über Bord gegangen.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die schwerste seit Jahrzehnten, hat Deutschland überraschend schnell und ohne größere Blessuren

überwunden. All die Pessimisten, die das bundesdeutsche Wachstumsmodell am Ende wähten, sind widerlegt. Galt das Land noch vor einigen Jahren als kranker Mann in Europa, so sprintet es heute vorneweg.

Das ist kein Zufall, sondern ein Beispiel aus dem Lehrbuch: Deutschland hatte sich in den vergangenen Jahren einer Fitness-Kur unterzogen. Die Mischung aus Hartz-Reformen, Agenda 2010, moderater Lohnpolitik und Effizienzsteigerung hat sich als hochwirksam erwiesen. Und so hat die Krise zwar geschmerzt, aber nichts daran geändert, dass das Land kerngesund ist und deshalb besser dasteht als die meisten Wettbewerber.

Doch die Belastungstests, denen Deutschland jetzt ausgesetzt wird, sind anderer Natur. Mit ihren fragwürdigen Euro-Manövern stößt die Regierung in neue, völlig unbekannte Schuldendimensionen vor. Und mit ihrer panikgetriebenen Atomwende riskiert man gleichzeitig eine hausgemachte Energiekrise. In beiden Fällen – und das mag noch schwerer wiegen als die ökonomischen Bedenken – nimmt man in Kauf, dass Grundsätze unserer Demokratie und unseres Rechtsstaats missachtet werden. Geltende Gesetze werden par ordre du mufti außer Kraft gesetzt und die Rechte des Parlaments negiert. Es herrscht große Unordnung in Deutschland. Und in Europa ist es um die Ordnungspolitik nicht besser bestellt.

Reaktionen auf Fukushima

Wer keinen Kompass hat, keine klare Linie, keine festen Grundsätze, der lässt sich mal hierhin und

mal dorthin treiben. Am 11. März dieses Jahres wurde Japan von einem Jahrhundert-Erdbeben erschüttert und einem Tsunami überrollt. Seither kennt die Welt den Namen Fukushima. Er steht für das schlimmste Atomunglück, das je in einem westlichen Hochtechnologie-Land stattgefunden hat. Die Bilder vom havarierten Kernkraftwerk und den anderen tragischen Folgen der furchtbaren Naturkatastrophe gingen um die Welt. Die Reaktionen waren unterschiedlich.

In Kanada etwa wurden innerhalb von Tagen mehrere Hundert Millionen Euro an privaten Spenden für die Tsunami-Opfer eingesammelt. An ihren Plänen, die Kernkraft zur wichtigsten Quelle der Stromerzeugung auszubauen, halten die Kanadier dagegen fest. Auch die Franzosen vertrauen weiter auf die Kernenergie. 80 Prozent des Stroms stammen von den 58 Reaktoren, und künftig soll auch eine steigende Anzahl von Elektroautos mit Atomstrom gespeist werden. Die USA bauen ebenfalls weiter auf die Kernenergie, und Länder wie Polen wollen einsteigen.

In Großbritannien gibt es nicht einmal eine Debatte. Es gebe hier schließlich keine Erdbeben und Tsunamis, argumentieren die Briten. In der Schweiz immerhin haben sich die Bürger für einen Ausstieg entschieden – doch sie wollen sich dafür fast ein Vierteljahrhundert Zeit lassen. Und die Italiener sprachen sich ebenfalls per Volksentscheid dagegen aus, wieder in die Kernenergie einzusteigen – sie importieren lieber drei Viertel ihres Stroms aus dem Ausland, vornehmlich aus dem Atomland Frankreich.

Kein Land, nicht einmal Japan selbst, reagierte so ängstlich wie Deutschland. Die Bundesregierung schaltete wenige Tage nach Fukushima sieben der 17 hiesigen Atomkraftwerke ab. Und inzwischen ist klar: Sie dürfen nie mehr ans Netz. In nur zehn Jahren soll hierzulande kein Atomstrom mehr produziert werden. Der deutsche Sonderweg wird im Ausland mit Interesse, aber nicht unbedingt mit Verständnis verfolgt. Fukushima lehrt, dass auch Unwahrscheinliches geschehen kann, sagt die Bundeskanzlerin.

Das stimmt zweifellos, sonst wäre es ja nicht unwahrscheinlich, sondern unmöglich. Aber es bleibt trotzdem unwahrscheinlich. In Japan sind Tsunami und Erdbeben indes nichts Unwahrscheinliches, und in Deutschland sind künftig

Engpässe in der Energieversorgung nicht länger unwahrscheinlich. Man muss kein Freund der Atomkraft sein, um die deutsche Reaktion für fragwürdig zu halten.

Die Bilder von Fukushima haben niemanden unberührt gelassen. Die diffusen Informationen aus Japan, ungefilterte Horrorszenarien auf allen Kanälen, die sich widersprechenden Angaben über den hiesigen Energiesektor – in Situationen wie diesen ist es schwierig, nicht völlig die Orientierung zu verlieren. Fest steht: Das sofortige Abschalten war der schärfste aller möglichen Staatsingriffe. Das Argument der Sicherheit überzeugt nicht, wenn 25 Kernkraftwerke in unmittelbarer Nähe Deutschlands stehen und wir jetzt Atomstrom importieren, anstatt wie bisher exportieren. Wie kann eine Regierung bei objektiv gleicher Gefahrenlage erst die Laufzeiten um zehn Jahre verlängern und dann, ein halbes Jahr später, dieses vom Parlament verabschiedete Gesetz einfach außer Kraft setzen? Das ist nichts anderes als eine kalte Enteignung der Energieversorger und ihrer Aktionäre.

Die Energiewende hat viele Facetten

Erst allmählich wird uns klar, wie viele Facetten die Energiefrage hat. Deutschland hat längst keinen nationalen Energiemarkt mehr, sondern ist eingebunden in ein europäisches Netz. Hier gibt es keine Schranken. Unsere Entscheidungen verändern nicht nur hierzulande die Strompreise, sondern auch in Spanien oder Frankreich. Doch es geht nicht nur um Kosten. Einige EU-Länder haben im Vertrauen auf deutsche Stromexporte ihr eigenes Netz nicht entsprechend ausgebaut und müssen nun ihrerseits Engpässe fürchten. Kein Wunder, dass es Verstimmungen gibt.

Und welche Umweltfolgen hat der Atomausstieg? Es ist noch gar nicht lange her, da war die Klimakatastrophe das große Thema in Deutschland. Ob Katastrophe oder nicht – Deutschland hat sich verpflichtet, seinen Ausstoß an Kohlendioxid zu drosseln. Nun aber werden als Ersatz für die Kernkraft etliche neue Kohlekraftwerke gebaut werden müssen. Denn es ist schlichtweg unmöglich, allein auf erneuerbare Energien zu bauen. Die Technik ist noch nicht so weit, das Problem zu lösen, dass die Natur uns Wind und Sonne nicht verlässlich zur



Verfügung stellt. Der Ausstoß an Kohlendioxid nimmt also zu.

Wer den Treibhauseffekt fürchtet, muss beten, dass die deutsche Reaktion nicht doch noch Schule macht. In Europa stehen mehr als 150 Kernkraftwerke. Wenn die Länder sie abschalten sollten und stattdessen auch nur teilweise auf Kohle und Gas umstiegen, wären alle Weltklimaziele Makulatur. Die Tollkühnheit des deutschen Weges besteht darin, dass die eifrigsten Verfechter des Atomausstiegs gerade diejenigen sind, die auch die Klimakatastrophe am meisten fürchten und deshalb beides bekämpfen: Kohle und Atom. Mit einem naiven Technikglauben heißt es, deutscher Tüftler- und Forschergeist werde alle Energieprobleme lösen. Eine neue Gründerzeit bahne sich an.

Doch zunächst zeigt sich etwas ganz anderes: Die staatliche Kehrtwende in der Atompolitik zieht einen Rattenschwanz an weiteren Eingriffen nach sich. Der Ruf nach Subventionen wird lauter: für Elektroautos, energetische Haussanierung, Solarstrom, Windenergie etc. Und die Politik, in Sorge um die Klimaziele, öffnet das Füllhorn. Die liberale Lehre vom Staatseingriff, der stets eine Interventionsspirale zur Folge hat, bewahrheitet sich. Der Staat, nicht der Markt, hat entschieden, dass das Elektroauto das Fahrzeug der Zukunft ist – obwohl es auch ganz andere technische Varianten gäbe. Und Solarstrom: Seit vier Jahrzehnten pumpen vor allem Deutschland und Japan mehrere Hundert Milliarden Euro in diese Energiegewinnung, ohne dass sich dies bisher rentiert hätte.

Das zeigt: Auch mit allen Mitteln kann der Staat den technischen Fortschritt nicht erzwingen. Bahnbrechende Innovationen sind nicht planbar. Alles, was der Staat tun kann, ist, für gute Rahmenbedingungen zu sorgen. Weltweit sucht die Menschheit seit Generationen nach neuen, umweltfreundlichen Energiequellen. Es ist vermessen, darauf zu wetten, dass wir die Lösung innerhalb einer Dekade finden.

Alternativlose Politik?

Ähnlich komplex wie die Energiewende ist die Staatsschuldenkrise in der Europäischen Union. Auch hier wird die Angst der Bevölkerung als politisches Mittel eingesetzt. Die Entscheidung darü-

ber, ob der Steuerzahler für Griechenland zahlen soll, wurde zur Frage von Krieg und Frieden stilisiert. Und jeder, der Zweifel am Nutzen der wiederholten Not-Programme äußert, wird als Nationalist, Populist, Anti-Europäer tituliert. Ängste wollen auch diejenigen schüren, die vor einer neuen und noch schlimmeren Finanzkrise als Folge eines Staatsbankrotts Griechenlands warnen – vor einem Dominoeffekt in Europa, möglicherweise in der ganzen Welt. Deshalb müsse der überschuldete Staat um jeden Preis gerettet werden.

Und wie immer in diesen Situationen heißt es: Der Weg ist alternativlos. Dieses „TINA-Prinzip“ – „There Is No Alternative“ – wurde einst von *Margaret Thatcher* geprägt. Auch die britische Reformerin, die Eiserne Lady, hielt ihren umstrittenen Kurs für alternativlos. Selbstverständlich war er es nicht. Politik ist niemals alternativlos. Die Briten hätten sich damals weiter mit einer veralteten Wirtschaftsstruktur, klassenkämpfenden Gewerkschaften und einer drückenden Schuldenlast durchwursteln können. *Thatchers* radikal marktwirtschaftlicher Kurs bescherte dem Land eine neue Blütezeit – die allerdings in der Finanzkrise ein vorläufiges Ende fand. Zurück zur alten Zeit will in England trotz der derzeitigen Wirtschaftsprobleme aber wohl niemand.

Es gibt immer Alternativen. Doch unsere Politiker haben sich seit der Weltfinanzkrise daran gewöhnt, dies bei den wichtigen Entscheidungen zu leugnen. Die Konjunkturpakete und die Bankenrettung waren „alternativlos“, die diversen Griechenland-, Portugal- und Irlandhilfen sollen es ebenfalls sein, und letztlich soll es auch zur Energiewende keine verantwortbare andere Lösung geben. Weil die Themen so vielschichtig erscheinen, akzeptieren viele Bürger diese angebliche Alternativlosigkeit. Wer kennt sich schon aus mit den internationalen Finanzmärkten und den an ihnen gehandelten Finanzprodukten? Selbst viele Banker müssen hier bekanntlich passen. Und wer kann die Gefahren der Atomkraft beurteilen, versteht die Abläufe in den Kernkraftwerken?

Gefürchtete Debatten

Stets werden die Probleme als zu komplex dargestellt, als dass Bürger oder auch die Parlamentarier die Zusammenhänge verstehen könnten. Im Zweifel, so heißt es in puncto Euro oder Atom apodik-

tisch, müsse man sich für die europäische Solidarität und für die Sicherheit der Bevölkerung entscheiden. Was aber ist mit der ökonomischen Vernunft, der Solidität, dem Rechtsstaat?

Je fragwürdiger die politischen Weichenstellungen sind, desto größer ist der Zeitdruck, unter dem sie getroffen werden. Dieser Schweinsgalopp ist eine bewährte Methode, politische Debatten gar nicht erst zuzulassen. In der Euro-Krise wird von Brüssel die Debatte sowohl in den Nehmerländern wie auch in den Gläubigerländern gefürchtet. Denn hier wie dort spürt die Bevölkerung den Irrsinn. Wer will ernsthaft an den Erfolg der Griechenland-Nothilfe glauben, wenn erdrückende Schulden mit immer neuen Schulden finanziert werden und dabei die Gläubiger selbst zunehmend höhere Schulden vor sich herschieben?

Mit unvorstellbaren Geldsummen kämpft die Euro-Gruppe seit mehr als einem Jahr gegen die Tatsache, dass Griechenland zahlungsunfähig ist. Selbst der Ruf der Europäischen Zentralbank als unabhängige Hüterin der Geldwertstabilität wurde geopfert, um vorzugaukeln, die Griechen hätten lediglich ein Liquiditätsproblem. Vor einem Jahr wurden die europäischen Verträge gebrochen, die das Herauspauken eines überschuldeten Staates durch die Euro-Partner ausdrücklich verbieten.

Heute ist die Lage schlimmer als vor zwölf Monaten. Die Märkte sind weiter in Aufruhr, andere Länder hängen mittlerweile auch am Tropf, und anti-europäische Ressentiments nehmen überall in Europa zu. *Erhard* wusste stets, dass Politik nicht gegen die Märkte regieren kann. Denn die Finanzmittel des Marktes sind ungleich größer als die des Staates. Es wird immer teurer, die unhaltbare Position, in die sich die Euroländer manövriert haben, zu verteidigen.

Verwirrung des Publikums

Angst, Zeitdruck, Konfusion – die Verwirrung des Publikums ist die dritte Säule des TINA-Prinzips, der beschworenen Alternativlosigkeit. In der Euro-Krise argumentieren die EU-Regierungschefs gern, dass ein Schuldenschnitt Griechenlands eine zu simple Lösung sei, die dem komplexen Problem nicht gerecht werde.

Auch die Europäische Zentralbank und die Bundesbank argumentieren so. Die Zentralbanker sind jedoch nicht mehr in der Rolle eines ehrlichen Maklers. Sie sind befangen, weil sie in der Euro-Krise fatalerweise zum Mitspieler wurden, als sie vor einem Jahr ihre eigenen Grundsätze verraten haben und seither die Schrottpapiere der Schuldensünder als Sicherheiten für frisches Geld akzeptieren. Jeden, der den jetzt eingeschlagenen Weg kritisiert, versuchen Finanzpolitiker und Zentralbanker mit Fachbegriffen mundtot zu machen. Sie suggerieren, dass sie recht haben, weil sie mehr Insiderwissen über eine hoch komplexe Materie besitzen.

Jedoch leben wir nicht in einer Experten-Diktatur. Natürlich kennen Finanzfachleute mehr Details als andere Bürger. Doch die wichtigsten Regeln des Marktes sind einfach und lassen sich deshalb mit klarem Menschenverstand erkennen. Die technische Abwicklung einer Umschuldung ist kompliziert. Aber das gilt noch mehr für die diversen Rettungsmechanismen, die es mittlerweile in Euroland gibt. Und nach einem Jahr zeigt sich, dass die Retter keineswegs besser informiert waren. Die Märkte haben Griechenland durchfallen lassen, weil sie sich nicht haben täuschen lassen. Neues Geld, selbst wenn es sich um schwindelerregend hohe Summen handelt, vermag die griechische Wirtschaft nicht in eine wettbewerbsfähige Zukunft zu katapultieren.

Inzwischen räumen viele Verantwortliche ein, dass es nur noch darum gehe, Zeit zu kaufen, und der Schuldenschnitt irgendwann kommen werde. Doch können wir es uns wirklich leisten, so viel Geld auszugeben, um uns Zeit zu kaufen? Wir sitzen selbst auf einem hohen Schuldenberg, kommen demographiebedingt in schwierige Zeiten und haben unsere Sozialsysteme noch gar nicht zukunftsfähig gestaltet. Wir sollten wahrlich sparsamer mit unseren Kräften umgehen, denn wir werden sie dringend brauchen.

Die neueste Idee ist, die Griechen nun dadurch retten zu wollen, dass wir sie in unsere Energie- und Wirtschaft einbeziehen. Sowohl aus der Regierung als auch aus der Opposition wird Sympathie für diesen Plan geäußert. Er erscheint allerdings nur insofern schlüssig, als dass bisher sowohl die erneuerbaren Energiequellen als auch die griechischen Unternehmen nicht wettbewerbsfähig sind. Man will also zwei Fußkranke aneinanderketten, damit

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2012



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

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

Die Jury berücksichtigt Presseartikel, Arbeiten der wissenschaftlichen Publizistik sowie Hörfunk- und Fernsehbeiträge, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2011 im In- oder Ausland verbreitet wurden und in enger Beziehung zur Sozialen Marktwirtschaft stehen. Bewerbungen oder Vorschläge Dritter müssen der Stiftung zusammen mit einem kurzen Lebenslauf bis zum 1. Februar 2012 zugehen.

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

Hans D. Barbier

Ulrich Blum • Otmar Franz • Michael Fuchs •

Martin Grüner • Thomas Hertz • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2012
Beiträge und Vorschläge bitte an:

Ludwig-Erhard-Stiftung
Johanniterstraße 8
53113 Bonn

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

sie so die Olympiade gewinnen. So kompliziert die beiden Themen, Energie und Euro, auch sein mögen, der Bürger dürfte erkennen, dass dies der größte aller Schildbürgerstreiche wäre und nur Politiker, die *Ludwig Erhard* nie verstanden haben, auf eine solche Idee kommen können.

Die Stimme aus dem Navigationsgerät

Ordnungspolitik, so wird oft gesagt, sei etwas für Schönwetterlagen. In der Krise müsse man pragmatisch sein. Dabei ist es umgekehrt. Gerade dann, wenn es stürmisch ist, braucht man einen Kompass, um sich trotzdem zurechtzufinden. Deutschlands Realpolitik hat sich in den vergangenen Jahren immer weiter von ordnungspolitischen Prinzipien entfernt. Um dies zu erkennen, genügt ein Blick auf die Staatsschulden, in den Subventionsbericht, ins Steuerrecht, auf die Min-

destlöhne, auf die Wiederverstaatlichung des Energiemarktes – die Liste ließe sich fortsetzen.

Für Autofahrer, die sich schwertun, den richtigen Weg zu finden, gibt es das Navigationsgerät. Es ist viel leichter handhabbar als ein Kompass. Die Ordnungspolitik ist die Stimme aus dem „Navi“, die Politikern die Richtung weist. Leider ignorieren die Verantwortlichen diese Hinweise heute fast immer. Wir fahren mal hierhin, mal dorthin. Hier ein neuer Mindestlohn, dort eine unsinnige Steuerausnahme, eine höhere Abgabe. Noch ist der Tank nicht leer. Doch wer Umwege macht, braucht viel Benzin.

Trotz allem bleibe ich optimistisch: Die Stimme *Erhards* wird nicht verstummen. Und wie beim Autofahren gilt auch in der Wirtschaftspolitik: Ganz gleich, wie sehr man sich verfahren hat, es gibt immer einen Weg zurück auf den richtigen Pfad. ■



Welches Europa?

Dr. Werner Mussler

Wirtschaftskorrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel

„Das wahrscheinlich wichtigste Argument für den Euro lautete, dieser sei ein politisches Projekt, hinter dem ökonomische Erwägungen zurückstehen hätten. Es war einerseits ehrlich: Gute ökonomische Argumente für die Währungsunion hat es kaum gegeben. Es war aber zugleich gefährlich, weil es die ökonomische Folgenabschätzung tabuisiert hat.“

„Welches Europa?“ – Das ist eine sehr diffuse, eine für den Rahmen dieser Veranstaltung im Prinzip viel zu große Frage. Das gilt auch noch, wenn ich sie in irgendeine Richtung präzisiere. Etwa: Welches Europa haben wir? Welches bekommen wir? Welches wollen wir? „Welches Europa?“ – das ist gerade aus liberaler Sicht eine keineswegs triviale Frage. Denn die europäische Idee – und selbst die Europäische Union als die real existierende Ausprägung dieser Idee – bleibt ein liberales, ein marktwirtschaftliches Projekt. Derzeit entwickelt sich die Europäische Union in eine andere Richtung. Das muss die Kritik liberaler Europäer hervorrufen. Die Kritiker sollten aber dabei nicht stehenbleiben, sondern „ihr“ Europa verteidigen.

Erlauben Sie mir vier kurze Gedanken in dieser Richtung. Erstens: Die Europäische Union ist im Kern ein liberales Projekt. Zweitens: Sie entwickelt sich davon weg zu dem, was Transferunion genannt wird. Drittens: Das Integrationsmodell der Transferunion ist nicht nur ökonomisch fragwürdig, sondern stößt schnell auch an politische Legitimitätsgrenzen. Und viertens: Es gibt eine Alternative.

Die Europäische Union als liberales Projekt

Der marktwirtschaftliche Kern der Europäischen Union ergibt sich nicht daraus, dass seit „Lissabon“ die Soziale Marktwirtschaft als Gemeinschaftsziel im EG-Vertrag normiert ist. Genauer ist da nämlich „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ als Ziel formuliert. Das ist eine Leerformel, die niemand mit Substanz füllen kann. Die Soziale Marktwirtschaft hat lediglich auf europäischer Ebene jene politische Attraktivität einer unverbindlichen Kompromissfor-

mel erlangt, die sie in Deutschland schon lange politisch anziehend macht. Inhaltliche Bindungswirkung lässt sich daraus nicht ableiten.

Der marktwirtschaftliche Kern der Europäischen Union rührt anderswo her. Die europäischen Verträge der Nachkriegszeit enthielten nicht nur das Versprechen, dass es in Europa nie wieder Krieg geben sollte. Sie enthielten auch ein politisches und ein wirtschaftliches Freiheitsversprechen. Dieses Freiheitsversprechen hat sich für die Bürger und für die Wirtschaft weitgehend erfüllt, im Alltag der vier Freiheiten des Austauschs von Arbeit und Kapital, von Gütern und Diensten und im Alltag des unbehinderten Grenzübertritts.

Die Verfassung der Gemeinschaft ist bestimmt von den universal geltenden – und einklagbaren – Rechten der Bürger auf Teilnahme am grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr, der damit einhergehenden Einschränkung der mitgliedstaatlichen Regulierungssouveränität und der aus den Grundfreiheiten resultierenden Wettbewerbshandlungen. Sie ist, kurz gesagt, eine marktwirtschaftliche Verfassung.

Die Europäische Union als Transferunion

Das ist freilich nur die halbe Wahrheit. Aktuell sind die Grundfreiheiten durch den wieder wachsenden Protektionismus der Mitgliedstaaten bedroht. Und natürlich waren und sind Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Gemeinschaft und Europäische Union nicht ausschließlich ein Hort von Marktwirtschaft und Wettbewerb. Die Montanunion war eine genauso interventionistische Veranstaltung, wie es die Agrarpolitik bis heute ist. Über die Jahre hinzugekommen sind verschiedene „Politiken“ – sie heißen nicht

umsonst so. Beispiele sind die Forschungs- und Technologiepolitik, die Industrie- und die Umweltpolitik. Das wohl typischste Beispiel ist die europäische Kohäsionspolitik, die als eine Art inner-europäische Umverteilungspolitik konzipiert wurde. All diese „Politiken“ sind durch den Versuch gekennzeichnet, die wirtschaftliche Integration von oben nach kollektiven Zielen mit politischen Mitteln zu steuern.

Die Kohäsionspolitik war die Vorstufe dessen, was wir heute im Euroraum als Transferunion wahrnehmen. Es gibt aber – neben den veränderten Größenordnungen – einen wesentlichen Unterschied. Die „Rettungsschirme“ entziehen sich gängigen verteilungspolitischen Begründungen, auch wenn die Politik das Nebelwort Solidarität einsetzt. Dreistellige Milliardenbeträge für Griechenland werden ja nicht damit gerechtfertigt, dass die Griechen von einer sozialen Ungerechtigkeit erlöst werden müssten. Wäre Griechenland nicht Mitglied der Währungsunion, die sprichwörtliche Solidarität wäre viel geringer. Nein, diese Beträge sind in der Sicht der Transferbefürworter notwendig, um – als „Ultima Ratio“ – die „Finanzstabilität des Euro“ zu sichern. Und um die Kanzlerin zu zitieren: „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“ Die Transfers müssen also Europa retten.

Der Euro als politisches Projekt

Wie weit trägt ein Europa, das nur funktioniert, wenn es durch einen riesigen Finanzausgleich am Leben erhalten wird? Scheitert der Euro, dann scheitert Europa – war das mit der Behauptung *Helmut Kohls* gemeint, der Euro sei eine Frage von Krieg und Frieden? Hoffentlich nicht. Jedenfalls landen wir wieder bei der Ausgangsfrage: Welches Europa? Die Euro-Krise zeigt, dass zwei miteinander zusammenhängende Integrationsphilosophien, die beide hinter dem Beschluss zur Einführung der Währungsunion vor bald zwanzig Jahren standen, an ihre Grenzen gestoßen sind: Die Fahrradtheorie – und der Glaube, eine gewünschte politische Integration lasse sich mit ökonomischen Mitteln durchsetzen, ohne dass deren ökonomische Implikationen berücksichtigt werden müssen.

Die Anhänger der Fahrradtheorie behaupten, Europa sei wie ein Fahrrad: Wenn es stillstehe, falle es um – Stillstand sei Rückschritt. *Kohl* wollte in diesem Sinn die europäische Integration durch die

Währungsunion unumkehrbar machen – und sich nicht durch ökonomische Bedenkensträger aufhalten lassen. Aber die Integration lässt sich nicht unabhängig von ihrem Inhalt, unabhängig von ihren Folgen und unabhängig von ihrem ökonomischen Sinn vorantreiben.

Darauf hat schon *Ludwig Erhard* hingewiesen. In einem Schreiben an Bundeskanzler *Konrad Adenauer* vom April 1955 äußerte sich *Erhard* skeptisch zu den absehbaren Ergebnissen der Messina-Konferenz. Sie wären in erster Linie auf eine sektorale wirtschaftliche Integration, also auf eine wenig marktwirtschaftliche Lösung hinausgelaufen. „Jene monomane Haltung“, so *Erhard*, „die alles gutheißt, was überhaupt nur europäisch verbrämt werden kann“, führe zu „keiner wahrhaft europäischen Lösung und Befriedung“. Schlimmer, als ein ökonomisch falsches Integrationsprojekt abzubrechen, wäre „ein misslungener praktischer Versuch, der die europäische Idee endgültig zerdrücken müsste“.

Ein wenig erinnert *Erhards* Mahnung an die Währungsunion. Das wahrscheinlich wichtigste Argument für den Euro lautete, dieser sei ein politisches Projekt, hinter dem ökonomische Erwägungen zurückzustehen hätten. Es war einerseits ehrlich: Gute ökonomische Argumente für die Währungsunion hat es kaum gegeben. Es war aber zugleich gefährlich, weil es die ökonomische Folgenabschätzung tabuisiert hat: Wer auf die Risiken einer Währungsunion von ökonomisch höchst unterschiedlichen Ländern hinwies, galt als schlechter Europäer. Heute zeigt sich, dass jene recht hatten, die vor den auch politischen Folgen einer ökonomisch missglückten Währungsunion warnten.

Legitimitätsgrenzen

Der Euro ist heute auch politisch kein Symbol der Einigkeit, sondern der Zerrissenheit. Das zeigt schon die Verwendung der Begriffe „Nordländer“, „Südländer“ oder „PIIGS“. Die Einwohner der „Nordländer“ verbinden mit dem Euro derzeit vor allem, dass ihr Geld in ein Fass ohne Boden fließt. Aber auch die Einwohner der „Südländer“ erleben die Währungsunion als Bedrohung. Die ihnen schon auferlegten oder noch drohenden Austeritätsprogramme schmälern ihren Wohlstand; ihre Regierungen sehen sich massiven Einschränkungen



gen ihrer Souveränität gegenüber. Und jene Länder, die bisher nicht dem Euroraum angehören, sind über diese Tatsache froh. Für Nord- wie für Südländer hat dieses Europa keine Legitimation.

Das dahintersteckende Dilemma weist über den ökonomischen Aspekt hinaus. Es zeigt auch, dass die Europäische Union das von ihr selbst gegebene Freiheitsversprechen zu kassieren droht. Die Bürger der Nordländer erleben Europa als nicht mehr legitimierte und nicht mehr kontrollierbaren Leviathan, der sie buchstäblich ausraubt. Die Bürger der Südländer erleben Europa keineswegs als Wohltäter, sondern als die Instanz, die ihnen ihre Chancen raubt. Das wirft die Frage auf, wie zukunftsfähig ein solchen Spannungen ausgesetztes Europa sein kann. Wie lange noch wird der Bundestag weitere Transfers an andere Länder unterstützen? Wird ein griechisches Parlament weiteren Sparprogrammen zustimmen? Und welche Folgen für die europäische Integration hätte das?

Die skizzierten Konflikte lassen sich auch nicht einfach durch neue Interventionen heilen. Die Reformbemühungen, mit denen versucht werden soll, die derzeitigen Konstruktionsfehler der Währungsunion zu beheben, fallen zu einem nicht geringen Teil in die Kategorie „Anmaßung von Wissen“. Das gilt besonders für den auf die Kanzlerin zurückgehenden „Euro-Plus-Pakt“ und die geplanten „Verfahren bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten“. Beide sind bemerkenswerte sozialistische Experimente.

Es wäre nicht nur anmaßend und absurd, wenn die Europäische Union Deutschland zu einem Abbau seines Exportüberschusses etwa durch eine Ankurbelung der Binnennachfrage, etwa durch überdurchschnittliche Lohnerhöhungen, bewegen wollte. In der umgekehrten Richtung wären die europäischen Eingriffe genauso anmaßend und absurd: Warum sollte es der Bundeskanzlerin oder der Europäischen Kommission gelingen, beispielsweise die Spanier dazu zu bringen, auf ihre Siesta zu verzichten? Und wäre das wünschenswert? Eine Integration, die auf zentraler Planung beruht und den einzelnen Ländern nicht ihre kulturellen Eigenheiten lässt, ist nicht nur unsinnig, weil zum Scheitern verurteilt. Sie ist darüber hinaus freiheitswidrig.

Was ist die Alternative?

Welches Europa also? Es mag naiv sein, „back to the roots“ zu fordern. Ich will es – etwas qualifizierend – dennoch tun, weil dadurch klarer werden sollte, dass die marktwirtschaftliche Integration auch politisch weniger Konflikte birgt als die interventionistische. *Ernst-Joachim Mestmäcker*, einer der großen liberalen Vordenker der europäischen Integration, hat vor einigen Jahren das „europapolitisch fast Udenkbare“ vorgeschlagen: „die Reduktion der Aufgaben der Gemeinschaft auf solche Angelegenheiten, die sie mit eigenem Verwaltungspersonal wirksam und unter der Kontrolle des Parlaments und der rechtlichen Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs erfüllen kann“.

Inhaltlich bedeutet das die Beschränkung der Europäischen Union auf das, was man Integration von unten oder Integration durch Wettbewerb nennen könnte. Das „Integrationsmedium“ dieser Strategie sind nicht staatliche Aktionen, sind keine „Politiken“. Das Integrationsmedium bilden vielmehr die Handlungen der Bürger über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Diese sind gewissermaßen autonome Agenten der Integration. Der Markt ist also nicht nur Integrationsziel, sondern auch Integrationsinstrument.

Eine solche Integrationsstrategie braucht „Harmonisierung“ nur insoweit, als sie die grenzüberschreitende Nutzung des Privatrechts nach gemeinsamen Regeln sicherstellt. Die – wie gesagt: einklagbaren – Grundfreiheiten erfüllen diesen Zweck; sie werden durch die Wettbewerbsregeln wirkungsvoll ergänzt. Die damit verknüpften Kompetenzen der Gemeinschaftsebene sind klar beschränkt: Soweit für die Wettbewerbssicherung und Durchsetzung der Freiheitsrechte notwendig, muss die Europäische Union möglichst vollständige Durchgriffsrechte auf die nationale Ebene haben. Die unmittelbare Geltung der Wettbewerbsregeln entspricht diesem Postulat ebenso wie die Tatsache, dass die Marktbürger ihre Freiheitsrechte vor Gericht gegen Regulierungsansprüche der Staaten durchsetzen können. Deshalb ist das, was ich hier beschreibe, deutlich mehr als eine Freihandelszone.

Zum Kernbestand des Gemeinschaftsrechts gehört das sogenannte Prinzip der funktionalen Legitimation der europäischen Ebene: Die Europäische Union darf nur insoweit tätig werden, als sie zu ei-

ner solchen Tätigkeit vertraglich ausdrücklich ermächtigt ist. Das Prinzip hat freilich schon dadurch erheblich an Bedeutung verloren, dass die Europäische Union mittlerweile allerlei wenig abgrenzbare – und damit schlecht justiziable – Zuständigkeiten erhalten hat, die eine Legitimierung schwierig machen. Von diesem Problem zeugen die wiederholten europarechtlichen Eiertänze des Bundesverfassungsgerichts. Spätestens die „Rettungsschirme“ haben das Prinzip der funktionalen Legitimation ad absurdum geführt.

Das daraus entstehende Legitimationsproblem sollte daran erinnern, wie wichtig die saubere Abgrenzung europäischer Zuständigkeiten ist. Sie setzt voraus, dass wir uns über die „Finalität der Europäischen Union“ Gedanken machen. Darüber ließe sich viel sagen. Kurz gesagt ist das Ergebnis solcher Überlegungen wahrscheinlich, dass die Europäische Union eher zu viele als zu wenige Kompetenzen hat.

Politökonomisch mag es wenig plausibel sein zu glauben, dass sich Politiker ihre eigenen Regulie-

rungsansprüche zurückzunehmen bereit sind. Kurzfristig ist das wohl wirklich nicht anzunehmen. Mangelnde Legitimation manifestiert sich aber irgendwann – in Ansätzen ist das schon erkennbar – in der Abkehr der Wähler von Europa. Wenn das verhindert werden soll, stellt sich die Frage nach dem „richtigen“ Europa relativ schnell.

Gerade wer Europa als Friedens- und Freiheitsprojekt leidenschaftlich unterstützt, muss dessen Gefährdungen identifizieren – und Europa auch gegen geschwätzigte Kritiker in Schutz nehmen, die nicht wissen, wovon sie reden. Und er muss darauf hinweisen, dass es eine höchst attraktive ordnungspolitische Alternative gibt. Als Kronzeuge sei noch einmal *Mestmäcker* zitiert, der – unter erkennbarer Berufung auf *Immanuel Kant* und *Adam Smith* – Folgendes formuliert: „Der Weg zum Frieden führt über die Anerkennung der unmittelbaren Rechtsbeziehungen von Bürgern untereinander, die nicht einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen, sondern Delegierte ihres eigenen Interesses sind.“ Das ist mindestens eine gute erste Antwort auf die Frage „Welches Europa?“ ■

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

Autoren dieser Ausgabe

Prof. Dr. Michael Ahlheim
Prof. Dr. Hardy Bouillon
Prof. Dr. Andreas Falke
Prof. Dr. Lothar Funk
Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Dr. Hans-Joachim Haß
Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof
Niels Lau
Prof. Dr. Piotr Pysz
Prof. Dr. Christoph Strücnk

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 129 – September 2011.
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