

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

127

März 2011



- **Gemeindefinanzen**
Ordnungspolitische Positionen
- **Öffentlich-rechtlicher Rundfunk**
Eine ordnungspolitische Bewertung
- **Griechenland-Krise**
Eine Innenansicht
- **Euro-Rettung**
Europäischer Stabilitätsmechanismus
- **Landwirtschaft**
Industriell versus bäuerlich
- **Ludwig Erhard**
Kanzlerjahre

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Stephan Articus

Christian Schramm

Werner Rügemer

Oliver Märker/Josef Wehner

Walter Hamm

Gemeindefinanzen

Notleidende Kommunen – Nicht nur eine Frage der Konjunktur 2

Kommunen am Scheideweg – Die Situation aus sächsischer Sicht 7

Nach der Privatisierung:
Neues Selbstbewusstsein in den Kommunen? 11

Haushaltskonsolidierung mit Bürgerbeteiligung 16

Mehr kommunale Eigenverantwortung! 22

Ordnungspolitik

Hanno Beck

Hans Jörg Hennecke

Hans Willgerodt

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland –
Eine ordnungspolitische Bewertung 25

Ordnungsdenken in Zeiten der Unordnung –
Das ORDO-Jahrbuch im siebten Jahrzehnt 31

Wirtschaftspolitik im Ausnahmezustand? 37

Europäische Währungsunion

Martin Knapp

Charles B. Blankart

Bericht aus Griechenland: Der Weg in die Krise 40

Europäischer Stabilitätsmechanismus:
Wie weit umschulden, wie weit aushelfen? 46

Landwirtschaft

*Stephan von Cramon-Taubadel/
Carsten Holst/Sebastian Lakner*

Probleme moderner Landwirtschaft 52

Zeitgeschichte

Udo Wengst

Ludwig Erhards Jahre der Kanzlerschaft 58

Hallo, ihr Liberalen! – Seid ihr nicht etwas spät?

Nur nicht verzagen! Das ist der Ruf der Liberalen an die Adresse des enttäuschten Publikums. In diesen Wochen des kalendarischen Frühlingserwachens in Deutschland lautet die nicht im Klartext formulierte Nachricht: „Selbst die Duldungsfähigkeit des politisch organisierten Liberalismus gegenüber den Irrtümern der von den Liberalen mitzutragenden Politik der schwarz-gelben Koalition hat Grenzen.“ Das ist der Teil der Botschaft, der das Publikum versöhnen soll. Die Botschaft kommt mit Sicherheit nicht zu früh. Eigentlich kommt sie sogar zu spät. Aber das Argument der Liberalen „besser jetzt als gar nicht“ hat auch sein Gewicht. *Guido Westerwelles* absichtsvoll harsch formulierte Initiative gegen den Ankauf von Staatspapieren durch Mitglieder der Europäischen Union, insbesondere der Europäischen Währungsunion, kommt wahrlich nicht zu früh.

Die Mahnung der Liberalen ist zwar noch nicht als ein allgemeines Plädoyer für eine Staatsführung aus dem Geiste der Trennung von Markt und Staat zu verstehen. Aber die Ordnungsrufe an die Adresse der Kanzlerin werden immer häufiger laut und immer seltener unter allerlei „Verstehens“-Floskeln erhoben. Das wundert nicht. Die Liberalen hätten allen Anlass gehabt, schon früher „das Mitmachen“ infrage zu stellen. Die Kanzlerin hat die – vertragswidrige – Praxis der ausdrücklich in den europäischen Verträgen verbotenen Übungen des Bail-out nicht mit der Entschiedenheit angeprangert, die dem Vertragsbruch entsprochen hätte. Ein nicht geringer Teil der erschlichenen Hilfepraxis bedeutet praktisch eine Verletzung der Verträge. Die Kanzlerin hat geduldet, dass die Haushaltskontrolle der Europäischen Union bis über den Rand der Farce hinaus dadurch deformiert wurde, dass die Kontrolle – weitgehend – nicht durch die Europäische Kommission ausgeübt wird, sondern durch den Rat, also ausgerechnet durch die Versammlung der verantwortlichen Sünder.

Die Liberalen haben Recht, wenn sie Schuldenankäufe durch Rettungsschirme der Staatengemeinschaft ablehnen. Die Gründung von Rettungsschirmen mit der Aufgabe oder auch nur der ausdrücklichen – oder der wie auch immer schlaumeierisch formulierten – Erlaubnis des Schuldenaufkaufs wäre doch nichts anderes als die Legalisierung des Herauspaukens. Schon dadurch bliebe vom Gebot des No-bail-out nichts. Und „Europa“? Davon bliebe nichts als der rasch eskalierende Streit um den administrativen Modus und das ausgleichende Zahlenwerk einer Saldenmechanik, die weder etwas mit der Ratio des eigenverantwortlichen Wirtschaftens der Staaten noch mit dem stabilisierenden Kraftaufwand für ein blühendes „Europa“ zu tun hätte. „Europa“ könnte nichts Schlimmeres passieren als die politische und wirtschaftliche Chiffre für ein verpflichtendes und berechtigendes Bail-out zu werden. Nein: Die Liberalen haben recht, wenn sie das Prinzip des No-bail-out notfalls bis zum Austritt aus der Regierungsverantwortung vertreten. Ihr Protest kommt allerdings spät und zaghaft.

Hans D. Barbier

Gemeindefinanzen



Notleidende Kommunen – Nicht nur eine Frage der Konjunktur

*Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages*

■ Die Finanznot der Kommunen – das Finanzierungsdefizit betrug im Jahr 2010 fast zehn Milliarden Euro – stellt eine nicht zu leugnende Bedrohung der kommunalen Handlungsfähigkeit und eine Gefährdung für den Standort Deutschland dar. Unabhängig von der dringenden Notwendigkeit, den Kommunen möglichst kurzfristig zusätzliche finanzielle Mittel zukommen zu lassen bzw. ihre Aufgaben- und Ausgabenbelastung zu mindern, sind folgende Fragen zu beantworten: Was sind die strukturellen Ursachen der finanziellen Probleme vieler Kommunen? Liegen sie im Bereich der betroffenen Kommunen oder sind sie durch – aus Sicht der Kommunen – externe Faktoren verursacht? Was bedeuten die Finanzprobleme für die betroffenen Kommunen, ihre Bürger und die vor Ort ansässigen Unternehmen in mittel- und langfristiger Sicht? Welche Lösungswege gibt es, damit auch langfristig eine auskömmliche kommunale Finanzausstattung gesichert werden kann? Diese Fragen werden vom Deutschen Städtetag seit Langem mit höchster Priorität behandelt.

Ursachen von kommunalen Finanzkrisen

Vielfach wird die konjunkturelle Entwicklung als nahezu alleinige Ursache für die Entwicklung der bundesweiten Kommunalfinanzen genannt. Das ist grob vereinfachend. Einzelnen Kommunen mit besonders schwieriger Finanzlage wird sogar gelegentlich unterstellt, dass sie selbst schuld an ihrer Misere seien. Um zu diesen Aussagen Stellung beziehen zu können, müssen die Determinanten für die Struktur und das Niveau von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Kommunen deutlich werden.

Die Aufgaben der Kommunen lassen sich in drei Kategorien einteilen: Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungskreis, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie freiwillige Aufgaben. Zu den beiden ersten Kategorien gehören die durch die Kommunen am wenigsten beeinflussbaren Ausgabearten, die zugleich aus fiskalischer Sicht die mit Abstand bedeutendsten Aufgaben sind. Der Spielraum der Kommunen in der Ausgabengestaltung ist geringer, als in der Öffentlichkeit oftmals vermutet wird. Die Vielzahl der Ursachen für die Ausgabenentwicklung verdeutlicht zudem: Sobald in einer Kommune mehrere Gründe für Ausgabensteigerungen, zum Beispiel im sozialen Bereich, zusammentreffen, ist die Gefahr groß, dass die Kommune finanziell überfordert wird.

Die Bestimmungsgründe und somit die potenziellen Ursachen von kommunalen Finanzkrisen lassen sich grob vier Bereichen zuordnen:

■ **Gesetzgebung:** Die Beeinflussung durch den Gesetzgeber umfasst die Setzung von Standards und Leistungen, zum Beispiel die Einführung oder Aus-

weitung eines Rechtsanspruchs oder Änderungen des Gemeindefinanzrechts und Gebührenrechts.

■ **Ökonomisches Umfeld:** Die ökonomischen Faktoren umfassen zum einen die Konjunktorentwicklung mit sofortigen Auswirkungen, zum Beispiel die Ausgaben für sogenannte Aufstocker, also Erwerbstätige, die Zuschüsse nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II erhalten. Zum anderen gibt es zeitverzögerte Auswirkungen: So werden Empfänger von SGB-II-Leistungen in der Regel erst nach einem vorherigen Bezug von ALG I anspruchsberechtigt. Das wirtschaftliche Niveau ist als langfristiger bzw. struktureller Faktor von großer Bedeutung: Bei dauerndem geringen Einkommensniveau und hoher Arbeitslosigkeit ist, zum Beispiel auch aufgrund eines Lehrstellenmangels, mit einem großen Kreis von Jugendlichen zu rechnen, die Unterstützung benötigen; gleichzeitig wird die Anzahl der Personen mit unzureichenden Renten zunehmen.

■ **Soziodemographisches Umfeld:** Die auf die Demographie bezogenen Faktoren beeinflussen die Haushaltsstrukturen einer Kommune, weil unterschiedliche Personengruppen kommunale Leistungen in unterschiedlichem Umfang in Anspruch nehmen. Die höchsten Kosten je Einwohner ergeben sich bei Kindern, älteren Einwohnern, Angehörigen sozialer Randgruppen und sozial schwachen Bürgern. Hinzu kommen als weitere nicht beeinflussbare Faktoren die Entwicklung der Einwohneranzahl – aufgrund der Remanenzkosten bei der Bereitstellung der Infrastruktur ist bei einer schrumpfenden Bevölkerung mit steigenden Pro-Kopf-Ausgaben zu rechnen – sowie der gesellschaftliche Wertewandel. Dass sich wandelnde gesellschaftliche Orientierungen die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen wesentlich beeinflussen, zeigt sich etwa im Bereich der Kindertagesbetreuung. Gerade bei den auf die Demographie bezogenen Faktoren kann es zu einer Kumulation von kostentreibenden Entwicklungen kommen, die durch die wirtschaftliche Entwicklung noch verstärkt wird. Hierdurch potenzieren sich fiskalische Risiken.

■ **Fiskalische Situation der Kommune:** Sie ist nicht nur Wirkung der Bestimmungsfaktoren, sondern sie stellt aufgrund der verschiedenen Anpassungsreaktionen zugleich für die folgenden Jahre eine Ursache für die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben dar. Dieser Doppelcharakter der fiskalischen Situation als Ursache und Wirkung führt zu einem sich selbst verstärkenden Kreislauf, der mit Begriffen wie „Abwärtsspirale“ oder „Teufelskreis“ treffend beschrieben wird. Die fiskalische Situation bestimmt nicht nur den Umfang der freiwilligen Leistungen im Allgemeinen und der Investitionen im Besonderen. Eine über Jahre angespannte finanzielle Situation führt oftmals zu einem „Entsparen“ in der öffentlichen und sozialen Infrastruktur. Mittel- und langfristig werden Investitionen durch notdürftige Reparaturarbeiten ersetzt; auch finden sich in den Haushaltsplänen hoch verschuldeter Kommunen überproportional hohe Mietzahlungen.

Die finanzielle Überforderung der Kommunen ist systembedingt

Mit dem Begriff Abwärtsspirale wird deutlich, welche Folgen die Finanznot einer Kommune für ihre Bürger und Unternehmen hat. Die unmittelbaren Folgen sind ein verringertes kommunales Leistungsangebot oder ein geringeres Niveau der Infrastruktur. Dies führt zu einer unmittelbaren Einschränkung der Lebensqualität.

Weitaus problematischer sind jedoch die langfristigen Wirkungen: Die Standortattraktivität der betroffenen Stadt sinkt gerade für die mobilen Leistungs-

träger dramatisch; das Arbeitskräftepotenzial, von dem die ortsansässigen Unternehmen profitieren können, sinkt somit gerade im Bereich der Hochqualifizierten. Die Verkehrserschließung fällt gegenüber anderen Regionen ab, insbesondere die ortsansässigen überregional tätigen Unternehmen erleiden dadurch Wettbewerbsnachteile. Ansiedlungserfolge für neue Unternehmen bleiben aus, was zu Ausfällen bei den Gewerbesteuererinnahmen führt. Im Ergebnis werden weniger Bürgerinnen und Bürger eine Arbeitsstelle finden, wodurch der kommunale Haushaltsdruck über die Ausgabenseite verstärkt wird. Die hierdurch nochmals verschlechterte Finanzsituation läutet die nächste Runde der Abwärtsspirale ein.

Die Bestimmungsgründe für die Ausgabenbelastung einer Kommune zeigen, dass eine desaströse Finanzlage einer Kommune nur in Ausnahmefällen aufgrund einer fehlerhaften Steuerung vor Ort entstanden ist. Vielmehr ist das Risiko finanzieller Überforderung systembedingt. Deswegen ist das Finanzsystem als solches zu hinterfragen; die Leitfrage lautet demnach: Welche Mechanismen führen zur – in Anbetracht der Aufgaben – insgesamt unzureichenden kommunalen Finanzausstattung und zur besonderen Problematik von strukturschwachen Städten?

Diese Fragestellung nach den Ursachen führt von der budgetären zur prozessualen Betrachtungsebene der Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik. Bund und Länder beschließen fortwährend neue Leistungsansprüche der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Kommunen. Die daraus resultierenden Ausgabenverpflichtungen müssen die Kommunen jedoch allein aus ihren nur begrenzt steigerungsfähigen Einnahmen decken. Während sich die Bundes- und Landespolitiker die von ihnen beschlossenen Ausgabenprogramme als politische Erfolge zurechnen lassen können, werden die budgetären und damit die politischen Kosten den Kommunalvertretern angelastet. Die Kommunen werden regelmäßig Opfer des Glücksspielprinzips im „Casino Föderal“: Dabei stehen die Gewinner und Verlierer von vornherein fest, und die Verantwortung einzelner Akteure ist nicht mehr erkennbar. Solange dieser höchst intransparente und expansiv wirkende Mechanismus nicht außer Kraft gesetzt wird, ist eine nachhaltige Sanierung der Kommunalfinanzen nicht zu erwarten. Im Übrigen würde mit dem derzeit diskutierten Vorschlag eines Zuschlagsrechts auf die Einkommensteuer diese Ausgabenexpansion erst richtig Fahrt aufnehmen.

Dennoch ist bei einer Vielzahl der von diesen Fehlentwicklungen geprägten Aufgaben deren Verankerung auf kommunaler Ebene unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll. Eine Aufgabenrückübertragung stellt insoweit in vielen Fällen keine tragfähige Lösungsstrategie dar, auch wenn es sich oftmals im Kern um gesamtstaatliche Aufgaben handelt. Im Ergebnis führt dies allerdings dazu, dass die Kommunen nicht nur zum Träger, sondern zunehmend auch zum überlasteten Finanzier gesamtstaatlicher Aufgaben werden.

Mehr Transparenz für klare politische Verantwortung

Genau an dieser Stelle, der fehlerhaften Verknüpfung von Aufgabenträgerschaft und Finanzierungspflicht, werden langfristig wirksame Lösungsmechanismen deutlich: Der Kreislauf der zunehmenden Aufgabenübertragung durch Bund und Länder auf die Kommunen ohne ausreichende Finanzierung muss durchbrochen werden. Dass das bereits bestehende ungleiche Verhältnis zwischen Aufgaben und Ausgaben auf der einen Seite sowie den Einnahmen auf der anderen Seite ausgeglichen wird, ist notwendig, kann aber nur den ers-

ten Schritt darstellen. Mit Blick auf die Problemlagen im kommunalen Finanzsystem stellt sich die Frage nach einem Mehr oder Weniger an kommunaler Aufgabenwahrnehmung allenfalls sekundär. Anpassungen in der Aufgabenstruktur sowie beim Ausgaben- und Einnahmenniveau allein können lediglich Fehlentwicklungen der Vergangenheit punktuell korrigieren.

Mindestens ebenso wichtig ist, dass für die Zukunft verhindert wird, dass durch Bund und Länder neue Aufgabenbelastungen ohne entsprechende Finanzierungszusagen beschlossen werden. Die Stichworte hierfür lauten Kosten- und Finanzierungstransparenz und politische Verantwortung sowie Konnexitätsprinzip, nach dem eine Aufgabenübertragung nur mit dem entsprechenden finanziellen Ausgleich erfolgen darf.

Transparenz ist die grundlegende Voraussetzung bei allen demokratischen Entscheidungen. Insbesondere muss nachvollziehbar sein, welche Folgen eine Gesetzesänderung mit sich bringt. Diese Forderung gilt auch bei kommunalrelevanten Entscheidungen seitens des Bundes und der Länder. Allerdings sind derzeit die Voraussetzungen für eine derartige Transparenz nicht gegeben. Gesetzesfolgeabschätzungen sind inhaltlich zu präzisieren, damit die finanzwirksamen Folgen für die einzelnen Länder und die jeweilige Kommunalebene deutlich werden. Die dabei zugrunde liegenden Annahmen müssen dokumentiert werden, damit Fehleinschätzungen nachvollziehbar werden und korrigiert werden können. Nur durch intensive Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an den Gesetzesfolgeabschätzungen kann das Know-how der Kommunen bei der Kostenschätzung genutzt werden. Zudem kann nur auf diese Weise sichergestellt werden, dass nicht aus Gründen der politischen Opportunität systematische Verzerrungen bei der Folgeabschätzung auftreten.

Die entsprechenden Fragen werden derzeit in der Gemeindefinanzkommission behandelt; erste positive Entwicklungen sind erkennbar. Dieser auf den ersten Blick unscheinbare Punkt ist von herausragender Bedeutung für die kommunalen Finanzen: Wenn keine Transparenz geschaffen wird, werden Bundes- und Landespolitik, insbesondere die Fachpolitiken, kaum der Versuchung widerstehen können, sich zulasten der Kommunen Vorteile zu verschaffen.

Mischfinanzierung: Umstritten, aber teilweise begründet

Aus struktureller Sicht lassen sich die Ungleichgewichte im Bereich der Kommunalfinanzen nur auffangen, wenn diejenige Ebene, die eine finanzrelevante Aufgabe initiiert, auch deren Finanzierung sicherzustellen hat. In vielen Fällen hätten Bund und Länder darauf verzichtet, die Kommunen zur Erfüllung neuer Aufgaben zu verpflichten, wenn sie selbst die Finanzierungslast hätten tragen müssen. Zugleich ist es jedoch notwendig, dass in denjenigen Fällen, in denen Bund und Länder eine Aufgabe an die Kommunen übertragen wollen und auch bereit sind, die Kosten zu tragen, institutionelle Möglichkeiten für ein derartiges Verfahren gegeben sind.

Die finanzwissenschaftliche Fachliteratur scheint sich im Grundsatz darin einig zu sein, dass derartige Mischfinanzierungen unweigerlich Fehlallokationen im öffentlichen Finanzsystem verursachen würden und deshalb zu vermeiden seien (Stichwort: „goldene Zügel“). Lenkungswirkungen treten allerdings nur dann auf, wenn gelenkt werden kann. Lenkungswirkungen können daher in den Fällen ausgeschlossen werden, in denen sich nur noch die Frage nach der Finanzierungspflicht für eine bestimmte Aufgabe stellt, die Aufgabenerfüllung an sich jedoch nicht mehr zur Debatte steht. Gerade im Bereich der sozialen

Leistungen beschränkt sich auf kommunaler Ebene die Frage darauf, wie ein Rechtsanspruch erfüllt wird, und nicht, ob er erfüllt wird. In diesen Fällen spricht auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nichts gegen eine Mischfinanzierung.

Bei vielen projektgebundenen Förderungen besteht ein besonderer Begründungszwang für Mischfinanzierungen. Ob das Risiko eines goldenen Zügels und der damit verbundenen Fehlallokation von Ressourcen besteht, muss geprüft werden. In vielen Fällen existieren jedoch gute Gründe, eine Mischfinanzierung nicht abzulehnen, so zum Beispiel bei überregionalen externen Effekten.

Sofern eine Mischfinanzierung anzuraten ist, müssen allerdings hierzu auch durch die Finanzverfassung abgesicherte Wege gegeben sein. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Konjunkturpaket II erachten es die Kommunen deshalb für erforderlich, dass der Katalog der zulässigen Finanzhilfen des Bundes in Artikel 104b des Grundgesetzes systematisch auf all jene Politikfelder ausgedehnt wird, auf denen Verwaltungskooperationen zwischen Bund und Kommunen sinnvoll und wünschenswert erscheinen. Nur so kann eine verwaltungsökonomisch sinnvolle Verankerung einer Aufgabe auf kommunaler Ebene finanziell abgesichert werden.

Viele Vorschläge der Gemeindefinanzkommission weisen in die falsche Richtung

Mit Blick auf die weitreichenden Möglichkeiten von Bund und Ländern bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems waren die Kommunen lange Zeit zuversichtlich, dass eine Verankerung des Konnexitätsgrundsatzes in den Finanzverfassungen der Länder in Form einer allgemeinen Bestimmung zur Finanzierungspflicht der aufgabenübertragenden Ebene die Herausbildung aufgabenangemessener Finanzstrukturen begünstigen würde.

Diese Hoffnung hat inzwischen starke Dämpfer erfahren. Eben jene Gestaltungsmöglichkeiten, die für den Aufbau einer aufgabenangemessenen Finanzierungsstruktur der Kommunen genutzt werden könnten, werden nur dazu verwandt, die im Fall einer Aufgabenübertragung für die übernehmende Ebene bereitzustellenden Finanzmittel entweder über allgemeine Finanzausgleichsmechanismen oder durch Ausweitung bereits bestehender Aufgaben wieder abzuschöpfen. Bisher konnte also die Problematik der Aufgabenübertragung allenfalls abgemildert werden.

Daher sind die bisher angewandten Konnexitätsverfahren so weiterzuentwickeln, dass die Finanzierungsverpflichtung der übertragenden Ebene entweder über den Aufgabenübertragungszeitpunkt hinaus kontinuierlich fortgeschrieben werden muss oder Mitbestimmungsrechte der Kommunen geschaffen werden, welche die Kommunen faktisch in die Rolle eines freiwilligen Auftragnehmers für Verwaltungsaufgaben versetzen. Entsprechende institutionelle Verfahren müssten allerdings erst noch entwickelt werden.

Die Ausführungen verdeutlichen die Position der Städte: Eine bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen ist offensichtlich notwendig. Dies allein wird die Kommunalfinanzen aber nicht dauerhaft sanieren können. Vielmehr muss der Mechanismus, der die Kommunen immer wieder unter finanziellen Druck setzt, durchbrochen werden. Es kann nicht ausreichen, allein an die Fairness und das Verantwortungsbewusstsein von Bund und Ländern zu appellieren.

Vielmehr ist Transparenz gefragt, damit die politische Verantwortung für Ausgaben und damit die Finanzierungsverantwortung den Bürgerinnen und Bürgern bewusst wird.

Viele der in der Gemeindefinanzkommission diskutierten Vorschläge weisen in die falsche Richtung. So würden Zuschläge zur Einkommensteuer es Bund und Ländern nochmals erleichtern, sich mit dem Verweis auf eine kommunale Zuschlagsmöglichkeit ihrer Verantwortung zu entziehen. Auch wer unter fadenscheinigen Argumenten – wie zum Beispiel dem Hinweis auf vermeintlich hohen Arbeitsaufwand – die Etablierung einer Gesetzesfolgeabschätzung verhindern will, offenbart nur eines: seine Bereitschaft zum finanzpolitischen Blindflug und das Nicht-Kennen-Wollen der Konsequenzen des eigenen Handelns. Verantwortungsvolle Politik sieht anders aus. ■

Kommunen am Scheideweg – Die Situation aus sächsischer Sicht

Christian Schramm

Oberbürgermeister der Stadt Bautzen, Vizepräsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und Präsident des Sächsischen Städte- und Gemeindetages



■ Die aktuelle Finanzlage des Staates bzw. seiner Kommunen zu beschreiben, Änderungen in den letzten Jahren aufzuzeigen sowie Lösungen vorzuschlagen, wie die Haushalte wieder „ins Lot“ gebracht werden können, ist eine Herausforderung, die so alt und schwierig wie verdienstvoll ist. Mitunter entstehen in diesem Prozess recht kreative Ideen.

Wohl kaum ein römischer Kaiser war so erfindungsreich und konsequent wie *Vespasian*, wenn es darum ging, die Staatsfinanzen zu sanieren. Als sein Sohn *Titus* ihm eines Tages vorhielt, dass er sogar eine Pissoir-Steuer eingeführt habe, hielt er ihm die ersten Münzeinnahmen aus dieser neuen „Quelle“ unter die Nase und wollte wissen, ob ihn der Geruch störe. Als der das verneinte, entgegnete er: „Und doch kommt es vom Urin.“ Jeder kennt die lateinische Redewendung „*pecunia non olet*“ – Geld stinkt nicht, und manchmal fühlt man sich an die Suche *Vespasians* nach neuen Geldquellen erinnert, wenn deutsche Kommunen über die Einführung von Bettensteuern oder Mobilfunkmastensteuern nachdenken, um ihre Finanzprobleme zu mildern.

Die Entlastung der Kommunen ist bislang gescheitert

Sind dies um sich greifende Anzeichen eines verzweifelten Versuchs der Kommunen, ihre letzten verbliebenen Handlungsspielräume zu erhalten oder sogar zurückzugewinnen, nachdem Bund und Länder den Kommunen in den vergangenen Jahren immer neue Aufgaben und Finanzierungsverpflichtungen auferlegt haben, ohne für eine adäquate Finanzausstattung zu sorgen? Befinden sich die Kommunen bereits im „freien Fall“, nachdem ich in der Ausgabe Nr. 95 dieser Zeitschrift vom März 2003 noch getitelt hatte: „Kommunen

am Abgrund“? Die Realität ist – wie immer – komplex. Das erschwert den Blick für die grundsätzlichen Entwicklungen.

Dabei ist der generelle Befund dem der Haushaltskrise Anfang der 2000er Jahre durchaus ähnlich. Nach wie vor ist der Anstieg der Sozialausgaben nicht gestoppt, und die kommunalen Steuereinnahmen liegen noch deutlich unter dem Niveau der Vorjahre. Die kommunalen Investitionen sind – nach dem Auslaufen des Konjunkturpaketes II – rückläufig, die Kassenkredite und der Finanzierungssaldo steigen auf immer neue Negativrekorde.

Alle Jahre wieder nimmt die Bundespolitik einen neuen Anlauf, um die Kommunen zu entlasten und damit ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten oder zu erhöhen. Der letzte große Wurf sollte die Entlastung der Kommunen im Zuge der Hartz-IV-Reform sein: 2,5 Milliarden Euro wurden den Kommunen seinerzeit als Entlastung versprochen. Sichergestellt werden sollte dies durch eine jährliche Anpassung der Beteiligung des Bundes an den von den Kommunen zu übernehmenden Kosten der Unterkunft. Doch statt die Abrechnung auf der Basis tatsächlicher Unterkunfts-kosten vorzunehmen, orientierte sich der Bund an der Entwicklung der Zahl von Bedarfsgemeinschaften, die die Belastungssituation der Kommunen nicht adäquat widerspiegelt. Sehr schnell stieg die Nettobelastung der kommunalen Sozialhaushalte danach wieder an.

Das nächste große Reformvorhaben wurde erst in diesen Tagen verabschiedet. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist zweifellos ein wichtiger Schritt, Kindern aus benachteiligten Haushalten Chancen und Perspektiven einzuräumen, die ihre Eltern ihnen offenbar zunehmend weniger vermitteln können. Die daraus der kommunalen Ebene entstehenden Belastungen sind jedoch erheblich: Sie werden auf bis zu 1,8 Milliarden Euro jährlich geschätzt. Bund und Länder feiern sich für den mühsam im Vermittlungsverfahren von Bundestag und Bundesrat zustande gekommenen Kompromiss. Die Kommunen sollen durch höhere Beteiligung des Bundes an den Unterkunfts-kosten und die schrittweise ab 2012 erfolgende Übernahme der Kosten der Grundsicherung für Ältere entlastet werden. Letzteres war überfällig: Die Grundsicherung für Ältere ist keine kommunale, sondern eine gesamtstaatliche Aufgabe.

Ob die versprochene Entlastung tatsächlich eintritt, wird man frühestens 2012 sehen. Dabei stehen die aus dem Bildungspaket resultierenden Belastungen in keinem sachlichen Zusammenhang mit den Kompensationsleistungen (höhere Beteiligung des Bundes an den kommunalen Kosten der Unterkunft und der Grundsicherung für Ältere). Daher kann nicht ohne Weiteres sichergestellt werden, dass Kommunen, die aufgrund hoher Kinderzahlen hohe Ausgaben haben werden, entsprechend entlastet werden. Verteilungskonflikte sind quasi vorprogrammiert.

Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Kommunen

Auf der Einnahmeseite wurde 2003 wie heute über die Zukunft der Gewerbesteuer gestritten. Seinerzeit wurde die „Gemeindefinanzreformkommission“ eingesetzt, heute heißt sie „Gemeindefinanzkommission“. Wieder wird ein Anlauf unternommen, Teile der Wirtschaft zu entlasten und den Kommunen die Gewerbesteuer zu entwenden. Warum die Kommunen die Gewerbesteuer nicht aufgeben werden, wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung der Gewerbesteuer-einnahmen allein in Sachsen in den letzten Jahren anschaut. Parallel zur gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sind die Erträge der Gewerbesteuer gestiegen. Im Jahr 2008 erreichten sie knapp 1,2 Milliarden Euro.

Der deutliche Rückgang im Jahr 2009 auf unter eine Milliarde Euro wird bereits im laufenden Jahr 2011 wieder wettgemacht werden.

In den einzelnen Städten kann die Gewerbesteuer zwar beträchtlich schwanken, vor allem, wenn die Stadt durch wenige, aber große Gewerbesteuerzahler geprägt ist. Diese Schwankungen lassen sich aber durch Rücklagenbildung, durch stetigere Einnahmen aus der Grundsteuer und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich ein gutes Stück nivellieren.

Das in der Gemeindefinanzkommission mit einer zusätzlichen Entlastung verknüpfte Angebot, die Gewerbesteuer gegen eine Beteiligung an der Körperschaftsteuer, Hebe- und Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer und einen größeren Anteil am Umsatzsteueraufkommen zu tauschen, sollte die Kommunen umso wachsender werden lassen, je verlockender die Entlastungszusagen werden. Wie warnte schon *Vergils* Laokoon in der Aeneis: „Traut nicht dem Pferde, Trojaner! Was immer es ist, ich fürchte die Danaer (Griechen), selbst wenn sie Geschenke bringen.“ Tatsächlich würde selbst ein Tausch des heutigen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gegen eine kommunale Einkommensteuer mit Hebesatzrecht, wie sie zuletzt diskutiert wurde, den heute noch bestehenden verfassungsrechtlichen Schutz der Gewerbesteuer als wirtschaftskraftbezogene Steuer unterminieren. Möglicherweise wäre das der erste Schritt zur Abschaffung der Gewerbesteuer. Eine so unmittelbar für alle Leistungsträger einer Gemeinde fühlbare Steuer wie die Einkommensteuer über Hebesätze zu verändern, ist auch ein enormer Kraftakt – sie jährlich an einen atmenden Kommunalhaushalt anzupassen, kaum vorstellbar.

Die Situation der sächsischen Kommunen

Die sächsischen Kommunen haben sich in einem seit 2009 wieder schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Umfeld erstaunlich gut gehalten. Aufgrund andauernder Konsolidierungen seit 1990 liegt das einwohnerbezogene Ausgabeniveau deutlich unter dem Niveau der westlichen und auch der meisten östlichen Bundesländer, obwohl der Kommunalisierungsgrad in Sachsen überdurchschnittlich hoch ist. Auch unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und einem steigenden Anteil alter Menschen an der Bevölkerung haben die sächsischen Kommunen und der „Kommunale Sozialverband Sachsen“ die Sozialausgaben durch intelligente Steuerung auf einem niedrigen Niveau halten können.

Der Personalbestand in den sächsischen Kommunen wurde nach der Wiedervereinigung drastisch reduziert. Erst im Zuge der Verwaltungsreform des Jahres 2008, mit der der Freistaat Sachsen staatliche Aufgaben und über 4 000 staatliche Stellen auf die kommunale Ebene übertragen hat, ist die Anzahl der Beschäftigten wieder gestiegen. Erkauft wurde diese Konsolidierung durch einen weitgehenden Verzicht auf Neueinstellungen und damit einen stetig älter werdenden Personalkörper. Nicht nur in der kommunalen Ebene setzt sich die Erkenntnis durch, dass weitere Konsolidierungen in den vorhandenen Strukturen nicht möglich sind. Dies ist vor allem in den kleineren Gemeinden spürbar. Es wird zunehmend schwieriger, mit dem vorhandenen Personal die nötige Arbeitsteilung herzustellen, um immer komplexer werdende Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Eine neue „Welle“ freiwilliger Gebietszusammenschlüsse ist die Folge.

Das finanzielle Korsett, in das die Kommunen gepresst werden, wurde in den vergangenen Jahren immer enger geschnürt. Auch wenn die Wirtschaft momentan wieder brummt, ist nicht damit zu rechnen, dass die positive Einnahmenentwick-

lung der letzten Monate von Dauer sein wird. Die mittelfristigen Rahmenbedingungen – zumindest in den neuen Bundesländern – sprechen dagegen.

Die degressive Wirkung des Solidarpaketes hat den Freistaat Sachsen und seine Kommunen inzwischen in vollem Umfang erreicht. Seit 2009 gehen die Zuweisungen jährlich um rund 200 Millionen Euro zurück. 2020 laufen sie ganz aus. Die aktuelle Förderperiode der Strukturfondsförderung der Europäischen Union (EU) läuft 2013 aus. Sachsen erhält von 2007 bis 2013 aus den Strukturfonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischer Sozialfonds (ESF) rund vier Milliarden Euro. Für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes (ELER) stehen über 900 Millionen Euro zur Verfügung. Es ist absehbar, dass diese – vor allem investiven – Förderungen infolge der EU-Erweiterung in der nächsten Förderperiode deutlich zurückgehen werden.

Auch die Zuweisungen Sachsens aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich sind rückläufig. Sachsen verzeichnet jedes Jahr Einwohnerverluste von rund 25 000 Einwohnern. Jeder Einwohner, den Sachsen verliert, reduziert die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich um jährlich 2 600 Euro. Dies entspricht Zuweisungsverlusten von 60 bis 70 Millionen Euro per anno.

Was können die Kommunen selbst tun, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten?

Die Summe der Entwicklungen macht deutlich, dass die sächsischen Kommunen an einem Scheideweg stehen. Durch harte Konsolidierungsschnitte, konsequente Entschuldung und hohe Investitionen ist es in den vergangenen Jahren gelungen, eine attraktive Infrastruktur aufzubauen und trotzdem die Kommunalhaushalte weitgehend auszugleichen. Zweifellos leisten die Zuweisungen aus dem Solidarpakt, dem Bund-Länder-Finanzausgleich und der Strukturfondsförderung der EU hierzu neben der Verbesserung der eigenen Steuereinnahmen einen entscheidenden Beitrag. Mit tendenziell rückläufigen Einnahmen und weiter sinkenden Einwohnerzahlen nehmen die Herausforderungen in den nächsten Jahren aber weiter zu.

Der Freistaat Sachsen und seine Kommunen werden ins Gespräch darüber kommen müssen, ob die bisherige Aufteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen noch zeitgemäß ist. Bei einer Überprüfung wird man den Anteil der jeweiligen Pflichtaufgaben und die bisherigen Konsolidierungen genauso berücksichtigen müssen wie die Antwort auf die Frage, wessen Finanzierungsanteil an der gemeinsamen Aufgabenerfüllung seit Jahren stetig steigt.

Nach den Ländern hat auch der Bund inzwischen erkannt, dass die kommunale Selbstverwaltung am besten in der Lage ist, seine Sozial- und Bildungspolitik vor Ort umzusetzen. In der Tendenz werden deshalb zunehmend Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert. Die Erfahrungen in den letzten Jahrzehnten haben aber gezeigt, dass die Finanzierung dieser Aufgabenübertragungen selten auskömmlich war. Dies war ein Grund für das Aufgabenübertragungsverbot des Bundes im Rahmen der Föderalismusreform. Jetzt muss der Umweg über die Länder gesucht werden. Sie verstehen sich im Bundesrat zwar als Interessenvertreter ihrer Kommunen. Die Kommunen können aber keineswegs darauf vertrauen, dass die Länder die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel auch tatsächlich und zusätzlich an die kommunale Ebene weiterreichen. Die sächsischen Kommunen haben zum Beispiel bei der Einführung des Anspruchs auf einen Krippenplatz

schlechte Erfahrungen mit der Bereitschaft des Landes gesammelt, Finanztransfers auch durchzureichen.

Generell wird man zunehmend berücksichtigen müssen, dass sich die finanzielle Situation des Bundes seit den 1960er Jahren dramatisch verschlechtert hat. Selbst wenn man ihm zutraut, durch energische Konsolidierungen und die „Pflege“ seiner Einnahmequellen die nationalen Probleme in den Griff zu bekommen, ist angesichts der internationalen Verflechtungen und des Aufspannens neuer und immer größerer Rettungsschirme zu befürchten, dass der Bund irgendwann selbst überfordert ist. Vor diesem Hintergrund könnte es aus kommunaler Sicht einerseits ratsam sein, nicht immer neue Aufgaben übernehmen zu wollen, und andererseits, auf klare und aufgabenadäquate Refinanzierungswege zu achten, wenn neue Aufgaben übernommen werden müssen. Die aktuellen Kompensationsleistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes können jedenfalls nicht als Vorbild für eine aufgabenadäquate Refinanzierung dienen.

Neben der Stärkung und Verbreiterung der Gewerbesteuer sollte den Kommunen daher daran gelegen sein, klare, transparente und aufgabenadäquate Refinanzierungslösungen für die Übernahme von Aufgaben durch die kommunale Ebene zu erhalten, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. ■

Nach der Privatisierung: Neues Selbstbewusstsein in den Kommunen?

Dr. Werner Rügemer
Publizist

■ Privatisierung galt lange Zeit als Heilmittel gegen die Verschuldung der Kommunen. Doch dieses Konzept ist gescheitert: Nun wird verstärkt eine Re-kommunalisierung gefordert, also die Rückführung von Aufgaben und Vermögen in kommunale Verantwortung. Im Gefolge der teuren staatlichen Bankenrettung fehlen dafür jedoch die Mittel. Die Kommunen können sich aus der strukturellen Unterfinanzierung nicht selbst befreien. Zudem sind die kommunalen Verantwortlichen an ihre Bundesparteien gefesselt.

Immer wieder Sparen – jedoch ohne Erfolg

Seit über zwei Jahrzehnten wird in Kommunen gespart. Bei Schulen, Bürgerbüros, Jugendzentren, Kindergärten, Horten und Theatern wird schrittweise gekürzt. Parks verwildern und Gemeindestraßen werden wegen nicht reparierter Straßenlöcher für den öffentlichen Verkehr gesperrt. In den Schwimmbädern wird die Wassertemperatur abgesenkt. Die Straßenbeleuchtung wird in immer mehr Außenbezirken abgeschaltet. Reinigungsintervalle in öffentlichen Gebäuden werden verlängert.

Genauso hilflos sind die Versuche, die lokalen Einnahmen zu erhöhen. Hotelübernachtungen und Bordellbesuche werden besteuert. Mehr Politessen wer-



den eingestellt, um auf den zusätzlich markierten Parkplätzen mehr Bußgelder zu kassieren. Spendierfreudige Bürger dürfen ihr Namensschildchen auf Parkbänke und Theaterstühle nageln, weil sie für 200 Euro den Bank- oder Stuhlpaten spielen. Ein Versicherungskonzern übernimmt für 15 000 Euro im Jahr die Kosten dafür, dass im Springbrunnen auf dem Marktplatz das Wasser weiter fließen kann – gleichzeitig trocknen andere Brunnen aus.

Aber Sparen brachte bislang keine Lösung. Gespart wird ohnehin nichts, der Begriff „Sparen“ ist missbräuchlich: Es wird kein Geld für zukünftige Ausgaben zurückgelegt, vielmehr wird gekürzt. Sparbeträgen und Einnahmen, die sich im Bereich einiger Millionen bewegen wie etwa im Fall der Stadt Köln, stehen Defizite im dreistelligen Millionenbereich gegenüber: Die Defizite summieren sich bis 2014 auf 1,3 Milliarden Euro. Sparen saniert nicht die Haushalte, sondern führt zu unsicheren Lebensverhältnissen und fördert die Verarmung der Bürger mit geringem Einkommen.

Gescheiterte Privatisierungsmodelle: Kommunen im Nachteil

Das Versprechen lautete: Wenn die Verwaltung schlanker und wie ein Konzern betrieben (Konzern Stadt) wird, wenn öffentliche Unternehmen verkauft und Dienstleistungen an Private vergeben werden, dann würden die Kommunen gerettet.

So haben die Städte Arbeitsplätze in ihren Verwaltungen abgebaut, Anteile ihrer Stadtwerke an Energiekonzernen und Wohnungsgenossenschaften verkauft sowie Reinigungsdienste und Buslinien an Privatunternehmen ausgelagert. Aber die kommunalen Haushalte sind jetzt noch höher verschuldet als zuvor, und noch mehr Beschäftigte schlagen sich mit Niedriglöhnen durch. Die Bürger stehen einer noch intransparenteren Bürokratie gegenüber und zahlen noch mehr für jede kleine Dienstleistung. Und in den verkauften Wohnungen steigen die Mieten schneller als zuvor.

Der Verkauf von Anteilen der Stadtwerke wurde auch damit begründet, dass die Stadtwerke im deregulierten Markt von Energie und Verkehr nur mithilfe eines „strategischen Partners“ überleben könnten. Doch am besten haben die Stadtwerke überlebt, die nichts verkauft haben. Stadtwerke mit Konzernbeteiligung stehen dagegen schlecht da: So hat der Berliner Senat 49,9 Prozent der Berliner Wasserbetriebe im Jahr 2000 für 1,68 Milliarden Euro verkauft. Daraufhin haben die Investoren Veolia und RWE 2 000 der 7 500 Arbeitsplätze abgebaut. Sie haben Investitionen zurückgefahren und Reparaturaufträge an Subunternehmer vergeben. Dem Landeshaushalt entgehen hohe Einnahmen, und der Wasserpreis ist inzwischen der höchste einer deutschen Großstadt. Ähnlich verlief es beim Verkauf städtischer Wohnungen. Berlin ist jetzt noch höher verschuldet als zuvor.

Über 100 Städte haben Infrastrukturanlagen wie Kanalisationen, Schienennetze, Rathäuser und Messehallen im Rahmen von „Cross Border Leasing“ an US-Investoren verkauft und mieten sie zurück. Bei diesem Karussell-Geschäft zwischen jeweils sechs Banken trägt die öffentliche Hand gegen eine Versicherungsgebühr von wenigen Millionen Euro das Risiko für die Unterbrechung hoher Kredit- und Tilgungsflüsse zwischen den Banken. Arrangeur war vor allem die Deutsche Bank. Durch die von teuren Beratern übernommene Teilkündigung nach der Finanzkrise sind hohe Kosten entstanden, Risiken bestehen bis circa 2035 weiter. Ähnlich ergeht es Hunderten von Städten, die der Deutschen Bank „Spread Ladder Swaps“ abgekauft haben: Diese Zinswetten

sollten der Optimierung der Zinszahlung dienen, konnten aber naturgemäß verloren werden. Natürlich hat die Bank die Wetten meist gewonnen, und die Städte müssen nun Millionenbeträge zahlen.

Die rot-grüne Bundesregierung importierte 2003 aus Großbritannien das unter *Tony Blairs* New Labour entwickelte Finanzierungsmodell „Public Private Partnership“. Dabei schließt die öffentliche Hand langfristige Verträge mit Investoren, die Standardlaufzeit beträgt 30 Jahre. Dieses „Rundum-sorglos-Paket“ lassen sich Investoren und Berater teuer bezahlen, und aufgrund ihrer dominierenden Stellung sind Nachforderungen häufig. Die verdeckte Kreditaufnahme verschiebt Schulden in die Zukunft. Wegen der steuerbegünstigten Finanzierung entgehen dem Staat gleichzeitig langfristig Einnahmen aus Steuern.

Folgen der Bankenrettung für die Kommunen

Allein die von der in den Jahren 2005 bis 2009 regierenden Großen Koalition zu verantwortende Steuergesetzgebung verursacht bei den Kommunen zwischen 2009 und 2013 etwa 20 Milliarden Euro Mindereinnahmen. Mit ihrem ersten Beschluss kürzte die seit 2009 amtierende neue Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP den Bundeszuschuss zu den Mieten, die die Kommunen für die Bezieher des Arbeitslosengeldes II übernehmen müssen. Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz verursacht sie bei den Kommunen einen jährlichen Einnahmeausfall von 1,6 Milliarden Euro. 2010 kürzte die Regierung zusätzlich das Wohngeld und strich die Zuschüsse zur Rentenversicherung der Arbeitslosen ganz. Auch damit werden die Kommunen in Zukunft belastet, da sie nach der neuen Gesetzgebung auch die Grundsicherung im Alter, also die Aufstockung von Armutsrenten, übernehmen müssen.

Im Steuerkonzept der Regierungspartei FDP heißt es: „Die Bürger sollen merkbar an der Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben beteiligt sein.“ Gleichzeitig wollen FDP und CDU die Gewerbesteuer, also die wichtigste Einkunftsquelle der Kommunen, abschaffen. Sie wollen sie durch eine „kommunale Bürgersteuer“ ersetzen, die auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer aufgeschlagen wird.

Auch die Landesregierungen, die seit 2008 Milliarden-Zuschüsse an ihre insolventen Landesbanken zahlen, kürzen ihre Zuwendungen an die Kommunen noch heftiger als vorher. In Sachsen etwa werden deshalb Stellen für Schulsozialarbeiter und der kostenlose Schülertransport abgeschafft. Weil die Landesregierungen auch die Zuschüsse an die kommunalen und universitären Krankenhäuser kürzen, beschleunigen sie gezielt deren Verkauf an private Klinikketten, wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein.

Gesetzes- und Verfassungsbruch der Regierung

Nach Artikel 28 des Grundgesetzes genießen die Kommunen das Recht der Selbstverwaltung. Der Staat muss gewährleisten, dass dies nach den ebenso in Artikel 28 enthaltenen Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates funktioniert. Doch die Regierungen begehen Gesetzes- und Verfassungsbruch. Den Kommunen werden immer mehr Aufgaben übertragen, die den demokratischen und sozialen Grundsätzen entsprechen sollen, aber gleichzeitig werden den Kommunen die dafür notwendigen Finanzen vorenthalten.

So hat der Bundestag beschlossen, dass die Kommunen bis 2013 für 35 Prozent aller Kinder unter drei Jahren einen Betreuungsplatz schaffen, für die Ein- und Zweijährigen sogar mit Rechtsanspruch. Das kann finanziell nicht realisiert werden. Dasselbe gilt für die Grundsicherung im Alter und für die mit der Hartz-IV-Reform verbundene neue Aufgabe der Kommunen, die Wohnungsmieten der Empfänger des Arbeitslosengeldes II zu übernehmen.

Unter dem ideologischen Deckmantel der Autonomie trägt der Staat Armut und Verwahrlosung in die Kommunen. Um die nach der Finanz- und Wirtschaftskrise wachsenden Sozialausgaben zu bewältigen, könne der Staat den Kommunen zwar kein Geld, aber „mehr Autonomie“ einräumen, damit sie „eigenständiger“ über die Verteilung des Wenigen „befinden“ können, so Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* in der *Süddeutschen Zeitung* vom 9. Juli 2010.

Leitungsnetze und Stadtwerke zurückholen?

Nach den Erfahrungen mit den „strategischen Partnern“ und den „strukturierten Finanzprodukten“ kommt nun die Rekommunalisierung auf die Tagesordnung. Zwischen 2011 und 2015 laufen in Deutschland etwa 1 000 Konzessionsverträge aus, in denen Kommunen auf ihrem Territorium den Energiekonzernen für einen befristeten Zeitraum zwischen zehn und 30 Jahren den Bau und den Betrieb von Leitungsnetzen für Gas und Strom einräumen. Wenn die Kommunen die Netze selbst betreiben, ist der Gewinn daraus höher als die Einnahmen aus den Abgaben der Konzerne. Allerdings sind für die Übernahme und den Betrieb Kapital und qualifiziertes Personal erforderlich, die jetzt kaum zur Verfügung stehen.

In Hamburg etwa läuft 2014 die Konzession an den Vattenfall-Konzern für das Energienetz aus. Die Initiative „Unser Hamburg – unser Netz“, zusammengesetzt aus Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie kirchlichen Organisationen, fordert nicht nur den Rückkauf durch das Land Hamburg, sondern: Alle Netze für Strom, Gas und Fernwärme sollen in öffentliches Eigentum überführt werden. Auch hier fehlt aber das Geld.

Die Interessen der Mehrheit und der gegenwärtigen Stadtoberen können durchaus zeitweise zusammenfallen. So wurde die Forderung des Stuttgarter Wasserforums, die 2002 an Energie Baden-Württemberg (EnBW) verkauften Neckarwerke Stuttgart (Gas, Strom, Wasser) zurückzukaufen, lange belächelt. Doch am 17. Juni 2010 beschloss der Stuttgarter Gemeinderat den Rückkauf. In diesem Fall ist Geld da, weil die im Jahr 2002 erlöste Summe nicht ausgegeben, sondern angelegt wurde. Ob aber die Stadtoberen das Geld dafür nutzen, ist offen.

Neues Selbstbewusstsein der Kommunen?

Neues Selbstbewusstsein regt sich in den Kommunen, doch die bisher Verantwortlichen – Mehrheitsfraktionen, Kämmerer, Bürgermeister – sind ihren Bundes- und Landesregierungen verpflichtet, die das Geld lieber für die Banken- und Euro-Rettung ausgeben und Sparmaßnahmen verordnen. Nur wenige wagen es, Großbanken wegen Falschberatung zu verklagen und den Beratern den Laufpass zu geben.

„Bürgerhaushalte“ haben Konjunktur, doch sie werden von den Stadtoberen umfunktioniert. Der im brasilianischen Porto Allegre entwickelte Bürgerhaus-

halt sollte der öffentlichen Beschlussfassung über die kommunalen Einnahmen und Ausgaben dienen. Dazu lud die dortige Stadtverwaltung zu großen Versammlungen ein. Heute schmücken sich in Deutschland etwa 140 Stadtverwaltungen mit einem Bürgerhaushalt, ganz modern im Internet. Doch die Bürger sollen nur vorschlagen, wie und wo „gespart“ werden kann.

Ein Widerstand, der sich für die Interessen der Einwohnermehrheit einsetzt, muss sich deshalb in aller Regel gegen die eigenen Stadtoberen und gegen die Ratsmehrheiten richten. Sie waren und sind Mittäter und Mitverursacher der Verschuldung. Punktuelle lokale Abwehrbündnisse und Bürgerinitiativen gegen die alte und die neue Sparpolitik sind zahlreich. Doch eine solche Abwehr ist perspektivlos.

Gegenwärtig bilden sich jedoch Formen konzeptionellen Widerstands heraus. An einem wesentlichen systematischen Punkt setzt das Netzwerk „Berliner Wasertisch“ an. Es will über ein Volksbegehren die bei Privatisierungen und Public-Private-Partnership-Projekten übliche Geheimhaltung aufbrechen und damit die Rekommunalisierung einleiten. Die Verträge und Nebenabreden beim Verkauf von 49,9 Prozent der Berliner Wasserbetriebe sollen offengelegt und die üblichen staatlichen Gewinn Garantien für die privaten Miteigentümer der Öffentlichkeit präsentiert werden, um die Legitimation infrage zu stellen. Der gegen alle Parteien durchgesetzte Volksentscheid war am 12. Februar 2011 überraschend erfolgreich.

Die Kommunen brauchen Hilfe von Bund und Ländern

Die Kämmerer und kommunalen Mehrheitspolitiker versuchen gegenüber Kritikern rituell mit der Frage zu punkten: Welche realistische und intelligente Alternative gibt es denn? Damit wollen sie wohl andeuten, dass es zur klischeehaften und gescheiterten Sparpolitik keine Alternative gibt. Dass eine einfache und intelligente Alternative darin besteht, die bisherigen Mittäter und Mitverursacher der Misere abzulösen, können sie nicht verstehen. Da hilft nur Demokratie. Wer nicht hören will, muss fühlen.

Wesentlicher Inhalt des sich anbahnenden Selbstbewusstseins ist der Bruch des zentralen Tabus: Sparen zeugt nicht von Intelligenz, sondern von ritualisierter Dummheit. Die Alternative liegt in der Erschließung neuer Einnahmequellen. Dabei geht es nicht um solche wie die kommunale Bürgersteuer: Sie würde in neuer Form die bisher schon Geschöpften noch weiter schröpfen. Vielmehr muss die Gewerbesteuer auf alle Gewerbetreibenden ausgedehnt, hohe Freibeträge sowie Steuer- und Finanzoasen müssen abgeschafft werden.

Die Qualifizierung der öffentlichen Bediensteten wurde seit Jahrzehnten vernachlässigt – man hatte ja die Berater. Diese Berater sind jedoch nicht am Allgemeinwohl orientiert. Der öffentliche Dienst muss deshalb die Qualifizierung seiner Beschäftigten selbst in die Hand nehmen.

Vor allem geht es aber um die Einsicht: Die Kommunen können sich finanziell nicht selbst aus dem Sumpf ziehen. Ein Gesetz zur Rekommunalisierung und ein damit verbundener staatlicher Rettungsfonds stellen eine Möglichkeit dar, auf die Krise der Gemeindefinanzen zu reagieren. ■



Dr. Oliver Märker



Dr. Josef Wehner

Haushaltskonsolidierung mit Bürgerbeteiligung

*Dr. Oliver Märker/PD Dr. Josef Wehner
Geschäftsführender Gesellschafter des Beratungsunternehmens ZebraLog/
Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld*

■ Viele Kommunen in Deutschland stehen vor großen finanzpolitischen Herausforderungen. Sie müssen in den nächsten Jahren umfangreiche Sparmaßnahmen vornehmen, die ihr Leistungssystem empfindlich treffen werden. Dies betrifft am stärksten solche Kommunen, denen es nicht gelingt, einen ausgeglichenen Haushalt oder ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorzulegen. Doch wie sollen Maßnahmen in einer Zeit, in der die Politik mit großen Vertrauensproblemen zu kämpfen hat, für die Bürger nachvollziehbar und von ihnen mitgetragen umgesetzt werden? Ausgehend von dieser Frage verdienen solche Kommunen Aufmerksamkeit, die nicht nur einen konsequenten Sparkurs fahren, sondern auch neue Wege der öffentlichen Darstellung und Begründung ihrer Maßnahmen beschreiten.

In der Regel wird in Zeitungen, im Fernsehen oder im Radio darüber informiert, in welchen Bereichen die Politik in den nächsten Jahren den Rotstift ansetzen will. Daneben gewähren die Internetseiten einer Stadt, die öffentlichen Ratssitzungen oder für die Bürger einsehbare Dokumente Einblicke in haushaltspolitische Entwicklungen. Einige Kommunen gehen einen Schritt weiter und bieten ihren Bürgern die Gelegenheit, sich über Sparmaßnahmen nicht nur zu informieren, sondern sie auch zu bewerten, zu kommentieren und sogar eigene Vorschläge zu machen – mithilfe elektronischer Beteiligungsverfahren (E-Partizipation).

Städte wie Bonn, Essen, Gütersloh oder Solingen sind diesen Weg bereits gegangen. Sie forderten ihre Bürger mithilfe speziell eingerichteter Beteiligungsplattformen – ergänzt durch Call Center, schriftliche Fragebögen oder Info-Veranstaltungen – dazu auf, Spar- oder Einnahmenvorschläge bzw. Haushaltssicherungsmaßnahmen ihrer Kommune zu bewerten, aber auch eigene Sparvorschläge oder Vorschläge zur Verbesserung der Einnahmesituation einzureichen. Mit Erfolg: So informierten sich beispielsweise im Bonner Verfahren „Bonn packt's an!“, der internetbasierten Bürgerbeteiligung zum Haushalt 2011/2012, weit über 100 000 Bürgerinnen und Bürger über Spar- oder Einnahmeerhöhungsvorschläge ihrer Stadt; weitere rund 13 000 bewerteten die Vorschläge, machten eigene Sparvorschläge oder schrieben Kommentare. Auf diese Weise trugen sie dazu bei, dass die Verantwortlichen in der Verwaltung und Politik bei ihren weiteren Planungen auf mehr Rückhalt in der Bevölkerung hoffen dürfen.

Leitideen und Prinzipien von Bürgerbeteiligungen

Bürgerbeteiligungen zur Haushaltskonsolidierung, wie sie eingangs angesprochen wurden, verstehen sich im Kern als Konsultation der Politik. Das bedeutet, die Bürgerschaft wird nicht im Sinne direktdemokratischer Verfahren am politischen Entscheidungsprozess beteiligt. Vielmehr bekommt sie die Gelegenheit, sich über die Finanzsituation und die Lösungsstrategien ihrer Kommune zu informieren. Darüber hinaus kann sie sich zu diesen Strategien im Rahmen eines definierten Zeitfensters von circa drei bis vier Wochen äußern

sowie mit eigenen Vorschlägen und Kommentaren der Politik Empfehlungen geben. Wie allerdings mit ihnen umgegangen wird, welche Vorschläge letztlich aufgegriffen und welche abgelehnt werden, darüber entscheidet allein die Politik.

Das Verfahren wurde – vor allem, weil es sich um erste Versuche handelte, einen Einstieg in das Thema Bürgerbeteiligung zu finden – so offen wie möglich gestaltet. In einer Situation, in der die Bürgerschaft erst einmal dafür gewonnen werden muss, sich zu einem politischen Thema zu äußern, muss es primär darum gehen, alle Bürger einzuladen und möglichst viele zu motivieren, die Einladung anzunehmen. Bürgerhaushalte sind deshalb keine Veranstaltungen für definierte Expertenkreise. Sie richten sich nicht ausschließlich an die gut informierten und aktiven Bürger, die bereits starkes politisches Interesse haben, sondern auch an jene, denen jegliches Interesse an Politik abhanden gekommen ist bzw. die ein solches Interesse nie entwickelt haben.

Zielsetzungen, Methode und Technik der Beteiligung sollten deshalb möglichst einfach und übersichtlich sein. Alle Teilnehmer – ob jung oder alt, bildungsfern oder -nah, medienaffin oder -aversiv – müssen in die Lage versetzt werden bzw. sich ermutigt fühlen, zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens mithilfe eigens dafür aufbereiteter Texte und Graphiken sich in kurzer Zeit über den Stand der Beteiligung zu informieren, eine überschaubare Anzahl von Spielregeln des Verfahrens zu befolgen und sich aktiv in das Geschehen einzumischen. Ausgehend von diesen Kriterien hat sich als Beteiligungsmethodik für Bürgerhaushalte das Vorschlagseingabe- und Bewertungssystem bewährt. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung stellte der erste Kölner Bürgerhaushalt „Deine Stadt – Dein Geld“ im Jahr 2007 dar. Im Rahmen der Spar-Bürgerhaushalte konnten die Bürger die nach Haushaltsbereichen gegliederten Sparvorschläge ihrer Kommune bewerten und kommentieren, aber auch eigene Sparvorschläge machen, die ebenfalls von den Teilnehmern bewertet und kommentiert werden konnten. Besonders gut bewertete Vorschläge kamen in eine Top-Liste, die anschließend dem Rat der Stadt als Empfehlung vorgelegt wurde.

Die Teilnehmer hatten dadurch die Gelegenheit, ihr Votum und ihre Meinung zu geplanten Sparmaßnahmen ihrer Kommune mitzuteilen, ihre eigenen Ideen und Meinungen zur Sparpolitik mit denen anderer Bürger zu vergleichen und dazu Kommentare zu verfassen sowie die Zwischenergebnisse des Verfahrens auch außerhalb des Beteiligungssystems zu diskutieren. Politik und Verwaltung hatten die Möglichkeit, über ihre sparpolitischen Maßnahmen und damit verbundenen haushaltspolitischen Akzentsetzungen die Wähler zu informieren und dazu die Meinung aus der Bürgerschaft einzuholen. Sie konnten erfahren, welche Prioritäten die Bürger beim Sparthema setzen, welche Maßnahmen für sie in besonderer Weise umstritten sind und welche Ideen sie haben bzw. wie sie mit den vorhandenen Finanzen umgehen würden. Darüber hinaus konnten Politik und Verwaltung eigene sparpolitische Entscheidungen besser begründen sowie Bürgernähe praktizieren und damit für Verwaltung und Kommune einen Imagegewinn erzielen.

Verwaltungsnähe und Vorzugsstellung der neuen Medien

Um die Nachhaltigkeit eines solchen Verfahrens zu sichern, muss es möglichst verwaltungsnah organisiert sein. Die Ergebnisse der Beteiligungen bilden Beratungsangebote für die Politik. Die Politik entscheidet darüber, ob sie diese Angebote annimmt. Sie verpflichtet sich aber jedes Mal dazu, Rechenschaft

über ihre Entscheidung abzulegen. Die Informationsbedürfnisse von Verwaltung und Politik haben deshalb oberste Priorität. Ihre Vertreter – nicht nur diejenigen, welche mit dem Beteiligungsgedanken sympathisieren, sondern auch diejenigen, die das Verfahren zu betreuen und mit den Ergebnissen zu arbeiten haben – müssen überzeugt sein, mithilfe des Bürgerhaushalts in ihrer Arbeit unterstützt zu werden. Die Verfahren sind deshalb auch von der methodischen und technischen Seite her so zu gestalten, dass sie in die zugrunde liegenden Planungsverfahren integriert werden können und mittelfristig von der Verwaltung in Eigenregie betreut werden können.

Für die technische Umsetzung dieser Forderungen empfiehlt sich das Internet: Im Vergleich zu herkömmlichen Beteiligungsformen lassen sich viele Teilnehmende motivieren, sich mit der Finanzsituation ihrer Kommune zu beschäftigen, wenn der Beteiligungsprozess im Internet erfolgt. Elektronisch unterstützte Verfahren ermöglichen es, große Informationsmengen zu verarbeiten, sodass das Wissen und die Meinungen der Bürger auf einer ungewöhnlich breiten Basis in einem vertretbaren zeitlichen Rahmen erschlossen und zeitnah in die jeweiligen Entscheidungsprozesse eingearbeitet werden können. Kriterien wie individuelle Information, Offenheit, hohe Teilnehmerzahlen, Einfachheit, Übersichtlichkeit, Transparenz, Verwaltungsnähe oder Barrierefreiheit können mithilfe einer elektronischen Plattform kosteneffizient erfüllt werden.

Bei Bedarf können weitere Beteiligungskanäle hinzugenommen werden, wie zum Beispiel eine Auftakt-Informationsveranstaltung, die Nutzung betreuter öffentlicher Internetplätze in Bibliotheken oder Schulen, Informationsveranstaltungen für bestimmte Zielgruppen wie Senioren, Schüler etc. Leitmedium bleibt aber das Internet, in dem alle Informationen und Beteiligungsergebnisse zusammengeführt werden. Ein weitgehend digitalisiertes, zudem methodisch und organisatorisch „schlank“ gehaltenes Verfahren bleibt von den personellen und finanziellen Aufwänden her gesehen kalkulierbar und vertretbar, auch weil es – anders als bei üblichen Beratungsformen durch externe Dienstleister – nach und nach von der Kommune in Eigenregie durchgeführt werden kann.

Zielsetzungen und Nutzenerwartungen

Die Beteiligungsverfahren treten nicht mit dem Anspruch an, aus Bürgerinnen und Bürgern Haushaltsexperten zu machen. Ebenso wenig sollen durch diese Verfahren die Haushaltsprobleme einer Kommune gelöst werden. Und auch geht es nicht – wie von manchen Kritikern unterstellt wird – um Beteiligungen mit repräsentativem Anspruch. Beteiligungsangebote an die Bürgerschaft dienen in der gegenwärtigen Einführungs- und Experimentierphase vor allem dazu, möglichst viele Bürger zu motivieren, sich eingehender mit politischen Belangen wie der Finanzlage ihrer Kommune auseinanderzusetzen.

Eine wichtige Zielsetzung der Spar-Bürgerhaushalte ist deshalb die Aufklärung der Bürger. Dazu kann beispielsweise gehören, den Bürgern verständlich zu machen, warum eine Kommune sich aufgefordert sieht, drastische Sparkurse einzuschlagen, ebenso wie die Erklärung, dass die Kommunen ihre Finanzprobleme nicht lösen werden, solange sie mit strukturell bedingten finanziellen Ansprüchen konfrontiert werden – etwa durch die Hartz-IV-Regelung –, die aus gesamtgesellschaftlichen Problemlagen resultieren.

Eine weitere Zielsetzung liegt in der Früherkennung von Konfliktpotenzialen. In der Bürgerschaft vorhandene Erwartungshaltungen, die vom finanzpolitischen Kurs der Politik abweichen, werden oft – trotz Massenmedien, Umfragen und Kontakten zu den Bürgern – zu spät erkannt und dadurch verstärkt. Sie können dann in der Folge wichtige Maßnahmen gefährden oder verzögern. Spar-Bürgerhaushalte lassen sich als zusätzliche Monitore verstehen, die nicht nur die Bürgerschaft über Vorhaben der Politik, sondern umgekehrt auch die Verwaltung und Politik über kontroverse Meinungen zu relevanten Sparthemen informieren, aber auch über produktive Ideen und Lösungen.

Für die Kommunen erschließen sich zusätzliche Legitimationsressourcen, in doppelter Hinsicht: Zum einen lassen sich politische Maßnahmen nach Rücksprache mit den Bürgern bereits dadurch besser begründen, wenn eine Beteiligung überhaupt stattgefunden hat. Dies betrifft auch solche Entscheidungen, die gegen die Ergebnisse einer Bürgerbeteiligung gerichtet sind. Zum anderen hat kommunale Politik nicht nur ihre Programme und inhaltlichen Beschlüsse zu rechtfertigen, sondern auch die dafür jeweils eingesetzten Verfahren. Im Zeitalter des Internet muss Politik dafür sorgen, dass ihre internen Planungs- und Entscheidungsverfahren generell, aber auch ihre Beziehungen zum Bürger Schritt halten mit dem medientechnologischen Wandel. Die Kommunen dokumentieren durch innovative Bürger-Portale, dass sie am gegenwärtigen Wertewandel wie auch an der medientechnologischen Entwicklung aktiv partizipieren. Ein internetbasierter Ausbau der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft kann deshalb auch als Teil einer übergreifenden E-Government-Reformstrategie der Kommunen verstanden werden.

Herausforderungen für die Planer und Betreuer der Verfahren

Die Vorzüge der Bürgerbeteiligung dürfen allerdings nicht über die Herausforderungen hinwegtäuschen, die sich mit dieser neuen Form der Bürgerkommunikation verbinden. Bürgerhaushalte zu planen, durchzuführen und auszuwerten, ist mit finanziellem und personellem Aufwand verbunden. Gerade wenn es darum gehen soll, die Finanzlage zum Thema zu machen und Sparprogramme zur Diskussion zu stellen, sind – neben den Investitionen in externe Berater und technologische Unterstützung – umfangreiche politische Abstimmungen und inhaltliche Vorarbeiten erforderlich, muss die Öffentlichkeitsarbeit auf Hochtouren gebracht werden, ist während der Beteiligungsphase Know-how aus verschiedenen Bereichen verfügbar zu machen und ist für die abschließenden Auswertungen der Beteiligungsergebnisse mit erheblichem Arbeits- und Abstimmungsaufwand zu rechnen.

Eine weitere Herausforderung ist darin zu sehen, die richtige Abstimmung zwischen verschiedenen Erfolgsfaktoren einer gelingenden Bürgerbeteiligung zu finden. Den Bürgern einen Spar-Bürgerhaushalt anzubieten, bedeutet, eine Reihe konzeptioneller Fragen zu beantworten: Sollen die Bürger ausschließlich die Sparmaßnahmen ihrer Kommune bewerten oder sollen sie auch die Möglichkeit haben, eigene Sparvorschläge zu machen? Sollen an die Vorschläge der Bürger besondere Anforderungen gestellt werden? Fragen wie diese machen deutlich, dass Entscheidungen in der einen Frage kritische Vorgaben für die Entscheidungen in anderen Fragen nach sich ziehen können: Entscheidet man sich etwa dafür, das Verfahren so offen und einfach wie möglich zu gestalten, fällt die Qualität der Beiträge unter Umständen nicht so aus, wie sich das die Adressaten wünschen. Zudem werden die Kontrollmöglichkeiten geringer, was wiederum zur Verletzung der Spielregeln führen kann, etwa wenn ein Teilnehmer sich mithilfe mehrerer E-Mail-Adressen mehrfach registrieren lässt.

Auch favorisiert Offenheit des Verfahrens organisierte Initiativen, die es leichter haben, Stimmen für oder gegen Vorschläge zu mobilisieren. Beteiligungsmöglichkeiten bewegen sich also zwischen konfligierenden Ansprüchen: Sie sollen einerseits methodisch, technisch und organisatorisch qualitativen Erwartungen gerecht werden sowie die Autonomie der Politik nicht gefährden; andererseits soll niemand vom Verfahren ausgeschlossen sein, die Dominanz von Partizipationsprofis soll vermieden werden, und in den politischen Entscheidungen sollen Partizipationseffekte sichtbar werden.

Der daraus resultierende Kompromisscharakter der Verfahrenslösungen erzeugt für die Politik Rechtfertigungslasten, die noch einmal dadurch gesteigert werden, dass Bürgerbeteiligungen im Vergleich zur üblichen kommunalen Beschwerde- und Eingabepraxis, aber auch zur intransparenten und bürgerfernen, oftmals millionenschweren Beratung der Kommunen, öffentlich sind und als weitgehend transparent gelten. Jeder kann den Beteiligungsprozess sowohl in Hinblick auf seine inhaltlichen als auch formalen Merkmale beobachten und – bereits auf der Plattform selbst und damit auch wieder öffentlich – positiv wie negativ kommentieren, so beispielsweise in den immer parallel geschalteten Lob-und-Kritik-Foren auf den Internetplattformen der Beteiligungsverfahren. Im Gegensatz zum „Hinterbühnencharakter“ der üblichen Beraterpraxis und eingespielten Lobbyarbeit besteht hier also die Möglichkeit, auf Schwächen des Verfahrens öffentlich hinzuweisen und diese zu diskutieren. Das macht Bürgerbeteiligungen einerseits demokratischer, eben bürgernäher; das macht sie jedoch andererseits auch einladend für Skeptiker.

Kritische Stimmen

Kritik kommt erwartungsgemäß vor allem aus der Politik bzw. aus politiknahen Stiftungen und Verbänden, die das Thema E-Partizipation zu entdecken beginnen. So werden beispielsweise zu Recht beklagte Schwachstellen eines Verfahrens (zum Beispiel „fehlende Informationen oder Erläuterungen zu relevanten Sparmaßnahmen“ oder „fehlende Übersichtlichkeit der Vorschläge“) mit politisch motivierten Unterstellungen verbunden („strategisch motivierte Informationsvorenthaltung“ oder „vorsätzliche Täuschung der Wähler“), um abschließend das Verfahren zu disqualifizieren. Oder es wird ein konzeptioneller Aspekt des Verfahrens (zum Beispiel Kontrolle des Verfahrens) herausgegriffen und für unzureichend umgesetzt befunden, ohne die angesprochenen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Kriterien zu berücksichtigen.

Eine weitere Variante der Kritik besteht darin, Maßstäbe (zum Beispiel Zahlen der Wahlbeteiligungen, Einwohnerzahlen, Mitgliederzahlen von Vereinen) oder Zielsetzungen (zum Beispiel Lösung der Haushaltsprobleme, Repräsentativität der Beteiligung) anzulegen, die den Sinn der Bürgerbeteiligung verfehlen, weil sich die Verfahren an den Zahlen bzw. Aktivitäten der Bürgerbeteiligung messen lassen müssen, wie sie bislang zwischen den Wahlen bzw. im Rahmen der durch die Gemeindeordnung (§ 80 Absatz 3) vorgesehenen formellen Beteiligung am Haushaltsverfahren festzustellen waren. So wurde beispielsweise in Bonn in den Jahren zuvor in jedem der vier Stadtbezirke eine Informationsveranstaltung zum Haushalt durchgeführt. Nie wurden – alle Veranstaltungen zusammengenommen – mehr als 100 Bürgerinnen und Bürger gezählt.

Schließlich wird moniert, dass Bürgerhaushalte nur ein bis fünf Prozent der wahlberechtigten Bürger einer Kommune als aktiv Teilnehmende gewinnen. Diese Kritiker müssten sich allerdings fragen lassen, wie anders als durch die

internetbasierten Verfahren in so kurzer Zeit so große Bevölkerungsgruppen aus einer über mehrere Jahrzehnte hinweg verordneten Passivität zwischen den Wahlgängen sich hätten herausführen lassen. Sie müssten sich auch fragen lassen, wann es jemals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland „konventionellen“ Verfahren gelungen ist, mehrere Tausend Bürger zu motivieren, gemeinsam über mehrere Wochen hinweg sich mit politischen Themen zu beschäftigen.

Bürgerhaushalte im Entwicklungsstadium

Spar-Bürgerhaushalte befinden sich an der Nahtstelle zwischen Politik und Bürgern. Sie stehen für eine Neuverhandlung der Beziehungen zwischen den beiden Seiten. Diese Verhandlung hat gerade erst begonnen. Erste Projekte stimmen zuversichtlich. Niemals zuvor haben sich so viele Menschen in einer überwiegend sachlichen Einstellung mit kommunalen Belangen wie dem Thema Haushalt und Finanzkonsolidierung auseinandergesetzt, ihre Erwartungshaltungen und Präferenzen erkennen lassen, Interesse an ein verbessertes Verhältnis zu ihren politischen Vertretern geäußert und damit auch der Politik – bei allen Kontroversen in der Beurteilung des Verfahrens – zu mehr Rückhalt in der Bevölkerung verholfen.

An den Schwachstellen der Verfahren – angefangen von Problemen der Übersichtlichkeit der Plattform über die fehlende Qualität der Beiträge bis hin zur Dominanz gut organisierter Interessengruppen – wird zu arbeiten sein. Erfreulicherweise hat sich dazu eine öffentliche Debatte entwickeln können, an der nicht nur die Berater und Verfahrensanbieter, sondern auch die Kommunen selbst teilnehmen. Sie verdeutlicht, dass Bürgerhaushalte sich noch im Entwicklungsstadium befinden. Das belegen nicht nur die im Rahmen der jeweils gewählten Beteiligungsmethodik auftretenden Probleme, sondern auch die unterschiedlichen, miteinander konkurrierenden Verständnisse dessen, was unter einem erfolgreichen Bürger-Spar-Haushalt zu verstehen ist. Je nach Verständnis treten zum Teil ganz andere Erfolgsfaktoren und damit verbundene Herausforderungen in den Blick.

Umso wichtiger ist es, Voraussetzungen zu schaffen, solche Debatten sinnvoll führen zu können. Empfehlenswert ist deshalb die Einrichtung von Lenkungsgruppen, Beiräten oder Netzwerken, die der Diskussion von Stärken und Schwächen der Verfahren, der Anhörung von Kritikern oder dem Austausch von Erfahrungen zwischen den Kommunen dienen. Dazu gehören Projekte, die ähnliche methodische und technische Prinzipien verfolgen und deshalb Vergleiche ermöglichen, die wiederum Austausch- und Lernchancen eröffnen.

Unterstützend wirkt hier die Transparenz der Verfahren. Man sieht nicht nur die Teilnahmeaktivitäten, sondern kann auch das Verfahren beobachten. Im Vergleich dazu bleiben andere Verfahren, die sich mit der Ermittlung der öffentlichen Meinung befassen, vor allem der etablierten Umfrage- und Meinungsforschung, weitgehend im Verborgenen: In die Öffentlichkeit gelangen nur die Ergebnisse, aber nicht deren Zustandekommen. ■



Mehr kommunale Eigenverantwortung!

*Prof. Dr. Walter Hamm
Emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg*

■ Städte und Gemeinden beklagen sich seit vielen Monaten bitter über ihre miserable Finanzlage. Die Steuereinnahmen seien als Folge des konjunkturellen Rückschlags dramatisch gesunken. Gleichzeitig sei die Belastung der kommunalen Haushalte, insbesondere durch soziale Mehrausgaben, erheblich gewachsen. Als Abhilfe fordern Städte und Gemeinden unter anderem gesetzliche Maßnahmen: die Ausweitung der Gewerbesteuerpflicht auf Selbständige und einen höheren kommunalen Anteil an den Einnahmen des Bundes aus der Einkommensteuer.

Kommunen haben es versäumt, finanziell vorzusorgen

Zwar trifft es zu, dass die Kommunen wie auch der Bund und die Länder einen erheblichen Rückgang ihrer Steuereinnahmen verkraften müssen. Meist wird in diesem Zusammenhang jedoch die Tatsache verschwiegen, dass die Steuereinnahmen zuvor beträchtlich gestiegen waren: zwischen 2004 und 2008 beim Bund von 187 auf 239 Milliarden Euro, bei den Ländern von 180 auf 222 Milliarden Euro und bei den Gemeinden von 56 auf 77 Milliarden Euro. Unerwähnt bleibt ferner, dass der Arbeitskreis Steuerschätzungen die kommunalen Steuereinnahmen für das Jahr 2012 höher prognostiziert als im bisherigen Rekordjahr 2008, in dem die Gemeinden hohe Einnahmenüberschüsse erzielten. Gleichzeitig steigen mit der sich erholenden Konjunktur die Beschäftigtenzahlen deutlich an, was zu einem Rückgang der Arbeitslosenzahlen unter das Niveau von 2008 und damit einhergehend zu sinkenden Sozialbelastungen der öffentlichen Haushalte führen wird.

So dramatisch, wie oft geschildert, ist die Finanzlage der Kommunen also nicht. Insbesondere kann nicht von einem hohen strukturellen Defizit der Gemeindefinanzen gesprochen werden, das dauerhafte Änderungen des Steuerrechts zugunsten der Kommunen und die dadurch bewirkten steigenden Abgabelasten für die Steuerpflichtigen – speziell für den Mittelstand – rechtfertigt. Zu monieren ist, dass viele Gemeinden es versäumt haben, in guten Jahren mit den damals vorhandenen Überschüssen Rücklagen für schlechtere Zeiten zu bilden. Die Unterhaltung und Erneuerung der städtischen Infrastruktur (zum Beispiel Schul- und Verwaltungsgebäude, Straßennetz und Abwasserkanäle) ist sträflich vernachlässigt worden. Die enormen Frostschäden an den innerörtlichen Straßen weisen deutlich auf die Vernachlässigung der Instandhaltungsarbeiten hin. Offensichtlich im blinden Vertrauen auf eine (ganz und gar unwahrscheinliche) permanente Hochkonjunktur und immer neue Rekorde an Steuereinnahmen haben viele Kommunen auf finanzielle Vorsorge für schlechtere Zeiten verzichtet. Das rächt sich jetzt.

Entprivatisierungswelle in vollem Gange

Städte und Gemeinden sollten sich nun darauf konzentrieren, was sie selbst tun können, um ihre angeblich so desaströse Finanzlage zu verbessern, ehe sie von Bund und Ländern finanzielle Hilfen verlangen. Eine breite Palette von Maßnahmen bietet sich an, ohne dass, wie ständig angedroht, die Ausgaben in sozial, bildungspolitisch und kulturell neuralgischen Bereichen gekürzt wer-

den müssten. Es gibt milliardenschwere Ausgabengebiete, in denen Fehlbeträge ausgeglichen werden könnten und die Finanzlage fast aller Kommunen nachhaltig verbessert werden könnte.

Zu verweisen ist vor allem auf die umfangreiche kommunale unternehmerische Tätigkeit, die zurzeit massiv ausgebaut wird. Die schrillen Töne, mit denen Vertreter kommunaler Spitzenverbände die Finanznot der Kommunen beklagen, sind nicht überzeugend und sind unglaubwürdig, wenn sie die Städte und Gemeinden gleichzeitig bedrängen, sich mit beträchtlichen finanziellen Mitteln stärker als bisher unternehmerisch zu betätigen. Allein in die Entprivatisierung von Versorgungsunternehmen investieren Gemeinden zurzeit zweistellige Milliardenbeträge, vor allem in den Kauf privater Versorgungsnetze (nach Ablauf einer vierstelligen Anzahl von Konzessionsverträgen mit privaten Versorgungsunternehmen) und in den Bau oder die Übernahme von kapitalintensiven Energieerzeugungsanlagen.

Diese in vollem Gange befindliche Entprivatisierungswelle hat nichts mit kommunaler „Daseinsvorsorge“ zu tun. Es gibt keine Klagen über schlechte Leistungen privater Energieversorgungsunternehmen, die jetzt aus dem Markt verdrängt werden. Offensichtlich schlägt sich hier auch Freude von Kommunalpolitikern an prestigeträchtigen unternehmerischem Engagement und an der Tätigkeit in Aufsichtsräten nieder. Dass die erhebliche Ausweitung der öffentlichen zulasten der privaten Unternehmertätigkeit den Grundsätzen einer auf privatem Eigentum an den Produktionsmitteln und auf Wettbewerb beruhenden freiheitlichen Wirtschaftsordnung widerspricht, stört offensichtlich auch in der Bundesregierung niemanden. Bundespolitiker wollen es sich mit den Kommunalpolitikern aus wahltaktischen Gründen anscheinend nicht verderben. Kommunale Politiker sind, wie dieser Fall beweist, ungleich erfolgreicher als Lobbyisten privater Unternehmen. Polemische Vorwürfe, Bundespolitiker arbeiteten in der Energiepolitik Arm in Arm mit Lobbyisten und betrieben Klientelpolitik, werden sonderbarerweise nicht geäußert, wenn es um kommunale Lobbyisten geht.

Entbehrliche unternehmerische Tätigkeiten von Kommunen

Städte und Gemeinden beklagen sich auch über ihre hohe Verschuldung: Laut Bundesbankstatistik beträgt sie rund 120 Milliarden Euro. Diese Klagen leuchten ebenfalls nicht ein, da die ständig steigende unternehmerische Tätigkeit zusätzliche Kredite erfordert und zugleich darauf verzichtet wird, entbehrliche kommunale unternehmerische Tätigkeit durch Privatisierung abzubauen. Kommunen brauchen beispielsweise keine Krankenhäuser zu betreiben. Die in den rund 700 kommunalen Krankenhäusern entstehenden erheblichen Verluste sind vermeidbar. Private Krankenhausunternehmen arbeiten kostendeckend, weil sie besser wirtschaften. Eine beschleunigte Privatisierung ist anzuraten.

Die auf einen Verkaufswert von rund 40 Milliarden Euro geschätzten kommunalen Wohnungsunternehmen, die im Durchschnitt mit einer negativen Eigenkapitalrendite arbeiten, sind eine schwere Last für die Kommunalfinanzen. Der Verkauf allein von Wohnungsunternehmen könnte den kommunalen Schuldendienst um mindestens zwei Milliarden Euro jährlich vermindern. Einige Städte haben sich durch den Verkauf ihrer Wohnungsunternehmen vollständig entschuldet und dadurch Spielraum für die Finanzierung ihrer eigentlichen, nicht auf Privatunternehmen übertragbaren Kernaufgaben gewonnen.

Auch ohne kommunale Wohnungsunternehmen lässt sich – wie diese Beispiele zeigen – die Wohnungsversorgung privater Problemhaushalte sicherstellen.

Mit „Daseinsvorsorge“ hat es ferner nichts zu tun, wenn Städte Glasfasernetze auf eigene unternehmerische Rechnung ohne vorherige Ausschreibung bauen. Entbehrlich sind auch viele Eigenbetriebe, etwa für Hoch- und Tiefbau, für Immobilienmanagement, für Instandhaltung und Erneuerung kommunaler Gebäude oder für Kraftfahrzeugpflege und -reparatur. Diese Eigenbetriebe werden üblicherweise durch Verzicht auf Ausschreibungen vor privatem Wettbewerb geschützt, auch wenn infolgedessen Leistungen viel zu teuer erzeugt werden. Der massive gewerkschaftliche Widerstand gegen die Privatisierung kommunaler Betriebe und die Einschaltung privaten Wettbewerbs zeigt, dass von einer wettbewerblichen Unterlegenheit kommunaler Betriebe auszugehen ist.

Die lukrative Entsorgung von Hausmüll ist ein weiteres expandierendes Tätigkeitsfeld kommunaler Betriebe. Soweit wie irgend möglich werden private Konkurrenten verdrängt, auch durch fragwürdige rechtliche Konstruktionen. Kommunale Interessen werden mit hoheitlicher Macht durchgesetzt.

Selbsthilfe vor Fremdhilfe

Die Kommunalaufsicht der Länder, deren Aufgabe es unter anderem ist, die Einhaltung der Vorschriften der Gemeindeordnungen zu überwachen, kümmert sich wenig oder gar nicht um die Bestimmungen, die den unternehmerischen Ehrgeiz der Gemeinden bremsen sollen. Diese Untätigkeit ist ein weiterer Beleg für den lobbyistischen Erfolg von Kommunalpolitikern. Kommunen als Unternehmer kommen die Bürger teuer zu stehen, insbesondere weil der Wettbewerb privater Anbieter regelmäßig ausgeschlossen wird. Mit absehbarem Erfolg verlangen Städte und Gemeinden obendrein von Bund und Ländern finanzielle Hilfen.

Die unvollständige Liste entbehrlicher unternehmerischer Aktivitäten von Kommunen zeigt, dass es ein breites Spektrum von Möglichkeiten gibt, die Kommunalfinanzen ohne Hilfen des Bundes und der Länder zu sanieren. Auch im Hinblick auf die im Jahr 2012 zu erwartenden Rekordergebnisse bei den Gemeindesteuereinnahmen dürfte es nur wenige Gemeinden geben, die nicht ohne Unterstützung von außen auskommen. Mit Nachdruck ist auf das Subsidiaritätsprinzip zu verweisen, das auch im Sozialrecht und in der Entwicklungshilfepolitik bestimmend ist: Erst wenn nachgewiesen worden ist, dass Gemeinden aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, sich selbst zu helfen, lassen sich finanzielle Hilfen von Bund und Ländern vertreten. Nach Lage der Dinge ist dieser Fall unwahrscheinlich. Und erst dann, wenn die Kommunen trotz des Verzichts auf unternehmerisches Expansionsstreben ihre Finanzen dauerhaft nicht zu sanieren vermögen, was ebenfalls nicht zu erwarten ist, ließen sich zusätzliche Belastungen für die Abgabepflichtigen durch Steuererhöhungen rechtfertigen.

Damit keine Missverständnisse entstehen: Ausnahmen von der Regel „Selbsthilfe geht vor Fremdhilfe“ sind dann geboten, wenn Bundesgesetze zu Mehrausgaben der Städte und Gemeinden führen, wie etwa beim geplanten „Bildungspaket“ für Kinder aus Hartz-IV-Familien. Hier hat die Regel zu gelten, dass diejenige Gebietskörperschaft die finanziellen Lasten zu tragen hat, die diese Lasten veranlasst hat, in dem Fall also der Bund. ■

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Deutschland – Eine ordnungspolitische Bewertung

*Prof. Dr. Hanno Beck
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim*

Am 15. Dezember 2010 haben die Ministerpräsidenten der Länder eine Reform der Rundfunkgebühr zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschlossen. Ab 2013 soll jeder Haushalt einen einheitlichen Betrag bezahlen – unabhängig davon, ob und wie viele Fernseher, Radios oder Computer vorhanden sind. Aber ist das staatliche Angebot in der modernen Medienlandschaft überhaupt zu rechtfertigen?

Eine Moderatorin macht in ihrer Sendung Schleichwerbung; nach vorübergehender Kündigung wird sie wieder eingestellt. Der ehemalige Sportchef eines Senders wird wegen Bestechlichkeit und Untreue sowie der Beihilfe zur Bestechung zu zwei Jahren und acht Monaten Haft verurteilt. In einer täglichen Serie wird über zehn Jahre hinweg systematisch Schleichwerbung betrieben: Firmen können dort Handlungsstränge und Dialoge für ihre Produkte bestellen. Eine Fernsehspielchefin und ihr Mann verfassen unter Pseudonymen Drehbücher und reichen sie bei ihrem Sender ein. Ein Sender bezahlt die Geburtstagsfeier eines Ministerpräsidenten, der zugleich Verwaltungsratschef des Hauses ist; und im gleichen Sender wird der Chefredakteur von der Politik ausgemustert.

Sind diese Vorfälle typische Auswüchse einer aus den Fugen geratenen privaten Medienlandschaft? So könnte man meinen. Doch diese Skandale ereignen sich bei öffentlich-rechtlichen Sendern, die dem Bürger als Hort der Integrität und als Bollwerk gegen qualitativ minderwertiges Kommerz-Fernsehen verkauft werden. Gerade die Befürchtung solcher Skandale bei Privatsendern dient als Rechtfertigung dafür, dass der Bürger Monat für Monat knapp 18 Euro Rundfunkgebühr bezahlt, was sich auf mehr als sieben Milliarden Euro jährlich für öffentlich-rechtliches Fernsehen summiert. Und ein Blick auf die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland zeigt, dass diese Skandale nicht überraschen.

Die Idee des dualen Rundfunksystems: Unabhängigkeit und Vielfalt

Der Rundfunkmarkt in Deutschland ist zweigeteilt: Da gibt es die privaten Sender, die sich über Werbung oder direkte Entgelte finanzieren, und es gibt den öffentlich-rechtlich organisierten und zwangsfinanzierten Rundfunk. Dieses duale System soll die Unabhängigkeit des Rundfunks von wirtschaftlichen und staatlichen Einflüssen garantieren, zugleich aber privater Initiative Raum lassen. Die Konkurrenz beider Systeme soll den Ideenreichtum und die Formatvielfalt in der elektronischen Massenkommunikation fördern – so die Idee.

Doch das Argument steht auf tönernen Füßen: Wettbewerb funktioniert nur bei Chancen- und Waffengleichheit. In der dualen Rundfunkordnung kann davon keine Rede sein: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich über Zwangsgebühren, ein Großteil seiner Einnahmen ist somit nicht an seine Marktleistung geknüpft – im Gegensatz zu den Privatsendern, die sich über Werbeerlöse finanzieren und deshalb den Wünschen ihrer Kunden gerecht werden müssen.

Zudem hat das Verfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Sendern eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zugesichert. Das entzieht sie dem dynamischen Leistungsdruck des Marktes, der private Unternehmen zwingt, kreativ und innovativ zu sein. Woher angesichts garantierter Einnahmen und einer verfassungsrechtlich abgesicherten Überlebensgarantie die Anreize zu mehr Kreativität, besserer Wirtschaftlichkeit und guter Unternehmensführung kommen sollen, wissen vermutlich nicht einmal die Verfechter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

*Privater Rundfunk:
Eine Gefahr minderer Qualität?*

Die Existenz der öffentlich-rechtlichen Sender wird gern mit Mängeln des privaten Rundfunks begründet: Privater Rundfunk sei erstens interessegeleitet und zweitens von minderer Qualität. Die Skandale bei den öffentlich-rechtlichen Sendern strafen das erste Argument Lügen. Ein privates Medienunternehmen könnte sich eine solche Palette von Skandalen nicht leisten, da es sonst von den Marktkräften aussortiert würde. Der Leidensweg des Magazins „Stern“, der mit der Entdeckung angeblicher Tagebücher *Hitlers* begann, ist ein warnendes Beispiel: Wer in der Medienbranche im Wettbewerb bestehen will, legt Wert auf eine saubere Weste und gute Reputation. Wer den Wettbewerb nicht fürchten muss, kann es sich leisten, mit dem guten Ruf etwas laxer umzugehen.

Auch das zweite Argument bezüglich der minderen Qualität privater Rundfunksender ist zweifelhaft: Abgesehen davon, dass sich die Qualität einer Rundfunksendung objektiver Überprüfbarkeit entzieht, gibt es keinen Grund zu glauben, dass sich die Angestellten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks um mehr Qualität bemühen, wenn ihr Unternehmen eine Überlebensgarantie hat.

Genau genommen geht es bei der Debatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk weniger um die Qualität von Sendungen, sondern um die Inhalte: Bestimmte Inhalte, so wird behauptet, würden nicht gesendet, wenn es keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk gebe. Stattdessen müsste der Zuschauer sich dann den ganzen Tag das anschauen, was Kritiker der privaten Sender als „Unterschichtenfernsehen“ bezeichnen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, so die Idee, soll eine „Grundversorgung“ sichern. Fraglich ist allerdings, ob Sendungen wie „Der Bergdoktor“, „Die Bergwacht“, „Der Landarzt“, „Das Traumschiff“, „Die Küchenschlacht“, „Verbotene Liebe“ oder „Rote Rosen“ – allesamt öffentlich-rechtliche Sendungen – zur Grundversorgung gehören.

Abgesehen davon ist diese Argumentation anmaßend in doppeltem Sinne: zum einen, weil sich eine Gruppe von Menschen anmaßt, über den Geschmack und die Bedürfnisse anderer Menschen zu urteilen; zum anderen, weil es eine Anmaßung von Wissen über die Zukunft ist. Niemand weiß, wie eine deutsche Fernsehlandschaft ohne öffentlich-rechtliche Sender aussehen würde. Wettbewerb ist ein Entdeckungsverfahren, dessen Ergebnisse niemand vorhersagen kann.

Die Behauptung, dass rein privates Fernsehen keine Grundversorgung leisten wird, ist angesichts der vielen Sender, die trotz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks existieren, gewagt und durch nichts belegbar.

Der Verweis auf die existierenden privaten Sender und deren aktuelles Programm, das nicht den Vorstellungen der Medienpolitiker entspricht, ist irreführend. Das Angebot der privaten Sender erklärt sich gerade aus dem Angebot der öffentlich-rechtlichen: Wenn ein zwangsfinanzierter Anbieter mit Existenzgarantie einen Programmbereich besetzt, warum sollte sich dann ein potenzieller Wettbewerber ausgerechnet in diesem Bereich versuchen? So gesehen ist das „Unterschichtenfernsehen“ vieler Privatsender logische Konsequenz der Existenz der öffentlich-rechtlichen Sender; die Privatsender besetzen die Nischen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk ihnen lässt. Dass sich trotzdem Sender – beispielsweise ntv oder N24 – mit Inhalten etablieren, die als Domäne der Öffentlich-Rechtlichen gelten, zeigt, dass am Markt noch Platz ist für die Inhalte, die im Wettbewerb angeblich nicht angeboten würden. Zudem zeigt es, dass das Angebot der öffentlich-rechtlichen Sender wohl nicht ausreicht – entweder mengenmäßig oder aber qualitätsmäßig.

*Öffentlich-rechtlicher Rundfunk:
Informationssender mit Niveau?*

Ein Blick auf die Programmstruktur der öffentlich-rechtlichen Anbieter kann letzteren Befund erklären. Er zeigt, wie es um den Anspruch des Informations- und Kulturfernsehens bestellt ist.¹ In absoluter Sendezeit sieht das Bild recht ordentlich aus. Doch stellt man auf den Spartenanteil des Senders in Relation zum jeweiligen Markt ab, so zeigt sich, dass ARD und ZDF vor allem eines sind: die führenden Sportanbieter. Fußballweltmeisterschaften und -europameisterschaften, Olympische Spiele und andere Sportgroßereignisse werden von den öffentlich-rechtlichen Sendern dominiert.

Bei Informationssendungen dagegen fällt der Anteil der Gesamtminuten am Programmaufkommen verglichen mit dem Gesamtmarkt geringer aus, als es den Gebührenzahlern lieb sein kann.

1 Vgl. dazu Guido Schröder, Öffentlich-rechtliche Anbieter im Dilemma zwischen Allgemeinwohl und Massengeschmack, in: Dirk Wentzel (Hrsg.), Medienökonomik – theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen, Stuttgart 2009, Seiten 183–200.

Hinzu kommt der Umstand, dass die öffentlich-rechtlichen Sender ihre Programme in der Nacht vor allem mit Wiederholungen füllen, was deren Bilanz als Informationsanbieter aufpoliert, nicht aber den Gebührenzahler klüger macht – es sei denn, er bevorzugt es, sich nachts oder am frühen Morgen zu informieren.

Was die Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angeht, bleibt also nur die zweite Verteidigungslinie: Der Staat muss neben der Bereitstellung von Informationen die Kultur fördern und Sendungen mit Niveau anbieten. Aber was sind die Programme und Formate, die Kultur und Niveau bringen und die ein staatlich verordnetes Zwangsangebot rechtfertigen? Darüber entscheidet im System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein politisch bestimmtes Gremium. In der Literatur und den entsprechenden Sonntagsreden werden zumeist politische Sendungen und Kultursendungen als „wertvoll“ und förderungswürdig angeführt; eine detailliertere Spezifizierung gibt es in der Regel nicht – wohl zu Recht, denn der Begriff Kultur ist dehnbar.

Schaut man sich die Praxis der Kulturförderung in Deutschland an, drängt sich der Eindruck auf, dass Kultur all das ist, was wenigen gefällt. Massentaugliche Pop- und Rock-Konzerte werden besteuert, Regietheater, die eine vergleichsweise spärliche Anhängerschaft haben, subventioniert. Wer nach einer inneren Logik sucht, hat nicht begriffen, nach welcher Musik Subventionsballette tanzen. Kultur lässt sich nicht in Qualitätskategorien pressen. Das ist, als wollte man objektiv darüber entscheiden, was gut schmeckt oder riecht. Schönheit liegt im Auge des Betrachters.

Das Auge des öffentlich-rechtlichen Betrachters kürt in Gremien, deren Zusammensetzung differenziert willkürlich erfolgt, nach eigenem Geschmack ausgewählte Formate und Inhalte zu förderungswürdiger Kultur. Ein politisch bestimmtes Gremium entscheidet also, was Zuschauer bezahlen sollen, selbst wenn sie es nicht sehen wollen. Die öffentlich-rechtliche Fernsehkultur ist verordnete Gremienkultur. Inwieweit die Auffassung von förderungswürdiger Kultur mit dem Kulturverständnis des einzelnen Gebührenzahlers harmoniert, interessiert die Gremienmitglieder nicht: Es geht ihnen darum, das zu fördern, was sonst vermeintlich nicht gesendet würde.

Bewertung der künftigen Haushaltsgebühr

Vergleicht man dieses Ergebnis mit einer wettbewerblichen Medienlandschaft, kommt man zu einem harten Urteil: In einem kompetitiven Umfeld würden Sender nur das senden, was die Anstrengung wert ist. Was der Bürger nicht bereit ist zu bezahlen, wird nicht gesendet. Aus Effizienzgesichtspunkten ist das eine vernünftige Lösung: Niemand kann es gut heißen, dass mit hohem Ressourcenverbrauch Sendungen produziert werden, deren Nutzen geringer ist als der damit verbundene Aufwand.

Ist es uns Bürgern aber nicht ein wenig Geld wert, Kultur zu fördern, informative Berichte und Sportsendungen zu sehen? Ist es mit Sicherheit, doch muss man auch nach den Kosten fragen. Man muss davon ausgehen, dass die öffentlich-rechtlichen Anbieter angesichts ihrer garantierten Einnahmen bei der Verwendung ihrer Mittel weniger Sorgfalt und Sparsamkeit an den Tag legen als private Sender unter Konkurrenzdruck. Effizienz dürfte keiner der Vorzüge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein. Noch beunruhigender wird es, wenn man überlegt, wer den öffentlich-rechtlichen Sendebetrieb bezahlt und wer davon profitiert. Die Rundfunkkommission der Länder unter Vorsitz des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten *Kurt Beck* hat sich 2010 darauf geeinigt, zum 1. Januar 2013 die zuvor als Gerätegebühr erhobene Rundfunkgebühr umzustellen: Jeder Haushalt zahlt dann einen einheitlichen Betrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, egal wie viele Fernseher, Radios oder Computer sich im Haushalt befinden.

Der Name „Gebühr“ ist irreführend, da kein Zusammenhang besteht zwischen der Gebühr und der Nutzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die neue Abgabe ist eine Kopfsteuer, die jeder Haushalt unabhängig von Größe und Einkommen zahlt – und unabhängig davon, ob und in welchem Umfang er öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzt. Der Vorteil der Kopfsteuer ist, dass sie Ausweichreaktionen unmöglich macht. Im Fall der geltenden Rundfunkgebühr bestehen diese Ausweichreaktionen im Schwarzsehen, die Folge ist ein entsprechender Kontrollaufwand durch die Gebühreneinzugszentrale (GEZ), die im Auftrag der Sender säumige Gebührenzahler aufspüren soll. Der neuen Gebührenordnung kann fast keiner mehr entkommen.

Das ist allerdings das einzig Positive an der zukünftigen Form der Finanzierung des öffentlich-

rechtlichen Rundfunks. Vor allem verteilungspolitisch betrachtet ist die neue Rundfunkabgabe eine Katastrophe: Der gut verdienende Akademiker zahlt den gleichen Betrag wie der Fließbandarbeiter, er wird relativ zu seinem Einkommen geringer belastet; die Haushaltsabgabe hat damit eine regressive Wirkung. Wer mehr davon profitiert, hängt davon ab, wer das mit der Gebühr finanzierte Programm mehr konsumiert. Im schlimmsten Fall zahlt der RTL-konsumierende Fließbandarbeiter mit seinen Gebühren den arte-Kulturkonsum des Akademikers. Schwer vorstellbar ist, dass ausgerechnet ein SPD-Landesfürst als Vorsitzender der Kommission diese Abgabe abgesegnet hat.

Genauso unerfreulich ist die neue Rundfunkabgabe für Betriebe: Sie sollen die Abgabe pro Betriebsstätte zahlen, gestaffelt nach der Zahl der Mitarbeiter. Damit wird die Abgabe zu einer Strafsteuer für personalintensive Betriebe, ohne dass jemand erklären kann, warum Menschen, die bereits eine Rundfunkabgabe zahlen, auf ihrem Arbeitsplatz noch einmal dafür zahlen sollen, auch wenn ihr Chef die Rechnung übernimmt – abgesehen von der Frage, wie hoch der Medienkonsum während der Arbeit sein dürfte. Gleiches gilt für Ferienwohnungen oder Zweitwohnungen, für die ein Drittel der Abgabe erhoben werden soll. Kein Bürger kann an zwei Orten zugleich Rundfunk konsumieren – die Logik dieser Abgabe stützt sich wohl weniger auf Konsistenz in der Argumentation als auf ein einnahmemaximierendes Kalkül.

Das Vordringen der staatlichen Anbieter ins Internet

Letztlich waren es die neuen Technologien und die Digitalisierung der Medienwelt, die eine Umstellung der Gebührenpflicht erforderten. Bei Fortführung der noch geltenden Gebührenordnung wären viele Zuschauer zunehmend auf nicht gebührenpflichtige Empfangsgeräte ausgewichen. Erste Fluchtbewegungen ins Internet provozierten eine entsprechende Gebührenpflicht für internetfähige Rechner. Doch spätestens beim Versuch, die Rundfunkgebühr auf Smart-Phones oder andere mobile internetfähige Empfangsgeräte auszuweiten, wäre der Widerstand gegen eine solche Steuer wohl zu groß; ganz zu schweigen vom Kontrollaufwand und der Visibilität dieses Unfugs.

Das Internet beherrscht zunehmend den medialen Alltag der Bürger – zulasten der klassischen Medien und zulasten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Je mehr sich die Zuschauer von die-

sem abwenden, umso größer wird das Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem Nutzen, den die Zuschauer aus dem öffentlich-rechtlichen Angebot ziehen – mit entsprechenden Folgen: Entweder werden weiterhin mehr als sieben Milliarden Euro für ein Programm in einem Medium versendet, das immer weniger Zuschauer anzieht, oder aber man folgt dem flüchtigen Zuschauer dorthin, wo die neue Medienwelt entsteht: ins Internet.

Die öffentlich-rechtlichen Anbieter haben sich für die zweite Variante entschieden und rechtfertigen ihr Engagement im Internet mit der Akzeptanzhypothese: Damit die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von den Gebührenzahlern akzeptiert werden, müsse man Präsenz im Internet zeigen. Dieses Argument stellt die Tatsachen auf den Kopf: Wenn das Fernsehen als Medium an Akzeptanz verliert, kann man den Gang ins Internet nicht damit rechtfertigen, dass es darum gehe, die Akzeptanz des Fernsehens zu stärken. Wenn das Fernsehen sich überlebt und man zu dem Schluss kommt, dass das Internet keine Intervention benötigt, dann ist dieses Argument falsch.

Die Konsequenzen des öffentlich-rechtlichen Vordringens ins Internet sind dramatisch: Die Ineffizienzen und Fehlanreize, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk prägen, wandern eins zu eins ins Internet, ebenso wie die Programmanmaßungen der Rundfunkgremien, die nun entscheiden, was die Bürger im Internet konsumieren sollen. Hinzu kommt die Existenzbedrohung für die etablierten Verlage, die vom öffentlich-rechtlichen Angebot im Internet ausgeht: Die meisten Printmedien kämpfen mit einem Rückgang der Auflage und der Werbeeinnahmen, weil die Leser ins Internet abwandern. Die einzige Chance der Verlage besteht darin, ihr Angebot ins Internet auszuweiten. Über die Chancen eines solchen Geschäftsmodells lässt sich streiten, nicht aber darüber, dass die staatlich subventionierte öffentlich-rechtliche Konkurrenz mit ihrer Einnahmen- und Überlebensgarantie den Verlagen das Überleben im Internet erschwert. Schlimmstenfalls führt sie dazu, dass die deutschen Verlage ihrer Existenzgrundlage beraubt werden. Das ist politische Logik: Das öffentlich-rechtliche Angebot führt zu einem Verschwinden der privaten Anbieter, und deren Fehlen liefert den Vorwand für das staatliche Angebot.

Um den Bedenken der Europäischen Kommission gerecht zu werden, die bei den gebührenfinanzierten Online-Angeboten unerlaubte Beihilfen

nach Artikel 87 EG-Vertrag vermutete, wurde 2009 im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der sogenannte Drei-Stufen-Test eingeführt. Diesem Test müssen sich alle Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender unterziehen. Er soll sicherstellen, dass ihr Internet-Angebot bestimmten Qualitätskriterien entspricht und zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Abgesehen davon, dass dieses Verfahren ebenso problematisch wie willkürlich ist, ist zu befürchten, dass es den Zug der Öffentlich-Rechtlichen ins Internet nicht aufhalten wird.

Ökonomisch betrachtet gibt es keine Rechtfertigung für ein staatliches Angebot im Internet.² Genauso wenig, wie es eine öffentlich-rechtliche Zeitung gibt, bedarf es staatlicher Internet-Präsenz. Der Medienmarkt im Internet funktionierte bereits, bevor die Öffentlich-Rechtlichen sich auf den Weg dorthin machten, und ihre Präsenz macht diesen Markt nicht mehr, sondern weniger funktionsfähig.

Alternativer Reformvorschlag: Die Errichtung eines Medienfonds

Was bleibt, sind politische Argumente: Solange der Staat der Ansicht ist, dass es Formate gibt, welche die Bürger konsumieren sollen, dient dieses paternalistische Argument als Rechtfertigung für einen staatlichen Eingriff in die Medienlandschaft. Solange man dieses Werturteil als solches transparent macht und demokratisch legitimiert, ist aus politischer Sicht nichts dagegen einzuwenden. Allerdings muss man im Gegenzug für diesen normativ geprägten Eingriff die damit verbundenen Freiheitsverluste der Bürger – Gebührenzwang und Wettbewerbsverzerrung – transparent machen und hinnehmen. Das heißt aber nicht, dass ein öffentlich-rechtliches Angebot nicht in anderer Form möglich ist. Staatliche Medienpolitik kann effizienter und fairer sein. In anderen Bereichen sorgt der Staat für ein Angebot, ohne selbst zum Produzenten zu werden – warum auch nicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

Zu diesem Zweck sollte das bisherige Mittelaufkommen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einen Medienfonds eingestellt werden, der öffentlich-rechtliche Informationsangebote finan-

ziert. Damit sind die Höhe des Gebührenaufkommens und die Finanzierung des aktuellen öffentlich-rechtlichen Angebots gesichert. Das entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bestands- und Entwicklungsgarantie sowie dem Ziel der Grundversorgung.

Im Gegensatz zum aktuellen System soll es jedoch allen Anbietern freistehen, sich um Fondsmittel zu bewerben, um damit Beiträge zu erstellen, die öffentlich-rechtlichen Qualitätsansprüchen entsprechen. Der Fonds vergibt Aufträge für Beiträge mit öffentlich-rechtlichem Charakter und bezahlt – nach einer Qualitätskontrolle – die Produzenten. Auf diesem Weg wird die Entscheidung über die Programminhalte von deren Produktion getrennt, was zu mehr Effizienz führt. Zugleich kann man die politisch bestimmten Qualitätskriterien bei der Produktion von Beiträgen durchsetzen.

Dabei sollte kein Übertragungsweg oder -format von der staatlichen Förderung ausgeschlossen sein. In einer konvergenten Medienwelt, in der alle Medien zusammenwachsen, gibt es keinen sachlogischen Grund, ein Medium von der staatlichen Fürsorge auszuschließen. Die Gremien des Fonds entscheiden darüber, was für Beiträge von welchem Anbieter in welchem Format produziert und auf welcher Plattform sie verbreitet werden, und die Inhaber der jeweiligen Übertragungswege werden für die Verbreitung der Inhalte vom Fonds bezahlt. Diese Inhalte kann man zudem anderen Plattformen kostenlos zur Verfügung stellen.

Vorteile des Medienfonds

Bei der Besetzung der Gremien eines solchen Fonds entstehen die gleichen Probleme wie bei der Besetzung der öffentlich-rechtlichen Kontrollgremien. Die Transparenz der Berufsregelungen in diese Gremien kann man jedoch durch ein einheitliches Verfahren erhöhen, das nach außen hin klar kommuniziert wird. In einem weiteren Schritt könnten die Kontrollgremien – ähnlich wie bei den Sozialwahlen – einer Abstimmung unter den Bürgern ausgesetzt werden, was den Einfluss der Politik reduziert.

Was die Effizienz angeht, ist dies ein erheblicher Fortschritt gegenüber dem alten System, da sich der Staat als Produzent und Anbieter aus dem Markt zurückzieht. Jeder Anbieter von Informationen kann sich um Aufträge aus dem Fonds bewerben. Das führt zu mehr Wettbewerb und damit zu mehr Effizienz in der Herstellung. Und wer

² Dazu ausführlich Hanno Beck/Andrea Beyer, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Zeitalter der Digitalisierung, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 61, Stuttgart 2010, Seiten 235–265.

durch Skandale und Schleichwerbung auffällt, wird vom Fonds ausgeschlossen. Auch der direkte staatliche Einfluss auf die Rundfunksender dürfte sinken: Ereignisse wie der Streit um den Chefredakteur des ZDF sind in dieser Lösung unwahrscheinlich. Politikeinfluss ist eher bei der Bestellung der Gremienmitglieder zu vermuten. In dieser Hinsicht hat der Fonds das gleiche Problem wie das aktuelle System: Ein staatsferner Rundfunk mit staatlicher Überlebens- und Einnahmengarantie ist die Quadratur des Kreises.

Solange die Vergabep Praxis transparent ist, hat jeder Sender die gleichen Chancen, öffentlich-rechtliche Programminhalte mit den dafür vorgesehenen Mitteln aus dem Fonds zu produzieren. Diese Lösung ist wettbewerbsneutral – im Gegensatz zum aktuellen Regime, in dem die privaten Sender in ungleichem Wettbewerb mit öffentlich-rechtlich subventionierter Konkurrenz stehen. Zugleich wird durch dieses Verfahren der Markt für neue Anbieter geöffnet. Wenn sich ausländische Produzenten um Aufträge aus dem Rundfunkfonds bewerben könnten, wäre diese Lösung im Einklang mit dem Gemeinsamen Markt der Europäischen Union (EU) und würde für eine größere Öffnung des Marktes – also mehr Vielfalt, Innovation und Wettbewerb – sorgen. Eine solche Lösung wäre auch mit der jüngsten EU-Rechtsprechung kompatibel, da sie eine klare Trennung öffentlich-rechtlich gewünschter und kommerzieller Inhalte ermöglicht. Was über den Fonds finanziert wird, ist öffentlich-rechtliches Programm, alles andere ist kommerziell. Das verhindert, dass mit staatlichen Geldern Vorabend-Seifenoper wie „Marienhof“ oder „Verbotene Liebe“ gefördert werden.

Demokratie und Paternalismus: Ein Widerspruch

Am Ende dieser Reform steht ein Fonds, der die finanziellen Mittel verwaltet, aus diesen Mitteln öffentlich-rechtliche Rundfunkbeiträge in Auftrag gibt und finanziert, kontrolliert und gelenkt von demokratisch gewählten Institutionen. Dieser Vorschlag wirft ein Problem auf, wenn man sich auf die Argumentation der Befürworter öffentlich-rechtlichen Rundfunks einlässt, dass die Vorlieben der Zuschauer korrigiert werden müssen: Wird ein Gremium zur Mittelverwendung aus dem Fonds demokratisch gewählt, ist zu befürchten, dass dieses Gremium genau die Vorlieben widerspiegelt, die korrigiert werden sollen. Dies ist ein grundsätzlicher Widerspruch, an dem Paternalismus immer scheitert: Wer die Vorlieben der Bürger korrigieren will, kann dies nicht demokratisch legitimieren, wenn die demokratisch ermittelten Vorlieben eben jene sind, die man korrigieren will.

Ein solcher Reformvorschlag hat naturgemäß viele Gegner, vor allem die Gewinner des jetzigen Systems: Kein öffentlich-rechtlicher Sender möchte Wettbewerb, und wenige Politiker mögen es, Ämter, Pfründe und politischen Einfluss zu verlieren. Dass eine solche Organisation möglich ist und funktioniert, zeigt das Beispiel des neuseeländischen Fernsehens, das in ähnlicher Form ausgestaltet ist. Eine Reform ist also vor allem eine Frage des politischen Willens. Ohne diesen Willen werden die Zuschauer wohl auch in Zukunft Schleichwerbung, Untreue und politische Rangeleien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ertragen müssen – auf Kosten des Gebührenzahlers. ■

Ordnungsdenken in Zeiten der Unordnung – Das ORDO-Jahrbuch im siebten Jahrzehnt

Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke
Außerplanmäßiger Professor an der Universität Rostock

Besprochen wird:

ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von
Wirtschaft und Gesellschaft, Band 61, Lucius
& Lucius Verlag, Stuttgart 2010, 482 Seiten.

Die Finanzmarktkrise hat eine neue Ära der wirtschaftspolitischen Experimente eingeleitet und der ordnungstheoretisch begründeten Disziplinierung der Politik einen schweren Schlag versetzt. Nicht das Vertrauen auf die reinigende Kraft des Wettbewerbs, nicht die Besinnung auf eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, nicht die Einforderung einer ordnungspolitischen Zurückhaltung des Staates und auch nicht die fiskalische Nachhaltigkeit im Interesse künftiger Generationen waren das Gebot der Stunde. Stattdessen folgten der Finanzmarktkrise marktwidrige Rettungsaktionen für Banken und Großunternehmen zu Lasten der Steuerzahler, gut gemeinte, aber nicht immer durchdachte Regulierungen der Finanzmärkte, konjunktur- und sozialpolitischer Interventionismus sowie eine neue Welle der Staatsverschuldung. Die Politik hat Regeln zur Währungsstabilität, zur Haushaltsdisziplin oder zur Begrenzung der Eigendynamik der europäischen Integration wie lästige Fesseln abgeschüttelt und sich der wiedererwachten Lust auf makroökonomische Globalsteuerung bereitwillig hingegeben.

Kurz gesagt: Um die Durchsetzungskraft des ordnungspolitischen Arguments ist es seither schlechter denn je bestellt. Deutschland und Europa haben in den vergangenen zwei bis drei Jahren eine wirtschaftspolitische Zeitenwende erlebt, die nicht anders als Abwendung vom neoliberalen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verstanden werden kann. Denjenigen, die das politische Erbe *Ludwig Erhards* eigentlich zu wahren hätten, fällt dies größtenteils nicht auf, weil sie die schlechende Uminterpretation des Begriffs Soziale Marktwirtschaft – weg von einem an grundlegenden Prinzipien ausgerichteten, in sich kohärenten Ordnungsmodell hin zu einer beliebigen Kreuzung aus marktwirtschaftlichen, planwirtschaft-

lichen und wohlfahrtsstaatlichen Merkmalen – längst verinnerlicht haben und keinen inneren Kompass mehr besitzen.

Selbstbesinnung der Ordnungstheorie und ihr Transfer in andere Wissenschaften

Wer in solchen bewegten Zeiten ordnungspolitische Orientierung sucht, der wird auch in diesem Jahr zum ORDO-Jahrbuch greifen, das inzwischen schon im siebten Jahrzehnt steht und in dessen Jahrgängen sich seit 1948 die großen Kontroversfragen der deutschen Wirtschaftsgeschichte wie in einem Brennglas spiegeln.

Die Ouvertüre des diesjährigen Bandes stammt aus der Feder von *Hans Willgerodt*, der mit seinem Beitrag „Verwirrte Gegenwart?“ eine Art ordnungspolitischen Leitartikel vorlegt. Statt programmatischer Klarheit und Voraussicht beobachtet *Willgerodt* vielerorts kurzfristiges Denken, allgemeinen Opportunismus, eine kurzsichtige Tagespolitik, verbreitete Unsicherheit in den politischen Meinungen sowie eine auffällige Unwissenheit von Politik und Verwaltung über volkswirtschaftliche Zusammenhänge. Aus dem praktischen Beispiel der Familienpolitik, die in den letzten Jahren gründlich umgekrempelt wurde, destilliert *Willgerodt* einige allgemeine Schlussfolgerungen, in denen sich die Erfahrungen eines langen Gelehrtenlebens spiegeln. Dass einiges im Argen liegt, verdeutlicht er insbesondere am Verfall des Rechts, der sich ausdrückt in der wachsenden Zahl von Maßnahmengesetzen, in kurzatmiger Regulierung und Mangel an Beständigkeit, in der Überfrachtung der Verfassung mit kleinteiligen Programmwünschen, in der verbreiteten Leichtfertigkeit bei Änderungen von Verfassung und Gesetzen sowie im geflissentlichen Hinwegsetzen über bestehende Normen.

Vor allem zwei Botschaften *Willgerodts* bleiben im Gedächtnis: Zum einen muss Politik vom Normalfall ausgehen und wissen, was Regel und was Ausnahme ist. Zum anderen muss man sich vom ver-

breiteten Maximierungsdenken in der Politik verabschieden und wieder mehr Verständnis dafür entwickeln, dass die Probleme von Politik und Wirtschaft ganz ähnlich wie diejenigen der Medizin letztlich Optimierungsprobleme sind, in denen es auf ein Gleichgewicht der vielfältigen Möglichkeiten und Wünsche ankommt.

Auch andere Beiträge des Jahrbuchs sind, wenn gleich weniger energisch und kämpferisch als derjenige *Willgerodts*, auf die Selbstbesinnung und Selbstverständigung der Ordnungstheorie ausgerichtet. *Viktor J. Vanberg* verknüpft in seinem Beitrag über „Freiheit und Verantwortung“ auf anregende Weise Ordnungsökonomik und Neurowissenschaft, indem er einen Weg aufzeigt, wie beide Sichtweisen und Forschungsprogramme allen Unkenrufen zum Trotz zusammenfinden können. Während oft von einem Konflikt zwischen der in der Neurowissenschaft vertretenen These von der kausalen Determiniertheit menschlichen Handelns einerseits und der für unsere Rechts- und Gesellschaftsordnung grundlegenden Komplementarität von Freiheit und Verantwortung andererseits die Rede ist, möchte *Vanberg* zwischen beiden Forschungsprogrammen vermitteln und die unterschiedlichen Probleme herausarbeiten: Gehe es den Neurowissenschaften um die Erklärung von Handlungen, so zielen die Ordnungsökonomik auf die Gestaltung einer politischen und wirtschaftlichen Ordnung, indem das Verhalten der Akteure durch institutionelle Rahmenbedingungen gelenkt wird.

Mit ähnlich souveräner Übersicht wie *Vanberg* steuert auch *Manfred E. Streit* mit seinem Beitrag eine Skizze allgemeiner Ordnungstheorie bei, die vor allem den interdisziplinären Charakter ihrer Fragestellung betont. Gleich vier Beiträge gehen der Frage nach der interdisziplinären Einbettung der Ordnungsökonomik aus einem anderen Blickwinkel nach: *Johannes Hirata*, *Friedrich Heinemann*, *Björn Bünger*, *Aloys Prinz* und *Manfred Spieker* variieren das Thema Glücksforschung und Gewissensökonomik. Sie bemühen sich damit um den Anschluss der Ordnungsökonomik an Fragestellungen, die in den vergangenen Jahren nicht nur innerhalb der Ökonomie als Alternative zu allzu materialistischen Sichtweisen auf Wohlstand und Wachstum entwickelt wurden, sondern auch eine Brücke zu Themen der soziologischen Theorie und der Sozialethik schlagen.

Ideengeschichtliche Grundlagen der Ordnungstheorie

Zwei Beiträge des Jahrbuchs sind der Ideengeschichte gewidmet. Während *Ulrich Fehl* und *Peter Oberender* an den kürzlich verstorbenen *Ernst Heuß* erinnern und diesem großen Vertreter der zweiten Generation des deutschen Ordoliberalismus ein würdiges Denkmal setzen, spüren *Rainer Klump* und *Manuel Wörsdörfer* in ihrem Beitrag dem Verhältnis zwischen *Adam Smith* und *Walter Eucken* nach. Sie kommen zu einem Befund, den sie auch selbst nicht ganz aufklären können: Obwohl es zwischen beiden Autoren auffällige Ähnlichkeiten gibt, bezieht sich *Eucken* nur selten auf *Smith* und grenzt sich einige Male von ihm ab, ja missachtet ihn geradezu. Vielleicht, so ist man geneigt anzumerken, steckt dahinter, dass sich *Eucken* ähnlich wie vor ihm bereits *Kant* mit dem Problem konfrontiert sah, die Ordnung des menschlichen Zusammenlebens in einer anonymen Gesellschaft durch allgemeine, abstrakte Regeln zu ermöglichen, während *Smith* noch stärker auf Vertrauen, Sympathie und persönliche Nähe der Menschen als regulierende Instanzen in einer im Ganzen noch recht übersichtlichen Gesellschaft setzte. Jedenfalls wird durch den Beitrag wieder einmal deutlich, wie überfällig es ist, dass *Euckens* geistige Entwicklung unter Zuhilfenahme der archivalischen Quellen gründlich aufgearbeitet wird. Dass sein Nachlass kaum zugänglich ist, steht einem solchen Vorhaben leider schon viel zu lange im Wege.

Mit bemerkenswertem Mut zur Knappheit bietet *Roland Vaubel* eine Skizze über die historische Entwicklung der Freiheit in Deutschland seit dem Mittelalter. Es überrascht nicht, dass *Vaubel* auf ein ambivalentes Verhältnis der Deutschen zur Freiheit stößt. Ob der Zugewinn an Freiheit nach 1945 wirklich, wie er es bezeichnet, ein „amerikanisches Erbe“ war, darüber ließe sich trefflich streiten, zumal die ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft nicht denselben Geist atmen wie die bemerkenswert pragmatische und interventionistische Wirtschafts-, Sozial- und Geldpolitik der USA im 20. Jahrhundert. Überzeugend und zugleich nachdenklich machend ist jedoch *Vaubels* Hinweis, dass viele der Zugewinne an wirtschaftlicher Freiheit, die die Erfolgsgeschichte der alten Bundesrepublik ermöglicht haben, inzwischen wieder verloren gegangen sind.

Philosophie versus Mathematik

Den meisten Diskussionsstoff über die Selbstverständigung der Ordnungsökonomik bieten zwei kontradiktorische Artikel aus der Feder von *Steffen W. Groß* und *Wilhelm Meyer*. *Groß* beklagt in seinem Beitrag die Zurückdrängung der Wirtschaftsphilosophie aus der akademischen Lehrpraxis, die übermäßige Neigung zur mathematischen Modellierung, den umfassenden Geltungsanspruch der ökonomischen Theorie auf alle Aspekte des menschlichen Zusammenlebens und die Sprachlosigkeit zwischen Ökonomen und Philosophen. Er wendet sich dezidiert gegen die Neigung der Ökonomen, den Methoden und Fragestellungen der exakten Naturwissenschaften nachzueifern und anstelle des Verstehens komplexer Zusammenhänge nach kausalanalytischen Erklärungen zu suchen.

Meyer hat gegen eine solche Umorientierung der Ökonomie auf ein philosophisch-geisteswissenschaftliches Selbstverständnis einiges einzuwenden: Philosophen seien nicht immer gute Ratgeber, die Ökonomie sei nun einmal eine Wirklichkeits- und Erfahrungswissenschaft, ihr Erkenntnisprogramm könne im Sinne einer allgemeinen Sozialwissenschaft breit angelegt sein, es gebe im Sinne von *Karl Popper* eine fundamentale Ähnlichkeit zwischen Naturwissenschaften und Geisteswissenschaften, das von den Geisteswissenschaften propagierte Verstehen enthalte oftmals unbewusstes Erklären und implizite Gesetzmäßigkeiten, der Ersatz der inzwischen dominierenden naturalistischen Methoden durch verstehende Methoden sei ein Rückschritt – auch wenn die Analyse von Marktzusammenhängen und ihren institutionellen Fundamenten durch die Konzentration auf mathematische Elemente bisweilen zugestandenmaßen zu kurz komme.

Ein salomonisches Urteil zwischen den beiden Autoren zu fällen oder sich eindeutig auf die eine oder andere Seite zu schlagen, ist für den Leser kein leichtes Unterfangen. So sehr die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auch Erfahrungswissenschaften sind, die sich um eine möglichst exakte Klärung der Probleme bemühen sollten, so richtig ist auch, dass die Wirklichkeit gerade aus Sicht der Ordnungstheorie viele grundlegende Probleme bereit hält, die sich nur qualitativ erfassen lassen. Ein Fachverständnis, das sich einem Diktat der genauesten Methoden unterwirft und sich auf diese verengt, läuft Gefahr, wichtige Teile der Realität schlichtweg nicht mehr wahrzunehmen und sich in wirklichkeitsfremden Laborwelten und Gedan-

kenexperimenten zu verirren. Verlust an Orientierung und Orientierungskraft, die Entkopplung von Problemen der politischen und ökonomischen Praxis, eine scholastisch anmutende Erstarung, ein betriebsamer Leerlauf, die Diktatur des Mainstreams und manch anderes mehr kennzeichnen die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften unserer Tage nicht ohne Grund.

Ganz ohne Sinn für qualitative Methoden und für die philosophischen Dimensionen menschlichen Handelns und Denkens kommen jedenfalls auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nicht aus, wozu übrigens auch der Beitrag von *Manfred E. Streit* wichtige Argumente enthält. Die geistige und methodische Engführung der Sozialwissenschaften gefährdet ungeachtet all des respektablen Aufwands und handwerklichen Geschicks den kreativen Wettbewerb und Pluralismus der Methoden und Fragestellungen; sie verführt in der Überschätzung der methodischen Vernunft dazu, eine ganz grundlegende und unverzichtbare Skepsis und Bescheidenheit aufzugeben. Die Finanzmarktkrise ist eben nicht allein auf ein wenig Marktversagen und viel Politik- und Regulierungsversagen zurückzuführen, sondern auch auf eine gehörige Portion Wissenschaftsversagen.

Andererseits dürfte es jedoch eine Illusion sein, sich von einer Hinwendung zur Philosophie und zu den übrigen Geisteswissenschaften eine Läuterung zu erwarten. Tatsächlich geht es nicht um eine Alternative zwischen Naturwissenschaften und Geisteswissenschaften, sondern zu beobachten ist quer über die Wissenschaftsgrenzen hinweg ein tief eingewurzelter Rationalismus, der, worauf vor allem *Michael Oakeshott* hinwies, ein Kennzeichen des neuzeitlichen Denkens ist. Ihm verdanken wir einen großen Teil unseres technischen Fortschritts, aber in seinem intoleranten Geltungsanspruch bedeutet er auch im Sinne *Friedrich A. von Hayeks* eine verhängnisvolle Anmaßung von Wissen, die zur Verengung und Verirrung vieler Fachkulturen unserer Wissenschaften und unseres politischen Denkens beigetragen hat. Kurzum: Die meisten Philosophen, Historiker oder Literaturwissenschaftler sind derzeit auch nicht viel klüger oder zeitgeistresistenter als die Ökonomen.

Bei all diesen Beiträgen handelt es sich um Texte, deren Blick gewissermaßen nach innen gerichtet ist. Allesamt dienen sie der Selbstreflexion und Selbstverständigung ordnungsökonomischen Denkens – sei es durch Nachdenken über die ordnungstheoretischen Grundlagen der Disziplin, sei es durch die Integration von Fragestellungen, die

von außen an die Ordnungsökonomik herangetragen werden und deren Anschlussfähigkeit an andere Denkschulen und Sichtweisen erhöhen. Von anderem Charakter ist ein Bündel von Beiträgen, deren Stoßrichtung nach außen geht, weil sie aktuelle Ordnungsprobleme und Entscheidungsfragen aus verschiedenen Politikfeldern aufgreifen und ordnungspolitische Gestaltungsempfehlungen aussprechen.

Aktuelle Bezüge: Finanzkrise, Kommunal Finanzen, Rundfunk, Entwicklungspolitik

Das zentrale Thema des letzten Bandes, die Finanzmarktkrise, wird diesmal nur in einem einzigen Beitrag aufgegriffen. *Makram El-Shagi* und *Corde-lius Ilgmann* rücken der bisweilen arg kopflosen Debatte zur Finanzmarktregulierung zu Leibe, indem sie zu Recht darauf hinweisen, dass der populäre Ruf nach Begrenzung der Managergehälter zu kurz greift und ordnungstheoretisch nicht zu Ende gedacht ist. Sie rufen stattdessen ein dahinterstehendes Problem in Erinnerung: den Zusammenhang von Kontrollfunktionen und Eigentümerverhältnissen.

Eine klare Botschaft vermittelt ein beherzter Beitrag aus der Feder des langjährigen Mitherausgebers *Walter Hamm*, der die Lage der kommunalen Finanzen aufs Korn nimmt. Gewiss, die Kommunen haben allen Grund, darüber zu klagen, dass sie am Katzentisch des deutschen Föderalismus sitzen, ihre Finanzausstattung notorisch schlecht ist und das vielerorts verankerte Konnexitätsprinzip dauernd unterlaufen wird, indem ihnen faktisch Aufgaben übertragen werden, ohne dass die Finanzierung sichergestellt wird. Aber *Hamm* macht klar, dass die Kommunen sich auch an die eigene Nase fassen müssen. Denn ihr mangelnder Wille zur Aufgabenkritik und ihr Appetit auf unternehmerische Aktivitäten ihrer Betriebe, die sich oft genug als kostspielige Zuschussgeschäfte entpuppen und überdies den Raum der Privatwirtschaft abschnüren, haben in vielen Fällen zur Strukturkrise der kommunalen Finanzen beigetragen. Allein ein Blick auf die aktuelle Lage in Nordrhein-Westfalen, wo erst unlängst bei der Novellierung des Gemeindefinanzrechts nach dem Motto „Staat vor Privat“ das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis von öffentlichen und privaten Unternehmen weiter verwässert wurde, zeigt, dass die Gesetzgeber in den Bundesländern zu solchen ordnungspolitischen Sündenfällen bereitwillig die Hand reichen.

Auch die Beiträge von *Andreas Glaser* zum föderalen Steuerwettbewerb, von *Hanno Beck* und *Andrea Beyer* zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Zeitalter der Digitalisierung und von *Andreas Postler* zur Gesundheitspolitik stehen in bester ORDO-Tradition, wenn sie mit gutem Timing aktuelle und konkrete Kontroversen aufgreifen, an denen sich demnächst die Bewahrung oder Rückgewinnung ordnungspolitischer Grundsätze entscheiden wird. Die Beiträge von *Christof Wockenfuß* und *Holger Janusch* sind der Entwicklungspolitik gewidmet, die von jeher ein Biotop wohlfahrtsstaatlicher und planwirtschaftlicher Tagträume war, in die aber derzeit in Deutschland ein wenig liberale Bewegung zu kommen scheint.

Das Jahrbuch schließt mit einem umfänglichen, leider nicht überall sorgfältig redigierten Rezensionsteil. Die Besprechungen decken ein breites Themenspektrum ab – von der Finanzpolitik und Schattenwirtschaft über Generationengerechtigkeit, Medienökonomik, Sozialethik, Institutionenökonomik bis hin zur Migrationspolitik. Unter den besprochenen Titeln finden sich neben vielversprechenden Dissertationen und Tagungsbänden auch einige, die das Zeug zum künftigen Standardwerk haben, darunter das von *Nils Goldschmidt* und *Michael Wohlgemuth* herausgegebene Textbuch „Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik“, das 26 Vertreter der Freiburger Schule jeweils mit einer kurzen Einführung und einem Schlüsseltext vorstellt, oder der beachtliche „Traktat über die Freiheit“, den *Detmar Doering* in Anknüpfung an die großen Klassiker des 17. und 18. Jahrhunderts vorgelegt hat.

Die Ordnungsökonomik ist an den Universitäten immer weniger präsent

Was bleibt als Gesamteindruck jenseits der Einzelbeiträge? Auch das diesjährige Jahrbuch zeigt eindrucksvoll, dass die Ordnungsökonomik – und in umfassenderem Sinne für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften insgesamt das Denken in Ordnungen – nach wie vor viel Frische, Substanz und Potenzial besitzt. Während der Mainstream der Wirtschaftswissenschaften sich immer weiter in wirklichkeitsfremde Idealwelten flüchtet, unter dem Eindruck einer feinsinnigen Spezialisierung das Sensorium für grundsätzliche Ordnungs- und Entscheidungsfragen der Gegenwart verloren hat und gegenüber der politischen Wirklichkeit immer sprachloser und unverständlicher wird, hat die Ordnungsökonomik nach wie vor viel zu den drängenden Fragen der Zeit zu sagen und kann

sich gerade unter dem Eindruck der Finanzmarktkrise in zentralen Perspektiven bestätigt fühlen. Als Korrektiv zur sterilen Geschäftigkeit der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ist sie wichtiger denn je. Das Denken in Ordnungen zwingt die Wissenschaften dazu, in Interdependenzen zu denken und eine synoptische Perspektive einzunehmen und damit eben jene Integrationsleistung zu vollbringen, die man von der Politik zu Recht tagtäglich verlangt.

Aber man kann nicht darüber hinwegsehen, dass die Ordnungsökonomik im Zuge der Finanzmarktkrise an politischem Boden verloren hat. Aufrecht argumentierten ihre Vertreter gegen den konjunktur- und sozialpolitischen Voluntarismus, aber viel Gehör schenkte man ihnen nicht. Die Ordnungspolitik ist in die Defensive geraten und hat jedenfalls im Augenblick dem Drang nach prinzipienlosem Interventionismus und der neuen Lust an makroökonomischer Globalsteuerung nur wenig entgegenzusetzen. Die Schwerhörigkeit der Politik und der Öffentlichkeit gegenüber ordnungspolitischen Argumenten war schon immer stark ausgeprägt, aber sie hat sich in den vergangenen Jahren erkennbar verschlimmert. Wir leben in einer Zeit der neuen Beliebigkeit, in der ordnungspolitische Selbstdisziplin und das Denken über den kurzfristigen Horizont der demokratischen Politiker oder gar der Finanzmarktakteure hinaus wenig zählen. Wenn die Ordnungsökonomik ihren politischen Einfluss steigern und mehr Durchsetzungskraft zurückgewinnen will, kommt sie um eine politisch-strategische Erneuerung nicht herum.

Unübersehbar steht die Ordnungsökonomik vor einem Generationenproblem. Der diesjährige ORDO-Band zeigt, dass große Vertreter der zweiten und dritten Generation, die in den 1960er und 1970er Jahren Schüler der Gründergeneration um *Walter Eucken*, *Alfred Müller-Armack* oder *Fritz W. Meyer* waren, nach wie vor ihre Stimme kraftvoll erheben. Andere Aufsätze und viele der rezensierten Buchtitel lassen auch erkennen, dass es einen starken Nachwuchs gibt. Aber diesen zieht es nolens volens eher in die wirtschaftliche oder politische Praxis, seltener jedoch an die Universitäten. Die Besetzungspolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte hat an vielen Hochschulen den Stellenwert der Ordnungsökonomik untergraben. Nur an einer Handvoll von Standorten lässt sich noch mit Fug und Recht von einer starken und lebendigen Tradition der Ordnungsökonomik sprechen.

Wenn die Ordnungsökonomik nicht allmählich austrocknen will, werden ihre verbliebenen Vertreter mehr Anstrengungen unternehmen müssen, ihren geistigen Nachwuchs in der Wissenschaft zu halten – sei es durch eine bessere Durchsetzung in der universitären Personalpolitik, sei es durch den Ausbau von außeruniversitären Instituten und privat finanzierten Stiftungen, in denen man dem Anpassungsdruck der dominanten Fachkultur und ihrer freiwilligen Zensur durch die wuchernde Akkreditierungs- und Evaluationsbürokratie weniger ausgesetzt ist. Es müssen mehr Gelegenheiten geschaffen werden, um wieder einen echten, kreativen Wettbewerb der Ideen in Gang zu bringen, welcher innerhalb der Wissenschaften mindestens genauso notwendig ist wie in der Wirtschaft.

Die Ordnungsökonomik darf ihr Licht nicht unter den Scheffel stellen

Selbstbesinnung und Selbstvergewisserung über die ideenhistorischen Ausgangspunkte und über die geistigen Grundlagen sind wichtig, um die eigenen Argumente zu schärfen und das Forschungsprogramm voranzutreiben. Aber das darf nicht zu einer Verinselung der Ordnungsökonomik im heutigen Wissenschafts- und Politikbetrieb führen. Es kommt darauf an, anschlussfähig und satisfaktionsfähig zu bleiben. Wo es der Lösung der sachlichen Probleme dient, spricht nichts dagegen, dass sich die Ordnungsökonomien stärker als in der Vergangenheit um die Integration quantitativer Methoden bemühen. Aber sie haben beileibe keinen Grund, methodologische Minderwertigkeitskomplexe zu entwickeln und um jeden Preis auf den Zug der Mathematisierung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften aufzuspringen. Es wäre eine unnötige Selbstverleugnung, wenn das Forschungsprogramm der Ordnungsökonomik im Säurebad des Mainstreams bis zur Unkenntlichkeit aufgelöst würde.

Die Ordnungsökonomik sollte sich ihrer Stärken bewusst bleiben, und das bedeutet insbesondere, dass sie ihre Fähigkeit pflegt, in Zusammenhängen zu denken, die kulturellen und historischen Bedingtheiten von Institutionen zu begreifen sowie die Komplexität von Ordnung und Steuerung in modernen Gesellschaften zu durchdringen. Das besondere Talent der Ordnungsökonomik – und davon zeugen auch einige der Beiträge des diesjährigen ORDO-Bandes – liegt darin, Fachgrenzen zu überwinden und durch synoptisches Denken, durch eine problemorientierte Sicht der Dinge

und durch eine Kultur der Verständlichkeit einen interdisziplinären Dialog nicht nur innerhalb der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, sondern auch hin zu Philosophie, Theologie und Naturwissenschaften zu pflegen. Das Denken in Ordnungen ist besser als viele modernistische und modische Theorieansätze dazu geeignet, die großen Probleme des menschlichen Zusammenlebens wirklichkeitsnah zu erfassen.

Die Ordnungsökonomik tut sich zu schwer damit, vorausschauend auf die Politik einzuwirken. Sie muss mehr Kraft entwickeln, politische Debatten zu stimulieren und in die richtigen Bahnen zu lenken. Man gerät trotz vieler guter Argumente allzu leicht in die Defensive, wenn man die Positionen der Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft wie eine Monstranz vor sich her trägt und die Gegenwart daran misst, wie weit sie von einem imaginären Ideal der Vergangenheit abweicht. Ganz abgesehen davon, dass auch zu *Ludwig Erhards* Zeiten die deutsche Wirtschaftspolitik kein tadelloses Muster ordnungspolitischer Klarheit war, läuft man damit Gefahr, immer wieder in eine reaktive Haltung gegenüber neuen oder alten Forderungen nach politischem Interventionismus zu geraten. Selbst wenn man in der Sache die richtigen Argumente auf seiner Seite hat, zieht man dann politisch auf längere Sicht den Kürzeren.

Die Ordnungsökonomik benötigt ein besseres Gespür für ideenpolitische Trends, mehr Mut zu riskantem Denken, das sich aus alten Gleisen löst, das festgefahrene Debatten neu definieren kann sowie Themen und Begriffe zu setzen weiß, an denen sich andere orientieren müssen. Ist eine Entscheidungsfrage erst einmal politisch aktuell ge-

worden, ist der Zug oftmals schon abgefahren, und man kann dann kaum mehr tun, als den entstehenden Schaden zu begrenzen. Die Ordnungsökonomien müssen also ihre Strategiefähigkeit in Sachen Ideenpolitik und Begriffspolitik verbessern, sie müssen selbst Ideen mit langem Atem ventilieren und Problemdeutungen prägen, die mit Verzögerung in die Tagespolitik Einzug halten. Sie müssen auch mehr Sinn für machtpolitische Konstellationen entwickeln. Gesetzmäßige Kausalitäten erkennen ist das eine, aber eine andere Sache ist es, komplexe Entscheidungssituationen der Politik zu verstehen und mit eigenen Positionierungen und Kommentaren zum richtigen Zeitpunkt und an der richtigen Stelle wirksam zu werden. Der Politik lästig werden, falschen Positionen aufrecht entgegenzutreten und für die konsequente Alternative werben ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Erfolg einer praktisch orientierten Wissenschaft.

Zugegebenermaßen ist die politische Aufgabe der Ordnungsökonomik nicht leicht zu lösen. Allzu oft müssen ihre Vertreter in der Rolle des Spielverderbers auftreten, der populäre Forderungen nach materiellen Wohltaten und schützenden Privilegien zurückweist und an lästige Prinzipien wie Freiheit, Haftung und Verantwortung erinnern muss. Niemanden kann es wundern, dass Politiker und Wähler lieber den Weg des geringsten Widerstands und des bequemsten Arguments gehen. Umso wichtiger ist es, dass die Ordnungsökonomik in der politischen Übersetzung ihrer Kernpositionen mehr Phantasie dafür entwickelt, die Idee der Freiheit wieder zu einer attraktiven Vision zu entwickeln. An Stoff für die nächsten ORDO-Jahrbücher mangelt es also nicht. ■

Wirtschaftspolitik im Ausnahmezustand?

Prof. Dr. Hans Willgerodt

*Emeritierter Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln
und ehemaliger Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik*

Die Finanzhilfen für Griechenland und Irland könnten das Wesen der Europäischen Währungsunion verändern. Als vorübergehende Notstandsmaßnahme ins Leben gerufen, droht der europäische Rettungsschirm immer größer und zu einer dauerhaften Institution zu werden. Diese Entwicklung beruht auf einem tief verwurzelten politischen Prozess, der auch in Deutschland zu beobachten ist: dem zunehmenden „Regieren mit dem Ausnahmezustand“. Eine solche Politik, die oft als alternativlos hingestellt wird, ist offenkundig nicht mit einer freiheitlichen Ordnungspolitik vereinbar.

Der griechische Staat ist durch falsche Angaben Mitglied der Europäischen Währungsunion (EWU) geworden. Er hat sich danach so stark verschuldet, dass er zahlungsunfähig geworden ist. Bei Privatpersonen würde dies als betrügerischer Bankrott mit Gefängnis bestraft. Von Maßnahmen gegen die Politiker in Athen, Brüssel und anderen Hauptstädten, die dies veranlasst oder geduldet haben, ist nichts bekannt geworden. Und auch die Bankiers, die den Vorgang als Gewinnquelle nutzen konnten, sind nicht zur Rechenschaft gezogen worden. Dem folgte ein weiterer Rechtsbruch: Unter französischem Druck wurde ein Rettungsfonds gegründet, mit dem griechische Staatspapiere angekauft werden konnten, die nicht aus eigener Kraft voll verzinst und zurückgezahlt werden.

Die Währungsunion als Transferunion

Die Insolvenz Griechenlands scheint damit vorläufig abgewendet zu sein – zumindest bis zur Fälligkeit der neuen Verbindlichkeiten, die Griechenland hat eingehen müssen. Es sei denn, die neuen Gläubiger verzichten auf ihre Forderungen. Zum Fonds hatten die nichtgriechischen Mitglieder der EWU beizutragen. Mit Ausnahme der Slowakei haben die Euro-Staaten diese Regelung akzeptiert. Die Wertminderung griechischer Staatspapiere läuft darauf hinaus, dass einige Mitglieder der Europäischen Union (EU) für die Schulden anderer Mitglieder aufkommen. Unter Führung Frankreichs und Deutschlands wurde die dem entgegenstehende Bestimmung des Lissabon-Vertrags über die Europäische Union (Artikel 125 Absatz 1 Satz 2) außer Kraft gesetzt. Der Vertrag selbst wurde nicht geändert, obwohl das dessen Logik entprochen hätte. Denn diese Klausel war in den Vertrag aufgenommen worden, um stabilitätsbewusste

Unionsmitglieder – wie damals Deutschland – vor der „Ausbeutung“ durch andere Mitglieder zu schützen. Das jetzt davon abweichende Verfahren wurde eingeführt, ohne die Käufer griechischer Staatspapiere an den entstehenden Kosten und Verlusten zu beteiligen. Sie haben aber durch ihre Kreditgewährung die griechische Zahlungskrise mit verursacht. Das Verfahren dient also weniger der Rettung Griechenlands als dem Schutz seiner Gläubiger, vor allem international agierender Großbanken. Bei der „Griechenland-Hilfe“ wurde bislang wenig getan, um die griechische Wirtschaft wieder zahlungsfähig zu machen.

An eine Korrektur der offenkundigen Mängel des Eurosystems wird erst jetzt gedacht. Es wird sogar erwogen, die Gläubiger künftig bei einer von ihnen mit verschuldeten Krise zur Bereinigung heranzuziehen. Doch sofort gibt es Widerstand wegen möglicher Kursverluste, die sich allerdings auch inszenieren lassen. Zudem möchte man ungern darauf verzichten, eigene Risiken profitabel auf helfende Fonds abzuwälzen, die irgendwann von irgendeinem Steuerzahler getragen werden oder als „tote Verlustlast“ in den Bilanzen der Gläubigerstaaten stehen bleiben.

Die heutige Politik ist auf Lastverschiebung spezialisiert, notwendige und zunächst einschneidende Reformen werden aufgeschoben. Augenblicksnöte werden durch die Gewährung von Bürgschaften überbrückt. Man meint, dadurch den Markt beruhigen zu können, und setzt die alte Defizitpolitik fort. Irgendwann aber gibt der Markt den hierfür nötigen Vertrauensvorschuss nicht mehr und verlangt wirkliche Zahlung. Das dazu nötige Geld kann von der Europäischen Zentralbank (EZB) geschaffen werden, die sich auch schon auf diesen Weg begeben hat. Irgendwann muss sich das neu

geschaffene Geld aber im Wirtschaftskreislauf bemerkbar machen. Ob und wie die Politik darauf reagieren wird, ist nicht abzusehen. Sie könnte sich zu wirklichen Reformen entschließen. Andernfalls bleiben nur die Geldentwertung oder die Auflösung der Währungsunion.

Noch genießen die mitverantwortlichen Banken – denen eine Inflation noch nie wirklich etwas ausgemacht hat – Schonung als Staatsgläubiger, weil man EU-Staaten für konkursunfähig hält. Wird einer von ihnen aber zahlungsunfähig, müssten seine Gläubiger ebenso wie in einem privaten Konkursverfahren mit einer Konkursquote zufrieden sein. Das kommt den Verhältnissen Argentiniens nahe, wo man zuletzt Erfahrungen mit derartigen Gläubigerverlusten sammeln konnte. Es gibt keinen Grund für die Bevorzugung unvorsichtiger Staatsgläubiger. Gleichwohl hat man ein neues Privileg erfunden: Großen Staats- und Privatgläubigern wird „Systemrelevanz“ bescheinigt. Gemeint ist damit, dass durch ihren Untergang das ganze Finanzsystem zerstört würde. Deshalb sollen andere für ihren Profit und ihr Überleben sorgen. Sie erlangen damit eine Stellung wie vor der Französischen Revolution der Adel und die Geistlichkeit, die von Steuern befreit waren. Wer auf diese Weise von seiner Haftung befreit ist, erhält ein unkontrolliertes Macht- und Erpressungspotenzial. Große Banken, die Staaten finanzieren, sollten allerdings überlegen, ob sie in dieser Ehe auf Dauer glücklich werden können. Wenn der Staat sich zunehmend im Bankensystem verschuldet und gestrauchelte Banken übernimmt, erinnert dies allzu sehr an die im Kommunistischen Manifest geforderte Verstaatlichung des Kredits.

Der Euro in Gefahr?

Auf den ersten Blick schien es so, als handle es sich bei der Griechenland-Hilfe um eine einmalige Notstandsmaßnahme. Dazu wurde ohne Begründung unterstellt, der Euro als Währung sei in Gefahr. Als Zahlungsmittel und Recheneinheit war er allerdings nie gefährdet. Münzen und Banknoten gingen wie immer von Hand zu Hand. Auch der tägliche Zahlungsverkehr mit Kreditkarten war nicht gestört. Im Interbankenverkehr hat es einige Probleme gegeben, aber keine anhaltenden Störungen. Außerdem hat die Notenbank Mittel, um unfreiwillige Salden zu bekämpfen. Das Preisniveau änderte sich nicht wesentlich. Es gab ferner keine dramatischen Änderungen des Wechselkurses, der zudem weniger wichtig ist, da der Handel innerhalb des Euroraumes in der gemeinsamen Währung abgewickelt wird. Gewiss hat der Außenwert des Euro ab-

genommen, aber das war kaum alarmierend, sondern für die Konjunktur eher günstig. Publizistisch aber wurde Alarm geschlagen für den Euro, um den Staatseingriff hervorzurufen. Der Bevölkerung blieben die Probleme Griechenlands zwar gleichgültig. Aber das Großbankensystem hatte Probleme, die irgendwann doch Folgen für Produktion und Gütermärkte haben können.

Was folgt daraus? Wenn schon ein wirtschaftlich relativ kleines Mitgliedsland wie Griechenland das ganze Eurosystem in Gefahr bringen kann, ist die Währungsunion entweder selbst oder in Verbindung mit dem bestehenden und dann reformbedürftigen Bankensystem falsch konstruiert. Gerade ein sehr kleines Land kann von Spekulationsbanken mit extrem kurzem Zeit- und Denkhorizont derartig mit Konsumkrediten überfüttert werden, dass es zu einer Krise kommen muss. Ist es erst einmal so weit, haben die Betroffenen massives Interesse daran, dass die Krise groß genug wird, um rettende Staatshilfen anderer Länder als unvermeidlich erscheinen zu lassen.

Mit der Krise entstand großer Handlungsdruck für die Wirtschaftspolitiker. Die Fondsmittel konnten zu Beginn und können wahrscheinlich auch in Zukunft nicht aus den regulären Steuereinnahmen der einzahlenden Länder entnommen werden. Entsprechende Haushaltsüberschüsse fehlen überall. Die Staaten müssen sich also zusätzlich verschulden, um Mittel in den Fonds einzahlen zu können. Infolgedessen nimmt die staatliche Neuverschuldung auch in den Geberländern ständig zu. Letztlich führt die griechische Staatsschuld zu höheren Staatsschulden anderer europäischer Länder. Auch deswegen wird allerorten zu großen Sparaktionen aufgerufen. Von wirklichem Sparen kann dabei keine Rede sein. Man will nur etwas geringere eigene Neuverschuldung, damit die Verschuldung zugunsten von Rettungsfonds umso stärker wachsen kann.

Gleichzeitig hat die Europäische Zentralbank (EZB) griechische und andere Staatsschuldtitel mit neuem Geld gekauft. Diese Methode hat bis 1923 in die große deutsche Inflation geführt. Hätten wir eine Deflationskrise mit fallenden Preisen, wäre dies diskutabel – obwohl zur monetären Expansion nicht nur Staatspapiere angekauft werden sollten.

Mit Notstandsmaßnahmen zur Normalität?

Dies alles wurde zunächst als Ausnahme-, Notstands- und Rettungsaktion ausgegeben. Im Aus-

nahmezustand müssen Maßnahmen ergriffen werden, die zur Wiederherstellung geordneter Verhältnisse notwendig sind. Das ist auch liberale Auffassung, zum Beispiel die Meinung *Friedrich August von Hayeks*. In so einer Situation wird geltendes Recht vorübergehend nicht angewandt. Dadurch sollen freiheitlich geordnete Verhältnisse wiederhergestellt werden.

Von der Vorstellung, es sei eine vorübergehende Ausnahmesituation zu bewältigen, hat man inzwischen Abschied genommen. Mit der kaum ausreichend begründeten Hilfe für das wohlhabende Irland öffnet man eine Schleuse zum permanenten Ausnahmezustand. Die Stabilitätsanstrengungen Portugals und Spaniens werden deshalb nachlassen, wenn auch sie zur Nothilfe für das reichere Irland beitragen sollen. An die Größenordnung, die für eine Rettung Italiens nötig wäre, wagt man gar nicht zu denken. Und schon werden weitere Fonds ins Auge gefasst, im Umfang von einer Billion Euro und mehr.

Die Möglichkeit des Zugriffs auf riesige und wahrscheinlich immer wieder aufgefüllte Rettungsfonds steigert die politische Ausgabenneigung. In der Zeit *Ludwig Erhards* und *Fritz Schäffers* konnte diese Tendenz noch zurückgestaut werden, freilich mit blamablen Ausnahmen wie dem berüchtigten „Kuchenausschuss“ von 1955, bei dem sich Politiker verschiedener Parteien zusammengesetzt haben, um Mittel zu verteilen, die längst bei der Zentralbank eingezahlt und aus dem Verkehr gezogen waren. Heute nutzt der Staat nicht mehr die Zentralbank als illusionäre Sparkasse. Vielmehr drängt die Politik danach, Verschuldungsspielräume zu nutzen, und wird darin von vulgärkeynesianischen Lehren ermutigt.

Wenn man die EU in eine Transfergemeinschaft zugunsten von Ländern mit Staatsdefiziten verwandeln will, sollte der Vertrag über die Wirtschaftsunion entsprechend geändert werden. Dazu braucht man aber Einstimmigkeit der Mitglieder. Der europäische Staatenbund würde mit einem solchen Schritt fiskalisch in einen Bundesstaat verwandelt. Die Souveränität der Einzelmitglieder wäre insoweit aufgehoben. Wenn man dies will, ist wohl in jedem Mitgliedstaat die Verfassung zu ändern. Meist sind auch die Völker selber zu fragen, ob sie den Verlust ihrer finanziellen und damit prinzipiellen Eigenstaatlichkeit wollen – zugunsten einer Union, die sich von einer Krise zur anderen hangelt und die sich kaum dadurch beliebter gemacht hat, dass die Teilnehmer fremde Staatsdefizite finanzieren sollen. Im Gegenteil: Die

damit verbundenen Lasten für die Bürger der abgabepflichtig gemachten Länder legen ihnen den Austritt aus der Währungsunion nahe, solange er noch möglich ist. Mögliche neue, finanziell solide Mitglieder der EU werden durch die Zahlungspflicht eher vom Beitritt zur Währungsunion abgehalten. Denn dieses System bestraft fiskalische Sparsamkeit.

Konstanz der Wirtschaftspolitik

Umverteilungswünsche sind nicht nur ein Prinzip der Sozialpolitik. Die Tendenz, auf Kosten anderer zu leben oder zu verteilen, besteht allgemein. Das helfende Regieren mit dem Geld anderer Leute wird heute auch zum Regieren mit dem Geld anderer Völker. In wirklicher Not kann dies sinnvoll sein. Aber ein sich oft wiederholender „Notstand“ hört auf, ein Ereignis zu sein, das zu Sondermaßnahmen berechtigt. Dies gilt vor allem, wenn die Not auf unsolide Staatsfinanzen zurückgeht. Sie gehören in das Gebiet von politischem Betrug und Untreue.

Das Regieren mit dem Ausnahmezustand hat jedoch für gestaltungsfreudige Politiker seinen besonderen Reiz. Die Hemmungen, die das Recht zu setzen hat, fallen weg. Man sieht irgendwo in der Wirtschaft kritische Entwicklungen. Wahltaktiker, Alarmjournalisten oder Interessengruppen drängen zum Eingriff der Regierung. Diese wiederum bietet Hilfe an, ohne das Ordnungsgefüge einer freiheitlichen Wirtschaft zu beachten. Man hält das Volk und seine Unternehmer für nur sekundär mündig, um ihre eigenen Probleme zu lösen. Wer nicht entmündigt werden will, weist wie im Fall Opel die Hilfe zurück.

Die Marktwirtschaft ist der staatlichen Intervention im Normalfall überlegen. Sie braucht freilich das, was *Walter Eucken* „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ – sprich: Berechenbarkeit – genannt hat. Das ist aber gerade das Gegenteil eines permanenten staatlichen und gesetzgeberischen Ausnahmezustands. Rechtssicherheit ist nicht schon dann gegeben, wenn für alle Vorgänge Gesetze erlassen werden. Viele Juristen und Ökonomen halten das Recht für einen Werkzeugkasten mit zahllosen variablen Instrumenten, auf die nach Bedarf und Belieben zurückgegriffen werden kann. Das mag seinen legitimen Spielraum haben. Ordnungspolitik dagegen sichert den Freiheitsraum der Bürger – und zwar dauerhaft. Dieser beruht nicht zuletzt auf der Stabilität von Geld und Staatsfinanzen. ■

Bericht aus Griechenland: Der Weg in die Krise

Martin Knapp

Geschäftsführer der Deutsch-Griechischen Industrie- und Handelskammer, Athen

Die Eurozone ist im Durchschnitt eine erfolgreiche Region: Sie ist auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig, ihre Staaten sind hinreichend solvent, und ihre Bewohner können mit der Einheitswährung recht gut leben. Doch ist der Durchschnitt eine geeignete Orientierungsgröße? Was ist mit den Ländern, die vom Durchschnitt am weitesten abweichen, zum Beispiel Griechenland?

Um Griechenland bei der Beurteilung seiner derzeitigen Krise gerecht zu werden, ist ein kurzer Ausflug in die Geschichte des Landes unumgänglich. Fragt man traditionell denkende Hellenen danach, warum sich das Land mit der Einhaltung europäischer Standards so schwer tut, erhält man auch heute manchmal noch als Antwort den Verweis auf die vierhundertjährige Türkenherrschaft. Dieses Argument klingt seltsam angesichts der Tatsache, dass aus der Türkei selber mittlerweile eine wirtschaftliche Erfolgsmeldung nach der anderen kommt.

So weit in die Vergangenheit braucht man jedoch nicht zu gehen. Der Zweite Weltkrieg hinterließ ein zerstörtes Griechenland, wie in anderen europäischen Staaten gleichermaßen. Doch der griechische Sonderweg beginnt gleich nach dem Krieg. Nachdem die späteren Siegermächte im Oktober 1944 ihre Einflussgebiete für die Nachkriegszeit unter sich aufgeteilt hatten, wussten fast alle Europäer bald, in welches Lager sie gehören würden – mit Ausnahme der Griechen. Und das, obwohl sie im sogenannten Moskauer Prozentabkommen der britisch-westlichen Einflussphäre zugeordnet worden waren. Auf die Befreiung des Landes von der deutschen Besatzung folgte jedoch ein Bürgerkrieg zwischen der linken Volksfront und den griechischen Konservativen, der bis zum Sommer 1949 dauerte.

Misstrauen gegenüber dem Kapitalismus

Der fünfjährige Bürgerkrieg hinterließ in Griechenland tiefe Gräben, die sich jahrzehntelang quer durch die Gesellschaft zogen. Da waren einerseits die Sieger, das heißt die Teile der Bevölkerung, die von Anfang an auf das am Ende siegreiche Pferd gesetzt hatten. Am anderen Rand des

Spektrums standen die Verlierer, also diejenigen, die sich unbeirrbar zum kommunistischen Ideal bekannten und daher bis zum Ende der Militärdiktatur Mitte der 1970er Jahre vielerlei Verfolgungen ausgesetzt waren.

In der Mitte aber gab es eine große Gruppe von Griechen, die auf die verschiedenste Art und Weise ins Spiel der politischen Kräfte hineingezogen worden waren. Sie hatten sich – freiwillig oder unfreiwillig – im linken Lager wiedergefunden, ohne zum harten Kern der Kommunisten zu gehören. Die Sieger hegten gegen diese große Gruppe über dreißig Jahre lang einen Generalverdacht, der zu vielerlei Benachteiligungen führte, vor allem im beruflichen Leben. Dieser Generalverdacht erstreckte sich nicht nur auf die Bürgerkriegsgeneration selbst, sondern auch auf die nächste Generation.

Die Periode der griechischen Nachkriegsgeschichte hat in der Gesellschaft Spuren hinterlassen. Bei vielen Griechen herrscht bis heute die Vorstellung, dass 1949 eine einzigartige Gelegenheit verpasst wurde, eine gerechte Gesellschaft zu schaffen. Schon seit Mitte der 1970er Jahre hat an den griechischen Universitäten, aber auch im öffentlichen Diskurs, die Linke das Monopol in Bezug auf die Interpretation der Geschichte übernommen. Und wer weiß, wie hoch der Stellenwert der Geschichte in den Gesellschaften Südosteuropas ist, weiß auch einzuschätzen, welche Macht dort entstanden ist.

Der Stalinismus, der in Griechenland nie zum Zuge kam, hatte keine Gelegenheit, seinen Zauber zu verlieren wie in den Ländern, wo er jahrzehntelang herrschte. Die marxistische These, dass das Sein das Bewusstsein bestimmt, wird in Griechenland tagtäglich widerlegt. Auch Menschen, die

sich seither bestens im Kapitalismus eingerichtet haben, haben sich eine antikapitalistische Grundeinstellung bewahrt, auch wenn sie längst nicht mehr bereit sind, die Parteien der extremen Linken zu wählen. Der Osten mag untergegangen sein, doch aus dem Westen kann nichts Gutes kommen. Alte ostkirchliche Traditionen spielen hier durchaus eine Rolle. Wenn es um Europa und vor allem um das „böse“ Deutschland geht, sind die Stellungnahmen der Linken und der sogenannten Völkischen Orthodoxen Sammlungsbewegung (LAOS) am rechten Rand des Parteienspektrums oft nur schwer auseinanderzuhalten.

Sicherlich wird das Misstrauen durch das Verhalten vieler Vertreter des Kapitalismus genährt. Dabei geht es nicht nur um den einheimischen „Aeritzis“, also den sogenannten Luftverkäufer, der mit undurchsichtigen Geschäften reich wird. Vielmehr geht es auch um international tätige Unternehmen, wobei solche aus Deutschland interessanterweise in den Augen der Bevölkerung die Nase deutlich vorn haben. Im Mittelpunkt fast aller großen Korruptionsskandale der letzten Jahre stehen Unternehmen, die ihre Zentrale in Deutschland haben, sodass zumindest die Korruption im großen Stil mittlerweile als deutsches Exportprodukt gilt. Die alltägliche Kleinkorruption dagegen wird durchaus als einheimisches Gewächs wahrgenommen.

Das Schicksalsjahr 1981: Beginn eines verlorenen Jahrzehnts

Erst dem leidenschaftlichen Populisten *Andreas Papandreou*, Sohn des früheren Ministerpräsidenten *Georgios Papandreou* und Vater des heutigen Ministerpräsidenten gleichen Namens, gelang es, die Kräfte der Bürgerkriegsverlierer weitgehend zu bündeln und damit die Parlamentswahlen des Jahres 1981 deutlich zu gewinnen. Für den griechischen Staatsapparat, bis dahin ein Erbhof der „Nationalgesinnten“, hatte das fatale Folgen. Der Nachholbedarf der bislang Ausgegrenzten an einer Teilhabe an den Wohltaten des Staates war enorm, und *Andreas Papandreou* beeilte sich, diesem Nachholbedarf gerecht zu werden, vor allem durch die Verbeamtung vieler seiner Parteigänger. Auch konnte sich in jenen Jahren manch eine 35-jährige beim Staat beschäftigte Mutter unmittelbar in den Ruhestand abmelden – eine Altlast, unter der das Rentensystem noch viele Jahrzehnte zu tragen haben wird.

Unvergessen ist vielen Griechen eine Szene aus dem Wahlkampf 1989, als *Papandreou* auf einer Großveranstaltung in Athen seinen Finanzminister *Dimitrios Tsovolas* lautstark aufforderte: „*Tsovolas*, gib ihnen alles!“ Gemeint war ganz offensichtlich die Staatskasse, die der Finanzminister unters Volk bringen sollte. Der Jubel der Masse war groß, doch rund zwanzig Jahre später wird dem Volk die Rechnung präsentiert.

Die Ironie der Geschichte will, dass es ausgerechnet *Papandreous* Sohn *Georgios II. Papandreou* getroffen hat, der heute als Ministerpräsident die Kastanien aus dem Feuer holen soll. Im Feuer liegen aber nicht nur die Kastanien, die sein Vater *Papandreou* dort hineingelegt hat, sondern auch etliche weitere, die unter den nachfolgenden Regierungen, konservativen wie sozialistischen, hinzukamen. Seit dreißig Jahren versuchten die beiden großen Parteien – *Papandreus* Panhellenische Sozialistische Bewegung (PASOK) und die konservative Neue Demokratie (ND) –, sich gegenseitig mit Geschenken für die Wählerschaft zu übertrumpfen.

Kurz vor *Andreas Papandreous* Wahlsieg im Jahr 1981 war Griechenland der Europäischen Gemeinschaft (EG) beigetreten. Dieser Beitritt war das Lebenswerk des konservativen Premiers *Konstantinos Karamanlis*, des Onkels des gleichnamigen Ministerpräsidenten der Jahre 2004 bis 2009. Auch vor dreißig Jahren gab es Zweifler, die nicht daran glauben wollten, dass Griechenland im Wettbewerb mit den entwickelten Volkswirtschaften Europas würde bestehen können. Diesen pflegte *Konstantinos Karamanlis I.* entgegenzuhalten, dass er die Griechen ins Meer geworfen habe, wo sie wohl oder übel schwimmen lernen müssten. Nun, sie sind dreißig Jahre lang geschwommen, doch jetzt sind sie müde.

Schon bald nach dem Beitritt zur EG zeigte sich, dass der Industrialisierungsschub, den man sich vom Beitritt erhofft hatte, ausblieb. Im Gegenteil: Griechische Firmen, die vorher wohlbehütet hinter Zollmauern existiert hatten, erwiesen sich als nicht konkurrenzfähig. Aus Industriellen wurden Importeure. Ausländische Firmen, die nur im Land produziert hatten, weil sie den griechischen Markt wegen der Zölle nicht hätten erschließen können, wandelten ihre Produktionsstätten in reine Auslieferungslager um. Die wenig investorenfreundliche Haltung der Regierung in den ersten Jahren unter *Papandreou* trug ebenfalls dazu bei, dass die 1980er Jahre als ein für die griechische

Volkswirtschaft verlorenes Jahrzehnt betrachtet werden.

Hat sich Griechenland in die Eurozone eingeschlichen?

Der nächste Schlag kam 1990, als die große Wende in Osteuropa den europäischen Unternehmen günstige Investitionsstandorte in Hülle und Fülle bescherte. Investitionen, die unter anderen Umständen in Länder wie Portugal oder Griechenland geflossen wären, gingen fortan fast ausschließlich nach Osteuropa. In der Tat ist kaum eine nennenswerte produktive Investition zu finden, die seither in Griechenland getätigt wurde. Auch griechische Firmen investierten in den letzten zwanzig Jahren verstärkt im Ausland, vor allem in den nördlichen Nachbarstaaten. Die griechischen Gesamtinvestitionen dort werden auf circa 40 Milliarden Euro geschätzt. Das kann den Unternehmen nicht vorgeworfen werden, denn jedes Unternehmen ist verpflichtet, sein eigenes Überleben zu sichern. Nichtsdestoweniger blieb Griechenland selbst dabei auf der Strecke. Portugal und Griechenland werden auf internationaler Ebene seit nunmehr zwanzig Jahren als Ferienparadies und als Absatzmärkte für Konsumgüter wahrgenommen.

Eine weitere Belastung für die griechische Wirtschaft stellte die Auflösung Jugoslawiens dar. Zunächst versperrte der Krieg die Transportwege nach Mitteleuropa, dann kamen die neuen Grenzen. Waren früher zwei Grenzübertritte notwendig, um zum Beispiel nach Österreich zu gelangen, sind es heute fünf. Die einzige Alternative ist der teurere Seeweg über Italien.

So stellte sich also die Situation dar, als vor einem Jahrzehnt der Euro in das Leben der Griechen trat. Plötzlich richteten sich die Zinsen im Land nicht mehr nach den Gegebenheiten der eigenen Volkswirtschaft, sondern nach europäischen Durchschnittsgrößen. Das heißt, Geld war so billig wie seit Langem nicht mehr. Den Südeuropäern wird vorgeworfen, dass sie mit dem preiswerten Geld unvernünftig umgegangen seien. Dieser Vorwurf trifft nur teilweise zu, nämlich in dem Maße, wie es um die Regierungen geht. Sie haben sich mit günstigen Krediten eingedeckt, um damit Wohltaten für ihre jeweilige Klientel zu finanzieren. Dass auf der anderen Seite auch unverhältnismäßig viel Geld in den Bausektor geflossen ist, vor allem in Spanien, daraus kann man niemandem einen Vorwurf machen. In einer freien Wirtschaft

findet jedes Produkt den Weg dorthin, wo die entsprechende Nachfrage herrscht. Das gilt auch für Kredite.

Vor allem in Deutschland wurde viel Aufhebens um die angeblich gefälschten Zahlen gemacht, mit denen sich Griechenland in die Eurozone eingeschlichen habe. Nun, die Zahlen waren nicht gefälscht – sie waren ausgedacht. Um Zahlen zu fälschen, müssen die richtigen bekannt sein. Gibt es keine verlässliche statistische Grundlage, muss man schätzen. Und wer würde sich schon Zahlen einfallen lassen, die nicht in sein Konzept passen?

Den damals Verantwortlichen muss zugutegehalten werden, dass sie keinerlei böse Absichten hegten. Niemand wollte Europa schaden. Was immer man tat, man tat es im Bewusstsein der eigenen Unwichtigkeit. Wer konnte damals schon ahnen, dass eine Situation eintreten könnte, wo ein Land, das nur mit 2,5 Prozent an der Wirtschaftsleistung der Eurozone beteiligt ist, eine so große Bedeutung erlangen würde? Weder in Athen noch in Brüssel oder in Bonn wurde der griechischen Statistik größere Bedeutung beigemessen.

Die dreifache Krise Griechenlands

Die Krise kam still und heimlich nach Griechenland, gewissermaßen durch die Hintertür. Zunächst sah es so aus, als ob das Land die internationale Finanzkrise der Jahre 2007 und 2008 relativ gut überstehen könnte, denn die griechischen Banken und Privatleute hatten kaum toxische Produkte aus den USA gekauft. Aber die Banken hatten jede Menge griechische Staatsanleihen. Damit nahm das Verhängnis seinen Lauf. Ende 2009 hörten die Kapitalmärkte auf, einer Staatsanleihe nur deshalb zu vertrauen, weil sie in Euro ausgestellt war. Der Rest ist bekannt.

Die Krise in Griechenland ist eine Dreifach-Krise: Die Staatsschuldenkrise zeigt sich darin, dass niemand mehr bereit ist, dem griechischen Staat zu akzeptablen Bedingungen Geld zu leihen; die Zahlungsbilanzkrise äußert sich darin, dass das Defizit der Außenhandelsbilanz so groß geworden ist, dass es nicht mehr durch Überschüsse bei den Dienstleistungen ausgeglichen wird; die Liquiditätskrise äußert sich darin, dass die griechischen Banken aus dem Ausland nichts mehr geliehen bekommen, da ihr Bestand an griechischen Staatsanleihen zu groß ist. Hier hilft zurzeit die Europäische Zentralbank, die unter Verletzung ihrer eigenen Regeln vorläufig griechische und an-

dere problematische Staatsanleihen als Sicherheit akzeptiert.

Bis heute können viele Griechen nicht begreifen, was gemeint ist, wenn gesagt wird, sie hätten über ihre Verhältnisse gelebt. Schließlich haben sie gearbeitet und sind dafür bezahlt worden, in den allermeisten Fällen nicht einmal sonderlich gut. Dass sich der Staat über Jahre hinweg massiv Geld geliehen hat, um einen „potemkinschen“ Wohlstand aufzubauen, war den allermeisten nicht bewusst. Auf der anderen Seite ist die private Verschuldung in Griechenland sehr moderat. Rechnet man die private und die öffentliche Verschuldung zusammen, steht Griechenland sogar besser da als mancher Nordstaat Europas. Nur leider kann man mit dieser Statistik keine Staatsanleihen zurückzahlen.

Das Memorandum: Ein optimistischer Ansatz

Wenn in Griechenland derzeit von einem Memorandum die Rede ist, fragt niemand mehr, welches Memorandum gemeint sei. Es gibt nur das eine Memorandum: die Vereinbarung zwischen der griechischen Regierung und der sogenannten Troika aus EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds über den Ausweg Griechenlands aus der Schuldenkrise. Der Inhalt des Memorandums hat per Beschluss des griechischen Parlamentes Gesetzeskraft erhalten, seine Umsetzung erfolgt schrittweise. Kontrolleure der Troika treffen alle paar Monate in Athen ein, um das Erreichte zu überprüfen. Anschließend geben sie eine Empfehlung ab in Bezug auf die Auszahlung der nächsten Rate des sogenannten Hilfspaketes in Höhe von 110 Milliarden Euro. Griechenland benötigt diese Raten jedes Mal, wenn alte Anleihen fällig werden. Ohne die jeweilige Rate müsste das Land die Rückzahlung der Anleihen einstellen.

Das Memorandum haben wenige gelesen, viele aber haben es kritisiert. Es wird mittlerweile für jede unpopuläre Maßnahme verantwortlich gemacht, die getroffen werden muss. Dem Text und seinen Verfassern ist vorzuwerfen, dass es auf einem zu optimistischen Ansatz beruht. Es liest sich auf weite Strecken wie ein Lehrbuch der Nationalökonomie der liberalen Schule, geschrieben von Leuten, die aus Industrienationen stammen und in entsprechenden Kategorien denken. Leitmotiv ist die Konkurrenzfähigkeit, die durch Senkung der Produktionskosten wiederhergestellt werden

soll. Dabei wird jedoch nicht hinterfragt, auf welchem Gebiet und mit welchem Land Griechenland konkurriert. Soll es sich künftig in Konkurrenz zu Bulgarien und Rumänien als preiswerter Investitionsstandort in Südosteuropa profilieren? Und ginge das überhaupt?

Kenner der griechischen Wirklichkeit wurden bei der Abfassung des Memorandums offensichtlich nicht zu Rate gezogen, und die hinter dem Text stehenden Organisationen machen sich erst jetzt im Nachhinein allmählich mit den besonderen Verhältnissen in Griechenland vertraut – nachdem das Memorandum längst zum „Grundgesetz“ des Landes geworden ist.

Die Rolle des Staates

Eine Besonderheit in Griechenland ist das Verständnis von der Rolle des Staates. In Griechenland ist stets der Ruf nach dem Staat zu hören, der alle Probleme lösen soll, obwohl ihm das niemand wirklich zutraut. Wenn es bei einem Erdbeben Opfer gibt, macht man den Staat zwar nicht für das Beben selbst verantwortlich, wohl aber für sämtliche Folgen. Dass der Staat trotz seiner hervorragenden personellen Ausstattung nicht funktioniert, ist nicht nur eine Phrase, sondern ironischerweise auch die Basis für einen großen Teil der griechischen Volkswirtschaft.

Zum Beispiel das Bildungswesen: In einem Land ohne nennenswerte Industrie gibt es weniger berufliche Alternativen als in einem Industrieland. Wo man keine Facharbeiter braucht, bildet man sinnvollerweise auch keine aus. Letztlich ist das Studium das einzige erstrebenswerte Ziel für jeden jungen Griechen. Vor diesen Preis aber haben die hellenischen Götter den Schweiß gesetzt, und das nicht zu knapp. Es wurde ein scheinbar korruptionsfreies Hochschulzugangssystem geschaffen, das auf zentralen Prüfungen beruht, bei welchen riesige Wissensmengen abgefragt werden. Aus verschiedenen Gründen kann die Schule ihre Schüler jedoch auf diese Prüfungen nicht ausreichend vorbereiten. Auch der genialste Schüler hat keine Chance auf einen Studienplatz, wenn er nicht parallel zur Schule abends eine der sündhaft teuren Nachhilfeschoolen besucht, die gezielt auf die Aufnahmeprüfungen vorbereiten.

Für eine Durchschnittsfamilie bedeutet das eine hohe finanzielle Belastung und für den Schüler selbst eine Jugendzeit, an die er sich später mit Grauen erinnern wird. Dennoch schafft es etwa

die Hälfte aller Schüler eines Jahrgangs, eine Hochschule oder Fachhochschule zu besuchen. Angesichts der hohen finanziellen Belastung der Familien und der ebenso hohen Arbeitsbelastung der Schüler sind sich alle darin einig, dass es sich hier um einen Missstand handelt. Doch von diesem Missstand leben Tausende von Lehrern, die in den Nachhilfeschoolen sowie im privaten Nachhilfeunterricht beschäftigt sind.

Weitere Beispiele dafür, wie Missstände des Staatsapparates ganze Branchen am Leben erhalten, sind: Viele Griechen fühlen sich von der Polizei unzureichend geschützt, daher floriert die Security-Branche; die öffentlichen Verkehrsmittel sind fast überall unzureichend, daher gibt es zig Tausende Taxis mehr als in anderen europäischen Ländern; es herrscht eine Bürokratie, die von *Franz Kafka* ersonnen zu sein scheint, daher gibt es in Athen mehr Rechtsanwälte als in New York; die Krankenschwestern in den staatlichen Krankenhäusern beschränken ihre Tätigkeit oft auf Fiebermessen und Tablettenausteilen, daher sehen sich die Patienten gezwungen, sich eine sogenannte Exklusiv-Krankenschwester zu mieten, die gut und gern 100 Euro pro Nacht kostet. Alle diese Branchen würden zusammenbrechen, wenn der Staat seinen Aufgaben nachkäme, für die er vom Steuerzahler bezahlt wird. Alternative Arbeitsplätze für die so frei werdenden Arbeitskräfte wären nirgends in Sicht. Steuerhinterzieher und Steuerflüchtlinge argumentieren häufig, dass man in Griechenland ohnehin noch einmal privat bezahlen muss, wofür man vorher schon seine Steuern gezahlt hat. Das Argument ist nicht völlig aus der Luft gegriffen.

Diese Strukturen waren den Verfassern des Memorandums nicht bewusst. Vielleicht hätte man sich die einzelnen Volkswirtschaften schon vor der Gründung der Währungsunion genauer ansehen müssen. Heute muss Europa damit leben, dass extrem unterschiedliche Strukturen unter dem Dach einer einheitlichen Währung vereint sind.

Die Rolle der Interessenvertreter

Eine weitere Besonderheit Griechenlands stellt die Rolle der „Syntechnies“ (Zünfte) dar, wie die organisierten Interessenvertreter einzelner Berufszweige genannt werden. Jede Syntechnia nutzt die Druckmittel, die ihr zur Verfügung stehen, um ihre Privilegien zu verteidigen. Das macht Reformen so schwierig. Bauern und Lastwagenbesitzer blockieren die Straßen mit ihren Fahrzeugen, Apo-

theker schließen ihre Apotheken, Ärzte streiken und Rechtsanwälte lassen Gerichtstermine platzen. Allen ist gemein, dass sie sich im Lauf der Jahrzehnte gewisse Privilegien durch Streiks erkämpft haben, die sie nun verteidigen wollen.

Einige politische Parteien schüren den Unfrieden über die sogenannte Ich-zahle-nicht-Bewegung, welche die Bürger durch das Zukleben der Entwerter daran hindert, in der U-Bahn ihre Fahrkarte zu entwerfen bzw. durch das Hochheben der Schranken dafür sorgt, dass man auf der Autobahn keine Mautgebühren entrichten muss. Verschiedene Massenmedien liefern die Rechtfertigung für derartige Phänomene mit der ständig wiederholten Behauptung, nicht Griechenland schulde Europa Geld, sondern umgekehrt. Als Hauptargument wird die für Griechenland negative Handelsbilanz mit den anderen Staaten der Eurozone herangezogen. Die Tatsache jedoch, dass die Griechen den Nordeuropäern ihr Geld nicht einfach geschenkt haben, sondern dass sie dafür einen Gegenwert in Form von Waren erhalten haben, wird in dieser Diskussion gern ausgeblendet.

Der größte Vorwurf, den man den Verfassern des Memorandums machen kann, ist, dass beim ganzen Prozess die Wachstumskomponente zu kurz kommt. Der Eindruck drängt sich auf, als ginge es nur darum, die Löcher der Vergangenheit zu stopfen, um den Schaden für die Gläubiger so weit wie möglich zu begrenzen. Dieser Geist weht nicht nur durch das Memorandum, er beherrscht auch die europäische Diskussion um eine dauerhafte Lösung der Schuldenkrise. Beinahe sieht es so aus, als ob man sich damit abgefunden habe, dass einige Länder der Eurozone von jetzt bis in alle Ewigkeit von Schuldenkrise zu Schuldenkrise stolpern werden. Entsprechend macht man sich Gedanken darum, was man jedes Mal zu tun gedenkt, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist. Man denkt darüber nach, wie man es herausziehen will, vor allem aber darüber, wie man es anschließend für seine Unvorsichtigkeit bestrafen möchte. So gut wie niemand diskutiert darüber, wie man den Brunnen abdecken könnte, damit die Kinder erst gar nicht hineinfallen.

Forderungen, dass das industrialisierte Europa seine Konkurrenzfähigkeit zurückfahren soll, um dem Süden zu helfen, sind angesichts einer globalisierten Weltwirtschaft mehr als gefährlich. Würde man ihnen nachkommen, wäre Europa für die Welt bald das, was Griechenland heute für Europa ist: ein reiner Absatzmarkt, in diesem Falle für asiatische Konsumgüter, und das auch nur so lange,

wie noch Geld vorhanden wäre. Diese Option scheidet daher aus.

Die Rolle der Unternehmen

Nichtsdestoweniger sind die Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone, die zum gegenwärtigen Debakel geführt haben, eine Tatsache. Es geht also nicht ohne Angleichung der Volkswirtschaften, zumindest nicht, solange man die Option des Ausscheidens einzelner Länder aus der Eurozone ausschließt. Doch wie kann man eine weitere Angleichung der Volkswirtschaften erreichen? Hier kommen die Unternehmen ins Spiel. Ohne sie wird es keine Lösung geben. Die Mittelmeerländer sind weder traditionelle Industriestaaten noch preisgünstige verlängerte Werkbänke wie die ehemals sozialistischen Länder Südosteuropas. Sie sitzen gewissermaßen zwischen den Stühlen. Sie brauchen dringend Investitionen oder besser gesagt: Alle Europäer sind darauf angewiesen, dass in diesen Ländern wieder kräftig investiert wird.

Doch passen politisch motivierte Investitionen nicht ins ideologische Grundkonzept Europas und schon gar nicht ins Konzept der Konzernvorstände. Sie wollen den Euro behalten, aber welcher Investor will schon zur Rettung der Wäh-

rung beitragen, indem er beispielsweise in Griechenland eine Automobilfabrik baut? Kann man das überhaupt verlangen von Vorständen, die in erster Linie für die Zahlen des nächsten Jahresabschlusses verantwortlich sind? Ist es vorstellbar, dass jemand auf einer Aktionärsversammlung auftritt und sagt, die Investition in Portugal sei rein wirtschaftlich gesehen nicht ideal, aber sie sei gut für den Euro? Es wäre naiv anzunehmen, dass es so laufen könnte.

Was bleibt also als Alternative zur Auflösung der Eurozone? Wie kann die gemeinsame Währung gerettet werden? Es müssen massive Anreize geschaffen werden zur Förderung der Investitionstätigkeit in den betroffenen Ländern – auch wenn das den Vorstellungen des Brüsseler Wettbewerbskommissars nicht entspricht. Aber ihm hat auch so manches nicht gefallen, was im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung geschah, und trotzdem war es richtig und im allseitigen Interesse, den neuen Bundesländern unter die Arme zu greifen. Liegt ein Patient auf der Intensivstation, so wie die griechische Wirtschaft, braucht er Sauerstoff, das heißt Liquidität, und künstliche Ernährung, das heißt Investitionen. Was dagegen nicht hilft, ist der Vorwurf, er sei selber schuld an seiner Lage, weil er vielleicht früher einmal zu viel geraucht hat. ■

Europäischer Stabilitätsmechanismus: Wie weit umschulden, wie weit aushelfen?

Prof. Dr. Charles B. Blankart
Institut für öffentliche Finanzen, Humboldt Universität zu Berlin

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben bisher dreistellige Milliardenbeträge zur Rettung des Euro bereitgestellt. Doch der sogenannte Rettungsschirm wirkt nicht disziplinierend auf die nationalen Haushaltspolitiken. Auch der Europäische Stabilitätsmechanismus, der ab Mitte 2013 wirksam werden soll, ist mit diesem Mangel behaftet.

Staatsfinanzkrisen sind in der Geschichte nichts Besonderes. In einer jüngeren Studie wird belegt, dass in den vergangenen hundert Jahren gut ein Fünftel aller Staaten ein oder mehrere Male bankrott waren.¹ An den derzeitigen Euro-Staatsbankrotten fällt auf, dass ihre Kosten weit über den Kosten der Staatsbankrotte der 1990er Jahre, beispielsweise dem in Argentinien, liegen. Wohin wird das führen? Der von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble unterstützte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) zum Auffangen bankrotter Euro-Staaten, der ab 2013 wirksam werden soll, wird bis zu 500 Milliarden Euro erfordern. Wenn Deutschland nach Berechnungen des Münchner ifo-Instituts inklusive Folgeverpflichtungen hierzu bis zu 360 Milliarden Euro ohne Aussicht auf Rückzahlung beitragen muss, so steigt seine Staatsschuld um 18 Prozent. Das würde sich für breite Bevölkerungsschichten in einer spürbaren Senkung des verfügbaren Einkommens und Wohlstands niederschlagen. Weitere Erhöhungen des Fonds sind nicht ausgeschlossen.

Der Weg in die Euro-Krise: Versäumnisse der EU-Kommission

Erste Anzeichen der Euro-Staatsfinanzkrise zeigten sich im Herbst 2008, als die Regierungen der westlichen Industriestaaten als Folge der zusammengebrochenen Bank Lehman Brothers beschlossen, größere Banken in ihren jeweiligen Staaten nicht mehr in Konkurs gehen zu lassen. Sie vereinbarten, notfalls deren Schulden zu übernehmen. In der Folge wurden die Gläubiger von Staatsanleihen skeptisch. Die Zinsdifferenzen zwischen Staaten

mit solider und unsolider Budgetpolitik nahmen erstmals seit Gründung der Währungsunion beträchtlich zu. In Brüssel wurden jedoch keine Konsequenzen gezogen. Statt für den Fall einer Staatsinsolvenz ein Umschuldungsverfahren zu entwickeln, das dem Verbot der gegenseitigen Haftung, dem No-bail-out, Rechnung trägt, beruhigte die Europäische Kommission die Gläubiger, indem sie den gefährdeten Staaten nicht näher bestimmte Lösungen für ihre Schuldenprobleme in Aussicht stellte.² Dadurch hat die Kommission, die traditionell als „Hüterin des Vertrags“ bezeichnet wird, über ein Jahr wertvolle Zeit verstreichen lassen, um dem Rat eine vertragsgemäße Lösung zu unterbreiten. Als dann im Januar 2010 die Zinsdifferenzen für griechische Staatsanleihen erneut drastisch anstiegen, musste die Kommission den anfänglich abgeneigten Europäischen Rat dazu bringen, einem Hilfsprogramm zugunsten Griechenlands zuzustimmen. Dieses wurde im März und April 2010 entwickelt und am 2. Mai 2010 in der Höhe von 110 Milliarden Euro erlassen.

Eine Beruhigung der Märkte bewirkte es nicht. Im Gegenteil: Ausgelöst durch defizitäre Staatshaushalte der sogenannten GIIPS-Staaten Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien brach kurzfristig die Nachfrage nach Staatspapieren dieser Euro-Staaten ein. Erst die Zustimmung des Deutschen Bundestages zum Griechenlandpaket am 7. Mai 2010 brachte wieder Beruhigung in die Märkte. Dennoch standen die Staats- und Regierungschefs noch unter dem Schock des Kurseinbruchs der Vortage, als sie sich am 7./8. Mai 2010

1 Vgl. Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff, *This Time Is Different, Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton 2010.

2 EU-Kommissar Joaquin Almunia am 3. März 2009: „Wenn eine solche Krise in einem Euro-Staat auftritt, gibt es dafür eine Lösung, bevor dieses Land beim Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe bitten muss.“ Er fügte hinzu: „Es ist nicht klug, öffentlich über diese Lösung zu sprechen, aber die Lösung besteht“ (Quelle: Bloomberg).

zum Gipfelgespräch in Brüssel einfanden. Insbesondere fürchtete Frankreichs Präsident *Nicolas Sarkozy*, die französischen Banken könnten wegen der Kurseinbrüche insolvent werden und damit auch den Kurs von französischen Staatsanleihen in Mitleidenschaft ziehen, wenn nicht sogar Frankreichs Solvenz gefährden.

Zu einem Eklat kam es, als der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), *Jean-Claude Trichet*, auf seine Unabhängigkeit pochend, sich nicht unmittelbar bereitfand, auf Anweisung von Frankreich und der anderen südlichen Mitgliedstaaten deren Staatsanleihen aufzukaufen. Als Ausweg aus der Verhandlungskrise und zur Entlastung der EZB schlug Kanzlerin *Angela Merkel* als Kompromiss den nunmehr bekannten „Schutzschirm“ in der Höhe von 750 Milliarden Euro vor, bestehend aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) von 440 Milliarden Euro, dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) in Höhe von bis zu 60 Milliarden Euro aus Sicherheitsreserven des EU-Haushalts und erhofften 250 Milliarden Euro vom Internationalen Währungsfonds (IWF). Auf Deutschland entfallen anteilig 220 Milliarden Euro. Nicht eingerechnet sind die von der Deutschen Bundesbank dem EZB-System gewährten Kredite von über 300 Milliarden Euro.

Auch diese Großmaßnahme führte nur eine Zeit lang zur erhofften Besänftigung der Märkte. Im November 2010 wurde klar, dass auch Irland die seinen Banken zugesagten Garantien in Höhe von 270 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht einhalten konnte und daher Unterstützung des Schutzschirms in Höhe von etwa 100 Milliarden Euro benötigte. Dass Portugal und Spanien nicht mit in den Strudel gerissen wurden, dürfte wohl damit zusammenhängen, dass die EZB in großem Umfang deren Staatsanleihen aufkaufte. Wie die EZB diese Titel wieder los wird und welche Verluste die Euro-Regierungen als Anteilseigner dabei erleiden werden, ist unklar.

Mittlerweile wurde seitens des Präsidenten der EU-Kommission *José Manuel Barroso* das Gerücht verbreitet, der Rettungsschirm reiche nicht aus, um allen erwarteten Verpflichtungen nachzukommen. Obwohl es sich dabei um einen schlichten Rechenfehler handelt, verschwand das Gerücht nicht aus der Welt.³ Es erhielt aber möglicherweise doch seine Berechtigung, weil inzwischen die Idee aufkam, Griechenland solle Geld aus dem Ret-

tungsschirm erhalten, um seine ausstehende Altschuld zurückzukaufen. Dadurch könne bei einem aktuellen Kurs von 70 Prozent ein freiwilliger Forderungsteilverzicht der Gläubiger erreicht werden. Dass aber mit einem solchen Aufkauf die Kurse bald wieder klettern würden, wurde verschwiegen. Ebenfalls verschwiegen wurde, dass damit das Griechenland-Engagement der Euro-Staaten von den vereinbarten 110 Milliarden Euro wohl dauerhaft auf etwa 315 Milliarden Euro im Jahr 2010 ansteigen würde. Ein Betrag von weit über einer Billion Euro ergibt sich, wenn aus Gründen der Gleichbehandlung auch die Altschulden Spaniens, Portugals, Irlands und Italiens aufgekauft werden sollten. Die EZB wäre für solche Aufkaufaktionen der EFSF dankbar: Sie findet einen Abnehmer für die vorher von ihr hastig zusammengekauften Staatsanleihen der Krisenstaaten und verbessert so ihre Bilanz. Doch was soll mit den Krediten geschehen, die Griechenland zum Aufkauf seiner Anleihen gewährt werden sollen? Es bleibt wohl nichts anderes, als sie bei der EFSF zu lagern. Diese nimmt dann die Funktion einer Bad Bank wahr, während die Last auf die Steuerzahler der Gläubigerstaaten zurückfällt.

Überhöhte Kosten der Krisenbewältigung

Die wirtschaftliche Bedeutung Griechenlands ist relativ gering. Das griechische BIP in Höhe von 330 Milliarden Euro macht nicht einmal zwei Prozent des BIP der gesamten EU im Jahr 2010 aus. Die griechischen Staatsausgaben betragen weniger als ein Prozent des EU-BIP. Wenn der griechische Staat einen Teil seiner Zahlungen einstellt, so wird dadurch noch lange nicht ein systemischer Effekt auf den Rest der EU-Volkswirtschaften ausgelöst. Griechenlands Schuldenproblem hätte in einer Gläubigerkonferenz im Rahmen des Londoner Clubs ohne großes Aufheben gelöst werden können. Erfahrungsgemäß geht von Verhandlungen vor dem Londoner Club eine besänftigende Wirkung auf die Märkte aus.⁴ Möglicherweise wären einige Auslandsbanken, die sich zu stark in griechischen Staatsanleihen engagiert haben, in Bedrängnis geraten. Damit verbundene Probleme wären im jeweiligen Sitzstaat nach dessen eigenen Regeln bewältigt worden, so wie diese ja vereinbart haben, ihre Banken nach dem Lehman-Kollaps zu retten. Nur für Banken mit Sitz in Griechenland wäre eine EU-Gemeinschaftslösung erforderlich gewesen, weil Griechenland als Retter seiner Ban-

3 Vgl. Hans-Werner Sinn, Aufstockung des Euro-Rettungsschirms unnötig, Präsentation vom 3. Februar 2011.

4 Vgl. Ernst-Moritz Lipp, Umschulden gegen die Euro-Finanzkrise, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 2011, Seite 12.

ken im Insolvenzfall definitionsgemäß ausfällt. Bei einem solchen Vorgehen – wie von Ökonomen empfohlen⁵ – wäre das griechische Schuldenproblem ein kleines Problem geblieben.

Erst durch den Bail-out wurde Griechenland zu einem großen Problem. Dies lässt sich an den Summen erkennen, die für die Rettung Griechenlands zur Verfügung gestellt wurden. Am 5. Mai 2010 sagte der Europäische Rat Griechenland 110 Milliarden Euro zu. Diese Zahl liegt etwa um den Faktor 5 über den Kosten, die preisbereinigt und im Durchschnitt zur Bewältigung der Staatsbankrotte anderer Staaten wie Pakistan, Argentinien, Russland, Indonesien oder Mexiko in den vergangenen 15 Jahren durch Umschuldungen aufgewandt worden sind.⁶ Zugegeben, Griechenland ist Mitglied einer Währungsunion. Indes ist das kein ausreichender Grund für die hohen Kosten. Auch die US-Bundesstaaten New York (1975), Orange County (1994), Kalifornien (2010) und Illinois (2011) mussten oder müssen ihre Krisen in einer Währungsunion bewältigen, ohne hierfür Sondermittel aus dem US-Bundshaushalt zu erhalten. Die hohen Kosten zur Rettung Griechenlands dürften sich daher in allererster Linie aus dem Bail-out erklären, der es Banken und Privatpersonen erlaubte, aus den griechischen Staatsanleihen nicht nur den hohen Zins, sondern auch den vollen Kurswert zu erhalten. Die Kosten für Griechenlands Rettung würden sogar auf das 14-Fache der angeführten Vergleichsfälle steigen, wenn die EFSF auch noch die Altschulden Griechenlands übernimmt. Dabei sind die Lasten durch die Übernahme von Altschulden anderer GIIPS-Staaten noch gar nicht berücksichtigt.

Umfang und Lastenverteilung des neuen Europäischen Stabilitätsmechanismus

Inzwischen wird selbst von der französischen Regierung anerkannt, dass die Griechenlandrettung und der Schutzschirm mit dem Vertrag von Lissabon unvereinbar sind.⁷ Schwerwiegend ist insbesondere die Missachtung des Artikels 125 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Demzufolge erfordert die Währungsunion einen Haftungsausschluss der Mitgliedstaaten. Tatsächlich eingeführt wurde aber umgekehrt

deren Haftungseinschluss. Es wurde ein Haftungsverbund gebildet, unter dessen Prämisse die Währungsunion wohl nie zustande gekommen wäre. Mehr noch: Weil das Grundgesetz den Rahmen des Lissabonvertrags eng eingrenzt, führt dessen Verletzung fast unausweichlich zu einer Verletzung des Grundgesetzes.⁸

Um dies alles zu heilen, soll der EFSM bis 2013 abgeschafft und die zeitlich befristete EFSF ab 2013 auf eine vertraglich korrekte Grundlage gestellt werden. Hierzu dient ein neuer Artikel 136 Absatz 3 AEUV, der über ein vereinfachtes Verfahren zur Änderung des Lissabon-Vertrags nach Artikel 48 Absatz 6 EU-Vertrag erreicht werden soll. Der neue Artikel soll lauten: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus schaffen, der aktiviert wird, wenn dies unerlässlich ist, um die Stabilität der Euro-Zone als Ganzes zu sichern. Die Bewilligung finanzieller Hilfen wird unter strikte Bedingungen gestellt.“ Allerdings darf die nach Artikel 48 Absatz 6 EU-Vertrag geplante Vertragsänderung „nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen“.

Diese Bedingung sei, wie manche meinen, erfüllt. Es werde nur eine Option zu einem außergemeinschaftlichen zwischenstaatlichen Vertrag eröffnet, die sich ergebe, weil das Verbot eines Bail-out nach Artikel 125 AEUV durch den neuen Artikel 136 Absatz 3 teilweise zurückgenommen werde.⁹ Insofern liege keine Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union vor. Ob solche Argumente einer rechtlichen Prüfung standhalten, bleibt dahingestellt. Aus ökonomischer Sicht haften am ESM die gleichen Mängel wie an seinem Vorgänger der EFSF, denn beide sollen nach den gleichen Grundsätzen funktionieren. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat Bedenken; er meint, es sei wenigstens eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat notwendig, um das Gesetz zu verabschieden. Wichtig ist, auf der vorgesehenen, aber noch nicht beschlossenen Einstimmigkeit im Rat nach dem besonderen Gesetzgebungsverfahren zu bestehen, wenn es um konkrete Kreditvergaben geht, sodass der deutsche Vertreter vor seiner Stimmabgabe im Rat die Zustimmung oder Ablehnung des Deutschen Bundestages einholen muss.

Gegenwärtig wird von einem Fondsvolumen von 500 Milliarden Euro gesprochen. Verglichen mit

⁵ Vgl. Charles B. Blankart/Erik R. Fasten, Euro-Staaten müssen für ihre Banken einspringen, Handelsblatt vom 14. Dezember 2010, Seite 9.

⁶ Vgl. Charles B. Blankart/Achim Klaiber, Die EU-Finanzkrise und Rezepte zu ihrer Überwindung, Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, Nr. 198, 27. August 2010, Seite 27.

⁷ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Dezember 2010, Seite 13.

⁸ Vgl. dazu Markus C. Kerber, Der Verfassungsstaat ist ohne Alternative, Stuttgart 2010.

⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Februar 2011, Seiten 68 f.

der alten EFSF von 440 Milliarden Euro sind dies „nur“ zusätzliche 60 Milliarden Euro, ein Betrag, der bislang aus der Haushaltsreserve der Kommission zur Verfügung gestellt wurde. Ob ein Beitrag des IWF hinzukommt, ist noch nicht endgültig entschieden. Von den gesamten 500 Milliarden Euro würde auf Deutschland ein Anteil von 27 Prozent entfallen. Da aber die Euro-Anleihen vieler an der EFSF beteiligten Staaten unterhalb der höchsten Klassifikation AAA eingestuft sind, müsste Deutschland das zusammen mit den anderen AAA-Staaten wettmachen, das heißt den Anteil der finanzschwachen Staaten (wenigstens zum Teil) mit übernehmen. Es kann aber auch der Fall eintreten, dass Frankreich und andere Staaten erklären, sie könnten keinen Beitrag leisten. In diesem Fall könnte der Anteil Deutschlands bis auf 40 Prozent des ESM ansteigen. Im Fall Irlands wären das zum Beispiel 40 Milliarden Euro. Hinzu kämen dann noch Leistungen an andere hilfsbedürftige Staaten. Alles in allem werden also noch einmal wesentlich mehr Mittel zur Krisenbekämpfung eingesetzt, was auch mehr potenzielle Verbindlichkeiten für Deutschland bedeutet. Die Befürchtung eines Aufschaukelns der Kosten statt einer Stabilisierung lässt sich daher nicht ausräumen.

Der ESM soll in drei Phasen ablaufen: erstens die präventive Phase, zweitens die Liquiditätshilfephase und drittens die Umschuldungsphase. Dieser Reihenfolge liegt die – vielleicht naive – Vorstellung zugrunde, dass es zuerst darauf ankomme, mittels strenger Maßnahmen Haushaltsdisziplin durchzusetzen, sodass eine nachfolgende Liquiditätskrise, die gar mit einem Forderungsverzicht der Gläubiger enden könnte, praktisch ausgeschlossen werden kann. Zudem erklärt sich die Reihenfolge daraus, dass die finanzschwachen Euro-Staaten, die eine Umschuldung verabscheuen wie der Teufel das Weihwasser, diese daher – wenn sie schon unumgänglich sein sollte – an den Schluss des Prozesses setzen wollten.

Präventive Phase

Seit es die Europäische Währungsunion gibt, achten die Mitgliedstaaten mehr oder weniger den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dieser ist in erster Linie auf eine Beschränkung der strukturellen Staatsverschuldung ausgerichtet. Die Haushalte der Mitgliedstaaten sollen mit einer schwarzen Null abschließen.¹⁰ Verfehlt ein Mitgliedstaat die-

ses Ziel, muss er mit Sanktionen rechnen. Hierbei wird ein genauer Stufenplan eingehalten. Zuerst ist die EU-Kommission an der Reihe, den Haushalt jedes Mitgliedstaates auf ein mögliches Defizit zu prüfen. Gegebenenfalls warnt sie die nationale Regierung und erstattet in einer nächsten Stufe Bericht an den Europäischen Rat.

Der Rat beurteilt den Bericht der Kommission und beschließt zuerst Empfehlungen, die als schärfere Maßnahme nach einer bestimmten Frist veröffentlicht werden können, worauf beschlossen werden kann, den Staat in Verzug zu setzen und in der weiteren Folge Zwangseinlagen oder Geldbußen zu verhängen. Die Arbeitsgruppe des ständigen Ratspräsidenten *Herman Van Rompuy* hat im vergangenen Jahr eine Beschleunigung und Verschärfung dieses Verfahrens erarbeitet, das bislang nur teilweise vom Rat verabschiedet worden ist. Des Weiteren sollen der Kommission nach *Van Rompuy*s Plan die nationalen Haushalte in einem sogenannten Semester vorgängig vorgelegt werden, sodass diese gegebenenfalls Korrekturen anbringen kann. In strukturpolitischer Hinsicht soll eine Art Anzeigetafel errichtet werden, auf der für jeden Mitgliedstaat der Grad der Zielerfüllung von Preisstabilität, Zahlungsbilanzgleichgewicht und spezifischen Lohnkosten öffentlich angezeigt werden.

Trotz dieser Verschärfungen bleibt dem Stabilitäts- und Wachstumspakt eine Eigenheit von EU-Verfahren untrennbar erhalten: Er muss Schritt für Schritt und Beschluss für Beschluss ablaufen. Auf jeder Stufe der obigen Kriterien soll der Mitgliedstaat seine Sache – gegebenenfalls nach veränderten Umständen – neu darlegen können, bevor der nächste Schritt beschlossen wird. Einen Automatismus im *Procedere* gibt es nicht.

Gerade hierin liegt das Dilemma des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Einerseits scheint das schrittweise Verfahren notwendig, um Willkür zu vermeiden, den Beteiligten Vertrauen in das Verfahren zu vermitteln und ein Sanktionssystem akzeptabel zu machen. Andererseits sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Sanktion, wenn sie erst am Ende einer bestimmten Zahl von Beschlüssen ausgesprochen werden kann. In der Tat wurden auf Basis des Stabilitäts- und Wachstumspakts noch nie Bußgelder ausgesprochen.

Diese Schwäche des Stabilitäts- und Wachstumspaktes als präventive Maßnahme scheint auch Kanzlerin *Merkel* erkannt zu haben. Sie legte dem Rat am 4. Februar 2011 einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit vor. Er enthält sechs Forderungen:

¹⁰ Vgl. Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17. Juni 1997.

Abschaffung von Lohnindexierungssystemen, Erweiterung und Beschleunigung der gegenseitigen Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen, Schaffung einer einheitlichen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage, Anpassung des Renteneintrittsalters an die demographische Entwicklung, Schaffung nationaler Krisenbewältigungssysteme für Banken, Einbau einer Schuldenbremse in die Verfassung aller Mitgliedstaaten.

Rätselhaft erscheint, was *Merkel* vom letzten Punkt, der Schuldenbremse, erwartet, da die Bilanz des Stabilitäts- und Wachstumspaktes schon so zwiespältig ausfällt. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse in Deutschland hat ein strukturelles und ein konjunkturelles Ziel. Strukturell soll der Gesamthaushalt in normalen Jahren wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt quasi ausgeglichen schließen. Nur beim Bundeshaushalt lässt die Schuldenbremse ein kleines strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des BIP zu. Insofern laufen die Schuldenbremse und der Stabilitäts- und Wachstumspakt fast parallel. Da die Schuldenbremse nicht über ein eigenes Sanktionssystem verfügt, kommen faktisch die Sanktionsmaßnahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zum Tragen, wo diese greifen.

Anders als der Stabilitäts- und Wachstumspakt reguliert die deutsche Schuldenbremse nicht nur die strukturelle, sondern vor allem auch die konjunkturelle Verschuldung. Defizite aus einer vergangenen Rezession sollen im folgenden Aufschwung nicht vergessen, sondern in einem Kontrollkonto festgehalten und dann abgetragen werden. Drei Arten von Defiziten werden bei der deutschen Schuldenbremse unterschieden:¹¹ Defizite aus dem Wirken automatischer Stabilisatoren, die im nachfolgenden Aufschwung automatisch, das heißt ohne besonderen Beschluss abgebaut werden; darüber hinaus gehende Defizite, die zwingend, aber konjunkturegerecht und damit halbautomatisch abgebaut werden, wenn sie 1,5 Prozent des BIP überschreiten; Defizite aus Naturkatastrophen größeren Ausmaßes, die nach einem besonders beschlossenen Tilgungsplan ohne Automatismus abgebaut werden.

Während der Stabilitäts- und Wachstumspakt aus einer Stufenfolge von Beschlüssen von EU-Kommission und Europäischem Rat besteht, sollen bei der Schuldenbremse die einzelnen Stufen weitgehend automatisch aufeinanderfolgen. Die Schul-

denbremse scheint daher in größerem Maße zielgerichtet als das beschlussweise Vorgehen beim Stabilitäts- und Wachstumspakt. Allerdings haben sich die Deutschen nicht bereitgefunden, bei Bestehen eines Automatismus einem Sanktionssystem zuzustimmen. Bei Nichtbefolgung der Regeln muss die Regierung des betroffenen Bundeslandes eine moralische Unterordnung durch den Stabilitätsrat über sich ergehen lassen, aber keine Strafen hinnehmen. So lässt sich festhalten: Unter den verschiedenen in der Praxis denkbaren Arten von Schuldenschranken gibt es offenbar solche mit Sanktionen, aber ohne Automatismus, und solche mit Automatismus, aber ohne Sanktionen, aber bisher keine, bei der beides zusammentrifft.

Liquiditätshilfephase

Wenn ein Mitgliedstaat der Europäischen Währungsunion trotz präventiver Maßnahmen zahlungsunfähig wird, so ist er noch lange nicht bankrott, meinen die Initiatoren des ESM. Der Staat tritt vielmehr in den Übergangszustand eines „quasibankrotten Staates“.

Zunächst prüfen EU-Kommission, IWF und EZB, ob der zahlungsunfähige Staat nur in einer Liquiditätskrise steckt und ob noch Hoffnung auf Rettung besteht. In diesem Fall soll ein Anpassungsprogramm ausgearbeitet werden, das der Regierung die Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen ermöglicht. Finanziert wird es aus Krediten anderer Euro-Staaten entsprechend ihren EZB-Kapitalanteilen. Dabei ist vorgesehen, dass der Rat einstimmig entscheidet. In einem konkreten Fall könnte also der deutsche Vertreter – wie die Vertreter anderer Länder auch – ein Veto einlegen. Allerdings würde er dem Druck der anderen Ratsmitglieder ausgesetzt sein. Erfahrungsgemäß verlieren die Abgesandten im Europäischen Rat, je länger sie in Brüssel verhandeln, die gefühlte Bindung zu ihren Wählern zu Hause und neigen zu einem Brüsseler Kompromiss. Zu Hause können sie dann sagen: Das Brüsseler Verhandlungspaket war „ohne Alternative“.

Die Schwäche der Liquiditätshilfephase ist ihre Unbestimmtheit. Niemand kann genau sagen, ab wann sich Liquiditätshilfen nicht mehr lohnen. Währenddessen verbleibt das Land am Tropf der Hilfsmaßnahmen im „quasibankrotten“ Zustand und bekommt eine strenge Sparpolitik verordnet in der Hoffnung, dass seine Staatsfinanzen gesunden. Doch gerade dadurch werden ausländische Investoren wenig ermutigt, in dem Land zu inves-

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, „Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union“, Berlin 2010.

tieren. Die derzeitigen Finanzhilfen an Griechenland und Irland belegen dies.

Umschuldungsphase samt Forderungsverzicht

Der Rat scheint zuversichtlich, dass ein finanziell angeschlagenes Land durch die Liquiditätshilfen der zweiten Phase stabilisiert wird. Somit könnte der ESM hier zu Ende sein. Mehr der Vollständigkeit halber fährt der Rat dann fort: „Sollte der unerwartete Fall eintreten, dass sich ein Land als insolvent erweist, so muss dieser Mitgliedstaat zur Wiederherstellung eines tragbaren Verschuldungsmaßes entsprechend der IWF-Praxis mit seinen privaten Gläubigern einen umfassenden Restrukturierungsplan aushandeln.“¹²

Der Rat konkretisiert diesen abstrakten Satz: So sollen standardisierte Umschuldungsklauseln, sogenannte „Collective Action Clauses“, in die Prospekte der Wertpapiere über Neuschulden ab 2013 eingebaut werden. Diese Klauseln sind per Kaufvertrag für alle Anleihezeichner bindend, egal ob sie bei der Gläubigerversammlung dabei sind oder nicht. Darin enthalten ist beispielsweise eine Regelung, nach der in der Gläubigerversammlung alle Schuldtitel zusammengefasst und aggregiert verhandelt werden. Dies wiederum erlaubt es, im Insolvenzfall qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu treffen, in denen die Zahlungsbedingungen für alle verbindlich je nach der finanziellen Lage des Staates angepasst werden. Es kann zum Beispiel ein Moratorium verhängt, die Fristigkeit verlängert oder der Zinssatz oder Nominalwert herabgesetzt werden (sogenannter Haircut), ohne dass einige Gläubiger das Verfahren strategisch blockieren. Auch können die über den ESM garantierten Gelder gegenüber den bestehenden Gläubigern rangmäßig bevorzugt werden.

Den ESM vom Kopf auf die Füße stellen!

Der von Bundesfinanzminister Schäuble zusammen mit der Kommission konzipierte Europäische Stabilitätsmechanismus beginnt mit der Präventionsphase und läuft über die Liquiditätshilfephase zu Umschuldung und Forderungsverzicht. Für potenzielle Defizitstaaten soll das Procedere immer ungemütlicher werden, sodass sie sich gleich schon in der ersten Phase an die Regeln halten und die Stabilität der Eurozone gesichert ist.

Das ist jedoch nicht der richtige Weg, da er die Kosten nach oben treibt. Potenzielle Defizitstaaten betrachten den Prozess nicht von vorne nach hinten, sondern von hinten nach vorne. Die für sie relevanten Fragen sind: Wie schlimm wird es am Ende kommen? Sie berechnen das Drohpotenzial aus dem Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere der Sanktionen. Hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit hat sich der Rat schon festgelegt. Ein Haircut wäre schlimm; aber dass es dazu kommt, ist nach Ansicht des Rates unwahrscheinlich. Der ESM ist so ausgerichtet, dass das bittere Ende möglichst nicht eintritt. Eine Regierung kann sich sagen: Wenn wir die Prävention nicht befolgen, dann landen wir weich in der Liquiditätshilfephase. Die Verantwortung, dass wir von dort wieder auf die Beine kommen, liegt bei denen, die uns dieses Verfahren verordnet haben: bei der Kommission und den Zahlerstaaten, vor allem bei Deutschland. Dass es dann noch zu einer Umschuldung kommt, scheint unwahrscheinlich.

Was ist also zu tun? Damit der ESM ein glaubwürdiges und vor allem kostengünstiges Instrument wird, muss er vom Kopf auf die Füße gestellt werden und in umgekehrter Reihenfolge erfolgen. Am Anfang muss die Umschuldung des bankrotten Staates stehen, da ihn das finanziell entlastet und ihm einen Neuanfang erlaubt. Danach können ihm bis zur Wiedererlangung seiner Kreditfähigkeit subsidiäre Liquiditätshilfen gewährt werden, sodass die Wogen geglättet werden. Zuletzt kann man darauf vertrauen, dass er die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Schuldenbremse aus eigenem Anreiz einhält; denn ohne die kostspieligen gemeinschaftlichen Garantien in Form eines Rettungsschirms hängt der Zinssatz, zu dem er Kredite aufnehmen kann, von der Seriosität seiner Haushaltsführung ab.

Immer wieder wird gesagt, eine Umschuldung mit Gläubigerbeteiligung bringe die Finanzmärkte durcheinander. Dies lässt sich vermeiden, wenn ein abgestuftes Verfahren gewählt wird. Die Gläubiger sollten zunächst durch ein Schuldenmoratorium oder einen Zinsschnitt beteiligt werden. Liquiditätshilfen könnten in Mindestkursgarantien und Direkthilfen bestehen. Dadurch würden die Gläubiger vorsichtig, und die Schuldner hätten Anreize, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu befolgen. Die Kosten für eine Rettung durch den ESM würden so auf einen Bruchteil des derzeit geplanten Volumens begrenzt.¹³ ■

¹² Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 16./17. Dezember 2010, EUCO 30/10.

¹³ Der Autor dankt Achim Klaiber und Erik R. Fasten für Hinweise und Unterstützung.

Probleme moderner Landwirtschaft

*Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel/M. Sc. Carsten Holst/Dr. Sebastian Lakner
Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Georg-August-Universität Göttingen*

Viele Verbraucher sind der Meinung, die sogenannte industrialisierte Landwirtschaft sei die Ursache für das Auftreten von Lebensmittelskandalen. Doch diese simple Erklärung hält einer differenzierten Analyse nicht stand.

Die Landwirtschaft steht aktuell so stark in der Kritik wie seit vielen Jahren nicht mehr. Der neueste Fall von Dioxin in Futtermitteln findet starke Resonanz in den Medien und bei Verbraucherschützern. Unter dem Motto „Wir haben es satt!“ protestierten am 22. Januar 2011 rund 22 000 Menschen in Berlin „für die Abschaffung der Agrarfabriken“ und „für eine neue Agrarpolitik“. Viele Bürger und Verbraucher sind von den Ereignissen und der Berichterstattung verunsichert und sehen eine direkte Verbindung zwischen einer von der Agrarpolitik begünstigten sogenannten Industrialisierung der Landwirtschaft und dem Auftreten von Lebensmittelskandalen: „Abscheulichkeiten wie der Dioxin-Skandal werden durch das System der industriellen Landwirtschaft begünstigt, in das die EU jährlich 60 Milliarden Euro pumpt.“¹

Die Agrarpolitik hat in der Folge des Dioxin-Skandals mit einem Maßnahmenpaket reagiert. Sie wird Kontrollen auf nationaler und europäischer Ebene verschärfen. Laut Aussage des Bundesinstituts für Risikobewertung waren die in Schweinefleisch und Eiern gemessenen Dioxin-Werte nicht gesundheitsgefährdend. Gleichwohl bleiben viele Fragen: Ist die industrielle Landwirtschaft verantwortlich für den Dioxin-Skandal und die Verunsicherung vieler Bürger? Sind die ergriffenen Maßnahmen notwendig und hinreichend, oder müsste die Politik nicht mit wesentlich restriktiveren Maßnahmen wie zum Beispiel Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung reagieren?

Was heißt industrielle Landwirtschaft?

Bei der Suche im Internet nach dem Begriff „industrielle Landwirtschaft“ fallen unter anderem Einträge im Forum Yahoo-Clever auf. Eine Schülerin, die zu diesem Thema ein Referat vorbereiten

soll, fragt, was man unter „industrieller Landwirtschaft“ versteht. Eine Antwort lautet: „Nicht der idyllische Bauernhof mit Kühen, Ziegen und Ferkeln auf vielleicht 80 Hektar, sondern knallhart kalkulierter Anbau auf Großflächen ab 700 Hektar.“ Eine andere Antwort lautet: „Industriell ist einfach ein Begriff dafür, dass die Landwirtschaft sehr groß angelegt ist und überwiegend mit maschineller Hilfe gewirtschaftet wird. Man kennt ja den kleinen Bauernhof von nebenan, wo vieles noch per Hand gemacht wird und der Bauer jedes Tier noch mit Namen kennt...“

Große Teile der Gesellschaft bringen mit dem Begriff „industrielle Landwirtschaft“ negative Auswirkungen der landwirtschaftlichen Entwicklung in Verbindung, die nicht in das Bild eines idyllischen Bauernhofs passen, wie es zum Beispiel in Kinderbüchern vermittelt wird oder vom Urlaub auf dem Bauernhof bekannt ist. Industrielle Landwirtschaft führt zu negativen Umweltwirkungen, Massentierhaltung, Rückständen von Pflanzenschutz in Nahrungsmitteln und wie vor Kurzem zur Dioxin-Krise – so die verbreitete Meinung. Aber auch gewinnorientiertes Verhalten, die Mechanisierung der Arbeitsprozesse sowie die Größe von Produktionseinheiten prägen die industrielle Landwirtschaft.

Wissenschaftlern fällt es schwer, den Begriff der industriellen Landwirtschaft zu definieren und somit von anderen Formen der Landwirtschaft eindeutig zu trennen. So hebt *Kurt Baldenhofer* bei der Begriffsbestimmung eine Zunahme industriespezifischer Produktionsweisen hervor.² Mechanisierung und Automatisierung stehen hierbei im Gegensatz zu handwerklichen Tätigkeiten im Vordergrund. Die industrielle Landwirtschaft sei ferner durch einen hohen Spezialisierungsgrad, hohen Kapitaleinsatz sowie eine standardisierte Massenproduktion gekennzeichnet. Der Begriff

¹ Martin Kotynek, Kommentar in der Süddeutschen Zeitung vom 9. Januar 2011.

² Vgl. Kurt Baldenhofer, Lexikon des Agrarraums, Gotha 1999, Stichwort: Industrialisierte Landwirtschaft.

„industrielle Landwirtschaft“ deutet ebenso darauf hin, dass auch in diesem Wirtschaftssektor eine Industrialisierung stattgefunden haben muss, beschrieben als „ständiges Wachstum der Güterproduktion auf der Basis permanenter technischer Innovationen und damit steigender Arbeitsproduktivität“.³

In diesem Sinne ließe sich allerdings fast jeder landwirtschaftliche Betrieb in Deutschland als „industrialisiert“ einstufen, denn auch kleine Familienbetriebe haben sich – ob ökologisch oder konventionell geführt – nicht dem technischen Fortschritt samt Produktivitätssteigerungen verschlossen. Der Einsatz von Traktoren, Erntemaschinen und Melkanlagen führt auch in kleinen Betrieben zu deutlich gesteigener Arbeitsproduktivität gegenüber früheren Zeiten.

Industrialisierung der Landwirtschaft bringt viele Vorteile

Ein globaler Vergleich landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen unterstreicht die Industrialisierung der deutschen Landwirtschaft. Gemäß Weltagrarbericht leben etwa 2,6 Milliarden Menschen – das sind knapp 40 Prozent der Weltbevölkerung – hauptsächlich von der Landwirtschaft. Von den schätzungsweise 525 Millionen landwirtschaftlichen Betrieben weltweit bewirtschaften 85 Prozent eine Fläche von weniger als zwei Hektar, also 20 000 Quadratmeter. Gegenüber dieser beträchtlichen Anzahl kleiner, vor allem in Asien und Afrika gelegener und durch viel Handarbeit geprägte Betriebe, erscheinen die landwirtschaftlichen Betriebe Deutschlands geradezu industriell zu sein, auch wenn in weiten Teilen sowohl Nord- als auch Südamerikas noch größere Strukturen anzutreffen sind. Zudem werden dort umstrittene Techniken in der landwirtschaftlichen Produktion angewendet, die jedoch in der Europäischen Union (EU) nicht oder nur eingeschränkt zugelassen sind: zum Beispiel Hormoneinsatz in der Rindermast oder Anbau von genetisch modifizierten Mais- und Sojasorten.

In Deutschland werden seit einigen Jahren nur noch landwirtschaftliche Betriebe in den offiziellen Statistiken berücksichtigt, sofern sie mehr als zwei Hektar bewirtschaften. Seit 1949 verringerte sich deren Zahl von 1,34 Millionen Betrieben (Westdeutschland) auf etwa 335 000 im Jahr 2009,

wobei inzwischen mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche Deutschlands von Betrieben mit mehr als 100 Hektar bewirtschaftet werden. Die Gruppe der Betriebe über 100 Hektar macht allerdings nur neun Prozent aller Betriebe aus.

Der Trend zu einer zunehmend mechanisierten und automatisierten Landwirtschaft begann schon vor über einem Jahrhundert. Das Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzende Zeitalter der Industrialisierung führte zur verstärkten Arbeitsteilung und erhöhte den Bedarf an Arbeitskräften zunächst im Industriesektor, später auch im Dienstleistungssektor. Diese zusätzlich benötigten Arbeitskräfte wurden durch die verstärkte Mechanisierung im Landwirtschaftssektor dort nicht mehr benötigt und konnten somit in die anderen Sektoren wandern. Waren um 1895 noch etwa 38 Prozent aller Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft tätig, so erzielen heute laut Statistischem Bundesamt nur noch etwa 2,1 Prozent der Erwerbstätigen ihr Haupteinkommen in der Landwirtschaft.

Der volkswirtschaftliche Wohlstand unserer Gesellschaft stieg mit dieser Entwicklung, aber auch die Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft verbesserten sich durch den Wegfall vieler körperlich anstrengender Tätigkeiten infolge technischer Innovationen. Doch nicht alle Arbeiten lassen sich mechanisieren. Für mühevollen und arbeitsintensive Tätigkeiten wie Spargelstechen und Erdbeerenpflücken werden seit knapp zwei Jahrzehnten überwiegend ausländische Saisonarbeitnehmer – zurzeit hauptsächlich aus Polen und Rumänien – eingestellt. Dennoch sind die Steigerungen der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten nach Berechnungen des Deutschen Bauernverbandes beachtlich: Mussten 1970 noch etwa 25 Arbeitsstunden geleistet werden, um 1 000 Liter Milch zu erzeugen, ist dieser Wert 40 Jahre später durch stärkere Mechanisierung, aber auch durch züchterische Leistungssteigerungen auf etwa 2,8 Stunden gesunken. Produktivitätssteigerungen im Pflanzenbau führten dazu, dass sich die Flächenerträge für Weizen, Roggen und Kartoffeln in den letzten 100 Jahren etwa verdreifacht haben.

Gleichzeitig ermöglichen diese Entwicklungen eine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln zu relativ niedrigen Preisen. Das war früher anders: Gerade in den Kriegs- und Nachkriegsjahren war die Versorgungslage in Deutschland angespannt. Während um 1850 noch 61 Prozent des Haushaltseinkommens für den Bezug von Nahrungsmitteln

³ Georges Enderle/Karl Homann/Martin Honecker, Lexikon der Wirtschaftsethik, Freiburg 1993, Stichwort: Industrialisierung.

ausgegeben werden mussten, waren es 1950 circa 44 Prozent. Inzwischen liegt dieser Anteil laut Statistischem Bundesamt bei unter 15 Prozent. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung zur industriellen Landwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten und Jahrhunderten grundsätzlich als positiv für die Gesellschaft einzustufen. Ein Zurück zur arbeitsintensiven, handwerklichen Landwirtschaft wird die große Mehrheit der Deutschen höchstens bis zu dem Zeitpunkt befürworten, an dem sie selbst Spargel stechen, Kühe per Hand melken oder Wurst herstellen müssen.

Was heißt bäuerliche Landwirtschaft?

Stellt „bäuerlich“ einen Gegensatz zu „industriell“ dar, sodass alle Betriebe entweder der einen oder der anderen Kategorie zugeordnet werden können? Die Frage, welche Betriebe als bäuerlich bezeichnet werden können, lässt sich nicht ohne Weiteres beantworten. Zu überlegen ist, anhand welcher Kriterien „bäuerlich“ definiert werden könnte. Dabei kommt zunächst einmal die Betriebsgröße in Betracht. Als Indikator wird üblicherweise die landwirtschaftlich genutzte Fläche eines Betriebs gewählt. Weitere Indikatoren für Größe sind der Umsatz je Betrieb sowie die Anzahl der gehaltenen Tiere.

Es gibt weder in der aktuellen deutschen Gesetzgebung eine Größendefinition für bäuerliche Landwirtschaft noch hat sich in der agrarökonomischen Literatur ein Grenzwert durchgesetzt. Lediglich nach steuerrechtlichen Vorschriften gibt es eine Obergrenze für „normale“ landwirtschaftliche Tierhaltung, die von der „gewerblichen Tierhaltung“ abgegrenzt wird. Entscheidend ist dafür die Relation der betrieblichen Tierhaltung zur bewirtschafteten Acker- und Grünlandfläche. Allerdings existieren keinerlei fachlich gerechtfertigte Gründe, weshalb zum Beispiel ein 100-Hektar-Betrieb die Grenze gerade bei 540 Vieheinheiten überschreitet.⁴

Selbst Verbände, die sich als politische Vertreter bäuerlicher Betriebe verstehen, legen sich meist nicht fest. Eine Definition existiert beim 1988 gegründeten Verband „Neuland“, der sich neben der artgerechten Tierhaltung auch den Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft zum Ziel gesetzt hat, das er über Bestands- und Flächenobergrenzen er-

reichen will. So dürfen nur Betriebe Mitglied bei Neuland sein, die zum Beispiel im Bereich Rinderhaltung weniger als 200 Mutterkühe oder 150 Mastplätze vorhalten, die eine Viehbesatzdichte von maximal 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar aufweisen und maximal 300 Hektar Ackerfläche bewirtschaften.⁵ Bei diesen Obergrenzen handelt es sich allerdings um Größenordnungen, die vor 25 Jahren weit über dem Durchschnitt in der Rinderhaltung in Deutschland lagen.

Neben der Größe ist es möglich, bäuerliche Landwirtschaft anhand von anderen Kriterien zu definieren, wie tiergerechte Haltungsformen, geschlossene Nährstoffkreisläufe oder Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und synthetische Düngemittel. Eine Definition des AgrarBündnis e. V. aus dem Jahr 2001 beschreibt in seinem „Leitbild bäuerliche Landwirtschaft“ eine bestimmte Art von Landwirtschaft, die als Leitbild für die Entwicklung der Landwirtschaft im Allgemeinen angesehen wird. Als „Säulen“ der bäuerlichen Landwirtschaft werden Regionalität, Arbeitsplätze, Kreislaufwirtschaft oder artgerechte Tierhaltung genannt; auch Einkommensorientierung, Vielfalt oder Gemeinnützigkeit sollen Eigenschaften einer bäuerlichen Landwirtschaft sein.

Die in dieser Liste aufgeführten Kriterien des AgrarBündnisses sind nicht trennschärfer zu definieren als der Begriff „bäuerlich“ selbst. Andererseits räumt das AgrarBündnis selbst ein, dass es nicht möglich und auch nicht sinnvoll ist, ein exaktes Bild von einem bäuerlichen Betrieb zu entwickeln. Auch das AgrarBündnis sieht den Nachteil, dass der Begriff eine Projektionsfläche für „unterschiedliche Wünsche und Phantasien, aber auch Deckmantel für Verschleierung“ ist.⁶

Umweltfreundlichkeit als Kriterium?

In der öffentlichen Diskussion wird bäuerliche Landwirtschaft häufig mit ökologischer Landwirtschaft gleichgesetzt. Das Beispiel des Neuland-Verbands zeigt allerdings, dass es Betriebe gibt, die sich aufgrund ihrer Größe als bäuerlich verstehen, obwohl sie nicht ökologisch wirtschaften. Zudem zeigt ein Blick in die Statistik des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, dass die durchschnittliche Größe von

4 Die „Vieheinheit“ ermöglicht eine Aggregation verschiedener Nutztierarten (Rind, Schwein, Huhn usw.), indem sie jede Tierart nach ihrem Futterbedarf gewichtet.

5 Die „Großvieheinheit“ orientiert sich am Lebendgewicht der Tiere und ist nicht mit der am Futterbedarf gemessenen Vieheinheit zu verwechseln.

6 AgrarBündnis e. V., Leitbild Bäuerliche Landwirtschaft, Kassel 2001 (www.agrarbuendnis.de).

ökologischen Betrieben von 35 Hektar im Jahr 1990 auf 109 Hektar im Jahr 2009 gewachsen ist. Insofern gibt es ökologische Betriebe, zum Beispiel Futterbau-Betriebe in den neuen Bundesländern, die mit einer Flächenausstattung von mehr als 1 000 Hektar nach den oben genannten Definitionen eher nicht als bäuerlich zu bezeichnen wären.

Auch der Handel mit ökologischen Lebensmitteln findet im Vergleich zu den 1990er Jahren inzwischen über andere Absatzkanäle statt: Während der Anteil der über den Lebensmittelhandel (inklusive Discounter) vermarkteten ökologischen Lebensmittel im Jahr 2000 noch bei 33 Prozent lag, ist dieser bis 2009 auf 56 Prozent angestiegen. Das Wachstum findet insofern auch im Bereich Vermarktung statt, und es werden Strukturen aus dem Lebensmitteleinzelhandel übernommen, die mehrstufiger und arbeitsteiliger sind als die traditionelle Vermarktung über Hofläden, Naturkostfachgeschäfte und Wochenmärkte.

Seit den 1990er Jahren wurde mehrfach belegt, dass es keinen wissenschaftlichen Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und der Umweltleistung eines Betriebs gibt. Studien zu unterschiedlichen Umweltindikatoren zeigen, dass die Wechselbeziehungen zwischen Betriebsgröße und -struktur einerseits sowie Umweltindikatoren andererseits vielschichtig sind und dass weder kleine noch große Betriebe einen inhärenten Vorteil im Hinblick auf Umweltfreundlichkeit haben. Hecken können auf kleinen oder großen Betrieben gepflanzt werden, und die ausgebrachte Menge an Pflanzenschutzmitteln hängt von den technischen Fähigkeiten und den Betriebszielen des Bewirtschafters ab und nicht notwendigerweise von der Betriebsgröße. Für eine wirkungsvolle Agrar-Umweltpolitik ist nicht die Betriebsgröße entscheidend, sondern wie umweltfreundlich der Betrieb wirtschaftet. Daher würde größere Umweltfreundlichkeit nicht automatisch über die Förderung von bäuerlichen Betrieben erreicht werden.

Berechtigte Sorgen der Verbraucher

Die Begriffe „industrielle Landwirtschaft“ und „bäuerliche Landwirtschaft“ suggerieren eine Dichotomie, welche die Situation der Landwirtschaft in Deutschland und weiten Teilen Europas nicht korrekt widerspiegelt. Vor einem Jahrhundert und auch noch vor 50 Jahren hätte ein Landwirt viele heutige bäuerliche landwirtschaftliche Betriebe als groß, automatisiert und mechanisiert, geradezu industriell empfunden. Selbst für heutige Verhält-

nisse eher kleine Tierbestände – zum Beispiel ein Milchviehbetrieb mit 35 Kühen – waren damals nur selten anzutreffen. Arbeitssparender technischer Fortschritt führte sowohl auf großen als auch auf kleinen Betrieben der konventionellen und ökologischen Landwirtschaft zur Ausdehnung des Produktionsumfangs in der Tierhaltung und auf dem Acker. Diese Entwicklung muss weitergehen, damit landwirtschaftlich Erwerbstätige auch zukünftig an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft teilhaben können und um die Ernährung der Weltbevölkerung sicherzustellen.

Ein Fehler wäre es aber, die mit dem Begriff industriell zum Ausdruck gebrachten Sorgen vieler Verbraucher zu ignorieren oder als irrational zu bezeichnen, nur weil sich der Begriff auf die Landwirtschaft bezogen beim näheren Hinsehen nicht trennscharf definieren lässt. Die zunehmende Resonanz der Begriffe „industrielle Landwirtschaft“ und „Agrarfabriken“ deutet auf eine stetige Entfremdung von der Landwirtschaft hin. Viele Bürger haben kaum noch Bezug zur Landwirtschaft, zu den Arbeitsprozessen und zu den Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten. Sie beziehen ihre Informationen vorwiegend aus den Medien, in denen komplexe Zusammenhänge häufig vereinfacht und plakativ dargestellt werden. Auch die Werbung für Lebensmittel trägt zu einem unrealistischen Bild der Landwirtschaft bei. Die Agrar- und Ernährungsbranche muss deshalb den gesellschaftlichen Diskurs aktiv begleiten und beeinflussen, indem sie die Kritik der Verbraucher ernst nimmt, die in der Verwendung von Begriffen wie industrielle Landwirtschaft zum Ausdruck kommt. Die Agrar- und Ernährungsbranche muss darüber hinaus auch einige Aspekte ihres eigenen Verhaltens, zum Beispiel ihre Werbestrategien, kritisch reflektieren.

Jede menschliche Aktivität verwendet und verändert natürliche Ressourcen wie Landschaft, Luft, Wasser und Biodiversität – besonders die Landwirtschaft. Begleiterscheinungen und Auswirkungen der modernen Landwirtschaft, die zu Sorgen seitens der Verbraucher führen, sind:

■ Knapp 50 Prozent Deutschlands ist landwirtschaftliche Nutzfläche. Landwirte bringen dort Pflanzenschutzmittel (zum Beispiel Herbizide, Fungizide und Insektizide) sowie mineralische und organische Düngemittel aus, die Boden, Wasser und Luft belasten und ab bestimmten Konzentrationen gesundheitsgefährdend sind.

■ Die Landwirtschaft umfasst auch das Halten, Züchten und Schlachten von Nutztieren. Etwa 3,7 Millionen Rinder, 58 Millionen Schweine und 591 Millionen Hähnchen wurden 2010 in Deutschland geschlachtet. Der damit verbundene Import eiweißreicher Futtermittel wie Sojaschrot aus Lateinamerika sowie die Ausbringung der anfallenden Exkremente wirken sich auf die Landnutzung, den Klimawandel, das Grundwasser und den Erhalt der Biodiversität in vielen Regionen weltweit aus. Ebenso tangieren die Haltungsbedingungen und der Schlachtprozess die zum Teil sehr heterogenen ethischen Vorstellungen in unserer Gesellschaft über den Umgang mit Lebewesen.

■ Die von der Landwirtschaft produzierten Lebensmittel haben direkten Einfluss auf die menschliche Gesundheit und stehen im Mittelpunkt vieler sozialer Handlungen und Interaktionen zwischen Menschen. Deshalb besteht ein Anspruch auf Sicherheit und hohe Qualität der Lebensmittel seitens der Verbraucher.

Missstände trotz Regulierungen

Der landwirtschaftliche Berufsstand weist zu Recht darauf hin, dass diesen vielfältigen Interaktionen zwischen Umwelt, Lebewesen und Lebensmitteln gerade in der EU durch umfangreiche Regulierung und im internationalen Vergleich hohen Standards Rechnung getragen wird. So ist die Gewährung von einzelbetrieblichen Subventionen an die Einhaltung bestimmter gesetzlicher Vorgaben des Natur-, Tier- und Umweltschutzes geknüpft. Trotz dieser Regulierungen sind nicht alle Missstände beseitigt:

■ Das Bundesinstitut für Risikobewertung weist zwar darauf hin, dass die Bevölkerung das Risiko von Gefährdungen durch Rückstände von Pflanzenschutz in Lebensmitteln überschätzt. Negative Auswirkungen des modernen Ackerbaus und insbesondere des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf die Biodiversität sind allerdings in verschiedenen Studien nachgewiesen worden. Eine große Anzahl gefährdeter Arten geht auf intensive Landbewirtschaftung zurück; gerade bei den Vogelarten aus dem Agrarraum wird dieses Problem besonders deutlich. Ferner belegen Untersuchungen die Grundwasserbelastung durch Stickstoffdüngung, und der Sachverständigenrat für Umweltfragen weist in seinem Sondergutachten von 2004 auf die Verschmutzung der Nord- und

Ostsee hin, die hauptsächlich durch die Landwirtschaft zustande kommt. Selbst branchennahe Agrarpolitiker leugnen das Nitrat-Problem nicht. Schließlich deuten einige Studien auf einen möglichen Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Antibiotika in der Geflügelmast, zunehmenden Antibiotika-Resistenzen von Bakterienstämmen, die in Hühnerfleisch gefunden werden, sowie gegen Antibiotika resistenten Bakterien, die ein zunehmendes Problem in der Humanmedizin darstellen.

■ Bestimmte Aspekte aktueller Tierhaltungsverfahren, wie zum Beispiel die Ferkelkastration in der Schweinemast und das Kürzen von Schnäbeln bei Legehennen, erregen zurzeit einen öffentlichen Diskurs. Die Bandbreite der vertretenen Meinungen zu Fragen der landwirtschaftlichen Tierhaltung reicht von einer generellen Ablehnung des Haltens und Schlachtens von Tieren auf der einen Seite bis hin zur Behauptung auf der anderen Seite, dass in Deutschland strikte Tierschutzstandards eingehalten werden und Veredelungsprodukte wie Fleisch, Milch und Eier einen unverzichtbaren Beitrag zur menschlichen Ernährung leisten. Neuere wissenschaftliche Gutachten belegen, dass beispielsweise in modernen, geschlossenen Geflügelhaltungssystemen mit hohen Besatzdichten Stress, Verhaltensstörungen sowie Gesundheitsschäden an Tieren auftreten können, die nicht mit einer artgerechten Haltung vereinbar sind.

■ Wiederholte Lebensmittelskandale, wovon der Dioxin-Skandal im Januar 2011 das letzte Glied in einer langen Kette ist, haben die Reputation von Teilen der Agrar- und Lebensmittelbranche erheblich geschädigt und sind häufig auf kriminelle Energie einzelner Individuen zurückzuführen. Die moderne, arbeitsteilige Landwirtschaft hat die Möglichkeiten für derartige Handlungen und für Auswirkungen in diesem Ausmaß erhöht. Natürliche Kreisläufe, wie sie früher in der Landwirtschaft herrschten – zum Beispiel erzeugten Veredelungsbetriebe die Futtermittel für ihre Tiere größtenteils selbst –, wurden unterbrochen und sind durch überregionale, vielschichtige und daher eventuell auch schwerer kontrollierbare Warenströme ersetzt worden, zum Beispiel die bis zur BSE-Krise zugelassene Fütterung von Tiermehl an Wiederkäuer oder die Verwendung von Fetten aus der Biodieselproduktion in der Futtermittelherstellung.

Aufgaben einer liberalen Agrarpolitik

Allerdings sollte nicht die vermeintliche Industrialisierung der Landwirtschaft, sondern sollten konkrete Auswirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt im Mittelpunkt der agrarpolitischen Debatte stehen. Fragen nach der richtigen Betriebsgröße, Betriebsstruktur (spezialisiert oder gemischt) oder Betriebsausrichtung (konventionell, ökologisch) stehen nicht im Fokus einer liberalen Agrarpolitik. Es gibt keine einfachen, monokausalen Beziehungen zwischen diesen betrieblichen Charakteristika und ihren gesellschaftlich relevanten Auswirkungen. Die starken Präferenzen einer relativ kleinen Gruppe von Landwirten und Konsumenten für eine klein strukturierte und arbeitsintensive Landwirtschaft dürfen nicht per Gesetz einer ganzen Gesellschaft verordnet werden. Einerseits ist nicht alles, was als bäuerlich bezeichnet werden kann, auch besser für Mensch, Tier und Umwelt. Andererseits wird Wettbewerb zwischen verschiedenen Betriebsstrukturen und Technologien benötigt, um effiziente Lösungen für zukünftige Herausforderungen zu finden.

Im Wettbewerb werden bäuerliche Betriebe bestimmt weiterhin eine Rolle spielen. Die Erfahrung mit der Neuland-Richtlinie zeigt, dass der Versuch, Fleisch von eher klein strukturierten und besonders tierfreundlichen Betrieben zu vermarkten, wenigstens teilweise erfolgreich ist. Neuland-Fleisch lässt sich in bestimmten Regionen Deutschlands vermarkten, wo die Zahlungsbereitschaft für Fleisch aus artgerechter Tierhaltung kombiniert mit kleinen Betriebsstrukturen hoch ist. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist es günstig, wenn unterschiedliche transparente Angebote mit unterschiedlichen Qualitätskriterien existieren, sodass der Verbraucher nach Preisen und seiner Präferenz für eine bestimmte Qualität Kaufentscheidungen treffen kann.

Eine liberale Agrarpolitik muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die Unternehmen die Folgen ihrer Entscheidungen für Mensch, Tier und Umwelt berücksichtigen. Standards, zum Beispiel für artgerechte Tierhaltung und den Einsatz

von Antibiotika, müssen weiterhin festgelegt und laufend nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen aktualisiert werden. Dies ist kein leichtes Unterfangen, denn bei der Bewertung der Auswirkungen handelt es sich häufig um ethische Fragen, die von Menschen unterschiedlich eingeschätzt werden. Relativ objektiv lassen sich die durch Auswaschung von Düngemitteln verursachten zusätzlichen Kosten der Trinkwasseraufbereitung ermitteln, sodass entsprechende Maßnahmen ergriffen werden können. Beim Tierschutz ist es hingegen nicht ohne Weiteres möglich, gesellschaftlichen Konsens zu erzielen. Radikale Tierschützer zum Beispiel werden sich durch noch so artgerechte Haltungsbedingungen in der Landwirtschaft nicht überzeugen lassen. Auch eine offene Debatte auf der Basis einer möglichst objektiven Faktengrundlage – zum Beispiel wissenschaftliche Untersuchungen über Stresserscheinungen bei Tieren und deren Vermeidungsmöglichkeiten – wird nicht verhindern können, dass nach wie vor einige Menschen die Auffassung vertreten, dass Tiere grundsätzlich nicht geschlachtet und verzehrt werden dürfen.

Zudem müssen agrarpolitische Entscheidungen in Deutschland im Einklang mit den 26 anderen EU-Mitgliedsländern getroffen werden. Mitunter herrschen in diesen Ländern unterschiedliche Meinungen und Traditionen beispielsweise gegenüber dem Tierschutz (Stichwort: Stierkampf). Nationale Alleingänge im Bereich des Tierschutzes führten zum Beispiel in Deutschland durch eine vorzeitige Umsetzung des Käfighaltungsverbots von Legehennen zu einem inländischen Produktionsrückgang, der durch verstärkten Import von Eiern aus Käfighaltung aus EU-Nachbarstaaten kompensiert wurde. Selbstverständlich kann eine deutsche Regierung versuchen, eine Vorreiterrolle in der EU etwa in Fragen des Tierschutzes einzunehmen. Wie viel Tierschutz europaweit aber insgesamt realisiert werden kann, hängt letztlich von der Präferenz der Verbraucher, ihrem Informationsstand über die Eigenschaften der Lebensmittelprodukte und ihren darauf basierenden Kaufentscheidungen ab. ■

Ludwig Erhards Jahre der Kanzlerschaft

Prof. Dr. Udo Wengst

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

„Nach einem so bedeutsamen Abschnitt in der Geschichte unseres Landes, der – durch *Konrad Adenauer* geprägt – den Weg des deutschen Volkes aus politischem, wirtschaftlichem und sozialem Chaos bis in unsere Gegenwart kennzeichnet, kann eine Regierungserklärung nicht auf die Forderung des Tages beschränkt sein. Ich bin mir nur zu bewusst, welches schwere, aber auch reiche Erbe ich mit dem Regierungswechsel übernehme, das zu wahren und zu mehren mir aufgegeben ist“ (*Ludwig Erhard*, Regierungserklärung, 18. Oktober 1963).

In Berlin hat die Ernst Freiberger-Stiftung eine „Straße der Erinnerung“ gestaltet, in der die Büsten von großen Deutschen aufgestellt sind bzw. werden, „die vorbildlich gehandelt haben im vergangenen Jahrhundert, durch herausragende wissenschaftliche Leistungen, besondere Beiträge zur künstlerischen Kultur oder durch ihr Eintreten für Freiheit, Menschenwürde und Frieden“.¹ Unter den Geehrten befinden sich zum Beispiel *Thomas Mann* und *Walther Rathenau*, aber auch die von den Nationalsozialisten ermordeten *Albrecht Haushofer*, *Georg Elser* und *Edith Stein* oder aber der herausragende Architekt *Ludwig Mies van der Rohe* und der Erfinder des Computers *Konrad Zuse*.

In dieser Galerie hat im Oktober 2010 auch *Ludwig Erhard* seinen Platz gefunden. erinnert werden soll an den Schöpfer der Sozialen Marktwirtschaft, die „dem Modell der freiheitlichen Demokratie erst jene tagtäglich fassbare, handgreiflich überzeugende Wirklichkeit verschafft“ habe, „die sich im Wettbewerb zwischen Ost und West am Ende als erfolgreich erwiesen hat“.² Geehrt worden ist also der Wirtschaftstheoretiker und Wirtschaftspolitiker, der als langjähriger Bundeswirtschaftsminister die Gründungsjahre der Bundesrepublik wesentlich geprägt hat und neben *Konrad Adenauer* überragenden Anteil an der Stabilisierung der westdeutschen Demokratie hat.

Dies hat bis heute Auswirkungen auf das Bild *Ludwig Erhards* in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik. Es sind der wohlbeleibte, stets eine Zigarre rauchende Vater des „Wirtschaftswunders“ und der lange Zeit überaus erfolgreiche Wahlkämpfer, die „Wahllokomotive“, die unser Bild von

Ludwig Erhard bestimmen. Der wirtschaftliche Aufstieg der Bundesrepublik in den 1950er Jahren, die so überraschend schnell wiedererlangte Prosperität nach der verheerenden Niederlage im Zweiten Weltkrieg wird in großem Maße auf das Wirken *Erhards* zurückgeführt, der Ende der 1950er Jahre zum „fleischgewordenen Mythos“ des wiedererlangten Wohlstands (*Volker Hentschel*) aufgestiegen war.

Dagegen ist den meisten weitgehend aus dem Gedächtnis geraten, dass *Ludwig Erhard* nicht nur ein höchst erfolgreicher Bundeswirtschaftsminister gewesen ist. Nach 14 Amtsjahren als Minister amtierte er auch als Bundeskanzler. In diesem Amt blieb der Erfolg allerdings aus. Nach nur drei Jahren musste *Erhard* sein Scheitern eingestehen und als Kanzler zurücktreten. Es ist das Anliegen dieses Beitrags, diese Phase im Leben *Ludwig Erhards* einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Dabei ist den Fragen nachzugehen, wie es zur Kandidatur *Ludwig Erhards* für das Kanzleramt gekommen ist; was diejenigen, die seine Kandidatur förderten, von ihm erwarteten; was er innen- und außenpolitisch auf den Weg zu bringen versuchte; und woran er schließlich gescheitert ist.

Der Aufstieg Erhards bis zur Wahl zum Bundeskanzler

Als *Ludwig Erhard* nach 1945 als Politiker aktiv wurde, zunächst als bayerischer Wirtschaftsminister, dann als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft der Bizone, schließlich 1949 als Bundeswirtschaftsminister, gehörte er keiner Partei an. 1948/49 wurde er sowohl von der FDP wie von der Union umworben. Für Letztere kandidierte er dann auch für den Bundestag, ohne indessen Parteimitglied zu werden. Hierbei blieb es in den fol-

1 Peter Gillies/Daniel Koerfer/Udo Wengst, *Ludwig Erhard*, herausgegeben von der Ernst Freiberger-Stiftung, Berlin-Brandenburg 2010, Seiten 8 f.

2 Ebenda, Seite 9.

genden Jahren. Selbst als Bundeskanzler und als Vorsitzender der CDU, ein Amt, das er 1966 übernahm, trat er der Partei nicht bei. Ein Vollblutpolitiker war *Erhard* also nie. Letztlich war und blieb er ein Nationalökonom, den es in die Politik verschlagen hatte. Entsprechend heißen die Titel zweier Biographien über *Ludwig Erhard* „Der Nationalökonom als Politiker“ (*Volkhard Laitenberger*) und „Der Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft“ (*Alfred C. Mierzejewski*).

Der westdeutschen Öffentlichkeit wurde *Ludwig Erhard* durch das Leitsatzgesetz vom Juni 1948 bekannt, das im Zusammenhang mit der Währungsreform erlassen wurde und grundsätzlich die Marktwirtschaft in den Westzonen einführt. Zu dieser Zeit hatte *Adenauer* *Erhard* bereits dafür gewonnen, an der Umstellung der wirtschaftspolitischen Programmatik der Union von der Planwirtschaft hin zur Marktwirtschaft mitzuwirken. So konnte die Union mit einem marktwirtschaftlichen Programm in die erste Bundestagswahl gehen. Im Wahlkampf der Union spielte *Erhard* eine dominierende Rolle, und der knappe Sieg der Union über die SPD ist vor allem dem Einsatz *Erhards* zu danken, der damit auch einen wesentlichen Anteil dazu beigetragen hatte, dass *Adenauer* eine bürgerliche Koalitionsregierung bilden konnte.

Das anfangs gute Verhältnis zwischen *Adenauer* und *Erhard* trübte sich indessen bald ein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass *Erhard* unbeirrbar an seinem marktwirtschaftlichen Kurs festhielt, während *Adenauer* stets bereit war, hieran Korrekturen anzubringen, wenn er dies aus politischen Gründen für notwendig erachtete. Dies war bereits in der Korea-Krise von 1950/51 der Fall, als der Kanzler auf Druck der Amerikaner Korrekturen am marktwirtschaftlichen Kurs anbringen wollte und dabei auf den erbitterten Widerstand *Erhards* stieß, der sich schließlich durchsetzte.

Aber auch danach war das Verhältnis des Bundeskanzlers zu seinem Wirtschaftsminister meist durch Konflikte gekennzeichnet. Dabei ging es um Kompetenzgerangel zwischen den Ministern, zum Beispiel über die Zuständigkeit für die Geld- und Kreditpolitik oder aber die Außenwirtschafts- bzw. Außenhandelspolitik, in dem sich *Adenauer* nicht gerade für die Interessen *Erhards* stark machte. Gravierender waren aber die zum Teil heftigen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Kontrahenten über die Kartellpolitik, die Europapolitik und die Sozialpolitik (Rentenreform). Die Kontroversen hierüber wurden auch in aller Öff-

entlichkeit ausgetragen, sodass das Verhältnis zwischen *Adenauer* und *Erhard* Ende der 1950er Jahre auf einem Tiefpunkt angelangt war. Für *Adenauer* stand spätestens zu diesem Zeitpunkt fest, dass *Erhard* jegliches Format fehle, um das Bundeskanzleramt zu übernehmen. Hierin ist die Erklärung dafür zu sehen, dass er 1959 – vergeblich – versuchte, *Erhard* in das Bundespräsidentenamt abzuschieben.

Dies sah allerdings die Mehrheit der Unionspolitiker gänzlich anders. Ihnen wie auch der Öffentlichkeit war nicht entgangen, welche wichtige Rolle *Erhard* in den Wahlkämpfen der CDU spielte. Nicht nur 1949, sondern auch in den Bundestagswahlen danach sowie in vielen Landtagswahlen war *Erhard* der Garant für den Erfolg der Christdemokraten. So führte *Erhard* 1953 wie auch 1957 einen persönlichen Wahlkampf für die Soziale Marktwirtschaft. 1957 wurde sein Name in den Wahlanzeigen bereits häufiger genannt als der *Adenauers*. Obwohl *Erhard* jegliche Hausmacht in der CDU fehlte, war seine Stellung wegen seines Erfolgs als „Wahllokomotive“ bereits so stark geworden, dass ihm *Adenauer* die Position des Vizekanzlers anbieten musste. *Adenauers* Versuche, *Erhard* in das Amt des Bundespräsidenten abzuschieben, stießen innerhalb der Partei auf scharfe Kritik und heizten die Diskussion um die Nachfolge des greisen Kanzlers an. Die große Mehrheit der Union votierte für *Erhard*, für den sich auch die FDP aussprach. *Adenauer* konnte nur noch hinhaltenden Widerstand leisten. Am 16. Oktober 1963 wurde *Ludwig Erhard* zum zweiten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland gewählt.

Erwartungen zu Beginn der Kanzlerschaft Erhards

Wirklich angestrebt hatte *Erhard* das Kanzleramt lange Zeit nicht. Aber seit 1958 ergaben Meinungsumfragen, dass er als Nachfolger von *Konrad Adenauer* immer stärker favorisiert wurde. Entsprechend nahm auch der Druck aus der Union zu, ihn als künftigen Kanzler aufzubauen. Im Vorfeld der Bundestagswahlen von 1961 gab es sogar eine Verabredung zwischen den Parteiführungen von FDP und CSU, nach der Wahl, sofern das Wahlergebnis entsprechend ausfallen würde, eine Koalitionsregierung aus Union und FDP unter einem Bundeskanzler *Erhard* zu bilden. *Erhard* war in diese Verhandlungen eingeweiht und gab seine Zusage, zu einer Kampfkandidatur gegen *Adenauer* zur Verfügung zu stehen. Diesem gelang es jedoch, durch geschicktes Taktieren die Fronde im Keim

zu ersticken. Erleichtert wurde ihm dies durch *Erhard*, der es schließlich nicht wagte, dem „Alten aus Rhöndorf“ die Stirn zu bieten, aber auch durch den CSU-Vorsitzenden *Franz Josef Strauß*, der zwar sogleich nach der Wahl unverhüllt den Rücktritt *Adenauers* forderte, dann aber einknickte. Die FDP fühlte sich düpiert und wartete von nun an ab, wie sich die Dinge in der Union entwickeln würden. Zu keinem Zeitpunkt ließ sie jedoch Zweifel daran aufkommen, dass ihr Wunschkandidat für die Nachfolge *Adenauers* *Ludwig Erhard* war.

Als es dann so weit war und der FDP-Vorsitzende *Erich Mende* in die Bundesregierung eintrat, war in der Partei allenthalben Erleichterung zu spüren. Von *Erhard* erwartete man, dass er die Liberalen besser behandeln würde als sein autokratischer Vorgänger. Hierfür sprach nicht nur dessen Jovialität, sondern auch die größere Schnittmenge gemeinsamer politischer Überzeugungen. Die damit verbundenen Probleme ließen jedoch nicht allzu lange auf sich warten. Da *Erhard* weithin als „Liberaler“ wahrgenommen wurde, führte dies zu einem „temporären Umschichtungsprozess“ (*Erich Mende*) der Wählerschaft, was im Klartext hieß, dass die FDP in den Wahlen seit 1963 schlechter abschnitt als in den letzten Jahren der Kanzlerschaft *Adenauers*.

Ähnlich positiv wie in der FDP war auch die Stimmung in der CDU und CSU, als in Bonn der Kanzlerwechsel vollzogen wurde. Auch hier war man froh, den „Alten“ endlich losgeworden zu sein, der zunehmend als Ballast empfunden worden war. Die Mehrheit der Fraktion erkannte in *Ludwig Erhard* den Garanten für zukünftige Wahlerfolge und sah darüber hinweg, dass nicht nur *Adenauer* Zweifel an der Fähigkeit *Erhards* besaß, als Bundeskanzler zu fungieren. Nicht wenige Spitzenpolitiker der nachrückenden Generation teilten diesen Standpunkt. Deshalb verfolgten sie ein Einrahmungskonzept in der Hoffnung, ihre eigenen Vorstellungen durchsetzen zu können. Im Hinterkopf strebten einige von ihnen an, *Erhard* über kurz oder lang beerben zu können, den viele als „Gummilöwen“ verspotteten. Letztlich war *Erhard* von Beginn an von Politikern aus dem eigenen Lager umstellt, deren Machtwillen wesentlich stärker ausgebildet war, und die sich allemal für geeigneter als *Erhard* hielten, das Kanzleramt auszufüllen.

Die hiermit verbundene Gefahr hat *Erhard* wohl zu keinem Zeitpunkt erkannt. Er war im Grunde ein unpolitischer Mensch, der auch als Bundeskanzler einen Regierungsstil pflegte, der in erster Linie nicht machtorientiert war, sondern die Mensch-

lichkeit und Gemütlichkeit in den Vordergrund rückte. So führte *Erhard* im Unterschied zu seinem Vorgänger das Kabinett an der langen Leine, was die Sitzungsdauer deutlich verlängerte. Er hob das unter *Adenauer* geltende Rauchverbot auf und gab sich nach innen und außen stets jovial. Hiermit kam er auch in der Öffentlichkeit anfangs gut an, die nach den langen Jahren unter dem gestrengen Regiment des Altkanzlers aufatmete und Ansätze einer neuen demokratischen Kultur zu erkennen glaubte. Dies sah *Erhard* nicht anders. Obwohl er die Kontinuität zur Ära *Adenauer* betonte, währte er, dass das deutsche Volk „am Beginn einer neuen Epoche“ stand, und mahnte eine „geistige Umkehr im Denken des Volkes“ an.³

Erhard als Bundeskanzler: Idee von der „formierten Gesellschaft“

Die Problematik der Kanzlerschaft *Ludwig Erhards* hat *Daniel Koerfer* mit der Aussage „Volkskanzler ohne Volk“ auf den Begriff gebracht.⁴ *Erhards* Bestreben, Politik an Institutionen und Organisationen vorbei zu betreiben und sich allein auf „das Volk“ zu berufen, quasi als „Volkstribun“ zu regieren, war durchaus problematisch, da sie an den Erfolg als „Wahllokomotive“ gebunden war. Von daher war es naheliegend, dass *Erhard* und seine Berater im Vorfeld der Bundestagswahlen von 1965 nach einer Idee suchten, die den Wahlerfolg sichern sollte. In diesem Zusammenhang entstand das Konzept der „formierten Gesellschaft“.

Hierin flossen die Erfahrungen ein, die *Erhard* als Wirtschaftsminister insbesondere mit den Verbänden gemacht hatte. Diese hatten sich mehr als einmal gegen *Erhards* wirtschaftliche Zielsetzungen gewandt und ihm auch die eine oder andere Niederlage beigebracht. Ähnliche Erfahrungen hatte *Erhard* mit den Parteien gemacht, die er in erster Linie als Vertreter von Gruppeninteressen wahrnahm. *Erhards* Kritik am Zustand von Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik jener Jahre lässt sich mit folgendem Zitat belegen: „Wenn wir (...) nur aus dem Egoismus der Gruppen und auch aus der Sucht der öffentlichen Hände heraus handeln, privaten Wohlstand, Gruppenzuwendungen und Sozialinvestitionen zugleich und alles möglichst vollkommen zu verwirklichen, dann ist auch die kräftigste Volkswirtschaft nicht

³ Volker Hentschel, *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, München-Landsberg/Lech 1996, Seite 451.

⁴ Peter Gillies/Daniel Koerfer/Udo Wengst, a. a. O., Seite 56.

mehr in der Lage, den massenhaften Anforderungen zu entsprechen.“⁵

Dagegen setzten *Erhard* und seine Berater die „formierte Gesellschaft“, die „nicht mehr aus kämpfenden Gruppen und Klassen“ bestehen sollte, „die einander ausschließende Ziele durchsetzen wollen“. Die neue Gesellschaft sollte vielmehr „auf ein Zusammenwirken aller Gruppen und Klassen ausgerichtet“ sein, um „ein vitales Verhältnis zwischen sozialer Stabilität und wirtschaftlicher Dynamik, kurz, eine Gesellschaft des dynamischen Ausgleichs“ zu schaffen.⁶

In der medialen Öffentlichkeit stieß dieses Konzept sogleich auf heftige Kritik. *Erhard* wurde unterstellt, ein antipluralistisches, autoritäres, an gemeinschaftsideologischen Vorstellungen orientiertes Gesellschaftsmodell implementieren zu wollen, das an den Grundlagen des politischen Systems der Bundesrepublik rührte. Selbst in der Union fand *Erhard* kaum Unterstützung, sodass die Idee der „formierten Gesellschaft“ im Bundestagswahlkampf 1965 keine Rolle spielte. *Erhard* selbst hat an dieser Idee jedoch weiterhin festgehalten. Noch im Juni 1966 hat er in einem Zeitungsinterview das Konzept der „formierten Gesellschaft“ nachdrücklich verteidigt. Sehr überzeugend wirkte dies jedoch insofern nicht, als er im Vorfeld der Bundestagswahlen von 1965 an der Verteilung von Wahlgeschenken durch die Verabschiedung von 56 ausgabenwirksamen Gesetzen beteiligt war.

In der Geschichtsschreibung fällt das Urteil über das Konzept der „formierten Gesellschaft“ ähnlich kritisch aus wie seinerzeit in der Öffentlichkeit. Ein abweichendes Urteil hat kürzlich aber *Eckart Conze* abgegeben. Er hält es für „alles andere als restaurativ oder gar reaktionär, sondern (für) durchaus modern“.⁷ Außerdem erkennt er parallele Ideen in anderen westlichen Gesellschaften, so zum Beispiel die „Vision der Great Society“ des amerikanischen Präsidenten *Lyndon B. Johnson*. *Conze* sieht hierin Versuche, „traditionelle Ordnungsvorstellungen fortzuentwickeln und veränderten gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen“. Dass die damalige Öffentlichkeit zu einer solch differenzierten Beurteilung nicht in der Lage war, hat sich *Erhard* aber auch selbst zuzuschrei-

ben. Gerade im Hinblick auf die deutsche Vergangenheit war der Begriff „formierte Gesellschaft“ derart vorbelastet, dass eine rationale Diskussion über das damit verbundene Gesellschaftsmodell nicht möglich war.

Bereits vor der öffentlichen Debatte über die „formierte Gesellschaft“ hatte *Erhard* wegen eines anderen Projekts negative Erfahrungen mit der veröffentlichten Meinung gemacht. Dabei handelte es sich um die massive und überzogene Kritik am Bau des Kanzlerbungalows in Bonn. *Erhard* hatte durchgesetzt, dass der Auftrag für den notwendigen Bau einer Dienstwohnung für den Bundeskanzler an *Sep Ruf*, einen Architekten, der im Bauhausstil baute, vergeben wurde. Der von ihm entworfene und anschließend errichtete Kanzlerbungalow stieß nicht nur wegen seiner Modernität auf Ablehnung. Ebenso heftig ereiferte sich die Öffentlichkeit über die Baukosten, sodass der Bauausschuss des Bundestags wiederholt Abstriche am Bau selbst wie an der Einrichtung beschloss. Trotzdem wurde *Erhard* weiterhin der Verschwendung von Steuergeldern geziehen, zum Beispiel deshalb, weil ein Swimmingpool gebaut wurde. Der war allerdings so klein, dass es sich dabei eher um ein „putziges Planschbecken“ handelte, und die Wohnfläche des Bungalows war schließlich so knapp bemessen, dass die Bild-Zeitung titelte: „*Erhard* wohnt wie ein Maulwurf.“

Wie auch immer, die Öffentlichkeit fand zu keinem Zeitpunkt zu einer positiven Einstellung zum Kanzlerbungalow, und dies kratzte auch am Image des Bundeskanzlers. Im Rückblick kann man hierüber nur verwundert sein. Denn heute gilt der Kanzlerbungalow – trotz des beengten Wohntraktes, in dem sich kaum einer der Nachfolger *Erhards* wohl gefühlt hat – als ein gelungenes Bauwerk, das gleichsam als architektonisches Sinnbild für die Bonner Demokratie steht. Deshalb ist der Kanzlerbungalow in den letzten Jahren auch revitalisiert worden und steht heute zur Besichtigung offen.⁸

Außenpolitik zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“

Die Außenpolitik war im gesamten Zeitraum der Regierungszeit *Erhards* durch den Konflikt zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“ bestimmt.

5 Rolf Osang (Hrsg.), Das sagte der Herr Bundeskanzler. Prof. Dr. Ludwig Erhard in Reden und Interviews, München 1966, Seite 49.

6 Ebenda, Seite 47.

7 Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009, Seite 283.

8 Wüstenrot Stiftung und Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Kanzlerbungalow, München et al. 2009.

Erstere hielten den atomaren Schutz der USA für die Sicherheit der Bundesrepublik für unverzichtbar und votierten für den Ausbau der europäischen Gemeinschaft und den Beitritt Großbritanniens. Dagegen stand die Ansicht der „Gaullisten“, die ein enges Zusammengehen mit dem Frankreich *Charles de Gaulles* favorisierten und wie der französische Staatspräsident selbst eine deutsch-französische Union anstrebten. *Erhard* und sein Außenminister *Gerhard Schröder* waren dezidierte „Atlantiker“, die beiden Parteivorsitzenden von CDU und CSU, *Konrad Adenauer* und *Franz Josef Strauß*, entschiedene „Gaullisten“. Die notwendige atomare Sicherung der Bundesrepublik erhofften sich Letztere von *de Gaulles* „force de frappe“.

Daher war es keine Überraschung, dass das Verhältnis zwischen *de Gaulle* und *Erhard* stets problematisch blieb. Die anfänglichen Verkrampfungen schlugen bald in gegenseitige Verständnislosigkeit um. *De Gaulle* beklagte sich deshalb bei *Adenauer*, der dies zum Anlass nahm, an *Erhard* öffentlich Kritik zu üben. *Adenauer* gerierte sich geradezu als „Frondeur“ (*Hans-Peter Schwarz*), der den Bundeskanzler in aller Öffentlichkeit immer wieder angriff. Unterstützung erhielt er dabei durch *Franz Josef Strauß*, der *Erhard* für ein außenpolitisches Leichtgewicht hielt.

Ganz anders entwickelten sich die Beziehungen zwischen *Erhard* und dem amerikanischen Präsidenten *Lyndon B. Johnson*. Die zwei Politiker begegneten sich von Beginn an mit Sympathie. Insgesamt trafen die beiden in der kurzen Amtszeit *Erhards* fünfmal zusammen, sodass *Erhard* in *Johnson* einen „politischen Freund“ erblickte. Dass dies eine etwas naive Sichtweise war, stellte sich zum Ende seiner Kanzlerschaft heraus, als *Johnson* ungerührt gemäß der eigenen Interessenlage handelte und damit zum Sturz *Erhards* einen wesentlichen Beitrag leistete.

Im Rückblick kann der Konflikt zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“ nur als Scheindebatte bewertet werden. Letztlich bedurfte die Sicherheit der Bundesrepublik sowohl des Schutzes durch die Atommacht USA, aber auch der Integration Westeuropas unter Einbeziehung einer starken deutsch-französischen Achse. Entsprechend richtete *Erhards* Nachfolger *Kurt Georg Kiesinger* seine Außenpolitik aus. Er fand ein entspannteres Verhältnis zu *de Gaulle*, ohne auf dessen Forderung nach noch engerer Zusammenarbeit einzugehen. Zugleich gelang es ihm, auch den innenpolitischen Streit über die atlantische oder europäische Ausrichtung der bundesdeutschen Außenpolitik zu entschärfen, so-

dass der Gegensatz von „Atlantikern“ und „Gaullisten“ bald kein Thema mehr war.

Ostpolitik und Deutschlandpolitik

Die operative Gestaltung der Außenpolitik überließ *Ludwig Erhard* weitgehend seinem Außenminister *Gerhard Schröder*, mit dessen Zielen er grundsätzlich übereinstimmte. Der Bundeskanzler billigte die „Politik der Bewegung“, die *Schröder* gegenüber den osteuropäischen Staaten einleitete. Hiermit war eine Verbesserung der Beziehungen zu den Staaten des Warschauer Paktes beabsichtigt, wobei aber am Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik festgehalten wurde. Dieses Konzept fand die Zustimmung der USA, da es der von diesen verfolgten Entspannungspolitik entsprach. Sehr erfolgreich war *Schröders* Vorgehen aber nicht, da es nicht gelang, eine Normalisierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten unter Umgehung der DDR durchzusetzen.

Ohne durchschlagende Wirkung blieb auch die „Friedensnote“ vom März 1966. Sie war im Auswärtigen Amt unter der Ägide *Gerhard Schröders* ausgearbeitet worden und fügte sich in dessen „Politik der Bewegung“ ein. Die Bundesregierung bot in dieser Note, die mit den Westmächten wie der Opposition im Bundestag abgestimmt war, den osteuropäischen Staaten unter anderem Gewaltverzichtserklärungen an und bereitete damit in gewisser Weise die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition von 1969 vor. Allerdings wurde die DDR weiterhin in dieses Angebot nicht einbezogen, sodass die „Friedensnote“ für die Sowjetunion und die osteuropäischen Staaten keinen Ansatzpunkt für Verhandlungen bot. So verpuffte diese Initiative, ohne eine größere Wirkung zu hinterlassen.

Fortschritte im Verhältnis zur DDR gab es lediglich auf der praktischen Ebene. So wurde erstmals Weihnachten 1963 ein Passierscheinabkommen zwischen dem Berliner Senat und der Regierung der DDR ausgehandelt, der Westberlinern den Besuch ihrer Verwandten im Ostteil der Stadt erlaubte. Entsprechend wurde in den folgenden Jahren verfahren. Die Initiative lag dabei aber nicht bei *Erhard* und seinem Außenminister, sondern beim Regierenden Bürgermeister *Willy Brandt* und dem Minister für gesamtdeutsche Fragen *Erich Mende*. *Erhard* und *Schröder* hatten zunächst wegen grundsätzlicher deutschlandpolitischer Bedenken abgeraten, dann aber nachgegeben.

Erhards Israel-Politik

Alles in allem waren also die Spuren, die *Erhard* als Kanzler in der Außenpolitik der Bundesrepublik hinterlassen hat, nicht allzu sichtbar. Es gab allerdings eine Ausnahme, in der *Erhard* mit großer Entschiedenheit das Ruder in die Hand nahm und sich gegen Außenminister *Schröder* durchsetzte. Dabei handelte es sich um die Israel-Politik, in der *Erhard* mit seltener Entschlossenheit zu Werke ging.

Zwischen der Bundesrepublik und Israel bestanden 1963, als *Erhard* Bundeskanzler wurde, keine diplomatischen Beziehungen. Die Bundesrepublik unterstützte aber Israel seit 1958 durch verdeckte Waffenlieferungen, die im März 1965 ausliefen. Bestrebungen auf israelischer Seite, diese fortzusetzen und diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik aufzunehmen, stießen im Auswärtigen Amt in Bonn auf entschiedenen Widerstand. Hier stand die Rücksichtnahme auf die arabischen Staaten im Vordergrund, deren Sanktionen – Aufkündigung der diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik und Hinwendung zur DDR – man fürchtete.

Auch *Erhard* war für einen Stopp der Waffenlieferungen, der am 10. Februar 1965 öffentlich verkündet und damit begründet wurde, dass die Bundesrepublik keine Waffen mehr in Spannungsgebiete liefern werde. Zur gleichen Zeit versuchte *Erhard*, die Zustimmung des Kabinetts für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel zu erlangen. Die Mehrheit verweigerte sich jedoch. Anders verhielt sich der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU *Rainer Barzel*, der Anfang März von einer USA-Reise zurückkehrte und dem Bundeskanzler über seine Gespräche Bericht erstattete. Insbesondere von jüdischer Seite sei er dabei gedrängt worden, sich für eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel einzusetzen. Dies bestärkte *Erhard* in seiner Absicht, entsprechend zu verfahren. Zum Entsetzen des Auswärtigen Amtes – Staatssekretär *Karl Carstens* spricht noch in seinen Erinnerungen von einem „schlechten Management“⁹ – und im Gegensatz zu den anders lautenden Ratschlägen seines außenpolitischen Beraters entschied *Erhard* in Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen. Die Mehrzahl der arabischen Staaten brach daraufhin die diplomatischen Beziehungen zur

Bundesrepublik ab, ohne indessen solche zur DDR aufzunehmen. Das „Nahostdebakel“ (*Rudolf Morsey*) hielt sich somit in Grenzen.

Für *Erhard* selbst war der von ihm vollzogene Schritt nie ein Debakel, sondern er erachtete ihn im Hinblick auf die NS-Vergangenheit schlicht als alternativlos. Entsprechend äußerte er sich in einer Rede Mitte März 1965: „Ich möchte hier ausdrücklich sagen, dass ich eine tiefe Genugtuung darüber empfinde, dass das israelische Volk, seine Regierung und sein Parlament die ihnen von uns dargebotene Hand ergriffen haben und wir damit endlich nach so viel Tragik und nach langen Jahren der Zerrissenheit den Boden für eine befriedete Ordnung, für normale und gedeihliche Beziehungen zu Israel finden.“¹⁰ Auch in diesem seltenen Fall entschiedenen politischen Handelns leitete *Erhard* nicht machtpolitische Interessen, sondern moralische Erwägungen. Diese wurden in der medialen Öffentlichkeit auch durchaus anerkannt. Kritik fand jedoch die operative Umsetzung, die erneut als Beleg dafür ins Feld geführt wurde, dass *Ludwig Erhard* als Bundeskanzler wohl eine Fehlbesetzung sei.

Das Ende einer Kanzlerschaft

Im Vorfeld der Bundestagswahlen von 1965 standen die Aktien für *Ludwig Erhard* nicht gut. Innerhalb von CDU und CSU gab es Bestrebungen zur Bildung einer Großen Koalition, die bei der SPD auf ein positives Echo stießen. Unter die Befürworter reihte sich auch *Konrad Adenauer* ein, dem inzwischen fast jedes Mittel recht schien, den ungeliebten Nachfolger aus dem Kanzleramt zu entfernen. Ebenso verhielten sich die Wahlprognosen für *Erhard* nichts Gutes, da sie ein Kopf-an-Kopf-Rennen von Union und SPD voraussagten und damit die Basis für eine Große Koalition gegeben sahen. *Erhard* ließ sich jedoch nicht aus der Ruhe bringen und nahm mit der ihm eigenen Energie den Wahlkampf auf. Er beherrschte wie üblich die Wahlkampfbühne und bewies in den zahlreichen Wahlkampfauftritten, dass er immer noch als „Wahllokomotive“ wirkte. Entsprechend fiel das Wahlergebnis aus. Entgegen den Umfragen der Meinungsforschungsinstitute verfehlten CDU und CSU nur knapp die absolute Mehrheit, sodass die Fortsetzung der Koalition mit der FDP gesichert war.

9 Karl Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, Boppard am Rhein 1993, Seite 309.

10 Rolf Osang (Hrsg.), a. a. O., Seite 34.

Merkwürdigerweise gelang es *Erhard* aber nicht, seinen Wahlerfolg zur Stabilisierung seiner Stellung zu nutzen. Ganz im Gegenteil: Die Koalitionsverhandlungen verliefen nicht wie erwartet. *Erhard* konnte seine personellen und inhaltlichen Vorstellungen kaum durchsetzen. Die Stimmung in der Union verschlechterte sich zusehends, und *Erhards* Gegner arbeiteten weiter auf seinen Sturz und die Bildung einer Regierung der Großen Koalition hin. Das Ende *Erhards* als Bundeskanzler zeichnete sich in dem Moment ab, als sich die Konjunktur eintrübte und eine „Delle“ in der wirtschaftlichen Entwicklung als „Wirtschaftskrise“ wahrgenommen wurde. Dies war 1966 der Fall, als die für heutige Verhältnisse extrem niedrige Arbeitslosenzahl etwas anstieg, das Haushaltsdefizit auf zehn Milliarden D-Mark geschätzt wurde und der Preisanstieg der Lebenshaltungskosten 4,5 Prozent erreichte. Hinzu kamen Krisenerscheinungen in der Kohle- und Stahlindustrie, von denen besonders Nordrhein-Westfalen betroffen war. Dies war insofern problematisch, als in diesem Bundesland am 10. Juli Landtagswahlen anstanden. Während der Wahlkampfauftritte *Erhards* kam es zu Tumulten, durch die sich *Erhard* zu aggressiven Äußerungen hinreißen ließ, die nicht gut ankamen. Entsprechend fiel das Wahlergebnis aus. Die CDU erlitt erhebliche Stimmenverluste und wurde erstmals von der SPD überflügelt.

Damit war offensichtlich geworden, dass der „Wahllokomotive“ der Dampf ausgegangen war. *Erhard* war nicht länger der Garant für den Wahlerfolg der CDU und hatte damit seinen Wert für die Partei eingebüßt. Damit zeichnete sich das Ende seiner Kanzlerschaft bereits ab. In Bonn herrschte „Kanzlerdämmerung“ (*Rudolf Morsey*), *Erhards* wachsender Autoritätsverlust war nicht mehr zu übersehen. Alle seine Versuche, das Defizit des Haushalts auszugleichen, scheiterten. Der amerikanische Präsident *Johnson*, den *Erhard* im September aufsuchte, um einen Aufschub von De-

visenausgleichszahlungen der Bundesrepublik an die USA zu erlangen, verweigerte sich im Hinblick auf die eigene, durch den Vietnamkrieg ausgelöste schwierige Haushaltslage, den Bitten des Kanzlers. Als *Erhard* Steuererhöhungen ins Gespräch brachte, widersprach der Koalitionspartner FDP, deren Minister Ende Oktober das Kabinett verließen. Dass *Erhard* zu diesem Zeitpunkt noch als Kanzler amtierte, war allein dem Umstand geschuldet, dass sich die möglichen Nachfolger gegenseitig blockierten. *Erhard* regierte daher an der Spitze einer Minderheitsregierung weiter. Er weigerte sich zunächst zurückzutreten. Selbst als ihm die Mehrheit von SPD und FDP im Bundestag in einer von diesen Parteien eingebrachten Vertrauensfrage das Misstrauen ausgesprochen hatten, blieb er im Amt. Erst als sich Union und SPD auf eine Regierung unter *Kurt Georg Kiesinger* geeinigt hatten, trat *Erhard* am 30. November 1966 zurück.

Am Ende war *Erhard* in der Tat ein „Volkskanzler ohne Volk“. Seine Konzeption, Politik ohne Hausmacht in der eigenen Partei und ohne Einbindung von Interessengruppen zu betreiben und stattdessen die Sicherung der eigenen Stellung allein auf die Zustimmung durch das Volk zu gründen, war letztlich allein vom wirtschaftlichen Erfolg abhängig. Als hieran Zweifel aufkamen, kündigte das Volk seine Gefolgschaft auf. Damit waren *Erhards* Erwartungen zu Beginn seiner Kanzlerschaft, am „Beginn einer neuen Epoche“ zu stehen, gescheitert. *Erhard* war – wie sein Nachfolger *Kurt Georg Kiesinger*, dessen Amtszeit noch um einige Wochen kürzer dauerte – ein Kanzler des Übergangs, der in der Geschichte der Bundesrepublik wenig Spuren hinterlassen hat. *Daniel Koerfer* hat *Erhards* Kanzlerschaft mit Blick auf die knappe Amtszeit von drei Jahren als „unvollkommen, unvollendet, episodenhaft“¹¹ bezeichnet und damit eine Bewertung abgegeben, die ohne Einschränkung als zutreffend bezeichnet werden kann. ■

11 Peter Gillies/Daniel Koerfer/Udo Wengst, a. a. O., Seite 56.

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

Dr. Stephan Articus
Prof. Dr. Hanno Beck
Prof. Dr. Charles B. Blankart
Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel
Prof. Dr. Walter Hamm
Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke
Carsten Holst
Martin Knapp
Dr. Sebastian Lakner
Dr. Oliver Märker
Dr. Werner Rügemer
Oberbürgermeister Christian Schramm
PD Dr. Josef Wehner
Prof. Dr. Udo Wengst
Prof. Dr. Hans Willgerodt

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 127 – März 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