

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

133

September 2012



- **Europäische Integration**
Ordnungspolitische Positionen
- **Zwei ungleiche Europäer**
Ludwig Erhard und Charles de Gaulle
- **Freiheit**
als politische Botschaft
- **Kartellrecht**
Bewertung der achten GWB-Novelle
- **Brasilien**
Wachstumsmodell am Scheideweg

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Klaus Büniger
Johann Eekhoff
Günter Verheugen
Berthold Busch

Europäische Integration

So kann es nicht weitergehen!	2
Europäische Integration zum Vorteil aller Beteiligten	8
Europa zwischen Globalisierung und nationalen Interessen	12
Die Europäische Union auf dem Weg zu einer politischen Union?	17

Europäische Fragen

Alfred Schüller
Patricia Commun

Das Eurosystem zwischen realwirtschaftlicher Anpassung und kollektiver Finanzierung	21
Ludwig Erhard und Charles de Gaulle: Zwei ungleiche Europäer	30

Freiheit und Wettbewerb

Hans Jörg Hennecke
Justus Haucap

Die Idee der Freiheit als politische Botschaft	36
Achte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Die Sicht der Monopolkommission	42

Internationale Wirtschaftspolitik

Uwe Jens
Peter Sester

Die unfaire Politik der Europäischen Zentralbank und das Versagen des Internationalen Währungsfonds	48
Das brasilianische Wachstumsmodell am Scheideweg	54

Nachrufe

Hans Willgerodt	58
Norbert Walter	60

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2012

Rainer Hank
Josef Joffe
Jens Weidmann

Laudationes	II
Zur Kritik am Kapitalismus	VII
Die Stabilitätsunion sichern	XI

Gefahr im Verzug für die europäische Integration?

Das Bundesverfassungsgericht hat im Eilverfahren entschieden: Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und der dazugehörige Fiskalpakt können von deutscher Seite ratifiziert werden. Die – vermeintliche – Rettung des Euro und damit Europas kann also Weitergehen. Dementsprechend klingt auch *Angela Merks* Einschätzung der Karlsruher Entscheidung: „Das ist ein guter Tag für Deutschland, und es ist ein guter Tag für Europa.“ Dieser Sicht muss man sich nicht anschließen. Denn ESM und Fiskalpakt sind nur die jüngsten Belege für einen – mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl beginnenden und sich zuletzt beschleunigenden – Prozess einer europäischen Integration, die vor allem auf die Schaffung supranationaler Institutionen baut. Das ging viele Jahrzehnte scheinbar gut. Mit der Einführung des Euro und dem einhergehenden Wegfall der Möglichkeit zur geldpolitischen Wechselkursanpassung wurde jedoch deutlich, dass die Länder der Währungsunion wohl doch zu heterogen sind. Daran haben auch die gemeinsamen europäischen Institutionen von Brüssel bis Straßburg oder der Stabilitäts- und Wachstumspakt nichts geändert.

Ludwig Erhard befürchtete bereits in den 1950er Jahren, dass die europäische Integration zu sehr über die Schaffung ordnender Instanzen erreicht werden soll, weil die „komplexe, ökonomische und politische Funktion“ Europas nicht verstanden wird. Die Schaffung gemeinsamer Institutionen entbinde aber nicht davon, den eigentlichen – sprich: realwirtschaftlichen – Schwierigkeiten zu begegnen. Europäische Institutionen dürften nicht selbst ordnen wollen, sondern sie müssten der Entfaltung der Freiheit über nationale Grenzen hinweg dienen, zum Beispiel, indem sie in Form einer geeigneten Rahmenordnung den gemeinsamen Markt absichern. – Auf diesem gemeinsamen Markt stünden im Übrigen Unternehmen im Wettbewerb und nicht einzelne europäische Staaten, deren fehlende bzw. überragende Wettbewerbsfähigkeit dieser Tage so oft thematisiert wird.

Der institutionellen Absicherung der – politischen und ökonomischen – Integration Europas müsse allerdings „die vorherige Übereinstimmung hinsichtlich der Prinzipien, Systeme und Ziele des Handelns und Verhaltens“ vorausgehen, wie *Erhard* 1955 an *Jean Monnet* schrieb. An anderer Stelle fasste er sich kürzer: Stabilität beginnt zu Hause! Damit verweist *Erhard* auf die notwendige innere Ordnung der beteiligten Länder, die auf Freiheit und Verantwortung basierend für die Integrationsreife von Wirtschaft und Finanzen sorgt. Fehlen diese nationalen Ordnungen oder deren Übereinstimmung innerhalb Europas, bergen neue hoheitliche Institutionen für im Wesen verschiedene Länder vor allem Risiken. Oder in den Worten *Ludwig Erhards*: „Ein bürokratisch manipuliertes Europa, das mehr gegenseitiges Misstrauen als Gemeinsamkeit atmet und in seiner ganzen Anlage materialistisch anmutet, bringt für Europa mehr Gefahren als Nutzen mit sich.“

Lars Vogel

Europäische Integration

Wegen der sich permanent zuspitzenden Staatsschuldenkrise kann eine Entscheidung über den einzuschlagenden Weg der Europäischen Union nicht länger hinausgezögert werden. Unsere Autoren beschreiben Möglichkeiten für den Fortgang der europäischen Integration.



So kann es nicht weitergehen!

*Klaus Büniger, Staatssekretär a. D.
Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Universität Bonn*

■ Die europäische Integration ist ein historisch einmaliges Erfolgsmodell. Sie hat Europa Frieden, Freiheit und Wohlstand in zuvor nicht gekanntem Ausmaß gebracht. Eine der Grundlagen dieses Erfolgs ist die marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union (EU). Sie findet im Kern ihren Ausdruck in den sogenannten vier Freiheiten – freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr –, in den Vorschriften zur Wahrung des Wettbewerbs und im mit dem Vertrag von Maastricht in den EU-Vertrag aufgenommenen Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Mit dem No-bail-out-Prinzip und dem geregelten Verfahren bei übermäßigem Defizit sowie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt aus dem Jahr 1997 gab sich die EU eine auf solide Finanzen ausgerichtete Finanzverfassung. Schließlich entschied sich die Gemeinschaft – ebenfalls mit dem Maastricht-Vertrag – für eine Währungsverfassung, in der vorrangiges Ziel der Geldpolitik ist, Preisniveaustabilität zu gewährleisten, und deren Notenbank unabhängig ist.

Erosion der europäischen Wirtschaftsordnung

Diese marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung unterliegt seit Langem der institutionellen Erosion. Es begann schon in den 1980er Jahren mit der letztendlich vertragsmäßigen Kodifizierung einer industriepolitisch ausgerichteten Forschungs- und Technologiepolitik und mit einer auf Subvention und Intervention ausgerichteten Regionalpolitik. Später haben Potenziale für sozial- und beschäftigungspolitische Intervention Eingang in den Vertrag gefunden. Besonders hervorzuheben ist die vertragliche Verankerung einer europäischen industriepolitischen Kompetenz im Maastricht-Vertrag.

Mit dem Lissabon-Vertrag, der die Wirtschaftsverfassung unangetastet lassen sollte, setzte sich die Erosion der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung fort. Zwar hat der Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ Eingang in den Katalog der Ziele des Vertrags gefunden. Jedoch erfährt der Begriff einen Bedeutungswandel: weg von einer wettbewerblich orientierten hin zu einer wohlfahrtsstaatlichen Interpretation. In der Konsequenz wurde Wettbewerb als Ziel nicht generell, aber als übergeordnetes Prinzip, dem alle EU-Organe verpflichtet sind, aus dem Vertrag gestrichen und durch eine Protokollnotiz über den Binnenmarkt und Wettbewerb ersetzt. Die Wettbewerbsphilosophie verlor so ihre strukturbestimmende Funktion, die sie fünfzig Jahre im Vertrag innehatte. Stattdessen wurde die Förderung des technischen Fortschritts im Sinne

dirigistischer Industriepolitik deutlich aufgewertet und nunmehr – im Gegensatz zum Wettbewerb – zu einem übergeordneten Ziel gemeinschaftlicher Politik.

Durch den Lissabon-Vertrag erzeugte Spannungsfelder

Der Lissabon-Vertrag verankert sozialen Korporatismus, der mit Verantwortungsverwischung verbunden und mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nur schwer zu vereinbaren ist. Er gehört nicht in ein quasi konstitutives Vertragswerk. Die Felder der Koordinierung werden im Vertrag erheblich ausgeweitet – insbesondere in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die dem Subsidiaritätsprinzip folgend in nationale Kompetenz gehören. Der Vertrag schwächt zudem die Finanzverfassung, unter anderem, indem in ihm – in der Illusion der politischen Steuerbarkeit wirtschaftlicher Prozesse – das Konzept der antizyklischen Fiskalpolitik und Vollbeschäftigung als Ziele festgeschrieben werden. Genau diese Zielbeschreibung hat sich als Einfallstor für Forderungen nach staatlicher Defizitpolitik erwiesen.

Der Vertrag schwächt schließlich die Währungsverfassung: Zum einen soll nicht mehr „nichtinflationäres Wachstum“ gefördert werden, sondern die Ziele Preisniveaustabilität und Wirtschaftswachstum werden gleichgestellt, als ob es einen Konflikt zwischen diesen Zielen gäbe; Preisniveaustabilität aber ist Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum. Zum anderen wurde die Zentralbank zu einem Organ der Union; der Vertrag aber fordert, dass die Organe der Union loyal zusammenarbeiten, was die Unabhängigkeit der Notenbank beeinträchtigen könnte.

Die codierte Wirtschaftsverfassung der EU ist so über die Zeit erodiert zu einer gemischten Wirtschaftsordnung, die gekennzeichnet ist durch ein erhebliches Spannungsfeld zwischen Wettbewerbsordnung und Wohlfahrtsstaat, Markt und Intervention, dezentraler Verantwortungszuweisung und Korporatismus sowie struktureller Anpassungspolitik und prozesspolitischen Illusionen.

Hektische Krisenbekämpfung

Die aktuelle Krise des Eurosystems ist nicht über Nacht entstanden. Sie ist das Ergebnis vielfältiger, zum Teil jahrelanger Fehlentwicklungen. Schon Anfang der 2000er Jahre haben Deutschland und Frankreich die Axt an den Stabilitäts- und Wachstumspakt angelegt, indem sie die Anwendung seiner Regeln zur Vermeidung übermäßiger Defizite gegen ihre Länder durch eine dafür organisierte Mehrheit im EU-Ministerrat verhinderten. Mit der danach in diesem Geiste vorgenommenen sogenannten Reform im Jahr 2005 wurde der Pakt auch formal ausgehebelt. Damit war das Vertrauen in die Wirksamkeit dieses finanzpolitischen Stabilisierungsmechanismus erschüttert.

Für das Gelingen der Wirtschafts- und Währungsunion hätte bei den Mitgliedsländern ein Gleichlauf von Kosten und Preisen erfolgen müssen, um Spannungen und Ungleichgewichte zu vermeiden. Das Gegenteil geschah. Vor allem in den Südländern verschlechterte sich die Wettbewerbsfähigkeit, und es entstanden große Leistungsbilanzdefizite, denen Überschüsse in anderen Euro-Mitgliedsländern gegenüberstanden. In einigen Ländern – vor allem in Spanien und Irland – entwickelten sich nicht zuletzt aufgrund des zunächst niedrigen Euro-Zinsniveaus Immobilienblasen. Als diese platzten, wurde dort die Überschuldung des Privatsektors offenbar – mit entsprechenden Rückwirkun-

gen auf den Bankensektor und, im Zuge der staatlichen Rettungsaktionen, auch auf den Staatssektor. Und dies alles geschah im schwierigen Umfeld der von den USA ausgegangenen internationalen Finanzkrise, zu deren Abwehr die Staatshaushalte vieler Länder ebenfalls stark beansprucht wurden.

Im Frühjahr 2010 kumulierte alles, und es kam zum Nahezu-Kollaps des Eurosystems: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt zog nicht mehr. Das No-bail-out-Prinzip wurde möglicherweise nicht de jure, aber sicher de facto gebrochen, etwa durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und bilaterale Griechenland-Rettungspakete. Die Europäische Zentralbank (EZB) ging mittels Käufen von Staatsanleihen und Absenkung der Qualitätsanforderungen für Sicherheiten über zur indirekten Finanzierung von Staatshaushalten und verstieß damit gegen das vertragliche Verbot monetärer Staatsfinanzierung durch die Notenbank und gefährdete so ihre Unabhängigkeit. Infolge all dessen wurden im Wettlauf hektisch immer neue Koordinierungsvorschläge seitens des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission oder einzelner Mitgliedsländer der Öffentlichkeit präsentiert.

Am Ende dieses Prozesses stand die Reformagenda 2010/2012. Mit den Elementen des erneut reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts, der neuen Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte, dem Euro-Plus-Pakt und dem Fiskalpakt sollte konzentriert und abgestimmt im sogenannten Europäischen Semester die wirtschaftspolitische Steuerung (economic governance) verbessert werden. Zudem wurden zur Krisenprävention neben den Griechenland-Rettungspaketen zunächst die zeitlich beschränkten Rettungsschirme EFSF und EFSM, später dann der auf Dauer geplante Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der aber nach wie vor der Ratifizierung bedarf, aufgespannt.

Fortlaufende Verletzung marktwirtschaftlicher Prinzipien

Für die Missachtung fundamentaler marktwirtschaftlicher Prinzipien in der Not des Augenblicks vom Mai 2010 mag man Verständnis aufbringen. Die Zeit danach hätte jedoch geprägt sein müssen vom Bemühen, die Schäden an der Wirtschaftsverfassung Schritt für Schritt zu beheben. Aber die Reformagenda 2010/2012 und besonders das Verhalten von Politik und Notenbank seitdem leisten stattdessen einen weiteren Beitrag zur Erosion der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung der EU.

So ist Verlässlichkeit unabdingbar, wenn ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem funktionieren soll. Tatsächlich aber kennzeichnen Vertragsbruch, wiederkehrender Regelverstoß und immer neue Änderungen gerade gefasster Beschlüsse das Geschehen. Am Ende dieser Kette steht aktuell der Beschluss des Europäischen Rates vom 29. Juni 2012, den noch nicht einmal in Kraft getretenen ESM zu ändern. Das Vertrauen in das institutionelle Gefüge der Währungsunion wird so nachhaltig geschädigt bzw. ungläubwürdig.

Soll eine Marktwirtschaft funktionieren, so müssen zudem Entscheidungskompetenz und Haftung zusammengehalten werden. Die Rettungsfonds aber stellen eine eklatante Verletzung dieses Prinzips dar. Mit dem Bail-out werden die Gläubiger geschützt und die Risiken auf die EU-Steuerzahler insgesamt in gigantischem Ausmaß umverteilt. Die Anreize der jeweils unterstützten Länder, sich der notwendigen strukturellen Reformen anzunehmen und zu solider Finanzpolitik zurückzukehren, werden geschwächt. Und natürlich weckt solches

Vorgehen Begehrlichkeiten. Es verwundert nicht, dass in der Folge immer neue Ideen und Varianten zur Verlagerung von Risiken und zur Umverteilung von Anpassungslasten entstehen, zum Beispiel Eurobonds, Schuldentilgungsfonds oder Banklizenz für den ESM. Der Weg zu einer immer weiter ausufernden Vergemeinschaftung von Risiken, der Weg zur Haftungs- und Transferunion aber birgt auf Dauer den Keim des Scheiterns der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die aufgestellten Rettungsschirme stellen – im Gegensatz zur ursprünglichen Intention – subventionierte Kredite zur Verfügung. Darin liegen Anreize für die begünstigten Empfänger, die Rückkehr an die privaten Kapitalmärkte hinauszuzögern. Und der ESM soll nunmehr – so ist es nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 29. Juni 2012 ins Auge gefasst – auch für die Rekapitalisierung von Banken eingesetzt werden können. Auch das entspricht einer Risikoverlagerung auf die Steuerzahler der Gemeinschaft und nicht einer Verantwortungszuweisung nach marktwirtschaftlichen Prinzipien.

Verquickung von Geld- und Fiskalpolitik

Besondere Sorge bereitet das Verhalten der EZB. Soll eine Marktwirtschaft funktionieren, müssen die Verantwortlichkeiten klar zugeordnet sein. Zielpluralität und Verwischung von Verantwortlichkeiten dagegen tendieren dazu, Vertrauen aufs Spiel zu setzen und Inkonsistenzen zu verursachen. Das genau zeigt sich aktuell am Beispiel der EZB, deren Politik einer zunehmenden Verquickung von Fiskalpolitik und Geldpolitik gleichkommt. Aufgabe der EZB ist, Preisniveaustabilität zu sichern. Tatsächlich aber widmet sie sich zunehmend der Staatsfinanzierung und der Stabilisierung der Finanzmärkte, unter anderem durch unbegrenzte Zuteilung von Zentralbankgeld zu Sicherheiten minderer Qualität auch an Banken, bei denen die Gefahr der Insolvenz besteht. So verlagern sich weitere Risiken auf das Eurosystem.

Die exzessive Liquiditätsschöpfung birgt außerdem in Kombination mit der Aufweichung der Kriterien für Sicherheiten erhebliche inflationäre Gefahren. Mit dem massiven Kauf von Staatsanleihen setzt die EZB zudem den Zinsmechanismus außer Kraft. Aktuell werden Zinsobergrenzen und Zinsschwellen diskutiert, die mithilfe von Zentralbankinterventionen durchgesetzt werden sollen. Das alles führt zu einem durch die Notenbank zentralverwalteten Kapitalmarkt, der die Allokationsfunktion der Märkte aushebelt und den Wettbewerb unter den Banken verzerrt. Mit Marktwirtschaft hat das nichts zu tun.

Der Euro als Gefahr für die europäische Integration

Zu den marktwirtschaftlichen Prinzipien gehört, dass Märkte und Preise die ökonomischen Systeme steuern. Die neu etablierten Koordinierungsmechanismen der economic governance aber eröffnen Spielräume dafür, die politische Koordinierung auf europäischer Ebene an die Stelle der Koordinierung durch Märkte zu setzen. Problematisch erscheinen in diesem Zusammenhang vor allem Elemente des Verfahrens zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte und der Euro-Plus-Pakt, in denen jeweils die Gefahr angelegt ist, im Wesentlichen endogen bestimmte volkswirtschaftliche Größen (Leistungsbilanzen, Löhne, Lohnstückkosten, Inflationsrate etc.) mittels Feinsteuerung wirtschaftspolitisch zentral koordiniert zu steuern. Man verspricht sich offensichtlich mehr Erfolg von staatlichem Dirigismus als von dezentralen

Marktentscheidungen. Mit einer solchen Art der wirtschaftspolitischen Steuerung entfernt sich die EU weiter vom Leitbild der Marktwirtschaft.

Die Rettungsaktionen haben zwar den Zusammenbruch des Eurosystems möglicherweise verhindert. Aber wirklich positive Wirkungen blieben aus. Eher das Gegenteil trat ein: Das Eurosystem erweist sich nicht mehr als Integrationsmotor, sondern als Spaltpilz, als Gefahr für den europäischen Integrationsprozess. Unerbittliche Umverteilungskämpfe werden über die Geld- und Finanzpolitik ausgetragen. Strukturelle Anpassungsnotwendigkeiten werden erkennbar, die politisch kaum durchsetzbar erscheinen. Längst tot geglaubte nationale Ressentiments leben wieder auf. Es wird langsam richtig gefährlich.

Zweifel an der politischen Durchsetzung gegebener Versprechen

An der Reformagenda 2010/2012 ist nicht alles verfehlt. Zu begrüßen sind insbesondere die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit dem verbesserten Sanktionsmechanismus und den quasi-automatischen Abstimmungsmechanismen (umgekehrte Mehrheit). Zu begrüßen ist generell auch der neue Fiskalpakt, der für die Vertragsparteien den erneut reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt nochmals schärft – vor allem, indem Schuldenbremsen national in der Verfassung oder rechtlich gleichwertig verankert werden. Auch die Intention des Euro-Plus-Pakts, darauf hinzuwirken, die Wettbewerbsfähigkeit der Problemländer zu stärken und so Wachstum zu generieren, sowie die stärkere Beachtung von makroökonomischen Ungleichgewichten bei der multilateralen Überwachung verdienen, richtig angewendet, trotz der oben geäußerten Kritik Unterstützung.

Und es gibt auch Positives am ESM. Mit der ins Auge gefassten Beteiligung privater Gläubiger, den sogenannten Collective Action Clauses (CAC) und dem bevorrechtigten Gläubigerschutz enthält er erste Elemente einer Insolvenzordnung. Die Beteiligung privater Gläubiger ist allerdings nur in der Präambel des ESM-Vertrags und dort nur für Ausnahmefälle enthalten, und der Gläubigerschutz wurde vom Europäischen Rat am 29. Juni 2012 bezüglich eines Landes bereits wieder eingeschränkt.

Bei aller Anerkennung der genannten Verbesserungen gilt jedoch das, was EZB und Deutsche Bundesbank wieder und wieder festgehalten haben: Die Reformen verstärken die gemeinschaftliche Haftung, sie sind zu zaghaft, sie sind zu komplex und eröffnen zu große Ermessensspielräume. Angemahnt wird vor allem politischer Wille zur tatsächlichen Durchsetzung aller gegebenen Versprechen. Und hier genau bestehen berechtigte Zweifel angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit.

Ein Austritt allein würde hoch verschuldeten Ländern nicht helfen

Über die Frage, ob Europa den Euro braucht, lässt sich trefflich streiten. Immerhin hat die EU ihre Frieden und Wohlstand stiftende Funktion vierzig Jahre auch ohne den Euro erfüllt. Aber es gibt den Euro. Und damit erweisen sich alle derartigen Erwägungen als müßig. Schon der Austritt eines einzelnen der hoch verschuldeten Mitglieder aus der Wirtschafts- und Währungsunion käme für das Land der Wahl zwischen Pest und Cholera gleich. Der Zusammenbruch des ganzen Systems aber hätte unabsehbare ökonomische und politische Konsequenzen. Der ganze über die Zeit gesehene so erfolgreiche Prozess der europäischen Integration würde gefährdet. Die Politik handelt des-

halb richtig, wenn sie sich von der Erkenntnis leiten lässt, das Eurosystem bewahren zu müssen.

Wenn jedoch ein Land trotz all der damit verbundenen Probleme zur Überzeugung kommen sollte, durch (gegebenenfalls zeitweisen) Austritt aus der Währungsunion besser fahren zu können, dann sollte die Möglichkeit dafür offenstehen. Und wenn ein Land sich partout nicht an die Regeln halten will oder kann, dann sollte man es auch bitten dürfen, das System zu verlassen. Aber man mache sich keine Illusionen. Mit einem Euro-Austritt stünden zum einen dem Land im Zweifel die Kapitalmärkte nicht mehr zu Verfügung. Es wäre also auf Hilfe von außen angewiesen. Hier könnte dann auch der ESM als ultima ratio, verbunden mit strikter Konditionalität und geschärft durch eine zwingende Gläubigerbeteiligung, vorab als Rettungsmechanismus eine sinnvolle Funktion erfüllen. Zum anderen würde sich durch einen solchen Schritt an der akuten Verschuldungsproblematik eines Landes zunächst nichts ändern, und die strukturelle Anpassung wäre auch nur zeitweise erleichtert. Reformen zur politisch so schwierigen Überwindung von strukturellen Problemen blieben nach wie vor geboten.

Aufgabe der Europäischen Zentralbank: Geldwertstabilität statt Bankenrettung

Was ist zu tun? So wie bisher kann es jedenfalls nicht weitergehen. Der permanente Verstoß gegen marktwirtschaftliche Prinzipien, die Missachtung von Verträgen, Regeln und Absprachen und der weitere Weg in die Vergemeinschaftung von Risiken, also in die Transfer- und Haftungsunion, sind nicht tragfähig. In einer Währungsunion mit zentraler Geldpolitik und nationalen Kompetenzen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik geht an der Eigenverantwortung der nationalen Politiken kein Weg vorbei. Jeder muss sein eigenes Haus in Ordnung bringen. Und das heißt vor allem: Man muss wegkommen von der Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen Finanzpolitik und Geldpolitik, von der Koppelung der Geld- und Finanzpolitik mit der Refinanzierung und Sanierung maroder Banken sowie von der Neigung, die Lösung hausgemachter Strukturprobleme durch immer neue Kredite von außen hinauszuschieben.

Für den nachhaltigen Erfolg des Eurosystems gilt deshalb: Vor allem die europäische Geldpolitik muss sich wieder auf die Aufgabe konzentrieren, die Preise stabil zu halten, und aufhören, an den Kapitalmärkten zu intervenieren. Es ist zwar auch Aufgabe der EZB, für Banken mit Liquiditätsproblemen als „lender of last resort“ zur Verfügung zu stehen. Es ist aber nicht ihre Aufgabe, Banken mit nicht tragfähigen Geschäftsmodellen zum Überleben zu verhelfen. Die Finanzpolitik in den Mitgliedsländern muss sich wieder – wie teilweise auch schon geschehen, allerdings nur unter Druck – auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren, konsequent, angemessen, Schritt für Schritt und glaubhaft für solide Staatsfinanzen zu sorgen.

Und es liegt in der nationalen Verantwortung der Wirtschaftspolitik, die strukturellen Anpassungsprozesse durch marktwirtschaftliche Rahmensetzung anzugehen, also den Staat zurückzudrängen, Bürokratielasten zu mindern, Privatisierungen voranzubringen, Verkrustungen an den Güter- und Faktormärkten aufzubrechen, Wettbewerbsbeschränkungen aufzuheben, Berufsordnungen zu überarbeiten und generell günstige Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum zu schaffen. Hier müssen die Anstrengungen durchweg noch verstärkt werden. Dazu gehört auch, dass sich die Tarifvertragsparteien in den jeweiligen Ländern wieder an der Produktivitätsentwicklung als Maßstab

ihrer lohnpolitischen Entscheidungen orientieren, was für Länder mit geschwächter Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, den künftigen Lohnanstieg unter dem Produktivitätsanstieg zu halten.

Fehlende ordnungspolitische Orientierung

Schocks und Fehlverhalten wird es auch in Zukunft geben. Die Welt ist eben – frei nach *Martin Luther* – voller Teufel. Und um für deren Angriffe gerüstet zu sein, mag hilfreich sein, als ultima ratio Rettungsschirme wie den ESM zu haben – allerdings verbunden mit einer Insolvenzordnung für hoch verschuldete Staaten, die vorab zwingend die Gläubiger einbezieht. Wünschenswert wäre zudem eine möglichst europäische Bankenregulierung, die so gestaltet ist, dass das Bankensystem selbst in der Lage ist, Risiken abzufangen, die Rekapitalisierung von insolventen Banken zu bewerkstelligen und die auch die Kompetenz hat, insolvente Banken abzuwickeln. Aber davon ist man noch weit entfernt. Und solange eine solche Bankenunion nicht besteht, solange muss diese Aufgabe der nationalen Verantwortung zufallen. Eine Vergemeinschaftung der Haftung für Bankenschulden zulasten der Steuerzahler jedenfalls darf es nicht geben.

Die Lehre aus all dem ist: Der europäischen Politik fehlt offenbar eine ordnungspolitische Orientierung. Wer den nachhaltigen Erfolg des Eurosystems will, der muss darauf setzen, dass die Politik wieder durch Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit und innere Konsistenz gekennzeichnet ist. Und das gelingt am ehesten, wenn künftig wieder marktwirtschaftliche Regeln mehr beachtet werden. Allerdings drängt sich der Eindruck auf, dass in Europa gemeinsame ordnungspolitische Grundüberzeugungen fehlen. ■



Europäische Integration zum Vorteil aller Beteiligten

*Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär a. D.
Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln*

■ Die Europäische Union hat sich schrittweise entwickelt. Sie basiert auf der freiwilligen Zusammenarbeit selbständiger Staaten. Die Kernidee bestand darin, die Binnengrenzen abzuschaffen, also insbesondere den ungehinderten Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital sowie die Niederlassung der Menschen zu ermöglichen.

Das ist gelungen. Darüber hinaus wurden in mühsamer Kleinarbeit unzählige Standards und Normen angeglichen und Regeln für die Anerkennung von Abschlüssen der Schulen, Hochschulen und Berufsausbildungseinrichtungen festgelegt. In der Außenpolitik wird versucht, sich auf gemeinsame Ziele zu verständigen und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Die Fiskalpolitik, Haushaltspolitik und Sozialpolitik sind Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten.

In dieser Konstellation war die Europäische Union hoch attraktiv, und es sind immer neue Länder beigetreten. Das Hauptmotiv der Beitrittskandidaten war der freie Zugang für ihre Unternehmen zum gemeinsamen Markt. Natürlich

haben diese Länder auch gern Gelder aus den Agrar- und Strukturfonds angenommen. Aber die gesamten Ausgaben der Europäischen Union haben sich immer um ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts bewegt.

Gleichzeitig erwarb sich die Europäische Union eine breite Zustimmung in der Bevölkerung und bei den Unternehmen. Der gemeinsame Markt wurde ein großer Erfolg – auch ohne Währungsunion.

Von Anbeginn wurden die Regeln für eine Währungsunion missachtet

Als die Überlegungen zu einer Währungsunion begannen, stellte sich schnell heraus, dass es auf absehbare Zeit keine gemeinsame Währung geben würde, wenn zuerst eine politische Union hergestellt werden sollte. Schon bei den Sozialstandards gingen die Vorstellungen weit auseinander. In den wirtschaftlich starken Ländern galt eine Absenkung der Sozialstandards als undenkbar. Umgekehrt widersetzten sich die wirtschaftlich schwachen Länder vehement jedem Ansinnen, die Sozialstandards kräftig anzuheben, weil sie um ihre Wettbewerbsfähigkeit fürchteten. Über eine Zentralisierung der Fiskal- und Haushaltspolitik wurde gar nicht ernsthaft diskutiert.

Somit kam nur eine Währungsunion zwischen souveränen Staaten in Betracht, die sich auf eine gemeinsame Geldpolitik verständigen mussten. Als Muster dienten die Länder Deutschland, Österreich und die Niederlande, in denen die Geldpolitik auf strikte Geldwertstabilität ausgerichtet war, in denen die Zentralbanken ihre Maßnahmen bereits freiwillig abstimmten und in denen sich die Regierungen und Tarifparteien auf eine stabile Währung einstellten. Mit den im Maastricht-Vertrag formulierten Stabilitätskriterien und dem Prinzip, dass ein Verstoß gegen die Verschuldungskriterien keinen Anspruch auf die Hilfe durch andere Mitgliedstaaten begründet (No-bail-out-Prinzip), sondern im Gegenteil mit Sanktionen belegt wird, sind hinreichende Bedingungen für die Funktionsfähigkeit der Währungsunion festgelegt worden.

Schon mit der Einführung der Währungsunion zum 1. Januar 1999 begann ein beispielloser Prozess der Missachtung bestehender Regeln, die von den nationalen Parlamenten beschlossen wurden und nach wie vor geltendes Recht sind. Mehrere Staaten wurden in die Währungsunion aufgenommen, obwohl sie die Verschuldungsgrenze nicht einhielten. Die politische Floskel für diesen ersten Vertragsbruch lautete: Es ist hinreichend, wenn diese Staaten sich auf die 60-Prozent-Marke hin bewegen. Griechenland wurde zwei Jahre nach der Gründung in die Währungsunion aufgenommen, obwohl die Staatsverschuldung immer noch mehr als 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betrug und das laufende Haushaltsdefizit geschönt war. Die Mitteilung niedriger Haushaltsdefizite und eine spätere Korrektur nach oben wurden zur ständigen Übung.

Die Krisenländer fordern die Solidarität der anderen Länder ein

Eine neue Dimension erhielten die Vertragsverstöße, als Frankreich und Deutschland im Jahr 2003 ein gegen sie gerichtetes Defizitverfahren durch einen Mehrheitsbeschluss aussetzen ließen und anschließend die Stabilitätskriterien durch Ausnahmen und Verfahrensänderungen aufweichten. Damit war der Damm für permanente Vertragsverletzungen gebrochen und der Weg zur Überschuldung einzelner Mitgliedstaaten vorgezeichnet. Schließlich wurde

der einzig wirksame Sanktionsmechanismus – das No-bail-out-Prinzip – mit dem Rettungsprogramm für Griechenland im Umfang von 110 Milliarden Euro beiseitegeschoben. Inzwischen sind die Rettungsschirme kräftig aufgestockt sowie für Portugal und Irland geöffnet worden. Die spanischen Banken sollen sich über diesen Weg absichern können. Spanien dürfte bald auch unter den Rettungsschirm flüchten. Italien drängt massiv auf Hilfen – übrigens ein Land mit einem höheren Pro-Kopf-Vermögen als Deutschland.

Inzwischen können Mitgliedstaaten, die nicht in der Lage sind, fällige Schulden zu bezahlen, sich darauf verlassen, dass andere Staaten für sie bürgen und gegebenenfalls Schulden bzw. Refinanzierungskosten übernehmen. Das Problem: Je mehr Staaten den Rettungsschirm in Anspruch nehmen, umso stärker konzentrieren sich die Risiken bei wenigen Ländern wie Deutschland und (noch) Frankreich. Schließlich ist ein weiteres Tabu gebrochen worden, nämlich dass die Europäische Zentralbank (EZB) nur erstklassige Papiere als Sicherheit für Darlehen annehmen und sich nicht an der Staatsfinanzierung beteiligen darf. Soweit daraus Verluste entstehen, müssen die Mitgliedstaaten der Währungsunion diese begleichen – falls sie das überhaupt können.

Das Gesamtvolumen der Risiken geht inzwischen weit über eine Billion Euro hinaus. Zunächst wurden die Bürger damit beruhigt, bei den verbürgten Krediten handele es sich um vergleichsweise kleine Beträge und die betreffenden Staaten würden ihre Schulden vollständig begleichen. Inzwischen wird offen darüber gesprochen, dass die Schulden gemeinsam getragen werden müssten. Von Sanktionen gegen die Defizitsünder ist schon lange nicht mehr die Rede.

Im Gegenteil: Die hoch verschuldeten Länder fordern die Solidarität der übrigen Staaten ein. Sie sind mit den Kreditgarantien, Zinsentlastungen und den Nachlässen bei den Schulden nicht zufrieden, sondern fordern umfassende Hilfen – möglichst ohne Auflagen. Sie beklagen den Zwang zum „Kaputt“-Sparen und gehen zu wenig auf die eigentlichen Probleme einer ineffizienten Verwaltung, einer mangelhaften Besteuerung und eines desolaten Arbeitsmarktes ein. Und in den Garantieländern ist es relativ leicht, sich mit markigen Worten zu Europa zu bekennen und für die Rettung der Schuldnerstaaten und des Euro einzutreten, solange sich die Risiken noch nicht in Einkommens- und Vermögensverlusten der Bürger niederschlagen.

Konzeptlose Politik außerhalb der Rechtsordnung

Der perverse Gebrauch des Solidaritätsbegriffs ist näher zu betrachten, damit künftig nicht die gleichen Fehler gemacht werden. Die unzureichende Wettbewerbsfähigkeit in den Schuldenstaaten ist überwiegend die Folge verfehlter Lohnpolitik. Mit der Einführung der gemeinsamen Währung war klar, dass Geldwertstabilität nur mit einer Lohnentwicklung vereinbar ist, die sich an der Produktivitätsentwicklung orientiert. Die Lohnstückkosten müssen etwa gleich bleiben, um die Produktpreise stabil halten zu können. In Deutschland sind die Lohnstückkosten in den Jahren von 1999 bis 2010 nur um 4,8 Prozent gestiegen, in Griechenland dagegen um 37,2 Prozent, in Spanien um 33 Prozent und in Italien um 32,9 Prozent.

Wenn einzelne Staaten nicht in der Lage sind, die Lohnsteigerungen auf den Produktivitätszuwachs zu begrenzen, können sie nicht an einer Währungsunion teilnehmen, in der das Ziel der Geldwertstabilität verfolgt wird. Inflationär steigende Kosten können dann nicht in den Preisen weitergegeben werden. Die Unternehmen können im Wettbewerb nicht mithalten und machen

Verluste. Die Arbeitnehmer verlieren ihre Arbeitsplätze. Das ist kein Fall für eine Solidarhaftung der übrigen Mitglieder der Währungsunion, sondern für eigene Anstrengungen oder letztlich den Austritt aus der Währungsunion. Die Solidaritätsdiskussion vernebelt den Verstoß gegen vertraglich eingegangene Verpflichtungen. Die Kosten mangelnder Wettbewerbsfähigkeit in Form hoher Arbeitslosigkeit, geringer Staatseinnahmen oder unzureichender Sozialleistungen können nicht den anderen Mitgliedstaaten aufgebürdet werden.

Als zweite Begründung für Transferzahlungen an die hoch verschuldeten Staaten wird immer wieder angeführt, dass beispielsweise Deutschland gewaltige Vorteile durch die Exporte in diese Länder habe. Generell ist aber ein freiwilliger Kauf bzw. Tausch von Gütern für beide Vertragsparteien vorteilhaft. Im Übrigen haben die griechischen Bürger und Unternehmen die Freiheit, Güter in beliebigen Ländern zu kaufen. Insbesondere der Verweis auf deutsche Exportüberschüsse führt in die Irre. Exportüberschüsse entstehen beispielsweise, wenn Unternehmen aus Deutschland in Griechenland investieren. Die Investitionen lohnen sich, wenn der Wert der erzeugten Produkte höher ist als die Kosten der Investitionen und der Investor die Erträge zurückbekommt, wenn also Griechenland Produkte exportiert. Exportüberschüsse entstehen auch, wenn deutsche Güter in Griechenland konsumiert werden und Deutschland dafür Devisen, Staatsanleihen oder Unternehmensbeteiligungen erhält, die im Zeitverlauf an Wert verlieren – im Grenzfall vollständig. Dann wird der Exportüberschuss zu einem endgültigen Vorteil für die Griechen. Eine Rechtfertigung für Transferzahlungen lässt sich daraus nicht ableiten.

Zwischenfazit: Die ungenierten Verstöße der Regierungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion gegen geltendes Recht haben in eine Sackgasse geführt. Der Ruf nach „mehr Europa“ und nach einer politischen Union ist eine Scheinlösung. Das konzeptionslose politische Agieren außerhalb der Rechtsordnung hat den Umgang der Staaten miteinander und das gegenseitige Verständnis der Bürger schwer beschädigt. Schon deshalb wird jeder Schritt in Richtung einer politischen Union auf erheblichen Widerstand stoßen.

Fortbestand der Währungsunion braucht eine regelgebundene Politik

Wenn an einer Währungsunion festgehalten werden soll, müssen die Mitgliedstaaten zu einer klaren regelgebundenen Politik zurückkommen. Der Fiskalpakt kann ein Schritt in die richtige Richtung sein. Aus den bitteren Erfahrungen der letzten drei Jahre können folgende Konsequenzen gezogen werden:

- Die im Maastricht-Vertrag festgelegten Bedingungen sind konsistente Regelungen für eine Währungsunion und bedürfen allenfalls marginaler Korrekturen.
- Entscheidend für eine Währungsunion ist die Bindung der Mitgliedstaaten an vereinbarte Regeln.
- Ohne die strenge Verknüpfung der eigenverantwortlichen Entscheidung der Mitgliedstaaten und der Haftung für diese Entscheidungen wird eine Währungsunion keinen Bestand haben. Das No-bail-out-Prinzip muss wieder anerkannt und durchgesetzt werden.

- Die bestehenden Regeln müssen durch eine Insolvenzregelung für Mitgliedstaaten ergänzt werden.
- Außerdem sollte ein geordnetes Verfahren für das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion erarbeitet werden.
- Die Mitgliedschaft in der Währungsunion muss auf Staaten begrenzt werden, die gewillt und in der Lage sind, die gemeinsamen Ziele und Bedingungen einzuhalten. Das kann – zumindest vorübergehend – auf eine vergleichsweise geringe Anzahl von Mitgliedern hinauslaufen.
- Es bleibt bei der nationalen Souveränität und der nationalen Verantwortung für eine Haushalts-, Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpolitik, die mit den Bedingungen der Währungsunion kompatibel ist.
- Für die EZB ist eindeutig klarzustellen, dass sie alle Entscheidungen am Ziel der Preisniveaustabilität ausrichtet. Jede Form der mittelbaren und unmittelbaren Staatsfinanzierung und des Ankaufs risikobehafteter Papiere muss tabu sein, auch wenn die Risikoaufschläge in einzelnen Mitgliedstaaten stark steigen.
- In Zukunft muss die tatsächliche oder vermeintliche Systemrelevanz von Banken und anderen Finanzinstitutionen abgebaut werden. Der Schutz gegen Erpressbarkeit von Mitgliedsländern der Währungsunion durch den Verweis auf Ansteckungseffekte und einen Zusammenbruch des Finanzsystems erfordert weitreichende Neuregelungen im Bankensektor. Das reicht von der Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen bis zu einer Aufspaltung von Banken. Die Risiken der Banken dürfen nicht länger auf die Steuerzahler abgewälzt werden können.

Auf dieser Grundlage können die Staaten der Europäischen Union ihre Integration ohne Zwänge in kleinen Schritten fortsetzen – soweit sie es für sinnvoll erachten und die Bürger davon überzeugen können. ■



Europa zwischen Globalisierung und nationalen Interessen

*Prof. Günter Verheugen
Honorarprofessor für „Europäisches Regieren“
an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)*

- Eine so lang anhaltende und intensive Diskussion über Europapolitik hat es weder in Deutschland noch in der Europäischen Union (EU) jemals gegeben. Es ist aber gut möglich, dass das hektische Krisenmanagement und die schrillen Töne im Umgang der Akteure miteinander und in der veröffentlichten Meinung den Blick auf das Wesentliche verstellen. In der derzeitigen europapolitischen Debatte geht es um sehr viel mehr als um ein paar Reparaturarbeiten. In Wahrheit geht es um die Zukunftsfähigkeit des Konzepts einer immer weiter voranschreitenden Integration Europas.

Für eine zukunftsgerichtete Debatte über Europa

Es fällt auf, dass die Verteidiger dieses Konzepts fast immer rückwärtsgewandt argumentieren. Ohne Frage ist die europäische Einigung die Politik gewordene Lehre aus der europäischen Vergangenheit. Und natürlich darf niemals vergessen werden, wo die Europäer herkommen und wo sie unter keinen Umständen wieder hinwollen. Der Zweite Weltkrieg liegt jetzt 67 Jahre, beinahe ein ganzes Menschenalter, zurück. Für die heute Geborenen liegt die traumatische Erfahrung des Kriegs so weit zurück wie für die während des Kriegs Geborenen die Gründung des Deutschen Kaiserreichs. Für die Mehrheit der heute Lebenden ist die Frage von Krieg und Frieden nicht mehr die höchste Priorität in ihrem Leben, weil in diesem Teil der Welt – gottlob – Krieg schon nicht mehr als denkbar erscheint. Damit verliert die europäische Idee, ob gewollt oder nicht, für viele die persönliche Relevanz. Menschen begeistern sich schwer für etwas, was außerhalb ihres Erfahrungsbereichs liegt und für ihr eigenes Leben nicht so wichtig zu sein scheint.

Jedenfalls wird keine breite, pro-europäische Öffentlichkeit in der EU entstehen, wenn nicht deutlich wird, dass es nicht allein um die Vergangenheit, sondern auch um die Zukunft geht. Das ist kein Plädoyer für den Abschied von der europäischen Geschichte. Das Gründungsmotiv bleibt unverändert gültig und stark. Auch heute kann ein Rückfall in alte Rivalitäten nicht ausgeschlossen werden – vielleicht sogar gerade heute nicht. Aber dieses Motiv bedarf einer mehr in die Zukunft gewandten ergänzenden Begründung. Die Lebenschancen jedes einzelnen Menschen in Europa werden in Wirklichkeit davon bestimmt werden, was die Menschen aus Europa machen werden.

Die EU sollte zu den Starken in der Welt gehören

Wenn das Risiko so groß ist, dass man den Wald vor lauter Bäumen nicht sieht, ist es ratsam, die Dinge aus größerer Distanz zu betrachten. Dann wird man erkennen, wie eurozentrisch die gesamte Debatte, ja die ganze Weltsicht der Debattierenden ist. Ausgeblendet wird dabei die Betrachtung der restlichen Welt. Die Frage, welche Aufgaben diese sich schnell verändernde Welt bereithält, wird verdrängt. Vor der Europadebatte gab es die Globalisierungsdebatte, und daraus sollte gelernt worden sein, dass die Globalisierung nicht eine neue Form von internationaler Arbeitsteilung ist, sondern dass eine neue Weltordnung entsteht.

In der europäischen Politik steckt eine seltsame Ungleichzeitigkeit. Die Europäer mühen sich immer noch ab mit Fragen der regionalen Kooperation und müssten doch längst eingetreten sein in ein Zeitalter globaler Kooperation. Es besteht kein Mangel an großen Herausforderungen, die gemeinsames Handeln auf globaler Ebene verlangen: soziale und politische Konflikte als Folge ungerechter Wohlstandsverteilung, zusammenbrechende Staaten, Armutswanderungen, religiöser oder religiös verbrämter Fanatismus, Umweltzerstörung, Klimawandel, Massenvernichtungswaffen, Drogen, international organisierte Kriminalität. Und nicht zu vergessen: neue Mächtekonstellationen, die ihr Gleichgewicht erst noch finden müssen. Der Rahmen für globale Kooperation ist längst da. Die UNO hat Schwächen, aber sie ist unersetzlich. Es liegt nicht im europäischen Interesse, an die Stelle der UNO ein Weltdirektorium zu setzen, aber es wird wohl dabei bleiben, dass es auch in der Weltorganisation Starke und weniger Starke gibt – und die EU sollte zu den Starken gehören.

Europa muss im globalen Geschehen mit einer Stimme sprechen

Damit sollen die hausgemachten europäischen Probleme nicht relativiert werden. Gezeigt werden soll nur, dass keine Zeit mehr zu verlieren ist, um sich klar zu werden über den Platz, den nicht nur die Europäer in der EU, sondern alle Europäer in der Welt von morgen einnehmen wollen. Hier offenbart sich eine bemerkenswerte Parallele zur Gründungsgeschichte der europäischen Integration. Wiederum stellt sich die Frage nach der Fähigkeit des herkömmlichen europäischen Nationalstaats, das für die Menschen Wichtigste tun zu können: ihre Freiheit, ihre Sicherheit und ihren Wohlstand auf Dauer herzustellen und zu bewahren. Es gibt nicht viele Gewissheiten über die politische und wirtschaftliche Gestalt der Welt von morgen. Aber eines ist sicher: Kein europäischer Nationalstaat wird auf sich allein gestellt in der Lage sein, sich zu behaupten, seine Interessen und Bedürfnisse zu verteidigen und an globalen Entscheidung mitzuwirken.

Schon heute spricht das Massenaufgebot der EU-Europäer in Gremien wie G8 und G20 oder in internationalen Organisationen und Institutionen nicht für die Stärke der EU, sondern für ihre Schwäche. Im globalen Geschehen müssen die Europäer eine – gemeinsame – Stimme haben, wenn sie gehört werden wollen. Es wird nicht über 200 globale Akteure geben, sondern nur eine Handvoll, die am Ende die Entscheidungen treffen. Die Frage lautet, ob die Europäer dazugehören wollen oder nicht. Um Missverständnissen vorzubeugen: Hier ist nicht die Rede von der Vision einer europäischen Supermacht mit globalen Herrschaftsansprüchen und imperialem Gehabe; es geht vielmehr um die Wahrnehmung des fundamentalen Rechts auf Selbstbestimmung.

Die europäische Devise lautet: Einheit in Vielfalt

Die EU in ihrer heutigen Verfassung mit ihren heutigen Akteuren und ihren heutigen Handlungsmöglichkeiten ist der Herausforderung einer globalisierten Welt nicht gewachsen. Politisch nicht, weil sich die Europäer, wenn es wichtig wird, nicht einigen können. Wirtschaftlich nicht, weil sie unabhängig von den Risiken der aktuellen Krise nicht dynamisch und innovativ genug im schärfer werdenden globalen Wettbewerb sind. Die Schlussfolgerung aus dieser Zustandsbeschreibung ist schmerzhaft und führt ins Zentrum der aktuellen Debatte. Das überwiegende Interesse aller europäischen Akteure, wenn sie an die Zukunft denken, müsste sein, die europäische Integration kraftvoll voranzutreiben und zu begreifen, dass die Suche nach kurzfristigen nationalen Vorteilen am Ende nicht nur für das Ganze, sondern auch für die Teile schädlich ist. Wohlverstandene nationale Interessen können nicht im Widerspruch stehen zum europäischen Gesamtinteresse.

Das Krisenmanagement in der Eurozone ist jedoch eher national als europäisch orientiert. Das gilt leider in besonderer Weise für das wirtschaftlich stärkste EU-Land Deutschland. Die deutsche Politik scheint zu glauben, es müssten alle nur so diszipliniert und fleißig sein, wie die Deutschen sich gern selber sehen, und dann wären alle Probleme gelöst. Dieses Beharren auf deutschen Positionen wird dann auch noch mit europäischer Führungskraft verwechselt – ein großer, fast grotesker Irrtum. Bei aller Notwendigkeit zum gemeinsamen Handeln sind es eben doch die Unterschiede, die Europa charakterisieren. In der europäischen Theorie ist das durchaus anerkannt, wie die Devise „Einheit in Vielfalt“ zeigt; die Praxis ist allerdings eine deutlich andere.

Die Sparauflagen für Griechenland beruhen auf falschen Annahmen

Die derzeitige Staatsschuldenkrise hat eine Reihe von Ursachen, für die die EU-Politik nicht oder jedenfalls nicht allein verantwortlich ist. Es gibt aber auch langfristige strukturelle Ursachen, die nicht das Ergebnis klassischen Marktversagens sind, sondern das Ergebnis anhaltenden Politikversagens. Die ökonomischen Disparitäten in der EU wurden viele Jahre lang vernachlässigt. Die beiden großen wirtschaftlichen Errungenschaften – der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung – haben entgegen der landläufigen Meinung nicht gleichmacherisch gewirkt. Zwar ist der Lebensstandard überall gestiegen, aber dabei sind dennoch die Unterschiede größer geworden, weil einige Staaten wesentlich mehr Vorteile aus der wirtschaftlichen Integration ziehen konnten als andere.

Die bisher in der EU erdachten Rezepte lindern diese Krankheit nicht, sondern haben sie im Gegenteil verschärft. Ungeachtet all dessen, was von den Griechen selbst verschuldet wurde, lässt sich am Beispiel ihres Landes zeigen, dass der eingeschlagene Weg immer tiefer in die Krise führt. Die Hilfen für Griechenland waren und sind gebunden an harte Sparauflagen, Reformzwänge und enge Zeitpläne, denen eine von externen Experten 2010 aufgestellte Wachstumsprognose zugrunde lag, die sich jedoch als falsch herausgestellt hat. Statt des erwarteten Wachstums setzte eine lehrbuchmäßige Rezession ein, die sich weiter vertieft. Statt heute die notwendigen Korrekturen vorzunehmen, beharren die Deutschen jedoch mit einigen Gleichgesinnten auf buchstabengetreue Erfüllung der Vereinbarungen, die unter falschen Prämissen getroffen wurden.

Der bisherige Krisenverlauf zeigt, dass reine Austeritätspolitik pures Gift für die betroffenen Volkswirtschaften und Gesellschaften ist. Es hat lange gedauert, und es musste dazu erst einen Regierungswechsel in Frankreich geben, bis sich die Einsicht durchsetzte, dass Haushaltskonsolidierung verbunden sein muss mit einer realen Wachstumsperspektive. Was allerdings bisher zur Behebung der strukturellen und konjunkturellen Wachstumsschwäche vorgeschlagen wurde, reicht nicht nur vom Volumen her nicht aus. Vielmehr fehlt ein schlüssiges, europäisches ökonomisches Konzept, welche konkreten Maßnahmen wo, wann und wie getroffen und auch finanziert werden müssten, damit sich ein solider Wachstumspfad wieder eröffnet. Fast völlig aus dem Blick geraten ist auch die Frage, wie man den wichtigsten Wachstumsmotor, unternehmerische Initiative, besser ans Laufen bringen kann. Wenn ein künftiges europäisches Wachstumsprogramm genauso konzipiert oder implementiert würde wie die seit Jahrzehnten als Wachstumsstimuli gedachten europäischen Strukturfonds, dann wären die Ergebnisse vorhersehbar: Die Disparitäten würden weiter wachsen.

Kein Weg führt an einer gemeinsamen Haftung in der Eurozone vorbei

Die gesamtwirtschaftliche Absicherung einer europäischen Wachstumsstrategie muss sich zunächst darauf konzentrieren, den Druck der Finanzmärkte auf die Staaten mit den höchsten Risikoaufschlägen zu verringern. Die von zwei deutschen Regierungsparteien (CSU und FDP) populistisch vertretene These, Griechenland und danach womöglich noch andere sollten den Euroraum verlassen, ist ein politischer und wirtschaftlicher Brandsatz, der die Krise befeuert, statt das Feuer zu löschen. Kein Weg führt an irgendeiner Form gemeinsamer Haftung innerhalb der Eurozone vorbei. Die Unfähigkeit der Politik, eine solche Entscheidung zu treffen, hat ein Vakuum geschaffen, das von

der Europäischen Zentralbank (EZB) gefüllt wird, in bemerkenswerter Überdehnung ihres Mandats. Aber auch für die Aktionen der Zentralbank muss im Ernstfall gehaftet werden.

Schon jetzt trägt Deutschland aufgrund dieser Lage beträchtliche Haftungsrisiken, die politisch in keiner Weise legitimiert sind. Deutschland sagt Nein zu Eurobonds, Nein zur (verbotenen) direkten Staatsfinanzierung durch die EZB, Nein zu einer Banklizenz für den Europäischen Stabilitätsmechanismus und Nein zu einem Schuldentilgungsfonds. Mag sein, aus guten Gründen. Mag auch sein, dass diese Haltung in Deutschland äußerst populär ist. So ist – im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 – zu befürchten, dass sich diese Art des Krisenmanagements fortsetzen wird, es sei denn, der unmittelbar drohende Kollaps einer größeren europäischen Volkswirtschaft würde ein Umdenken erzwingen. Wenn es doch wenigstens eine deutsche Politik gäbe, die sich in Europa nicht als Nein-Sager gefällt, um dann doch am Ende immer wieder umzufallen, sondern die sich als konstruktiver Gestalter der eigenen europäischen Zukunft zu erkennen gäbe. Für eine der auf den Tisch liegenden Lösungen wird sich auch Deutschland entscheiden müssen.

Inzwischen gibt es sowieso keine Lösung mehr, die für die reichen EU-Länder wie Deutschland im Ergebnis nicht sehr teuer werden könnte. Aber diese Länder sollten sich und ihrer Öffentlichkeit bewusst machen, dass die politische und wirtschaftliche Erosion der EU auch für sie das Ende des Wohlstands bedeuten würde. Statt sich zu immer neuen Rekorden als Export-Champion zu gratulieren, sollten sich vor allem die Deutschen überlegen, dass die Überschüsse der einen die Defizite der anderen sind und dass die Überschüsse verschwinden, wenn die Handelspartner nicht mehr leistungsfähig sind.

Die nationale Verantwortung für Europa stärken

Die aktuelle deutsche Politik versucht abzulenken von der Sackgasse, in die sie sich selbst und die ganze EU manövriert hat, indem sie eine Governance-Debatte führt. In der Tat: Es gibt Schwächen im institutionellen Aufbau, im politischen Entscheidungsprozess und leider auch in der europäischen Exekutive. Ob man über die Vereinigten Staaten von Europa redet oder – was gleichbedeutend ist – über eine politische Union oder über eine europäische Wirtschaftsregierung: Es läuft immer darauf hinaus, Kernkompetenzen, die aus guten Gründen bisher kein EU-Staat nach Brüssel abgeben wollte, auf die europäische Ebene zu übertragen. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Hürde, vor der nicht nur Deutschland stünde – eine neue Verfassung durch Volksabstimmung –, bleibt der schlichte Tatbestand bestehen, dass es für einen solchen Vertiefungsschritt keine Bereitschaft in der EU gibt. Der nächste große Vertiefungsschritt, wie auch immer er aussieht, muss die EU in eine voll entwickelte parlamentarische Demokratie umwandeln. Das ist, wenn überhaupt, ein Jahrhundertwerk, und es bedarf dazu nicht nur einer starken und mutigen Führung, die aber auch nirgendwo in Sicht ist.

Die Dynamik der europäischen Integration in beide Richtungen – Vertiefung und Erweiterung – kann nicht aufgegeben werden. Ratsam wäre aber, vor dem „großen Wurf“ mit dem unbestreitbaren Risiko des Scheiterns in Referenden zunächst einmal das zu verändern, was sich ohne Änderung des EU-Vertrags ändern ließe. Europäische Politik ist in der täglichen Praxis seit jeher eine Beamtendomäne. Niemand hindert die Politik daran, ihren Vorrang geltend zu machen. Genau das aber würde dazu führen, dass die europäische Dimension in der nationalen Politik ihren entsprechenden Platz findet. Es wür-

de auch dazu führen, dass auf der europäischen Ebene mehr Rücksicht genommen würde auf nationale Fähigkeiten, Befindlichkeiten und Bedürfnisse. In der heutigen Situation ist das Schlagwort „mehr Europa“ solange eine wohlfeile Forderung, wie nicht überall die nationale Verantwortung für Europa ernst genommen wird.

Die Partner in der Welt erwarten manchmal schon deshalb zu viel von Europa, weil sie davon ausgehen, dass die EU entscheiden und handeln kann wie ein Staat. Die EU ist aber kein Staat und wird so schnell auch keiner werden. Das muss sie auch nicht. Wir brauchen gemeinschaftlich organisierte Politik da, wo der Nationalstaat nicht mehr leistungsfähig ist. Wo er es aber ist, geht es gut und wahrscheinlich sogar besser auch ohne EU-Regeln. Man ist kein schlechter Europäer, wenn man nicht alles europäisch regulieren oder harmonisieren möchte. Und solange man das Mögliche nicht getan hat, sollte man das Unmögliche nicht fordern. ■

Die Europäische Union auf dem Weg zu einer politischen Union?

*Dr. Berthold Busch
Institut der deutschen Wirtschaft Köln*

■ Als Konstruktionsfehler der Europäischen Währungsunion (EWU) gilt gemeinhin, dass die Geldpolitik vergemeinschaftet und einer unabhängigen Zentralbank übertragen wurde, die Wirtschafts- und Finanzpolitik aber weitgehend in nationaler Verantwortung verblieben ist. Der Versuch, diese Konstruktion durch die No-bail-out-Klausel und den Stabilitäts- und Wachstumspakt abzusichern, hat sich im Nachhinein als unzureichend erwiesen. Nachdem Deutschland und Frankreich 2003 den Fortgang des gegen sie gerichteten Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gestoppt hatten, wurde überdies der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht mehr ernst genommen.

Und auch die Kapitalmärkte haben über viele Jahre nicht so reagiert, wie bei der Vorbereitung der Währungsunion erwartet worden war. Im Vorfeld der Währungsunion und nach ihrem Beginn sind die Zinsen der Mitgliedstaaten erheblich konvergiert. Die Zinsdifferenzen etwa zwischen Griechenland und Deutschland lagen 2006 bei 0,3 Prozentpunkten, während das griechische Haushaltsdefizit in jenem Jahr mit 5,7 Prozent mehr als dreimal so hoch war wie das deutsche, das 1,6 Prozent betrug.

Von dieser Diagnose ist es nicht weit zum Therapieverschlagn, durch die Schaffung einer politischen Union diesen Konstruktionsmangel zu beseitigen. Oft enthalten diese Vorschläge in einer längerfristigen Perspektive auch Maßnahmen zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union (EU), wie etwa die Schaffung eines Zweikammer-Systems, bei der das Europäische Parlament als Vertretung der Bürger durch eine Staatenkammer als Vertretung der Mitgliedsländer ergänzt wird, oder die Direktwahl eines europäischen Präsidenten durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten. Materiell geht es dabei um die Frage, welche Kompetenzen von den Nationalstaaten an die EU oder die EWU übertragen werden sollen.



Wirtschaftsregierung und Co: Problematische Vorschläge

Stichworte in dieser Diskussion sind: Wirtschaftsregierung, Fiskalunion, Transferunion, Eurobonds, Sparkommissar oder europäisches Finanzministerium. Insgesamt ergibt sich daraus immer noch ein eher unscharfes Bild von dem, was man sich unter einer politischen Union vorzustellen hat. Es gibt gute Gründe, diese Vorschläge kritisch zu hinterfragen:

■ Eine Wirtschaftsregierung dürfte darauf hinauslaufen, ein Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank (EZB) aufzubauen und zu institutionalisieren. Davon könnten jedoch Gefahren für die Unabhängigkeit der EZB ausgehen. Eine wie auch immer geartete Wirtschaftsregierung könnte versuchen, die EZB zu einer weniger stabilitätsorientierten Geldpolitik zu drängen, um auf diese Weise die reale Last der Staatsverschuldung zu drücken. Eine Reihe von Ökonomen, insbesondere aus dem angelsächsischen Raum, liebäugelt bereits mit höheren Inflationsraten. Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) hat unlängst höhere Preissteigerungen in den nördlichen Mitgliedstaaten der EWU empfohlen. Eine Wirtschaftsregierung, die mit einer weiteren Vergemeinschaftung bislang im Wesentlichen in nationaler Verantwortung verbliebener Politikbereiche verbunden wäre, beispielsweise der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, verstieße massiv gegen das Subsidiaritätsprinzip, das im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) verankert ist.

■ Eng verbunden mit dem Konzept einer Wirtschaftsregierung ist der Vorschlag, im Rahmen einer Fiskalunion ein europäisches Finanzministerium zu schaffen, so zum Beispiel der Brüsseler Think-Tank Bruegel. Dem europäischen Finanzministerium würde dabei die Rolle eines „lender of last resort“ zugemessen. Wenn ein Euroland illiquide wird, soll das Ministerium auf den Anleihemärkten intervenieren können. Um über die dazu nötigen finanziellen Mittel zu verfügen, soll diese Instanz mit einem Besteuerungsrecht versehen werden. Dies impliziert, dass die nationalen Parlamente ihr Budgetrecht zumindest teilweise aufgeben müssten, und wirft Fragen nach der demokratischen Legitimation und Kontrolle auf.

■ Eine Transferunion würde den Grundsatz, dass EU-Mitgliedstaaten nicht für die Schulden anderer Länder haften müssen, völlig über den Haufen werfen. Die derzeitigen Rettungsmechanismen wie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sind immerhin noch mit Auflagen für die Empfängerländer verbunden, sodass hier noch ein Anreiz für wirtschafts- und finanzpolitische Korrekturen sowie für die Vermeidung solcher Situationen besteht. Das Moral-hazard-Problem kann damit zumindest in Grenzen gehalten werden.

■ Ähnliche Einwände gibt es auch gegen Eurobonds, bei denen die Schulden der Euroländer vergemeinschaftet würden. Die jetzt in Gang gekommene disziplinierende Wirkung der Kapitalmärkte würde durch diese Anleihen wieder aufgehoben. Der Anreiz, sich zulasten anderer Länder zu verschulden, dürfte durch Eurobonds wieder größer werden.

■ Der vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Schuldentilgungsfonds unterscheidet sich zwar deutlich von Eurobonds, weil nur ein Teil der Staatsschulden vergemeinschaftet werden soll und ein Konsolidierungspfad mit Tilgungsplan vorgesehen ist. Außerdem gibt es noch einige Absicherungsmaßnahmen, wie die gezielte Zweckbindung von Steuern für die Tilgung oder die Hinterlegung von Sicherheiten. Die Gefahr besteht jedoch, dass dieser Ansatz

im politischen Prozess nicht sachgerecht umgesetzt wird und die Absicherungsmaßnahmen aufgeweicht werden.

Rechtliche Hindernisse: Volksabstimmung als Ausweg?

Weil sich inzwischen abzeichnet, dass viele dieser Vorschläge nicht ohne eine Änderung des Grundgesetzes verwirklicht werden können, wird verschiedentlich eine Volksabstimmung in Deutschland gefordert. In diesem Zusammenhang wird auch auf Artikel 146 der Verfassung verwiesen, wonach das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tag verliert, „an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“. Immerhin hatte das Bundesverfassungsgericht 2009 und 2011 in zwei Urteilen auf die Grenzen verwiesen, die das Grundgesetz einer weiteren Integrationsvertiefung setzt. „Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.“ Und in einem weiteren Urteil vom 7. September 2011 hat das Gericht auf die Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts hingewiesen. In der nationalen Haushaltsautonomie sieht das Gericht eine wesentliche, nicht entäußerbare Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten.

Der Weg zu einer neuen Verfassung ist freilich sehr hürdenreich, und es ist keineswegs sicher, was an seinem Ende steht. Nicht ohne Grund warnte der frühere Verfassungsrichter *Udo Di Fabio* kürzlich in einem Interview in *Der Spiegel*: „Hände weg vom Grundgesetz“. Eine Diskussion über eine neue deutsche Verfassung würde sich keinesfalls auf die europapolitische Dimension reduzieren lassen. *Georg Paul Hefty* fragte in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 1. Juli 2012 warnend, ob dann nicht möglicherweise auch der Schutz der Ehe infrage gestellt werden oder eine Integrationspflicht, alternativ ein Assimilationsverbot in die Verfassung aufgenommen werden könnten. In derselben Ausgabe wird der frühere Verfassungsgerichtspräsident *Hans-Jürgen Papier* mit den Worten zitiert, dass „alles auf den Prüfstand gestellt werden könnte, von der Bundesstaatlichkeit über den Inhalt des Grundrechtekatalogs bis hin zu den Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts“. Und *Heinrich August Winkler* weist am 13. Juni 2012 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung auf die Konsequenzen aus einem negativen Votum hin: Ausscheiden aus der EU, der Währungsunion und Rückfall in nationalstaatliche Regulierung. Auch deshalb ist Zurückhaltung geboten.

Fiskalpakt und Co: Stärkung der Selbstverantwortung

Bei der Diskussion um eine mögliche Integrationsvertiefung sollte nicht übersehen werden, dass die EU schon als Reaktion auf die Krise um den Euro vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung (Governance) unternommen hat. Regeln wurden verschärft, präzisiert und ergänzt.

Mit mehreren Gesetzesinitiativen („Six-Pack“) ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt gestärkt worden. Automatismen sind zulasten diskretionärer Entscheidungen verbessert worden. Sanktionen können jetzt früher greifen, und der Schuldenstand wird im Verfahren bei übermäßigem Defizit stärker berücksichtigt. Die präventive Komponente des Paktes wird durch das noch zu

beschließende „Zweierpack“ (zwei Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission) gestärkt. Die nationalen Haushaltsentwürfe müssen frühzeitig der Kommission vorgelegt werden, die gegebenenfalls Änderungen verlangen kann.

Ebenfalls mit dem Six-Pack wurden eine makroökonomische Überwachung und ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht geschaffen. Damit reagiert die Politik darauf, dass nicht nur eine zu extensive Staatsverschuldung, sondern auch andere ökonomische Ungleichgewichte zur Krise in der Eurozone beigetragen haben. Private Schuldenaufnahme hat das Entstehen von Immobilienblasen begünstigt, und Lohnstückkostensteigerungen haben die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit verschlechtert. Mithilfe eines jährlichen Monitorings wird die Europäische Kommission Fehlentwicklungen bei einer Reihe von Indikatoren erkennen können und, falls notwendig, Gegenmaßnahmen einfordern.

Mit dem Fiskalpakt müssen die Mitgliedstaaten eine Schuldenbremse im nationalen Recht verankern. Dadurch kann ein Signal an die Finanzmärkte über die Nachhaltigkeit der fiskalischen Konsolidierung ausgesandt werden. Damit vermindert sich der Druck zu radikalen Kürzungsmaßnahmen im Staatshaushalt, was kontraproduktiv sein kann. Mit den Beschlüssen des Gipfels der Euro-Mitglieder vom 29. Juni 2012 schließlich wurde ein Ansatz gefunden, den Teufelskreis zwischen Bankenkrise und Staatsverschuldung zu durchbrechen und auf diese Weise dazu beizutragen, der Krise im Euroraum Herr zu werden.

Europäische Union ohne das Vereinigte Königreich?

Diese Übersicht zeigt, dass die europäische Integration seit Ausbruch der Krise nach dem griechischen „Offenbarungseid“ bereits deutlich vertieft worden ist. Die Maßnahmen benötigen Zeit, bis sie umfassend wirksam werden können. Diese Zeit sollte man sich auch nehmen. Zudem sollte man nicht bei jedem Zinsanstieg das Gespenst eines Staatsbankrotts an die Wand malen, denn die Zinsbelastung für Staatsanleihen ist gerade in der längerfristigen Betrachtung vergleichsweise niedrig. Man sollte jetzt nicht den Fehler machen, aus einer schwierigen Situation heraus überstürzt zu handeln, wovor auch der Generaldirektor der Welthandelsorganisation, *Pascal Lamy*, im Handelsblatt vom 13. Juli 2012 gewarnt hat.

Überdies hätte die Weiterentwicklung der Eurozone in Richtung einer politischen Union den gravierenden Nebeneffekt, dass die Tendenz zu einem Europa der zwei Geschwindigkeiten verstärkt würde, was insbesondere dann problematisch wäre, wenn es zu einer Spaltung der EU führen würde. Im Vereinigten Königreich gibt es inzwischen starke Kräfte, die die Beziehungen des Landes zur EU neu verhandeln möchten. Als möglicher Hebel dient diesen Kräften eine notwendig werdende Neuverhandlung der Verträge, falls es zu einer weiteren Integrationsvertiefung in der Eurozone kommen sollte. Eine Europäische Union ohne das weltoffene Vereinigte Königreich mit seiner langen liberalen Tradition könnte ihre handels- und wirtschaftspolitische Orientierung nachhaltig verändern. ■

Das Eurosystem zwischen realwirtschaftlicher Anpassung und kollektiver Finanzierung

Prof. Dr. Alfred Schüller

Vorsitzender der Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft e. V. (MGOW)

Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion sind gewaltige Leistungsbilanzungleichgewichte entstanden. Wenn der Ausgleich nicht über marktwirtschaftliche Prozesse erfolgt, sondern durch politisch-bürokratische Steuerung, stärkt das die Tendenzen zur Desintegration.

Was wird aus dem Euro? Diese Frage entscheidet sich im Spannungsfeld von Anpassung und Finanzierung. Die Neigung, der staatlichen Finanzierung und der Finanzpolitik den Vorrang vor der marktmäßigen Anpassung zu geben, steht im Widerspruch zu der Erkenntnis: Wird der „Primat der Währungspolitik“¹ verkannt oder verfehlt, kommen die Prinzipien, die grundlegend für eine marktwirtschaftliche Ordnung und Integration sind,² nicht oder nur unzureichend zur Geltung: das System der relativen Preise mit marktgerechten Zinssätzen, Risikoprämien und Wechselkursen; offene Märkte; Privateigentum; Haftung; Vertragsfreiheit; die Erfüllung von Zusagen (Geldwertstabilität); eine marktkonforme Wettbewerbs-, Sozial-, Konjunktur- und Wachstumspolitik.

Anpassung und Finanzierung

Die marktmäßige Anpassung erfordert die Bereitschaft, auf gesamtwirtschaftliche Störungen mit Gegenmaßnahmen aus dem Anwendungsbereich des Primats der Währungspolitik zu reagieren:

■ Der Weg der Wechselkursanpassung, um Störfaktoren zu bewältigen und Wettbewerbsschutz durch Begrenzung von Zahlungsbilanzsalden zu bieten, ist den Mitgliedern einer Währungsunion versperrt. Umso stärker müssen das System der re-

lativen Preise und die dazu gehörenden institutionellen Erfordernisse ins Zentrum der Anpassungspolitik rücken. Die unbestreitbaren Vorteile einer Währungsunion bedingen also erhöhte Mobilität und Flexibilität im Wettbewerb der Euroländer auf den Produkt- und Faktormärkten.

■ Beseitigung von Subventionen und anderen Privilegien, die den Wettbewerb verfälschen; Auflösung von Preisverzerrungen und -erstarrungen auf den Arbeits-, Wohnungs- und Verkehrsmärkten sowie von anderen wettbewerbsrechtlichen Ausnahmereichen; Privatisierung von Staatsunternehmen und andere Maßnahmen, die geeignet sind, die Wettbewerbskraft der Wirtschaft zu stärken.

■ Herstellung eines genügend hohen Abstands zwischen Sozialhilfe und Erwerbslohn, damit es sich lohnt, den Lebensunterhalt aus eigener Kraft auf legalen Arbeitsmärkten zu verdienen.

■ Gleichrichtung von Entscheidung und Haftung im Unternehmensbereich.

■ Einbeziehung der Sozialsysteme in die Politik der Wettbewerbsordnung, etwa Entkoppelung der Sozialansprüche vom Arbeitsverhältnis; Erweiterung und Stärkung des marktwirtschaftlichen Versicherungsprinzips gegenüber dem staatlichen Versorgungsgedanken.

Die Finanzierung als Mittel der zeitweiligen Schonung der Anpassungskräfte, der zeitlichen Streckung oder des Aufschubs der Anpassung bezieht sich auf Möglichkeiten der Besteuerung, vor allem aber der Binnen- und Außenverschuldung sowie der Inflation. Die Gefahr der missbräuchlichen Finanzierung ist bei privatwirtschaftlichen Krediten

1 Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1. Auflage 1952, 6. Auflage, Tübingen 1990, Seiten 255 ff.

2 Gemeint ist die Verknüpfung von Binnen- und Außenintegration im Sinne einer internationalen „Tausch-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft“ (Wilhelm Röpke), die auf einem System formaler und informeller Institutionen beruht; siehe Alfred Schüller/Ralf L. Weber, Von der Transformation zur Integration: Eine ordnungs-, handels- und währungspolitische Aufgabenstellung, in: Helmut Gröner/Alfred Schüller (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart/New York 1993, Seiten 445–491.

am geringsten, nimmt bei bilateralen, erst recht bei multilateralen staatlichen oder staatlich verbürgten Krediten zu. Multilaterale Hilfe zu nicht marktmäßigen Bedingungen verleitet oft zu Begehrlichkeit und zu verfehltem Bedarfsdenken. Dies auch deshalb, weil mit starken bürokratischen Eigeninteressen der Geberinstitutionen zu rechnen ist, die Hilfe aufzudrängen, beizubehalten oder zu erweitern, obwohl sie von der Sachlage her verweigert, eingestellt oder eingeschränkt werden müsste. Umso weniger müssen potenzielle Kreditgeber bei der Beurteilung der Schuldendienstfähigkeit der Kreditnehmer auf eine hohe Verwendungsqualität der Mittel bedacht sein.

Anpassungsperspektiven in der Eurozone

■ These eins: Die Aufgabe, Missverhältnisse zwischen der Notwendigkeit, Fähigkeit und Bereitschaft der Anpassung zu verhindern oder zu beseitigen, ist durch die Europäische Währungsunion – die schon im Vorfeld (beginnend mit dem Dubliner Gipfeltreffen von 1996) strukturell auf den Sieg der Fiskalpolitik über den Primat der Währungspolitik hin angelegt worden ist – in kaum zu überbietender Weise erschwert worden.

■ These zwei: Es gibt Fälle, in denen sich die innere Anpassung eines Landes unter starkem Einfluss von außen vollzogen hat – so in Deutschland und in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg. Doch beide Male haben nicht die finanzielle Hilfe, sondern der äußere Anstoß zum Wandel, vor allem aber der mit politischer Überzeugungskraft durchgesetzte ordnungspolitische Anpassungswille von innen die Bedingungen für die wirtschaftliche und moralische Gesundung und die Integration in die Weltwirtschaft geschaffen. Die geistigen und politischen Triebkräfte der Anpassung sind unter vielfältigen (auch leidvollen) Erfahrungen jeweils im eigenen Land entstanden. Für Westdeutschland war der vom Marshall-Plan gewiesene ordnungspolitische Weg der gleiche, der auch von den Vertretern des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft verfolgt und gegen massiven Widerstand der Anhänger des Primats der Fiskalpolitik durchgesetzt worden ist. In Fällen, in denen Eigenanstrengungen nicht bewusst im Zentrum der Reformpolitik stehen (wie damals in England und Frankreich), können auch die Regeln und die Hilfsmittel eines Marshall-Plans nicht zur physischen und geistigen Kraftentfaltung und zur moralischen Gesundung beitragen. *Ludwig Erhard* hat es klar ausgesprochen: „Wenn wir die Hilfe nur im Sinne eines Zuschusses zu un-

serem Konsumtionsfonds verstehen, dann kann uns auch nicht mit wesentlich höheren Beträgen, sondern überhaupt nicht geholfen werden.“³

■ These drei: Glaubwürdige Politiker mit der Bereitschaft, ordnungspolitisch notwendige Reformen im eigenen Land durchzusetzen, sind entscheidend für eine erfolgreiche Anpassungspolitik, für einen breiten Rück- und Zustrom von Mitteln (vor allem in Form von Direktinvestitionen) aus dem Ausland. Ohne diese Voraussetzung bleibt die erhoffte Gesundung von Wirtschaft und Gesellschaft aus. Wer heute den Vorwurf erhebt, die Reformfähigkeit von Ländern wie Griechenland, Italien, Portugal oder Spanien könnte an der versäumten Großzügigkeit der Auslandshilfe scheitern, geht unbesorgt mit der Frage um: Bestehen überhaupt Chancen, dass die damit finanzierten Maßnahmen in Zukunft grundlegend besser verwendet werden als bisher? Private Geldanleger und Unternehmer können dies bei voller Haftung besser beurteilen als staatliche oder staatlich beauftragte Verwalter des politischen Kredits.

■ These vier: *Karl Poppers* Gedanke von der Bedeutung des Zusammenwirkens von Personen, Institutionen und Traditionen kann auch für die Gestaltung des Verhältnisses von Anpassung und Finanzierung als zentraler Bezugspunkt angesehen werden. Den Regierungschefs mag es nicht an Mut und Entschlossenheit mangeln, um den anpassungsfeindlichen Ordnungszustand ihrer Länder zu überwinden. Doch wenn hinter diesem Vorhaben verlockende Angebote multilateraler Rettungsfonds stehen mit günstigen Aussichten, dass ihrem inneren Drang nach Ausdehnung entsprochen wird, dürfte es schwierig sein, diejenigen innenpolitischen Kräfte zurückzudrängen, die von der Regierung verlangen, die Tradition einer unsoliden Staatswirtschaft beizubehalten. Zügige Anpassungen geraten in Verruf.

■ These fünf: Nicht nur die Versuchung, die in einer vorausseilenden „weichen“ Finanzierung und in der Kollektivhaftung liegt, auch der institutionelle Uniformismus der Europäischen Union (EU) schwächt die Fähigkeit der Mitgliedsländer, auf veränderte wirtschaftliche Situationen ordnungspolitisch flexibel und kreativ zu reagieren. Der institutionelle Wettbewerb ist für eine wirkungsvolle Entdeckung und Nutzung von Anpassungswissen unabdingbar.

3 Ludwig Erhard, *Der Weg in die Zukunft*, Rede vom 21. April 1948, in: Karl Hohmann (Hrsg.), *Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften*, Düsseldorf/Wien/New York 1988, Seite 115.

■ **These sechs:** Der Weg in die Staatsverschuldung und in die Inflation ist keine zwingende Konsequenz der Demokratie, wie allein die Umstände zeigen, die zur maßvollen Staatsverschuldung bis 1972 in Deutschland oder zur Auflösung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahr 1993 geführt haben. Es ist keineswegs unvermeidbar, dass Regierungen dem Weg des geringsten politischen Widerstands folgen und sich von einer Politik unerfüllbarer Wünsche mitreißen lassen, um bei den Wählern Erfolg zu haben. Wissenschaftler sollten sich nicht leichtfertig auf das vermeintlich „politisch Machbare“ zurückziehen und Neigungen der Politik und der Massenmedien zum mikroökonomischen Anpassungspessimismus und zum makroökonomischen Finanzierungsoptimismus entgegenkommen.

Finanzierungsperspektiven in der Eurozone

■ **These eins:** Die Mittel der Rettungsfonds sind umso weniger begrenzt, je mehr Regierungen und Parlamente bereit sind, im Rahmen einer Kollektivhaftung für Schulden anderer Staaten nicht überschaubare Budgetbelastungen hinzunehmen, ohne die Verwendungsqualität der Mittel nach marktwirtschaftlichen Maßstäben beeinflussen zu wollen oder zu können. Hinzu kommen politisch motivierte Kredite der Europäischen Zentralbank (EZB), die direkt oder indirekt an Geschäftsbanken und Staaten zu extrem marktwidrigen („weichen“) Zinssätzen vergeben werden. Die Erwartungen, damit die Zahlungsfähigkeit der Banken und Staaten sichern zu können, werden auch künftig am Misstrauen der Märkte hinsichtlich der Stabilität und Bonität der Eurozone scheitern.

■ **These zwei:** Die Dominanz der „weichen“ Finanzierungspraxis zur Rettung des Euro beruht auf der Bereitschaft der Politiker, sich der Verantwortung für die Sparer und Steuerzahler fahrlässig oder vorsätzlich zu entziehen. Die Annahme, damit könnte es gelingen, das Gewicht von der Finanzierung auf eine Politik der erfolgreichen Anpassung zu verlagern, verkennt den Bedingungsrahmen politisch-bürokratischer Anpassungsverfahren:

In den Erklärungen und Übereinkünften der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Eurozone, die der Verschärfung der bisherigen weichen Anpassungserfordernisse dienen sollen, geht es meist um Kann-Bestimmungen, Empfehlungen, Aufforderungen und Absichten, um Einigungen darauf, dass bestimmte Maßnahmen

gerechtfertigt oder notwendig erscheinen, dass sich die EU-Organe für eine verbesserte Kommunikation und strengere Überwachung einsetzen werden usw. Es geht um eine erleichterte Festlegung von Maßnahmen, um – etwa im Rahmen von Defizitverfahren – die betreffenden Regierungen zu ermutigen oder zu bedrängen, ein „möglicherweise feststellbares“ Defizit zu verringern. Ob ein staatliches Haushaltsdefizit insgesamt als „schädlich“ befunden wird, soll an „länderspezifischen Referenzwerten“ gemessen werden, wobei konjunkturelle und strukturelle Gegebenheiten sowie „außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände“, die sich der „Kontrolle der betreffenden Vertragspartei“ entziehen, zu berücksichtigen sind. Bei der Verpflichtung, erhebliche Abweichungen vom Referenzwert zu korrigieren, ist die Zuständigkeit der nationalen Parlamente „uneingeschränkt“ zu achten.

Die Modalitäten eines solchen Anpassungsverfahrens sind für leere Versprechungen und Ausweichmanöver höchst empfänglich. Die Ausnahme kann nach Bedarf zur Regel gemacht werden. Also wird es leicht sein, die multilateralen staatlichen Hilfen als unzureichend und ihre Bemessung als Ausdruck schuldhaften „Versagens“ darzustellen. Internationale Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sind nicht nur von Dauer, sondern in ihrem Drang nach Ausdehnung nimmer satt, wenn es um die Suche nach Möglichkeiten geht, die Hilfen generell aufzustocken und das Aufgabenfeld durch neue Kreditschalter zu erweitern. Man wird nicht ernsthaft erwarten können, dass solche Einrichtungen das Geschäftsziel darin sehen, sich überflüssig zu machen. Der ESM wird keine Lösung, sondern Teil des ungelösten Problems sein, das Verhältnis von Anpassung und Finanzierung stabilitäts- und marktgerecht zu gestalten.

Die verkehrte Welt von heute – Finanzierung als Bringschuld, Anpassung als Holschuld der Euro-Gemeinschaft – erzeugt eine Asymmetrie der Bereitschaft, Verantwortung wahrzunehmen. Neben dem bekannten Geburtsfehler der Eurozone wird damit eine weitere Linie der inneren Verwerfung sichtbar, die zu einem verhängnisvollen Anspruchs- und Machbarkeitsdenken verleitet.

Auf dem Weg zum Anpassungsdirigismus

Es gibt Überlegungen, anstelle marktmäßiger Verfahren der Anpassung und Finanzierung künftig

den Ausgleich der Leistungsbilanzsalden von Brüssel aus zu steuern. Die Einhaltung der erlaubten Defizite und Überschüsse soll durch finanzielle Sanktionen, die der Europäische Rat zu verhängen hat, erzwungen werden können. Saldendirektivistische Konzepte und staatliche Bemühungen, eine fehlgeleitete europäische Währungspolitik von den Ergebnissen her notdürftig zu korrigieren, offenbaren eine staatlich-bürokratische Wissensanmaßung absurden Ausmaßes – etwa hinsichtlich folgender Fragen: Bestehen oder drohen Ungleichgewichte? Sind diese schädlich? Worin liegen die Ursachen? Welche Abhilfemaßnahmen sind geeignet? Was kennzeichnet eine angemessene Umsetzung, wenn dabei länderspezifische Umstände zu berücksichtigen sind?

Schon diese vagen Orientierungsmerkmale zeigen, dass mit einer neuen Quelle desintegrierend wirkender politischer Konflikte zu rechnen ist, zumal ein nach zentralen Vorgaben gesteuerter Saldenausgleich wegen der Interdependenz des Marktgeschehens nicht nur eine zentralisierte außenwirtschaftliche, sondern auch eine binnenwirtschaftliche Beurteilung und Lenkung erfordert.⁴ Vonseiten der Europäischen Kommission wird zwar angenommen, Leistungsbilanzüberschüsse seien unproblematisch, solange sie – wie im aktuellen Fall Deutschlands – aus hoher Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen resultierten. Tatsächlich hat Deutschland, das den ökonomischen Fakten nach schon längst hätte aufwerten müssen, im Rahmen der Euro-Verfassung einen künstlichen Wettbewerbsvorteil. Es wird sich schon deshalb nicht einem symmetrischen Anpassungsverlangen aus Brüssel entziehen können. Die Staaten mit aktiver Leistungsbilanz (Kapitalexportländer) werden sich als „unsolidarische Kostgänger“ der Defizitländer (Kapitalimportstaaten) an den Pranger gestellt sehen, obwohl Erstere doch schon für die Finanzierung der Passivsalden aufgekommen sind und für die Rettungsfonds im Wesentlichen eintreten müssen.

Der nächste Schritt könnte deshalb zum Beispiel die Forderung nach einem Strafzins auf Leistungsbilanzüberschüsse sein, wie er schon im Keynes-Plan von 1943 für eine internationale Clearing

4 Das gilt für alle geplanten Scoreboard- oder Punkttafel-Verfahren, die sich im Rahmen einer Art von planwirtschaftlicher Soll-Ist-Betrachtung nicht nur an den Leistungsbilanzsalden, sondern auch an den folgenden Indikatoren orientieren sollen: Nettoauslandsvermögen, Exportanteile, Lohnstückkosten, reale effektive Wechselkurse, Verschuldung des Privatsektors, Kreditvergabe an den privaten (nicht-finanziellen) Sektor, Häuserpreise, öffentliche Verschuldung, Arbeitslosenquote.

Union vorgesehen war.⁵ *John Maynard Keynes* meinte, Überschüsse könnten durch Selbstbeschränkung oder durch staatliche Eingriffe vermieden werden. Warum nicht auch von Brüssel diktiert? Die Überschussländer werden jedoch versuchen, den Wirtschaftsverkehr mit Drittländern auszuweiten, um damit der wirtschaftlichen Konvertibilitätsbeschränkung im Euroraum, die im Saldendirektivismus mit dem Drang nach Ausdehnung angelegt ist, auszuweichen. Ohnehin würde ein solcher Protektionismus es den Defizitländern nur scheinbar leichter machen, die notwendigen inneren Anpassungen vorzunehmen, die für den Abbau der Staatsverschuldung unverzichtbar sind. Jede Einfuhrbeschränkung bedeutet eine Ausfuhrbeschränkung, also eine Schrumpfung der Vorteile, die die EU als Tauschgemeinschaft bietet. Das wirkt desintegrierend und erschwert den Entschluss, den schuldnerischen Verpflichtungen nachzukommen. Die Problematik des Saldendirektivismus wirkt wie ein System eingebauter protektionistischer Tendenzen.

Die Defizitländer der Eurozone indizieren – bei fehlendem Wettbewerbsschutz durch einen marktgerechten Wechselkurs – eine vergleichsweise schwache Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und unzureichende Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft. Doch ursächlich für Defizite ist die Tatsache, dass die Kreditgeber diese ermöglicht haben. Dabei hat die Währungsunion die Gläubiger dazu verleitet, nicht darauf zu achten, wie es um die Verwendungsqualität der Mittel und die Schuldendienstfähigkeit der Kreditnehmer bestellt ist. Sollen die Gläubiger für dieses Versäumnis nicht haften, und gelingt es nicht, den Zustand durch zügige Anpassung seitens der Defizitländer zu ändern, können die bisherigen Importüberschüsse nur durch neue Kredite aufrechterhalten werden. Die „weichen“ Finanzierungshilfen der EU sind wiederum dazu angetan, der innenpolitisch schmerzhaften Anpassung, der notwendigen fiskalischen Disziplin und Reformbereitschaft auszuweichen. Die fortgesetzte Importfähigkeit auf Pump verleiht der deutschen Exportwirtschaft vorübergehend künstliche Vorteile, verschlechtert aber wie in einem Teufelskreis den Zustand der Defizitländer und belastet so am Ende auch die Budgets und die Exportmöglichkeiten der Überschussländer.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei den am Leistungsbilanzsaldo ansetzenden Eingriffen wie auch

5 Vgl. The International Monetary Fund (Hrsg.), *The International Monetary Fund 1945 to 1965*, Volume III, Washington 1970, Seiten 19 ff.

bei den vorgesehenen anderen politisch-bürokratischen Anpassungsverfahren der Europäische Rat Entscheidungs- und Sanktionsinstanz ist. Der Rat wird erfahrungsgemäß politischen Konflikten und Anfeindungen mit faulen Kompromissen aus dem Weg zu gehen versuchen, zum Beispiel mit einem verstärkten Saldendirigismus, mit erweiterten oder neuen Fonds, der Ausdehnung der Gemeinschaftshaftung und einer fortschreitenden Politisierung der Kreditpolitik der EZB. Der Drang nach Ausdehnung schwächt die marktwirtschaftlichen Trieb- und Anpassungskräfte des Binnenmarktes.

Zentrifugale Wirkungen auf die europäische Integration

Von der Instrumentalisierung der Geldpolitik wird der wirksamste Beitrag für das Ziel erwartet, den Binnenmarkt zu vollenden und einen Sachzwang für beschleunigte Schritte auf dem Weg zur politischen Union auszulösen. Diejenigen, die seit den 1990er Jahren der Auffassung misstrauen haben, nur mit dem Euro könne Deutschland auf Dauer mit seinen Nachbarn in Frieden leben und einen schweren Rückschlag in der europäischen Integrationspolitik verhindern, erleben nun das, was zu erwarten war – eine Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung:

■ These eins: Der pathetische Ruf „Scheitert der Euro – scheitert Europa“ ist schon deshalb hohl, weil mit dem Euro ohne Not, aber mit unübersehbarem Schaden ein Graben in der EU entstanden ist. Von den 501 Millionen Einwohnern der EU gehören 327 Millionen der Eurozone an, 174 Millionen also nicht. Der Graben wird tiefer und breiter. Denn Europäische Kommission und Europäischer Rat werden beim Versuch, das nach ihrer Meinung Notwendige zu tun, dauerhaft in unangenehme politische Machtkämpfe geraten sowie Neid und Anfeindungen nicht nur zwischen den Euroländern auslösen. Wie können zum Beispiel innenpolitisch unbequeme Entschuldungs- und Anpassungsprogramme in Griechenland mit einer, wie es offiziell heißt, „Art Zwangsverwaltung“ durchgesetzt werden, wenn zugleich zugesichert wird: „Die Verantwortung für das Programm trägt Griechenland, und für seine Durchführung sind die griechischen Behörden zuständig“?

■ These zwei: Wird der eingeschlagene Weg der Währungsunion fortgesetzt, entsteht mit der systematischen Einbeziehung des ESM und der EZB in die Staats- und Bankenfinanzierung ein europäischer „Fiskalsozialismus“ (*Wilhelm Röpkke*). Er ist am

unverhohlenen Bestreben erkennbar, die Geldemission systematisch zu politisieren: sie für das Konzept der fiskalpolitischen Nachfragesteuerung und für die Finanzierung der Vorrangigkeit des Wachstumsziels dienstbar zu machen sowie für die staatliche Schuldentilgung zu nutzen. Damit weist der Weg von der Währungsunion über die Finanzunion in eine Inflationsunion. Höhere Inflationsraten werden dann im Wirtschaftsgeschehen antizipiert, das treibt die Inflation vorausseilend an. Die erwartete stimulierende Wirkung wird sich ins Gegenteil verkehren. Es entstehen Erscheinungen der Desintegration; Ressentiments, längst überholt geglaubt, kommen zum Vorschein. Auch innerhalb der Staaten wird der Zusammenhalt geschwächt. Die Bemühungen, den Binnenmarkt, das Glanzstück der bisherigen Integrationspolitik, zu sichern und auszubauen, werden erlahmen, auf jeden Fall erschwert.

■ These drei: Der Integrationsprozess gestaltet sich mit dem Maastrichter Vertrag immer zentralistischer. Dies wird heute vielfach als unabänderlich angesehen oder hingenommen, um den Euro auf „pragmatische“ Weise zu retten – ohne die ordnungspolitischen Konsequenzen zu bedenken, die letztlich niemandem dienen, aber allen schaden. Mit dem fortschreitenden Euro-Dirigismus wird sich das asymmetrische Verhältnis von Anpassung und Finanzierung in dem Maße verfestigen, wie durch den zunehmenden politisch-bürokratischen Lenkungs- und Überwachungszentralismus die geistig-moralischen Kräfte eines wirklichen Reformföderalismus erlahmen. Umso weniger lassen sich die Lebensverhältnisse der überschuldeten Mitgliedsländer aus eigener Gestaltungskraft verbessern. Umso lauter wird der Ruf erschallen, einheitliche Lebensverhältnisse durch permanente Zuweisungen aus Brüssel herzustellen.

Bei einem europäischen Länderfinanzausgleich werden sich die Geber- und Nehmerländer unabweichlich ungerecht behandelt fühlen – auf europäischer Ebene sehr viel mehr als etwa in Deutschland nach 1989. Hier war und ist die Bereitschaft, Lasten im gemeinsamen Wirtschaftsraum zu verteilen, entscheidend vom Zusammengehörigkeitsgefühl „Wir sind ein Volk“ bestimmt. Von einer solchen geistig-moralischen Grundlage kann im Euroraum nicht ausgegangen werden. Wenn hier der Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, Solidarpakte und anderer Formen der Kollektivhaftung – verbunden mit einem unvorstellbaren Umverteilungsbedarf – ausgedehnt wird, ist dies mit einer Verlagerung von Kompetenzen auf die Zentralebene in Brüssel verbunden. Die konzeptionellen

Schwächen des Euro-Dirigismus werden aus diesem Europamodell ein Durcheinander von diskretionären Regelauslegungen, von nicht geahndeten Regelbrüchen machen und einen Wettbewerb um die schlechteste Finanzpolitik auslösen. So kann keine wünschenswerte wirtschaftliche und politische Ordnung in Europa entstehen.

Währungspolitische Folgerungen

■ These eins: Bis heute ist die Aufgabe nicht gelöst, funktionsfähige Finanzierungs- und Anpassungsregeln mit Aussicht auf eine längere Bestandszeit zu kombinieren, wie in der Zeit des Goldstandards. Die Aufgabenverfehlung hat auch nach dem Zweiten Weltkrieg immer wieder tiefe Spuren einer staatlich verursachten Instabilität sowie einer wirtschaftlichen und sozialen Unsicherheit hinterlassen: durch Missbrauch des Bretton-Woods-Systems für nationale Zwecke durch die USA, zuletzt mit einer wohlfahrtsstaatlich motivierten Geld-, Zins- und Bankenpolitik der amerikanischen Regierung und der Notenbank, und nun durch eine fehlgeleitete europäische Währungspolitik. Bestrebungen, der Finanzpolitik den Vorrang und der Politik Zugang zur Zentralbank als Kreditgeber der letzten Instanz zu geben, lassen das Ausmaß der Gefahr erkennen, sich immer weiter von glaubwürdigen Regelbindungen für eine solide Anpassungs- und Finanzierungspolitik zu entfernen und Europa in eine Katastrophe zu steuern.

■ These zwei: Die Auswirkungen grober Fehler und Versäumnisse der Währungspolitik lassen sich auch nicht durch eine isolierte Verschärfung und Fortentwicklung der Bankenregulierung auf der Linie der vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht festgelegten Eigenkapitalvorschriften auffangen. Der Missbrauch des Euro für eine politisch-bürokratisch erzwungene Finanzierungssolidarität und die negativen Ausstrahlungen auf Freiheit, Zusammenhalt und Wohlstand sind mit Händen zu greifen. Erforderlich ist eine an den Ursachen des ungelösten Problems von Anpassung und Finanzierung ansetzende Bereitschaft, die auf dem Kopf stehende Welt mithilfe marktwirtschaftlicher Verfahren wieder auf die Füße zu stellen – also aus der Finanzierung eine Holschuld und aus der Anpassung eine Bringschuld der Staaten zu machen. Das erfordert, durch eine Politik der Dekonzentration das Privileg der Großbanken zu beseitigen, die unter Berufung auf ihre Systemrelevanz weitgehend haftungsfrei Regierungen und Zentralbanken finanzierungspflichtig machen, Sparer und Steuerzahler in höchst riskante Finanztrans-

aktionen hineinziehen können.⁶ Die Möglichkeit, Entscheidung und Haftung zu entkoppeln, entfaltet eine zerstörerische Kraft, weil sie unter Berufung auf Idealvorstellungen vom Staat als Umverteiler Neigungen zu selbstsüchtigem Handeln und zum Missbrauch der staatlich organisierten Solidarität weit entgegenkommt.

In den folgenden Lösungsansätzen wird die Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Neuorientierung erkennbar. Diese kann sich als große geistige Macht erweisen, um zwischen der Rolle des Staates und dem Handlungsspielraum der Bürger eine Grenzziehung anzustreben, die geeignet ist, die bestehende Asymmetrie zwischen Anpassung und Finanzierung zu beseitigen und dazu beizutragen, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates wieder herzustellen.

Erster Lösungsansatz: Goldstandard

Ein Binnenmarkt mit Währungsunion ist möglich und funktionsfähig. Es bedarf dazu keiner fragwürdigen Rettungsfonds und keiner politischen Union. Die deutsche Kleinstaaterei ist durch die Zollunion von 1834 und das Regelwerk des Goldstandards überwunden worden.⁷ Hierfür musste nicht die einzelstaatliche Souveränität aufgegeben bzw. auf die Souveränität zugunsten autoritärer supranationaler Institutionen verzichtet werden. Es könnten also die Grenzen beachtet werden, „die der Supranationalität gegenüber demokratischen Staaten gezogen sein sollten“ (*Ernst-Joachim Mestmäcker*). Freilich beruht die Goldwährung auf anspruchsvollen Anpassungs- und Finanzierungsregeln. Doch sind diese bei Weitem nicht so anspruchsvoll wie die Anforderungen an eine Währungsunion, soll diese nicht zum Scheitern verurteilt sein. Diese Erkenntnis ist nicht neu,⁸ wird aber bis heute missachtet, wie in der Europäischen Währungsunion beispielsweise der Verzicht auf einen Ausschluss bei Regelverletzung und auf die darin liegende Präventivwirkung zeigt.

Die Vorteile der Goldwährung mit Blick auf das Verhältnis von Anpassung und Finanzierung sind:⁹

6 Siehe Alfred Schüller, *Krisenprävention als ordnungspolitische Aufgabe*, Ordo, Band 60, 2009, Seiten 367 ff. und 374 ff.

7 Diesen Hinweis verdanke ich Hans Willgerodt.

8 Siehe Christian Watrin, *Ordnungspolitische Probleme einer Europäischen Währungsunion*, *Wirtschaftspolitische Chronik*, Heft 2, 1958, Seiten 21–36 (hier Seite 35).

9 Siehe Friedrich A. Lutz, *Goldwährung und Wirtschaftsordnung*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 41, 1935, Heft 2, Seiten 224–251, abgedruckt in: Friedrich A. Lutz, *Geld und Währung*. Gesammelte Abhandlungen, Tübingen 1962, Seiten 1–27.

■ Die Kreditpolitik der Zentralbank kann durch Bindung der Geldpolitik an die Veränderungen des Goldbestandes eng begrenzt werden.¹⁰ Es bedarf keiner temporären oder permanenten politisch-bürokratischen Organisationen mit einem innewohnenden unbändigen Drang nach Ausdehnung und geringer Aussicht auf eine einschränkende Revision der Aufgaben. Auf die bestehenden Kreditschalter des IWF, der Weltbank, auf vertragswidrige Bail-out-Möglichkeiten des Eurosystems, auf staatliche Schutzschirme wie EFSF und ESM und andere Einrichtungen der Verfälschung der Zinsen, Risikoprämien und Wechselkurse könnte verzichtet werden.

■ Die Wechselkurse könnten innerhalb einer vergleichsweise engen Bandbreite verlässlich stabilisiert werden – vor allem durch Marktkräfte.¹¹ Die Aufgabe, Anpassung und Finanzierung in ein nachhaltiges Verhältnis der Gleichrichtung zu bringen, wäre weitgehend marktwirtschaftlich lösbar.

■ Der Geldwert kann im zyklischen Konjunkturverlauf von leicht inflatorischen und leicht deflatorischen Tendenzen ungleich verlässlicher stabilisiert werden als heute. Der Gebrauch von kostspieligen Geldwertsicherungsklauseln war in der Zeit der Goldwährung zulässig, aber unnötig.

■ Eine Währungsunion dieser Art verleitet nicht zu einem integrationspolitisch problematischen Umverteilungsbedarf. Die Möglichkeit der internationalen Finanzierung durch privatwirtschaftliche Kredit- und Kapitalmärkte ist verlässlich, stärkt im Interesse der Minimierung der Finanzierungskosten die Bereitschaft, sich vorsorglich und zügig anzupassen, entzieht der großen Versuchung den Boden, sich unter Berufung auf eine vieldeutige Gemeinschaftssolidarität marktwidrige Finanzierungshilfen zu sichern oder zu erpressen.

■ Die Regeln und Funktionsbedingungen der Goldwährung erfordern zwar einen weitgehenden geld-, fiskal- und wirtschaftspolitischen Souveränitätsverzicht, lassen dafür aber einen hohen Autoritätsgewinn der Staaten erwarten.

10 Vgl. Joseph A. Schumpeter, Die goldene Bremse an der Kreditmaschine, Die Kreditwirtschaft, Leipzig 1927, Seiten 80–106.

11 Mit dem Übergang von der reinen zur entwickelten Goldwährung und zum Banknoten- und Giralgeld hat sich der Goldstandard zwar von einem spontanen und automatischen System zu einem System entwickelt, das den Zentralbanken Ermessensspielraum für eine Einflussnahme bot. Doch fanden die Regeln und Funktionsbedingungen bis 1913 grundsätzlich Beachtung.

Alle müssen sich an die Regeln halten

Bei den Handlungs- und Funktionsbedingungen der Goldwährung geht es im Kern um Spielregeln des freien internationalen Wettbewerbs. Ein solches Verständnis von Währungsunion wäre identisch mit der Entscheidung für ein marktwirtschaftliches Währungssystem, das jener Währungsunsicherheit vorbeugen könnte, die nach *Röpke* immer wieder dem „Goldhunger den stärksten Auftrieb gegeben hat“ – wie auch heute wieder bei der Suche der Menschen nach dem „letzten Anker der Wertbeständigkeit“ festzustellen ist.¹² Eine solche Währungsunion erfordert jedoch zur Abwendung eines möglichen Ausschlusses die Bereitschaft, folgende Regeln und Funktionsbedingungen glaubwürdig einzuhalten:¹³ Währungsgleichung durch Festsetzung des Münzfußes nach dem Goldgehalt der Münzen; An- und Verkaufspflicht für Gold durch die Zentralbanken (damit Garantie der Goldkonvertibilität gegenüber jedermann); eine von Deckungsvorschriften diktierte Geldpolitik; Verzicht auf eine rücksichtslose, letztlich selbstschädigende Konjunktur-, Beschäftigungs- und Handelspolitik; die Einsicht, dass inflexible Löhne und Preise auf monopolistische private oder staatliche Preissetzungen, Marktordnungen, Subventionen und Handelshemmnisse zurückgehen. Sie sind dem Marktsystem nicht inhärent, wenn die Politik der Wettbewerbsordnung nach dem ordoliberalen Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft Vorrang hat.

Sämtliche Goldwährungsländer müssen bereit sein, sich an die Spielregeln zu halten. Die Deflationentwicklung der frühen 1930er Jahre brachte die Erkenntnis, dass der Goldmechanismus versagt und für die Länder, die sich an die Spielregeln halten, katastrophale Konsequenzen haben kann, wenn andere Goldwährungsländer dies nicht tun. Deshalb ist die Bereitschaft, die Regeln einzuhalten, wichtiger als die Zahl der Mitgliedsländer und die Größe des Währungsraums.

Auch als überzeugter Anhänger der internationalen Goldwährung wird man zu bedenken haben, worauf *Friedrich A. von Hayek* 1937 hingewiesen hat: „Nichts wäre unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Entwicklung verhängnisvoller, als wenn man eine förmliche Rückkehr zur Goldwährung versuchte, bevor die Menschen willens geworden sind, sie richtig zu handhaben, und wenn, was un-

12 Wilhelm Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 1. Auflage 1942, 6. Auflage, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1979, Seite 404.

13 Siehe Friedrich A. Lutz, a. a. O.

ter den gegebenen Umständen sehr wahrscheinlich wäre, dieser Rückkehr ein neuer Zusammenbruch folgte.“¹⁴ Diese skeptisch-kritische Aussage von Hayeks ist vor dem Hintergrund der weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Düsternis der dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts allzu verständlich. Heute könnten sich aber Länder zusammenfinden, um in einem zunächst kleinen Kreis die Goldwährung einzuführen. Diese Pionierleistung könnte auf weitere Länder ansteckend wirken.

In der Eurozone mehren sich die Zeichen des inneren Zerfalls – mit einer rasch ansteigenden Fülle von volkswirtschaftlichen Schädigungen, die auf das ungelöste Problem von Anpassung und Finanzierung zurückzuführen sind. Die fatale Anhäufung nicht kompensierbarer Nachteile hat, wenn es beim eingeschlagenen Weg bleibt, einen hohen Preis: die nachhaltige Enttäuschung der Erwartungen, die wirtschaftlich und politisch in die Währungsunion gesetzt worden sind.

Zweiter Lösungsansatz: Trennbanken-Konzept

Elemente des Trennbanken-Systems¹⁵ waren bis 1999 in den USA verwirklicht. Eine darauf aufbauende Ordnung der Währungspolitik ist unter der Bezeichnung „Volcker Rule“ in der Diskussion. Der entscheidende ordnungspolitische Bezugspunkt ist der Anspruch, bei Fortbestand des staatlichen Geldschöpfungsmonopols die Einheit von Entscheidung und Haftung zu sichern und den Spielraum für eine marktwirtschaftliche Lösung des Verhältnisses von Anpassung und Finanzierung dadurch zu vergrößern, dass die Bankenordnung als wesentlicher Teil des ungelösten Problems Beachtung findet. Die Annahmen sind:

■ Eine Zentralbank kann nur für monetäre Prozesse verantwortlich gemacht werden, die sie initiieren und beherrschen kann. Das ist mit dem heutigen Verständnis des Prinzips der Universalbanken nicht vereinbar, insbesondere nicht mit umfangreichen Investmentgeschäften und mit hoch riskanten Finanzprodukten, zumal, wenn diese weitgehend haftungsfrei in Umlauf gebracht werden können.

¹⁴ Friedrich A. von Hayek, *Monetärer Nationalismus und internationale Stabilität* (1937), Wiederabdruck in: Friedrich A. von Hayek, *Entnationalisierung des Geldes. Schriften zur Währungspolitik und Währungsordnung*, herausgegeben von Alfred Bosch/Reinhold Veit/Verena Veit-Bachmann, Tübingen 2011, Seite 48.

¹⁵ Siehe Alfred Schüller, a. a. O., Seiten 378 ff.

■ Universalbanken dürfen heute Bankeinlagen für erweiterte Geldschöpfungs- und Finanzierungsmöglichkeiten nutzen und können hierbei, je nachdem, wie weitgehend auf die „goldene Bankregel“ – nach der langfristig angelegtes Geld auch langfristig finanziert sein muss, während kurzfristig aufgenommenes Kapital nur kurzfristig ausgeliehen werden darf – verzichtet wird, vom Prinzip der Fristentransformation Gebrauch machen und wie eine Münzstätte Geldschöpfung betreiben.

■ Einleger können so, ohne es zu wissen und zu wollen, in riskante Finanzgeschäfte hineingezogen werden, es sei denn, die Haftung der letzten Hand wird mithilfe der Zentralbank und des Staates, also der Steuerzahler kollektiviert.

■ Wenn aber Banken und Einleger davon ausgehen können, letztlich gerettet zu werden, fallen staatliches Finanzierungengagement und marktwirtschaftliche Anpassungsmöglichkeiten unter Umständen so weit auseinander, dass dies wie eine Waffe gegen die marktwirtschaftliche Ordnung mit ungeheurer Zerstörungskraft wirken kann.

■ Der Wunsch, betriebswirtschaftliche Größen- und Synergieeffekte und andere Vorteile der Universalbanken im internationalen Wettbewerb sogenannter nationaler Champions wahrzunehmen, hat hinter der Aufgabe zurückzustehen, Bankenrisiken zu vermeiden. Demzufolge wären die Depositengeschäfte und die Investment- oder Spekulationsgeschäfte zu trennen. Potenzielle Anleger und Kreditnehmer könnten zwischen diesen beiden Geschäftsmodellen mit unterschiedlichen Rendite- und Risikoprofilen wählen.

Ordnungspolitische Anforderungen

■ In einem konsequenten Trennbankensystem wäre die Zentralbank für stabile Geldverhältnisse verantwortlich, konkret für eine stabilitätskonforme Beherrschung der Geldmenge und für eine entsprechende Ordnung „ihrer“ Depositenbanken.

■ Die Zentralbankleiter müssten institutionell und persönlich unabhängig von Weisungen, Anpassungs- und Finanzierungswünschen der Regierung sein und für Zielverfehlungen haftbar gemacht werden können.

■ Die Zentralbankleitung, verantwortlich für die Ordnung der Depositenbanken, weiß, dass das

bankentypische Liquiditätsrisiko – Einlagen im Passivgeschäft stehen längerfristige Forderungen im Aktivgeschäft gegenüber – mit der Annäherung an die goldene Bankregel vermindert werden kann, nicht zuletzt zur eigenen Haftungsver-schonung. Die Aktivgeschäfte würden in der Kreditvermittlung und in der Beteiligung an Geldmarktgeschäften, am Wertpapierhandel, an der Vermögensverwaltung und an anderen Finanzdienstleistungen bestehen. Hinzukommen könnte der Handel mit Papieren der Spekulationsbanken nach strengen Regeln der Zentralbank.

■ Diese Geschäfte sind immer mit Risiken verbunden, die jedoch – im Vergleich zu heute – eng begrenzt werden könnten: durch Anwendung der goldenen Bankregel, durch kollektive Sicherheitsvorkehrungen der Depositenbanken und durch Haftung des Managements.

■ Einlagen bei einer Spekulationsbank bieten höhere Renditeaussichten, aber auch höhere Verlustrisiken. Die unverzichtbaren Leistungen der Spekulationsbanken auf dem Gebiet der Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung von Unternehmen, der Unternehmensbeteiligungen, der Vermögensverwaltung oder des Handels mit verbrieften Werten unterschiedlicher Art wären nicht infrage gestellt, wohl aber die heute bestehenden Möglichkeiten, leichtfertig Risiken auf Kosten Unbeteiligter und der Gesamtordnung einzugehen und sich am Ende noch am angerichteten Finanzierungsdebakel zu bereichern. Die Spekulationsbanken werden im Wettbewerb um Anleger stehen – ohne Letzthaftung der Zentralbank und des Staates. Umso mehr werden diese Banken im eigenen Interesse darum bemüht sein müssen, aus selbst organisierten Sicherheitsvorkehrungen und aus einer glaubwürdigen Informations- und Leistungsbereitschaft gegenüber der Öffentlichkeit eine Bringschuld zu machen. Um das Bewusstsein hierfür zu stärken, könnte in Verbindung mit verbrieften Produkten

ein deutlicher Mahnhinweis vorgeschrieben werden, wie er auf den Zigarettenpackungen zu finden ist – ein wahrscheinlich nicht unwichtiger Beitrag zur Selbstregulierung und -kontrolle der Investmentbanken. Den verschiedenen Banken müsste es erlaubt sein, offen um Einlagen mit Informationen über die Gestaltung der Aktivgeschäfte, über die Risikokontrolle und Einlagensicherung zu werben.

■ Die Zentralbank hätte den Rahmen des Geschäftsmodells der Depositenbanken zu bestimmen. Damit wäre die Qualität der Brandmauer zu den Spekulationsbanken definiert und im Lichte neuer Erfahrungen und Erkenntnisse ständig zu überprüfen.

■ Die staatlich privilegierten Banken – als eine der Hauptquellen der monetären Instabilität des Bankensektors und der Belastung staatlicher Budgets – wären zu privatisieren, den Regeln der Wettbewerbsordnung zu unterwerfen und entsprechend dem jeweiligen Geschäftsschwerpunkt der einen oder anderen Seite zuzuordnen.

■ Eine Anti-Konzentrationspolitik hätte zu vermeiden, dass systemrelevante Banken bestehen bleiben bzw. entstehen können. In Verbindung damit wären die gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten und Anreize zur Verschachtelung und Konzernbildung mit großen haftungsrechtlichen Freiräumen und Haftungsfreistellungen des Managements zu beseitigen. Ansonsten könnten die Anleger der Depositenbanken über Beteiligungen und Fusionen indirekt wieder gegen ihr Wissen und Wollen ins Schleppseil von Spekulationsbanken genommen und zu einem staatlichen Finanzierungsfall werden. Die Einheit von Entscheidung und Haftung erfordert deshalb auch im Zusammenhang mit dem Trennbanken-System eine entschiedene Stärkung des personalen Charakters des Gesellschaftsrechts.¹⁶ ■

16 Siehe Alfred Schüller, Vom Aufstieg des Wohlfahrtsstaates zum Wandel des Haftungsprinzips, in: Handwerkskammer Düsseldorf (Hrsg.), Eigentümerverantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft, 4. Röpke-Symposium, Düsseldorf 2011, Seiten 24–38.

Ludwig Erhard und Charles de Gaulle: Zwei ungleiche Europäer

Prof. Dr. Patricia Commun
Professorin für Germanistik, Université Cergy-Pontoise

Die verschiedenen Europakonzepte *Ludwig Erhards* und *Charles de Gaulles* sind nicht nur auf die Unterschiede in den Visionen für Europa oder auf außen- und innenpolitische Zwänge zurückzuführen. Sie beruhen auch auf fundamental unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen. Die Auseinandersetzung mit dem Verhältnis der beiden Staatsmänner zeigt deutsch-französische Differenzen, die auch heute noch den Weg zu einer politischen Union in Europa erschweren.

Die Bilder von den deutsch-französischen „Europapaparen“ – *Charles de Gaulle* und *Konrad Adenauer*, *Giscard d'Estaing* und *Helmut Schmidt* sowie *François Mitterrand* und *Helmut Kohl* – haben sich der Öffentlichkeit so tief eingepägt, dass jedes weniger glamouröse deutsch-französische Paar, etwa *Angela Merkel* und *François Hollande* heute sowie *Ludwig Erhard* und *Charles de Gaulle* damals, schnell als eher unbedeutend wahrgenommen wird. Angefangen mit dem symbolträchtigen Treffen von *Adenauer* und *de Gaulle* in Reims bis hin zum Hand-in-Hand-Stehen von *Mitterrand* und *Kohl* in Verdun, rückte die von den Franzosen immer wieder meisterhaft inszenierte deutsch-französische Aussöhnung als unerlässlicher Grundpfeiler eines Frieden bringenden Europas in den Mittelpunkt des Interesses. Die emotionsbeladenen öffentlichkeitswirksamen Bilder trugen dazu bei, ein Stück europäisches Kollektivbewusstsein zu schaffen, das die immer wieder auftretenden schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten zwischen Deutschland und Frankreich auszugleichen vermochte.

Historische Erkenntnisse

Die Bilder der deutsch-französischen Zweisamkeit sind auch insofern emotionsgeladen, als sie immer wieder für eine Weile den Hochglanz des alten bilateralen diplomatischen Stils aufleben lassen und damit die deutsch-französische Europapolitik in die Nähe der Weltdiplomatie rücken. Somit wurde auf die Wunde des beschädigten Nationalbewusstseins der „Grande Nation“ insbesondere in den schmerzhaften Dekolonisierungszeiten oder auf die Wunde des verhinderten Nationalbewusstseins der Westdeutschen in der Zeit des geteilten

Deutschlands ein heilsames Pflaster gelegt. Letztlich wurde auch der Gegensatz zwischen den jeweils nationalen und europäischen Interessen symbolisch aufgehoben. So wurde die vor allem von *de Gaulle* verbreitete Illusion genährt, ein „Europa der Vaterländer“ könne ohne Abgabe von Souveränitätsrechten an supranationale Institutionen entstehen.

Die Zeit von *Erhard* und *de Gaulle* entbehrt solcher symbolischer Staatsakte. Kurz vor *Erhards* Amtsübernahme als Bundeskanzler wurde im Januar 1963 der deutsch-französische Freundschaftsvertrag (Elysée-Vertrag) unterzeichnet. Auf Initiative des neuen Bundeskanzlers wurde eine Präambel hinzugefügt, die an die vorrangige Bedeutung der deutsch-amerikanischen Freundschaft erinnerte. Diese Präambel wurde sowohl von den französischen als auch von den westdeutschen Gaullisten als ein tödlicher Dolchstoß in der deutsch-französischen Freundschaft empfunden. Beiderseits des Rheins entstand so das Bild von *Ludwig Erhard* als einem „schlechten Europäer“.

Inzwischen haben einige deutsche und französische Historiker dargelegt,¹ dass der mit Cowboy-Hut an der Seite von US-Präsident *Lyndon B. Johnson* auftretende *Erhard* auch aus innenpolitischen Gründen und Konkurrenzgründen von den CDU-Gaullisten und von *Adenauer* als schlechter Euro-

¹ Vgl. Horst Osterheld, Außenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard 1963–1966. Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt, Düsseldorf 1992; Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969, Stuttgart 1984; Frederik Dhondt, Grandeur ou grand marché? Les conceptions atlantiques et européennes de Charles de Gaulle et de Ludwig Erhard 1963–1966, Institut d'Études Politiques de Paris, September 2009.

päer gebrandmarkt und als Außenpolitiker disqualifiziert wurde. Die Historiker ordnen den pragmatischen *Erhard* den „Funktionalisten“ zu und schreiben seine Differenzen mit *de Gaulle* seinen wirtschaftspolitischen Prioritäten zu.² Sie haben herausgearbeitet, inwiefern das schwierige Verhältnis zwischen *Erhard* und *de Gaulle* für eine Anfang der 1960er Jahre im Keim erstickte europäische politische Union steht, die den jeweiligen nationalpolitischen Interessen sowie dem Druck der beiden Großmächte USA und Sowjetunion kaum standhalten konnte.³

De Gaulles Vision: Europa der Vaterländer

Aufgrund seiner Kriegserfahrungen bedeuteten *de Gaulle* Freiheit und nationale Unabhängigkeit sehr viel. Freiheit verstand er als Unabhängigkeit gegenüber jeder Fremdmacht. Dass Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg diese Autonomie zurückgewinnen musste, wusste er wohl. Dass Frankreich den Status einer Weltmacht verloren hatte, musste *de Gaulle* im Laufe der 1950er Jahre schmerzhaft erfahren: Der Dekolonisierungsprozess in Algerien und Indochina ließ schnell erkennen, dass die Grande Nation an Macht verlor.⁴

Um diesen nationalen Macht- und Prestigeverlust wettzumachen, sollte ein staatenverbindendes Europa aufgebaut werden, das vom Atlantik bis zum Ural reicht.⁵ Dieses Europa sollte dann, unter Frankreichs Führung, eine auf gemeinsamer Verteidigung basierende Außenpolitik betreiben. Es sollte aus einem deutsch-französischen Kern bestehen, der die alte karolingische Politik wieder aufleben ließ. Dieses Europa sollte primär kontinental bleiben, das heißt Abstand zu Großbritannien wahren, das der angelsächsischen Welt angehörte und den USA verhaftet war. Erst dann könnte dieses neu entstandene Europa mit den Weltmächten konkurrieren. In den primär auf Außenpolitik ausgerichteten Vorstellungen *de Gaulles* erschien Europa als Kompensation für verlorene

französische Großmachtphantasien. Voraussetzung für den Erfolg dieses Kontinentalblocks war der Aufbau einer autonomen Verteidigungsmacht bzw. einer nuklearen Atomstreitkraft, einer „Force de frappe“, die zunächst einmal der Bundesrepublik und danach ganz Europa militärischen Schutz gewähren könnte.

Um diese Vorstellung von Europa voranzubringen, nutzte *de Gaulle* jeden politischen Freiraum, der aus der Entwicklung der militärischen Kräfteverhältnisse entstand. Die ideologischen Konflikte zwischen dem kommunistischen Osten und dem kapitalistischen Westen nahm *de Gaulle* nicht ernst. Sie dienten in seinen Augen hauptsächlich der Verbrämung historisch geprägter Expansionsabsichten. So sei die Sowjetunion darum bemüht, die alte Expansionspolitik der Zaren weiterzuführen. Es ging *de Gaulle* darum, sich im Sinne einer klassischen Gleichgewichtspolitik und ungeachtet der ideologischen Gegensätze dem politisch-ideologischen Feind Sowjetunion zu nähern. Er ließ sich also im Kalten Krieg ideologisch nicht einbinden und befürchtete lediglich eine Entmachtung Europas als Folge des Ost-West-Konflikts. Um diese Entmachtung zu verhindern, dachte er schon 1949 an einen kontinentaleuropäischen Zusammenschluss mit deutsch-französischem Kern.

De Gaulle sprach sich für eine plebiszitär untermauerte europäische Konföderation aus, in der die Staaten ihre Souveränität im Wesentlichen behielten. Souveränitätsrechte dürften nur in den Bereichen Verteidigung, Wirtschaft und Kultur abgegeben werden. Dieses Europa sollte das Europa der Vaterländer werden und durfte keineswegs einer supranationalen Behörde Befugnisse erteilen und damit Macht abgeben. Anstatt sich der US-Hegemonie unterzuordnen, könnte ein solches Europa, so die Hoffnung *de Gaulles*, ein gleichberechtigter Partner mit selbständiger Politik sein.

Er passte sich geschickt der Übergangsphase zwischen Kaltem Krieg und Entspannungsära an, indem er den Westdeutschen angesichts des drohenden Rückzugs der US-Truppen aus der Bundesrepublik eine Teilhabe an der entstehenden französischen Atomrüstung sowie Unterstützung in der deutsch-deutschen Frage anbot. Diesem Angebot aus dem Jahr 1964 zeigte *Ludwig Erhard* jedoch die kalte Schulter, was wiederum einen der größten Wutausbrüche des Generals auslöste.⁶ Dass *Erhard* auf diese Europavisionen kaum einging, hatte mit zweierlei zu tun: einerseits mit einem aus dem

2 Vgl. Marie-Thérèse Bitsch, *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Brüssel 2001.

3 Vgl. Ulrich Lappenküper, „Europa aus der Lethargie herausreißen“: Ludwig Erhards Europapolitik 1949–1966, in: Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949–2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen*, Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, Stuttgart 2004; Tim Geiger, *Ludwig Erhard und die Europapolitik seiner Zeit, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Juni 2012, Seiten 53–61.

4 Vgl. Maurice Vaïsse, *La Grandeur. Politique étrangère du Général de Gaulle, 1958–1969*, Paris 1998.

5 Vgl. Hans Dieter Lucas, *Europa vom Atlantik bis zum Ural? Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958–1969)*, Bonn 1992.

6 Vgl. Horst Osterheld, a. a. O., Seiten 94 ff.

Zweiten Weltkrieg stammenden Souveränitätsverlust und daraus resultierenden außenpolitischen Zwängen, die der Bundesrepublik viel weniger Freiraum ließen, als der General dachte; andererseits mit *Erhards* ordnungspolitischen Vorstellungen für die Wirtschaftspolitik in einer europäischen Gemeinschaft.

Vorrang für die Westbindung der Bundesrepublik

Erhard war den geostrategischen Analysen *de Gaulles* wenig zugänglich. Einerseits ließ er sich nie von den von *de Gaulle* mit Begeisterung vorgetragenen Europavorstellungen beeindrucken, die er als getarnte französische Machtpolitik ansah.⁷ Andererseits war er Teil des ideologischen Konflikts zwischen Ost und West, zwischen Kommunismus, Dirigismus und freier Marktwirtschaft. Seine wirtschaftsliberale Einstellung sowie die Aufteilung Deutschlands in zwei verfeindete ideologische Lager hinderten ihn daran, den Ost-West-Konflikt zu entdramatisieren, so wie es *de Gaulle* tat. Er unterstützte also ohne Vorbehalte *Harry S. Trumans* Eindämmungspolitik. Die berechtigte Angst vor einem Übergreifen des sowjetischen Einflusses auf die Bundesrepublik brachte ihn immer wieder dazu, den Schutz der Amerikaner zu suchen, deren stationierte Truppen seine Heimat gegen einen sowjetischen Angriff schützen sollten.

Die Befürchtung eines seit Anfang der 1960er Jahre von den Amerikanern immer wieder angedrohten Rückzugs ihrer Truppen ließ *Erhard* eine den amerikanischen Interessen folgende Politik betreiben. Gerade das Sicherheitsbedürfnis der jungen Bundesrepublik sowie das Drama der deutsch-deutschen Frage hat *de Gaulle* unterschätzt. Er hat *Erhards* freie Marktorientierung als Erklärung für dessen Misstrauen gegenüber seinen Visionen angegeben. Die Verankerung in der freien Welt konnte kurz nach dem Mauerbau 1961 nicht aufs Spiel gesetzt werden. Als Frankreich sich im Mai 1966 aus der NATO zurückzog, musste *Erhard* den französischen Präsidenten explizit um den Verbleib seiner Truppen auf westdeutschem Boden bitten.⁸ Trotz aller Unstimmigkeiten zwischen den beiden Ländern durfte die militärische Sicherheit nicht infrage gestellt werden.

Die Bundesregierung unter *Konrad Adenauer* hatte sich bereits eindeutig für eine Westbindung

Deutschlands entschieden. Somit wollte und konnte *Erhard* später nicht zur Wahl zwischen den beiden Schutzmächten, also Frankreich oder Amerika, gedrängt werden: deshalb die hinzugefügte Präambel im deutsch-französischen Vertrag von 1963 und die Ablehnung *Erhards* einer deutschen Teilnahme an der französischen *Force de frappe* im Laufe des Jahres 1964. Inzwischen war er auf den Vorschlag der Amerikaner vom Februar 1963 eingegangen, der die Beteiligung Deutschlands an einer internationalen Atomstreitmacht unter NATO-Kommando vorsah. Dieser Vorschlag war eindeutig gegen den kurz zuvor unterzeichneten Elysée-Vertrag gerichtet sowie gegen die französischen Versuche, eine unabhängige Atomstreitmacht in Europa aufzubauen.

Eine europäische politische Union konnte vorerst also aufgrund der Machtverhältnisse und der immer noch akuten deutschen Frage nicht auf einer Verteidigungsgemeinschaft beruhen. *De Gaulle* hat diesen Sicherheitsaspekt der bundesrepublikanischen Westbindung unterschätzt und ist seinen ehrgeizigen geopolitischen Überlegungen stur gefolgt. *Erhard* hat sich nicht auf ein vielleicht zukunftsträchtiges, aber gewagtes europäisches Gemeinschaftsprojekt einlassen wollen. Grundlage einer zukünftigen politischen Union sollte für *Erhard* ein freier und gemeinsamer Markt sein. Nur war dieses Europabild „der Freien und Gleichen“ kein reiner freier Markt, sondern es hatte auch eine klare ordnungspolitische Komponente, auf die *de Gaulle* nie eingegangen ist.

Erhards Leitlinie: Ordnungspolitik auf europäischer Ebene

Erhards entschiedenes Auftreten gegen das Messina-Projekt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Mitte der 1950er Jahre brachte ihm den Ruf ein, ein „schlechter Europäer“ zu sein. Die Argumente, die er dagegen vorbrachte, waren jedoch keineswegs anti-europäisch, sondern zeugten von einer liberalen marktwirtschaftlichen Vision für Europa. Gegen die von den Franzosen seit dieser Zeit immer wieder vorgebrachten Vorstellungen einer „sozialen Harmonisierung“ zog er mit folgenden Argumenten ins Feld: Die Lohnkosten zu harmonisieren, hätte zum Beispiel geheißen, das teure französische Sozialsystem der 40-Stunden-Woche in die Bundesrepublik einzuführen. Soziale Systeme in ganz Europa ohne Rücksicht auf unterschiedliche Produktivitätsniveaus zu harmonisieren, hätte nicht mehr Integration, sondern „soziale Desintegration“ gebracht; man könne

⁷ Vgl. ebenda, Seite 95.

⁸ Vgl. ebenda, Seiten 309 ff.

nicht „Sizilien an der Ruhr“ haben. Aus dieser Harmonisierungstheorie folge die Entstehung von „Töpfchen“, aus denen all diejenigen, die im Nachteil sind oder es zu sein glauben, entweder entschädigt oder künstlich hochgepöppelt werden. Hier werde nicht die Leistung prämiert, sondern im Gegenteil der Leistungsschwächere subventioniert.⁹

Diese Art europäische Integration steuerte nach *Erhards* Ansicht auf einen übernationalen Dirigismus hinaus. Grundlage für einen freien und gemeinsamen Markt sollte nach *Erhard* viel eher der gemeinsame Wille sein, eine vernünftige Haushaltspolitik in den jeweiligen europäischen Ländern zu betreiben. Ein Staat könne nicht über seine Verhältnisse leben. *Erhard* befürwortete das Konzept der „Integrationsreife“: Ein Mitgliedsland könne nur dann zur Integrationsreife gelangen, wenn es gewillt sei, seine innere Ordnung – sprich seine liberale Wirtschaftsordnung mit Haushaltsdisziplin – nicht nur herzustellen, sondern sie auch unverrückbar zu bewahren. Man könne Europa nicht mithilfe künstlich übergestülpter supranationaler Institutionen aufbauen. Es sei nur als eine komplexe, ökonomische und politische Funktion zu verstehen. *Erhard* ging es also um viel mehr als um einen unverbindlichen freien Markt nach dem Modell der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

Zur europäischen Integration gehöre auch ein freier Waren- und Dienstleistungsverkehr, der den Menschen die Möglichkeit eröffnet, sich frei zu betätigen. Dies wurde jedoch erst Jahrzehnte später realisiert. Es ging *Erhard* um Integration mit dem Ziel einer echten Gemeinschaft, die mit dem nordamerikanischen Wirtschaftsraum vergleichbar wäre. Dafür solle aber dem Weg der funktionellen Integration der absolute Vorrang gegeben werden. Nur ein solches Europa „der Freien und Gleichen“, das ohne institutionellen supranationalen Druck von oben entstehen und die Freiheit in allen Lebensbereichen verwirklichen würde, wäre in der Lage zusammenzustehen und könnte zu einem Bollwerk gegen die kommunistische Weltordnung werden.

Auf *Erhards* liberale ordnungspolitische Vorstellungen konnte aber der in einen ungleichen Machtkampf mit den Amerikanern verwickelte *de Gaulle* kaum eingehen. Der in der althergebrachten französischen merkantilistisch-colbertistischen

Tradition verhaftete *de Gaulle* betrachtete jede Wirtschafts- und Währungspolitik als reines Mittel zur Erweiterung der Staatsmacht. Er zog gegen den seit dem Bretton-Woods-Abkommen 1944 international etablierten US-Dollar als Leitwährung ins Feld. *De Gaulle* hatte korrekt erkannt, dass die Position des Dollar als Leitwährung den Amerikanern ermöglichte, sich weitgehend kostenlos zu verschulden und ihre Schulden auf die Partner abzuwälzen. Das Weltwährungssystem sollte neu überdacht werden, da es vor allem dazu diene, die Hegemonie der USA zu sichern. Während *Erhard* beschloss, auf den Wunsch der Amerikaner einzugehen und Dollar aufzukaufen, beschloss *de Gaulle*, einen Großteil der französischen Dollar-Reserven zu verkaufen.

De Gaulles gesamtpolitische bzw. wirtschaftliche Ordnungsvorstellungen hingen meist mit diesem Kräfteverhältnis zusammen, das dem Kampf von David gegen Goliath ähnelte. Immerhin war der Aufbruch Frankreichs als atomare Streitmacht im Jahr 1964 ungeachtet des im August 1963 abgeschlossenen Atomteststoppabkommens in der einsetzenden Entspannungsära ein gewagter Schritt, der *de Gaulles* Vorhaben, die Führung einer europäischen atomaren Streitmacht zu übernehmen, wieder glaubwürdiger machte. Die schwerwiegenden Differenzen in Sicherheitsfragen sowie in den ordnungspolitischen Vorstellungen machten in diesen Jahren aus der Bundesrepublik und Frankreich uneinige Europapartner.

Erhard und de Gaulle: Unterschiedliche Verhandlungsstile

Prinzipien und Visionen versus Nüchternheit und Pragmatismus: Von den unterschiedlichen Verhandlungskulturen in Frankreich und in der Bundesrepublik zeugen die zwei von den beiden Staaten jeweils vorgebrachten Vorschläge, die als Grundlage für eine – jedoch immer wieder gescheiterte – europäische politische Union dienen sollten. Zum einen *de Gaulles* Angebot einer deutsch-französischen Verteidigungspolitik, womöglich einer Beteiligung an der Force de frappe anlässlich des Treffens in Rambouillet im Juli 1964; zum anderen *Erhards* Vorschlag für eine europäische politische Einigung im November 1964.¹⁰

¹⁰ Vgl. Horst Osterheld, a. a. O., Seiten 94 ff., sowie Carine Germond, *France et Allemagne face à l'Europe politique dans les années 1960*, in: Marie-Thérèse Bitsch (Hrsg.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Brüssel 2000, Seiten 205–229.

⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, München 2000, Seiten 290 ff.

Geschickt und wortgewandt ging am 4. Juli 1964 *de Gaulle* auf *Erhards* tief sitzende anti-sowjetische Ängste und deutschlandpolitische Sorgen ein. Dieser einfühlsame Teil war aber auch durchmischt mit pathetischen Schilderungen einer gemeinsamen deutsch-französischen Außenpolitik, die weit über Europas Grenzen hinaus gehen sollte: Er erwähnte den „Tag, an dem beide Völker wirklich zusammenarbeiten hinsichtlich der ganzen Welt... Wir werden wirtschaftlich und politisch wichtiger werden, und wir werden mehr und mehr wir selbst sein wollen. Wir haben es aufgegeben, gegeneinander zu rivalisieren. Wir wissen auch, was in Europa getan werden muss: an erster Stelle die Wiedervereinigung. Wir wissen auch, was es in der Welt zu tun gilt, in Asien, in Südamerika und gegenüber den Ländern, die unter dem Joch der Russen schmachten. Eines Tages werden wir auf all diesen Gebieten gemeinsam handeln...“¹¹ Von großen in deutsch-französischer Zusammenarbeit geschmiedeten Weltplänen hielt der ungeduldige General mehr als von einer europäischen politischen Einigung, die diplomatische Kleinarbeit und viel Zeit verlangte.

Auf diesen pathetischen Vorschlag einer weltweiten Zusammenarbeit ging der Bundeskanzler aber nicht ein: „Nach diesen eindringlichen bewegenden Ausführungen *de Gaulles* schauten alle auf den Kanzler. Der aber schwieg...“ So *Horst Osterheld*, damals Leiter des außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt, der als Zeuge seine Wut nicht verbergen konnte: Alle meinten „Zeuge des Zerbrechens einer zukunftssträchtigen Freundschaft zu sein“. Kurz darauf soll *de Gaulle* nicht mehr *Erhard* selber, sondern dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt, *Karl Carstens*, den Vorschlag einer Beteiligung der Bundesrepublik an der Force de frappe gemacht haben. *Erhards* Schweigen war aber auf sein tiefes Misstrauen gegenüber *de Gaulles* Wortschwelgerei zurückzuführen: *De Gaulle* wolle eine staatsrechtliche Fusion zwischen Deutschland und Frankreich. Der Fouchet-Plan reiche ihm nicht mehr. Er wolle zwar ein politisch einiges Europa, aber *Erhard* wolle „keine Hegemonie Frankreichs mit Deutschland als Vasallen...“ Vom „französischen Zweibund“ wollte *Erhard* also nichts hören.

Zwischen den beiden Staatsmännern fanden aber weder Streit noch sachliche Auseinandersetzungen statt. Der tief gekränkte General antwortete Wochen später auf *Erhards* misstrauisches Schweigen mit einer Pressekonferenz am 23. Juli 1964,

bei der er die deutsche Außenpolitik vor aller Öffentlichkeit kritisierte und die Westdeutschen für den Mangel an gemeinsamer europäischer Politik verantwortlich machte. Die Kritik trug Früchte: Ein paar Monate später verkündete der Bundeskanzler seinen Vorschlag für eine europäische politische Union. Der Vorschlag wurde schon ausgiebig als Neubelebung der Fouchet-Pläne von 1961/62 gedeutet: Zusammenarbeit im Bereich der Außen-, Verteidigungs- und Kulturpolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Neu war aber, dass regelmäßige Konsultationen der Sechser-Gemeinschaft festgelegt wurden: Jedes Treffen sollte lange im Voraus von den Beamten aus den zuständigen Ministerien vorbereitet werden. Eine Beratungskommission sollte den Staatschefs und Ministern behilflich werden. Doch gerade die Beratungskommission stieß auf Kritik der Franzosen, die endlose Diskussionen befürchteten und juristische Zweifel an dieser Organisation hatten. Hier zeigte sich ein Unterschied im politischen Stil der Franzosen und Deutschen: Prinzipien und Visionen sollten in den Augen der Franzosen Vorrang vor juristischer Organisation haben, während der pragmatische *Erhard* und seine Mitarbeiter an funktionalistische Arbeitsmethoden glaubten. Dieses Programm für deutsch-französische Halbjahrestreffen wurde Jahre später nach dem 1963 unterzeichneten Elysée-Vertrag allmählich zum Standard: Vier-Augen-Gespräche zwischen den beiden Staatsmännern, Gespräche zwischen Staatschefs und Ministern sowie Plenarsitzungen und Pressemitteilungen.¹²

Trotz mehrfachen Eklats zwischen dem jähzornigen General und dem wortkargen, aber im Nachhinein immer wieder sehr aufgewühlten Bundeskanzler ging es in der deutsch-französischen Zusammenarbeit weiter: Keiner verpasste die deutsch-französischen Halbjahrestreffen, die dazu beitrugen, auf notwendige Kompromisse einzulenken, so etwa das Einlenken *Erhards* 1964 bei der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik, als es um die Getreidepreise ging. Die Zusammenarbeit manifestierte sich zum Beispiel auch in der Gründung eines deutsch-französischen Ausschusses für Zusammenarbeit mit Lateinamerika oder in der Gründung des Deutsch-französischen Jugendwerks. *Erhard* freute sich an solchen Zeichen des „Zusammenwachsens“, die ganz in seinem Sinne einer langsam wachsenden organischen Gemeinschaft waren.

11 Zitiert nach Horst Osterheld, a. a. O., Seiten 99 ff.

12 Vgl. ebenda, Seite 65.

Politische Union stärker gefährdet denn je

Die Europäische Gemeinschaft ist trotz der problembehafteten Zusammenarbeit der beiden Staatsmänner weiter gewachsen: Aufgrund einer Unstimmigkeit in der Agrarpolitik sowie der geplanten Einführung eines allgemeinen Mehrheitsprinzips bei Wahlentscheidungen verließ Frankreich zwar den Verhandlungstisch zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Juli 1965, wurde aber von der Sechser-Gemeinschaft dank dem Luxemburger Kompromiss vom März 1966 zurückgeholt. Dabei wurde das Einstimmigkeitsprinzip bei Entscheidungen über wichtige Nationalfragen beibehalten. Der Integrationsprozess wurde verlangsamt, aber damit konnte auch kein kleineres Land überstimmt werden, was dem *Erhard'schen* Konzept eines Europa der Freien und Gleichen und *de Gaulles* Vorstellung eines Europa der Vaterländer zugleich entgegenkam.

Ungeachtet der deutsch-französischen Zerwürfnisse fand 1965 die Fusion der Montanunion, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft statt. So liefen

die deutsch-französische Kooperation und die europäische Zusammenarbeit unabhängig voneinander und manchmal auch aneinander vorbei weiter. Der deutsch-französische Motor lief nicht immer reibungslos, und die geplante europäische politische Union ist nie zustande gekommen. Die ordnungspolitischen Differenzen, die das Entstehen einer europäischen politischen Union beeinträchtigten, wurden von *Charles de Gaulle* und von *Ludwig Erhard* verkörpert.

In der Verteidigungs- und Außenpolitik ist die Europäische Gemeinschaft inzwischen beträchtlich vorangekommen. Nur in der Wirtschafts- und Finanzpolitik sind sich Frankreich und Deutschland erneut uneinig, wie bei der jetzigen europäischen Schuldenkrise festzustellen ist. Damit wird wiederum das Vorankommen der politischen Union belastet und stärker denn je gefährdet. Dass erst eine strengere Haushaltspolitik der europäischen Staaten Grundlage für eine stabile europäische politische Union schafft, wie von *Erhard* immer wieder vorgetragen wurde, sollte endlich von allen europäischen Staaten, auch von Frankreich akzeptiert werden. ■

Die Idee der Freiheit als politische Botschaft

Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke

Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Rostock

„Freiheit, die sozialökonomisch oder politisch nicht in ein umfassendes Ordnungssystem eingespannt und damit gebändigt ist, oder auch Freiheit, die um keine moralische Bindung weiß, wird immer im Chaotischen entarten, während – umgekehrt – Menschen, die um den Wert und den Sinn der Freiheit wissen, vor der Verantwortung erschrecken, die ihnen damit aufgebürdet ist: Sie sind darum auch vor der Versuchung des Missbrauchs gefeit“ (Ludwig Erhard, 1957).

Offenbar traf die Gruppe „Silbermond“ im Jahr 2009 mit folgendem Refrain einen Nerv der Zeit: „Gib mir ’n kleines bisschen Sicherheit in einer Welt, in der nichts sicher scheint. Gib mir in dieser schnellen Zeit irgendwas, das bleibt. Gib mir einfach nur ’n bisschen Halt. Und wieg’ mich einfach nur in Sicherheit. Hol mich aus dieser schnellen Zeit. Nimm mir ein bisschen Geschwindigkeit.“

Die Botschaft ihres Chart-Erfolgs „Irgendwas bleibt“ war im Grunde ein urkonservatives Bedürfnis: die Sehnsucht nach Entschleunigung, Bindung, Beständigkeit, Sicherheit und Übersichtlichkeit in einer Zeit, in der Biographien sprunghaft verlaufen und Lebensentwürfe oft revidiert werden müssen, in der den Menschen hohe geistige, soziale und räumliche Beweglichkeit abverlangt wird, in der Wissen und Gewissheiten immer schneller veralten, in der die Sicherheit und die Geborgenheit festgefügtter Milieus verloren gehen und in der persönliche Identitäten brüchiger und komplizierter werden.

All das, was für den überzeugten Liberalen eine große, beglückende Chance zur Selbstentfaltung ist, empfinden viele andere als Überforderung durch Freiheit. Sie suchen nach Halt. In privater Hinsicht kann ihnen dies durch persönliche Bindungen gelingen, die einen ruhenden Punkt für ein ansonsten unstetes Leben schaffen. In politischer Hinsicht kann dieses Bedürfnis aber auch in eine Erwartung münden, dass der Staat vor Überforderung schützen und Risiken verringern möge. Nicht zufällig ist in unserer Zeit das Bild des „Rettungsschirms“ so populär geworden.

Entwöhnung von der Freiheit

In mancher Hinsicht ist Freiheit so allgegenwärtig und selbstverständlich geworden, dass ihre Voraussetzungen und Zusammenhänge aus dem Bewusstsein schwinden. So deuten Umfragen darauf hin, dass viele Menschen miteinander unvereinbare Vorstellungen von Freiheit und widersprüchliche Erwartungen an den Staat hegen.

Selbst die digitale Revolution, die ein eindrucksvolles Beispiel für die ungeplante Kreativität einer offenen Gesellschaft ist, hat in gewisser Hinsicht das Gespür für die Freiheit geschwächt. In einer Zeit, in der die Menschen sich über soziale Netzwerke schnell daran gewöhnt haben, intimste Details ihres Lebens öffentlich zu machen, schwindet das Bewusstsein für eines der Kernanliegen des klassischen Liberalismus: den Schutz der Privatsphäre.

Vor allem schwindet aber die Sensibilität dafür, dass wirtschaftliche Freiheit ein integraler Bestandteil von Freiheit ist und dass ein durch allerlei Zielbestimmungen begründetes Eingreifen des Staates in die Wirtschaft zu einer Erosion der Freiheit insgesamt führen muss. In diesem Sinne weisen viele stabilitätsverwöhnte Demokratien, in denen das Gespür für die Notwendigkeit freiheitssichernder Institutionen schwindet, dekadente Züge auf.

So hat man in der europäischen Staatsschuldenkrise die Unabhängigkeit der Zentralbank und ihre Verpflichtung auf Geldwertstabilität wie lästige Fesseln abgestreift, ohne sich darüber im Klaren zu sein, in welchem Maße die Freiheit durch die Politisierung des Geldes gefährdet wird. Auch die in vielen etablierten Demokratien vorhandene Neigung, in sattem Zivilmachtsgehabe ihre sicher-

heitspolitischen Risiken zu ignorieren, ist Ausdruck dieser Freiheitsvergessenheit.

Neben der Überforderung durch die Freiheit und Missachtung der Voraussetzungen der Freiheit ist allerdings auch eine Entwöhnung von der Freiheit zu beobachten. Sie lässt sich unter anderem am Anteil derjenigen Menschen ermessen, deren Lebensunterhalt nicht auf eigener Erwerbstätigkeit und Leistungsbereitschaft beruht, sondern von staatlichen Transferleistungen abhängt. Dies gilt für Länder, die wie Griechenland über Jahrzehnte hinweg auf Kosten Dritter einem hohen Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung durch staatliche Transferleistungen den Lebensunterhalt bestritten haben. Aber auch alternde Gesellschaften wie Deutschland leiden daran, dass der Anteil der Transferempfänger an der Gesamtbevölkerung steigt und deshalb kurzfristiges Sicherheitsdenken um sich greift.

Der Weg in eine entmündigte, betreute Transfergesellschaft

Die Entwöhnung von der Freiheit ist in allen hochkomplexen Steuerstaaten, die einen großen Teil der Einkommen über verschiedenste Steuern einziehen und nach politisch definierten Kriterien – eben im Wortsinne „steuernd“ – umverteilen, ein alltägliches Phänomen. Wenn auf diese Weise für einen großen Teil der Bevölkerung der Wohlstand nicht mehr primär von der eigenen Leistung und vom selbstbestimmten Umgang mit Risiken und Chancen abhängt, sondern von dem Maße, in dem man von staatlicher Umverteilung profitiert, so kann dies nicht ohne Folgen für die Werteordnung einer Gesellschaft bleiben. Der Bezugspunkt für das, was unter Gerechtigkeit verstanden wird, sind dann umso weniger die Regeln, unter denen der Einzelne Selbstbestimmung und Selbstverantwortung wahrnimmt, sondern umso mehr die materiellen Erwartungen, die man an den Staat richtet.

Der Bürger wandelt sich vom selbstbewussten Subjekt, das sich aus der Erfahrung gelebter Freiheit heraus für die öffentlichen Angelegenheiten engagiert, zu einem Objekt der Fürsorge oder, was im Saldo der Abgaben und der Zuwendungen häufiger ist, der Schröpfung durch den Staat. Ist erst einmal, wie dies in einigen deutschen Bundesländern bereits der Fall ist, die Mehrheit der Wähler von öffentlichen Gehältern und Transferleistungen abhängig, schwinden die Chancen auf eine substanzwahrende, tragfähige Finanz-, Sozial- und Wirtschaftspolitik rapide.

Abgesehen von ihrer Neigung zu einer machtvorgewessenen Außenpolitik dürfte die größte Gefahr für die modernen Demokratien darin bestehen, dass sie sich das Vertrauen und die Zustimmung der Bürger durch materielle Umverteilung erkaufen und damit auf lange Sicht die vopolitische Kultur der Freiheit untergraben, auf die sie als politische Ordnung selbst angewiesen sind.

Der Weg in die entmündigte, betreute Transfergesellschaft sorgt dafür, dass Milieus an Bedeutung verlieren, in denen unternehmerische Verantwortung die Lebenserfahrung prägen kann. Viele liberale Reformer des 20. Jahrhunderts, allen voran *Ludwig Erhard* und *Margaret Thatcher*, haben ihre geistige Prägung im familiengeführten Einzelhandelsgeschäft erlebt. In einer Transfer- und Angestelltengesellschaft, die auch in ihren wirtschaftlichen Strukturen immer stärker von großen Einheiten geprägt ist, geht der Humus für einen solchen bodenständigen Liberalismus, der aus anschaulicher Lebenserfahrung mit Selbstvertrauen, Verantwortung und Leistungsbereitschaft erwächst, jedoch mehr und mehr verloren.

Die Demokratie wird untergraben

Die Entwöhnung von der Freiheit lässt sich nicht nur an dem Ausmaß materieller Umverteilung durch den Staat ablesen, sondern auch in der Intensität, mit der der Staat den Menschen politisch definierte Moralvorstellungen beizubringen versucht. Während auf der einen Seite die Verpflichtungen des Staates auf christliche Wertvorstellungen – etwa im Bereich der Familien- und Bildungspolitik – immer stärker relativiert werden, wächst auf der anderen Seite der Anspruch des säkularisierten Staates, seine Bürger nach den Maßstäben einer rationalistischen Aufgeklärtheit zur Tugendhaftigkeit anzuhalten.

Ob es um das Verhältnis von Kindererziehung und Berufstätigkeit junger Eltern geht, um die Kriterien, nach denen ein Arbeitgeber seine Mitarbeiter auswählen darf, oder um die Frage, welchen Strom man als Verbraucher beziehen möchte oder welchen gesundheitlichen Risiken man sich zur Steigerung seiner Lebensfreude in Gaststätten aussetzen möchte: Der Staat unterwirft das private Streben nach Glück einer politischen Bewertung, und wo er bestimmte Verhaltensweisen nicht vorschreibt, da erhebt er wenigstens den moralischen Zeigefinger.

Die Warnhinweise der EU-Gesundheitsminister auf den Zigarettenpackungen sind in ihrem Erziehungsanspruch nicht weniger anmaßend als die sozialistischen Aufmunterungssparolen, die man bisweilen noch an verfallenen Fabrikgebäuden in Ostdeutschland findet – und vermutlich werden sie in ihrem weltfremden Moralismus auf künftige Generationen ebenso bizarr wirken. Es ist etwas grundlegend anderes, ob ein moralischer Athlet wie *Günther Grass* durch aufdringliche Belehrungen zur politischen Läuterung seiner Mitmenschen beitragen möchte oder ob der Staat einen solchen Erziehungsanspruch für sich reklamiert und durch fürsorglich gemeinten Zwang verwirklicht. Ersteres muss man als Ausdruck der Freiheit ertragen können, Letzteres ist eine Bedrohung der Freiheit.

Die Entwöhnung von der Freiheit hat bisweilen nicht nur eine unfreiwillig komische, sondern auch immer eine sehr ernst zu nehmende Seite.

■ Bei den Grundrechten, die auf der politischen Agenda stehen, geht es nur noch selten um liberale Abwehrrechte gegen den Staat, sondern typischerweise um Leistungsansprüche an den Staat oder um gesellschaftsplanerische Zielbestimmungen für den Staat, die unter dem Schlagwort „Antidiskriminierung“ sogar ausgesprochen antiliberaler Züge annehmen können.

■ Die Wirtschafts- und Sozialordnung ist angesichts der Vielzahl von willkürlichen und widersprüchlichen Eingriffen seitens der Politik nur mit erheblichen Abstrichen als „marktwirtschaftlich“ und damit im klassischen Sinne als „liberal“ zu charakterisieren.

■ Die europäische Staatsschulden- und Währungskrise mit all den hektischen „Rettungen“ von Schuldenstaaten und ihren Gläubigern hat marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Ordnungsprinzipien geschwächt. Bedingungslose Integration als neuer Primat der Währungspolitik und die Anmaßung von Aufsichtswissen sind das Gebot der Stunde.

■ Auch die vielbeschworene „Energiewende“ trägt derzeit einiges zur Verdünnung der Marktwirtschaft bei. So wie sie derzeit angelegt ist, läuft sie Gefahr, sich zu einer sektoralen Planwirtschaft auszuwachsen und in längst überwunden geglaubten Steuerungseifer zurückzufallen.

Sehr ernst zu nehmen sind auch die Rückschläge in Sachen Verfassungskultur, Gewaltenteilung und

Demokratie, die in den letzten Jahren in Europa zu beobachten sind. Die wachsende Verhandlungsmacht der Regierungen hat auf allen Ebenen die Entscheidungsvorbehalte der Parlamente unterlaufen und setzt sich auch über Verbote hinweg, die von den nationalen Verfassungen oder vom EU-Vertragsrecht gesetzt werden – man denke an die geflissentlich missachtete No-bail-out-Regel. In allen wichtigen Fragen wird darauf geachtet, die Mitentscheidung der Bürger von vornherein zu vermeiden oder, wenn sie in einigen Mitgliedstaaten unvermeidbar ist und zu unliebsamen Voten führt, sich in der Sache über sie hinwegzusetzen.

Kurzum: Das Anliegen des klassischen Liberalismus, negative Freiheitsrechte durch Rechtsstaatlichkeit zu schützen, ist keineswegs auf alle Zeiten erfüllt, sondern muss immer wieder aufs Neue verteidigt werden. Der Glaube an eine säkulare Fortschrittsbahn, die sich in leichter Linkskurve weg vom klassischen, inzwischen historisch eingelösten und erledigten Liberalismus hin zu einer neuen, höheren Art von Liberalismus bewegt, trägt nicht.

Es ist zwar richtig, dass die Idee der Freiheit während der zurückliegenden Jahrzehnte in vielen Ländern gestärkt worden ist, aber der nach 1989 weitverbreitete Glaube, dass eine unumkehrbare und alternativlose Ära der Freiheit angebrochen sei, erweist sich als naiv. Wer die tagespolitischen Debatten in Deutschland und Europa verfolgt, muss feststellen, dass die Idee der Freiheit – oftmals im Namen einer anders verstandenen Freiheit – an Boden verliert.

Für die Idee der Freiheit werben!

Als politisches Programm hatte es die Idee der Freiheit schon immer schwer. Der Liberalismus an sich ist, wie vor einiger Zeit der Publizist *Gerhard Schwarz* erläuterte, ein „sperriges Produkt“¹: Im Alltag ist Freiheit oft unbequem und lästig, und viele Anstrengungen zielen darauf, die mit der Freiheit verbundenen Unsicherheiten und Belastungen einzudämmen. Nicht eben populär ist auch, dass eine freie Gesellschaft notwendigerweise mit einer Ungleichheit von Ausgangssituationen und Ergebnissen menschlichen Handelns verbunden ist.

Freiheit eröffnet als Abwesenheit von willkürlichem Zwang viele Möglichkeiten für den Einzel-

¹ Gerhard Schwarz, Freiheit – eine unbequeme Idee, in: Neue Zürcher Zeitung vom 3. März 2012.

nen, sie garantiert deshalb aber weder bestimmte Vorteile, noch kann sie alle möglichen Nachteile von vornherein ausschalten. Zudem ist liberales Denken langfristig und deshalb mehr auf Risiko und Innovation als auf Erhalt des Erreichten ausgerichtet. Im Zentrum liberalen Denkens stehen nicht konkrete Ergebnisse, sondern es geht um abstrakte Regeln, unter denen die Menschen ihr eigenes Glück verfolgen können.

Eine offene Gesellschaft, die aus der Idee der Freiheit hervorgeht, beruht schließlich auf moralischen Voraussetzungen, die sie nicht allein schaffen kann. Der Liberalismus gibt seinen Anhängern keine umfassende Ethik vor, er kann nicht alle Fragen der individuellen Lebensführung erschöpfend beantworten. Er kann seinen Anhängern weder letzte Wahrheiten enthüllen noch ihnen das Gefühl geben, bessere Menschen zu sein. Den Sinn, den der Liberale seinem Leben in Freiheit geben kann, muss er letztlich aus anderen Quellen beziehen.

Unter diesen Nachteilen, die sich allein mit gefälligerer Kommunikation nicht kompensieren lassen, hat die Idee der Freiheit schon immer zu leiden gehabt. Deshalb hat sie gegenüber der Idee der Bevormundung, die mit bildhaften Verheißungen auf Glück, Wohlstand, Bequemlichkeit und Sicherheit im Schlaraffenland verbunden ist, oft genug den Kürzeren gezogen. Es gibt aber manche Ansatzpunkte, um die Idee der Freiheit politisch überzeugender und durchsetzungsfähiger zu machen, als sie es derzeit ist.

Zunächst einmal lohnen sich alle Anstrengungen, die helfen, die Idee der Freiheit als attraktive Botschaft zu vermitteln. Wer für Freiheit eintritt, tut dies jedoch oft in der Rolle der Cassandra, die vor Fehlentscheidungen warnt und drohendes Unheil vorhersieht. Oft tritt er als Spielverderber der Politik auf, der Verbotsschilder aufstellt, es aber dabei versäumt, die Stärke und Anziehungskraft einer offenen Gesellschaft darzulegen. Liberale appellieren oft an den Kopf, aber nicht ans Herz, aus ihnen spricht eher die Stimme der Vernunft als diejenige der Begeisterung. Das alles ist als Ausdruck eines gesunden politischen Skeptizismus sympathisch, aber es bereitet im politischen Wettbewerb auch Nachteile. Auch die Idee der Freiheit braucht ihre Helden, Erzählungen und Mythen.

Die Attraktivität der Idee der Freiheit hängt stark von der Glaubwürdigkeit derer ab, die Freiheit für sich beanspruchen. Und hier musste vieles, was in den vergangenen Jahren insbesondere über die

Akteure auf den Finanzmärkten zu hören und zu lesen war, den Eindruck erwecken, dass Freiheit oftmals ohne Verantwortung wahrgenommen wurde. Dass intellektueller Antikapitalismus wieder salonfähig wurde, ist nicht nur eine feuilletonistische Modeerscheinung. Vielmehr haben diejenigen, die in der Wahrnehmung ihrer Freiheit ein schlechtes Bild abgegeben haben, den Marktskeptikern Steilvorlagen geliefert.

Die Idee der Freiheit braucht aber glaubwürdige Kronzeugen, die den verantwortungsvollen Umgang mit der Freiheit vorleben. Wer für die Idee der Freiheit werben will, sollte also keine falschen Rücksichten nehmen und entschieden dafür eintreten, dass für die Finanzmärkte Regeln gesetzt werden, die das Haftungsprinzip verwirklichen. Dann kann er auch glaubwürdig argumentieren, dass es allzu oft Eingriffe der Politik waren, die Fehlverhalten erleichtert haben.

Politische Durchsetzung von Freiheit

Wer für die Idee der Freiheit wirbt, muss klare Vorstellungen davon haben, welche Argumente für sie sprechen. Unter Gleichgesinnten wird es leicht fallen, sich dieser Vorteile zu vergewissern: die moralische Qualität von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung gegenüber Bevormundung und kollektiver Verantwortungslosigkeit; die Ermöglichung von Fortschritt und Wohlstand durch Freiheit, Offenheit, Dezentralität und Wettbewerb; der Umstand, dass freiheitliche Ordnungen besser als zentral gesteuerte Ordnungen damit zurechtkommen, dass die meisten Menschen – Politiker und Verwaltungspersonal eingeschlossen – moralisch unvollkommen sind.

Aber oft genug kommt es vor, dass die Argumente nicht stichhaltig sind und die politische Diskussion auf die schiefe Bahn gerät. So lässt sich namentlich bei den Unionsparteien beobachten, wie der moralische Wert der Marktwirtschaft lediglich darin gesehen wird, dass sie durch die Erwirtschaftung von Wohlstand den Sozialstaat finanzieren könne. Dahinter steht zwar zumeist der wohlmeinende Versuch, den Kritikern der Marktwirtschaft den Wind aus den Segeln zu nehmen. Wenn aber die moralische Qualität der Marktwirtschaft nur darin gesehen wird, dass sie den sittlich überlegenen Sozialstaat finanziert, dann gräbt man ihr argumentativ das Wasser ab. In der grundlegenden moralphilosophischen Streitfrage hat man dann bereits kapituliert.

Die Idee der Freiheit braucht also Fürsprecher, die sie nicht unter Wert verkaufen, sondern ihre Begründungen und ihre Konsequenzen herausarbeiten. Man kann nicht darauf setzen, dass die Idee der Freiheit von der Politik unverwässert durchgesetzt wird. Aber wichtig ist, dass Politikern, die im Tagesgeschäft Entscheidungen zu treffen haben, immer die vernünftige Alternative als Orientierungspunkt vorgehalten wird. Es wäre fatal für die Idee der Freiheit, wenn Wissenschaftler und Intellektuelle nur mit einer Schere im Kopf nachzudenken wagten und bereits vorab den Rabatt der politischen Durchsetzbarkeit abzögen. Allerdings ist die Idee der Freiheit auch angewiesen auf Fürsprecher, die sich im Wissen um das sachlich Gebotene bei konkreten politischen Entscheidungssituationen in die Nöte und Zwänge der Politik hineinversetzen können.

Im politischen Wettbewerb ist es nicht hilfreich, wenn man nur von Prinzipien her argumentiert und dabei den Eindruck erweckt, die konkret zu lösenden Probleme nicht im Blick zu haben. Ratschläge für theoretische Politik gebe es genug, so befand neulich der SPD-Vorsitzende *Sigmar Gabriel*, Ratschläge für praktische Politik dagegen zu wenige. Er mag dabei andere Inhalte im Sinn gehabt haben, aber im Grunde ist dies ein wunder Punkt des politischen Liberalismus. Politikberatung im Dienste der Freiheit ist anspruchsvoller und schwieriger als Politikberatung im Dienste der Bevormundung. Gerade die Idee der Freiheit ist auf kluge Berater der Politik angewiesen, die dabei helfen können, gute Lösungen vorzubereiten, denen Politiker auch nach Abwägung aller politischen Argumente folgen können.

Dies ist umso wichtiger, weil die Kultur der Freiheit nur dann eine Renaissance erleben kann, wenn durch politische Reformen die Erfahrungsräume gelebter Freiheit erweitert werden. Deshalb sind Reformen wichtig, die den Menschen Wahlmöglichkeiten eröffnen und zu Selbstbestimmung und Selbstverantwortung ermuntern. An einer solchen Überzeugungs- und Durchsetzungskraft hat es der Regierung unter *Angela Merkel* nach 2009 gemangelt. Sie hat die Chance für liberale Reformen verändelt und ließ sich ihre Agenda von anderen aufzwingen. Die wenigen großen Entscheidungen, wie die Ausstiege aus der Wehrpflicht, der Atomenergie und der Währungsstabilität, haben mit der Idee der Freiheit wenig gemein.

Dem bürgerlichen Lager fehlt das Selbstbewusstsein, aus dem heraus sich programmatische Kernforderungen für künftige Regierungsbeteiligun-

gen definieren lassen. Dabei ist die Idee der Freiheit sowohl auf eine starke und ernst zu nehmende FDP angewiesen als auch auf eine Union, die den Liberalismus durch eine möglichst freiheitsverträgliche Sozialpolitik und durch Nutzung der Schnittmengen zum Konservatismus mehrheitsfähig macht. Doch beide Parteien sind soziologisch verkümmert und haben die Deutungshoheit nicht nur über die Problemlagen der Zeit, sondern selbst über ihre eigenen politischen Leitbegriffe verloren. Mehrheitsfähig werden sie nicht durch programmatische Überzeugungskraft, sondern durch Selbstverleugnung.

Joachim Gauck als Bundespräsident – Ein Glücksfall für Deutschland

Die Verteidigung der Freiheit, sowohl im Sinne einer rechtlichen Ordnung als auch im Sinne einer lebendigen Kultur der Freiheit, war schon immer mühsam. Aber statt in Fatalismus zu verfallen, sollte man auch die derzeitigen Chancen erkennen und die Idee der Freiheit wieder stärken.

Immerhin ist die deutsche Verfassungspolitik in Bewegung geraten. Die Föderalismusreformen von 2006 und 2009 waren keine großen Würfe, aber sie sind als Wendepunkte zu verstehen, die den jahrzehntelangen Weg in die Politikverflechtung gestoppt haben und ein wenig mehr Transparenz und Verantwortlichkeit erreicht haben. Insofern ist es nicht völlig aussichtslos, dass man auch in der näheren Zukunft bei allfälligen Reformen des Föderalismus ordnungstheoretisch tragfähige Argumente in die Diskussion einbringen kann. An den Vereinbarungen zur nationalen Schuldenbremse und nun zum Fiskalpakt lässt sich gewiss einiges bemängeln. Aber es ist nach Jahrzehnten öffentlicher Misswirtschaft nicht zu verachten, dass solche Selbstverpflichtungen, mögen sie auch unvollkommen sein, auf die politische Tagesordnung gekommen sind.

Die Idee der Freiheit wird nicht nur für die Reform des Föderalismus, sondern auch der Demokratie als Ganzes dringend gebraucht. Die in vielen etablierten Demokratien seit Jahrzehnten zu beobachtende Strategie, Vertrauen und Stabilität durch Umverteilung und Staatsverschuldung zu erkaufen, ist unübersehbar an Grenzen gestoßen. Die Demokratien des 21. Jahrhunderts werden diese Lektion begreifen müssen. Sie werden Wege für eine tragfähige Finanzpolitik finden müssen und sind dazu auf bessere, ordnungspolitisch begründete Verfassungsregeln angewiesen. Das ist eine Herausforderung, die

mit dem Aufkommen des Neoliberalismus nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 vergleichbar ist. Nicht der Liberalismus muss dabei neu erfunden werden, wohl aber die Demokratie.

Vor einer ähnlichen Herausforderung steht auch die europäische Integration. Sie ist nach Jahrzehnten einer naiven Integrationsromantik am Scheideweg angelangt. Durch eine prinzipienlose Überdehnung hat sie Strukturprobleme und Interessenkonflikte heraufbeschworen, die zu einem Sprengsatz für die europäische Idee geworden sind. Ein Europa, das sich als Super-Wohlfahrtsstaat, Super-Planungsstaat und Super-Schuldenverbund versteht, ist zum Scheitern verurteilt. Der Ausweg, bei dem auch die friedenssichernde Wirkung der Europäischen Union bewahrt wird, kann nur in einer im Kern liberalen Integrationsidee bestehen. Der wohlfahrtsstaatliche und interventionistische Ansatz hat in eine Sackgasse geführt, aus der nur die Rückbesinnung auf das liberale Argument von Freiheit und Verantwortung herausführen wird – nicht aber ein supranationaler Kollektivismus.

Aus dem Scheitern der kollektivistischen Alternativen erwächst eine neue Aktualität der Idee der Freiheit. Aber sie muss auch aus sich selbst heraus politisch attraktiver werden. Deshalb sollte man

auch eines nicht gering schätzen: Es ist ein großer Glücksfall für die Idee der Freiheit in Deutschland, dass *Joachim Gauck* doch noch als Bundespräsident zum Zuge kam und sich im zweiten Anlauf auf die breite Zustimmung aller demokratischen Parteien stützen konnte.

Die ersten Monate seiner Amtszeit haben bereits erkennen lassen, dass er als Botschafter für die Idee der Freiheit in seinem Amt viel bewirken kann. Aufgrund seiner glaubwürdigen Biographie und seines inneren Kompasses verfügt er über das Potenzial, zu einem im besten Sinne anstößigen Präsidenten im Dienste der Freiheit zu werden. Er kann eine authentische Begeisterung für die Freiheit vermitteln und damit jene Blutleere, Kälte und Abstraktheit kompensieren, unter denen der Liberalismus in seinen konkreten politischen Erscheinungsformen oft leidet.

Die Freunde der falschen, kollektivistischen Freiheit haben *Gaucks* Potenzial sogleich erkannt, indem sie bei ihm eine „grundsätzliche Kritik an der modernen Industriegesellschaft“ vermissten und mit seinem Antikommunismus haderten.² Auch die echten Liberalen sollten das Potenzial des Bundespräsidenten erkennen und für die Idee der Freiheit politisch fruchtbar machen. ■

² Vgl. Heino Falcke et al., Freiheit, die wir meinen, in: Der Tagespiegel vom 8. März 2012.

Achte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Die Sicht der Monopolkommission

Prof. Dr. Justus Haucaß

Mitglied der Monopolkommission und Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie an der Heinrich-Heine-Universität

Zum 1. Januar 2013 soll die achte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Kraft treten. Wesentliche Elemente sind die Anpassung der deutschen Fusionskontrolle an europäisches Recht, Fragen der Missbrauchsaufsicht in Energie und Handel sowie das kartellrechtliche Verfahrens- und Ordnungswidrigkeitenrecht.

Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP von 2009 war angekündigt, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu novellieren. Wörtlich heißt es dort: „In das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird als ultima ratio ein Entflechtungsinstrument integriert. Darüber hinaus werden Elemente der europäischen Fusionskontrolle übernommen. Das Kartellamt wird weiterhin Konzentrationstendenzen und Nachfragemacht beobachten. Das Kartellamt wird bei der wettbewerblichen Folgenabschätzung am Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Zur Sicherung freier und fairer Märkte setzen wir uns für ein unabhängiges europäisches Kartellamt ein.“

Nachdem das unter Bundeswirtschaftsminister *Rainer Brüderle* betriebene Vorhaben der Einführung eines Entflechtungsinstruments¹ als gescheitert gelten darf, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im August 2011 Eckpunkte für die nun geplante achte GWB-Novelle vorgelegt, denen im November 2011 ein Referentenentwurf folgte. Im März 2012 wurde er mit leichten Veränderungen vom Kabinett als Regierungsentwurf beschlossen und zudem im April 2012 durch einen Diskussionsentwurf zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ergänzt, den das Bundesministerium der Justiz in Abstimmung mit dem Bundeswirtschaftsministerium vorgelegt hat, um die Rechtsnachfolge in Bußgeldverfahren zu regeln. Das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag und Bundesrat soll nach derzeitiger Planung im Oktober 2012 abgeschlossen sein und die achte GWB-Novelle zum 1. Januar 2013 in Kraft treten.

¹ Siehe dazu Monopolkommission, Sondergutachten 58: Gestaltungsoptionen und Leistungsgrenzen einer kartellrechtlichen Unternehmensentflechtung, April 2010.

Die Monopolkommission hat bereits im Februar 2012 mit einem Sondergutachten zu den wesentlichen Punkten des damaligen Referentenentwurfs Stellung genommen und Vorschläge für weitere Reformen unterbreitet.² Einige dieser Vorschläge haben Eingang in den Regierungsentwurf bzw. den Diskussionsentwurf zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten gefunden.³

Änderungen der Fusionskontrolle

Ein wesentliches Anliegen der achten GWB-Novelle ist die teilweise Anpassung der deutschen Fusionskontrollvorschriften an europäisches Recht. Vor allem soll das Untersagungskriterium der Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung abgelöst werden durch den in der europäischen Fusionskontrollverordnung verankerten SIEC-Test (Significant Impediment to Effective Competition). Maßgeblich für die Untersagung eines Fusionsvorhabens ist demnach die Frage, ob es zu einer „erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs“ kommt. Das Kriterium der Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung bleibt jedoch als Regelbeispiel für eine erhebliche Wettbewerbsbehinderung bestehen. Wenn also Marktbeherrschung vorliegt, ist automatisch davon auszugehen, dass es auch zu einer erheblichen Wettbewerbsbehinderung kommt.

Zudem soll eine Reihe von bewährten Elementen der deutschen Fusionskontrolle beibehalten werden, auch wenn dies eine Abweichung vom europäischen Recht darstellt. So sollen die Vermutun-

² Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 63: Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, Februar 2012.

³ Vgl. dazu auch Monopolkommission, 19. Hauptgutachten: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Juni 2012.

gen für die Einzelmarktbeherrschung und die kollektive Marktbeherrschung bestehen bleiben, wobei allerdings die Schwelle für die Vermutung einer Einzelmarktbeherrschung auf 40 Prozent erhöht werden soll. Der Gesetzentwurf hält außerdem an der sogenannten Abwägungsklausel (§ 36 Absatz 1, 2. Hauptsatz GWB) fest, nach der im Rahmen der fusionskontrollrechtlichen Prüfung Wettbewerbsverbesserungen auf Drittmärkten berücksichtigt werden können. Erhalten bleiben zudem das Instrument der Ministererlaubnis nach § 42 GWB sowie weitere Besonderheiten der deutschen Fusionskontrolle, wie die Regelungen zur Minderheitsbeteiligung (§ 37 Absatz 1 Nr. 3 lit. B) und zum wettbewerblich erheblichen Einfluss (§ 37 Absatz 1 Nr. 4 GWB).

Die Monopolkommission hat sich 2012 in ihrem 63. Sondergutachten für den geplanten Übergang vom Marktbeherrschungstest zum SIEC-Test ausgesprochen. Auf diese Weise wird die Integration neuer ökonomischer Erkenntnisse in die fusionskontrollrechtliche Prüfung erleichtert sowie eine zweifelsfreie und flexible Erfassung aller Zusammenschlüsse, die sich potenziell negativ auf den Wettbewerb auswirken, ermöglicht. Mit der Übernahme des SIEC-Tests können außerdem bestehende Schwächen des Marktbeherrschungskonzepts abgemildert werden.

Zugleich begrüßt die Monopolkommission, dass keine vollständige Anpassung an die europäischen Fusionskontrollvorschriften geplant ist und dass nicht beabsichtigt ist, einen ausdrücklichen Effizienzzeinswand nach europäischem Vorbild einzuführen. Effizienzgewinne und sonstige positive Auswirkungen von Zusammenschlüssen können bereits heute jedenfalls teilweise im Rahmen der Abwägungsklausel sowie im Rahmen des Ministererlaubnisverfahrens berücksichtigt werden.

Gegen eine weiter gehende, einzelfallbezogene Effizienzprüfung sprechen die relativ hohen Transaktionskosten im Vergleich zum augenscheinlich geringen damit verbundenen Nutzen, wie die Erfahrungen der europäischen Fusionskontrollpraxis zeigen.⁴ Wichtig ist daher auch, die Instrumente der Abwägungsklausel und der Ministererlaubnis beizubehalten. Ohne die Abwägungsklausel entfele die Möglichkeit, im Rahmen der fusionskontrollrechtlichen Prüfung Wettbewerbsverbesserungen auf Drittmärkten zu berücksichtigen, und auch eine Abschaffung der Ministererlaubnis wür-

de beträchtliche Nachteile mit sich bringen, denn das zweistufige Verfahren sichert die Transparenz der Entscheidungen und trägt zur Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes bei. Da die Abwägung zwischen rein wettbewerblichen Aspekten und sonstigen Zielen eine politische Entscheidung ist, sollte hierfür eine politisch legitimierte Instanz die Verantwortung tragen.

Zu begrüßen ist zudem, dass die Marktbeherrschungsvermutungen auch unter dem SIEC-Test ihre wettbewerbspolitische Funktion behalten. Im behördlichen Verfahren üben sie eine Signalwirkung aus und tragen dazu bei, dass die Zusammenschlussparteien alle entscheidungsrelevanten Informationen vollständig und rechtzeitig übermitteln; dies ist angesichts der kurzen Prüf-fristen unerlässlich. Außerdem geht von den Vermutungstatbeständen eine Vorfeldwirkung aus. Im Kartellprozess tragen die Vermutungen dazu bei, dass die Gerichte ihre Prüfung fokussieren und praktikabel halten können. Die geplante Anhebung der Einzelmarktbeherrschungsvermutung von einem Drittel auf 40 Prozent ist wettbewerbspolitisch vertretbar.

Neben diesen Vorschlägen, die sich auf die allgemeine Fusionskontrolle beziehen, ist geplant, die pressenspezifische Aufgreifschwelle für Fusionen zu erhöhen. Konkret soll die Presserechenklausel in § 38 Absatz 3 GWB von 20 auf 8 abgesenkt werden mit der Folge, dass weniger Zusammenschlüsse zwischen Presseverlagen der Fusionskontrolle unterliegen. Etwaige Übernahmen kleiner Verlage durch Großverlage und Zusammenschlüsse auf lokalen Märkten bleiben hingegen grundsätzlich kontrollpflichtig, da die höhere Aufgreifschwelle nicht für die sogenannte Bagatellmarktklausel gelten soll. Zudem soll die sogenannte Anschlussklausel (§ 35 Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 GWB) weiterhin keine Anwendung auf Zusammenschlüsse im Pressebereich finden.

Aus Sicht der Monopolkommission sind die Vorschläge zur Pressefusionskontrolle in ihrer Gesamtheit wettbewerbspolitisch vertretbar. Mit der Absenkung der Presserechenklausel von 20 auf 8 verringert sich zwar die Zahl der Zusammenschlussvorhaben, die der Fusionskontrolle unterliegen. Positiv ist jedoch zu werten, dass im Hinblick auf die Bagatellmarktklausel weiterhin der Multiplikationsfaktor 20 relevant ist und auch die Anwendung der Anschlussklausel künftig ausgeschlossen bleiben soll.

4 Vgl. Reinhilde Veugelers, Innovation in EU Merger Control: Walking the Talk, Bruegel Policy Contribution 04/2012, Februar 2012.

Änderungen der Missbrauchsaufsicht

Ein weiteres Element der achten GWB-Novelle ist die Verlängerung von bislang befristeten Regelungen zur Missbrauchsaufsicht, die mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels im Jahr 2007 in das GWB aufgenommen wurden. Danach soll die deutsche Missbrauchsaufsicht im Unterschied zum europäischen Recht weiterhin nicht nur marktbeherrschende, sondern auch marktstarke Unternehmen adressieren.

Konkret wurden 2007 die Regelung zum Untereinstandspreisverkauf (§ 20 Absatz 4 Nr. 1 GWB) und das Verbot der Vorteilsgewährung (§ 20 Absatz 3 GWB) jeweils befristet bis zum 31. Dezember 2012 verschärft. Während diese beiden Verschärfungen auslaufen sollen, soll das ebenfalls 2007 eingeführte befristete Verbot von Preis-Kosten-Scheren für alle Waren oder gewerblichen Leistungen (§ 20 Absatz 4 Satz 2 Nr. 3 GWB) unbefristet verlängert werden. Zudem soll die 2007 in § 29 GWB eingeführte verschärfte Preismissbrauchsaufsicht für den Strom- und Gasmarkt für weitere fünf Jahre verlängert werden und auf den Bereich der Fernwärme ausgedehnt werden.

Die Monopolkommission begrüßt, dass eine Verlängerung des Verbots der Vorteilsgewährung nicht geplant ist, da sie grundsätzliche Bedenken gegen die Vorschrift hegt. Einerseits kann damit das gesetzgeberische Ziel – der Schutz von kleineren Konkurrenten des marktmächtigen Unternehmens – kaum erreicht werden. Andererseits reduzieren behördliche Eingriffe in die Gestaltung von Bedingungen den Wettbewerb zwischen den Handelsunternehmen, begünstigen bestehende Vertriebsstrukturen und führen häufig zu höheren Preisen für die Endverbraucher. Der Ausschluss großer Hersteller aus dem Schutzbereich der Vorschrift ist schon deshalb richtig, weil sie regelmäßig besser als kleine und mittlere Produzenten in der Lage sind, sich gegen sachlich ungerechtfertigte Forderungen des Einzelhandels zu wehren. Große Hersteller können meist günstiger produzieren als ihre kleineren Wettbewerber und besitzen häufig auch bessere Möglichkeiten, ihre Nachfrager zu wechseln.

Ebenso zu begrüßen ist das geplante Auslaufen des Verbots von gelegentlichen Untereinstandspreisverkäufen von Lebensmitteln. Die Vorschrift ist ungeeignet, das gesetzgeberische Ziel hoher Lebensmittelqualität zu erreichen. Erstens führen höhere Preise im Einzelhandel nicht zwangsläufig

zu Qualitätsverbesserungen im Handel selbst, und zweitens kann sich der Druck auf die Erzeugerpreise sogar erhöhen, wenn Verkäufe zu Untereinstandspreisen nicht möglich sind.

Gegen das Verbot von Untereinstandspreisverkäufen bestehen außerdem grundsätzliche ordnungspolitische Vorbehalte, weil Untereinstandsangebote vor allem ein Marketinginstrument darstellen, das dem Endverbraucher in Form günstiger Preise zugutekommt. Verdrängungsstrategien sind in aller Regel nicht damit verbunden. Auch ist der Schutz kleiner und mittlerer Handelsunternehmen kaum erreichbar, da die Großunternehmen des Handels allein aufgrund ihres Einkaufsvolumens häufig günstigere Einkaufskonditionen als ihre kleineren Konkurrenten erhalten und im Preiswettbewerb somit ohnehin Vorteile besitzen. Schließlich hat sich die Vorschrift in der zurückliegenden Behördenpraxis als wenig praktikabel erwiesen.

Im Hinblick auf das Verbot sogenannter Preis-Kosten-Scheren kommt es bei den zu erwartenden Wirkungen maßgeblich auf die Art der Umsetzung des Verbots und die Eigenschaften des jeweils betrachteten Marktes an. Die Vorschrift sollte daher zunächst befristet – etwa für fünf weitere Jahre – verlängert werden, um weitere Erfahrungen mit ihrer Praktikabilität und ihren Wirkungen zu gewinnen.

Etwaige Wettbewerbsprobleme auf Tankstellenmärkten können nach Auffassung der Monopolkommission nur unter Einbeziehung der Raffinerieebene gelöst werden. Die Monopolkommission regt daher eine Untersuchung des hochkonzentrierten Raffineriesektors durch das Bundeskartellamt an.

Missbrauchsaufsicht für spezielle Bereiche

Die in § 29 GWB verankerte spezielle Missbrauchsaufsicht für Energiemärkte sollte aus Sicht der Monopolkommission hingegen nicht verlängert werden, da sie die Entwicklung echten und wirksamen Wettbewerbs behindert.⁵ Nach bisherigen Erfahrungen richtet sich die Fallpraxis insbesondere auf das einfachere zu kontrollierende Verhalten auf der letzten Stufe der Lieferkette im Strom- bzw. Gassektor. Bei dieser Stufe handelt es sich jedoch

⁵ Vgl. auch Monopolkommission, Sondergutachten 47: Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB, März 2007.

häufig um die Märkte des Energiesektors, auf denen sich der Wettbewerb am besten entwickelt. Durch die Vorschrift des § 29 GWB wird auf diesen Märkten die Chance auf Markteintritte reduziert und das Wechselverhalten der Kunden von etablierten Versorgern zu neuen Anbietern gebremst. Potenzielle wettbewerbliche Probleme auf vorgelagerten Ebenen lassen sich durch die Kontrolle der Endkundenmärkte für Strom und Gas nicht lösen. Und schließlich macht die Anwendungspraxis des Bundeskartellamtes methodische Probleme bei der effizienten Kontrolle dieser Märkte deutlich.

Genauso wenig sollte die sektorspezifische Missbrauchsaufsicht nach § 29 GWB auf die Märkte für Fernwärme und Trinkwasser ausgeweitet werden, wenn auch aus anderen Gründen. Eine Aufsicht über die Entgelte in diesen Sektoren ist dringend erforderlich, da es sich im Gegensatz zu den Märkten für Strom und Gas bei der Fernwärme- und Wasserversorgung in der Regel um langfristig resistente Monopole handelt. Andererseits legen methodische Probleme bei der effektiven Anwendung allgemeiner Missbrauchsvorschriften und systematische Überlegungen nahe, eine dauerhafte Kontrolle dieser Sektoren im Rahmen einer sektorspezifischen Regulierung umzusetzen.

Für die sektorspezifische Regulierung in der Trinkwasserversorgung hat die Monopolkommission detaillierte Vorschläge unterbreitet.⁶ Die Aufsicht über Trinkwasserentgelte sollte im Wege einer sektorspezifischen Regulierung erfolgen und, jedenfalls zunächst, bei der Bundesnetzagentur angesiedelt sein. Bis zur Umsetzung dieser Forderung üben die Kartellbehörden die Missbrauchsaufsicht aus. In das GWB sollte die Befugnis der Kartellbehörden aufgenommen werden, im Rahmen der Missbrauchsaufsicht Feststellungen für die Vergangenheit zu treffen und gegebenenfalls Rückzahlungen an die Verbraucher anzuordnen. Unabhängig von einer Aufsicht durch sektorspezifische Regulierung oder einer kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht im Rahmen des GWB sollte gesetzlich verankert werden, dass Wasserentgelte sowohl in Form von Preisen als auch von Gebühren von derselben Aufsicht anhand derselben Kriterien erfasst sind.

Weitergehender Reformbedarf

Umstritten ist nach wie vor die Frage der Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts auf die gesetzlichen Krankenkassen. Die Monopolkommission hat sich stets dafür ausgesprochen, die gesetzlichen Krankenkassen prinzipiell dem allgemeinen Kartellrecht zu unterstellen. Dies gilt sowohl im Verhältnis der Kassen zu den Leistungserbringern als auch zu ihren Mitgliedern; zudem sind im Verhältnis der Kassen untereinander die fusionskontrollrechtlichen Bestimmungen anzuwenden. Ausnahmen von der Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts sind ausdrücklich zu benennen und auf Bereiche zu begrenzen, in denen die Kassen aufgrund ihres hoheitlichen Versorgungsauftrags zu kollektivem Handeln verpflichtet sind. Die Monopolkommission hat einen entsprechenden Gesetzesvorschlag vorgelegt.⁷

Unberücksichtigt bleibt in der jetzt geplanten Novelle das im Koalitionsvertrag anvisierte Stellungnahmerecht des Bundeskartellamtes, das im Entwurf zur Änderung des GWB vom Januar 2010 noch enthalten war.⁸ Die Monopolkommission bedauert dies, da sie die Einführung eines allgemeinen Stellungnahmerechts des Bundeskartellamtes in Gesetzgebungsverfahren mit wettbewerblichem Bezug befürwortet. Die Ausübung eines solchen Rechts durch das fachlich unabhängige und ausschließlich dem Wettbewerbsschutz verpflichtete Bundeskartellamt würde die Entscheidungsgrundlage des Gesetzgebers deutlich verbessern. Die gesetzliche Verankerung einer entsprechenden Befugnis hätte außerdem insgesamt positive Auswirkungen auf die Verbreitung des Wettbewerbsgedankens.

Einrichtung einer Markttransparenzstelle

Schließlich ist eine im Bundeskartellamt angesiedelte Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas sowie den Handel mit Kraftstoffen geplant. Der im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene neunte Abschnitt (§ 47a–k GWB-E), der neu in das GWB eingeführt werden soll, umfasst die Rechtsgrundlagen dafür. Die Aufnahme der Tätigkeit ist zum 1. Januar 2013 angestrebt.

Die Markttransparenzstelle soll den gesamten Großhandel mit Strom und Gas laufend beobach-

⁶ Vgl. Monopolkommission, 18. Hauptgutachten: Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen, Juni 2010.

⁷ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 63, a. a. O.
⁸ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 58, a. a. O.

ten – unabhängig davon, ob er auf physikalische oder finanzielle Erfüllung gerichtet ist. Auf diese Weise sollen Auffälligkeiten bei der Preisbildung aufgedeckt werden, die auf Missbrauch von Marktbeherrschung, Insiderinformationen oder Marktmanipulation beruhen. Neben der Aufdeckung von Verstößen wird erwartet, dass sich Transparenz in Form eines zeitnahen und kontinuierlichen Markt-Monitoring disziplinierend auf die Marktteilnehmer auswirkt.

Die Markttransparenzstelle soll im Wesentlichen die Erzeugung, den Kraftwerkseinsatz und die Vermarktung von Strom und Gas durch Erzeuger sowie die Vermarktung von Regelenergie beobachten. Den Mitteilungspflichten unterliegen dabei vor allem Großhändler, Energieversorgungsunternehmen, Betreiber von Energieanlagen und Handelsplattformen. Zu den allgemeinen Mitteilungspflichten gehören Handels-, Transport-, Kapazitäts-, Erzeugungs- und Verbrauchsdaten aus den Märkten.

Die Aufgaben der Markttransparenzstelle soll das Bundeskartellamt in den Bereichen des Großhandels mit Strom und Gas unter Mitwirkung der Bundesnetzagentur wahrnehmen. Sie soll als Plattform einer breiten Kooperation zwischen allen relevanten Landes- und Bundesbehörden dienen und insoweit einen Mehrwert gegenüber der durch europäische Vorgaben lediglich vorgesehene Kooperation zwischen der Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) und Bundesnetzagentur schaffen. Die konkrete Verfolgung der Rechtsverstöße obliegt dabei weiterhin der jeweils zuständigen Behörde.

Die Monopolkommission begrüßt die von ihr lange geforderte Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas, wobei ihr die hierfür vorgesehene Stellenanzahl aus über 30 Mitarbeitern hoch erscheint. Die Monopolkommission erhofft sich insbesondere erhebliche Fortschritte bei der Vereinheitlichung von Abfrage, Schnittstellen, Aufbereitung, Austausch und Auswertung der Daten sowie der Kooperation mit anderen Behörden und Aufsichtsstellen. Ebenfalls begrüßt sie die Abstufung der Definition der Berichtspflichten der Unternehmen: So sollen Mitteilungspflichten durch Rechtsverordnung, Festlegungen und Auskunftsanordnungen der Markttransparenzstelle konkretisiert werden. Auf diese Art wird eine dynamische Nachführung dieser Pflichten entsprechend Erkenntnisgewinnen und Methodenfortschritten ermöglicht, ohne das Gesetz anpassen zu müssen.

Die Monopolkommission empfiehlt allerdings dringend, die geplante Markttransparenzstelle stärker als im Regierungsentwurf vorgesehen mit institutioneller Unabhängigkeit auszustatten. Dadurch würden Flexibilität und Dynamik, insbesondere bei der Fortentwicklung der Datenerfassung und -analyse, weitestmöglich gefördert. Auf diese Weise könnten gute Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Markttransparenzstelle tatsächlich als Kooperationsplattform zwischen den relevanten Landes- und Bundesbehörden dienen kann. Vor allem dadurch kann sie einen deutlichen Mehrwert gegenüber der durch europäische Vorgaben vorgesehenen Kooperation zwischen der Bundesnetzagentur und der ACER leisten.

Zudem ist grundsätzlich auf die zunehmend internationale Ausprägung des Energiemarktes hinzuweisen. Dabei ist noch unklar, wieweit hier die (begrenzte) internationale Zuständigkeit der Markttransparenzstelle und Kooperationen mit der ACER und den Regulierungsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten ausreichen. Auch insoweit könnte die Ausgestaltung der Stelle als Kooperationsplattform einen Mehrwert gegenüber der ACER ermöglichen. Insgesamt sollte jedenfalls bei der Umsetzung der Datenerfassung durch die Markttransparenzstelle dem Aspekt grenzüberschreitender Effekte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Sollte die geplante Markttransparenzstelle im Bereich des Stromgroßhandels nur Daten über inländische Stromerzeuger und -nachfrager zur Verfügung stellen, so hält die Monopolkommission die Tätigkeit der Transparenzstelle für wenig Erfolg versprechend, da die Stromgroßhandelsmärkte zunehmend international geprägt sind. Die Monopolkommission schlägt daher vor, die Tätigkeit der Markttransparenzstelle nach drei Jahren einer Evaluation zu unterziehen und nur im Fall einer positiven Evaluierung zu verlängern.

Vorschlag für den Kraftstoffmarkt

Wesentlich skeptischer beurteilt die Monopolkommission das Vorhaben, der Markttransparenzstelle Aufgaben im Bereich der Beobachtung von Kraftstoffpreisen zu übertragen. So sollen Informationsdefizite beseitigt werden, indem Preisveränderungen im Tankstellensektor eingehender durch das Bundeskartellamt betrachtet werden können. Dabei soll die Datenerhebung nicht nur jede Änderung der Endverbraucherpreise an den

öffentlichen Tankstellen, sondern auch (wöchentlich) die Abgabepreise der Mineralöllieferanten und Großhändler umfassen.

Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass Kraftstoffmärkte Strukturmerkmale aufweisen, die ein Parallelverhalten begünstigen. Nach Ansicht der Monopolkommission erscheint indes eine Marktbeobachtung des Kraftstoffmarktes mithilfe einer Markttransparenzstelle in der derzeitigen Konzeption wirkungslos. So soll eine fortlaufende Marktbeobachtung in Kooperation mit anderen Institutionen Lern- und Synergieeffekte bewirken, die für Verfahren im Kraftstoffbereich im Fall des Verdachts von Preis-Kosten-Scheren und dem Verbot von Untereinstandspreisverkäufen nutzbar gemacht werden könnten. Zu beiden Verboten hat sich die Monopolkommission jedoch bereits in der Vergangenheit kritisch geäußert, da sie mit einer Reihe von Problemen behaftet sind. Auch die von der Monopolkommission geforderte Sektoruntersuchung der Raffinerieebene wäre lediglich zeit-

lich begrenzt und kann den für die laufende Marktbeobachtung im Rahmen der Markttransparenzstelle geplanten erheblichen Ressourcenaufwand nicht rechtfertigen.

Die Monopolkommission schlägt daher vor, die Tankstellenbetreiber zu verpflichten, Preisänderungen für Superbenzin und Diesel in eine entsprechende Datenbank einzuspeisen, sodass den Verbrauchern in Deutschland ermöglicht wird, Preise in Echtzeit zu vergleichen, beispielsweise mithilfe von Navigationsgeräten oder Smartphones. Hierdurch lässt sich ein erheblicher Mehrwert für die Endkunden schaffen und eine Belebung des Wettbewerbs erreichen, wenn Verbraucher sensibler für Preisunterschiede werden. Die Aufgabe der Datensammlung und -aufbereitung muss jedoch nicht vom Bundeskartellamt übernommen werden, sondern kann von Verbrauchereinrichtungen oder privaten Institutionen durchgeführt werden und bedarf insoweit nicht eigens einer Markttransparenzstelle. ■

Die unfaire Politik der Europäischen Zentralbank und das Versagen des Internationalen Währungsfonds

Prof. Dr. Uwe Jens

Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum,

insbesondere für Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Wirtschaftspolitik

Die geldpolitischen Institutionen in der Europäischen Union und in den USA spielen mit ihrer Politik des billigen Geldes ein gefährliches und unfaires Spiel: Auf der einen Seite versuchen sie, durch eine höhere Inflationsrate die Last der öffentlichen Schulden zu mindern. Auf der anderen Seite verschaffen sie den stabilitätsorientierten Entwicklungs- und Schwellenländern Wettbewerbsnachteile, da deren Währungen durch Kapitalzuflüsse aufwerten.

Ende Februar dieses Jahres hat die Europäische Zentralbank (EZB) zum zweiten Mal mit der „Dickten Bertha“ geschossen. Die Schüsse aus dem 40-cm-Geschütz aus Krupp-Stahl, das der neuen EZB-Politik ihren Namen gegeben hat und im Ersten Weltkrieg benutzt wurde, waren sehr laut, aber unwirksam. Die Wirkung der neuen Supermaßnahme der EZB ist nicht nur in den Ländern der Eurozone, sondern in der ganzen Welt zu spüren. Sie macht keine lauten Geräusche, zerstört aber nachhaltig die faire internationale finanzpolitische Zusammenarbeit.

Beim ersten derartigen Geschäft der EZB am 21. Dezember 2011 nahmen 523 Kreditinstitute 489,2 Milliarden Euro zu einem Zins von einem Prozent auf. Die US-amerikanische Notenbank war im gleichen Jahr mit einer Liquiditätsspritze von 600 Milliarden Dollar für US-amerikanische Banken mit schlechtem Beispiel vorangegangen. Der zweite „Schuss“ der EZB erfolgte dann am 29. Februar 2012. Dabei wurden 800 Kreditinstitute mit 529,5 Milliarden Euro für drei Jahre versorgt. Zusammen wurden damit innerhalb weniger Monate mehr als 1 000 Milliarden Euro in den Euroraum und die Weltwirtschaft gepumpt.

Die „neue“ Politik der EZB

Bei der Rechtfertigung der enormen Liquiditätshilfen für die privaten Banken drückt sich die EZB unpräzise aus: Mit dieser Verbesserung der Refinanzierungsbedingungen der Banken habe die EZB möglicherweise einen „ungeordneten Abbau von Aktiva“ verhindert, durch den „bestimmte Sektoren des Finanzmarktes wohl unter Druck gera-

ten wären“. So sollen diese langfristigen Refinanzierungsgeschäfte verhindert haben, dass die „Staatschuldenkrise im Allgemeinen auf die Kredit- und Finanzmärkte übergreift“.

Bei diesem Geldsegen – so die EZB – habe sich dennoch die „Marktstimmung in Bezug auf viele verschiedene Vermögenswerte“ verbessert. Das war jedoch nur ein kurzfristiger Effekt: Im Juli 2012 hatte sich diese Stimmung schon wieder erheblich eingetrübt. Am 5. Juli 2012 hat die EZB sogar den Leitzins von einem Prozent auf ein historisches Tief von 0,75 Prozent herabgesetzt und die Verzinsung von Einlagen bei der EZB gestrichen. Am 30. Juli ließ sich dennoch feststellen, dass die von den Problemländern der Eurozone zu zahlenden Zinsen für Staatsanleihen nicht gesunken, sondern gestiegen sind.

Die Zusammenarbeit zwischen der EZB, den Staaten und den privaten Banken ist immer intensiver geworden. Die Geldflut sorgt dafür, dass vor allem private Banken am Leben gehalten werden, die aus eigener Kraft nicht mehr existieren könnten. Die EZB hat den Konkurs und damit die Marktwirtschaft im Bankensektor der Euro-Staaten abgeschafft. Sie hat sich damit vom Kontrolleur zum verlängerten Arm des privaten Kreditwesens gemacht. Die zum Teil maroden Banken der sogenannten PIIGS-Länder – Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien – können sich möglicherweise demnächst auch mit Geldern aus den Rettungsfonds Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder gar Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) bedienen. Wer behauptet, eine Bankenkontrolle entweder durch die EZB oder eine neue europäische Bankenaufsicht könne

langfristig diese „Geldmacht“ kontrollieren, kennt den weiteren politischen Weg möglicher Verflechtungen nicht.

Die EZB ist mit dieser Flutung der europäischen Finanzmärkte auf ein abschüssiges Gleis geraten. Sie hatte dabei nicht primär ihre Aufgabe – Sicherung der Preisstabilität – im Sinn, sondern direkte Hilfen für die Banken und Staaten im Euroraum. Ihr wertvollstes Kapital, das Vertrauen in die Währung, ist damit stark beschädigt worden. Weil die Europäische Zentralbank selbst spürt, dass sie mit ihrer Politik das vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel der Preisstabilität vernachlässigt oder gar in Gefahr bringt, führt sie im Monatsbericht März 2012 an, dass sie „über alle erforderlichen Mittel verfügt, um zu gewährleisten, dass die Durchführung ihrer Geldpolitik zu Preisstabilität im Eurogebiet führt“. Rein theoretisch könnte sie die Mindestreservesätze wieder so stark erhöhen, wie es zu Zeiten der Bundesbank üblich war.

Die gewaltige Ausweitung der Geldmenge zu Niedrigstzinsen war jedenfalls kein Beitrag zur Förderung der Preisstabilität. Erste negative Wirkungen lassen sich bereits feststellen, zum Beispiel auf den regionalen Immobilienmärkten und den Weltmärkten für Energie und Rohstoffe sowie für Nahrungsmittel, insbesondere für Weizen und Mais.

Kritik an der Geldpolitik der EZB

Gerade in Deutschland und in den nördlichen Ländern der Eurozone ist die „Dicke-Bertha-Politik“ auf Kritik gestoßen. Dagegen veröffentlichte „Die Zeit“ am 13. Juni 2012 einen Artikel von *Mark Schieritz* unter der Überschrift „Ein Hoch auf das billige Geld“. Aufgrund des zur Verfügung gestellten billigen Geldes durch die EZB solle die nun hinzu gewonnene Zeit genutzt werden, um endlich „heiße Eisen“ anzupacken. So sollten jetzt der institutionelle Rahmen der Währungsunion erneuert und in den betroffenen Ländern die öffentlichen Haushalte in Ordnung gebracht werden. Dem widersprechen jedoch alle bisherigen Erfahrungen in der Politik.

Die Unternehmen müssten – so *Schieritz* – ihre Kosten senken und endlich Investitionen und Innovationen durchführen. Doch warum sollten die Unternehmen dies alles gerade dann vornehmen, wenn besonders billiges Geld in Hülle und Fülle zu bekommen und ihnen der ökonomische Druck genommen ist? Die Erwartungen könnten eher darauf ausgerichtet sein, dass die EZB auch

in Zukunft immer mal wieder die „Dicke Bertha“ oder ähnliche Mittel zum Einsatz bringt, wenn die Staaten oder Banken in der Eurozone in Geldnöte geraten. Die einfachste Methode, um die Politik von ihren Schulden zu entlasten, ist noch immer, für Inflation zu sorgen und damit die Lasten auf die Sparer und festen Einkommensbezieher abzuwälzen.

Die Stimmen aus der Kreditwirtschaft in Deutschland waren wenig ermutigend. Aus der Commerzbank war zu hören, man habe wahrlich genug Staatsanleihen und wolle davon nicht noch mehr aufkaufen. Außerdem müsse die EZB-Nothilfe als riesige „Subventionen für kränkelnde Banken“ außerhalb Deutschlands betrachtet werden, so *Klaus-Peter Müller*, Aufsichtsratsvorsitzender der Commerzbank. *Heinrich Haasis*, bis vor Kurzem Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, beklagte, dass den Wettbewerbern anstrengungslos Geld ins Haus gespült wird. Die EZB und auch die US-amerikanische Notenbank bekämpften die Finanzkrise mit den gleichen Mitteln, durch die sie verursacht wurde: mit reichlich billigem Geld. Und der Vorstandsvorsitzende der DZ-Bank, *Wolfgang Kirsch*, bezweifelte, dass die Realwirtschaft die zur Verfügung gestellte Liquidität überhaupt gebrauchen kann.

Die Lage am Interbankenmarkt wurde jedenfalls nicht verbessert, und das Misstrauen unter den Banken wurde keinesfalls abgebaut. Die privaten Banken haben das billige Geld von der EZB aufgenommen, es aber nicht anderen Banken oder privaten Kreditnehmern günstig zur Verfügung gestellt, sondern zum Teil bei der EZB geparkt. Teilweise haben sich vor allem italienische und spanische Großbanken aus den Dreijahrestendern der EZB Milliarden gesichert und mit diesem Geld Staatsanleihen aufgekauft. Diese Staatsanleihen brauchen – nach einem Beschluss des Europäischen Rates – nicht mit Eigenkapital unterlegt zu werden. So sichert man den Ländern den reibungslosen Absatz ihrer Staatspapiere und den Banken staatlich subventionierte Gewinne. Die Politik in Brüssel hatte für die Euroländer beschlossen, dass deren Staatspapiere immer als abgesichert gelten (sogenannte Nullgewichtung).

Nationale Auswirkungen der EZB-Politik

Wenngleich der Dax und andere EU-Aktienindizes nach den jeweiligen Aktionen der EZB kurzfristig in die Höhe schnellten, sind sie mittlerweile auf den Boden der realwirtschaftlichen Tatsachen zu-

rückgefallen. Auf längere Sicht lassen sich die Käufer eben nicht durch Geldillusionen täuschen. Die Aktienkurse hängen weitgehend von der Entwicklung der Realwirtschaft ab. Wenn diese fast überall in Euroland lahm, wird es keinen nachhaltigen Anstieg der Kurse geben. So ist der Dax bis zum 15. Juli 2012 gegenüber dem 30. Dezember 2011 zwar um 11,1 Prozent gestiegen; der EURO STOXX 50 ohne deutsche Aktien dagegen um 2,5 Prozent gesunken.

In diesen Zahlen spiegeln sich die realen Wirtschaftsverhältnisse in den Euroländern wider. Deutschland hat mit seiner Exportwirtschaft eine verhältnismäßig gesunde realwirtschaftliche Entwicklung zustande gebracht. Der in den letzten Jahren relativ schwache Euro (2008 1:1,40 US-Dollar; 2012 1:1,25 US-Dollar) hat die starke deutsche Exportindustrie gefördert. Andererseits hat er die hohen Importe in den südlichen Euroländern verteuert und damit das Leistungsbilanzproblem dort verschärft. Die Produkte dieser Länder sind international nicht mehr wettbewerbsfähig. Zu Beginn der Währungsunion hatten die Südländer aufgrund der niedrigen Zinsen Vorteile; doch diese haben sie nicht genutzt, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern.

Für den Kauf spanischer Staatsanleihen stand nach den Aktionen der EZB kurzfristig mehr Nachfrage von den heimischen Banken zur Verfügung. Dieser Effekt war aber ebenfalls nur von kurzer Dauer. Die Anleger achten aufgrund der jüngsten Erfahrung und trotz der Nullgewichtung durchaus auf die Bonität eines Landes, insbesondere dann, wenn sie ihre Tresore mit Staatspapieren gefüllt haben. Dann hat ein Staat, wenn er sich in der Rezession befindet, keine guten Karten. So ist es auch mit Spanien: Nach kurzer Frist ab Mitte April 2012 musste das Land bereits wieder erheblich gestiegene Zinsen für seine Staatspapiere bezahlen. Die von der EZB initiierte Liquiditätsschwemme hat sich für dieses Land weitgehend als Luftnummer erwiesen.

Gerade Banken aus Frankreich, Spanien und Italien haben sich nach dem zweimaligen Geldsegen mit zusätzlicher Liquidität versorgt. Dafür hatte die EZB die Sicherheitsanforderungen an die zu hinterlegenden Papiere abgeschwächt. Das war auf besondere Kritik gestoßen, denn die einzelnen nationalen Notenbanken können nun selbst entscheiden, welche Papiere sie als Sicherheit akzeptieren und welche nicht. Dabei haften letztlich alle Notenbanken gemeinsam für entstandene Schulden im EZB-System.

In den letzten Jahren wurde in die Euroländer des Südens für 947 Milliarden Euro exportiert, was als Target-Forderungen bei der EZB gebucht wurde. Auf das Problem hat insbesondere der Ifo-Präsident *Hans-Werner Sinn* hingewiesen. Allein für Deutschland beläuft sich dieser Target-Saldo auf über 700 Milliarden Euro. In den USA müssen die aufgelaufenen Salden zwischen den regionalen Notenbanken einmal im Jahr mit echten, marktfähigen Wertpapieren ausgeglichen werden. Im Eurosystem lassen die Südländer anschreiben und leben über ihre Verhältnisse; sie zahlen mit Krediten, die sie bei der EZB aufgenommen haben. Diese Kredite resultieren aus den Guthaben, die von den Nordländern durch ihren Leistungsbilanzüberschuss angespart wurden.

Die Politik „finanzieller Repression“

Dies alles deutet darauf hin, dass eine neue Globalpolitik bevorsteht, die unter Ökonomen als „finanzielle Repression“ bezeichnet wird. Damit wird eine Situation sehr niedriger Zinsen über viele Jahre und gleichzeitig einer Inflationsrate von vier bis sechs Prozent beschrieben. So eine EZB-Politik, verbunden mit neuen Regeln für Anleger (Nullgewichtung) und sparsamer Haushaltspolitik, lässt die Staatsschuldenlast in wenigen Jahren deutlich sinken. Die USA hatten Ende der 1970er Jahre einen großen Teil ihrer Schulden auf diese Weise abgebaut. Daraufhin ist die private Verschuldung der Verbraucher erheblich gestiegen. Die Sparquote der USA belief sich im internationalen Vergleich zwischen null Prozent in 2006 und sechs Prozent in 2010 auf – international gesehen – niedrigem Niveau. Die „reichen“ USA waren gezwungen, sich im Ausland zu verschulden, insbesondere in China.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) und einige Politiker reden deshalb gern von depressiven Gefahren in der Eurozone und propagieren eine noch „lockerere Geldpolitik“ der EZB oder des ESM. Der US-amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger *Paul Krugman* wirbt ganz offen dafür. Wie die Verbraucher im Euroraum reagieren, bleibt jedoch eine offene Frage. Sparen wäre dann keine Tugend mehr, sondern ökonomische Dummheit. Betrogen werden in einer „finanziellen Repression“ alle Sparer und Bezieher fester Einkommen, wie Pensionäre, Rentner oder die abhängig Beschäftigten. Begünstigt werden dagegen alle Kreditnehmer, vor allem der Staat sowie alle Institutionen und Menschen, die viele Schulden angehäuft haben.

Die „finanzielle Repression“ ist im Allgemeinen durch niedrige Soll- und Haben-Zinsen gekennzeichnet und durch eine Inflationsrate, die die Haben-Zinsen deutlich übertrifft. Sie ist für den Chefökonom der Commerzbank *Jörg Krämer* „der wichtigste Anlagetrend der kommenden 20 Jahre“. Doch so schlittert die Gesellschaft langsam aber sicher von der marktwirtschaftlichen Ordnung in eine andere, bisher unbekannte Wirtschaftsordnung – „made in USA“. Die Verbraucher werden ihre Lebensgewohnheiten verändern. Drosseln sie jedoch ihren privaten Konsum, so kann es zur depressiven Rezession kommen, wie sie in Japan seit Jahrzehnten festzustellen ist.

Die allgemeine Verunsicherung greift vermutlich auch auf die wichtigen Investoren in Unternehmen über. Ihnen geht durch die inflationäre Entwicklung die rationale Rechenbasis verloren; sie müssen damit rechnen, dass ihnen durch Preissteigerungen viel von der angestrebten Rendite weggenommen wird. Sparer und Investoren werden bei einer finanziellen Repression entmutigt. Das einmal verloren gegangene Vertrauen in die rationale, marktwirtschaftliche Ordnung wiederherzustellen, würde viele Jahre in Anspruch nehmen.

Das internationale Problem mit der unfairen Politik in Europa

Die nachhaltigste Kritik an der EZB-Politik kam bisher von der Präsidentin Brasiliens, *Dilma Rousseff*. Sie warnte vor der US-Dollar- und Euro-Schwemme, die einen Bankrott der Weltwirtschaft heraufbeschwören kann. Dieser „monetäre Tsunami“ könnte für Instabilität, niedriges Wachstum, höhere Inflation und Arbeitslosigkeit in verschiedenen Weltregionen verantwortlich sein. Brasilien und andere aufstrebende Wirtschaftsnationen befürchten eine weitere Aufwertung ihrer Währungen. Außerdem betreiben die Brasilianer, wie viele Schwellenländer, inzwischen eine Antiinflationpolitik. Deshalb können und wollen sie ihren relativ hohen Leitzins von 8,5 Prozent nicht weiter senken.

Ein gewisser Teil der plötzlich liquiden Geldmassen wird sicherlich in die Schwellenländer und damit auch nach Brasilien geschwemmt. Dort locken ungewöhnlich hohe Zinsen. Rekordzuflüsse von ausländischem Kapital in Finanzanlagen haben bewirkt, dass der brasilianische Real gegenüber dem US-Dollar in nur zehn Jahren um 100 Prozent aufgewertet hat. Diese Aufwertung des Real hat dazu beigetragen, dass in Brasilien die Importe florieren,

ebenso wie das Rohstoffgeschäft, das im Preis nahezu unelastisch ist. Die Exportmöglichkeiten für Industriewaren, insbesondere Autos, sind dagegen durch die Aufwertung deutlich weniger geworden.

Die Aufwertung einer Währung führt zur Verteuerung der Exporte und zur Verbilligung der Importe. Defizite in der Leistungsbilanz werden dadurch im Allgemeinen größer bzw. Überschüsse kleiner. Das liegt aber nicht im Interesse Brasiliens und vieler anderer Schwellen- und Entwicklungsländer. Außerdem fließen diese zusätzlichen US-amerikanischen und europäischen Spekulationsgelder nicht etwa in den Aufbau neuer Produktionsanlagen, also in die sogenannten Direktinvestitionen, sondern weitgehend in kurzfristige Spekulationsgeschäfte, die sogenannten Portfolio-Investitionen. Diese kurzfristigen Kapitalanlagen fließen schnell rein, ohne sich lange zu binden, und ebenso schnell wieder raus. Sie haben meist nur geringen Nutzen für die sich entwickelnden Länder.

Auf den 30. Deutsch-Brasilianischen Wirtschaftstagen im Februar 2012 in Frankfurt am Main beklagten Vertreter der deutschen Industrie und der Bundeswirtschaftsminister die zunehmende Tendenz zu protektionistischen Maßnahmen. Protektionismus ist sicherlich eine Gefahr für den internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausch. An diesen Erschwernissen in den europäisch-brasilianischen Wirtschaftsbeziehungen sind Deutschland und vor allem die EZB-Politik nicht unschuldig. Die geldpolitischen Maßnahmen der Europäer sind aus internationaler Sicht scharf zu kritisieren. Die Politik der EZB ist gegenüber den sich rasant entwickelnden Schwellenländern unfair, weil sie zur Verzerrung der Währungsrelationen führt und die Entwicklungschancen dieser Länder verringert.

Mit der erheblichen Vermehrung der Euro-Finanzmasse und damit der internationalen Liquidität wird zudem eine besondere Art von Dumpingpolitik in der Finanzindustrie betrieben. Dies ist eine moderne Variante der „beggar-my-neighbour-policy“ der 1930er Jahre. Diese Politik führte schon einmal ins weltwirtschaftliche Chaos. Heute hat wohl der IWF mit seinem Kontrollauftrag für die nationale Geldpolitik versagt. Die ständig wachsende internationale Liquidität durch US-Dollar und Euro und auch die Sonderziehungsrechte des IWF sind unter weltwirtschaftlichen Aspekten unfaire Praktiken; sie müssten durch den IWF dringend eingedämmt und langfristig abgestellt werden.

Der Internationale Währungsfonds und die aktuelle Kritik

Der 1944 in Bretton Woods gegründete Internationale Währungsfonds sollte nach der ersten Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg die Weltwirtschaft wiederbeleben und Finanzkrisen verhindern. Zu seinen Aufgaben gehören satzungsgemäß: Wiederbelebung und Ausweitung des Welthandels, Stabilisierung der Wechselkurse, Förderung der internationalen Zusammenarbeit in der Währungspolitik, Sicherung des laufenden Kapitalverkehrs, Kreditvergabe in Notfällen und Überwachung der Geldpolitik seiner Mitgliedsländer.

Grundlegende Beschlüsse des IWF müssen mit einer Mehrheit von 85 Prozent des auf die Mitgliedsländer aufgeteilten Grundkapitals getroffen werden. Nur die USA (16,7 Prozent) und die Euroländer (15,8 Prozent) verfügen über einen Anteil, mit dem sie diese Beschlüsse verhindern können. China hat mit vier Prozent den sechstgrößten Kapitalanteil, müsste aber nach seinem Anteil am Welthandel und seinen Devisenreserven einen höheren Kapital- und Stimmanteil haben. Doch der wird China bisher verwehrt, da die schrumpfenden Industrieländer nicht bereit sind, Anteile am IWF abzutreten. Diese notwendige Neuordnung der Kapitalanteile am Fonds steht seit Jahren auf der politischen Agenda, aber sie ist bisher nicht zufriedenstellend für alle Mitglieder gelöst.

Der IWF stand von Beginn an unter großem Einfluss der Vereinigten Staaten, aber die Schwellen- und Entwicklungsländer sind aus freien Stücken beigetreten – vor allem, weil sie in Krisensituationen finanziellen Beistand vom Fonds erwarten können. Kein Mitgliedsland hat je die Forderung erhoben, den Fonds aufzulösen oder grundlegend umzugestalten. Dennoch steht der IWF seit seiner Gründung in der öffentlichen Kritik. Zeitweise wurde ihm vorgeworfen, dass er zu marktradikal und zu kapitalistisch agiere. Heute scheint er sich dagegen unter französischer Dominanz für „plani- fication“ und direkte Einflussnahme auf das Marktgeschehen einzusetzen. Diese Schwankungen von einem Extrem ins andere tragen sicherlich nicht zur Glaubwürdigkeit seiner Politik bei.

Der IWF hatte sich zusammen mit der Weltbank in den 1980er Jahren auf Druck der US-Amerikaner auf den sogenannten Washington Consensus geeinigt. Nach den darin festgelegten Prinzipien wurden Hilfen seitens des Fonds nur gewährt, wenn sich die Kredit aufnehmenden Regierungen ver-

pflichteten, die Liberalisierung der Märkte, die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, Ausgabenkürzungen und Deregulierungen aller Art voranzutreiben sowie Subventionen abzubauen. Allerdings wurden marktwirtschaftliche Prinzipien nach US-amerikanischen Vorstellungen durchgesetzt. Dabei wurde wenig Rücksicht genommen auf den Entwicklungsstand des Landes, die Wettbewerbslage auf den regionalen Märkten und auf die jeweiligen politischen Gegebenheiten.

Der Fonds war also immer mehr in die Kritik geraten und hatte mit seiner Politik langsam, aber sicher seinen Ruf in der politischen Fachwelt verspielt. Schärfster Kritiker des IWF wurde der Wirtschaftsnobelpreisträger *Joseph Stiglitz*. Er wirft dem Fonds vor, ohne Rücksicht auf die individuelle Lage der einzelnen Staaten die Prinzipien des Washington Consensus verfolgt zu haben. Dabei habe er nicht mehr die Interessen der einzelnen Länder und der Weltwirtschaft, sondern weitgehend die Interessen der internationalen Finanzindustrie im Auge gehabt.

Paradigmenwechsel beim IWF

Bereits *Horst Köhler*, geschäftsführender Direktor des IWF in den Jahren 2000 bis 2004, hatte vom extremen Marktradikalismus Abstand genommen. Sein Versuch, ein geordnetes Konkursverfahren für überschuldete Nationen einzuführen, scheiterte allerdings am Widerstand der USA und der dortigen Bankenlobby. Dabei wäre ein derartig geordnetes Konkursverfahren im Fall der Zahlungsunfähigkeit für Staaten dringend erforderlich. Wenn man ein solches Verfahren im Fall Griechenlands zur Anwendung gebracht hätte, könnte sich das Land heute schon wieder auf Wachstumskurs befinden und der Euro stabilisiert sein.

Heute sucht der IWF neue Betätigungsfelder: *Köhlers* Nachfolger *Dominique Strauss-Kahn* und die jetzige Direktorin *Christine Lagarde* haben das Ruder herumgerissen und nahezu sozialistische Überlegungen in die IWF-Politik einfließen lassen. Mittlerweile wurden die Einlagen des Fonds auf 750 Milliarden Dollar heraufgesetzt, und *Lagarde* hat von den G-20-Staaten noch einmal 500 Milliarden Dollar zugesagt bekommen. Jetzt verfügt der Fonds über Kreditkapazitäten von etwa einer Billion US-Dollar.

Der noch in Gründung befindliche europäische „Währungsfonds“, der ESM, hat ein Volumen von 700 Milliarden Euro und kann ebenfalls leicht auf

eine Billion Euro heraufgesetzt werden. Einige Politiker wollen den ESM zusätzlich mit einer Banklizenz ausstatten, sodass er dann zusammen mit der EZB als „lender of last resort“ für die Euro-Staaten agieren kann.

Der IWF und der ESM rüsten also besorgniserregend auf. Die „Feuerkraft“ der beiden Fonds und der EZB, um Inflation zu entfachen, ist gewaltig. Ob die stark erhöhte Liquidität sinnvoll und nützlich ist, muss jedoch bezweifelt werden. Auf alle Fälle wäre es angebracht, wie der Ökonom *Roland Vaubel* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14. August 2012 fordert, klare restriktive Kriterien aufzustellen, wann Länder Kredite erwarten können. Die enormen Kredite an Griechenland hätte der IWF sicherlich nicht gewähren dürfen. Hilfskredite, die an Länder vergeben werden, die selbstverschuldet in Schwierigkeiten geraten sind, können leicht die haushaltspolitische Disziplinlosigkeit auch bei anderen verstärken.

Die Schuldenkrisen vieler Länder mit neuen Krediten vom IWF oder ESM zu bekämpfen, ist nicht sinnvoll. Der Experte für Staatsverschuldung *Kenneth Rogoff* macht ebenfalls auf die Gefahren aufmerksam: Wenn durch europäische Institutionen und vom IWF immer mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, brauchen sich die Kredit gebenden Banken kaum noch Gedanken zu machen, ob die Rentabilität der angelegten Gelder gegeben ist. Sie bekommen im Zweifel bei einer Fehlinvestition ihr Geld zurück; notfalls eben durch neue Kredite aus einem großen Topf eines Währungsfonds oder von der EZB. Deshalb ist die Einführung eines geordneten Konkursverfahrens im Fall eines Staatsbankrotts nach wie vor eine dringende Aufgabe.

Der IWF muss seinen Fokus auf die Entwicklungsländer richten

Inzwischen gehen zwei Drittel aller Kredite des IWF an europäische Länder. Die Euro-Staaten hatten den Währungsfonds in den Fällen Griechenland, Irland und Portugal um Unterstützung gebeten. Die drei Länder haben daraufhin rund 100 Milliarden Euro Kredite oder Kreditzusagen bekommen. Fraglich ist jedoch, warum der Fonds diesen relativ wohlhabenden Staaten in Europa Hilfen gewährt hat. Möglicherweise hatte er in der Euro-Krise eine neue Chance gesehen, da ihm aufgrund seines Ansehensverlusts nach der Finanzkrise seine „Kunden“ abhanden gekommen waren. Auf alle Fälle hatte er eine Art Lehrtätigkeit zu erfüllen und musste den Euro-Staaten zeigen, wie Hilfspakete geschnürt und verwaltet werden müssen. Die Aufgabe des Fonds ist jedoch nicht, sich um die relativ wohlhabenden Länder in Europa zu kümmern. Der Fonds soll vor allem den sich entwickelnden Ländern helfen.

Der IWF dringt darauf, dass die Europäische Zentralbank ihre Geldpolitik weiter lockern soll. Er sieht eher das Risiko einer deflationären Entwicklung, und dem könne man vorbeugen, indem die Leitzinsen der EZB noch weiter gesenkt werden. Die EZB solle außerdem wieder zum Aufkauf von Staatsanleihen der hoch verschuldeten Euroländer übergehen und somit eine lockere Geldpolitik verfolgen. Dadurch könne angeblich die schwache Konjunktur belebt und ein Beitrag zur Lösung der Euro-Krise geleistet werden. Dass der IWF damit die unfaire Politik der EZB gegenüber den Schwellen- und Entwicklungsländern unterstützt, wird nicht zur Kenntnis genommen. ■

Das brasilianische Wachstumsmodell am Scheideweg

Prof. Dr. Dr. Peter Sester

Leiter des Instituts für Wirtschaftsrecht, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Brasilien hat sich in der letzten Dekade zur zehntgrößten Volkswirtschaft der Welt entwickelt. Doch das Wachstum schwächt sich ab. Um diesem Trend entgegenzuwirken, müsste Brasilien sein Exportpotenzial stärker ausschöpfen, als das bisher der Fall war. Hilfreich wäre ein verbesserter Zugang brasilianischer Produkte zu den europäischen Märkten.

Fast zehn Jahre lang konnten die beiden ersten Präsidenten der brasilianischen Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores) immer wieder aufs Neue volkswirtschaftliche Erfolge vermelden. Selbst der wirtschaftliche „Tsunami“, den die Lehman-Pleite im Herbst 2008 auslöste und der zahlreiche Volkswirtschaften in die Rezession riss, schwappte nur als sanfte Welle nach Brasilien, wie es Ex-Präsident *Lula da Silva* in seiner bilderreichen Sprache einmal formulierte. Als beliebtester brasilianische Präsident aller Zeiten war es ein Leichtes für ihn, vor zwei Jahren sein Ziehkind *Dilma Rousseff* auf den Präsidentenstuhl zu heben, obwohl sie in der Bevölkerung zunächst nicht sonderlich beliebt war. Angesichts des anhaltenden wirtschaftlichen Erfolgs und der konsequenten Fortführung des bisherigen wirtschaftspolitischen Modells konnte sich jedoch auch *Rousseff* alsbald im Lichte glänzender Beliebtheitswerte sonnen.

Brasiliens Wachstumsmodell und seine Grenzen

Seit einigen Monaten ziehen nun aber Wolken am Himmel über Brasiliens Wirtschaft auf. Glaubt man der gelegentlich zu Übertreibungen neigenden US-amerikanischen und britischen Wirtschaftspresse, so könnte sich der Eindruck verfestigen, dass es mit dem zweiten brasilianischen Wirtschaftswunder schon bald vorbei sein wird.¹ Dieser Pessimismus geht zwar zu weit, denn viele Fundamentaldaten der brasilianischen Volkswirtschaft indizieren nachhaltiges (gemäßigtes) Wachstum. Richtig ist aber, dass die Prognosen für das Wirtschaftswachstum dieses Jahr wiederholt – auch von offizieller Seite – nach unten korrigiert wurden. Gleichzeitig gingen die in den Boom-Jahren zeitweise hohen Handelsbilanzüberschüsse

¹ Ihr erstes Wirtschaftswunder erlebten die Brasilianer in den Jahren 1968 bis 1973. Damals stieg das Land gemessen am Bruttoinlandsprodukt binnen weniger Jahre von Platz 50 auf Platz 8 in der Welt auf.

deutlich zurück, und auch der teils heiß gelaufene Immobilienmarkt kühlte sich zuletzt spürbar ab.

Erstmals seit Langem stagnieren die Steuereinnahmen. Gerade diese Entwicklung könnte jedoch zum wichtigsten Stoppsignal für die ausgabenorientierte Wirtschaftspolitik der letzten Jahre werden. Auch wenn manch düsterer Artikel des *Wall Street Journals*, der *Financial Times* oder des *Economist* ebenso übertrieben ist, wie es ihre „Hurra“-Artikel zu Brasilien aus den Jahren zuvor waren, so wird eines immer deutlicher: Brasiliens Wachstumsmodell der vergangenen Dekade ist an seine Grenzen gestoßen. Dieses Modell beruht auf vier Säulen:

- Staatliche Maßnahmen zur Förderung des privaten Konsums: Dazu gehören neuartige Sozialleistungen, erhöhte gesetzliche Mindestlöhne und nicht zuletzt Maßnahmen, die den Zugang zu Konsumenten- und Immobilienkrediten erleichtern. Um die Bedeutung niedriger Kreditzinsen einschätzen zu können, muss man wissen, dass Brasilien trotz mehrerer Leitzinssenkungen noch immer eines der Länder mit den höchsten Zinsen der Welt ist und nur über eine geringe Sparquote verfügt.

- Öffentliche Kreditprogramme für Investitionen nationaler (Groß-)Unternehmen: Sie werden im Wesentlichen von der staatlichen Entwicklungsbank, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), an ausgesuchte heimische Unternehmen vergeben und über das Finanzministerium refinanziert. Ein großer Teil der subventionierten Kredite dient dazu, die Entwicklung der nationalen Erdölindustrie zu fördern. Unter der sogenannten Salzschiefer vor den Küsten der Bundesstaaten Rio de Janeiro, São Paulo und Espírito Santo wurden vor einigen Jahren riesige, aber extrem tief liegende Ölfelder entdeckt. Da die Regierung bei der kostspieligen Entwicklung dieser Lagerstätten vor allem auf das halbstaatliche Unternehmen Petrobras setzt, ist sie

gleich dreifach im Risiko: Erstens lastet auf ihr als Hauptaktionär von Petrobras Eigenkapitalrisiko; zweitens hat sie als zentraler Fremdkapitalgeber (über BNDES) ein erhebliches Kreditrisiko übernommen; drittens trägt sie als Konzessionsgeber von Petrobras (Explorations- und Förderrechte gegen Royalties) ein Stück weit das Produktions- und Marktrisiko.

■ Schutz der heimischen Produktion von Gütern und Dienstleistungen: Die Rede ist von Regulierungen, die eine Imports substitution bewirken sollen. Danach müssen zur Vermeidung prohibitiver Importsteuern bestimmte Industriegüter ganz oder zu einem erheblichen Teil in Brasilien angefertigt werden. Für die Ölindustrie gilt, dass sie ihre Ausrüstungsgegenstände weitgehend aus der lokalen Produktion erwerben muss. Dort gibt es aber nicht nur gravierende Engpässe, sondern auch einen teils kräftigen Aufschlag auf die Weltmarktpreise. Die Folge sind Verzögerungen und unnötig hohe Kosten beim Ausbau der Ölindustrie.

■ Schließlich hat die brasilianische Regierung relativ geringes Interesse an der Verbesserung bzw. Modernisierung des Ordnungsrahmens für den Außenhandel, zum Beispiel durch den Abschluss von Freihandelsabkommen, zeitgemäßer Doppelbesteuerungsabkommen auf Basis des OECD-Standards oder auch von Investitionsschutzabkommen.

Produktivitätsrückstand und abnehmende Wettbewerbsfähigkeit

Getragen von steigenden Rohstoffpreisen, sprudelnden Steuereinnahmen und der Euphorie ausländischer Investoren, die sich von staatlicher Bürokratie, lästigen Importprozeduren, restriktiven Zoll- und Handelsbestimmungen sowie Währungsregelungen bzw. -kontrollen nicht abschrecken ließen,² erreichte Brasilien mit diesem Wirtschaftsmodell in den zurückliegenden Jahren Wachstumsraten, die deutlich unter denjenigen Chinas lagen, aber doch deutlich höher ausfielen als die entsprechenden Zahlen der entwickelten Wirtschaftsnationen. Dergestalt stieg Brasilien binnen weniger Jahre in den Kreis der zehn größten Volkswirtschaften auf und konnte gemessen am Bruttoinlandsprodukt sowohl Italien als auch Großbri-

tannien hinter sich lassen. Dass dieser Aufstieg nun ins Stocken geraten ist, hat sowohl externe Gründe als auch hausgemachte Ursachen.

Zu den externen Gründen gehört zunächst einmal das Ende des „Mega“-Zyklus bei den Rohstoffen. Um die Bedeutung stagnierender oder gar sinkender Rohstoffpreise für Brasilien erfassen zu können, muss man sich nur vor Augen führen, dass Brasilien der weltweit größte Produzent von Eisenerz ist. Ein weiterer Grund für das stockende Wachstum, der zumindest teilweise durch die Entwicklung der Weltwirtschaft bestimmt wird, ist die Aufwertung der Landeswährung Real gegenüber dem US-Dollar und dem Euro. Zwar ist die Aufwertung in den letzten Monaten zum Stillstand gekommen und der Real sogar leicht gefallen. Vergleicht man aber den aktuellen Wechselkurs des Real mit den Kursen, die in den Jahren vor dem Ausbruch der globalen Finanzmarktkrise 2008 galten, dann beträgt der Anstieg immer noch rund 20 Prozent. Dadurch hat die Wettbewerbsfähigkeit brasilianischer Industrieprodukte im internationalen Vergleich erheblich gelitten.

Allerdings wäre es falsch, den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit allein den veränderten Wechselkursbedingungen zuzuschreiben. Er beruht in noch stärkerem Maße auf einem Rückschritt bei der Produktivität. Dabei geht es jedoch nicht um die Produktivität in den Produktionsstätten, sondern vielmehr um folgende Faktoren: steigende Transportkosten aufgrund unzureichender Verkehrsinfrastruktur, hohe Energiekosten mangels Kapazitätsausbaus, Kosten aufgrund eines hyperkomplexen Steuersystems sowie gestiegene Arbeitskosten aufgrund eines gravierenden Mangels an qualifiziertem Personal, der eine Folge zu geringer Investitionen in Bildung ist.

Auf den größer gewordenen Produktivitätsrückstand der brasilianischen Wirtschaft, dessen Gründe „außerhalb der Fabrik“ liegen, hat jüngst der frühere Präsident *Fernando Henrique Cardoso* in einem Interview hingewiesen. Er war es, der Brasiliens Wirtschaft in den 1990er Jahren grundlegend reformiert und den Grundstein für wirtschaftliche Stabilität gelegt hat.³ Inzwischen steht Brasilien im World Competitiveness Ranking der angesehenen schweizerischen Business School IMD nur noch auf Platz 46 von 59 untersuchten Staaten und damit einen Platz hinter Ungarn und

² Vgl. die in Zusammenarbeit mit dem Lateinamerika Verein e. V. von Rödl & Partner herausgegebene Studie: Going Global – Der deutsche Mittelstand in Brasilien 2012, Seite 23.

³ Vgl. Peter Sester, Institutionelle Reformen in heranreifenden Kapitalmärkten: Der brasilianische Aktienmarkt, 2009, Seiten 177 ff.

einen vor der Slowakei. Im Jahr 2010 nahm Brasilien immerhin noch Platz 38 ein.

Staatliche Investitionsprogramme als Antwort

Wie wird die brasilianische Regierung auf die veränderte Lage reagieren, und welche Chancen ergeben sich daraus für die deutsch-brasilianische beziehungsweise europäisch-brasilianische Wirtschaftspolitik? Was die Reaktion anbelangt, so erscheint eines klar: Die brasilianische Regierung ist entschlossen, weiterhin massiv in den Markt einzugreifen, um Wachstumsimpulse zu setzen. Ganz auf dieser Linie hat sie im August 2012 ein neues staatliches Investitionsprogramm für die Verkehrsinfrastruktur lanciert, den „Plano Nacional de Logística: Rodovias e Ferrovias“. Dieses Mal soll der Privatsektor (ausländische Investoren eingeschlossen) explizit eingebunden werden, und zwar über ein Public-Private-Partnership-Modell zum Ausbau von Straßen und Schienenwegen.⁴ Dergestalt will die Regierung über 25 Jahre hinweg ein Investitionsvolumen in Höhe von 53,5 Milliarden Euro generieren; wobei das Gros der Investitionssumme in den nächsten fünf Jahren verbaut werden soll.

Inwieweit dieses Investitionsprogramm wirklich privatwirtschaftliche Züge haben wird, bleibt abzuwarten. Zunächst soll jedenfalls erst einmal ein staatliches Planungs- und Logistikunternehmen (Empresa de Planejamento e Logística, EPL) gegründet werden, dem die Funktion zukommt, den Ausbau des Transportsektors zu steuern. Die anvisierten Investitionen sollen auf Projektfinanzierungsbasis zu 60 Prozent bis 80 Prozent von der staatlichen Entwicklungsbank BNDES finanziert werden. Bei Ankündigung des neuen Investitionsprogramms hat der Präsident der BNDES seine Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass ein substanzieller Teil des Investitionsvolumens über sogenannte Infrastrukturanleihen aufgebracht werden kann.

Gemessen am riesigen Investitionsstau, der in Brasilien seit Jahren im Straßen- und Eisenbahnbau herrscht, darf jedoch stark bezweifelt werden, ob das Programm allein ausreichen wird, um eine international wettbewerbsfähige Verkehrsinfra-

4 Für derartige Modelle gibt es in Brasilien bereits seit einigen Jahren einen gesetzlichen Rahmen, vgl. hierzu Peter Sester, Bieterverträge und Projektverträge im brasilianischen Recht, Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW) 2010, Seiten 97–104, und derselbe, Brasilianisches Handels- und Wirtschaftsrecht, Frankfurt am Main 2010, Seiten 138 ff.

struktur zu schaffen. Angesichts der Dimensionen des Rückstandes und des Landes sind 53,5 Milliarden Euro nur ein Tropfen auf dem heißen Stein;⁵ aber immerhin wird das Thema „Verkehrsinfrastruktur und Transportkosten“ unter vorsichtiger Einbindung des privaten Sektors angepackt. Man braucht kein Prophet zu sein, um vorherzusagen, dass demnächst ähnliche Investitionsprogramme in anderen Infrastrukturbereichen folgen werden.

Export als Wachstumsmotor

Ob diese Programme aber tatsächlich einen nachhaltigen Wachstumsimpuls setzen können, bleibt abzuwarten. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so wird dieser Impuls jedenfalls für sich genommen nicht genügen, um mittel- und langfristig die gewünschte Wachstumsrate von fünf Prozent pro Jahr zu erzielen und sich im Kreis der führenden Wirtschaftsnationen zu behaupten. Diese ehrgeizigen Ziele der brasilianischen Regierung wird das Land nur erreichen, wenn es sein Exportpotenzial auf dem Weltmarkt stärker ausschöpft, als dies bisher der Fall ist. Angesichts stagnierender Steuereinnahmen kann die Regierung ihren bisherigen Wachstumskurs, den Binnenmarkt durch ständig steigende Staatsausgaben bzw. immer mehr subventionierte Kredite anzukurbeln, nicht länger ohne Erhöhung der Staatsschulden beibehalten. Steuererhöhungen als Finanzierungsalternative erscheinen im Hochsteuerland Brasilien bei rückläufiger Konjunktur kontraproduktiv.

Damit rückt der Export als verbleibender Wachstumsmotor in den Vordergrund. Dieser Motor läuft aber nur unter zwei Bedingungen: Zum einen bedarf es konkurrenzfähiger Produkte (bzw. Preise), und zum anderen dürfen für die betreffenden Produkte keine Handelshemmnisse auf den potenziellen Absatzmärkten bestehen. Konkurrenzfähig sind derzeit vor allem die Produkte der brasilianischen Land- und Viehwirtschaft. Gleichzeitig besteht auf dem Weltmarkt ein stetig steigender Bedarf nach diesen Produkten; und dieser Bedarf ist anders als derjenige nach Rohstoffen in geringerem Ausmaß von der weltweiten Konjunktorentwicklung und der Nachfrage Chinas abhängig. Allerdings leistet sich die EU (ebenso wie die USA) als potenzieller Absatzmarkt schwerwiegende Handelshemmnisse, um die einheimischen, auf dem Weltmarkt nicht konkur-

5 Zum Vergleich: Allein der Bau der ICE-Trasse Frankfurt–Köln hat rund sechs Milliarden Euro gekostet. Die geplante Schnellzugverbindung von Rio de Janeiro nach São Paulo ist drei- bis viermal so lang.

renzfähigen Produkte vor brasilianischen Erzeugnissen zu schützen.

Das lang geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und Mercosur – dem gemeinsamen Markt Südamerikas – könnte hier Abhilfe schaffen und der brasilianischen Agrarwirtschaft einen großen Kreis zahlungskräftiger Konsumenten erschließen.⁶ Dazu müssten die EU-Staaten, das heißt nicht zuletzt Frankreich, bereit sein, in großartigem Umfang bestehende Handelshemmnisse für landwirtschaftliche Produkte abzubauen. Durch ein solches Angebot könnte im Mercosur und speziell bei der brasilianischen Regierung ein starker Anreiz dafür gesetzt werden, ihrerseits auf protektionistische Maßnahmen gegen Produkt- und Dienstleistungsimporte aus der EU zu verzichten. Ein großzügiges Angebot im Agrarsektor könnte die brasilianische Regierung durchaus zu Zugeständnissen bewegen.

Ihre bisherige außenwirtschaftliche Strategie, die einheimischen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen zu schützen und gleichzeitig darauf

zu setzen, dass die eigenen Exporte trotzdem steigen werden, weil die Welt auf brasilianische Rohstoffe angewiesen ist, hat zwar bislang dank des Rohstoff- und China-Booms funktioniert. Aber für Agrarprodukte trifft diese Feststellung nur in geringem Maße zu; und schon gar nicht gilt sie mit Blick auf die Eroberung der relativ stabilen und kaufkräftigen Absatzmärkte für solche Produkte in den USA und Europa.

Angesichts des ausgelaufenen Mega-Zyklus bei den klassischen Rohstoffen und einer drohenden Pause des China-Booms sollte das Interesse der brasilianischen Regierung an einem verbesserten Zugang brasilianischer Agrarprodukte zu den europäischen Märkten steigen. Hier lassen sich brachliegende Wachstumspotenziale für Brasiliens Wirtschaft heben. Diese Chance für einen Konsens über das seit Langem verhandelte Freihandelsabkommen sollten die europäischen Wirtschaftspolitiker erkennen und nutzen. Beim deutschen Mittelstand steht jedenfalls der Wunsch nach einem solchen Abkommen mit Mercosur bzw. Brasilien ganz oben auf der Liste.⁷ ■

⁶ Brasilien kann aufgrund seiner Mitgliedschaft in Mercosur alleine keine Freihandelsabkommen abschließen; vgl. hierzu Peter Sester, Wertvolle Partnerschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. September 2010, Seite 12.

⁷ Vgl. die in Zusammenarbeit mit dem Lateinamerika Verein e. V. von Rödl & Partner herausgegebene Studie: Going Global – Der deutsche Mittelstand in Brasilien 2012, Seite 39.

Hans Willgerodt

* 4. Februar 1924 † 26. Juni 2012



Hans Willgerodts Lebenslauf verlief nicht in jenen Geleisen, die heute üblich sind. Sein Denken, sein Handeln und seine Schriften sind geprägt durch die schweren Erschütterungen der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts. Geboren 1924 in der friedfertigen Zeit der Weimarer Re-

publik wurde sein junges Leben durch die Macht ergreifung *Hitlers* im Jahr 1933 schnell in die Formen einer totalitären Politik gepresst, die er verabscheute, aber deren er sich nur in engen Grenzen erwehren konnte, wenn er überleben wollte.

Willgerodt hatte protestantische Vorfahren, die teils Landärzte, teils Beamte und teils evangelische Pastoren waren und in einer Region auch heute noch beheimatet sind, die einst die welfisch-hannoversche und heute die niedersächsische genannt wird. Sein berühmter Onkel, *Wilhelm Röpke*, der schon mit knapp fünfundzwanzig Jahren einen Lehrstuhl in Marburg innehatte, war eines der ersten Opfer der braunen Diktatoren, die ihn mithilfe des „Gesetzes zur Wiederherstellung des Beamtentums“ aus der Universität vertrieben.

Als Gymnasiast mit exzellenten Zeugnissen hoffte *Willgerodt* zu Beginn des Zweiten Weltkrieges, nicht zum Militärdienst eingezogen zu werden. Als er schließlich doch eingezogen wurde, votierte er für den Beruf des Sanitätsarztes. Dieser Wunsch schützte ihn jedoch nicht vor dem Dienst mit der Waffe. Auch für Arztkandidaten war der Fronteinsatz obligatorisch.

Das Ende der Kämpfe erlebte *Willgerodt* im Wiener Wald, wo er verwundet wurde. Er konnte sich von der zusammenbrechenden Front nach Konstanz absetzen. Dort erlebte er das Kriegsende. Nach der Entlassung aus dem Militärdienst gelang es ihm, sich auf abenteuerlichen Wegen zum Familiensitz Schwarmstedt durchzuschlagen. Der Hälfte seiner Mitabiturienten war solch eine glückliche Heim-

kehr nicht vergönnt. Sie starben auf fremden Kriegsfeldern.

Auch angesichts flächendeckender Zerstörungen nahmen die westdeutschen Universitäten nach dem Kriegsende überraschend schnell ihre Arbeit wieder auf. *Willgerodt* immatrikulierte sich an der Universität Bonn für das Fach Medizin. Trotz bester Noten im Physikum wechselte er 1948 in das Fach Volkswirtschaftslehre – ein Studium mit damals nicht sonderlich guten beruflichen Aussichten. Ihn trieb die Sorge, dass in einer Zeit, in der nach wie vor die bürokratische Lenkung fast alles und jedes bestimmte, eine neue Knechtschaft entstehen könne. Er entschloss sich deswegen für einen Fakultätswechsel, der möglicherweise eine bessere Welt schaffen könnte als das staatliche Verteilen wertloser Bezugsscheine.

In einem späten Briefwechsel mit einem Schulfreund schreibt er im Jahr 2000, dass die Katastrophe des Weltkrieges ihn dazu gebracht habe, das Studium der politischen Ökonomie gegen das der Medizin einzutauschen. Ersteres sei zu einem sehr großen Teil das Studium des menschlichen Schicksals überhaupt. Auf dieses hätten die Politik und Wirtschaft wesentlichen und leider manchmal entscheidenden Einfluss. Er fährt fort: „Von der moralischen und allseitigen Orientierung her bin ich ... dem ärztlichen Bereich viel näher geblieben, als es scheint. Was ich so getrieben habe und noch betreibe, ist freilich weniger bekannt, während jedermann zu wissen glaubt, was ein Arzt tut.“

Die Sicht der Wirtschaft aus dem Blickwinkel des Arztes ist für *Willgerodt* der archimedische Punkt seines Verständnisses wirtschaftlicher Beziehungen zwischen Menschen. Zwar unterstreicht er immer wieder, dass Wirtschaften den sorgfältigen Umgang mit knappen Mitteln bedeutet. Aber gleichzeitig teilt er die wirtschaftliche Welt so auf, dass es Krankheiten und gesunde Zustände gibt. Ersteren gilt seine besondere Aufmerksamkeit. Die Wirtschaft ist kein sozialer Bereich, in dem wohlmeinende Politiker den Regierten gute Gaben zukommen lassen. Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft ist vielmehr komplexer und

schwieriger als viele meinen. Der Wirtschaftspolitiker in der Rolle des Arztes aber hat die schwierige Aufgabe, abzuwägen, wer was besser kann – die Politiker oder die Bürger.

Die Metaphern des Arztes „gesund“ beziehungsweise „krank“ werden in der Sprache der Ökonomen mit „Prosperität“ und „Krise“ übersetzt. Wann das eine oder das andere der Fall ist, ist oft nicht leicht zu erkennen, wie uns gegenwärtig unser „Wohlstand in der Krise“ zeigt. Ob ein Land oder eine Ökonomie in die eine oder andere Kategorie fällt, ist ferner auch eine Frage der Bewertung, die verschieden beantwortet werden kann.

Willgerodt interpretiert „gesunde“ Ökonomien als weitgehend autonome Gebilde, die aus sich heraus operieren und erfolgreich sind, also sich selbst regulieren. Dem gegenüber sind „kranke“ Zustände durch wirtschaftliche Mängel, Krisen und hohe Arbeitslosigkeit definiert. „Gesunde“ Zustände hingegen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht des staatlichen Beistandes oder der Regulierung bedürfen. Der Markt ist vielmehr eine „geordnete Anarchie“, die aus sich selbst heraus gedeiht und wächst.

Im ordnungspolitischen Spektrum ist *Willgerodt* eindeutig ein Liberaler. In dieser Welt grenzt er sich ebenso klar gegen die liberale Anarchie ab wie gegen jene Formen des Zusammenlebens in großen Gesellschaften, die auf einer Vormundschaft des Staates beruhen. Was Letztere angeht, so ist er ein Kritiker des Sozialstaates heutiger Prägung. *Willgerodt* versteht sich jedoch nicht als Anhänger eines liberalen Dogmatismus. Er ist vielmehr der Meinung, dass in alle Entscheidungssituationen auch die konkrete Situation einzubeziehen ist. Es können deswegen nach seiner Meinung Ausnahmesituationen entstehen, in denen von den Regeln der liberalen Denkweise abgewichen werden muss oder darf.

Mit dieser Ansicht findet *Willgerodt* wahrscheinlich Widerspruch vonseiten anderer liberaler Autoren. Deren Gegenmeinung glaubt *Willgerodt* mit dem Einwand begegnen zu können, dass es im Leben wie in der Wirtschaft „Ausnahmen“ gibt, die unvermeidbar seien, weil die ökonomische Welt kein Automat ist.

Der kritische Punkt der *Willgerodt'schen* Argumentation dürfte jedoch der Einwand sein, dass jene Ausnahmesituationen, in denen er Abwendungen vom liberalen Konzept zulässt, leicht herbeizurenden sind. Unsere mangelhaften Fähigkeiten, die reale Welt zu erfassen und richtige statt falsche Prognosen zu erstellen, hat zur Folge, dass wir die Welt, so wie sie wirklich ist, nicht objektiv und richtig erfassen können, ja, dass wir kritische Situationen und große Fehler oft erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen erkennen. Die gegenwärtige Euro-Krise könnte durchaus später einmal ein Paradebeispiel dafür sein, dass unser Nichtwissen zwar eine bequeme Basis für politische Spekulationen ist, aber dass wir die wahre Situation nicht richtig erfasst haben.

Willgerodt war nicht nur ein herausfordernder akademischer Lehrer, sondern auch ein Autor von Format. Seine erste Publikation datiert aus dem Jahr 1953. Seine letzte große Schrift geht auf eine Anregung seiner Schüler *Rolf Hasse* und *Joachim Starbatty* zurück. In einem 2011 erschienenen Buch greift er deren Idee auf, eine Auswahl seiner Aufsätze – es wurden schließlich 21 – nicht nur nachzudrucken, sondern auch jeden einzelnen Beitrag aus heutiger Perspektive zu kommentieren und zu korrigieren. Dieser anstrengenden Arbeit hat er sich trotz seines hohen Alters und seiner nachlassenden Arbeitsfähigkeit unterzogen. In seinem letzten Buch greift *Willgerodt* nicht nur wirtschaftspolitische Themen im engeren Sinne auf, sondern er fasst sein Denken über „wirtschaftliche Staatswissenschaft“ – so der Name seines Lehrstuhls – zusammen. So behandelt er neben Fragen, die weit in die Rechtswissenschaften reichen, auch Themen aus den Bereichen Wirtschaftsethik, Politik und Philosophie. Seine im engeren Sinne wirtschaftspolitischen Beiträge reichen von den Feinheiten der Agrarpolitik über seine Lieblingsgebiete Weltwirtschaft und wirtschaftliche Integration bis hin zu den großen Themen der Ordnungspolitik. Sein letztes Buch trägt den Titel „Werten und Wissen. Beiträge zur Politischen Ökonomie“. ■

Prof. Dr. Christian Watrin

Norbert Walter

* 23. September 1944 † 31. August 2012



Die Zunft der Ökonomen und die Ludwig-Erhard-Stiftung haben Abschied genommen von *Norbert Walter*. In der Erinnerung an einen streitbaren Anwalt der „Sozialen Marktwirtschaft“ im Sinne *Ludwig Erhards* wird er einer der „Unseren“ bleiben.

Norbert Walter hat für den Euro geworben. Aber er hat auch zu den Ökonomen gehört, für die es eine Selbstverständlichkeit war und geblieben ist, dass eine Währungsunion im ökonomischen wie im politischen Sinne nicht stabil sein kann, wenn Mitgliedstaaten keine Haushaltsdisziplin üben oder wenn eine falsch verstandene Solidarität zum Argument für Verstöße gegen das Prinzip des „No-bail-out: Herausgepaukt wird nicht“ verbogen wird. Da war – auch in den

internen Debatten der Ludwig-Erhard-Stiftung – Verlass auf ihn.

In der Wahl seiner Tätigkeiten hat er sich immer für renommierte Adressen entschieden. Nach dem Studium und der Promotion in Frankfurt ging er nach Kiel an das Institut für Weltwirtschaft. Dort suchte und fand er die Chance, sich an *Herbert Giersch* zu messen. Da hat er viel gelernt. Aber ganz ohne Blessuren ging es nicht ab.

Norbert Walter ging für ein Jahr als Professor nach Amerika. Von dort wechselte er 1987 zur Deutschen Bank. Im Jahr 1990 wurde er deren Chefvolkswirt. Er hatte nichts dagegen, dass sich in Teilen der Öffentlichkeit die Meinung bildete und festsetzte, das sei so etwas wie die Position eines zweiten Vorsitzenden mit Schwerpunkt „Ökonomie“. Wir werden *Norbert Walter* vermissen. ■

Hans D. Barbier

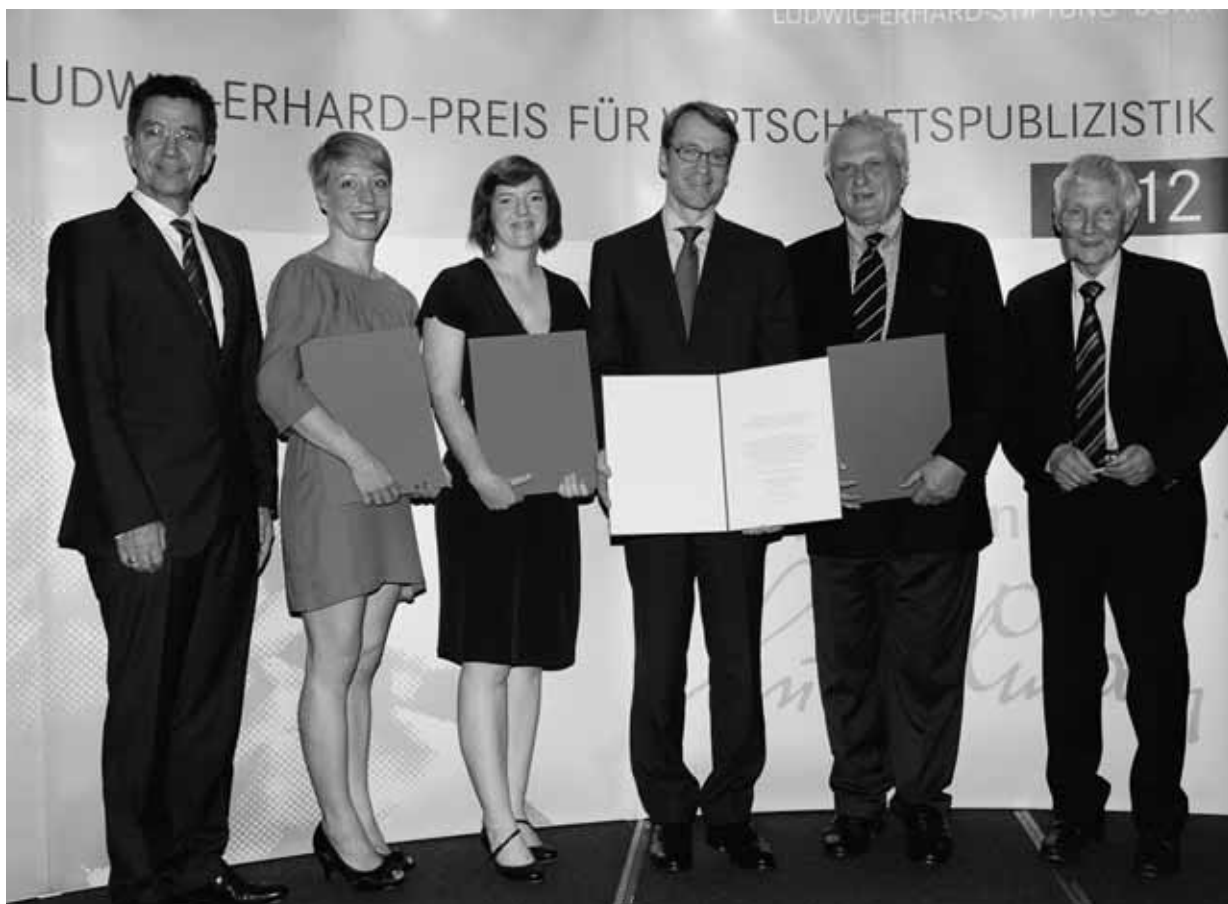
Ludwig-Erhard



LUDWIG-ERHARD-PREIS FÜR

WIRTSCHAFTSPUBLIZISTIK 2012

Am 5. Juli 2012 wurde der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik verliehen. Die Hauptpreisträger waren *Dr. Josef Joffe*, Herausgeber der Wochenzeitung DIE ZEIT, und *Dr. Jens Weidmann*, Präsident der Deutschen Bundesbank. Die Förderpreise gingen an *Marlene Halser*, freie Journalistin, *Tina Kaiser*, Wirtschaftskorrespondentin der WELT-Gruppe in London, und *Wobbeke Klare*, Redakteurin bei Quarks & Co (WDR). Frau *Klare* konnte an der Veranstaltung nicht teilnehmen. Die Laudationes sprach *Dr. Rainer Hank*, Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik.



V.l.: Dr. Rainer Hank, Marlene Halser, Tina Kaiser, Dr. Jens Weidmann, Dr. Josef Joffe, Dr. Hans D. Barbier

Fotos: Tobias Kleinod, Berlin

Laudationes

Dr. Rainer Hank

Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik



Dr. Rainer Hank

Es sind aufregende Zeiten. Nicht nur für Wirtschaftsjournalisten. Wir merken das an dem besorgten und geradezu hartnäckig ausdauernden Interesse, welches das Thema Europa und der Euro bei unseren Lesern auslöst. Die Angst geht um, Europa könnte, womöglich im wohlmeinenden Interesse von Solidarität und Rettung, den falschen Weg einschlagen, und dieser Weg könnte unumkehrbar sein. Umso mehr ruht der Blick dieser Tage nicht so sehr auf Brüssel oder Berlin, sondern auf Karlsruhe.

Intellektuell sind diese Zeiten allemal nicht nur aufregend, sondern auch anregend: Was haben wir nicht alles über das Wesen von Schulden, die Wirkung von Währungen oder die Fragilität von Finanzinstitutionen in den vergangenen drei Jahren gelernt? Ich freue mich ganz besonders, dass die Ludwig-Erhard-Stiftung heute mit *Josef Joffe* und *Jens Weidmann* zwei Intellektuelle auszeichnet, auf die man sich in diesen Krisenzeiten immer verlassen kann.

Zuvor aber zu den Förderpreisen, die sich nicht mit der Krise befassen. Was zuweilen zum Auf- und Ausatmen auch guttut.

Täglich verpackt und verschickt der 19-jährige *Robert Wagner* Klettergurte, Campingkocher und Biwak-Schlafsäcke. Er ist Auszubildender beim Hamburger Outdoor-Ausstatter Globetrotter. *Robert Wagner* gehört zu den rund 15 Prozent der deutschen Schulabgänger, die die Hauptschule mit schlechten Noten verlassen und sich damit nach Ansicht vieler Betriebe nicht für eine Berufsausbildung qualifiziert haben. Doch dann empfahl man ihn an Globetrotter, eben jenen Outdoor-Ausstatter, wo sie Motivation und Leistung wichtiger nehmen als Schulnoten. Dort erhielt er seine Chance.

Marlene Halsers Text „Scheitern ist bei uns erlaubt“ schildert mehrere solcher scheinbar aussichtsloser Fälle von Schülern ohne Chance und Unternehmen, die sich dem erfolgreich entgegenstemmen. Wir prämiieren eine Sozialreportage ohne Sozialkitsch, deren Lektüre gute Laune macht. Denn es ist unmittelbar einleuchtend, dass gerade die erste Berufsstation für Jugendliche alles entscheidet. Es geht um Integration und Inklusion. Schließlich bringt der Beruf nicht nur Einkommen, sondern auch Sinn. Wie schlimm Jugendarbeitslosigkeit sein kann, lässt sich in den Krisenländern Spanien oder Portugal beobachten.

Wobbeke Klare, die zweite Preisträgerin, zeichnet für eine Sendung aus der Reihe „Quarks & Co“ zum Thema „Armut und Reichtum in Deutschland“ verantwortlich. Dafür hat sie unter anderem einen kurzen Fernsehfilm gedreht über *Leo* und *Leon*, zwei gleichaltrige Buben aus Düsseldorf, deren Lebenswelten unterschiedlicher nicht sein könnten. Denn von Niederkassel nach Lierenfeld ist die soziale Entfernung unermesslich. Das war nicht immer so, lernen wir in Frau *Klares* Einspieler: Die soziale Entmischung – was für ein grausiges Wort – schreitet voran. Gemischte Viertel werden immer seltener. Die Mittel- und Oberschichten gesellen sich immer mehr zu ihresgleichen; die Unterschichten auch. Wo aber die Welten getrennt sind, da fehlt jegliches Anregungsumfeld für soziales Lernen und Abgucken von Aufstiegswegen. Wo alle von Hartz IV leben, da liegt es nahe, als Kind anzunehmen, das sei der Normalfall.

Marlene Halser



Marlene Halser



Wobbeke Klare



Marlene Halser und Wobbeke Klare haben es in Text und Film geschafft, Fragen von Verteilung, Partizipation, Aufstieg und Bildung mit Empathie zur Darstellung zu bringen, ohne ins Moralisieren zu verfallen. Deshalb erhalten sie den Ludwig-Erhard-Förderpreis.



Tina Kaiser

Tina Kaiser, die dritte Wirtschaftsjournalistin, die wir auszeichnen, nimmt sich eines auf den ersten Blick spröderen Themas an, um das viele einen Bogen machen: „Die Bilanzversteher“ ist ihr Beitrag überschrieben. Da schreibt sie über den mächtigen International Accounting Standards Board IASB in London, der international Bilanzierungsstandards für Unternehmungen festsetzt. In die Kritik gekommen war das IASB in der Finanzkrise, da es doch für den Absturz der Aktienmärkte verantwortlich gewesen sei, weil nach seinen Richtlinien der Preis bestimmter Wertpapiere ständig den Marktbedingungen angepasst werden musste. Tina Kaiser macht aus diesem Thema keine akademische Abhandlung, sondern einen Ortstermin. Sie spricht mit Elke König, die damals Chefin des Board war, heute steht sie an der Spitze der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Die Jetztzeit-Bewertung der Wertpapiere zeige das Fieber einer Bank an, sagt die Board-Chefin. Das Fieberthermometer wegzwerfen, helfe nichts. Schönes Bild, finde ich. Die Argumente des Board werden in Tina Kaisers Text anschaulich und plausibel; man muss sie trotzdem nicht teilen. So stellt die Jury sich die mühsame, journalistisch gelungene Nachbereitung der Finanzkrise vor. Meinen Glückwunsch.

„In dem magischen Alter zwischen ‚Eins, zwei, drei, vier Eckstein, alles muss versteckt sein‘ und dem Herumlungern auf der NSU Quickly bestand meine Welt aus hundertfünfzig Metern Wittelsbacherstraße zwischen der Bayerischen und der Württembergischen in Berlin Wilmsdorf. Hier hat nicht der Kalender, sondern die Kleidung die Jahreszeiten festgelegt. Kurze Hosen – Frühling. Halb nackt an der Straßenpumpe – Sommer. Lange Hosen – Herbst. Geschnürte Skischuhe – Winter.“

So beginnt ein wunderschönes Prosastück mit der Überschrift „Unter aller Augen“, in dem Josef Joffe seine Berliner Kindheit in den 1950er Jahren in der Wittelsbacherstraße 28a erzählt. Prägende Jahre hat er diese Zeit zwischen Berlinblockade und Mauerbau später einmal genannt, die seinen „Instinkt gegen alles Totalitäre in der Politik“ geschärft hätten.



Josef Joffe

Es war aber noch mehr als das: „Zu Beginn standen nur zwei Autos vor dem Haus: der gräuliche Käfer des Hausarztes, der ein Stockwerk unter uns wohnte, und der blau-weiße Olympia Rekord meines Vaters mit dem Kennzeichen B-HE 674. Dann kamen Telefon (das schwarze Ding mit der Wählscheibe), Kühlschrank, Warmwasser und Fernseher.“ Und Joffe kommentiert: „Hier war Wirtschaftswunderland.“

Bekanntlich hat Ludwig Erhard den Begriff „Wirtschaftswunder“ nicht besonders geschätzt. Denn er unterschlägt, dass der deutsche Wohlstand kein Wunder, sondern das Ergebnis der Sozialen Marktwirtschaft, also eines institutionellen Arrangements für eine Wettbewerbsordnung sei. Die Deutschen haben sich ihren Wohlstand hart erarbeitet, weil sie selbst Hand anlegten in einem verrotteten Staat, und sind nicht von einem Wunder beschenkt worden. Aber das behauptet Joffe auch gar nicht, wenn er von seiner Kindheit erzählt. Da wurde gerackert von früh bis spät, die Wäsche gekocht, gewälzt und malträtiert, und es dauerte seine Zeit, bis Warmwasser und Zentralheizung Briketts und Holzboiler ersetzt hatten. „Das Paradies war’s nicht – die glückliche Kindheit ist ein Konstrukt der Erwachsenen“, schreibt Joffe. Aber es war erst recht nicht jene muffig-spießige Welt, als welche später von den „Achtundsechzigern“ und anderen die fünfziger Jahre schwarz-weiß gemalt wurden.

Unser heutiger Preisträger hat in dieser Zeit nicht nur ein positives Verhältnis zur Marktwirtschaft entwickelt und im Angesicht der ostdeutschen Alternative seine Abneigung gegen das Totalitäre ausgebildet. Er hat, wie viele seiner Generation, auch seine Bewunderung für Amerika entdeckt: „Als Zwölfjähriger gab es die ersten Zigaretten im

billigen Viererpack für dreißig Pfennig. Chester hießen sie, um den Minderbemittelten die große weite Welt der amerikanischen Chesterfield vorzugaukeln.“ Später müssen wir uns *Joffe* dann als „Exi“ – als Existenzialisten – vorstellen, mit olivgrüner Kutte aus US-Beständen, der abends im Radio oder in Clubs Dixie-Jazz hört.

Freiheit, Marktwirtschaft, transatlantische Begeisterung und antitotalitärer Impuls sind, wenn man so will, die Koordinaten, in die man *Joffes* intellektuelle Biographie hineinschreiben kann, natürlich weil er selbst in seinen Kindheitserinnerungen das so getan hat. Das, nebenbei gesagt, ist die Verlegenheit des Laudators, der fast alles, was er sagen will, bei *Joffe* selbst schon viel besser beschrieben findet. Selber schuld, kann ich mir nur zurufen, es ist mein Preis, den ich zahle für das Vergnügen, einen von Anfang meiner journalistischen Laufbahn an stets und immer geschätzten älteren Kollegen hier preisen zu dürfen. Ich werde das konsequenterweise mit vielen *Joffe*-Zitaten tun.

Beginnen wir, nach dem Rückblick in die fünfziger Jahre, mit einem Kommentar aus der vergangenen Woche im Handelsblatt unter dem Motto „Die sieben Euro-Mythen“, wo *Joffe* abrechnet mit den Rezepten der anglo-amerikanischen Ökonomen zur Lösung der Euro-Krise, die wir derzeit täglich in geballter Form entgegengeschleudert bekommen. Wer nämlich wähnte, *Joffe*, der sein ganzes journalistisch-akademisches Leben zwischen USA und Europa gependelt ist und in Amerika an den besten Universitäten ausgebildet wurde und lehrt, wer also wähnt, *Joffe* neige deshalb zu einer von Dankbarkeit gezeichneten Unterwürfigkeit gegenüber den USA, hat sich verschätzt. Anpassertum ist seine Sache nicht. Das Argument ist es, dem *Joffe* sich verpflichtet weiß. Und da sehen die *Krugmans* dieser Welt schwach aus, mögen sie noch so überzählig daher kommen und mit Nobelpreisen herumfuchteln. Oder was soll man von dem Vorwurf halten, die Deutschen sollten ihre Inflationsphobie ablegen und mit ihrem Reichtum den Euro retten, sonst dräue wie damals nach 1929 der Kollaps der Demokratie in Deutschland und quer durch Europa. Einspruch ruft *Joffe* den Harvard-Gurus *Nouriel Roubini* und *Niall Ferguson* entgegen: Beginn der Totalitarismus in Russland nicht schon im Jahr 1917? Und war *Mussolini* nicht schon 1922 an die Macht gekommen? Das war also alles vor 1929.

So geht das weiter, Punkt für Punkt. Besonders listig gerät die Entgegnung zum Vorwurf, Austeritätsregime hätten in den 1930er Jahren das Wachstum erwürgt und täten es auch heute wieder. „Wo ist die Austerität?“, kontert *Joffe* und erlaubt sich den Hinweis, dass auch jetzt noch in Griechenland, Spanien, England, Amerika und – manchmal übersehen – Deutschland die Schulden und die Defizite wachsen. „Austerität hieß damals ‚Null-Defizit‘. Heute beträgt es in Euroland knapp fünf Prozent. *Brüning* würde toben.“

Anders als viele Kommentatoren, die wir lesen, wird *Joffe* nicht müde, auf den Zusammenhang zwischen überbordenden Wohlfahrtsstaaten und Schuldenkrise hinzuweisen. Selbst von *Kristina Schröders* Betreuungsgeld (vulgo: Herdprämie) schafft er den Bogen zur Euro-Krise: „Hinter dem Absurden lauern leider mehr als die 1,2 Milliarden Euro für staatlich bestellte Aufzuchsbeamte (früher: Eltern). Die Betreuungsprämie symbolisiert aufs Feinste die Existenzkrise des Wohlfahrtsstaates, wie sie in der billionenschweren Schuldenkatastrophe aufscheint. Die wahren Schuldigen sind nicht die Finanzmärkte, die bloß genommen haben, was sie kriegen konnten. An den Pranger muss die Spendierwut demokratischer Gemeinwesen.“ Darin würde *Joffe* im Übrigen auch unser zweiter Preisträger, *Jens Weidmann*, beipflichten.

In Deutschland fand *Joffe* es immer schon ein bisschen eng. Seine Wochenkolumne im Tagesspiegel heißt nicht ohne Grund „Was macht die Welt?“ Wenn es wenigstens ein Berlin Review of Books gäbe. Oder, sagen wir, ein ZEIT Literary Supplement. „Aber vielleicht fehlt das eine, weil das andere knapp ist: die nicht so ganz vertrauten Ideen“, mutmaßt *Joffe* in seiner Dankesrede für den Ludwig-Börne-Preis, den er 1998 erhielt. Dafür, dass solche nicht ganz vertrauten Ideen fehlten, zürnt *Joffe* das Übermaß eines „Korporatismus des Geistes, die Seilschaften des Gemüts, die Gremienkultur der Gedanken, die wohlige Gemeinschaft der Gleichglaubenden, die den Abtrünnigen verurteilt mit der Erschießung zwischen allen Stühlen“. Kein Wunder, dass *Joffe* es bedauert, wenn ein alter Haudegen wie *Jürgen Grossmann* aus der deutschen Managerwelt abtritt. So ein massiger Anecker ist ihm allemal lieber als jene fürstlich bezahlten Feiglinge des Mainstreams, die zwischen Compliance und Corporate Social Responsibility immer alles richtig machen wollen.



Nein, Anpassung an den Korporatismus des Wohlfahrtsstaates ist genauso wenig *Joffes* Sache, wie die Anpassung an den Korporatismus der Gedanken. Lieber hält er es mit *Ludwig Börne*, dem großen jüdischen Freigeist: „Die Freiheit ist nichts Positives; sie ist nur etwas Negatives, die Abwesenheit der Unfreiheit.“ Dieser *Börne-Joffe'sche* Radikalismus trompetet Klänge einer Tradition heraus, die in Deutschland nicht die kräftigsten Wurzeln geschlagen haben. Sie passen bestens zu *Isaiah Berlin*, ein britischer Balte, *Friedrich A. von Hayek*, ein amerikanischer Österreicher, oder *Ralf Dahrendorf*, ein britischer Deutscher. Sie passen aber gerade deshalb besonders gut zum Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik.



Jens Weidmann

„Who is this guy?“ Es war nach einer verbürgten Überlieferung der amerikanische Präsident *Barack Obama*, der an jenem 4. November 2011 beim G-20-Treffen in Cannes diesen Ausruf gemacht haben soll. „Wer ist dieser Typ, der unsere Pläne durchkreuzt? Gebt mir seine Telefonnummer.“ Nein, gemeint war nicht *Josef Joffe*, sondern

Jens Weidmann. Alle Gipfelaktoren hatten schon zugestimmt, einen Teil der Devisenreserven der Notenbanken an den Internationalen Währungsfonds abzutreten, um damit die Märkte zu beruhigen. Es fehlte nur noch das Jawort des deutschen Bundesbankpräsidenten, der in Deutschland geblieben war. Und *Weidmann* sagte: „Nein“.

Weidmann lehnt sich gegen den mächtigsten Mann der Welt auf. Und obsiegt. Warum macht er das? Weil der Ökonom sofort gespürt hat, dass sich hinter all den technisch klingenden Worthülsen von Sonderziehungsrechten und Kreditfazilitäten der Versuch – man muss ihn schamlos nennen – einer monetären Staatsfinanzierung durch die Hintertür verbarg. Über den Umweg des Internationalen Währungsfonds wäre Notenbankgeld in die Haushalte der europäischen Krisenstaaten geschleust worden. Das darf nicht sein. *Weidmann*, so erzählt man sich, war schockiert darüber, dass im deutschen Kanzleramt in den Vorbereitungsstäben niemand rechtzeitig bemerkt hatte, wohin in Cannes der monetäre Hase laufen sollte. Und er habe, so erzählt man sich weiter, daraufhin eine Art tem-

porärer Amtshilfe durchgesetzt, womit ein paar Monate lang einer seiner Mannen aus der Frankfurter Bundesbankzentrale im Kanzleramt alle Rettungsvorschläge mit dem Scanner auf die Gefahr einer möglichen Monetarisierung von Staatsschulden durchleuchten musste. Es heißt, der Mann habe ordentlich zu tun gehabt. Es wäre besser gewesen, er wäre dauerhaft geblieben.

„Geldpolitik darf nicht den Ausputzer der Fiskalpolitik spielen und die Probleme mit der Notenpresse lösen“, sagt *Weidmann* wieder und wieder. Das ist sein stabilitätspolitisches Ostinato. Er sagt es, wenn wieder einmal einer vorschlägt, dem sogenannten Euro-Rettungsfonds ESM eine Banklizenz zu verschaffen, womit dessen Refinanzierung zwar auf Ewigkeit bequem gesichert wäre, aber die Risiken des Abenteuers für die Bürger Europas ebenfalls auf Ewigkeit prolongiert würden. Man darf vermuten, dass *Weidmann*, nicht weniger als sein Vorgänger *Axel Weber* oder Ex-EZB-Chefvolkswirt *Jürgen Stark* mehr als die üblichen Bauchschmerzen hat, wenn die EZB Staatsanleihen kriselnder Staaten aufkauft und sie sich diese Sünde schön malt mit der Ausrede, man kaufe ja „nur“ am Sekundärmarkt. Man darf zudem vermuten, dass *Weidmann* diese Haltung freundlich-penetrant auch gegenüber dem zwischen Grundsatztreue und Diplomatie hin und her schwankenden EZB-Präsidenten *Mario Draghi* einnimmt. Und wenn er es für nötig erachtet, schreibt er *Draghi* auch Briefe, die dann manchmal wie durch ein Wunder an die Öffentlichkeit gelangen.

Jens Weidmann ist ein Mann der Prinzipien. Das stand für ihn selbst und seine Freunde gewiss nie in Zweifel. Aber die Öffentlichkeit – zu der ich mich als Zeitungsmann zähle – plagte eine gewisse Unsicherheit, als *Weidmann* vor gut einem Jahr aus dem Zentrum des politischen Apparats der schwarz-gelben Regierung in Berlin an den Dornbusch in Frankfurt wechselte. Wird er, und sei es noch so sehr über Bande gespielt, womöglich doch der Empfänger *Merkel'scher* Winke bleiben? Wird er den Schneid haben, der deutschen Kanzlerin auf Augenhöhe zu begegnen und ihr Paroli bieten? Wird sich der viel zitierte Becket-Effekt einstellen, wonach nicht etwa die Person die Institution korrumpiert, sondern die Institution die Person formt nach ihren Regeln und zum Nutzen der von ihr zu vertretenden guten Sache?

Nach einem Jahr wissen wir, dass wir uns keine Sorgen machen müssen. Dieser Präsident lebt die Stabilitätstradition der Bundesbank. Und er vertritt sie auch im Zentralbankrat der EZB. „Wir müssen die Währungsunion als Stabilitätsunion erhalten“, sagt *Weidmann*. „In einer Schuldenunion wäre auch das den Deutschen gegebene Versprechen gebrochen, dass der Euro so stabil sein wird wie die D-Mark“, sagt er ebenfalls. Und wenn die deutsche Kanzlerin die Euroländer zum Sparen drängt, dann erinnert *Weidmann* die Bundesregierung daran, dass auch hierzulande der Schuldenstand auf Rekordniveau ist.

Solche Sätze sind für uns Bürger beruhigend in diesen unruhigen Zeiten, nicht nur, weil wir Angst haben um unser Geld – das sollte man übrigens nicht herunter spielen –, sondern auch, weil wir Sorge haben, dass in der Krise auch einige Grundsätze des anständigen Lebens verkommen könnten: Dass, wer den Nutzen hat, auch die Kosten tragen soll, ist so einer dieser Grundsätze, der für Wohlfahrtsstaaten wie für Banken gelten müsste. Oder dass jedermann für seine Entscheidungen haften soll und die Verantwortung nicht an andere delegieren darf. Das wäre ein weiterer dieser Grundsätze: Denn wer es sich erlauben kann, Verantwortung und Kosten seines Freiheitsgebrauchs an andere zu delegieren, der wird zu einem verantwortungslosen Leben, also dem Missbrauch seiner Freiheit, geradezu eingeladen. Was denkt *Jens Weidmann* mit diesen Grundsätzen wohl über die teilweise Einführung einer Bankenunion, also der Vergemeinschaftung bestehender Risiken im Bankensystem beim EU-Gipfel vor einer Woche in Brüssel? Wir wissen es nicht. Er hat sich bislang nicht geäußert. Aber wir ahnen es.

Die Warnung vor „Moral Hazard“ sei eine deutsche Obsession, hallt es uns aus dem internationalen Blätterwald entgegen. Nicht mit Moral und Prinzipien, sondern mit Pragmatismus müsse die Krise gelöst werden, so geht der vergiftete Rat. Man hört die Absicht und ist verstimmt: Denn

Pragmatismus meint meist nur „zahlen“ und, dass die Deutschen es sein müssten, von denen das Geld kommt. War solch ein Pragmatismus ohne Prinzipien nicht gerade dafür verantwortlich, dass Maastricht seine disziplinierende Wirkung nicht entfalten konnte? Kann dann derselbe Pragmatismus ohne Prinzipien uns jetzt den Weg aus der Krise weisen, der uns zuvor in die Krise hinein geführt hat? Zumindest die Jury der Ludwig-Erhard-Stiftung, für die ich hier spreche, ist froh, dass es an der Spitze der Bundesbank jemanden gibt, der mit den Prinzipien *Walter Euckens*, *Wilhelm Röpkens* und *Ludwig Erhards* etwas anfangen kann. Es geht beileibe nicht nur darum, deutschen Egoismus und deutsche Dickköpfigkeit zu demonstrieren. *Jens Weidmann* ist überzeugt davon, dass wir ohne diese Prinzipien auch den Wohlstand der europäischen Völker verspielen werden.

Weidmann beweist im Übrigen, dass Prinzipientreue und frischer Wind sich nicht widersprechen müssen. Intern sei die Kommunikation in der Bank deutlich frischer geworden, sagen die Banker: Bei den Volkswirten ist er nur der „*Jens*“, schließlich kommt er ja aus ihrer Abteilung, und er ist, wenn man den Zurufen aus der Bank glauben darf, immer ein Teamspieler geblieben. Extern ist dieser Bundesbankpräsident öffentlich so präsent wie keiner vor ihm. Das mag der Krise geschuldet sein, die den Bundesbanker zur Stellungnahme nötigt. Es entspricht aber auch dem Selbstverständnis des Mannes an der Spitze, der den Stabilitätsauftrag als öffentlichen Auftrag versteht: *Weidmann* warnt in der BILD-Zeitung vor der Einführung von Eurobonds. Er erklärt jungen Reportern im „Kinder-SPIEGEL“, warum es ein Problem ist, wenn Staaten zu hohe Schulden machen. Und er verwendet in jeder Rede, bei aller ökonomischer Präzision, immer eine anschauliche Alltagssprache. Gäbe es nicht schon genug Gründe: Dieses öffentliche Engagement für die Kultur der Stabilität wäre nicht das schlechteste Argument, einen Preis für Wirtschaftspublizistik in diesem Jahr an *Jens Weidmann* zu vergeben. ■



Zur Kritik am Kapitalismus

Dr. Josef Joffe

Herausgeber der Wochenzeitung DIE ZEIT

„Das kapitalistische Raubtier streift nicht mehr durch den Westen. Es ist ein Hauskater geworden, der an der Leine des Wohlfahrts- und Umverteilungsstaates läuft, aber freundlicherweise kräftig genug ist, um uns märchenhaften Reichtum zu verschaffen.“

Die Auszeichnung, die ich heute hochgeehrt und hochehrt empfangen, trägt den Namen des zweiten Kanzlers der Bundesrepublik Deutschland, des besten, beständigsten und freiheitlichsten Staatswesens, das die Deutschen je hervorgebracht haben. Also lassen Sie uns an diesem Tag auch *Ludwig Erhard* ehren, der 1948 die Wirtschaftsführung der drei Westzonen übernahm. In jenem Jahr, genauer am 20. Juni, entstand mit der Währungsreform der neue Staat, obwohl er offiziell erst ein Jahr später auf die Welt kam.

Ludwig Erhards kühner Schritt in die Marktwirtschaft

Doch schon am 18. Juni preschte *Erhard* vor: weg mit der Zwangsbewirtschaftung und Preisbindung. Darauf wurde er zum amerikanischen Militärgouverneur *Lucius D. Clay* zitiert. Warum er sich erfrecht hätte, eigenmächtig Vorgaben des Besatzungsrechts zu verändern? *Erhard* schoss zurück: „Ich habe sie nicht verändert, ich habe sie abgeschafft!“ *Clay*: „Meine Berater sagen mir, dass Ihre Entscheidung falsch ist.“ *Erhards* trockene Replik: „Das sagen meine auch!“ Es war ein historischer Augenblick, ein halsbrecherisches Wagnis. Der spätere Kanzler hatte mit seiner Frechheit nicht nur die Alliierten, sondern auch den Zeitgeist beleidigt. Denken wir nur an das Ahlener Programm der CDU, das praktisch den Weg in den Sozialismus vorzeichnete. Und nun der erste und bestimmende Schritt in die Marktwirtschaft, die Deutschland heute zum viertreichsten Land auf diesem Planeten gemacht hat.

Noch besser: Ohne Wirtschaftswunder kein Politwunder, das dieses Land zum Musterbeispiel einer freiheitlichen und stabilen Demokratie gemacht

hat. Dieses Land ist in so vielen Hinsichten liberaler als Frankreich und England, und es funktioniert mindestens so gut wie die Schweiz. Nicht schlecht, wenn man sich an Weimar und das „zwölfjährige Reich“ erinnert.

Aber da ist ein Wurm drin, den *Karl Marx* und *Friedrich Engels* mit „falschem Bewusstsein“ beschreiben würden. Erstens redet der deutsche Mensch nicht von Marktwirtschaft, sondern von Kapitalismus, was im Deutschen, anders als im Englischen, einen üblen Beiklang hat. Acht von zehn Deutschen assoziieren Kapitalismus mit Gier, Ungleichheit und Ausbeutung. Fast die Hälfte hat keine „gute Meinung“ vom hiesigen Wirtschaftssystem.

Dies ist zweitens umso erstaunlicher, als wir hier gar keinen Kapitalismus haben wie in den Zeiten von *Marx* und *Engels*. Weiland war der Staat in Friedenszeiten für fünf Prozent der Wirtschaftsleistung gut, heute für knapp die Hälfte. „Ausbeutung und Ungleichheit“ können nicht ein System beschreiben, in dem ein Drittel des Inlandsproduktes aus Transfers besteht, also Einkommen, das nicht auf dem Markt erwirtschaftet wird. Um das zu verdeutlichen: Der deutsche Gini-Koeffizient, der Einkommensungleichheit misst, ist innerhalb der OECD mit einem Wert von 0,5 relativ hoch. Nach Steuern und Transfers aber halbiert er sich fast und gerät zu einem der niedrigsten der Welt. Wir haben in diesem Land also reichlich von beidem: Wohlstand und Gleichheit. Die beste von allen Welten.

Keine Demokratie ohne Kapitalismus

Wie hätte die Welt ohne Kapitalismus ausgesehen, dieser mächtigsten Wachstumsmaschine der Ge-

schichte, wo Gewinnstreben das Angebot treibt und Wettbewerb die Preise senkt, es sei denn, der Staat fährt mit Preisbindung, Subventionen oder Marktabschottung dazwischen. *Marx* und *Engels* hatten das schon richtig verstanden. Ohne dieses System wären wir noch im Feudalismus gefangen – mit Leibeigenen, die ans Land gekettet sind, und mit Lehnsherren, die den letzten Tropfen Mehrwert aus ihnen herausquetschen. Oder in einer Planwirtschaft à la Sowjetunion, die höchste Ungleichheit mit niedrigster Effizienz vereint hat.

Und dennoch reden wir hier vom Raubtierkapitalismus, als wenn wir im London von *Charles Dickens* lebten, der heuer 200 Jahre alt geworden wäre. Es ist sehr wohl wahr, dass weiland eine neue Lohnknechtschaft begründet wurde, die Elend und Ausbeutung nach sich zog. Aber das kapitalistische Raubtier streift nicht mehr durch den Westen. Es ist ein Hauskater geworden, der an der Leine des Wohlfahrts- und Umverteilungsstaates läuft, aber freundlicherweise kräftig genug ist, um uns märchenhaften Reichtum zu verschaffen.

Und trotzdem das „falsche Bewusstsein“. Ich zitiere hierzu *Joachim Gauck*. Verblüfft notiert er eine neue „antikapitalistische Welle“ in Deutschland und folgert: „Wer ausgerechnet der Wirtschaft die Freiheit nehmen will, wird mehr verlieren als gewinnen.“ Drücken wir das noch etwas kräftiger aus: Es gibt zwar Kapitalismus ohne Demokratie, aber keine Demokratie ohne Kapitalismus. Das ist kein Zufall. Am Anfang stand im Westen der Rechtsstaat. Nach der sogenannten Rule of law steht der Herrscher unter, nicht über dem Gesetz. Sie machte den Kapitalismus überhaupt erst möglich, indem sie das Eigentum schützte, die Willkür der Obrigkeit einhegte und Vertragstreue durchsetzte. Auf diesem Boden der Berechenbarkeit stand der Kapitalismus, der wiederum der Demokratie den Weg bereitete.

Wie das? – Einfach! Wo Eigentum und Wohlstand herrschen, wächst eine Mittelschicht heran, die nicht nur Gewinn, sondern auch Mitsprache will. Ich würde etwas frohgemuter auf den arabischen Frühling blicken, wenn er auf den historischen Nährboden des Rechtsstaates und des Kapitalismus zurückgreifen könnte. Aber läuft der Kapitalismus ohne Demokratie nicht prächtig in China? Heute, da wieder „Kapitalismuskrisis“ angesagt ist, glänzen abermals die Modelle der auto-

ritären Modernisierung oder des Staatskapitalismus.

Nur: Auch die forcierte Industrialisierung unter *Stalin* und *Hitler* glänzte eine Zeit lang. Doch der deutsche Weg führte in den Weltkrieg, während der sowjetische vor zwanzig Jahren an dem Wahn zerbrach, dass der Staat es besser wisse.

Leider kann der allmächtige Staat nicht endlos den Markt ersetzen, das beste Informations- und Korrektursystem seit Jäger- und Sammlerzeiten. Der Markt ist grausam, aber effizient. Er bestraft das Überkommene und belohnt das Neue. Der Staat denkt dagegen politisch. Er baut wettbewerbsfreie Räume, lenkt billiges Kapital in favorisierte Unternehmen, stärkt seine Macht durch Klientelwirtschaft. Das Politische schlägt das Ökonomische. So entsteht anfänglich rapides Wachstum, aber keine Freiheit und Innovationsfähigkeit. Die sprießt auf freien Märkten mit ihren vielen Kapitalquellen und Wettbewerbern. In China machen Staatsunternehmen 80 Prozent des Börsenwertes aus, und jede Statistik, die ich kenne, bescheinigt denen, dass sie deutlich weniger profitabel sind als die Privaten.

Kapitalismus ohne Demokratie? Die Geschichte sagt Nein. Die kommunistische Partei in China wähnt, das Volk auf ewig mit dem Slogan ruhigstellen zu können: „Bereichert euch, aber die Zügel bleiben in unserer Hand.“ Wenn das auf Dauer funktionierte, wäre China nicht von dieser Welt. Kommt es nicht zu Revolte und Repression in China, wird die List des Kapitalismus sich auch bei *Deng Xiaopings* Erben durchsetzen: Wachstum gleich Mittelschicht gleich Demokratisierung, die den Reichtum und das Sagen von den Bonzen zu den Bürgern umleitet. Siehe Taiwan, Südkorea und Japan, die alle als staatskapitalistische Systeme begonnen haben und ab einem gewissen Wohlstandsniveau die Diktatoren abgeschüttelt haben, in Japan den Einparteienstaat der LDP.

Die Rolle des Staates in der Finanz- und Schuldenkrise

Zu guter Letzt möchte ich den Hauptanklagepunkt der gegenwärtigen Kapitalismuskritik aufnehmen: Der Staat kann es besser, derweil der Markt bloß Gier und Exzess hervorbringt. Tagtäglich lesen wir in den Zeitungen, wie Banker und

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2013



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

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

Die Jury berücksichtigt Presseartikel, Arbeiten der wissenschaftlichen Publizistik sowie Hörfunk- und Fernsehbeiträge, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2012 im In- oder Ausland verbreitet wurden und in enger Beziehung zur Sozialen Marktwirtschaft stehen. Bewerbungen oder Vorschläge Dritter müssen der Stiftung zusammen mit einem kurzen Lebenslauf bis zum 1. Februar 2013 zugehen.

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

Hans D. Barbier

Ulrich Blum • Otmar Franz • Michael Fuchs •

Martin Grüner • Thomas Hertz • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2013
Beiträge und Vorschläge bitte an:

Ludwig-Erhard-Stiftung
Johanniterstraße 8
53113 Bonn

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

Hedgefonds-Manager ihre Gewinne privatisiert, ihre Verluste sozialisiert haben, und das auch mit krimineller Energie.

Blicken wir aber genauer hin: Die Suppe, an der sich die cleveren Jungs gelabt haben, hat der Staat angerührt, hier wie in den USA. Die Finanzkrise haben die Staaten aufgelegt. In Europa mit astronomischen Schulden, die ein zentrales Gebrechen des modernen Wohlfahrtsstaates widerspiegeln: Dieser gibt grundsätzlich mehr aus, als er einnimmt.

In Spanien war es das billige Geld, das die Immobilienspekulation genährt hat, in Amerika ebenso mit dem Slogan „Wohneigentum für alle“, der dafür gesorgt hat, dass 30 Millionen Hypotheken an Schuldner verschleudert wurden, die sie nicht bedienen konnten. Hier wie dort haben die Zentralbanken seit den 1990ern eine Billionen-Blase mit billigem Geld aufgepumpt. Dies ist keine Kapitalismus-, sondern eine Entschuldungskrise, und der Staat hat sie überhaupt erst möglich gemacht.

Weiß der Staat es wirklich besser? Wenn dem so wäre, wären nicht ausgerechnet unsere Landesbanken am tiefsten in die Pleite gerasselt. Wenn, so das jüngste Beispiel, Barclays nicht mit der Bank of England gekungelt hätte, hätte sie nicht die Zinsmanipulationen durchziehen können. Gier und Exzess – gewiss doch. Aber der Staat war der große Begünstiger, ja der aktive Mitschuldige am Desaster. Ganz schlicht gefragt: Wieso sollte ein verdienter Politiker, der mit dem Vorstand einer Landesbank belohnt wird, es besser wissen?

Er weiß es nicht, und deshalb sollte unsere Staatsgläubigkeit bescheidener sein. Wer heute „Kapitalismuskrise“ sagt, müsste in Wahrheit von der „Staatskapitalismuskrise“ westlicher Prägung reden. Deshalb zurück zum Namensgeber des Preises, der heute verliehen wird. *Ludwig Erhard* hat zwar den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft geprägt, aber dahinter stand der Ordoliberalismus, der nicht etwa den ohnmächtigen Staat predigt, sondern ihm eine entscheidende Aufgabe zuweist. Er soll die Wirtschaft nicht führen, sondern einen Ordnungsrahmen für freien Wettbewerb zimmern.

Mit dem Adjektiv „frei“ sind gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle gemeint, was die Angelsachsen ein „level playing-field“ nennen. Der Ordnungsrahmen soll Monopole und Oligopole verhindern, die Freiheit aller vor der Marktmacht mancher schützen. Er soll für Chancengleichheit, nicht für Ergebnisgleichheit sorgen. Und er soll dabei aufpassen, dass niemand vom Wagen fällt. Eben Marktwirtschaft plus Soziales. Deshalb sollten wir heute nicht allein die Preisträger *Weidmann* und *Joffe* ehren, sondern auch und vor allem *Ludwig Erhard*, der im Februar 115 Jahre alt geworden wäre. Mit seiner frechen Offensive gegen die Alliierten hat er vor 64 Jahren den Grundstein dieser Republik gelegt.

Dieser Mann ist heute aktueller denn je. Winken wir ihm zu, falls er gerade auf seiner Wolke seine Zigarre schmaucht. Und sagen wir uns selber: weniger Etatismus, mehr *Erhard*. Er hat unsere Verehrung verdient, heute mehr denn je. Ich danke der Jury für diesen prächtigen Preis. ■



Die Stabilitätsunion sichern

Dr. Jens Weidmann
Präsident der Deutschen Bundesbank

„Wenn die Politik die Schrittfolge einer Integrationsvertiefung umkehrt, also erst die gemeinsame Haftung etabliert und dann auf lange Frist die Fiskalunion anstrebt, werden wir keine Stabilitätsunion erreichen.“

Über die Zuerkennung des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik habe ich mich sehr gefreut, wenngleich ich gestehen muss, dass ich sehr überrascht war, als ich auf der IWF-Frühjahrstagung davon erfuhr. Aber bei näherer Betrachtung zeigt sich eben auch, wie wichtig das öffentliche Verständnis der Bedeutung stabilen Geldes für die Notenbanken ist und dass hierzu auch eine publizistische Arbeit notwendig ist.

Ich danke der Jury für diese ehrenvolle Auszeichnung und möchte zugleich betonen, dass ich diesen Preis nicht allein als Würdigung meiner Person verstehe, sondern auch und vor allem der Institution, deren Präsident ich bin, und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Zur Stabilitätskultur der Bundesbank

Ludwig Erhards Handeln und Denken war von seinem Vertrauen in die marktwirtschaftlichen Prinzipien geprägt. Dazu zählt nicht zuletzt, dass wirtschaftliche Freiheit und das Prinzip der Haftung zwei Seiten einer Medaille sind. Denn nur Marktteilnehmer, die für ihr Handeln auch selbst haften, handeln verantwortlich. Diese Überzeugung hat in den letzten Jahrzehnten nichts an Aktualität und Relevanz verloren.

Die Geschichte der Bundesbank ist eng mit dem Wirken Erhards verbunden. Schließlich war er maßgeblich verantwortlich für die Währungsreform von 1948 und gilt als „Vater der D-Mark“. In seinem Buch „Wohlstand für Alle“ schrieb er: „Die Soziale Marktwirtschaft ist ohne eine konsequente Politik der Preisstabilität nicht denkbar.“ Beständiger Anwalt in dieser Sache war und bleibt die Bundesbank. Stabiles Geld ist das Fundament, auf dem wirtschaftlicher Wohlstand erst gedeihen

kann. Die vorteilhaften Wirkungen der Sozialen Marktwirtschaft beruhen zu einem wesentlichen Teil auf Voraussetzungen, die eine Marktwirtschaft nicht aus sich selbst hervorbringen kann. Dies erkannt zu haben, lange bevor die Institutionenökonomik in den Wirtschaftswissenschaften breite Popularität erlangte, ist das Verdienst der Begründer der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland.

Die entscheidende Bedeutung von Regeln und Institutionen für einen stabilen marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen erweist sich gerade in Zeiten von Krisen. Mit der Finanz- und Schuldenkrise ist die Bundesbank wieder stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt als in den ersten Jahren nach Einführung des Euro. Das spüre ich auch ganz persönlich. Wir werden nun wieder stärker als eigenständige und notwendige Institution wahrgenommen, und zwar sowohl in Deutschland als auch im Eurosystem. Die Bundesbank ist nahezu jedem Deutschen ein Begriff, die Unterstützung für unser Primärziel Geldwertstabilität ist breit angelegt. Es ist dieser Rückhalt in der eigenen Bevölkerung, der den Erfolg einer Notenbank erst möglich macht. Und hierbei spielt eben auch die Berichterstattung einer gut informierten Presse eine große Rolle.

In der internationalen Presse hingegen gilt die Bundesbank bisweilen wahlweise als dogmatisch, starrsinnig oder als Prinzipienreiterin, weil wir auch in der Krise auf die Bedeutung von Geldwertstabilität und die Notwendigkeit der Bindungswirkung von Regeln für einen dauerhaft stabilen Ordnungsrahmen hinweisen. Dies ist für viele eine unbequeme Wahrheit.

Nicht selten heißt es, die Deutschen seien geradezu besessen von ihrer Furcht vor Inflation, weil sich die Erfahrung einer Hyperinflation in den

1920er Jahren ins kollektive Gedächtnis gebrannt habe. Zugegeben, diese Erfahrung mag dazu beigetragen haben, dass uns Deutschen Geldwertstabilität besonders wichtig ist. Eine ebenso wichtige Rolle spielt aber auch die positive Erfahrung, welche die Deutschen mit der D-Mark gemacht haben.

Die D-Mark war stabiler als die meisten anderen Währungen. Das ist nicht zuletzt dem starken Rückhalt in der Bevölkerung zu verdanken, der es erst erlaubte, die Unabhängigkeit der Bundesbank in der Praxis mit Leben zu füllen. In einem Aufsatz zum zehnten Jahrestag der Einführung der D-Mark schrieb *Ludwig Erhard*: „Wer hätte mehr Vertrauen verdient als eine Bundesregierung und die Leitung einer Notenbank, die allen Verführungen zum Trotz auf dem Pfad der Tugend blieben, das heißt eine Wirtschafts- und Währungspolitik verfolgten, die ein so zartes Pflänzchen wie die junge Deutsche Mark binnen ... zehn Jahren zu einer der härtesten Währungen der Welt werden ließ.“

Was *Erhard* in dieser Aussage verschweigt, ist, dass die Notenbank gerade in den Anfangsjahren heftige Auseinandersetzungen mit Bundeskanzler *Konrad Adenauer* hatte. Ich spiele auf die legendäre „Fallbeil“-Rede an: Als Mitte der fünfziger Jahre die deutsche Konjunktur zu überhitzen drohte und der Zentralbankrat die geldpolitischen Zügel anzog, schimpfte *Adenauer* auf die Geldpolitik, die „wie ein Fallbeil“ die kleinen Leute treffe. Der Zentralbankrat ließ sich davon wenig beeindrucken, was wiederum die Bevölkerung beeindruckte und das Ansehen der jungen Notenbank stärkte. Ohne den Rückhalt in der Bevölkerung hätte sich auch die Bundesbank schwergetan, ihren stabilitätsorientierten Kurs konsequent zu verfolgen. Weil dem so ist, hätten auch die Bürgerinnen und Bürger Deutschlands einmal einen *Erhard-Preis* verdient.

Der Rückhalt und das Vertrauen in die Stabilitätsorientierung der Bundesbank zahlte sich gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten aus: In den ölkrisengeplagten siebziger Jahren verzeichneten wir mit einer durchschnittlichen Inflation von fünf Prozent zwar auch in Deutschland eine recht hohe Teuerung. Mit Ausnahme der Schweiz hatten die meisten anderen Industrieländer jedoch mit deutlich höheren Inflationsraten zu kämpfen: zum Beispiel USA acht Prozent, Japan neun Prozent,

Frankreich zehn Prozent, Italien 14 Prozent und Spanien 15 Prozent.

Die Bundesbank hat sich nie gescheut, unbequeme Ansichten zu vertreten. Das hat sich auch mit der Einführung des Euro nicht grundlegend geändert. Bereits im Vorfeld der Währungsunion wies die Bundesbank auf die Konsequenzen einer gemeinsamen Währung hin. In einer Stellungnahme von 1990 hieß es: „Letzten Endes ist eine Währungsunion damit eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weiter gehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt.“

Nun würde ich diesen 22 Jahre alten Satz insoweit relativieren, als nach meiner Überzeugung eine Währungsunion sehr wohl ohne eine umfassende politische Union grundsätzlich funktionieren kann. Aber er zeigt, dass die Bundesbank schon damals kommen sah, welche Probleme eine Währungsunion mit finanzpolitisch souveränen Mitgliedstaaten nach sich ziehen kann und dass ein stärkerer Souveränitätsverzicht eine Möglichkeit ist, dieser Probleme Herr zu werden.

Natürlich haben solche Äußerungen damals bei manchen den Eindruck erweckt, die Bundesbank wolle vor allen Dingen eines: die Währungsunion verhindern, um ihre Bedeutung nicht zu verlieren. Die aktuelle Krise zeigt jedoch, dass die Mahnungen sachlich gerechtfertigt waren.

Die Rolle der Geldpolitik in der Krise

Auch für die Bundesbank ist klar, dass die Schuldenkrise im Euroraum eine außergewöhnliche Situation ist, die außergewöhnliche Maßnahmen erfordert. Wir haben jedoch von Anfang an vor den Risiken und Nebenwirkungen der geld- und fiskalpolitischen Krisenoperationen gewarnt. So müssen auch kurzfristig wirkende Krisenmaßnahmen vor dem Hintergrund ihrer langfristigen Wirkungen betrachtet werden. Eine rein kurzfristig orientierte Krisenpolitik nach dem Motto „Not kennt kein Gebot“ können und wollen wir nicht gutheißen.

Die Bundesbank steht hinter dem Euro. Und gerade deshalb setzen wir uns mit Verve dafür ein, dass der Euro eine stabile Währung bleibt und die



Währungsunion eine Stabilitätsunion. Es gibt verschiedene Wege, dieses Ziel zu erreichen. Sicherlich nicht erreichen werden wir dieses Ziel aber, wenn die europäische Geldpolitik in zunehmendem Maße für Zwecke eingespannt wird, die ihrem Mandat nicht entsprechen.

Die unkonventionellen Sondermaßnahmen des Eurosystems haben dazu beigetragen, eine Eskalation der Krise zu verhindern. Das Eurosystem hat im Zuge dieser Maßnahmen aber erhebliche Risiken auf seine Bilanzen genommen, Risiken innerhalb des Euroraums umverteilt und sein Mandat weit gedehnt. Das Problem ist, dass wir zunehmend bedrängt werden, weitreichende Entscheidungen zu treffen, für die wir meines Erachtens demokratisch nicht legitimiert sind. Dies gilt gerade unter den Rahmenbedingungen einer Währungsunion souveräner Mitgliedstaaten. Im Übrigen sollte klar sein, dass diese Bilanzrisiken auch Risiken für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Notenbanken darstellen.

Letztlich spiegelt sich in den gestiegenen bilanziellen Risiken, dass im Zuge der Krisenbekämpfung die Grenzen zwischen Geld- und Finanzpolitik unschärfer geworden sind. So unvermeidbar diese Verwischung bis zu einem gewissen Grad ist, sie darf nicht so weit führen, dass die Geldpolitik sich vor den Karren der Finanzpolitik spannen lässt. Unbegrenzte Staatsanleihekäufe oder eine Zentralbankfinanzierung der Rettungsschirme („Banklizenz“), wie sie immer wieder gefordert werden, dehnen nicht bloß das Mandat der Notenbanken, sie sind mit ihm unvereinbar. Denn sie würden mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung kollidieren: Staatsdefizite dürfen nicht mithilfe der Notenpresse finanziert werden. Das Eurosystem ist einzig und allein deswegen unabhängig gemacht worden, damit es die Geldwertstabilität gewährleisten kann. Die Unabhängigkeit darf nicht dazu dienen, die demokratische Legitimierung fiskalpolitischer Entscheidungen zu umgehen.

Die Geldpolitik kann die Krise im Euroraum nicht lösen. Die Krise ist im Kern eine Vertrauenskrise, und Vertrauen kann man mit Geld nicht kaufen. Es muss mühsam erarbeitet werden, indem die Probleme an der Wurzel angegangen werden. Maßnahmen, die die Krise bei ihren Ursachen packen, kann nur die Finanz- und Wirtschaftspolitik ergreifen.

Der bisherige Krisenverlauf hat indes gezeigt, dass sehr oft, wenn die Notenbanken Krisenmaßnahmen ergriffen haben, der nachlassende Handlungsdruck dazu geführt hat, dass die Finanzpolitik ihre Hausaufgaben auf die lange Bank geschoben hat. Die Sorgen der Gründungsväter der Währungsunion haben sich insoweit als berechtigt erwiesen. Und wer glauben sollte, dass sich ein tragfähiges europäisches Haus auf dem Fundament einer Notenbankfinanzierung bauen ließe, der irrt und verwechselt das Schmerzmittel mit der Ursachentherapie. Hier sind vielmehr fundamentale politische Richtungsentscheidungen gefordert, die von der Bevölkerung mitgetragen und legitimiert werden müssen.

Wege zu einem konsistenten Rahmen in der Währungsunion

Die Währungsunion wird nur dann dauerhaft stabilisiert, wenn sich die Politik auch auf einen konsistenten und glaubwürdigen Ordnungsrahmen einigt. Derzeit gibt es eine einheitliche europäische Geldpolitik, aber 17 nationale Finanzpolitiken. Mitgliedstaaten haften grundsätzlich nicht für die Schulden anderer Mitgliedstaaten (No-bail-out-Klausel). Weil in einer Währungsunion aber die Versuchung einer übermäßigen Verschuldung steigt, gab und gibt es zusätzliche Fiskalregeln, die ein exzessives Schuldenmachen mithilfe der Androhung finanzieller Sanktionen verhindern sollen – oder wie es der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht *Udo Di Fabio* jüngst ausgedrückt hat, „ein Grenzzaun, ... der, wenn er hält, vor Schäden bewahrt, die aus einem leichtfertigen Umgang mit der Freiheit entstehen“.

Auf dem Papier ist dies ein schlüssiger Rahmen, da der Haftungsausschluss dafür sorgt, dass die finanzpolitische Eigenständigkeit nicht zur Verantwortungslosigkeit gegenüber den anderen Mitgliedsländern wird. Diese beiden Seiten von Eigenverantwortung – selbst entscheiden und selbst die Folgen tragen – sind ein konstitutives Prinzip marktwirtschaftlicher Systeme, und die Schwächung dieses Prinzips ist bekanntlich ein wichtiger Faktor für die Erklärung der Finanzkrise.

Die Staatsschuldenkrise hat freilich auch Schwächen in dem bestehenden Maastricht-Rahmen offengelegt. So hat sich gezeigt, dass Ansteckungsri-

siken und Gefahren für die Finanzstabilität in diesem Rahmen unzureichend Beachtung finden.

Die Politik hat auf diese Schwachstellen mit institutionellen Reformen reagiert. In einem Rahmen letztlich Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten sind zuvorderst diese gefordert, das in der Krise verloren gegangene Vertrauen in die fiskalische Solidität und die Stabilität der nationalen Finanzsysteme wiederherzustellen. Dort, wo dies nicht ausreicht, wurden Unterstützungsfazilitäten eingesetzt, die den betroffenen Ländern Zeit für die notwendigen Anpassungen geben. In einem Rahmen der Eigenverantwortlichkeit sind diese solidarischen Hilfen jedoch naturgemäß begrenzt. Hilfsprogramme dürfen nur gegen die Erfüllung von Bedingungen gewährt werden, und die Ausgestaltung der Programme hat Anreize zu setzen, möglichst rasch wieder auf eigenen Beinen zu stehen. Weitgehend unkonditionierte Hilfen oder gar Transferzahlungen sind mit dem ursprünglichen Maastricht-Rahmen nicht vereinbar.

Mit Blick auf die bisherige Krisenpolitik stellt sich deshalb immer dringlicher die Frage, ob der bestehende Rahmen überhaupt noch tragfähig ist – nicht, weil er grundsätzlich ungeeignet wäre, wohl aber, weil wir uns vom Maastricht-Rahmen zunehmend entfernen, da Risiken immer stärker vergemeinschaftet werden und die Bindungswirkung der vereinbarten Regeln über die Zeit immer schwächer wurde.

Konkret: Die Gewährung von Fiskalhilfen aus den Rettungsfonds wurde ursprünglich an eine strenge Konditionalität mit Überwachung gebunden. Zudem wurden deutliche Zinsaufschläge vereinbart, damit der Eintritt in ein Programm und der möglichst lange Verbleib darin nicht attraktiv werden. Fiskalhilfen sollten Ultima Ratio der Krisenpolitik sein. Diese Position wurde mittlerweile erkennbar aufgeweicht. Nachdem auf Zinsaufschläge bereits weitgehend verzichtet wird, heißt es nun, dass die Einhaltung der bestehenden Verpflichtungen im Rahmen des europäischen fiskalpolitischen und makroökonomischen Regelwerks ausreichen kann, um Fiskalhilfen zu erhalten. Die Konditionalität würde somit weiter gelockert, der Ultima-Ratio-Gedanke weiter untergraben. Geht man diesen Weg weiter, dann wird der Maastricht-Rahmen der nationalen Eigenverantwortung weitgehend entkernt.

Wie sieht nun aber eine tragfähige und in sich schlüssige Alternative zu einem derart inkonsistenten Ordnungsrahmen aus? Sicherlich nicht so, dass die Staaten weiterhin autonom ihre Finanzpolitik festlegen, die Folgen aber weitgehend auf die anderen abwälzen können. Wenn die No-bail-out-Klausel nicht mehr streng angewandt wird und Staaten de facto für andere haften, dann muss diese Mithaftung die nationale Entscheidungsfreiheit der Empfängerländer beschneiden.

Zu Beginn habe ich bereits erwähnt, dass Freiheit und Haftung zwei Seiten derselben Medaille sind. Wenn die Haftung für die eigenen Entscheidungen aber nicht mehr glaubwürdig ist und eine Mithaftung der anderen von den politisch Verantwortlichen für unausweichlich befunden wird, dann müssen die, die haften sollen, Kontrollmöglichkeiten bekommen. Haftung und Kontrolle müssen dann ins Gleichgewicht gebracht werden.

Eine weitere Ausdehnung von Gemeinschaftshaftung setzt daher strenge Regeln sowie zentrale Kontrollmöglichkeiten und Durchgriffsrechte voraus. Diese stellen einen erheblichen Eingriff in die nationale Souveränität dar, und sie setzen daher – einstimmig zu beschließende – Änderungen der EU-Verträge und typischerweise Anpassungen der nationalen Verfassungen voraus.

Einen derartigen Integrationsschub bekommen wir also nicht von heute auf morgen. Das darf aber kein Grund sein, die Reihenfolge auf den Kopf zu stellen. Wenn die Politik die Schrittfolge einer Integrationsvertiefung umkehrt, also erst die gemeinsame Haftung etabliert und dann auf lange Frist die Fiskalunion anstrebt, werden wir keine Stabilitätsunion erreichen. Darauf hätte wohl auch *Ludwig Erhard* mit Nachdruck hingewiesen.

Hat der Euro-Gipfel der letzten Woche hier mehr Klarheit geschaffen? Meine Antwort hierauf ist: Nein. Ein definitives Urteil fällt schon deshalb schwer, weil die Beschlüsse einen weiten Interpretationsspielraum eröffnen. Unbeantwortet bleibt vor allem, ob der Maastricht-Rahmen weiterhin Geltung haben soll oder ob ein Mehr an Integration einschließlich der Aufgabe nationaler Souveränität – im fiskalischen Bereich – angestrebt wird. Solange dies unklar bleibt, ist die Ankündigung neuer Hilfen kritisch zu sehen; zumal wenn diese weitgehend ohne zusätzliche Bedingungen in Aus-



sicht gestellt und Regeln zum Schutz der Geberländer – Stichwort: vorrangiger Gläubigerstatus – aufgeweicht werden. Das ursprüngliche Konzept, das Hilfen als Ultima Ratio gegen strikte Konditionalität und Überwachung vorsieht, wird so weiter aufgeweicht, die Balance zwischen Haftung und Kontrolle wieder ein Stück in Richtung Gemeinschaftshaftung verschoben.

Das zweite Ergebnis des Gipfels ist das prinzipielle Bekenntnis zu einer echten europäischen Bankenaufsicht. Diese institutionelle Weichenstellung kann im Prinzip ein wichtiger Bestandteil einer stärkeren Integration der Währungsunion sein. Hier kommt es aber ebenfalls auf die konkrete Ausgestaltung und die richtige Schrittfolge an. Haftung und Kontrolle müssen auch hier in der Balance bleiben. Eine direkte Bankenrekapitalisierung über gemeinschaftliche Mittel sollte nicht vor einer Etablierung einer effektiven Aufsichtsstruktur und nicht ohne die vorherige Übernahme der Verantwortung für bestehende Fehlentwicklungen durch die Anteilseigner und die betroffenen Mitgliedstaaten erfolgen.

Meiner Ansicht nach muss eine Neuordnung des institutionellen Rahmens der Bankenaufsicht auch in eine umfassende Neuordnung des regulatorischen Rahmens der Aufsicht und in eine Begrenzung der nationalen Spielräume der Wirtschafts- und Finanzpolitik eingebettet werden. Dies anders zu sehen, hieße, die Aufsicht zu überfordern. Ungeklärt bleibt auch die Frage der parlamentarischen Kontrolle der zentralisierten Auf-

sicht, die auch hoheitliche Entscheidungen treffen würde, und der möglichen Interessenkonflikte, falls die Europäische Zentralbank Aufsichtsfunktionen übernehmen sollte.

Kurzum: Eine Bankenunion ist kein kurzfristiges Instrument zur Lösung der bestehenden Probleme, sondern ein ambitioniertes Projekt, dessen Komplexität nicht hinter der der Währungsunion und der vergemeinschafteten Geldpolitik zurücksteht.

Ich möchte der Ludwig-Erhard-Stiftung noch einmal herzlich für die Auszeichnung danken. Der Verhaltenskodex der Bundesbank untersagt es Vorstandsmitgliedern aus gutem Grund, ein solches Preisgeld selbst anzunehmen. Auf meinen Wunsch kommt es stattdessen der Stiftung „Zwerg Nase“ zugute. Die Stiftung finanziert den Betrieb des Zwerg-Nase-Hauses in Wiesbaden. Die Einrichtung ermöglicht behinderten Kindern Pflegeaufenthalte. Damit sollen die Lebensqualität der Kinder gesteigert und auch ihren Familien die Möglichkeit zur Erholung verschafft werden.

Und schließlich gratuliere ich natürlich meinem Mitpreisträger, Herrn *Dr. Joffe*. Die Medien tragen in der aktuellen Krise eine große Verantwortung. Sie müssen den Menschen die enorm komplizierten Zusammenhänge verständlich vermitteln, und sie sollen über die Krise und die Krisenpolitik aufklären, ohne dabei in Schwarzmalerei zu verfallen. Journalisten und Publizisten, denen dieser Spagat gelingt, gilt daher eine große Anerkennung. ■

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

133

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

Klaus Büniger
Dr. Berthold Busch
Prof. Dr. Patricia Commun
Prof. Dr. Johann Eekhoff
Prof. Dr. Justus Haucap
Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke
Prof. Dr. Uwe Jens
Prof. Dr. Alfred Schüller
Prof. Dr. Dr. Peter Sester
Prof. Günter Verheugen
Prof. Dr. Christian Watrin

Fotos: Seite 58, privat; Seite 60, WALTER & TÖCHTER Consult;
Seite II, Westdeutscher Rundfunk (WDR)

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 133 – September 2012.
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.

Simiflucan