

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

120

Juni 2009



- **Europäische Währungsunion**
Bilanz und Perspektiven
- **Wirtschafts- und Finanzkrise**
Auswirkungen auf Osteuropa
- **Bankenrettung**
Gefahr für den Wettbewerb?
- **Der Gesundheitsfonds**
Eine Analyse
- **Der Homo oeconomicus**
Ein realitätsfernes Konstrukt

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Zehn Jahre Europäische Währungsunion

<i>Friedrich Heinemann</i>	Die Währungsunion ist ein Gewinn, solange jedes Mitglied selbst für seine Schulden haftet	2
<i>Ulrich Kater</i>	Vernünftige Wirtschaftspolitik ist nötig, mit oder ohne Euro	5
<i>Manfred Jäger/ Jürgen Matthes</i>	Stünde manches Mitglied der Währungsunion mit flexiblem Wechselkurs besser da?	9
<i>Heiner Flassbeck/ Friederike Spiecker</i>	Wie alt kann die Europäische Währungsunion noch werden?	13
<i>Joachim Starbatty</i>	Realwirtschaftliche Konsequenzen eines fehlenden Wechselkursventils	19
<i>Piotr Pysz</i>	Zehn Jahre Euro – Bewährung in der Finanzkrise Ein Tagungsbericht	24

Wirtschafts- und Finanzkrise

<i>Michael Knogler</i>	Die osteuropäischen EU-Mitglieder im Griff der Wirtschafts- und Finanzkrise	27
<i>Bernhard Heitzer</i>	Banken zwischen Fusionen und staatlicher Rettung – Auswirkungen auf den Wettbewerb	34

Gesundheitssystem

<i>Florian Pfister</i>	Der Gesundheitsfonds: Eine Analyse	39
<i>Peter Gutjahr-Löser</i>	Sachgerechte Finanzierung der Hochschulmedizin	45

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2009	48
----------------------------	----

Zur Diskussion gestellt

<i>Karlheinz Ruckriegel</i>	Der Homo oeconomicus – Ein realitätsfernes Konstrukt	49
-----------------------------	--	----

Nachrufe

Wilfried Guth Leo Brawand	56
--	----

Die schöne Moral des richtigen Rechnens

Der Bremsweg erscheint doch arg lang. Bis zum Jahr 2020 haben die Bundesländer Zeit, in ihrer Etatgestaltung auf die Aufnahme von Krediten zu verzichten. Und bis zum Jahr 2016 soll der Bund sich langsam an die 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts heranrobben, die ab dann die Obergrenze seiner Nettokreditaufnahme markieren sollen. Und auch diese Grenze gilt nur in „normalen“ Zeiten. „Krisen“, wer immer sie dann ausrufen mag, werden auch weiterhin als Grund akzeptiert, künftige Steuerzahler – also diejenigen, die sich im jeweiligen Heute noch nicht wehren können – mit höheren Zins- und Tilgungslasten zu befrachten.

Man hätte sich die Schuldenbremse etwas härter zupackend vorstellen können. Aber es ist doch ein Verdienst der Föderalismuskommission II, dass – nach einer längeren Serie von gescheiterten Bremsübungen – wenigstens dieser Versuch den Weg ins Gesetzbuch gefunden hat, das Schuldenmachen des Staates zu begrenzen. Zu hoffen ist, dass Länderklagen, die bereits erwogen werden, keinen Erfolg haben. Denn der Bund wird seine Schuldengrenze nicht einhalten und wohl auch nicht einhalten können, wenn die Bundesländer sich überschulden und sich dann auf das Recht zum Empfang von Bundeshilfe berufen dürfen.

Wie immer man den Grad des politischen Erfolgs derjenigen bewerten mag, die trotz aller Rückschläge nicht vom Versuch lassen wollten, das Schuldenmachen des Staates in Grenzen zu halten: Das Ringen um die Schuldenbremse handelt nicht nur von Zahlenkolonnen. Es handelt auch von der Moral des richtigen Rechnens im Sinne dessen, was in der Generationenbelastung als „fair“ zu bezeichnen wäre. Und man mag mehr als eine symbolische Bedeutung darin sehen, dass der Staat gerade jetzt, da die Verlässlichkeit der Kapitalmärkte infrage gestellt wird, noch einmal den Versuch unternommen hat, seine Rolle in der Definition der Fairness zwischen den Generationen beim Wirtschaften mit Kapital, Rückzahlungspflichten und Zinslasten zu übernehmen.

Das mag dann auch die Suche nach den Maßstäben und den Techniken des „richtigen“ Rechnens auf den privaten Teilen der Kapitalmärkte beschleunigen. Wenn es so ist, dass die Transparenz von Risiken und Chancen auf den sich selbst gelegentlich ins Unrechenhafte aufwühlenden Kapitalmärkten verloren gegangen war, dann muss dieses Rechnen wieder gelernt und zur Selbstverständlichkeit werden. Pakete von Verbriefungen dürfen Risiken bündeln und Risiken mischen. Eine wirkungsstarke Aufsicht muss aber darauf dringen, dass das Verhältnis von Risiken und Chancen beiden Marktseiten gegenwärtig und kalkulierbar bleibt. Es wäre gut, wenn sich die Kapitalmarktaufsicht nun recht bald mit ein paar verständlichen Regeln zu Wort melden würde. Die sollten vom besonnenen Kalkulieren auf wagnisbereiten Märkten handeln. Es ist – wie bei der Schuldenbremse des Staates – auch hier wieder an der Zeit, an die schöne Moral des richtigen Rechnens zu erinnern.

Hans D. Barbier

Zehn Jahre Europäische Währungsunion



Die Währungsunion ist ein Gewinn, solange jedes Mitglied selbst für seine Schulden haftet

Dr. Friedrich Heinemann

Leiter des Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“ am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim

■ Die Zehnjahresfeier der Europäischen Währungsunion (EWU) steht fiskalisch unter schlechten Vorzeichen: Überall im Euroraum schnellen die Defizite in den öffentlichen Haushalten in die Höhe. Die schärfste Rezession in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft wird vielen Mitgliedstaaten einen Rekord in der Neuverschuldung bescheren. Zudem wächst an den Anleihemärkten das Bewusstsein, dass auch eine Euro-Mitgliedschaft keine ewige Bonität des Schuldners garantiert. So müssen Länder wie Irland, Griechenland oder Portugal den Investoren inzwischen hohe Risikoprämien bieten, um ihre Staatsanleihen absetzen zu können.

In dieser Situation wird zunehmend gefragt, ob eine derartige Krise den Zusammenhalt der Währungsunion gefährden könnte und ob manche Länder durch die Wiedereinführung einer eigenen Währung nicht besser in der Lage wären, diese kritische Situation zu meistern. Des Weiteren wird diskutiert, ob man bei der Finanzierung der Staatsverschuldung nicht mehr Solidarität praktizieren und den bedrängten Mitgliedstaaten durch gemeinschaftlich ausgegebene und garantierte Staatsanleihen in ihrer Verschuldung beistehen sollte.

Die tragenden Säulen der Währungsunion

Diese Diskussion lässt zwei fundamentale Missverständnisse über das fiskalische Regime der Eurozone erkennen, das in Maastricht konzipiert worden ist. Das erste Missverständnis betrifft die Restriktionen für die nationale Verschuldung, die für Schuldendisziplin sorgen sollen. Der Stabilitätspakt ist nicht die einzige Säule dieses Regimes. Die zweite Säule ist die sogenannte Marktdisziplin. Während der Stabilitätspakt mit nur mäßigem Erfolg auf die Wirkung von mehr oder minder sanktionsbewehrten Verschuldungsregeln setzt, soll die Marktdisziplin über den Druck der Kreditgeber funktionieren. Die Grundidee ist, dass Mitgliedstaaten mit einer wenig nachhaltigen Budgetpolitik durch steigende Zinsen bestraft und somit zur Konsolidierung gezwungen werden. Dieser Wirkungsmechanismus wurde in Maastricht durch die No-bail-out-Klausel in Artikel 103 EG-Vertrag flankiert. Die Bestimmung beinhaltet die Absage an wechselseitige Haftung der Mitglieder für die jeweilige öffentliche Verschuldung. Durch die Absage an die Garantiegemeinschaft sollen die Kapitalmärkte für das Länderrisiko in der Währungsunion sensibilisiert werden, um eine Wächterrolle in Sachen Staatsverschuldung übernehmen zu können.

Jahrelang hat die Marktdisziplin allerdings schlecht funktioniert. Investoren haben im historisch naiven Vertrauen darauf, dass Staaten nicht zahlungsunfähig werden können, Anleihen aller Eurostaaten gekauft, ohne nennenswerte Unterschiede bei der geforderten Verzinsung zu machen. Die Finanzkrise hat diese Sorglosigkeit beendet. Dass jetzt endlich auch bei Staaten wieder stärker zwischen guten und schlechten Risiken unterschieden wird, ist keine Fehlentwicklung, sondern eine überfällige Normalisierung. Steigende Risikoprämien, wie sie für Länder wie Griechenland zu beobachten sind, sind gewollte Mechanismen eines bewusst konstruierten Systems.

Das zweite Missverständnis der Diskussion ergibt sich daraus, dass die Vorteile einer Euro-Mitgliedschaft für die früheren Schwachwährungsländer verkannt werden. Selbst wenn die Marktdisziplin nun zu funktionieren beginnt und das Ausfallrisiko durch eine Risikoprämie im Zins bezahlt werden muss, profitieren diese Länder immer noch erheblich von der einheitlichen Währung. Einer der größten Aktivposten in der Kosten-Nutzen-Bilanz der Euro-Einführung aus Sicht der Südeuropäer ist der massive Rückgang der Zinsen auf die seit 1999 emittierten Staatsanleihen. Waren vorher Kupons im zweistelligen Bereich nicht ungewöhnlich, konnten die Finanzminister in der gesamten Eurozone nun ihre Staatsschuld zu niedrigen „D-Mark-Konditionen“ finanzieren. Der Zinsrückgang ist auf zwei Komponenten zurückzuführen: auf den Fortfall des Zinsaufschlags für die erwartete Abwertung der nationalen Währung sowie auf den Wegfall einer Prämie für das Wechselkursrisiko relativ zur Ankerwährung D-Mark.

Der Austritt aus der Währungsunion ist unattraktiv

Die Merkmale der Währungsunion – die erleichterte Verschuldung durch Fortfall des Wechselkursrisikos und die Disziplinierungsmechanismen – gehören zusammen. Gerade weil die gemeinsame Währung die Finanzierung von Defiziten erleichtert, muss es wirksame Mechanismen geben, Anreize zur Ausweitung der Verschuldung zu verringern. Betrachtet man mit diesen Vorüberlegungen das fiskalische Interesse eines Mitgliedslandes an einer weiteren Euro-Mitgliedschaft unter möglicherweise veränderten institutionellen Bedingungen, ist die normative Sicht von der politökonomischen Sicht zu trennen:

■ Normativ, das heißt mit einer am langfristigen Gemeinwohl ausgerichteten Perspektive, ist die Mitgliedschaft in der Währungsunion aus Sicht eines ehemaligen Schwachwährungslandes doppelt vorteilhaft: Der Schuldendienst kann durch die Ausschaltung des Wechselkursrisikos verringert werden; gleichzeitig werden mit den Elementen Stabilitätspakt und Marktdisziplin Restriktionen etabliert, die dabei helfen, die Verschuldungsneigung trotz des verbesserten Marktzugangs nicht ausufern zu lassen.

■ Politökonomisch könnte der Fall anders liegen, weil Politiker nicht immer ausschließlich das langfristige Gemeinwohl vor Augen haben, sondern mit Blick auf den nächsten Wahltermin kurzfristige Zielsetzungen verfolgen. Aber auch aus diesem Blickwinkel ist der Austritt aus der Währungsunion eine unattraktive Option. Ein solcher Austritt würde jeder dafür verantwortlichen Regierung hohe fiskalische und damit politische Kosten aufbürden. Der Austritt würde aus der Investorensicht als Rückkehr zu einer Schwachwährung interpretiert. Die unmittelbare Folge wäre ein sprunghafter Zinsanstieg für die wieder relevante Abwertungserwartung und zur Kompensation für das Risiko einer unberechenbaren neuen Währung. Der Verlust des Euro-Ankers, der durch ein wohl definiertes Währungsregime und eine in ihrer Unabhängigkeit

abgesicherte Zentralbankverfassung gekennzeichnet ist, würde fiskalische Probleme unmittelbar verschärfen.

Insbesondere in der gegenwärtigen Krise ist somit in keiner Weise erkennbar, welche Vorteile ein Austritt einem fiskalisch bedrängten Land auch nur kurzfristig verschaffen könnte. Schwer vorstellbar ist, dass etwa Griechenland seine Staatsschulden refinanzieren könnte, wenn wieder Drachmen-Konditionen gelten würden. Eine Schuldenkrise bis hin zum Staatsbankrott wäre die Folge. Dass jede Regierung, die am Erhalt ihrer Macht interessiert ist, eine solche ökonomische Katastrophe vermeiden will, liegt auf der Hand. Von daher ist die Sichtweise, dass die gegenwärtige Krise den Bestand der Währungsunion bedrohe, gegenstandslos. Aus budgetärer Sicht ist das Gegenteil richtig: Die Krise und die sprunghaft steigenden Defizite machen den Stabilitätsanker Euro erst recht unverzichtbar – sogar für den nur kurzfristig agierenden Politiker und erst recht aus Sicht derer, die das langfristige Gemeinwohl im Blick haben.

Die gemeinschaftliche Haftung für nationale Schulden wäre fatal

Allerdings wächst in der Krise das Interesse kurzsichtiger politischer Akteure in den hoch verschuldeten Staaten an einer Aushebelung der Marktdisziplin. Gemeinschaftlich garantierte Staatsanleihen wären aus Sicht der Euroländer mit angeschlagener Bonität politökonomisch attraktiv. Zum Stabilitätsanker Euro, der die Kosten einer Schwachwährung ausschaltet, käme die Garantiegemeinschaft, welche die Kosten der schwachen Bonität beseitigen würde. Dass dies manchen Finanzministern gefallen würde, liegt auf der Hand.

Gleichwohl wäre dies für die Währungsunion insgesamt eine fatale Entscheidung. Es käme damit zu einer Weichenstellung hin zu einem Modell, das im deutschen Föderalismus seit Jahrzehnten für massive Fehlanreize sorgt: Nur weil deutsche Bundesländer von der Garantie der Bundesrepublik profitieren, konnte es zur übermäßigen Verschuldung kommen, in der sich heute Bundesländer wie Berlin, Bremen oder das Saarland befinden. Eine europäische Garantiegemeinschaft wäre die Einladung an die Finanzminister der Schuldenstaaten, weiter hohe Defizite zu produzieren und auf Hilfszahlungen der sparsamen Finanzminister zu warten. Angesichts der nur eingeschränkten Wirksamkeit des europäischen Stabilitätspakts wären die Folgen klar prognostizierbar. Die Gemeinschaftsgarantie ginge eindeutig zulasten der eher solide wirtschaftenden Mitglieder. Von der Europäischen Union (EU) begebene Anleihen würden zu Konditionen verzinst, die zwischen den Konditionen der niedrig und der hoch verschuldeten Staaten liegen würden.

Das Argument, dass eine Währungsunion zwangsläufig diese Art von Solidarität benötige, überzeugt nicht. Andere Währungsunionen wie die der USA oder Kanadas, bei denen die Bundesstaaten und Provinzen im Fall einer Zahlungsunfähigkeit nicht auf gemeinschaftliche Hilfen hoffen dürfen, belegen dies. Diese Währungsunionen waren trotz gelegentlicher Zahlungsprobleme ihrer Teilstaaten in den letzten Jahrzehnten nicht ernsthaft vom Zerfall bedroht.

Haftungsausschluss und Schuldenautonomie sind unantastbar

Die Idee gemeinschaftlicher Staatsanleihen wird auch damit begründet, dass die negativen Folgen einer Schuldenkrise in einem Euro-Mitgliedstaat derart groß wären, dass den Partnern ohnehin keine Alternative zur Hilfeleistung

bliebe. Diese Sichtweise ist zumindest für große Euroländer kaum von der Hand zu weisen. Dennoch wäre es übereilt, aus dieser Angst heraus jegliche Marktdisziplin im Keim zu ersticken. Sogar in der gegenwärtigen Finanzkrise erhalten die hoch verschuldeten Staaten an den Anleihemärkten Kredite, von einer Kreditrationierung für Eurostaaten kann keine Rede sein. Wenn tatsächlich manche Staaten keine Kredite mehr erhalten sollten, wären Notfall-Hilfen möglicherweise unausweichlich. Sie lassen sich aber als temporäre Beistandskredite ausgestalten, ohne die Staatsverschuldung grundsätzlich gemeinschaftsweit zu sozialisieren.

Insgesamt ist folgendes Fazit zu ziehen: Die Währungsunion ist fiskalpolitisch insbesondere für die Staaten mit traditionell schwachen Währungen ein Gewinn. Die gegenwärtige Krise verändert diese Beurteilung nicht, sondern untermauert sie sogar. Im längerfristigen Interesse aller Mitgliedstaaten ist es allerdings wichtig, dass die Prinzipien des Haftungsausschlusses und der Schuldenautonomie unangetastet bleiben. Eine Tendenz zur Garantiegemeinschaft würde die Anreize zur Verschuldung verstärken. Außerdem würde dies die Attraktivität der Währungsunion aus Sicht der fiskalisch starken Länder schmälern. Die Idee der gemeinschaftlichen Verschuldung durch die Ausgabe von EU-Staatsanleihen, die von ihren Befürwortern als Beitrag zur Stabilisierung der Währungsunion dargestellt wird, würde insofern auf Dauer das Gegenteil bewirken. ■

Vernünftige Wirtschaftspolitik ist nötig, mit oder ohne Euro

*Dr. Ulrich Kater
Chefvolkswirt DekaBank*

■ Man muss die Feste feiern, wie sie fallen: Mit einer der größten Finanzmarktkrisen der Geschichte im Kreuz ist die Feier des zehnjährigen Geburtstags der Europäischen Gemeinschaftswährung in diesem Jahr, als würde man das Erntedankfest mitten in einer Dürreperiode feiern wollen. Vor dem Hintergrundgeräusch der Krise gehen die Diskussionen über Erfolg und Misserfolg von zehn Jahren Euro unter. Eine Dekade ist in Währungsmaßstäben die kleinste denkbare Einheit, und es werden wahrscheinlich noch viele solcher runden Euro-Jubiläen erreicht werden. Doch ist gerade die Startphase einer neuen Institution von besonderer Bedeutung, denn hier werden die Pfade eingeschlagen, die für die Zukunft die Richtung vorgeben. Eine Versöhnung von Hintergrundkulisse und aktuellem Spielgeschehen wird mit der Frage erreicht, ob nicht mancher Mitgliedstaat des Euro-Währungsraums in der jetzigen Situation mit einer eigenen Währung besser dastehen würde.

Szenarien im Europäischen Währungssystem

Vordergründig ist die Antwort auf die Frage klar: Angesichts der aktuellen Turbulenzen sind einige Länder dankbar, Mitglied der Währungsunion zu sein,



andere Länder wären es gern. „Wie viele Buchstaben unterscheiden Irland von Island?“, fragt man dieser Tage süffisant an den Finanzmärkten. Die Antwort lautet: „Vier – nämlich E, U, R und O.“ Während die Staatshaushalte beider Länder aufgrund der relativ großen Bankensektoren hart von der Krise getroffen wurden, blieb die Garantieerklärung Irlands weitgehend glaubwürdig, die des nicht zur Eurozone gehörenden isländischen Staates nicht. Dies nicht zuletzt, weil die isländische Währung binnen kurzer Zeit um 50 Prozent abwertete und damit Verbindlichkeiten in Fremdwährung immer schwerer zu bedienen waren. Zusammen mit dem generellen Vertrauensverlust gegenüber dem Bankensektor führte die Abwertung die isländischen Banken ins Aus und den Staat an den Rand des Ruins.

Aber auch andere europäische Länder hätten zusätzlich mit Wechselkursproblemen zu kämpfen, gäbe es noch die nationalen Währungen – wobei auch das Europäische Währungssystem, das bis zur Einführung des Euro bestand, nicht vor Turbulenzen an den europäischen Devisenmärkten geschützt hätte. Vermutlich wäre zunächst die D-Mark als klassische Fluchtwährung massiv aufgewertet worden. Erhebliche Abwertungen hätte es für Länder wie Spanien, Griechenland oder Irland gegeben. Da dies Länder mit Leistungsbilanzdefiziten und entsprechender Verschuldung im Ausland sind, hätte sich der Wert der Verbindlichkeiten in Fremdwährung ausgedrückt in Landeswährung erhöht. Möglicherweise wären einige Länder bereits auf internationale Unterstützung angewiesen gewesen.

Dann hätte es aber auch schnell Gegenreaktionen geben können. So stellte sich im Krisenverlauf erst relativ spät heraus, dass auch die deutsche Konjunktur stark in diesen Massenunfall auf der Finanzautobahn verwickelt war. Eine Zeit lang hatte man noch Abkopplungsphantasien nachhängen können, die dazu führten, dass bis in den Herbst 2008 hinein zwei getrennte Wirtschaftssektoren in Deutschland existierten: der krisengeschüttelte Finanzsektor und eine Industrie, die meinte, diese Krise auf ihren hohen Auftragspolstern aussitzen zu können. Die im Winter letzten Jahres aufkeimende Erkenntnis, dass die Konjunkturschäden in Deutschland genauso hoch, wenn nicht sogar höher sind als bei den europäischen Nachbarn, hätte auch wieder eine Umkehr der anfänglichen D-Mark-Stärke auslösen können – abhängig davon, wie schnell die Bundesbank in ihrer konjunkturellen Einschätzung umgeschaltet hätte und den anfänglich wahrscheinlich zu hohen Notenbankzinssatz gesenkt hätte. Fazit: In einer Welt mit getrennten Währungen hätte es verstärkte Volatilität und damit Unsicherheit in Europa gegeben.

*Ohne Alternative:
Alle Euroländer werden ihre Staatsschuld bedienen*

Darüber hinaus haben einige der wirtschaftlich schwächeren Länder Schutz vor dem ökonomischen Unwetter unter dem Euro-Dach gefunden, das durch die stabilen Säulen der wirtschaftlich stärkeren Länder getragen wird. In der aktuellen Krise stellt sich immer deutlicher heraus, dass die europäische Gemeinschaftswährung auch eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten füreinander bedeutet. Zwar gibt es einige spekulativ motivierte Entwicklungen auf den Finanzmärkten: Die Renditeabstände von griechischen, irischen und selbst italienischen Staatsanleihen zu deutschen waren seit Einführung des Euro nie so hoch wie in den letzten Monaten. Aber dies konnte nur geschehen, weil es innerhalb der Währungsunion keine offiziellen Regeln für eine solche Situation gibt.

Die Währungsunion ist als Wachstumsgemeinschaft gedacht, daher kennt die Währungsverfassung eher Vorkehrungen gegen Inflation. Für eine kollektive Belastungsphase wie die gegenwärtige gibt es im Drehbuch nur einige lapidare Regieanweisungen, die besagen, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Bedienung der Staatsschulden gegenseitig nicht aushelfen dürfen (No-bail-out-Klausel des Artikel 103 EG-Vertrag). Das machen sich die Finanzmärkte zunutze, indem die Finanzierungsbedingungen – sprich: die geforderte Verzinsung – der schwächeren Mitgliedsländer zum Spielball werden. Aber wie viel ist die No-bail-out-Klausel wert? Im Zweifelsfall kann man sicher sein: Kein Cent Euro-Staatsschuld wird ausfallen. Das kann sich der Euro nicht leisten, dazu wären die politischen und ökonomischen Schäden zu groß.

Das ist ein Unterschied beispielsweise zu den USA, wo die Bundesregierung den einzelnen Bundesstaaten kein Geld leiht, selbst wenn sie finanziell so klamm sind wie etwa derzeit Kalifornien. Dies funktioniert jedoch nur, weil es undenkbar erscheint, dass damit eine Debatte über die politische Einheit der USA ausgelöst wird oder Kalifornien sogar aus dem US-Dollar austritt. Beim Euro ist dies anders: Sollte ein Land in finanziell existenzielle Schwierigkeiten geraten, würde sich sofort die generelle Frage nach der Funktionsfähigkeit der Währungsunion stellen. Denn der Euro war immer eine eher politische als eine ökonomische Veranstaltung.

Davon abgesehen wären die ökonomischen Schäden bei Zahlungsausfall eines Mitgliedslands für die übrigen Staaten in Gestalt höherer Risikoprämien beträchtlich. Sollte also ein Mitgliedstaat Probleme bei der Refinanzierung seiner Staatsschuld bekommen – was unwahrscheinlich ist –, würde eine Finanzierungslösung gefunden werden müssen, beispielsweise über direkte Kredite anderer Länder, die an die Einhaltung wirtschaftspolitischer Auflagen gebunden sind. Ein einseitig beschlossener Austritt aus dem Euro kommt ebenfalls nicht infrage, zum einen aus den erwähnten politischen Gründen, zum anderen, weil er das betreffende Land erst recht in den Ruin treiben würde.

Die Ausgleichsmechanismen haben in einigen Ländern versagt

Steht also mit dem Euro alles zum Besten? Das erstarkende Verantwortungsbewusstsein der Euroländer für die gemeinsame Währung ist ein zentrales Moment für die weitere Entwicklung. Sollte die No-bail-out-Klausel durch Beistandsregeln abgelöst werden, entstünde für den Euro eine neue Geschäftsgrundlage. Im Bewusstsein der mangelnden politischen Einheit waren gerade alle Verstärkungen eines europäischen Finanzausgleichs ausgeschlossen und dies durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt rechtsverbindlich gemacht worden.

Nun zeigt sich jedoch, dass sich innerhalb des Euroraums in den vergangenen Jahren Strukturunterschiede aufgebaut haben, die das finanzielle Gleichgewicht einiger Mitgliedsländer bedrohen. So wiesen die öffentlichen Haushalte im Durchschnitt des Euroraums für das Jahr 2007 bereits ein Defizit von 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf. Nach der Logik des Stabilitäts- und Wachstumspakts hätte es aber ein Überschuss sein müssen, denn 2007 war das dritte Jahr eines kräftigen Aufschwungs. Insbesondere die defizitären Haushalte von Griechenland (3,6 Prozent), Frankreich (2,7 Prozent), Portugal (2,6 Prozent) und Italien (1,5 Prozent) ließen diese Länder finanzpolitisch geschwächt in die Krise hineingehen, zumal ihre Schuldenstände teilweise weit oberhalb der Maastricht-Marke von 60 Prozent des BIP rangierten.

Mindestens ebenso schwerwiegende Divergenzen haben sich zwischen einigen Mitgliedsländern in den vergangenen zehn Jahren auf anderen Feldern ergeben, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmen. Sie resultieren aus Unterschieden in der Produktivitätsentwicklung. Solche Unterschiede müssen nicht problematisch sein, wenn sie von ebensolchen Unterschieden in der Lohnentwicklung begleitet werden. Ebenso können Realzinsunterschiede durch Inflationsdifferenzen ausgeglichen werden, wenn sich aufgrund der damit verbundenen realen Aufwertung eine konjunkturelle Verlangsamung im Hochinflationsland ergibt.

Diese Ausgleichsmechanismen haben jedoch in einigen Ländern der Währungsunion nicht ausreichend gegriffen. Eine durch boomende Immobilienmärkte aufgeheizte Binnennachfrage sowie der kreditgestützte Boom der Weltwirtschaft erlaubten etwa in Ländern wie Spanien, Italien, Griechenland und Portugal vorübergehend Lohnsteigerungen oberhalb des Produktivitätswachstums und damit eine binnengefragene starke Konjunkturentwicklung. Eine verschlechterte preisliche Wettbewerbsfähigkeit sowie hohe Leistungsbilanzdefizite waren die Folge: Griechenland hatte im Jahr 2007 ein Leistungsbilanzdefizit von 14 Prozent in Relation zum BIP, Portugal und Spanien hatten ein Defizit von zehn Prozent. Aber wegen der guten Weltkonjunktur und der scheinbar grenzenlosen Verfügbarkeit von Kapital blieben diese Ungleichgewichte zunächst folgenlos.

Die Spielregeln der Währungsunion sind einzuhalten

Hieraus resultieren nun gewaltige Anpassungsnotwendigkeiten, nachdem der Kredit-Boom vorbei ist: Die Produktion muss von binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren (beispielsweise dem Bausektor) auf außenwirtschaftliche Sektoren (Güterproduktion, Tourismus) umgeleitet werden. Hierbei würde den Ländern ein flexibler Wechselkurs helfen. Verfechter von kleinen, flexiblen Währungsräumen könnten argumentieren, dass Länder nicht während, aber nach einer Krise mit einer eigenen Währung und flexiblem Wechselkurs besser dastehen. Eine eigene Währung erleichtert den Strukturwandel nach größeren Schocks wie etwa der aktuellen Finanzmarktkrise und verhindert tendenziell, dass sich Ungleichgewichte allzu stark aufbauen können.

Aber die Spielregeln der Währungsunion waren von Beginn an klar und sind wohlbekannt: Fällt der Wechselkurs als Anpassungsinstrument fort, bleiben insbesondere die Lohnpolitik, die Finanzpolitik und regulatorische Standortbedingungen, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht der einzelnen Regionen aufrechtzuerhalten. Wenn man nun erkennt, dass sich zwischen den Regionen große Strukturunterschiede aufgebaut haben, müssen diese Auto-Korrektursysteme versagt haben.

Beim Stabilitätspakt ist dies offensichtlich: Zuerst war der Geist des Stabilitäts- und Wachstumspakts verloren gegangen, indem auch in ökonomisch guten Zeiten die staatlichen Defizite einiger Länder zu hoch blieben. Dann wurden die Buchstaben der Gesetzes- und Auslegungstexte dieser Praxis angepasst. Jetzt in der Krise, in der die ursprünglichen Bestimmungen des Pakts greifen müssten, wird es extrem schwierig sein, den Pakt ökonomisch sinnvoll umzusetzen, ohne dass der noch vorhandene Rest von Glaubwürdigkeit weiter schrumpft.

Die Einführung der Gemeinschaftswährung Euro hat insbesondere im Vorfeld dazu geführt, dass sich Inflations- und Konjunkturzyklen der Mitgliedstaaten

einander angepasst haben. Unbestritten bringt der Euro darüber hinaus Vorteile durch größere Güter- und Finanzmärkte, vertiefte Arbeitsteilung, niedrigere Transaktionskosten sowie verringerte ökonomische Unsicherheit, selbst wenn das empirisch schwer nachzuweisen ist. Doch die europäische Währungsunion hat klare Regeln, wie etwa den Stabilitäts- und Wachstumspakt, und wenn diese Regeln nicht eingehalten werden, wird irgendwann Korrekturbedarf offenbar. Für die einzelnen Mitgliedsländer heißt dies: Ein hohes Pro-Kopf-Einkommen ist nur durch eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik zu erreichen, das heißt durch maßvolle Lohnpolitik, nachhaltige öffentliche Finanzen und einen wettbewerbsorientierten Wirtschaftsrahmen. Das gilt unabhängig von der Mitgliedschaft in der Währungsunion. ■

Stünde manches Mitglied der Währungsunion mit flexiblem Wechselkurs besser da?

*Dr. Manfred Jäger / Dipl.-Volksw. Jürgen Matthes
Institut der deutschen Wirtschaft Köln*

■ Die Europäische Währungsunion (EWU) hat eine weitgehend sorgenfreie Kindheit hinter sich bringen können. Kurz nach ihrem zehnten Geburtstag droht ihr allerdings eine vorzeitige Reifeprüfung. Zuweilen ist gar von einer Zerreißprobe der EWU die Rede. Vor allem die südeuropäischen EWU-Mitgliedstaaten sind in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit hat sich im Laufe der vergangenen Jahre stark verschlechtert. In der EWU, in der Wechselkursänderungen eines Landes gegenüber den übrigen Mitgliedsländern nicht mehr möglich sind, müssen sie dies durch eine längere Phase der Lohnzurückhaltung und moderater Preisanstiege wieder rückgängig machen. Da dabei politische Widerstände drohen, sind Überlegungen entstanden, ob diese Länder nicht mit der Möglichkeit von Abwertungen – also ohne EWU-Mitgliedschaft – besser dastünden.

Damit scheinen sich Befürchtungen von Kritikern der EWU zu bestätigen, die vor einer vorzeitigen Fixierung der Wechselkurse gewarnt haben, weil sie glaubten, vor allem die südeuropäischen Staaten seien noch nicht reif dafür. Eine Währungsunion sollten Staaten gemäß der Theorie optimaler Währungsräume nur eingehen, wenn sie – vereinfacht ausgedrückt – ökonomisch hinreichend ähnlich und flexibel genug sind. Gerade das wurde und wird für die südeuropäischen Staaten in Zweifel gezogen. Eine eingehende Analyse zeigt jedoch ein differenziertes Bild, das die südeuropäischen Staaten in einem nicht ganz so schlechten Licht dastehen lässt.

Eine differenzierte Analyse der Leistungsbilanzdefizite ist nötig

Innerhalb der EWU ist es zu enormen wirtschaftlichen Ungleichgewichten gekommen. Die Leistungsbilanzdefizite sind bis zum Jahr 2007, also vor der Ver-



schärfung der Wirtschaftskrise, vor allem in Griechenland (14 Prozent), Spanien (zehn Prozent), und Portugal (zehn Prozent) auf immense Höhen gestiegen; in Italien betrug das Defizit lediglich zwei Prozent. Dagegen verzeichneten andere Staaten deutliche Leistungsbilanzüberschüsse: Deutschland 7,6 Prozent, die Niederlande zehn Prozent und Schweden neun Prozent. Hinter der gesunkenen Wettbewerbsfähigkeit in Südeuropa stehen vor allem nationale ökonomische Entwicklungen und hier in erster Linie die Lohnpolitik.

Doch lassen sich relativierende Argumente anführen:

■ Nur wenig spricht für ein überzogenes Anspruchsdenken der dortigen Arbeitnehmer. Die Lohnerhöhungen entsprachen in Italien, Spanien und Portugal lediglich in etwa der Inflationsrate. Daher sind die Reallöhne zwischen 2002 und 2007 kaum gestiegen, die realen Lohnstückkosten (auch in Griechenland) sogar recht deutlich gesunken, bis auf einen minimalen Anstieg in Italien. Trotzdem kam es zur Erhöhung der nominalen Lohnstückkosten, weil die Arbeitsproduktivität weniger zunahm als die nominalen Löhne. Das Produktivitätswachstum war vor allem in Spanien und Italien zwischen 2002 und 2007 sehr niedrig. Dahinter steht jedoch auch, dass sich die Beschäftigungsquote der gering Qualifizierten stark erhöhte, was als arbeitsmarktpolitischer Erfolg zu werten ist, aber für sich genommen das Produktivitätswachstum bremst.

■ Eine weitere Ursache für die Ungleichgewichte liegt weniger bei den südeuropäischen Staaten, sondern bei den internen Mechanismen der EWU. Die sinkenden Realzinsen schon im Vorfeld der EWU, die sich aus dem Wegfall der Risikoprämien bei zunehmend sicherer Beitrittsperspektive ergaben, haben in Südeuropa wie ein keynesianisches Konjunkturprogramm gewirkt.

■ Verstärkt wurde der Boom durch den sogenannten Realzinseffekt in einer Währungsunion mit gemeinsamer Geldpolitik und weitgehend gleichen (auch langfristigen) Nominalzinsen in den Mitgliedsländern. Denn in schnell wachsenden Ländern mit üblicherweise recht hoher Inflation sind die Realzinsen relativ niedrig und stimulieren das Wachstum zusätzlich. Weil in schwächer wachsenden Staaten das Gegenteil gilt, verstärkt der Realzinseffekt die Divergenzen in einer Währungsunion.

■ Die hohen Leistungsbilanzdefizite in weiten Teilen Südeuropas sind nicht nur der Reflex geringerer Wettbewerbsfähigkeit auf die zunehmend negativen Handelsbilanzen. Auch die starken Kapitalzuflüsse nach Südeuropa, die durch den Wegfall des Wechselkursrisikos und Finanzmarktliberalisierungen begünstigt wurden, haben dazu beigetragen. Leistungsbilanzdefizite können auch durch einen Kapitalimportüberschuss ausgelöst werden.

■ Die traditionell stark regulierten Arbeits- und vor allem Produktmärkte in Südeuropa sind im Laufe der vergangenen Dekade zum Teil merklich reformiert worden. Wenngleich sicherlich weiterer Korrekturbedarf bleibt, dürfen die Fortschritte nicht unterschätzt werden. Spanien etwa rangiert beim Produktmarktregulierungs-Index der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) inzwischen deutlich vor Deutschland. Damit dürfte auch die Anpassungsfähigkeit an wirtschaftliche Ungleichgewichte in Südeuropa höher sein als oftmals postuliert.

Der Austritt aus der Währungsunion bietet keine Lösung

Fraglich ist, ob diese relativierenden Argumente etwas daran ändern, dass in Südeuropa angesichts der Schärfe der Krise Forderungen nach einem Austritt aus der Währungsunion aufkommen. Diese Länder werden gleich mehrfach getroffen: von der Finanzkrise, von der Anpassungskrise zur Korrektur der hohen Leistungsbilanzdefizite sowie – vor allem in Spanien – von einer gravierenden Immobilienkrise. Die tiefe Rezession und die Probleme mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit mögen Rufe nach einer Rückkehr zur eigenen Währung hervorbringen und damit nach der Möglichkeit, die Krise mit einer Abwertung und einer noch expansiveren nationalen Geldpolitik abzumildern. Doch lassen sich verschiedene Argumente finden, warum diese Schritte nur von begrenzter Wirksamkeit sein würden – und sogar erhebliche Gefahren bergen dürften.

Zunächst einmal ist fraglich, ob eine Abwertung wirklich zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führt. Eine Abwertung führt zu einem Kostenschock, weil sich vor allem in kleinen und offenen Ländern Importe verteuern, seien es Vorleistungen, Investitions- oder Konsumgüter. In der Folge drohen Lohnerhöhungen, um die resultierenden Preissteigerungen zu kompensieren. Folglich kommt es nicht oder nur begrenzt zu Reallohnsenkungen, die nötig wären, um den realen Wechselkurs und damit die Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zu verbessern. In der Vergangenheit hat dieses Reaktionsmuster in den meisten europäischen Staaten die Abwertungseffekte tatsächlich recht stark gemindert. Aus politökonomischer Sicht mag freilich für eine Währungsabwertung sprechen, dass Reallohnsenkungen möglicherweise eher über Preissteigerungen als über Nominallohninbußen durchsetzbar sind.

Auch die Abfederung der Krise – mit dem Ziel, vor allem den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu mindern – mag durch einen Austritt aus der Währungsunion nur bedingt möglich sein. Würde ein keynesianischer Phillips-Kurven-Zusammenhang gelten, nach dem eine höhere Inflationsrate zu geringerer Arbeitslosigkeit führt, könnten sowohl eine expansive Geldpolitik wie auch eine Währungsabwertung theoretisch einen überraschenden Inflationsanstieg bewirken und so über sinkende Reallöhne die Arbeitslosigkeit mindern. Doch wenn die Arbeitnehmer den höheren Preisanstieg vorhersehen, werden sie keine Reallohnsenkung zulassen. So stumpfen dann auch die Instrumente der Geld- und der Währungspolitik zur Abfederung von Unterbeschäftigung ab und verlieren ihre Effektivität. Das ist erfahrungsgemäß realistisch und ist im Nachgang der monetaristischen Kritik an der keynesianischen Phillips-Kurve in die Wirtschaftstheorie eingegangen; selbst in den von den Zentralbanken verwendeten neokeynesianischen Makromodellen wird unterstellt, dass sich die Wirtschaftsteilnehmer nicht von einer Inflation überraschen lassen.

Gefährlicher Einsatz einer nationalen Inflationspolitik

Im Rahmen der Debatte über Nutzen und Kosten von Währungsunionen hat sich mit der Einschätzung, dass die genannten Politikinstrumente nur wenig effektiv sind, im Zeitverlauf eine Bewertungsverschiebung ergeben. Der Verzicht auf diese Instrumente durch den Beitritt zu einer Währungsunion bringt nach heutiger Einschätzung weniger Nachteile mit sich, als von den noch keynesianisch denkenden Vätern der Theorie optimaler Währungsräume gedacht. Allenfalls dürfte eine nationale expansive Geldpolitik die Arbeitslosigkeit dämpfen – zum Preis einer höheren Inflation in der Zukunft.

Gerade Länder, die die Geldpolitik früher aktiv als Instrument einer – falsch verstandenen – Stabilisierungspolitik einsetzten, also Länder, die vermeintlich unter dem Wegfall des Instruments der Geld- und Währungspolitik leiden würden, hatten aufgrund des „inflation bias“ in der Vergangenheit Probleme, ihre Inflation in den Griff zu bekommen. Volkswirtschaften, deren Zentralbanken der Inflationsbekämpfung keine glaubwürdige Priorität einräumen, leiden letztlich an einer höheren Inflation (inflation bias) ohne nennenswerten Beschäftigungseffekt. Aus ordnungspolitischer Sicht bietet in diesem Fall eine einheitliche Währung einen wichtigen Vorteil: den Glaubwürdigkeitsbonus der Deutschen Bundesbank, der auf die Europäische Zentralbank (EZB) mit ihrem strikten Preisstabilitätsmandat übergegangen ist. Die gemeinsame Währung wirkt für diese Länder wie ein Bindungsmechanismus. Wenn ein Instrument mit dem Problem der Zeitinkonsistenz behaftet ist, ist es besser, wenn es an eine unabhängige Instanz abgegeben wurde und so dem Einsatz durch die nationale Regierung entzogen ist.

Zugegebenermaßen ist theoretisch beides denkbar: erstens eine nationale Geldpolitik, die die Volkswirtschaft näher an den Gleichgewichtspfad bringt, als es eine zentrale Geldpolitik der EZB kann. Und zweitens bei der Wiedereinführung einer nationalen Währung die Glaubwürdigkeit der vorher zentralen Geldpolitik zu behalten. Andererseits ist keineswegs sicher, dass die Schaffung einer Zentralbank nach dem Modell der Deutschen Bundesbank ohne entsprechende Tradition funktionieren würde. Zu befürchten ist also, dass etliche Volkswirtschaften der Versuchung nicht widerstehen könnten, eine kurzfristige Überraschungsinflation zu induzieren. Letztlich würde sich dann in diesen Ländern jedoch wieder der Bazillus der Inflationspolitik durchsetzen und der Rückfall in alte Verhaltensmuster drohen.

Ohne Währungsunion würde die Finanzkrise mit Währungskrisen einhergehen

Die aktuelle Finanzmarktkrise legt weitreichende Vorteile der gemeinsamen Währung offen. Denn zu fragen ist: Was wäre seit 2007 in einem kleinen Land der Eurozone geschehen, das eine eigene Währung hat und bei dem man vermuten darf, dass es die nationale Geldpolitik eingesetzt hätte, um realwirtschaftliche Anpassungen zu glätten? Die Vermutung ist nicht abwegig, dass sich ein solches Land in einer Währungskrise befinden würde.

Bankenkrisen sind in der Regel teuer und erfordern entschlossenes Handeln der Zentralbank, das jedoch die Saat eines Problems in sich trägt: Wenn die Zentralbank auf die Zahlungsschwierigkeiten der Banken mit expansiver Geldpolitik reagiert und die Marktteilnehmer der Zentralbank nicht zutrauen, das Geld nach der Krise wieder einzusammeln, werden sie mit einer schwachen Währung rechnen und die Wahrscheinlichkeit einer Währungskrise ist dementsprechend hoch. Zur Bankenkrise wären ohne Währungsunion noch Währungskrisen gekommen, die trotz Abwertung keine positiven realwirtschaftlichen Effekte gehabt hätten. Die Abwertung hätte zudem die Schwierigkeiten der Banken in diesen Ländern verschärft, weil sie mit hoher Wahrscheinlichkeit Fremdwährungsverbindlichkeiten in stabilen Währungen mit niedrigen Zinsen gehabt hätten.

Die empirische Forschung belegt, dass zwischen Währungskrisen, Bankenkrisen und Zahlungsausfallrisiken wechselseitige Abhängigkeiten bestehen. In der Tat zeigen die Zinsspannen zwischen den Staatsanleihe-Renditen der Euroländer die Krisenwahrscheinlichkeiten auch in der Währungsunion an. Län-

der wie Griechenland (179 Basispunkte), Irland (172 Basispunkte), Italien (88 Basispunkte), Portugal und Spanien (61 Basispunkte) sowie Österreich (69 Basispunkte) müssen hohe Renditen – inklusive der Risikoprämien – für ihre Staatspapiere bieten. Der Kapitalmarkt zeigt für diese Länder eine höhere Ausfallwahrscheinlichkeit und eine höhere Illiquiditätsprämie an als für Deutschland. Anleger sind in den sicheren deutschen Anleihenhafen geflüchtet. Wenn die Länder eigene Währungen hätten, würden die Risikoprämien wegen zu erwartender Abwertungen deutlich höher ausfallen. Sehr wahrscheinlich ist, dass einige der genannten Euroländer ebenfalls in Währungs- und Zahlungsbilanzkrisen geraten wären, wie etwa Ungarn, Rumänien oder Lettland, die bereits enorme Hilfspakete von der Europäischen Union, dem Internationalen Währungsfonds und anderen Kapitalgebern erhalten haben.

Ein Austritt aus der EWU würde vermutlich zu einer viel tieferen Finanzkrise für das betreffende Land führen, da viele Anleger Kapital abziehen würden, um von der zu erwartenden Abwertung zu profitieren. Zudem würde eine Abwertung die Schulden des Landes, die in Euro nominiert sind, erhöhen und somit die Überschuldungsgefahr deutlich steigern. ■

Wie alt kann die Europäische Währungsunion noch werden?

*Dr. Heiner Flassbeck / Dipl.-Volksw. Friederike Spiecker
Chef-Volkswirt der UN-Organisation für Handel und Entwicklung (UNCTAD) /
Freie Wirtschaftspublizistin*

■ Die Europäische Währungsunion (EWU) hat am 1. Januar dieses Jahres ihren zehnten Geburtstag gefeiert, und es stellt sich für manchen Beobachter die Frage, wie viele runde Geburtstage dieser Vereinigung noch beschert sein werden. Denn an den Finanzmärkten brodeln es: Die Zinssätze, die von Mitgliedstaaten wie Spanien und Griechenland auf ihre Staatsschulden bezahlt werden müssen, liegen deutlich über denen Deutschlands. Warum unterscheidet sich die Bonität der Staaten trotz gleicher Währung mittlerweile so stark? Liegt es an den Defiziten der öffentlichen Haushalte? Sicher nicht, denn in der Hinsicht steht Spanien wesentlich besser da als Deutschland.

Woran liegt es dann? Offenbar schauen sich die Finanzmarktteilnehmer die Entwicklung der Leistungsbilanzen der EWU-Länder und die ihrer Marktanteile auf den internationalen Gütermärkten an und wetten auf ein Auseinanderbrechen der jungen Währungsunion. Das provoziert natürlich die Frage, ob manches Mitgliedsland heute nicht besser dastünde, wenn es der Union nicht angehörte. Auf all diese Fragen kann man nur Antworten finden, wenn man versteht, wozu eine Währungsunion überhaupt da ist, was sie leisten und unter welchen Voraussetzungen sie langfristig Bestand haben kann.



Mit der EWU zur Geldwertstabilität

Was hatte man sich von der Gründung der EWU versprochen? Manche sahen durch den Wegfall der verschiedenen europäischen Währungen Erleichterungen im Reiseverkehr und vereinfachte Vergleichbarkeit von Güterpreisen als wichtige Vorteile für die Verbraucher an. Andere argumentierten aus Unternehmenssicht, dass eine einheitliche Währung den innereuropäischen Handel fördere, was mit mehr Wettbewerb, dadurch erhöhter Effizienz auf den Gütermärkten und einer entsprechenden Angleichung der Preise einhergehen werde. Viele Volkswirte glaubten, dass die Vereinfachung des Kapitalverkehrs verstärkten Wettbewerb um Kapital und daraus folgend eine höhere Verfügbarkeit von Kapital in den ärmeren Regionen auslösen werde. Denn – so die neoklassisch inspirierte Sicht dieser Ökonomen – dort bestünden wegen des niedrigeren Ausgangsniveaus beim Kapitalstock überdurchschnittliche Renditeaussichten für Sachinvestitionen. Diese Idee war eng mit der Vorstellung verknüpft, durch die Währungsunion ein höheres Wachstum innerhalb Europas erreichen zu können.

Die von vielen Bürgern erhoffte und von den meisten Fachleuten und Politikern verbreitete Erwartung Nummer eins aber war, dass die einheitliche Geldpolitik zu hoher Geldwertstabilität in allen teilnehmenden Ländern führen werde. Dafür hatten die Väter der EWU zum einen das Ziel einer niedrigen Inflationsrate im Regelwerk der Europäischen Zentralbank (EZB) als absolut vorrangige Aufgabe der Geldpolitik verankert. Zum anderen hatten sie einer der vermeintlichen Quellen von Inflation, der öffentlichen Verschuldung, durch den Vertrag von Maastricht mit dem Drei-Prozent-Limit für laufende Staatshaushaltsdefizite und der 60-Prozent-Grenze für den öffentlichen Schuldenstand eine angeblich wirksame Bremse auferlegt.

Illusionen und Irrtümer

Vorgänger der EWU war das Europäische Währungssystem (EWS), innerhalb dessen nach jahrelangen Anpassungsbemühungen seit den 1990er Jahren relativ stabile Währungsverhältnisse zwischen den großen europäischen Staaten mit der D-Mark als Ankerwährung herrschten. Da sich die meisten europäischen Staaten seit den 1980er Jahren mit zunehmendem Erfolg bemühten, ihre Inflationsraten den niedrigen deutschen Werten anzunähern und so ihre Währungen gegenüber der deutschen stabil zu halten, konnten die Argumente einer Vertiefung der Handelsbeziehungen und einer besseren Kapitalversorgung ärmerer Regionen durch den Wegfall von Wechselkursschwankungen nicht viel Bedeutung für sich beanspruchen. Auch die Vorteile für die Verbraucher gaben bei näherer Betrachtung nicht viel her: Welcher Verbraucher ist im Zeitalter von Taschenrechner und Computer nicht in der Lage, Preise unterschiedlicher Währungen schnell zu vergleichen?

Das Argument einer Preisangleichung auf den Gütermärkten innerhalb der Mitgliedstaaten konnte einer sachlichen Analyse ebenfalls nicht standhalten: Für die Preisangleichung ist der Grad des Wettbewerbs entscheidend. Soweit er nicht durch Wechselkursschwankungen beeinträchtigt wird, spielt es für den Wettbewerbsdruck auf die am internationalen Handel beteiligten Unternehmen keine Rolle, ob noch ein währungsbedingter Umrechnungsfaktor in die Preise der von ihnen angebotenen Güter mit eingerechnet werden muss oder nicht. Da aber die Wechselkursschwankungen innerhalb des EWS erfolgreich gebändigt worden waren, konnte hier logischerweise kein größeres Wettbewerbspotenzial mit zusätzlichen Wachstumschancen realisiert werden.

Und was war von der Erwartung zu halten, dass eine gemeinsame Geldpolitik mehr Preisstabilität für alle Mitgliedstaaten mit sich bringen würde, als es zuvor innerhalb des EWS der Fall war? Das monetaristische Weltbild der Wirtschaftsexperten, die die Blaupausen für die EWU entworfen hatten, versprach, dass letzten Endes die institutionelle Absicherung eines von der EZB maßgeschneiderten Geldmantels dafür sorgen werde, dass sich die gewünschte Preisstabilität überall quasi von allein einstellen werde. Denn die Quelle von Inflation – dem öffentlichen und privaten Über-die-Verhältnisse-Leben, also mehr konsumieren als produzieren oder überteuert anbieten – glaubte man, mit dem Vertrag von Maastricht und dem Wettbewerbsdruck wirksam verschlossen zu haben.

Bei Wettbewerb bestimmen die Lohnstückkosten die Inflation

Diese Vorstellung ist allerdings ein Irrtum. Die entscheidende Frage, wie man in einem Wirtschaftsraum Preisstabilität bzw. eine Zielinflationsrate von zwei Prozent erreicht, hängt nicht davon ab, ob für das ganze Gebiet bei einheitlicher Währung die gleiche strenge Geldpolitik betrieben wird (der EWU-Fall) oder bei unterschiedlichen Währungen nur für ein Teilgebiet, an dem sich die restlichen Gebiete geldpolitisch orientieren, um ihre Wechselkurse stabil zu halten (der EWS-Fall). Vielmehr ist entscheidend, wie der Mechanismus in einer Marktwirtschaft funktioniert, über den sich eine mehr oder weniger konstant niedrige Inflationsrate ohne permanenten restriktiven Druck vonseiten der Geldpolitik realisieren lässt.

Dieser Mechanismus läuft über die Lohnstückkosten: Sie sind die Größe, die vornehmlich darüber bestimmt, wie sich die Güterpreise bei funktionierendem Wettbewerb gesamtwirtschaftlich entwickeln. Wachsen die Nominallöhne im Durchschnitt einer Volkswirtschaft mit der Rate der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung plus der Zielinflationsrate der Zentralbank, dann steigt das Preisniveau – abgesehen von Abweichungen bei Importpreisschocks – bei hohem Wettbewerbsgrad an den Gütermärkten um diese Zielinflationsrate. Dieser Zusammenhang wird empirisch seit Jahrzehnten eindrücklich bestätigt. Mit einem wie auch immer gearteten Geldmantel hat das – anders als monetaristisch argumentierende Ökonomen glauben – nichts zu tun.

Tatsächlich nimmt die Geldpolitik nur indirekt Einfluss auf die Preisentwicklung, indem sie durch die Zinspolitik die Investitionstätigkeit anregt oder bremst und so die Auslastung und das Wachstum des Kapitalstocks mitbestimmt. Auslastung und Umfang des Kapitalstocks sind aber die zentralen Faktoren, von denen die Produktivitätsentwicklung abhängt. Begeht die Lohnpolitik den Fehler, mehr als das durchschnittliche Produktivitätswachstum plus die Zielinflationsrate zu vereinbaren, bremst die Geldpolitik durch Zinssteigerungen die Nachfrage. Vereinbart die Lohnpolitik weniger, kann die Geldpolitik durch Zinssenkungen die Nachfrage stimulieren. Im Inflationsfall können die Unternehmen lohnbedingte Preissteigerungen am Markt auf Dauer nicht durchsetzen und fahren insgesamt ihre Investitionstätigkeit, die Beschäftigung und die Produktion zurück. Im Deflationsfall werden die Unternehmen durch die dann expansive Geldpolitik dazu angeregt, die Preise nicht dauerhaft unter das Inflationsziel zu senken, wie es von der Kostenentwicklung her angelegt ist.

Was bedeutet der Preismechanismus via Lohnstückkosten einerseits für die Geldwertstabilität und andererseits für das Funktionieren einer Währungsunion? Geldwertstabilität kann bei insgesamt inflationärer Lohnpolitik in einer Währungsunion genau wie bei nationaler Geldpolitik nur um den Preis verringerten Wachstums durchgesetzt werden. Ist die Lohnpolitik jedoch nur in

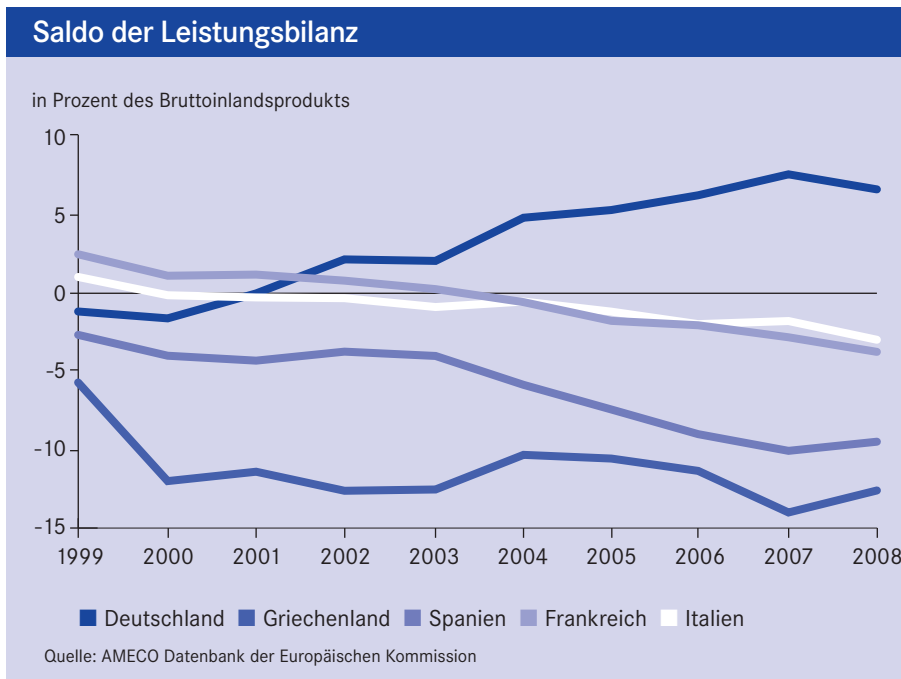
einzelnen Mitgliedsländern inflationär, kann die Geldpolitik ihre Zielinflationsrate dennoch im Durchschnitt aller Unionsländer erreichen, wenn andere Mitgliedstaaten von der Zielrate deflationär nach unten abweichen. Genau das war in den letzten zehn Jahren in der EWU der Fall: Die deutsche Preisentwicklung blieb weit hinter der der übrigen Euro-Partnerländer zurück.

Die logische Folge dieser Inflationsdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten ist, dass sich wegen der auseinanderlaufenden Angebotspreise der Unternehmen die Marktanteile im internationalen Handel – abzulesen an den Leistungsbilanzüberschüssen – laufend zugunsten der Länder mit dem geringeren Preisdruck verschieben, hier also vor allem Deutschlands. Dieser Prozess kann durch ein Einschwenken aller Unionsmitglieder auf die genannte Lohnregel verlangsamt, aber nicht umgekehrt werden. Für ein Zurückgewinnen von Marktanteilen durch die zuvor instabileren Länder wäre ein entgegengesetztes Auseinanderlaufen der nationalen Inflationsraten notwendig, bis sich die Marktanteile wieder dem Ausgangswert angenähert haben und die Auslandsschulden bzw. -vermögen abgebaut sind.

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik als notwendige Regel

Wohlgemerkt: Das Zurückerobern von Marktanteilen durch die Defizitländer ist unumgänglich, da zwar Unternehmen pleite gehen können, nicht aber ganze Gesellschaften. Schaffen das Staaten nicht mehr, weil ihre Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft nicht verstehen, worauf die Wettbewerbsfähigkeit ihres Gebiets beruht, wandert die Bevölkerung ab oder hängt am Transfertropf der im Wettbewerb überlegenen Regionen. In dieser Gefahr steht die EWU. Das können auch solche Fachleute, die allein dem Wettbewerbsdruck statt einer koordinierten Lohnpolitik als Inflationszügler und gerechtem Verteiler des Geldmantels vertrauen, nicht leugnen, haben wir doch mit der deutsch-deutschen Währungsunion genau diese Fehlentwicklung erlebt. Der einzige Unterschied zur EWU war, dass sich der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit nicht über zehn Jahre erstreckte, sondern durch die Währungsumstellung und den folgenden raschen Lohnangleichungsprozess Ostdeutschlands an Westdeutschland viel schneller ereignete.

Hätte man den Teilnehmern der EWU im Jahr 1999 die zentrale Voraussetzung für die Lebensfähigkeit einer Währungsunion klar gemacht – dass sich jedes Mitgliedsland um die Einhaltung der Lohnregel bemühen muss –, hätte man sich die übrigen, noch dazu prozyklisch wirkenden Maastricht-Kriterien sparen und die fatalen Handelsungleichgewichte vermeiden können, vor denen die EWU heute steht. Stattdessen hätte man eine Art Belohnungssystem einführen sollen für die Länder, die ihre Lohnpolitik wie etwa Frankreich so steuern, dass sie das Inflationsziel der Zentralbank von zwei Prozent dauernd erfüllen. Solche Länder hätten von einem Fonds profitieren sollen, in den diejenigen Länder hätten einzahlen müssen, die das Inflationsziel unterschreiten. Denn diese unter ihren Verhältnissen lebenden Länder wie zum Beispiel Deutschland verschaffen sich auf Kosten der anderen Währungspartner, darunter eben auch der stabilitätsgerech agierenden, ungerechtfertigte Marktvorteile, anstatt selbst ein angemessenes Binnenwachstum durch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik zu generieren. Die das Inflationsziel überschreitenden Staaten sind durch den Marktanteilsverlust geschädigt genug und bedürften daher keiner zusätzlichen Strafe.



Wirtschaftspolitischer Vorteil einer Währungsunion

Doch worin besteht nun der wirtschaftspolitische Vorteil einer Währungsunion gegenüber einem Währungssystem mit Ankerwährung? Da es offenbar nicht die hohe Geldwertstabilität ist, weil man diese durch produktivitätsorientierte nationale Lohnpolitiken auch innerhalb eines Ankerwährungssystems erreichen kann, muss es einen anderen Grund geben, sich für eine supranationale Geldpolitik zu entscheiden.

Der tiefere wirtschaftspolitische Sinn einer Währungsunion liegt darin, dass in ihr eine Geldpolitik betrieben werden muss, die sich nicht allein an den nationalen Belangen des inflationsstabilsten Landes orientiert, sondern an der wirtschaftlichen Situation aller Teilnehmerstaaten. Dadurch können die Zinsbedingungen für einen wesentlich größeren Kreis von Sachinvestoren konjunkturgerecht gestaltet werden. Nur in diesem größeren geldpolitischen Wirkungsgrad liegen die höheren Wachstumschancen, die einem größeren Währungsraum gegenüber einem kleineren beschieden sind. Das setzt allerdings voraus, dass die Geldpolitik diesen Spielraum systematisch nutzt und nicht – wie geschehen – auf der Grundlage eines neoklassisch-monetaristischen Weltbildes, das konjunkturelle Zusammenhänge von vornherein als irrelevant abtut, diese Chance verspielt.

Welch fatale Folgen eine einseitig nationale Orientierung der Geldpolitik eines Ankerwährungslandes für den Währungsraum hat, den sie beeinflusst, zeigte sich in der Wirtschaftskrise nach der deutschen Wiedervereinigung 1992/93. Aus Angst vor lohngetriebener Inflation dank der Lohnanpassungen in Ostdeutschland und dank der dem ostdeutschen Nachholbedarf geschuldeten Hochkonjunktur in Westdeutschland schraubte die Deutsche Bundesbank von Anfang 1991 bis Mitte 1992 den Diskontsatz von sechs auf 8,75 Prozent hoch und senkte ihn danach nur zögerlich ab (Anfang 1994 lag er bei immerhin noch 5,75 Prozent), obwohl in den meisten übrigen europäischen Staaten der wirtschaftliche Abschwung bereits unübersehbar eingesetzt hatte und die Inflationsraten entsprechend auf dem Rückzug waren.

So verschärfte die Deutsche Bundesbank den konjunkturellen Einbruch in ganz Europa: Um die Wechselkurse stabil halten zu können, mussten die übrigen europäischen Zentralbanken dem geldpolitischen Restriktionskurs Deutschlands folgen. Denn die D-Mark stand trotz der kurzfristig entgegengesetzten Inflationsentwicklung in Europa unter Aufwertungsdruck, weil sich das Ankerwährungsland Deutschland über die 1980er Jahre hinweg während des Annäherungsprozesses der europäischen Inflationsraten ein dickes Polster an Marktanteilen erobert hatte.

Eine koordinierte Lohnpolitik würde das Auseinanderbrechen der Währungsunion vermeiden

Setzen die Marktteilnehmer die Zinsaufschläge für diejenigen Euroländer durch, die im Ausland hoch verschuldet sind, zeigt das eine fundamentale Fehlentwicklung in der EWU an. Sie lässt sich nur durch eine gemeinsame Kraftanstrengung der EWU-Mitglieder zur Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken sinnvoll lösen: In Deutschland müssen die Lohnstückkosten über viele Jahre stärker steigen als in den anderen Ländern und auch stärker, als es dem gemeinsamen Inflationsziel entspricht. In den Ländern mit großen Leistungsbilanzdefiziten müssen die Lohnstückkosten auf den stabilitätskonformen Zwei-Prozent-Kurs gedrückt werden. Ein Unterschreiten der Zwei-Prozent-Linie wäre mit Deflationsgefahren verbunden, die gerade in der gegenwärtigen weltweiten Krise kaum zu vertreten wären.

Erfolgt die Korrektur der Fehlentwicklung nicht bald, ist ein Auseinanderbrechen der Union nicht zu vermeiden. Dann würde die neue deutsche Währung stark aufgewertet werden, um den Ausgleich der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Volkswirtschaften zu ermöglichen. Dass ein solches Auseinanderfallen der EWU mit gewaltigen politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen einherginge, die sogar das innerhalb des EWS erreichte wirtschaftliche Zusammenwachsen Europas wieder zerstören würden, ist offensichtlich.

Bleibt zu fragen, ob ein Mitgliedsland heute besser dastünde, wenn es der Union von vornherein nicht beigetreten wäre, wie etwa Großbritannien. Wegen der überragenden Bedeutung des Verlusts von Wettbewerbsfähigkeit für ganze Volkswirtschaften muss man zumindest für relativ große Teilnehmerländer wie Frankreich, Italien oder Spanien konstatieren, dass es ihnen heute vermutlich besser ginge. Zwar hätten sich spätestens in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise für ein solches Land schädliche Wechselkursstürbungen abgespielt. Doch die Möglichkeit, seine internationalen Marktanteile gegen unfaires Dumping anderer Staaten dauerhaft zu verteidigen und zugleich durch produktivitätsorientierte Lohnpolitik ein angemessenes binnenwirtschaftliches Wachstum erreichen zu können, ist für jedes Land in einer globalisierten Welt vorrangig. Sie durch den Beitritt zur EWU zu verlieren, ohne dafür mit einer konjunkturgerechten Geldpolitik belohnt zu werden, war das Erkaufen der Wechselkursstabilität nach außen nicht wert. ■

Realwirtschaftliche Konsequenzen eines fehlenden Wechselkursventils

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



■ Von Politikern jeglicher Couleur, aber auch von Mitgliedern nationaler Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (EZB) hört man: Gut, dass wir den Euro haben, sonst hätte uns die Weltfinanzkrise in ein Währungschao gestürzt; die Wechselkursturbulenzen hätten womöglich die Europäische Union (EU) in ihrer Existenz bedroht. Hat es aber solche Turbulenzen zwischen dem Schweizer Franken und dem Euro gegeben? Wie hätten sich die Wechselkurse zwischen Deutschland, Niederlande, Österreich und Finnland entwickelt? Wer hätte hier Turbulenzen erwartet?

Hätten die Märkte über den Wert der einzelnen Währungen entscheiden können, hätten sich die Mitglieder der Währungsunion in einem Starkwährungsraum und in einem Schwachwährungsraum wiedergefunden. Solche Entwicklungen treten immer dann auf, wenn die politischen Zusagen und Festlegungen nicht mit der ökonomischen Realität übereinstimmen. Lebten wir noch im Bretton-Woods-Regime stabiler, aber anpassungsfähiger Wechselkurse, hätten sich für verschiedene Mitgliedstaaten des Euro-Clubs fundamentale Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen identifizieren lassen, für die seinerzeit Wechselkursanpassungen angezeigt gewesen wären; andernfalls hätten sie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht wiedergewinnen können.

Die Funktion eines Wechselkursventils

Wenn Länder aus Gründen nationaler Prioritätensetzung unterschiedliche Politiken betreiben, muss es ein Ventil geben, in dem sich mögliche Diskrepanzen Luft verschaffen können. Wenn die eine Ländergruppe glaubt, über eine zuverlässige Geldpolitik und einen stabilen Geldwert zu einem Höchstmaß an Beschäftigung zu kommen, weil das Vertrauen in die Verlässlichkeit von Politik und Rahmenbedingungen dem Investitionsklima gut tut, eine andere Gruppe aber annimmt, über die Politik des billigen Geldes und über Staatsdefizite das Wachstum ankurbeln und die Beschäftigung erhöhen zu können, so werden diese beiden Gruppen nicht dauerhaft in einem Währungsverbund nebeneinander existieren.

Es muss ein Wechselkursventil geben – Aufwertung der stabilitätsorientierten Gruppe und spiegelbildlich die Abwertung der inflationsorientierten –, damit die nationale Leistungsfähigkeit nicht künstlich verzerrt wird. Eine persönliche Erinnerung mag das erläutern: Bei einer Italienfahrt im Jahr 1956 waren 1 000 Lire 6,70 D-Mark wert, im Jahr 1998 bloß noch eine D-Mark; im Jahr 1961 – nach der geld- und währungspolitischen Neuordnung in Frankreich (Rueff-Reform) im Jahr 1959 – war ein französischer Franc 1,10 D-Mark wert, im Jahr 1998 bloß noch 28 Pfennige. Wenn sich diese Länder nun zu einer Währungsunion mit auf ewig fixen Wechselkursen – so das politische Versprechen – vereinigen und damit das Wechselkursventil dauerhaft verstopft ist, wie kann dann sichergestellt werden, dass auch die jeweiligen nationalen Politiken so aufeinander abgestimmt werden, dass das außer Funktion gesetzte Wechselkursventil nicht doch beansprucht werden muss?

Der Euro als Club-Gut

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion (EWU) versprechen sich von der gemeinsamen Währung, einer gemeinsamen Geldpolitik und symmetrischer Willensbildung im Zentralbankrat – jedes Mitgliedsland hat unabhängig von Bevölkerungszahl und Bruttonutzenprodukt eine Stimme – und vom hier produzierten Gut, dem Euro, eine Reihe gewichtiger Vorteile. Als Beispiele seien genannt: der Wegfall von Informations- und Transaktionskosten, die Intensivierung des grenzüberschreitenden Handels, leichtere Handelbarkeit von Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt, ein niedrigeres Zinsniveau dank der Reputation der Deutschen Bundesbank, Wegfall der übermächtigen D-Mark, Herausbildung einer Weltwährung als Alternative zum Dollar und ein stärkeres Gewicht der EU im Zuge der Globalisierung.

Kein Mitglied der EWU kann von der Nutzung des Gutes Euro ausgeschlossen werden, und das Gut verbraucht sich auch nicht, wenn die Mitgliedsländer es in Anspruch nehmen. Der Euro weist damit die systemrelevanten Eigenschaften eines Kollektivgutes auf. Die aufgelisteten Vorteile treten aber nur zutage, wenn der Euro eine Währung ist, die allen Mitgliedstaaten nutzt. In den Worten von Mitgliedern der Bundesbank: „Der Euro muss stabil sein, oder er wird nicht sein.“

In die EWU sollten daher nur Mitglieder der EU aufgenommen werden, die die Konvergenzkriterien erfüllt hatten: Geldwertstabilität, Zinskonvergenz, Wechselkursstabilität sowie die Einhaltung des Defizit- und Schuldenstandkriteriums. Deren Erfüllung sollte das nachhaltige Bestehen der EWU sichern. So steht es im Maastricht-Vertrag. Diese Kriterien sind in der Vergangenheit nicht eng und strikt, wie allgemein gefordert wurde, sondern politisch – also weit und lax – ausgelegt worden. Da der Eintritt in die Währungsunion von einem „nachgewiesenen“ stabilitätsorientierten Verhalten abhängt, kann man von der EWU als einem Club sprechen. Das produzierte Gut ist ein Club-Gut.

Die entscheidende Frage lautet: Wie kann man verhindern, dass die Club-Mitglieder nach ihrem Beitritt versuchen, die „Free-Rider-Position“ einzunehmen? Das heißt, sie genießen die Vorteile des Club-Gutes, verweigern aber die dafür notwendigen Leistungen – namentlich eine nationale Finanz- und Gesellschaftspolitik, die die Funktionstüchtigkeit der Währungsunion sichert und damit die Grundlage für die Stabilität des Euro schafft. Dies ist die Achillesferse der Währungsunion. Experten sprechen daher von einer hinkenden Konstruktion: Vorpreschen mit der währungspolitischen Integration im Vertrauen darauf, dass die politische Fundamentierung nachgeholt wird. Das heißt, die Länder müssen nationale Interessen zugunsten supranationaler Pflichten zurückstellen.

Hegemonialprinzip versus gemeinsame Regeln

Man kann zur Erläuterung dieser Problematik auf die theoretischen Überlegungen und praktischen Erfahrungen zurückgreifen, die zur Produktion „kollektiver Güter“ vorliegen: Entweder sorgt ein Hegemon mit Vollzugsgewalt dafür, dass die Bürger ihren Beitrag zur Produktion von Kollektivgütern leisten – zum Beispiel mittels Steuereintreibung –, oder aber die Mitgliedstaaten einigen sich gemeinsam auf Regeln, von denen sie annehmen, dass deren Einhaltung zur Produktion des Kollektivgutes erforderlich sei. Dabei muss aber auch sichergestellt werden, dass bei Regelverstößen Sanktionen drohen.

Dem Hegemonialprinzip würde folgende Lösung entsprechen: Die Mitgliedstaaten bilden eine Wirtschaftsregierung, die für das notwendige Ausmaß an Koordinierung unter den Mitgliedstaaten und mit der EZB sorgt (französische Lösung). Der frühere Außenminister *Joschka Fischer* hat jüngst für diese Lösung plädiert. Von offizieller deutscher Seite ist dies bisher – aus guten Gründen – abgelehnt worden:

- Bei einer Hegemoniallösung wird das Prinzip des politischen Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren ausgeschaltet.
- Nicht auszuschließen ist, dass bei einer Hegemoniallösung die kurzfristig unbequeme, langfristig aber heilsame Stabilitätsoption zur Schaffung allgemeinen Vertrauens nicht mehr zum Zuge kommt.
- Dann würde sich der Druck auf die EZB, der auch jetzt schon zu spüren ist, verstärken, und auch die Wechselkursentwicklung des Euro würde politisiert werden.

Der zweiten Lösung würde entsprechen, dass Regeln formuliert werden, deren Einhaltung die Produktion des Club-Gutes sichert. Das ist das Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der Pakt sieht Sanktionen vor, wenn die Mitgliedstaaten ein exzessives Defizit nicht innerhalb einer bestimmten Frist beseitigen – ein sanktionsbewehrtes Regelsystem. Die politische Praxis hat freilich gezeigt: Nicht die Regel bestimmt das Verhalten, sondern das Verhalten bestimmt die Regel. Dies gilt vor allem dann, wenn – in den Worten von *Hans D. Barbier* – „Sünder über Sünder“ befinden sollen. Sie werden über Verstöße vor allem dann hinwegsehen, wenn sie befürchten müssen, in absehbarer Zeit ebenfalls auf der „Arme-Sünder-Bank“ zu sitzen.

Hinkende Währungsunion und das Sachzwangargument

Auch den Befürwortern der EWU war klar, dass die Union vor einer Zerreißprobe stehen würde, wenn das Erfordernis realer Konvergenz ausbliebe, wenn sich also die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten auseinanderentwickeln würde. Daher setzten sie darauf, dass die Mitgliedstaaten eine gesellschaftliche Modernisierungspolitik zur Steigerung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit betreiben würden. Das ist das sogenannte Sachzwangargument.

Reale Konvergenz ist die zentrale Vorgabe für die Produktion des Kollektivgutes „stabiler Euro“. Dabei bezieht sich „stabil“ sowohl auf die Qualität des Euro für die Bürger – Geldwertstabilität – als auch auf das dauerhafte Bestehen der Währungsunion. Reale Konvergenz soll sicherstellen, dass sich die Konkurrenzfähigkeit der Mitgliedstaaten der Währungsunion weder substanziell verschlechtert noch verbessert, dass also Wechselkursänderungen entbehrlich sind, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Fundamentale Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz dürften mithin nach Eintritt in die Währungsunion nicht mehr auftreten. Solche Ungleichgewichte können insbesondere die Folge unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung, unterschiedlicher Belastung mit Sozialleistungen und unterschiedlicher Lohnpolitiken sein.

In einer Wechselkursunion wie dem Bretton-Woods-System konnten Mitgliedstaaten reale Divergenzen, wenn sie nicht zu stark ausfielen, kompensieren, indem sie bei drohender Abwertung über eine entsprechend restriktive Geldpolitik Kapital attrahierten und die Tarifvertragsparteien disziplinierten. Da dies in

einer Währungsunion nicht mehr möglich ist, liegt das Schwergewicht der Anpassungsleistung bei den Gewerkschaften. Diese haben bei ihrer Zustimmung zur Währungsunion wohl nicht bedacht, dass sie ihre Lohnpolitik an der Vermeidung fundamentaler Ungleichgewichte orientieren müssen und so praktisch ihre Autonomie verlieren, wenn das Bestehen der EWU gesichert sein soll.

Konsequenzen falscher realer Wechselkurse

Als Konsequenz unterschiedlicher Kostenentwicklung ist es in der Währungsunion zu einer Zweiteilung gekommen – zu einem Schwach- und zu einem Starkwährungsblock.¹ Bei flexiblen Wechselkursen, also bei einem funktionierenden Wechselkursventil, wären die Währungen des derzeitigen Schwachwährungsblocks abgewertet und die des Starkwährungsblocks aufgewertet worden. Die potenziellen Schwachwährungsländer hätten aber auch mit einer vergleichsweise restriktiven Geldpolitik einem Abwertungstrend entgegenwirken können; dies hätte einer großzügigen Lohn- und Sozialpolitik entgegengewirkt, die Einkommensentwicklung gedämpft und die Zinsen auf einem relativ hohen Niveau gehalten; Immobilienblasen, die vor allem durch niedrige Zinsen genährt werden, wären dann weitgehend ausgeblieben.

Aus diesem Zusammenhang lassen sich auch die jeweiligen realwirtschaftlichen Konsequenzen überbewerteter und unterbewerteter realer Wechselkurse ableiten. Bezogen auf die Geldpolitik heißt das, dass die EZB in einem heterogenen Währungsraum keine optimale Geldmenge zur Verfügung stellen konnte – ihre Politik war im Prinzip auf die wachstumsschwachen Länder Deutschland und Frankreich im Kern der Währungsunion abgestellt und damit war sie für den Rest zu expansiv. Zu berücksichtigen ist auch, dass die EZB von Anfang an ihre geldpolitischen Entscheidungen am „ererbten“ deutschen Zinsniveau ausgerichtet hat. Für die meisten Staaten der Währungsunion – insbesondere für Irland, Spanien, Portugal und Griechenland – bedeutete das eine radikale Zinssenkung. Sie kamen nun in den Genuss eines Zinsniveaus, das der Stabilitätspolitik der Deutschen Bundesbank geschuldet war.

Als dann noch die EZB nach dem Platzen der „New-Economy-Blase“ den Refinanzierungssatz auf zwei Prozent senkte, lag das Realzinsniveau in den Peripheriestaaten – Refinanzierungssatz bei der EZB unter Berücksichtigung der nationalen Inflationsrate – deutlich unter Null. Da gerade Immobilienmärkte auf Zinssenkungen reagieren und steigende Immobilienpreise potenzielle Erwerber und besonders Spekulanten nicht abschrecken, sondern geradezu anziehen, weil sie erwarteten Preissteigerungen zuvorkommen oder erhoffte Wertsteigerungen mitnehmen wollen, hat die EZB die verschiedenen Immobilienblasen mit ihrer Billig-Geldpolitik finanziert. Auch die Zinserhöhungen in Form von Trippelschritten à 0,25 Prozentpunkte haben Erwerber und Spekulanten keineswegs abgeschreckt, sondern sogar zu einem Vorziehen des Immobilienerwerbs verleitet, um erwarteten späteren Zinssteigerungen zuvorkommen.

Deutschland als Nutznießer

Die Konsequenzen der geplatzten Immobilienblasen müssen noch Land für Land empirisch aufgearbeitet werden. Die sozialen Konsequenzen sind aber

1 Die EZB hat frühzeitig auf die sinkende Wettbewerbsfähigkeit von Mitgliedstaaten hingewiesen. Die währungspolitische Diskrepanz war also bekannt; vgl. Wettbewerbsfähigkeit und Exportentwicklung des Eurowährungsgebiets, in: EZB-Monatsbericht Juli 2006, Seiten 75–86, insbesondere Seiten 80 f.

schon greifbar: Viele Erwerber haben überteuerte Immobilien erworben, die nun zwangsversteigert werden, weil die Hypotheken nicht bedient werden können oder deren Finanzierung das verfügbare Einkommen zusammenpresst. Die bedrückenden Konsequenzen solcher Notsituationen sind aus den USA bekannt. Die Rückführung des aufgeblähten Immobiliensektors und damit auch der Bauindustrie sowie der vor- und nachgelagerten Industrien führt zu erheblichen volkswirtschaftlichen Friktionen, die die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern empfindlich ansteigen lässt. Dieser Prozess spielt sich gerade mit besonderer Schärfe in Spanien ab.

Wenn in einem Bericht der EU-Kommission davon ausgegangen wird, dass einige Länder um 15 Prozent abwerten und andere um 15 Prozent aufwerten müssen, um die fundamentalen Ungleichgewichte in ihrer Leistungsbilanz abzubauen, wirft das schwerwiegende Probleme für die internationale Konkurrenzfähigkeit und die Sicherung der Arbeitsplätze sowie für die Finanzierung dieser Defizite auf. Ein zentrales Problem der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre war der aufkommende Protektionismus in den einzelnen Nationalstaaten, um die nationalen Folgen der Krise abzufedern. Viele Regierungen manipulierten daher die Wechselkurse in Richtung Abwertung, um über erhöhte Exporte krisenhafte Entwicklungen zu exportieren und Beschäftigung zu importieren. „Beggar-thy-neighbour-policy“ heißt dieses Spiel, in dem es darum geht, den Nachbarn zum Bettler zu machen.

In der EU herrscht – um es in voller Schärfe zu sagen – eine Art institutionalisierter „Beggar-thy-neighbour-policy“, weil das Wechselkursventil außer Funktion ist, unterschiedliche Wirtschafts-, Lohn- und Sozialpolitiken aber weiterhin zugelassen sind. Die deutsche Volkswirtschaft ist – im keynesianischen Sinn – Nutznießer dieser Politik gewesen. Der Anteil der deutschen Exporte (einschließlich Dienstleistungen) am Bruttoinlandsprodukt ist von 33,4 Prozent im Jahr 2000 auf mittlerweile 47,4 Prozent im Jahr 2008 angestiegen; viele Betriebe tätigen danach fast die Hälfte ihres Umsatzes im Ausland. Ein immer größerer Anteil des deutschen Produktionspotenzials wird für das Ausland bereitgestellt.

Rückgewinnung von Wettbewerbsfähigkeit ohne Wechselkursventil?

Damit hat Deutschland vermehrt Stabilität exportiert, insbesondere in die EU, und im Gegenzug Beschäftigung importiert. Die Bundesrepublik hat dort den Konsumhunger gestillt und über Kapitalexporte finanziert. Wenn solche Kredite notleidend werden, vor allem wenn sie in den Immobiliensektor geflossen sind, belasten sie die Aktivseiten der entsprechenden Institute. Dass Deutschland nun von der Wirtschaftskrise stärker getroffen wird, ist die Konsequenz der exportgetriebenen Produktionsstruktur. Wachstum und Beschäftigung sind in Deutschland in der Vergangenheit nicht aus der Dynamik des Binnenmarktes erwachsen, sondern waren die Konsequenz der realen Abwertung – weltweit, besonders aber innerhalb der EU.

Für Länder außerhalb der EWU gilt, dass sie über das Wechselkursventil verfügen und so verloren gegangene Wettbewerbsfähigkeit wieder wettmachen können. Aber über welche Möglichkeiten zur Rückgewinnung der Wettbewerbsfähigkeit und der Verhinderung weiteren Exports von Beschäftigung verfügen die Mitgliedstaaten der Währungsunion, wenn die Politiker froh und stolz sind, dass die gemeinsame Währung vor Turbulenzen auf den Devisenmärkten schützt und die EU zusammenhält? ■

Ein Tagungsbericht: Zehn Jahre Euro – Bewährung in der Finanzkrise

Vom 13. bis 15. Februar 2009 fand in der Politischen Akademie Tutzing unter der Leitung von *Wolfgang Quaißer* die Tagung „Zehn Jahre Euro – Bewährung in der Finanzkrise“ statt. Themen waren die Entstehungsgeschichte des Euro-Systems sowie Probleme und Perspektiven der europäischen Gemeinschaftswährung.

Düstere Zukunft für den Euro?

Die Tagung wurde durch einen Vortrag von *Professor Joachim Starbatty* eingeleitet. Für die Dramaturgie dieser Veranstaltung erwies sich das als vorteilhaft. Der Referent fügte sich gern in die Rolle eines *Advocatus Diaboli*, der die Erfolge des Euro-Systems infrage stellte und ihm angesichts der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise eine düstere Zukunft prophezeite. Der Kern der Argumentation bewegte sich innerhalb des aus der ökonomischen Theorie bekannten Trilemmas der Geldpolitik: Die grundlegende Aussage ist, dass feste Wechselkurse, der Einsatz der Geldpolitik für binnenwirtschaftliche Ziele und die Freiheit des Kapitalverkehrs nicht gleichzeitig verwirklicht werden können. Das heißt: Die Mitglieder des Euroraums haben nach Einführung des Euro nicht nur die Option der Wechselkurspolitik, sondern auch die Möglichkeit des Einsatzes geldpolitischer Maßnahmen zur Erreichung binnenwirtschaftlicher Ziele verloren.

Mit den zweifelsohne stark beschnittenen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten einzelner Eurostaaten gehen jedoch seit einigen Jahren gravierende binnen- und außenwirtschaftliche Probleme einher. Die gegenwärtige Finanzkrise verschärft sie noch. *Starbatty* stellte in diesem Zusammenhang die ungenügende reale Konvergenz zwischen den Mitgliedern des Euro-Systems an den Pranger: Reale Konvergenz sei notwendig, damit „sich die Konkurrenzfähigkeit der Mitgliedstaaten der Währungsunion weder substantiell verschlechtert noch verbessert, dass also Wechselkursänderungen entbehrlich sind, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Fundamentale Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz dürften mithin nach Eintritt in die Währungsunion nicht mehr auftreten.“

Das größte Problem der Währungsunion sei, dass solche fundamentalen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsländern gegenwärtig auftreten. Sie folgen aus der unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder, die ihre Ursache in ungleicher Produktivitätsentwicklung, verschiedener Belastung mit Sozialleistungen sowie unterschiedlicher Einkommens- und Lohnpolitik haben. Daraus ergeben sich schließlich die in einzelnen Ländern unterschiedlichen Lohnstückkosten. Die Ungleichgewichte äußern sich vor allem in steigenden Defiziten bzw. Überschüssen der Leistungsbilanzen, was mit wachsender Verschuldung bzw. Anhäufung von Forderungen zwischen den Euroländern einhergeht.

Zur Beseitigung eines Ungleichgewichts konnten Defizitländer vor Beginn der Währungsunion ihre Währungen abwerten. Unter den Bedingungen der Währungsunion bleiben nun entweder eine realwirtschaftliche Anpassung durch sinkende Löhne oder die Subventionierung durch die Überschuss-Volkswirtschaften. Wegen der politischen Widerstände – vor allem durch die Gewerkschaften – erscheint *Starbatty* die realwirtschaftliche Anpassung als unrealistisch. Dadurch besteht die Gefahr einer teilweise schon in den letzten Jahren erfolgten Umwandlung des Euroraums von einer ursprünglich avisierten Stabilitätsgemeinschaft in eine Transfer- und Haftungsgemeinschaft. *Starbatty* ist der Ansicht, dass die wettbewerbsfähigen Überschussländer auf längere Sicht diese Transfers weder leisten wollen noch können. Verteilungskonflikte im Euroraum und der Europäischen Union als Ganzes seien damit vorprogrammiert.

In seinem pessimistischen Ausblick schloss *Starbatty* sogar eine Spaltung der Währungsunion nicht aus. So könnte ein Starkwährungsblock mit Deutschland, Finnland, den Niederlanden und Österreich sowie ein Schwachwährungsblock, dem vor allem die Mitgliedsländer der südlichen Peripherie Europas angehören würden, entstehen. Frankreich müsste sich zwischen diesen zwei Blöcken entscheiden. Im Fall seines Beitritts zum Starkwährungsblock würde faktisch eine „karolingische“ Währungsunion entstehen. Diese Prognose erinnert an die Aussage *Milton Friedmans*, der Ende der 1990er Jahre zur Währungsunion in Europa sinngemäß meinte, dieser „Laden“ werde den Mitgliedern schon einige Monate nach seiner Etablierung um die Ohren fliegen.

Der Beitritt der osteuropäischen Länder will gut überlegt sein

Die Thesen *Starbattys* blieben in der anschließenden Diskussionsrunde „Pro und Contra Währungsunion – durch die Geschichte entschieden?“ nicht ohne Widerworte. *Professor Peter Hampe* betonte unter anderem die politische Dimension der stabilen Gemeinschaftswährung als eines die europäische Identität stiftenden öffentlichen Gutes. Auch der Zusammenhang zwischen der im Delors-Plan erst für 2005 avisierten Einführung des Euro und der Beschleunigung dieses Prozesses nach der Wiedervereinigung Deutschlands stand zur Diskussion. *Professor Helmut Schlesinger* polemisierte gegen die These, dass die Währungsunion ein Ergebnis eines deutsch-französischen „Kuhhandels“ war. Danach soll der französische Staatspräsident *François Mitterrand* dem damaligen Bundeskanzler *Helmut Kohl* dieses Zugeständnis für seine Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung abgetrotzt haben.

Der von *Starbatty* und anderen Euro-Gegnern vorgetragene Pessimismus scheint allerdings die osteuropäischen EU-Beitrittsländer nicht abzuschrecken. Im Gegenteil: Die Krise der internationalen Finanzmärkte sowie die weltweite Rezession hat ihre Bereitschaft, dem Euroraum beizutreten, verstärkt, da er aus osteuropäischer Sicht derzeit als „sicherer Hafen“ erscheint. Somit passte der Vortrag von *Professor Jürgen Jerger* „Die neuen Mitgliedsländer auf dem Weg zum Euro“ gut in die Konzeption der Tagung. Der Referent ging von der Grundsatfrage aus, wie wünschenswert und wahrscheinlich eine baldige Übernahme der Gemeinschaftswährung durch die sich außerhalb des Euroraums befindlichen osteuropäischen Länder sei.

Jerger stellte fest, dass im Jahr 2008 kein Beitrittskandidat alle Maastrichter Konvergenzkriterien erfüllen konnte. Für das Jahr 2009 ist in dieser Hinsicht noch mit einer Verschlechterung zu rechnen. Auch beteiligen sich auffallend wenige osteuropäische Beitrittskandidaten am durch den Maastrichter Vertrag bestimmten Wechselkursmechanismus, der ihre Währungen im zugelassenen Schwankungskorridor zwei Jahre an den Euro binden soll. In einigen Ländern bestehen weitere Schwierigkeiten. Beispielsweise wäre eine der Voraussetzungen für den Beitritt Polens in den Euroraum eine Änderung des Artikel 227 Absatz 1 der polnischen Verfassung, der sich auf die grundsätzlichen Aufgaben der Nationalbank bezieht. Der Referent kam zu einer eher vorsichtigen Einschätzung: Da für jedes Land separat zu prüfen sei, ob die Einführung des Euro wünschenswert ist, könne es einen Beitritt en bloc – wie 2004 und 2007 zur Europäischen Union – zur Währungsunion nicht geben.

Der Stabilitätspakt als Herzstück der Europäischen Währungsunion

Authentizität und persönliche Erfahrungen vermittelte der Vortrag des ehemaligen Bundesfinanzministers *Theo Waigel* mit dem Titel: „Der Stabilitätspakt – Deutsche Pedanterie oder Voraussetzung für den Erfolg der Währungsunion?“ *Waigel* war einer der Hauptarchitekten des Stabilitätspakts. Seine Aussage war eindeutig: Der Stabilitätspakt war und ist notwendig. Der Pakt wurde von *Waigel* als Ersatz für eine zentral gesteuerte europäische Finanzpolitik verstanden, die im Euroraum vor allem aus politischen Gründen als unrealistisch erscheint. Auf diesen grundsätzlichen Konstruktionsmangel der Währungsunion wiesen US-Ökonomen mehrfach hin und entwickelten düstere Szenarien. Aus *Waigels* Sicht kann allerdings eine glaubwürdige Koordination der nationalen Haushaltspolitiken im Rahmen eines durchdachten institutionellen Regelwerks eine akzeptable Alternative sein. Der Stabilitätspakt sei ein solches Regelwerk, das wesentlich zur Entwicklung einer Stabilitätskultur im ganzen Euroraum beigetragen hat.

Waigel lehnte die These *Starbattys* vom drohenden Zerfall der Währungsunion ab. Dagegen sprechen seiner Meinung nach mehrere Argumente: Einerseits der aus dem Austritt folgende wesentlich größere Zinsabstand zu den in der Währungsunion verbleibenden Ländern und andererseits die starke Abwertung der re-nationalisierten Währungen sowie die dadurch höheren – in nationaler Währung bewerteten – Schulden gegenüber dem Ausland.

Die Sicht der Europäischen Zentralbank (EZB) auf das Euro-Jubiläum kam im Vortrag „Eine Bilanz von 10 Jahren Euro und der Geldpolitik der EZB“ zum Ausdruck, der von *Professor Jürgen Stark* gehalten wurde. *Stark* betonte die Bedeutung ordnungspolitischen Denkens, das sich förderlich auf die Glaubwürdigkeit der EZB auswirke:

„Mit dem Vertrag von Maastricht und den ergänzenden Regelungen für den Euro bzw. die europäische Währungsunion haben wir einen soliden institutionellen Rahmen für die Wirtschafts- und Währungsunion geschaffen.“ Neben dem Maastrichter Vertrag zählte der Referent weitere institutionelle Arrangements des Euroraums auf wie die Festsetzung der Preisstabilität als übergeordnetes Ziel der Geldpolitik, den Stabilitätspakt und die mit ihm eng verbundene No-bail-out-Klausel, das heißt den Haftungsausschluss einzelner Länder und der Union als Ganzes für Schulden anderer Länder. Nur kurz wurde das mittelfristige Inflationsziel der EZB von „unter, aber nahe zwei Prozent“ gestreift. *Stark* betonte, dass diese Festsetzung als Orientierung für die mittel- und langfristigen Inflationserwartungen erfolgreich diene.

Professor Stark wies darauf hin, dass in den vergangenen zehn Jahren die Inflationsrate im gesamten Euroraum bei 2,2 Prozent lag. Dies sei zwar etwas über dem von der EZB definierten Ziel der Preisstabilität, aber knapp unter der deutschen Inflationsrate im Zeitraum zwischen 1989 und 1998. In Bezug auf die Preisstabilität habe sich der Euro also als nicht schwächer als die D-Mark erwiesen. Durch die im Euroraum erreichte Preisstabilität habe die EZB einen wesentlichen Beitrag zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung geleistet. Durch erhöhte Investitionen und das damit einhergehende verstetigte Wirtschaftswachstum sei im Euroraum seit 1999 die beachtliche Zahl von mehr als 16 Millionen neuer Arbeitsplätze geschaffen worden. Diese „goldene Ära“ sei allerdings mit der Finanzkrise im Jahr 2008 abrupt zu Ende gegangen. Im Zusammenhang mit den daraus resultierenden Anforderungen an die europäische Geldpolitik warnte *Stark* vor einem überhassteten Beitritt der osteuropäischen EU-Mitglieder in die Währungsunion: „Die Turbulenzen der vergangenen 18 Monate zeigen, dass der mit dem Beitritt zur Währungsunion verbundene Wegfall des Wechselkurses als Anpassungsventil und die Vereinheitlichung der kurzfristigen Zinsen für einige EU-Staaten zum jetzigen Zeitpunkt zu früh greifen würde.“

Der Euro als sicherer Hafen in der aktuellen Krise

Den letzten Beitrag zur Tagung lieferte *Professor Manfred J. M. Neumann*: „Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank: Kritische Bemerkungen“. Er stellte fest: „Aber wo Licht ist, gibt es natürlich auch Schatten, und es liegt in der Natur der Wissenschaft, sich nicht auf das Posaunen von Lobeshymnen zu konzentrieren, sondern mit prüfendem Blick nach Schwachstellen zu suchen, um kritische Reflektionen zu befördern, ohne die es nicht zu besseren Lösungen kommt.“ Der Haupteinwand *Neumanns* lautete, dass sich die EZB über Jahre nicht wirklich aus dem Windschatten der US-amerikanischen Notenbank und ihres langjährigen Vorsitzenden *Alan Greenspan* befreien konnte. Demzufolge betrieb sie eine zu expansive Niedrigzinspolitik. Über mehrere Jahre ermöglichte die europäische Notenbank ein kurzfristiges Realzinsniveau in Höhe von durchschnittlich null Prozent. Auf diesem Wege schuf sie im Euroraum Liquiditätsüberschüsse, die neben den amerikanischen Überschüssen zum Entstehen der Krise auf den internationalen Finanzmärkten beigetragen haben.

Den Abschluss der Tagung bildete die Podiumsdiskussion „Die internationale Finanzkrise – Ursachen, Wirkungen und Lösungsansätze“. Tenor in der Diskussion war, dass unter den Bedingungen der weltweiten finanz- und wirtschaftspolitischen Schocks und Turbulenzen der Euro einen verhältnismäßig sicheren Hafen bietet. Um das zu würdigen, müsse man sich nur vorstellen, was in der gegenwärtigen Situation im Euroraum passieren würde, wenn die europäische Gemeinschaftswährung nicht eingeführt worden wäre: Der Wechselkurs der D-Mark würde vermutlich in die Höhe schießen und mit der starken Abwertung vieler anderer Währungen und sehr hohen Zinsen in anderen europäischen Ländern einhergehen. Die Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die nationalen Wirtschaften der Euroländer würden unter diesen Bedingungen noch viel drastischer ausfallen als derzeit. Die Teilnehmer der Abschlussdiskussion waren sich einig: Wenn die Gemeinschaftswährung Euro nicht schon existieren würde, müsste man sie schnellstens einführen. ■

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

Die osteuropäischen EU-Mitglieder im Griff der Wirtschafts- und Finanzkrise

Dr. Michael Knogler
Osteuropa-Institut Regensburg

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise trifft die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) noch härter als die Altmitglieder. Zum einen leiden sie unter der wegbrechenden Auslandsnachfrage, zum anderen unter dem massiven Rückgang der Kapitalzuflüsse. Allerdings sind die länderspezifischen Probleme sehr unterschiedlich.

Noch bis vor einem Jahr bestand die Hoffnung, die in den Jahren 2004 und 2007 beigetretenen EU-Mitgliedsländer in Mittel-, Ost- und Südosteuropa (EU-10)¹ könnten trotz der Finanzmarktkrise vor größeren Turbulenzen verschont bleiben. Die Währungen in diesen Ländern gerieten jedoch bereits im Frühjahr 2008 unter Druck, und die Inflation stieg wie in der gesamten EU nicht zuletzt wegen der spekulativen Preisentwicklungen auf den Rohstoffmärkten; auch kam es zu erheblichen Kursverlusten an den wichtigsten Ostbörsen. Insgesamt fielen diese Bewegungen aber schwächer aus als in den „alten“ EU-Ländern (EU-15).² Analysten erklärten dies zum einen mit einem völlig anderen Immobilienmarkt und zum anderen mit der Bankenstruktur in den EU-10. Die Banken in diesen Ländern hatten keinen nennenswerten Bestand „toxischer Wertpapiere“ aufgebaut. Zudem wird der Finanzsektor dieser Länder dominiert von internationalen Banken, von denen die meisten zunächst nicht von der Krise betroffen waren.

Die Situation veränderte sich allerdings im Herbst 2008, als in den alten EU-Ländern der inländische Interbankenmarkt weitgehend zusammenbrach, Banken in akute Schieflage gerieten und die globalen Aktienmärkte einbrachen. In der Folgezeit wurden auch die EU-10 mit voller Wucht von der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise erfasst: Die Banken gerieten ins Wanken, und die Aktienkurse stürzten ab; Unternehmen leiden seitdem unter rückläufiger Kreditvergabe, und die ausländischen Investoren ziehen ihr Geld ab. Je mehr Geld aus den Ländern abfließt, desto schneller geraten die Wechselkurse unter Druck und umso

größer wird die Gefahr akuter Zahlungsbilanzkrisen. Nach Ungarn und Lettland musste inzwischen auch Rumänien auf Notkredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) zurückgreifen.

Massiv einbrechendes Wirtschaftswachstum

Nach Einschätzung maßgeblicher Wirtschaftsforschungsinstitute und internationaler Organisationen haben sich die globalen Wachstumsperspektiven stark eingetrübt.³ Während die Prognosen für die EU-10 zunächst keine unmittelbaren Folgen der Finanzkrise vorhersagten, zeichnet sich nun ab, dass viele dieser Länder vom globalen Wirtschaftsabschwung noch massiver betroffen sind als die großen Industrieländer. Die Finanzkrise hat im vierten Quartal 2008 den realen Sektor in den EU-10 erreicht und das seit etwa 2001 anhaltende hohe Wachstum beendet.

Allerdings werden die einzelnen Staaten den Prognosen zufolge von der Finanzkrise und den Wirkungen der globalen Rezession unterschiedlich stark getroffen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Konjunktur bzw. die Exportnachfrage einzelner Länder verschiedenartig stark durch Kapitalströme, Wechselkurse und geldpolitische Konsequenzen beeinträchtigt wird. In diesem Kontext spielen länderspezifische Faktoren – unter anderem die Intensität binnen- und außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte – eine wichtige Rolle.

1 Malta und Zypern werden hier nicht behandelt.

2 Vgl. Hubert Gabrisch, Mittel- und Osteuropa wird von der globalen Finanzkrise angesteckt, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), *Wirtschaft im Wandel* 12/2008, Seiten 453–460.

3 Vgl. für einen detaillierten Überblick über die Wachstumsprognosen in Osteuropa Michael Knogler/Wolfgang Quaisser, *Wachstumseinbruch Mittel- und Osteuropas im Spiegel der Prognosen*, Ifo Schnelldienst, 62. Jahrgang, Nr. 9, 2009, Seiten 26–33.

Auch die EU-Kommission korrigierte ihre Herbstprognose 2008 nach unten: Während für die Eurozone zunächst noch von einem leichten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,1 Prozent im Jahr 2009 ausgegangen wurde, wurde zwischenzeitlich ein Rückgang von 1,9 Prozent prognostiziert. In der aktuellen Frühjahrsprognose geht die Kommission sogar von einem Einbruch von vier Prozent für 2009 in der Eurozone aus. Der Wachstumseinbruch fällt der Prognose gemäß in den EU-10-Ländern noch prägnanter aus, allerdings – mit Ausnahme Estlands und Lettlands – vor dem Hintergrund eines beachtlichen Wirtschaftswachstums im Jahr 2008. Dies deckt sich weitgehend mit der kurz vor der EU-Frühjahrsprognose veröffentlichten Vorhersage des IWF, der für die Eurozone einen Rückgang von 4,2 Prozent für das Jahr 2009 prognostiziert. Auch vom IWF wurden für die neuen EU-Mitgliedsländer die Prognosen für 2009 nach unten korrigiert.

Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob die realwirtschaftliche Angleichung zwischen Neu- und Altmitgliedern weiter fortschreiten wird. Nur noch in fünf der EU-10-Länder fällt der prognostizierte BIP-Rückgang für das Jahr 2009 geringer aus als in der Eurozone. Insbesondere in den baltischen Staaten hat sich der Anpassungsprozess vorerst umgekehrt. Berücksichtigt man das Pro-Kopf-Einkommen in Euro, haben starke Abwertungseffekte die Einkommen vieler neuer Mitgliedsländer noch deutlicher sinken lassen.

Die Wachstumsstrategie in Osteuropa

Um die wichtigsten Infektionswege der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nach Osteuropa zu verdeutlichen, lohnt ein Blick auf das Wachstumsmodell dieser Länder. Die Länder setzten nach Überwindung der Transformationskrise auf eine Strategie des exportgeführten Wachstums, um möglichst schnell zu den Altmitgliedern der EU aufzuholen und an deren Wohlstandsniveau anzuschließen. Die Logik dieser Strategie liegt darin, dass über die Exporterlöse ein hohes Investitionswachstum finanziert wird, das seinerseits die gewünschten Produktivitätsfortschritte ermöglichen soll.

Dies setzt zum einen voraus, dass der Welthandel wächst und es den Ländern gelingt, Positionen in den Exportmärkten aufzubauen. Der Erfolg einer solchen Wachstumsstrategie hängt zum anderen davon ab, dass in wachsendem Maße eine heimische Bereitstellung von Vorprodukten und Diensten für diese Produktion erfolgt und damit der

heimische Wertschöpfungsanteil an der Exportproduktion gesteigert wird. Geschieht dies nicht bzw. steigen importierte Vorleistungen in gleichem Maße oder gar noch stärker als die Exporte, fällt ein Teil der ausländischen Finanzierung aus. Die hohen Investitionsziele müssten nach unten revidiert werden. Ein solcher erzwungener Übergang zu einem stärker konsum- und binnenwirtschaftlich getragenen Wachstum steht den EU-10 wohl nun bevor.

Nach dem EU-Beitritt erkannten westliche Unternehmen zunächst die Chancen, die niedrige Löhne und Steuern sowie die Erschließung neuer Märkte boten. Die ausländischen Direktinvestitionen stiegen rasch an. Gleichzeitig finanzierten ausländische Banken, die in den meisten Ländern den Finanzsektor dominieren, den Aufbau der Infrastruktur und den wirtschaftlichen Aufschwung mit günstigen Krediten. Die Anleger investierten in Osteuropa-Fonds, die jahrelang hohe Erträge abwarfen. Im Ergebnis verzeichneten die mittel- und osteuropäischen Länder ein außerordentlich hohes Wirtschaftswachstum: Es lag zwischen 2002 und 2007 bei jährlich 4 bis 4,5 Prozent in Slowenien, Ungarn, Polen und Tschechien. Noch höher bewegte es sich in der Slowakei (6,1 Prozent), Rumänien (6,2 Prozent) und Bulgarien (5,9 Prozent); die baltischen Staaten erreichten gar ein jahresdurchschnittliches Wachstum von über neun Prozent. Im Vergleich dazu bewegte sich das Wirtschaftswachstum in der Eurozone bei rund zwei Prozent.

Die wichtigsten Infektionswege

Das Wachstum war jedoch von Zuflüssen ausländischer Investitionen und Krediten aus den westlichen Ländern abhängig. Als Folge dieser Abhängigkeit werden die EU-10 nun von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise besonders hart getroffen. Der exportgestützte Boom ging mit wachsenden Importen einher, die zu hohen Defiziten in den Leistungsbilanzen führten, die nur durch massive Kapitalimporte finanziert werden konnten. Bis zum Ausbruch der Krise bereitete diese Finanzierungslücke keine Probleme. Doch seit Geldgeber zunehmend Risiken scheuen, gibt es eine Reihe von Infektionswegen, über die nun auch Osteuropa von den krisenhaften Entwicklungen eingeholt wird:⁴

⁴ Vgl. Hubert Gabrisch, Die neuen EU-Länder am Abgrund: Was tun?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2009, Seiten 123–131.

■ Aus Sicht von Investoren kann der Preisverfall von Finanztiteln im Ursprungsland der Krise zu einer Reduzierung der Investments in bisher nicht betroffenen Regionen führen, um die optimale Risikostruktur des Portfolios wiederherzustellen. Internationale Investoren würden dann ihr Finanzengagement in Mittel- und Osteuropa reduzieren. Dies wurde bereits an den Aktienmärkten Osteuropas sichtbar, die zum Teil noch stärker eingebrochen sind als in Westeuropa. Davon betroffen wären aber auch osteuropäische Staatspapiere.

■ Die Finanzkrise kann vor dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Rezession generell zu einer Verschlechterung der globalen Kreditkonditionen führen, die sich bei integrierten Finanzmärkten insbesondere auch auf den Bankensektor in der Region Osteuropa auswirken. Bei einer Neubewertung der Risiken könnte es zu einem Rückgang oder gar einer Umkehr der Kapitalzuflüsse und aufgrund eines daraus resultierenden Anstiegs der Liquiditätsbeschränkungen zu steigenden Finanzierungskosten oder gar zu einer Kreditverknappung kommen. Das abnehmende Angebot an ausländischem Geld würde aber auch implizieren, dass die teilweise sehr hohen Leistungsbilanzdefizite nicht mehr zu finanzieren sein werden. In all diesen Ländern müsste eine schmerzhaft Anpassung an die sich weltweit verschlechterten Finanzierungsbedingungen stattfinden. Hinzu kommt, dass in vielen dieser Länder zinsgünstige Kredite in fremder Währung aufgenommen wurden. Seit den starken Abwertungen schießen nun die Finanzierungskosten in die Höhe. Aufgrund der auch in Osteuropa massiv einsetzenden Rezession steigt aber auch deren Ausfallrisiko.

■ Die Konjunktur gewinnt als Übertragungsweg der Krise Bedeutung. Die weltweit nachlassende Nachfrage lässt erwarten, dass davon insbesondere die exportabhängigen Staaten der EU-10 betroffen sein und sich die rezessiven Tendenzen in diesen Ländern verstärken werden.

Steigende Risikoprämien

Im Verlauf der Finanzkrise haben sich die Risikoaufschläge auf Staatspapiere weltweit massiv erhöht. Am stärksten betroffen sind die Nicht-EU-Länder Osteuropas, allen voran die Ukraine und Kasachstan. Aber auch in den EU-10 sind seit Herbst 2008 die Risikoprämien stark angestiegen, in einigen Ländern um ein Vielfaches stärker als in Westeuropa oder in insgesamt wichtigen Regionen der Weltwirtschaft. Dies spiegelt sich in einem

Anstieg der Risikoprämien („Spreads“) für sogenannte Credit Default Swaps – Papiere zur Absicherung von Zahlungsausfällen von Wertpapieren – wider, die als besonders sensibel hinsichtlich sich abzeichnender Finanzkrisen eingestuft werden.

Die Spreads erreichten zur Jahreswende 2008/09 in den EU-10 Höchststände, insbesondere in den Ländern, die hohe Anteile an Fremdwährungskrediten und markante Leistungsbilanzdefizite oder hohe Staatsverschuldung aufweisen. Betroffen sind auch Länder mit fixen Wechselkursregimen, denn die Zweifel an der Überlebensfähigkeit solcher Regime treiben die Risikoprämien nach oben. Die staatliche Verschuldung lag zum Jahresende 2008 innerhalb der EU-10 mit 73 Prozent des BIP am höchsten in Ungarn, das als erstes Land Kredite des IWF in Anspruch nahm. In allen anderen Ländern liegt die Staatsverschuldung deutlich niedriger als in der Eurozone, wo sie 69,3 Prozent betrug.

Mit Ausnahme von Ungarn sind die Ursachen für den Anstieg der Spreads daher vorrangig nicht fiskalischer Natur. Die Risikoaufschläge steigen trotz vergleichsweise solider öffentlicher Haushalte. Der Anstieg der Risikoprämien spiegelt eher die Befürchtungen der Marktteilnehmer wider, die Regierungen könnten mit hohen Verbindlichkeiten im Fall von Zusammenbrüchen von Banken oder Unternehmen konfrontiert werden. Dessen ungeachtet begrenzt die mit dem Anstieg der Risikoprämien verbundene erhebliche Erhöhung der Finanzierungskosten den Spielraum der Fiskalpolitik bei der Bewältigung der Krise durch staatliche Ausgabenprogramme.

Die Finanzkrise wirkt vor allem über den Bankensektor

Die zunächst moderate Auswirkung der Finanzkrise ist insofern bemerkenswert, als die Entwicklung in den EU-10 bereits im Vorfeld der Krise einige Gemeinsamkeiten aufwies. In den meisten dieser Länder waren der starke Rückgang der Aktienkurse und der Anstieg der Risikoprämien für Staatsanleihen während der einsetzenden Krise mit großen außen- und binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichten und hohen Kapitalzuflüssen vor Ausbruch der Krise verbunden. Die Finanzkrise wirkt auf die neuen Mitgliedsländer vor allem über jenen Kanal, der vor Ausbruch der Krise den Anstieg des privaten Konsums durch hohes Kreditwachstum ermöglicht hatte: den Bankensektor. Mit der Intensivierung der Bankenkrise in den

westlichen Ländern wurden die grenzüberschreitenden Kapitalzuflüsse, die wesentlich zur Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite beitrugen, abrupt zurückgefahren.

Um die Bedeutung dieses Übertragungskanal zu beurteilen, sind die Besonderheiten des Bankensektors in den EU-10 zu beachten. Zum einen erfolgt die Finanzierung in diesen Ländern vor allem über die Kreditgewährung der Banken; die Kapitalmärkte bzw. Börsen spielen eine deutlich geringere Rolle als in den EU-15-Ländern. Zum anderen wird der Bankensektor in den EU-10 wesentlich durch Auslandsbanken dominiert, die in der Transformationsphase zur Stabilisierung des Finanzsystems und zum Aufbau einer Marktwirtschaft beigetragen haben. Auf ausländische Tochterbanken entfallen in Estland und der Slowakei fast 100 Prozent der ausgegebenen Kredite, in den anderen Ländern liegt dieser Anteil zwischen 75 und 90 Prozent. Lediglich in Slowenien liegt der Anteil bei knapp 30 Prozent.

Diese intensiven Finanzverbindungen erhöhen die Anfälligkeit des Bankensektors, entweder über direkte Kredite des Nichtbankensektors bei den Auslandsbanken oder über die Kreditvergabe durch die Filialen ausländischer Banken in diesen Ländern. Die Verbindlichkeiten der EU-10 bestehen im Wesentlichen gegenüber drei Ländern: in erster Linie gegenüber Österreich, das vor allem in Tschechien, Ungarn, Rumänien und der Slowakei engagiert ist. Auf deutsche und italienische Banken, die vor allem in Ungarn und Polen engagiert sind, entfällt insgesamt ein geringerer Anteil der Verbindlichkeiten. Die baltischen Staaten haben dagegen vorwiegend bei schwedischen Banken Kredite aufgenommen.

Der Umfang der Verbindlichkeiten gegenüber ausländischen Banken ist in einigen Ländern, bezogen auf das BIP, relativ hoch. Dies gilt insbesondere für die baltischen Staaten und für Ungarn. In vielen Ländern wurde ein Großteil der Kredite in Fremdwährungen – meistens in Dollar, Euro oder Schweizer Franken – aufgenommen. Seit den zum Teil massiven Abwertungen der inländischen Währungen steigen die Finanzierungskosten und die Risiken, wenn auch nicht in allen Ländern gleichermaßen. So weisen vor allem die baltischen Länder, aber auch Ungarn und Bulgarien, hohe Anteile von Fremdwährungskrediten auf, während andere Länder diesbezüglich nur geringe Risiken eingegangen sind (Tschechien, Slowakei). Bei der Entwicklung der Fremdwährungskredite in den EU-10 hat die Mitgliedschaft in der EU eine wichtige Rol-

le gespielt. Der Zugang zu diesen Krediten wurde dadurch erleichtert und die Glaubwürdigkeit der Wechselkursregime durch die Perspektive des baldigen Eurobeitritts gestärkt.

Mit der Verschlechterung der Refinanzierungsmöglichkeiten des Bankensektors bei seinen internationalen Müttern hat sich das Kreditwachstum in den EU-10 seit Beginn der Finanzkrise rapide verlangsamt und damit zum massiven Einbruch der Produktion beigetragen. Das gilt vor allem für Estland und Lettland, wo das Kreditwachstum bereits seit zwei Jahren kontinuierlich sinkt. Aber auch für die meisten anderen EU-10 zeichnet sich eine Stagnation oder gar ein Rückgang der Kreditvergabe ab. Moderater verlief dagegen die Entwicklung der Kreditvergabe in den letzten Jahren in Tschechien und Polen, sodass dort auch die Wirkungen einer möglichen Kreditklemme geringer ausfallen sollten.

Fehlinterpretation von Zahlen

Die in den Medien genannten Zahlen über die Höhe der Kreditaufnahme – etwa eine Kreditaufnahme Osteuropas in Höhe von 1,7 Billionen US-Dollar, von denen 400 Milliarden US-Dollar dieses Jahr fällig werden – beruhen häufig auf falschen Interpretationen der Angaben der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS). Die Zahlen beziehen sich auf BIS-Statistiken, die sowohl Kredite ausländischer Banken als auch Kredite von Filialen ausländischer Banken innerhalb der osteuropäischen Länder beinhalten. Angesichts des hohen Anteils ausländischer Banken in Osteuropa stellen letztere Kredite einen hohen Anteil an der genannten Summe dar. Angaben der BIS auf Basis der Kredite von Banken, die geographisch außerhalb Osteuropas liegen, zeigen deutlich niedrigere Werte.

Diese Fehlinterpretation lässt sich am Beispiel Tschechien verdeutlichen: Die gesamten ausländischen Forderungen gegenüber Tschechien betragen im dritten Quartal 2008 laut BIS 191 Milliarden US-Dollar und lagen damit über der Auslandsverschuldung (88 Milliarden US-Dollar). Diese Zahl enthält alle Kredite von tschechischen Filialen ausländischer Banken. Faktisch werden damit alle Aktiva des tschechischen Bankensystems als Auslandsverschuldung betrachtet, da 80 Prozent des tschechischen Bankensystems in ausländischer Hand sind. Demgegenüber belaufen sich die Kredite gegenüber BIS-Banken auf 55 Milliarden US-Dollar, denen zugleich Forderungen in Höhe von

Außenhandel in Osteuropa

	Exportquote 2008	Exportwachstum in Prozent			
	Exporte in Prozent des BIP	2002–2007	2008*	Januar 2009*	Februar 2009*
Tschechien	66,9	17,0	11,2	-27,9	-30,4
Ungarn	69,6	13,8	5,2	-31,4	-85,1
Polen	31,6	18,6	11,7	-26,9	-86,0
Slowakei	74,3	22,8	13,6	-25,7	-89,9
Slowenien	62,5	14,9	5,6	-24,2	-76,7
Estland	53,0	17,2	4,5	-28,8	-76,5
Lettland	29,7	20,2	13,2	-25,1	-76,4
Litauen	49,8	17,7	28,5	-14,6	-75,3
Bulgarien	44,8	17,4	13,1	-27,7	-77,1
Rumänien	24,5	15,0	13,7	-23,7	-82,7

* gegenüber Vorjahreszeitraum
Quelle: Eurostat

26 Milliarden US-Dollar gegenüberstehen. Die Nettokreditaufnahme liegt damit bei 29 Milliarden US-Dollar (13 Prozent des BIP). Dies gilt auch hinsichtlich Forderungen österreichischer Banken gegenüber Osteuropa: Häufig werden Forderungen in Höhe von 70 bis 80 Prozent des österreichischen BIP genannt; auch hier sind wiederum Kredite österreichischer Bankfilialen in Osteuropa eingeschlossen, die im Schnitt rund zwei Drittel dieser Forderungen betragen.

Die globale Rezession trifft vor allem die exportabhängigen Länder

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich die EU-10 im Rahmen ihrer exportgeführten Wachstumsstrategie in die europäische Arbeitsteilung integriert. Niedrige Lohnkosten, räumliche Nähe und qualifizierte Arbeitnehmer ermöglichten hohe Wachstumsraten in Zulieferindustrien für Westeuropa. Zudem konnten viele Länder mit immer höherwertigeren Endprodukten auf den westeuropäischen Märkten Fuß fassen. Tschechien, Ungarn, Slowenien und die Slowakei sind besonders exportabhängige Wirtschaften. So betrug in Slowenien die Exportquote 62,5 Prozent des BIP, in Tschechien werden mit 66,9 Prozent, in Ungarn mit 69,6 Prozent und in der Slowakei mit 74,3 Prozent des BIP noch höhere Werte erreicht. Diese Länder sind eng mit den europäischen Wirtschaften, vor allem mit der deutschen verflochten. Zwischen 70 Prozent (Slowenien) und 85 Prozent (Tschechien, Slowakei) der Exporte dieser Länder gehen in die EU. Weniger exportabhängig sind Rumänien, Lettland und Polen mit einer Exportquote von rund 30 Prozent.

Die immer stärkere Konjunkturabhängigkeit zwischen West- und Osteuropa erklärt, warum die im Zuge der weltweiten Rezession stark einbrechende Auslandsnachfrage nunmehr die besonders exportabhängigen Länder der EU-10 trifft. Lediglich Polen und Rumänien sind groß genug, um stabilisierende Effekte der Inlandsnachfrage nutzen zu können. Hinzu kommt, dass der Handel der exportabhängigen Länder auf besonders konjunkturabhängige Branchen wie die Automobil- und Elektroindustrie spezialisiert ist. Als Folge des wirtschaftlichen Einbruchs in Europa und insbesondere in Deutschland, das besonders heftig unter dem Einbruch der weltweiten Nachfrage zu leiden hat, hat sich die überaus dynamische Entwicklung des Außenhandels der EU-10 mit hohen Wachstumsraten bei den Exporten und den Importen in den letzten Jahren in kurzer Zeit umgekehrt. Seit Herbst 2008 brechen die Exporte trotz zum Teil massiver Abwertungen der inländischen Währungen in allen EU-10 ein, wobei hinsichtlich der Wirkung auf die Gesamtentwicklung zu berücksichtigen ist, dass die Exporte einen hohen Importanteil aufweisen und daher die Effekte auf die Bruttowertschöpfung wesentlich geringer sind.

Der hohe Anteil konjunkturabhängiger Industrien sowohl am Außenhandel als auch an der Industrieproduktion verschärft den Einfluss der wegbrechenden Auslandsnachfrage auf die Wirtschaftsentwicklung. Deutlich wird dies an der Entwicklung der Industrieproduktion, die seit Herbst 2008 massiv einbricht. Der Index der Industrieproduktion sank bis zum Frühjahr 2009, vergleichbar der Entwicklung in Deutschland, auch in den EU-10 um rund 20 Prozent. Geringer fällt der Einbruch in Polen und Rumänien aus, die deutlich

weniger exportabhängig sind. Besonders betroffen sind innerhalb der Industrie wiederum die exportintensiven Branchen wie die Automobil-Produktion, die etwa in der Slowakei zum Jahresende 2008 um über 50 Prozent unter dem Niveau zu Jahresbeginn 2008 lag.

Osteuropa ist kein einheitlicher Raum

Die wachsende Streuung der Risikoprämien innerhalb dieser Ländergruppe wird weitgehend erklärt durch Unterschiede in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem Umfang außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte der einzelnen Länder. Dabei spielt die Fähigkeit, die Inflation zu begrenzen und die Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits auf tragbarem Niveau zu halten, eine wesentliche Rolle. Am stärksten betroffen von der Krise waren jene Länder, die hohe makroökonomische Ungleichgewichte im Vorfeld der Krise aufwiesen:

■ Als erstes Land war Ungarn in den Sog der Finanzkrise geraten, obwohl es nicht als verwundbarstes Land in der Region wahrgenommen worden war. Ungarn musste bereits im November 2008 ein Kreditpaket vom IWF, von der Weltbank und der EU in Höhe von 25 Milliarden Euro in Anspruch nehmen. Wesentlich für die Anfälligkeit Ungarns war die exzessive Verschuldung sowohl des privaten als auch des öffentlichen Sektors. Hohe Budgetdefizite in der ersten Hälfte der Dekade hatten die öffentliche Verschuldung auf knapp 73 Prozent des BIP getrieben. Zusammen mit der stark wachsenden Verschuldung des privaten Sektors ergab sich im Jahr 2008 eine Auslandsverschuldung von 121,4 Prozent des BIP. Da ein großer Teil der Kredite an Haushalte und Unternehmen in Fremdwährung erfolgte, wurde der private Sektor für Währungsabwertungen anfällig. Notwendig sind eine Korrektur der Fiskalpolitik und die Stabilisierung des Bankensektors, um den wirtschaftlichen Abschwung zu beenden.

■ Lettland war bereits Anfang 2008 in die Rezession geraten. Der bis dahin boomende Immobilienmarkt brach zusammen, und der stark von ausländischen Finanzierungen abhängige Bankensektor reagierte auf den Anstieg der Risikokosten mit einer markanten Verringerung des Kreditwachstums. Ein Großteil der Kredite erfolgte auch hier in Fremdwährungen. Zwei Drittel der Kredite sind Hypothekenkredite, die meist in der Hochphase des Immobilien-Booms vergeben wurden. Aufgrund des massiven Preisverfalls im Immobiliensektor drohen diese Kredite Not leidend zu wer-

den. Zur Stabilisierung des Finanzsystems schloss die lettische Regierung im Januar 2009 ein Rahmen-Abkommen mit dem IWF über die Gewährung eines multilateralen Kreditpakets in Höhe von 7,5 Milliarden Euro. Damit verbunden ist ein Stabilisierungsprogramm, das unter anderem eine Abkehr von der expansiven Fiskalpolitik und hohe Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich vorsieht.

■ Zuletzt musste auch Rumänien Hilfe des IWF in Anspruch nehmen. Anfang Mai wurde ein Abkommen über 17,1 Milliarden US-Dollar vereinbart. Das hohe Wirtschaftswachstum seit 2003 von durchschnittlich 6,5 Prozent ging mit einem hohen Defizit der Zahlungsbilanz einher, da die Importe massiv anstiegen. Zum Großteil wurde das Defizit über die Verschuldung des privaten Sektors finanziert. Mit der globalen Kreditverknappung bekam Rumänien zunehmend Probleme, Kapital aus dem Ausland anzuziehen. Der Wechselkurs wertete seit Oktober um 15 Prozent gegenüber dem Euro ab. Dies erschwert die Bedienung der Kredite, die zu über 50 Prozent in Fremdwährungen notiert sind. Gleichzeitig hatte Rumänien in der Wachstumsphase hohe Budgetdefizite angehäuft, die den Spielraum für konjunkturstützende Maßnahmen stark eingrenzen. Reformen zur Steigerung der Produktivität und Flexibilität der Wirtschaft wurden verschleppt. Als Folge erlebte Rumänien einen der schärfsten Wachstumseinbrüche in Osteuropa. Vorgesehen sind nun Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensystems. Ermutigend ist, dass ausländische Banken zugesichert haben, ihr Geld nicht aus Rumänien abzuziehen.

Im Gegensatz zu diesen Ländern ist etwa Tschechien mit niedrigen Haushalts- und Leistungsbilanzdefiziten, moderaten Kapitalzuflüssen und einem niedrigen Niveau der Fremdwährungskredite bislang nicht so hart von der Finanzkrise getroffen worden. Das gilt auch für Polen, das über den Export- und den Bankenkanal durch die rückläufige Kreditvergabe von der Krise getroffen wurde, aber wenig anfällig ist. Das Leistungsbilanzdefizit blieb auch in der Wachstumsphase relativ niedrig, die Auslandsverschuldung bewegte sich stabil zwischen 40 und 50 Prozent des BIP. Dazu beigetragen haben eine entschlossene Anti-Inflationspolitik und solide Fiskalpolitik. Die Bankenaufsicht wurde gestärkt, und es wurden Maßnahmen gegen zu hohe Kreditvergaben in Fremdwährung ergriffen. Gleichzeitig wurden wichtige Strukturreformen etwa im Bereich der sozialen Sicherungssysteme fortgeführt. Polen wurde Anfang Mai als zweitem Land nach Mexiko ein Kredit des IWF in Höhe von 20,6 Milliarden US Dollar eingeräumt, der

für Länder mit starker wirtschaftlicher Performance und effizienter Politik vorgesehen ist.

Eine ökonometrische Analyse des IWF kommt zum Ergebnis, dass die genannten Ungleichgewichte nicht nur das Ausmaß der Krisenanfälligkeit beeinflussen, sondern auch einen wichtigen Erklärungswert für die Dauer der Krise besitzen. Eine hohe Auslandsverschuldung und hohe Zahlungsbilanzdefizite zu Beginn der Krise erhöhen die Wahrscheinlichkeit für einen länger anhaltenden Verlauf der Krise. Eine zentrale Rolle für die Überwindung der Finanzkrise spielt der Bankensektor. Wenn er die Kreditvergabe drastisch einschränkt, drohen massive Wirkungen für den Verbrauch und die Investitionen mit Folgen für die Dauer der Krise. Ermutigend sind die Erklärungen der westlichen Mutterbanken im Zusammenhang mit den IWF-Abkommen, ihr Engagement in Ungarn und Rumänien aufrechtzuerhalten und eine ausreichende Kapitalisierung ihrer Tochterbanken in beiden Ländern zu gewährleisten.

Reformmüdigkeit und politische Instabilität

Die EU-10 stehen vor der schwierigen Aufgabe, mit kurzfristigen Maßnahmen die unmittelbaren Auswirkungen der Krise zu bewältigen und ihr Finanzsystem zu stabilisieren. Daneben müssen weitere marktwirtschaftliche Reformen im Bereich der Wettbewerbspolitik, Unternehmensführung und Unternehmensrestrukturierung, aber auch im Bereich von Bildung und Innovation vorangetrieben werden, um langfristige Wachstumschancen zu nutzen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass sich in den EU-10 nach dem erfolgten Beitritt zur EU im Jahr 2004 eine gewisse Reformmüdigkeit breit gemacht hat.

Eine breit angelegte Befragung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Weltbank zeigt, dass – entgegen der realen Entwicklung mit hohem Wachstum und steigendem Lebensstandard – in der Bevölkerung die Unzufriedenheit mit den Lebensumständen steigt. Diese Unzufriedenheit und wachsende Erwartungshaltung an stärkere Eingriffe des Staates in die Wirtschaft untergraben die Unterstützung für politische und wirtschaftliche Reformen in diesen Ländern. Die Angaben eines im Jahr 2008 veröffentlichten Berichts der Weltbank zeigen auch, dass die politische Stabilität seit dem Beitritt stark gesunken ist. Zunehmend ist die Region durch unklare Mehrheitsverhältnisse, instabile Koalitionen und häufige Regierungswechsel geprägt. Die aktuellen Entwicklungen in Ungarn und Lettland haben verdeutlicht, dass sich unter dem Druck der Wirtschafts- und Finanzkrise die politische Instabilität verstärkt.

Allerdings sind auch in diesem Bereich unterschiedliche Entwicklungen zu erkennen. So wurden in Slowenien, aber auch Bulgarien und Rumänien nach Einschätzung der EBRD im letzten Jahr deutliche Reformfortschritte erzielt. Auch Polen hat trotz der Krise wichtige Strukturreformen fortgeführt. Eine Hoffnung könnte darin liegen, dass sich im Zusammenhang mit den Finanzhilfen des IWF, die an klare Konditionen geknüpft sind, reformwilligen Politikern die Chance eröffnet, unliebsame, aber dringend erforderliche Reformen mit Verweis auf externe Sachzwänge zu rechtfertigen – vergleichbar dem politischen Druck aus Brüssel in der Vorbeitrittsphase, der die zügige Durchführung marktwirtschaftlicher Reformen erleichterte, da sich die Regierungen bei unpopulären Maßnahmen auf Sachzwänge aus Brüssel berufen konnten. ■

Banken zwischen Fusionen und staatlicher Rettung – Auswirkungen auf den Wettbewerb

Dr. Bernhard Heitzer
Präsident des Bundeskartellamtes

Die zunehmende Konzentration im deutschen Bankenwesen gefährdet den Wettbewerb aus Sicht des Bundeskartellamtes nicht. Anders sieht es bei den staatlichen Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes aus: Die Wettbewerbshüter plädieren gerade beim Umgang mit der derzeitigen Finanzkrise für die Beachtung ordnungspolitischer Grundsätze.

Die Finanzmarktkrise hat weitreichende und noch nicht absehbare Auswirkungen auf das weltweite Finanzsystem und in der Folge auf die Realwirtschaft. Auch Deutschland ist unübersehbar davon betroffen. Bislang erscheint die heterogene deutsche Bankenlandschaft im Vergleich zu derjenigen in manchen anderen europäischen Ländern robust, wengleich auch einige deutsche Banken auf weitgehende Hilfe von staatlicher Seite angewiesen sind.

Seit Oktober 2008 ermöglicht das Finanzmarktstabilisierungsgesetz mit seinen Ergänzungen staatliche Interventionen, die in ihrer Reichweite für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Wirtschaftsverfassung ohne Vergleich sind. Derartige Maßnahmen können in Anbetracht des Ziels, die Finanzmärkte vor dem Kollaps zu bewahren, gerechtfertigt sein: Zu wichtig ist die Kreditwirtschaft für die Funktionsfähigkeit eines marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems. Dennoch ist der Instrumentenkasten für Staatsinterventionen, der auf die generelle Vermeidung von Insolvenzen von Banken zielt, bei unreflektierter Anwendung einzelner Instrumente geeignet, die Grundlagen der marktwirtschaftlichen Ordnung infrage zu stellen.

Vielfalt im deutschen Bankensektor

Im europäischen und auch weltweiten Vergleich verfügt Deutschland über eine sehr heterogene Bankenstruktur mit einer Vielzahl von Kreditinstituten unterschiedlicher Größe und Ausrichtung. Auf dem deutschen Markt existieren etwa 2 200 unabhängige Kreditinstitute mit zusammen ungefähr 42 000 Bankstellen. Rund 450 Institute gehören zur Sparkassen-Finanzgruppe und etwas über 1 200 zum genossenschaftlichen Bereich.¹ Zudem herrscht intensiver Außenwettbewerb durch die

Präsenz von circa 120 Banken, die sich im Mehrheitsbesitz ausländischer Institute befinden.² Diese Bankenlandschaft sichert Produktvielfalt, niedrige Preise und Innovation.

Die deutsche Bankenlandschaft sieht sich allerdings dem Vorwurf ausgesetzt, dass im internationalen Vergleich die Konsolidierung weiter fortschreiten könnte. Kritisiert wird sowohl der starke öffentliche Einfluss auf Sparkassen und Landesbanken als auch die fehlende Mindestgröße fast aller Banken in Deutschland. Hinsichtlich der fehlenden Bankengröße drängt sich allerdings der Eindruck auf, dass dies in der derzeitigen Krise kein Nachteil sein muss. Zudem arbeiten die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken jeweils eng mit ihren Zentralinstituten zusammen, die die fehlenden Größenvorteile teilweise kompensieren.

Da Sparkassen und Genossenschaftsbanken innerhalb ihrer Gruppen aufgrund jeweils verschieden ausgestalteter Regionalprinzipien nur eingeschränkt im Wettbewerb stehen, werden diese Bankengruppen für Wettbewerbsanalysen, die sich auf die gesamte Bundesrepublik beziehen, als Blöcke angesehen. Bei einer regionalen Analyse – filialgebundenes Bankgeschäft spielt trotz zunehmenden Internetbankings noch immer eine Rolle – zeigt sich, dass der Konzentrationsgrad in ländlichen Räumen aufgrund der fehlenden Präsenz überregional tätiger Banken deutlich über dem Konzentrationsgrad auf Bundesebene liegt.

¹ Der deutsche Bankensektor besteht aus drei Säulen: Privatbanken, öffentliche Banken (also Sparkassen und Landesbanken) sowie Genossenschaftsbanken (Volksbanken, Raiffeisenbanken, Sparda-Banken u. a.).

² Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik März 2009, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, Seite 104.

Im Übrigen ist auch in Deutschland eine stetige Konsolidierung zu beobachten. Noch vor zehn Jahren existierten rund 3 500 Kreditinstitute, und die Zahl der inländischen Bankstellen belief sich auf etwa 63 000.³ Am stärksten fand die Konzentration im Genossenschafts- und im Sparkassensektor statt, in Letzterem zum Teil bedingt durch kommunale Gebietsreformen. Durch die Finanzkrise dürfte der Konsolidierungsdruck – insbesondere im Bereich der Landesbanken und der kleinen privaten Institute – zunehmen. Die meisten inländischen Kreditinstitute haben bereits deutliche Verluste auszuweisen und beklagen einen Mangel an Refinanzierungsmöglichkeiten; einige Banken waren oder sind existenziell bedroht und konnten bzw. können nur mittels Übernahme durch andere Institute oder gar mittels staatlicher Beteiligung gerettet werden.

Neuordnung im deutschen Bankensektor

Mit Blick auf die Konsolidierung der Branche war die Neuordnung innerhalb der Gruppe der deutschen Großbanken herausragend. Dabei sind die Zusammenschlüsse von Deutsche Bank AG und Postbank AG sowie von Commerzbank AG und Dresdner Bank AG keine Folge der akuten Finanzkrise, sondern waren schon seit geraumer Zeit in der Diskussion. Allenfalls der zeitliche Ablauf der Vorhaben dürfte von den aktuellen Entwicklungen beeinflusst worden sein:⁴

■ Die von der Deutschen Bank angestrebte Alleinkontrolle über die Postbank wird schrittweise durch den Erwerb einer Minderheitsbeteiligung und einer weitgehenden Kooperation umgesetzt. Im Gegenzug hat die Deutsche Post AG als bisherige Mehrheitseigentümerin der Postbank einen Anteil in Höhe von acht Prozent an der Deutschen Bank erhalten. Da ein Teil der Post-Aktien in staatlicher Hand liegt, besteht nun eine – allerdings indirekte und eher geringe – Beteiligung des Staates. In den Medien wurde dieser Umstand zum Teil als staatliche Unterstützungsmaßnahme zugunsten der Deutschen Bank gewertet.

■ Die Commerzbank hat mittelbar sämtliche der zuvor von der Allianz SE gehaltenen Anteile an der Dresdner Bank erworben. Die Allianz hat im Gegenzug zum einen die bisherige Commerzbank-

Tochter Cominvest und zum anderen eine Minderheitsbeteiligung von unter 25 Prozent an der Commerzbank übernommen. Ein Teil des bisherigen Bankgeschäfts der Dresdner Bank geht zunächst ebenfalls auf die Commerzbank über und wird anschließend an die Allianz zurück veräußert.

Im Dezember 2008 erfolgte zudem die Anmeldung des Zusammenschlusses der beiden genossenschaftlichen Zentralinstitute DZ Bank AG und WGZ Bank AG. Beabsichtigt war, dass die WGZ Bank ihr Vermögen als Ganzes rückwirkend mit Wirkung zum 1. Januar 2009 auf die DZ Bank im Wege der Verschmelzung durch Aufnahme überträgt; die bisherigen Anteilseigner der WGZ Bank sollten dann Anteilseigner an der um die WGZ Bank vergrößerten DZ Bank werden. Wie aktuellen Presseberichten zu entnehmen ist, wird diese Fusion jedoch auf Eis gelegt. Grund seien im Wesentlichen Bewertungsschwierigkeiten im Vorfeld des Zusammenschlusses.⁵

Der Wettbewerb ist nicht gefährdet

Wenngleich es sich bei den Unternehmenszusammenschlüssen um die in den letzten Jahren bedeutendste Neustrukturierung im Finanzsektor handelt, sind negative Implikationen für den Wettbewerb auf dem deutschen Bankenmarkt nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes nicht zu befürchten. Die Aktivitäten der an den Zusammenschlüssen Beteiligten überschneiden sich zwar in nahezu allen Geschäftsbereichen, allerdings erreichen die jeweiligen Fusionspartner zusammen keine bedenklichen Marktstellungen. Die Marktanteile liegen in den Bereichen Einlagen- und Kreditgeschäft für Privat- und Firmenkunden, Girokonten, Ausgabe von Kreditkarten und Investmentbanking, aber auch in den Teilbereichen Bauspareinlagen, private Baufinanzierung und Wertpapierdepots unter 15 Prozent.

Etwas stärker ist die Marktposition einer der neuen Einheiten bei der Außenhandelsfinanzierung und im Pfandbriefgeschäft; Gleiches gilt für den isoliert betrachteten Bereich der Auflegung und des Vertriebs von Publikumsfonds. Da aber auf diesen wie auf allen anderen näher untersuchten Märkten zahlreiche starke Wettbewerber vorhanden sind, kommt es durch keinen der Zusammenschlüsse zu überragenden Marktstellungen. Das zeigt, wie übersichtlich die Marktstellungen selbst

3 Ebenda.

4 Siehe zusammenfassend dazu die Fallbeschreibung zu den Fusionskontrollverfahren B4-133/08, B4-29/09, B4-134/08 und B4-177/08 auf der Homepage <http://www.bundeskartellamt.de>.

5 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Februar 2009, Seite 18.

der Großbanken auf den relevanten deutschen Märkten sind und wie vielfältig die Bankenlandschaft in Deutschland auch nach der jüngsten Konsolidierung ausgestaltet ist.

Auch weitere unmittelbar mit der Finanzkrise zusammenhängende Bankenübernahmen haben die Märkte in wettbewerblicher Hinsicht nicht wesentlich verändert. So musste die Allgemeine HypothekenBank Rheinboden AG binnen weniger Tage von einem Finanzinvestor, Lone Star Funds, übernommen werden. Des Weiteren wurde die Sächsische Landesbank AG nur aufgrund der Übernahme durch die Landesbank Baden-Württemberg vor der Insolvenz gerettet. Lone Star Funds beteiligte sich zudem mehrheitlich an der IKB Deutsche Industrielkreditbank. Die japanische Nomura Bank übernahm Vermögenswerte der Lehman Brothers Bankhaus AG, die deutsche Tochter des in die Insolvenz geratenen US-amerikanischen Kreditinstituts Lehman Brothers Inc. Und schließlich erwarb der Bundesverband Deutscher Banken kürzlich über sein Tochterunternehmen Resba Beteiligungsgesellschaft mbH die Düsseldorfer Hypothekenbank sowie über seinen Einlagensicherungsfonds das Bankhaus Wölbern.

Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Seitdem sich die Krise der hypothekengesicherten Wertpapiere in den USA zu einer Weltfinanzkrise ausgeweitet hat, wird mit Hochdruck an Maßnahmen zur Linderung der Folgen dieser Krise gearbeitet. Ziel des im Oktober 2008 in Rekordzeit verabschiedeten Gesetzepaketes zur Finanzmarktstabilisierung ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten. Hierzu wurde der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) als zeitlich befristeter Fonds eingerichtet. Aus dem Fonds können angeschlagenen Finanzinstituten Garantien bis zur Höhe von insgesamt 400 Milliarden Euro gewährt, risikobehaftete Positionen übernommen und Rekapitalisierungsmaßnahmen zur Stärkung der Eigenkapitalbasis finanziert werden. Letztere Maßnahme führt zu einer Beteiligung des Staates – über den SoFFin – an den betroffenen Unternehmen. Die Mittel dafür leiht sich der Bund über Bundesanleihen, Schatzbriefe oder Obligationen.

Mittlerweile werden diese Maßnahmen nicht mehr als ausreichend erachtet, um der Krise wirk-

sam entgegenzutreten zu können. Mit dem am 8. April 2009 in Kraft getretenen Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz wurde die Option einer Enteignung von Finanzunternehmen als „ultima ratio“ geschaffen. Die Bundesregierung verweist in der Begründung für dieses Gesetz nicht zuletzt auf die Erfahrungen anderer Staaten wie Großbritannien und Schweden, wonach es in Einzelfällen zum Zweck der Finanzmarktstabilisierung erforderlich sein kann, ein Finanzinstitut zu verstaatlichen.⁶

Darüber hinaus ist die Auslagerung der problematischen toxischen Wertpapiere in eine als „Bad Bank“ bezeichnete dauerhafte Lagerstätte in der Diskussion. Hintergrund ist, dass die bisherigen Stützungsmaßnahmen offenbar nicht ausreichen, um die Abschreibungen zum Abbau der Bestände solcher Kreditverbriefungen zu finanzieren, ohne dass das Eigenkapital der Finanzinstitute aufgezehrt wird. Verschärfend kommt hinzu, dass mittlerweile auch Wertpapierklassen als betroffen gelten, die bislang als sicher galten, wie etwa Unternehmens- oder Staatsanleihen.

Wettbewerbliche Folgen der Maßnahmen

Offenkundig ist, dass auf den Finanzmärkten ohne staatliche Stützungsmaßnahmen Insolvenzen drohen, deren ökonomische und gesellschaftspolitische Folgen dramatisch sein können. Die Pleite von Lehman Brothers hat wahrscheinlich nur einen kleinen Eindruck der Folgen einer größeren Insolvenzwelle vermittelt. Dennoch müssen die wettbewerblichen Folgen der Maßnahmen klar benannt werden: Alle Rettungsmaßnahmen für die Banken, die diese in Anspruch nehmen, haben unmittelbar Folgen für deren Positionen auf den Märkten. Auch wenn dies gewollt ist, wird damit gleichzeitig der Ausleseprozess, den der Wettbewerb sicherstellt, verhindert. Die Maßnahmen zur Krisenbewältigung lassen derzeit keine Differenzierung zu zwischen „guten“ Banken, die ohne oder mit geringem Zutun von der Krise betroffen sind, und „schlechten“ Banken, deren Marktverhalten in der Vergangenheit unter normalen Umständen zu einem – wettbewerblich durchaus sinnvollen – Ausscheiden aus dem Markt führen würde.

Wettbewerblich bedenklich ist zudem, dass die geschaffenen Instrumente dem Staat die Möglich-

⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12224 vom 12. März 2009 und 16/12100 vom 3. März 2009.

keit einräumen, Maßnahmen zum Vorteil des einen oder Nachteil eines anderen Unternehmens einzusetzen. Diesem Verdacht hat sich die Politik in der öffentlichen Wahrnehmung ausgesetzt, als sich der Bund mit etwas über 25 Prozent an der Commerzbank beteiligte, nachdem diese die Dresdner Bank übernommen hatte. So konnte die Beteiligung als gezielte Unterstützung der Commerzbank durch den Staat bei der Übernahme der Dresdner Bank verstanden werden.

Vor diesem Hintergrund sind aus wettbewerblicher Sicht für den weiteren Umgang mit der Finanzmarktkrise folgende Grundsätze entscheidend:

■ **Klare Zweckbindung der Maßnahmen:** Jede ergriffene Maßnahme muss tatsächlich der Stabilisierung des Finanzmarktes als Institution dienen. Die bislang geschaffenen Instrumente sind nach dem Wortlaut der ihnen zugrundeliegenden Gesetze entsprechend zweckgebunden. Besonderer Wert wird etwa bei den Maßnahmen zur Einleitung von Enteignungsverfahren darauf gelegt, dass diese Option nachrangig gegenüber allen mildereren Mitteln ist. Sie kommt daher nur in Betracht, wenn sie für die Sicherung der Finanzmarktstabilität erforderlich ist und wirtschaftlich zumutbare Lösungen nicht zur Verfügung stehen, mit denen Stabilität gleichermaßen, aber auf weniger einschneidende Weise gesichert werden kann.⁷

■ **Zeitliche Befristung der Maßnahmen:** Die vorgesehene zeitliche Befristung der Maßnahmen ist sehr zu begrüßen und sollte unbedingt aufrechterhalten werden. Insbesondere ist begrüßenswert, dass die Möglichkeiten zur Einleitung eines Enteignungsverfahrens nach dem Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz (FMStErgG) vom April dieses Jahres bereits am 30. Juni 2009 enden. Somit dürfte die Zahl der Enteignungsverfahren nach diesem Gesetz gering bleiben.

Allerdings sind einige der im Gesetzespaket vom Oktober 2008 festgelegten Befristungen mittlerweile bereits ausgedehnt oder modifiziert worden. So wurde die Laufzeit der Schuldtitel, für die der SoFFin Garantien übernehmen kann, von 36 auf 60 Monate verlängert (Artikel 1 Nr 4 FMStErgG). Die Fristverlängerung wird damit begründet, dass es zweckmäßig sei, dem Fonds mehr Flexibilität bei der Garantievergabe zu geben und dass damit

⁷ Vgl. die Begründung zum Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12100 vom 3. März 2009.

Buchhinweis

Die Kamingespräche der Ludwig-Erhard-Stiftung bieten Persönlichkeiten aus Politik, Medien und Wirtschaft ein regelmäßiges Forum, um aktuelle Probleme und ihre Lösungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der Sozialen Marktwirtschaft zu diskutieren. Der vorliegende Band dokumentiert Beiträge seit 2000. Er ist im Buchhandel erhältlich.

Die Ludwig-Erhard-Stiftung widmet den Band dem kürzlich verstorbenen Vorsitzenden der Heinz Nixdorf Stiftung *Gerhard Schmidt*, der die Berliner Kamingespräche ins Leben gerufen und maßgeblich unterstützt hat.



Die solidarische Gesellschaft in Freiheit, hrsg. von Otmar Franz, 382 Seiten, Verlag Frankfurter Allgemeine Buch.

eine beihilferechtliche Genehmigung der EU-Kommission nachvollzogen werde. Zudem kann sich der SoFFin nunmehr anders als zunächst vorgesehen auch nach dem 31. Dezember 2009 an Unternehmen des Finanzsektors beteiligen, an denen er sich aufgrund von Rekapitalisierungsmaßnahmen vor diesem Datum bereits beteiligt hat. Diese Fristverlängerung wird ermöglicht, damit bereits erworbene Kapitalbeteiligungen in ihrer Anteilshöhe aufrechterhalten werden und gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abgesichert werden können. Zu hoffen bleibt, dass hiermit nicht ein schleicher Prozess der Fortsetzung der staatlichen Interventionen begonnen hat.

■ Baldmögliche Wiederherstellung der unabhängigen Wettbewerbsaufsicht: Mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom Oktober 2008 wurde das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Bezug auf die Maßnahmen des SoFFin im Finanzsektor außer Kraft gesetzt. So regelt § 17 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes: „Die Vorschriften des Ersten bis Dritten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen finden keine Anwendung auf den Fonds.“ Diese Ausnahmeregelung im Finanzmarktstabilisierungsgesetz hat unmittelbar zur Folge, dass entsprechende Zusammenschlüsse – also der Erwerb eines Teils oder sämtlicher Anteile an Kreditinstituten durch den SoFFin – nicht der Fusionskontrolle nach deutschem Recht unterliegen. Zwar sind auch die materiellen nationalen Regeln zum Kartellverbot und zur Missbrauchsaufsicht ausgesetzt; dies ist aber weniger bedeutsam, weil das entsprechende europäische Recht – Artikel 81, 82 EG-Vertrag – anwendbar bleibt. Der erste – und bislang einzige – unter diese Regelung fallende Vorgang ist die staatliche Beteiligung an der Commerzbank in Höhe von 25 Prozent.⁸

Im Übrigen geht das Bundeskartellamt davon aus, dass die Ausnahme von den nationalen Fusionskontrollregeln nur für den staatlichen Beteiligungserwerb an Finanzinstituten gilt, nicht jedoch für die Reprivatisierung der betreffenden Institute nach der Krise. Soweit die Durchführungsverordnung zum Finanzmarktstabilisierungsfonds den SoFFin ermächtigt, begünstigten Unternehmen Bedingungen für deren Geschäftstätigkeit aufzuerlegen, und sofern aufgrund von Stabilisierungsmaßnahmen Wettbewerbsverzerrungen zu besorgen sind, bleibt abzuwarten, ob und wie diese Befugnis ausgeübt wird und Wirkung entfaltet. Eine kartellrechtliche Prüfung ersetzt sie jedenfalls nicht.

Finanzkrise: Kein Anlass, sich vom Wettbewerb zu verabschieden!

Die Finanzmarktkrise ist nicht auf ein Zuviel an Wettbewerb im Bankensektor zurückzuführen. Die Ursache dürfte vielmehr in einer unzureichenden Regulierung des Finanzmarktes zu sehen sein. Die hohe Intransparenz der Verfahren und Produkte am Finanzmarkt sowie die Tatsache, dass hier ein effektives Frühwarnsystem fehlt, haben dazu geführt, dass die Krise mit einem so verheerenden Ansteckungsfaktor um sich gegriffen hat. In diesem Zusammenhang hat auch Bundespräsident *Horst Köhler* in seiner Berliner Rede am 24. März 2009 gesagt: „Es braucht einen starken Staat, der dem Markt Regeln setzt und für ihre Durchsetzung sorgt. Denn Marktwirtschaft lebt vom Wettbewerb und von der Begrenzung wirtschaftlicher Macht.“ Die Finanzmärkte brauchen somit nicht weniger Wettbewerb, sondern eine effektive Finanzmarktaufsicht, insbesondere über systemisch relevante Finanzinstitute, Hedge-Fonds und Rating-Agenturen. Besonderes Gewicht kommt dabei der besseren Verknüpfung von nationaler und internationaler Finanzmarktaufsicht zu – ohne diese zu zentralisieren.

In Zeiten der Krise ist der Ruf nach mehr Staat in der Wirtschaft ein bekanntes Phänomen. Die Unsicherheit führt dazu, dass den Mechanismen der Märkte nicht mehr vertraut wird. Doch wäre ein prinzipielles Vertrauen in die Überlegenheit staatlicher Lenkung gerechtfertigt? Die Rationalität von Märkten ist der Rationalität von Bürokratien erfahrungsgemäß überlegen. Auch die Finanzkrise ist daher kein Anlass, sich prinzipiell vom Wettbewerb zu verabschieden. Im Gegenteil: Der Staat ist gut beraten, sich bald wieder auf seine subsidiäre Rolle zurückzubedenken. Insgesamt hat die Bundesregierung bislang weitgehend umsichtig reagiert. Dennoch: Die marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Orientierung der Wirtschaftspolitik darf bei den bisherigen und künftigen wirtschaftspolitischen Rettungsmaßnahmen nicht aus dem Blick verloren werden. ■

⁸ Anders gelagert war die Aufstockung der Beteiligung des Freistaates Bayern an der Bayerischen Landesbank, da die Kapitalerhöhung nicht über den SoFFin erfolgte. Auch die geplante Verstaatlichung der Hypo Real Estate Bank ist nicht von der Fusionskontrolle ausgenommen, da aufgrund des Erreichens der Schwellenwerte die EU-Kommission für die Fusionskontrolle zuständig ist.

Der Gesundheitsfonds: Eine Analyse

*Dipl.-Volksw. Florian Pfister
Institut für Gesundheitsökonomik (IfG) München*

Bisher konnte keine Reform die Finanzierungsprobleme im deutschen Gesundheitssystem lösen. Auch die Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 beseitigt diesen Missstand nicht.

Die Gesundheitssysteme der entwickelten Industriestaaten stehen vor dem gleichen Problem: Die Ausgaben wachsen schneller als die Einnahmen – egal ob das System über Beiträge oder über Steuern finanziert wird: Die Folge ist die Notwendigkeit höherer Einnahmen. Auch die Wahl zwischen Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren oder der Mix von gesetzlicher und privater Krankenversicherung ändern an der sich öffnenden Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben nichts. Die zentralen Einflussgrößen auf der Ausgabenseite sind der medizinisch-technische Fortschritt und die demographische Entwicklung.

Gründe für die sich öffnende Schere

Der medizinische Fortschritt hat in den letzten Jahren zu immer teureren Untersuchungs- und Behandlungsmethoden geführt. Bei Diskussionen steht nur noch die Frage im Vordergrund, ob das Ausgabenwachstum durch Add-on-Innovationen – zusätzliche Neuerungen und nicht solche, die alte Behandlungsformen ersetzen – ein oder zwei Prozent jährlich beträgt.¹ Ausgespart werden dagegen ausgabensenkende Organisations- und Prozessinnovationen. So werden mit der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte Einsparungen durch geringeren Aufwand bei der Abwicklung von Rezepten, weniger Doppelbehandlungen und schnellere Verfügbarkeit von Notfall- und Behandlungsdaten erhofft. Innovationen der Pharmaindustrie und Medizinprodukte-Hersteller müssen nicht automatisch höhere Ausgaben bedeuten. Entscheidend ist die Nettobilanz aus teuren Neuerungen und billiger werdenden etablierten Produkten. Ob der medizinisch-technische Fortschritt in Zukunft ein zentraler Ausgabentreiber sein wird, ist steuerbar.

¹ Vgl. Enquete-Kommission, Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8800, 2002, Seite 196.

Im Gegensatz dazu ist die demographische Entwicklung nicht beeinflussbar: Die Geburtenrate sinkt, während die Lebenserwartung steigt, nicht zuletzt durch den medizinisch-technischen Fortschritt sowie bessere Ernährung und Hygiene. Selbst wenn heute die Geburtenrate stark steigen würde, dauerte es eine Generation, bis diese Personen einnahmen- und ausgabenseitig das Gesundheitssystem stützten. Die Behandlung älterer Menschen verursacht beim jetzigen Stand der Technik und aktuellen Leistungskatalog höhere Kosten als die Behandlung jüngerer.² Wenn die starken Geburtsjahrgänge von 1960 bis 1964 ab Mitte der 2010er Jahre in Rente gehen, wird der Altenquotient spürbar ansteigen.

Ein weiterer Ausgabentreiber sind der moderne Lebensstil und die heutige Arbeitswelt – Fastfood, PC-Arbeitsplätze, Bewegungsmangel – sowie die damit verbundenen Zivilisationskrankheiten. Über Gesundheitsförderung und Prävention kann man das lebensstilbedingte Ausgabenwachstum jedoch bremsen und zurückführen.

Als weiterer Ausgabentreiber gilt die sogenannte angebotsinduzierte Nachfrage, bei der Ärzte medizinische Leistungen aus eigenem Interesse ausdehnen. Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen stellte im Jahr 2001 in seinem Gutachten ein Nebeneinander von Über-, Unter- und Fehlversorgung fest. Überversorgung entsteht im Wesentlichen durch medizinische Leistungen, die nicht zur Gesundung des Patienten beitragen. Ursachen dafür sind beispielsweise die Auslastung teurer Geräte bei zweifelhaftem medizinischem Nutzen. Wie stark die angebotsinduzierte Nachfrage zur aufgehenden Schere aus Einnahmen und Ausgaben beiträgt, ist strittig. Mittelfristig ist aber davon auszugehen,

² Vgl. beispielsweise Frank Niehaus, Alter und steigende Lebenserwartung – Eine Analyse der Auswirkungen auf die Gesundheitsausgaben, Wissenschaftliches Institut der PKV, September 2008.

dass die Angebotsinduktion nicht zuletzt durch gesetzliche Maßnahmen abnehmen wird.

Der Behandlungsbedarf wird in allen entwickelten Industriestaaten also mittel- bis langfristig zunehmen. Wie bei jedem knappen Gut besteht auch im Gesundheitswesen Konkurrenz um die finanziellen Mittel. In Deutschland ist das gesundheitsökonomische Fundamentalproblem besonders virulent. Die Ursache liegt in der Fokussierung der Mittelaufbringung auf das Arbeitseinkommen. Ein eher mäßiges Wirtschaftswachstum seit der deutschen Wiedervereinigung und eine ab Mitte der 1990er Jahre deutlich abnehmende Lohnquote führten zu Wachstumsraten der beitragspflichtigen Einnahmen von circa einem Prozent. Die mehr als zwei Prozent jährlich wachsenden Ausgaben im Gesundheitswesen konnten somit nicht beitragsneutral ausgeglichen werden.

Reformstrategien: Ausgabendämpfung und Wettbewerbsstärkung

Das Umlageverfahren ermöglichte nach dem Zweiten Weltkrieg einen raschen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme. Im Bereich der Krankenversicherung waren die Jahre des Wirtschaftsaufschwungs geprägt von einer ständigen Ausweitung der Leistungen. Aufgrund der ersten Nachkriegsrezession Ende der 1960er Jahre und der beiden Ölkrisen in den 1970ern änderte sich die Situation: Die Einnahmen stagnierten, sodass höhere Ausgaben sehr bald zu steigenden Beitragssätzen führten. Wollen regierende Parteien wiedergewählt werden, ist ein stabiler Beitragssatz von Vorteil. Seit Mitte der 1970er Jahre lautete daher die politische Devise Ausgabendämpfung. Die erste große Reform war das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz von 1977. Maßnahmen wie Budgetierung und Zuzahlung waren seitdem Teil jeder Reform, die häufig kurz nach Wahlen verabschiedet wurden. Ein Grund hierfür ist, dass Beschränkungen von medizinischen Leistungen bis zur nächsten Wahl dem Wähler nicht mehr präsent sind.

Anfang der 1990er Jahre kam die Strategie der Wettbewerbsstärkung hinzu. Ausgabendämpfung allein hätte den langjährig konstanten Ausgabenanteil der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) am Bruttoinlandsprodukt nicht halten können. Neuer Adressat der Politik waren die Krankenkassen, die bis dahin eine eher passive Rolle als Kostenträger spielten. Ausgabendämpfung zielte dagegen vornehmlich auf die Leistungserbringer ab, zum Beispiel in Form von Wirtschaftlichkeits-

prüfungen bei Vertragsärzten oder Festbeträgen für patentfreie Arzneimittel. Mit dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1993 wurde die freie Kassenwahl eingeführt. Flankiert wurde die Maßnahme durch die Einführung eines Risikostrukturausgleichs, der den Finanzausgleich zwischen den Krankenkassen regelte. Dadurch sollte ein Wettbewerb um die wirtschaftliche Versorgung der Versicherten sichergestellt und das Rosinenpicken um die jungen Gesunden mit hohem Arbeitseinkommen vermieden werden.

Zentrales Ziel jedweder Wettbewerbsstärkung ist höhere Effizienz, die den Krankenkassen und Leistungserbringern erlaubt, über günstigere Beitragssätze Versicherte anzuziehen. Anders als die Ausgabendämpfung impliziert die Steigerung der Effizienz eine bessere Versorgung bei gleichen Kosten bzw. ein gleiches Versorgungsniveau zu geringeren Kosten. Um effizienter zu sein, versuchten die Krankenkassen, Verwaltungskosten einzusparen. Zunehmend wichtiger wurden aber die Möglichkeiten zur Differenzierung der Versorgungsleistungen einer Kasse über die Erlaubnis von Individualverträgen zwischen Kassen und Leistungserbringern. So eröffneten Rabattverträge Verhandlungsmöglichkeiten zwischen einzelnen Krankenkassen und Pharmaunternehmen.

Der Gesundheitsfonds als Kompromiss

Keine Reform im Gesundheitswesen hat jedoch die Ausrichtung der Finanzierung auf das Arbeitseinkommen geändert. Der Eigenanteil der Versicherten in Form von Zuzahlungen ist zwar gestiegen, und im Jahr 2004 erfolgte ein Einstieg in die Steuerfinanzierung, bei der die privat Versicherten zur Finanzierung der GKV-Ausgaben herangezogen werden. Bezogen auf die Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung ist beides jedoch zu vernachlässigen. Angesichts der wachsenden Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben und damit der Notwendigkeit von Beitragssatzsteigerungen trotz Ausgabendämpfung und Effizienzsteigerung muss über eine Reform der Finanzierung nachgedacht werden.

Auf dem Weg zum GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG), das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, wurden diverse Reformvorschläge formuliert. Sie rückten neben weitergehender Kostendämpfung und Effizienzerschließung die Reform der Finanzierung in den Fokus. Die Diskussion um die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung mit den Alternativen Gesund-

heitsprämie und Bürgerversicherung wird vielen in Erinnerung sein. Bei der Bürgerversicherung ging es um eine alle Bürger umfassende Steuerfinanzierung bei Abschaffung der privaten Krankenversicherungen, wohingegen das Modell der Gesundheitsprämie eine einkommensunabhängige, kassenspezifische Versichertenprämie bei Beibehaltung der privaten Krankenversicherung plus einen „externen“ Solidarausgleich über Steuern umfasste. Die Große Koalition führte die beiden Alternativen im Gesundheitsfonds zusammen.

In den Gesundheitsfonds fließen im Jahr 2009 rund 167 Milliarden Euro, die größtenteils durch Beiträge aufgebracht werden. Dies macht circa 20 Prozent des deutschen Sozialbudgets bzw. circa 60 Prozent aller Gesundheitsausgaben aus. Hinzu kommt ein Steuerzuschuss des Bundes von 7,2 Milliarden Euro im Jahr 2009, der bis zum Jahr 2012 auf 14 Milliarden Euro anwächst. Der Steuerzuschuss soll vor allem zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben dienen, wie zum Beispiel die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern. Natürlich werden nicht alle Finanzmittel durch den Gesundheitsfonds neu verteilt – wenn auch die Geldströme zwischen den Krankenkassen über den parallel installierten morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich (Morbi-RSA) anders und insgesamt stärker fließen als bisher. Der Fonds ist in der bundesrepublikanischen Geschichte die größte Umwälzung finanzieller Mittel der Sozialversicherung.

Eine Kasse, die mit den Zuweisungen nicht auskommt, muss bei ihren Mitgliedern einen Zusatzbeitrag erheben, wenn sie Zahlungsunfähigkeit und damit gemäß dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-OrgWG) eine Schließung oder Zwangsfusion verhindern will. Der Präsident des Bundesversicherungsamts geht davon aus, dass bereits Mitte 2009 circa 20 Krankenkassen Zusatzbeiträge erheben werden müssen.³ Für die Erhebung des Zusatzbeitrags gibt es zwei Möglichkeiten: Der Beitrag kann pauschal ohne Einkommensprüfung erhoben werden, oder er kann maximal ein Prozent des beitragspflichtigen Einkommens betragen, wobei ab einer Pauschale von acht Euro eine Einkommensprüfung nötig wird. In beiden Fällen muss die Krankenkasse ihre Mitglieder auf ein Sonderkündigungsrecht hinweisen. Erhält eine Krankenkasse dagegen mehr Zuweisungen als sie Ausgaben hat, kann sie eine Prämie an ihre Mitglieder ausschütten.

3 Vgl. Der Spiegel 01/2009 vom 29. Dezember 2008, Seite 48.

Ordnungspolitische Beurteilung – Die Vorteile des Gesundheitsfonds

Der Gesundheitsfonds ist umstritten. Nahezu alle Experten im Gesundheitssektor fordern Korrekturen. Auch die Nutzer des Gesundheitssystems, die Versicherten und Patienten, stehen dem Gesundheitsfonds ablehnend gegenüber, was sicher auch am höheren Beitragssatz von 15,5 Prozent liegt. Viele Reformen werden kritisiert, gerade im Gesundheitswesen mit seinen vielen Interessengruppen. Dennoch verwundert die Tatsache, dass viele Mitglieder der Regierungskoalition im Bundestag in der dritten Lesung gegen das GKV-WSG mit dem Herzstück Gesundheitsfonds stimmten. Unstrittig hat eine Großreform wie der Gesundheitsfonds Vor- und Nachteile. Die Kunst ist, sie wissenschaftlich fundiert abzuwägen, frei von Partikularinteressen und wahltaktischem Kalkül. Vor allem vom Bundesministerium für Gesundheit und vom Bundeskanzleramt werden die Vorzüge des Gesundheitsfonds betont:

■ Der wichtigste erhoffte Vorteil ist die höhere Beitragstransparenz durch die Zusatzbeiträge. In der „Fondswelt“ ist ein Vergleich des individuellen Beitrags einfacher, da man auf den Cent genau erkennt, wie viel höher der Beitrag einer Krankenkasse gegenüber einer anderen ist. Selbst wenn in einer oder gar beiden Krankenkassen einkommensabhängige Zusatzbeiträge erhoben werden – was aufgrund des höheren Aufwands einer einkommensabhängigen Prämienhebung selten der Fall sein dürfte – ist die Bestimmung der individuellen Beitragsunterschiede leichter als ohne Fonds. Höhere Transparenz zwingt die Kassen zu höherer Wirtschaftlichkeit.

■ Für den Arbeitgeber wird der Verwaltungsaufwand geringer, da ein für ein ganzes Jahr konstanter Beitragssatz gilt. Zusatzbeiträge oder Rückerstattungen tangieren nur die Arbeitnehmer, sodass das Beitragsaufkommen stabil ist.

■ Ineffiziente Kassen werden eher höhere Zusatzbeiträge erheben als Prämien rückerstatten. Dies führt schneller als früher zu einem Wechsel der Mitglieder zu einer anderen Kasse. In der Konsequenz werden Krankenkassen fusionieren beziehungsweise übernommen, um die Durchschnittskosten eines Versicherten zu senken. Besonders kleine Krankenkassen dürften durch den Fonds in finanziellen Stress geraten. Aber auch größere Kassen, die aufgrund ihrer Morbiditätsstruktur ineffiziente Strukturen halten konnten, werden durch den präziseren Morbi-RSA aus dem Wettbewerb

ausscheiden. Dies ist sinnvoll, da bundesweit keine 200 Krankenkassen nötig sind.

■ Mit dem einheitlichen Beitragssatz steht den Kassen ein maximaler Betrag zur Versorgung ihrer Versicherten zur Verfügung. Die Folge ist eine stärkere Fokussierung der Krankenkassen auf die Gesamtausgaben für einen Versicherten. Dies könnte dazu führen, dass Prävention, medizinische Rehabilitation, ambulante Versorgungskonzepte und die sogenannte Integrierte Versorgung attraktiver werden, da ein aus Kassensicht guter Versicherter weniger kostet, als die Krankenkasse über den Morbi-RSA erhält.

■ Aus Sicht der Leistungserbringer führt der Gesundheitsfonds in Verbindung mit den Mittelzuweisungen gemäß dem Morbi-RSA zu gleichen Vergütungen für gleiche Leistungen. Die größere Transparenz aufseiten der Leistungserbringer erleichtert selektive Vertragsschlüsse. Eine faire Vergütung trägt auch zu einer im Durchschnitt größeren Zufriedenheit der Leistungserbringer bei.⁴

■ Der Gesundheitsfonds eröffnet den Einstieg in eine Basisversorgung. Dies hat den Vorteil, dass über kurz oder lang durch die gesetzliche Krankenversicherung nur ein begrenzter Leistungskatalog finanziert wird. Insbesondere werden durch den medizinischen Fortschritt ermöglichte ausgabentreibende Leistungserweiterungen unattraktiv.

Die Nachteile des Gesundheitsfonds

Durch den Gesundheitsfonds könnten jedoch mittelfristig wirtschaftliche Innovationen verhindert werden, da der Spardruck insgesamt erhöht wird. Ein Grund dafür ist die wahrscheinliche Unterfinanzierung. Bis vor wenigen Jahren konnte jede Krankenkasse ihre Ausgaben decken. Reichten die Beitragsmittel inklusive des Steuerzuschusses nicht aus, musste der Beitragssatz erhöht werden. Mit der Beitragssatzfestlegung durch die Bundesregierung und dem maximal einprozentigen Zusatzbeitrag ist eine Obergrenze definiert worden, die der Gesetzgeber nach Gutdünken ändern kann. Je nach Phase im Wahlzyklus und Kasenlage können politische Erwägungen bei der Festlegung des Beitragssatzes und des Steuerzuschusses dominieren. Vor Wahlen werden Steuern beispielsweise nicht erhöht, nach Wahlen hingegen

4 Für eine Diskussion einheitlicher Vergütungen und Preise siehe Günter Neubauer/Florian Pfister, Preisbildung bei ambulant und stationär erbrachten Gesundheitsleistungen, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 227/5 und 6, 2008, Seiten 612–635.

schon. Der Beitragssatz dürfte sich also weniger am Bedarf ausrichten als am politischen Kalkül.

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass der Staat die Höhe der Steuermittel nach bedarfsmitteln bestimmten Kriterien bestimmt. Ende 2003 wurde mit dem GMG von der rot-grünen Regierungskoalition beschlossen, dass im Jahr 2004 eine Milliarde Euro, im Jahr 2005 dann 2,5 Milliarden Euro und im darauffolgenden Jahr 4,2 Milliarden Euro Steuermittel der GKV zugutekommen. Die Große Koalition hat die Summe für 2007 auf 2,5 Milliarden Euro gekürzt. Anfang 2009 wurde im Rahmen des Konjunkturpaketes II eine Beitragssatzänderung bei gleichzeitiger Aufstockung des Bundeszuschusses verabschiedet. Seit seiner Einführung wurde der Bundeszuschuss jährlich verändert.

Für das Jahr 2009 ist eine hundertprozentige Finanzierung garantiert. Die derzeit – bei minus 2,25 Prozent Wirtschaftswachstum und 250 000 zusätzlichen Arbeitslosen – offiziell prognostizierten Finanzlücken von mehr als 1,3 Milliarden Euro sollen vom Staat über zinslose Darlehen mit Stundung bis Ende 2011 überbrückt werden.⁵ Insbesondere vonseiten des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesversicherungsamtes wird der Gesundheitsfonds als Garant für die Stabilisierung der Finanzierung der GKV und damit als ein Pfeiler in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise betrachtet. Allerdings müssen die Kredite aus der Liquiditätsreserve bedient werden, sodass der Fonds eine Unterfinanzierung nur kaschiert. Das Argument, dass monatliche Zuweisungen des Fonds an die Kassen unterjährige Einnahmeschwankungen ausgleichen, ist ebenfalls zu relativieren, da bereits vor dem Fonds diese Schwankungen durch Rücklagen geglättet werden konnten.

Neben der Unterfinanzierung des Gesundheitsfonds und den stärkeren Einnahmeschwankungen hat der Fonds weitere Nachteile:

■ Reicht das Geld einer Kasse nicht, muss sie schließen, was bei ineffizienten Krankenkassen gewollt ist. Durch Ungenauigkeiten des neuen Morbi-RSA können jedoch auch gut wirtschaftende Krankenkassen in Bedrängnis geraten.⁶ Nach dem GKV-OrgWG kann bereits eine Unterdeckung der Ausgaben um 0,5 Prozent – was empirisch üb-

5 Siehe Jahreswirtschaftsbericht 2009 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 22. Januar 2009. Im Laufe des Jahres dürfte sich der Fehlbetrag drastisch erhöhen.

6 Siehe Eva-Maria Malin/Peter Hernold/Wolfgang König, Stolperstart in den Gesundheitsfonds: Zusatzbeitrag vornehmlich für Gesunde?, Die BKK 01/2009, Seiten 8–16.

Risikostrukturausgleich

Manche Krankenkassen haben vorwiegend junge, gesunde Mitglieder, die geringe Ausgaben verursachen. Andere Kassen haben dagegen eher ältere und behandlungsintensivere Versicherte. Um diese Unterschiede auszugleichen, wurde 1994 ein Risikostrukturausgleich eingeführt. Er sollte für fairen Wettbewerb zwischen den Krankenkassen sorgen.

Der „morbidityorientierte Risikostrukturausgleich“ (Morbi-RSA) ist ein wesentliches Element der jüngsten Gesundheitsreform. Seit Einführung des Gesundheitsfonds am 1. Januar 2009 wird die Krankheitsstruktur bezogen auf die Versicherten einer Krankenkasse berücksichtigt. Eine Krankenkasse erhält aus dem Fonds für jedes Mitglied eine Pauschale in Höhe von 186 Euro monatlich. Je nach Krankheitsspektrum des Versicherten wird von diesem Wert abgewichen. Kassen, deren Versicherte an den 80 ausgleichsfähigen Krankheiten leiden, bekommen somit mehr Geld.

Neben dem Krankheitsrisiko werden im Risikostrukturausgleich folgende Faktoren weiterhin berücksichtigt: das Einkommen der Mitglieder, das Geschlecht und das Alter der Versicherten, die Zahl der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen sowie der Bezug einer Erwerbsminderungsrente.

lichen monatlichen Schwankungen der Leistungsausgaben entspricht – zu einer Schließung führen.

■ Eine Kasse mit einkommensschwachen Mitgliedern kann nur bei den wohlhabenden Mitgliedern Zusatzbeiträge abschöpfen, was zu höheren Zusatzbeiträgen führt, die wiederum Mitgliederschwund auslösen. Ärmere Mitglieder bleiben in der Kasse. Gutsituierte und im Sinne des Morbi-RSA „gute Kranke“ sichern einen positiven Deckungsbeitrag und werden gezielt umworben. Da andererseits bei Prämienausschüttungen gerade Ärmere angezogen werden, werden effiziente Kassen Rückzahlungen vermeiden.

■ Die Krankenkassen als ein Eckpfeiler der seit vielen Jahren funktionierenden Selbstverwaltung werden finanziell entmündigt, da Zusatzbeiträge das letzte Mittel darstellen. Ihnen bleibt eine effiziente Verwaltung der Einnahmen, Ausgabensenkung hat größte Priorität. Unabhängig von der Effizienz der einzelnen Kasse werden Anreize vermindert, innovative, qualitativ hochwertige Versorgungskonzepte zu entwickeln und Investitionen in Gesundheitsförderung oder Prävention zu tätigen, die sich häufig erst längerfristig amortisieren. Durch die Unsicherheit der Erträge von Innovationen ist eine Krankenkasse, die einen Zusatzbeitrag vermeiden will, kaum motiviert, nachhaltig zu arbeiten.

■ Gleicher Preis für gleiche Leistung bedeutet, dass für Mehrleistung – dazu zählt auch höhere Qualität – ein höherer Preis gezahlt werden sollte. Eine höhere regionale Qualität muss jedoch nicht von allen Bundesbürgern getragen werden, sondern kann regional finanziert werden. Eine

bundeseinheitliche Vergütung, wie sie im Fonds zusammen mit dem Morbi-RSA angelegt ist, ignoriert regional unterschiedliche Kostenniveaus, insbesondere unterschiedliche Mieten und Löhne. Ob man die Versorgungsqualität über einen garantierten Mindeststandard hinaus bundesweit ausgleichen sollte, ist somit zu diskutieren.

Zusammenfassend führen die Nachteile des Gesundheitsfonds mit Solidarausgleich über den Zusatzbeitrag und einer Verlagerung der Finanzhoheit auf den Staat neben einer Entmündigung der Selbstverwaltung zu einer einseitigen Ausrichtung der Finanzierung auf den Beitrag. Der Gesundheitsfonds trägt zu keiner nachhaltigen Finanzierung bei. Angetreten sind alle Regierungsparteien mit der Forderung nach stärkerer Abkopplung der Einnahmen vom Produktionsfaktor Arbeit. Auch hier bringt der Fonds keinen Fortschritt.

Nachhaltige Reformvorschläge

Die Aufgabe der gesetzlichen Krankenversicherung wird in § 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch (SGB) V definiert: „Die Krankenversicherung als Solidargemeinschaft hat die Aufgabe, die Gesundheit der Versicherten zu erhalten, wiederherzustellen oder ihren Gesundheitszustand zu bessern.“ Dabei muss nach § 2 Absatz 1 Satz 3 SGB V „die Qualität und Wirksamkeit der Leistungen (...) dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen Erkenntnisse entsprechen und den medizinischen Fortschritt (...) berücksichtigen“. Dies unterliegt jedoch dem in § 12 Absatz 1 Satz 1 SGB V konstituierten Wirtschaftlichkeitsgebot: „Die Leistungen

müssen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein; sie dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten.“

Gerade der medizinisch-technische Fortschritt eröffnet neue Bedürfnisse, die nicht voll befriedigt werden können. In der Neufassung des § 35b SGB V im GKV-WSG wird die reine Nutzenbewertung von neuen Arzneimitteln um eine Kosten-Nutzen-Dimension ergänzt. Das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen entwickelt gegenwärtig eine Methode zur Kosten-Nutzen-Bewertung.⁷ Die demographisch bedingten Ausgabensteigerungen könnten durch Einfrieren des Leistungskatalogs bei moderatem Wirtschaftswachstum auf heutigem Beitragssatzniveau finanziert werden. Dafür ist jedoch die Einbeziehung aller Bürger nötig. Die Trennung zwischen privater und gesetzlicher Krankenversicherung kann grundsätzlich erhalten bleiben, um vom Systemwettbewerb zu profitieren. Die Durchlässigkeit zwischen den Systemen muss jedoch erleichtert werden.

Um die durch den medizinisch-technischen Fortschritt erweiterten Diagnose- und Therapiemöglichkeiten finanzieren zu können, bedarf es privater Zusatzversicherungen. Dieser zweite Markt kann als Experimentierfeld für den ersten Markt dienen. Sinnvolle Neuerungen können in den ersten Markt, also den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung übergehen. Medizinische Leistungen, die wirksam sind, aber ein hohes Risiko aufweisen, oder deren Nutzen gegenüber etablierten Untersuchungs- und Behandlungsmethoden zweifelhaft ist, bieten sogar Raum für einen dritten Markt. Hier passt der Marktbezug am besten, da Selbstzahler ihren Bedarf mit eigenen Mitteln decken. Zum dritten Markt gehören Wohlfühl-Leistungen oder besonderer Service. Während im ersten Markt der Arzt den Bedarf weitestgehend bestimmt, wird der Patient in den anderen Märkten zu einem Kunden.

Zwei grundlegende Alternativpaare der Finanzierung sind einerseits das Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren sowie andererseits eine Kopfpauschale und die Steuer- bzw. Beitragsfinanzierung. In allen Systemen wäre eine Entkopplung vom Arbeitseinkommen realisierbar. Unabhängig davon, welches Finanzierungsmodell gewählt wird, wird es zu einem Anstieg der Gesundheitsausgaben kommen. Der Solidarausgleich sollte über

Steuern erfolgen, da er so transparenter und zielgenauer zu erreichen ist.

Die Kapitaldeckung hat gewichtige Nachteile, beispielsweise die stärkere Belastung der jungen, geburtenschwächeren Generationen mit dem Aufbau des Kapitalstocks bei gleichzeitiger Zahlung von Beiträgen in das Umlagesystem („Sandwich-Generation“). Außerdem birgt das Kapitaldeckungssystem Kapitalmarktrisiken. Aus Gründen der Generationengerechtigkeit sollte die Kapitaldeckung zumindest im zweiten Markt eingeführt werden. Ihre Vorteile sind die langfristige Glättung der Ausgaben und geringere Zugriffsmöglichkeiten des Staates auf den angesparten Kapitalstock. Die 1952 von *Gerhard Mackenroth* formulierte These, dass die Sozialausgaben einer Volkswirtschaft aus dem laufenden Volkseinkommen erbracht werden müssen, trifft nach wie vor zu.⁸ Dennoch kann man heute dafür sorgen, dass für morgen Geld reserviert wird. Dabei sollte anders als bei der Riester-Rente eine Pflicht zur Kapitalbildung verankert werden. Der erste Markt sollte weiterhin über das Umlageverfahren gesichert werden.

Nach der Reform ist vor der Reform

Mit dem GKV-WSG werden der gesetzlichen Krankenversicherung weniger Finanzmittel zugeführt. Nachhaltige Lösungen zur Schließung der Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben wurden auf der Finanzierungsseite versäumt. Ein partiell gestärkter Kassenwettbewerb und damit verbundene Effizianzanreize werden durch andere Einzelregelungen, zum Beispiel die Ausgestaltung des Zusatzbeitrags, konterkariert. Als positiv ist der größere Druck zu einer kritischen Überprüfung des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenversicherung zu bewerten.

Die Große Koalition hat es versäumt, eine nachhaltige Finanzierungsreform zu verabschieden. Nach der nächsten Bundestagswahl steht deshalb voraussichtlich erneut eine GKV-Finanzierungsreform an. Ein Bündel an Lösungen liegt auf dem politischen Verhandlungstisch. Der Gesundheitsfonds bietet eine Plattform, die sich zu zukunftsfähigen Lösungen ausbauen lässt. So früh wie möglich sollten tragfähige und nachhaltige Lösungen zur Wahrung eines hochwertigen Gesundheitssystems gefunden werden. ■

⁷ Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen, Entwurf einer Methodik für die Bewertung von Verhältnissen zwischen Nutzen und Kosten im System der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung (<http://www.iqwig.de/index.805.html>).

⁸ Vgl. Gerhard Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Band 4, Tübingen 1952, Seite 41.

Sachgerechte Finanzierung der Hochschulmedizin

*Dr. Peter Gutjahr-Löser
Kanzler a.D. der Universität Leipzig*

In der politischen Auseinandersetzung über die Deckung der Kosten im Gesundheitswesen spielen ordnungspolitische Grundsätze kaum eine Rolle. Der Eindruck verstärkt sich, wenn man die Finanzierungsprobleme im Bereich der Hochschulmedizin betrachtet.

Der Verkauf des kurz zuvor zu einem Unternehmen zusammengefassten Klinikums der Universitäten Gießen und Marburg durch das Land Hessen an die Rhönklinikum AG hatte zum Ziel, das Land von den Kosten des Klinikbetriebs zu entlasten. Die sonstigen Folgen, die eine derartige Privatisierung mit sich bringt, werden dabei nicht bedacht. Weder die verantwortlichen Landespolitiker noch der übernehmende Krankenhauskonzern lassen erkennen, dass die mit der Verantwortung für die Hochschulmedizin verbundenen Fragen bisher in ihrer Tragweite gesehen werden. Dabei geht es um die künftige medizinische Versorgung sowie die Frage, wie der Anstieg der Krankheitskosten begrenzt werden kann und wer für diese Aufwendungen aufzukommen hat.

Kostentrennung und Kapazitätsabbau

Welcher Wandel sich unter dem Einfluss der Diskussionen um die Finanzierung der Kliniken an den Universitäten vollzogen hat, ist der Öffentlichkeit weitgehend verborgen geblieben. Diese Debatte hat die Kultusministerien seit Mitte der 1990er Jahre veranlasst, tief greifende Veränderungen einzuleiten. Ausgangspunkt waren die Behauptungen der Krankenkassen, sie trügen mit ihren Zahlungen zur Finanzierung der Kulturretats der Länder bei. Umgekehrt äußerten Hochschulfunktionäre und Kulturpolitiker aller Lager, die Aufwendungen für Forschung und Lehre in der Medizin stellten Subventionen für die Krankenkassen dar, weil die Kassen für die Inanspruchnahme der Hochleistungsmedizin zu wenig bezahlten.

Für keine der beiden Behauptungen gibt es Beweise. Sie zu erbringen, ist angesichts der Verflochtenheit der Aufgaben unmöglich. Beim Tätigwerden der Hochschulmediziner werden durch ein und dieselbe Handlung Krankenversorgung, Lehre und Forschung betrieben. Demonstrationen

am konkreten Krankheitsfall im Rahmen der Ausbildung des ärztlichen Nachwuchses umfassen auch Maßnahmen der Diagnose oder der Behandlung von Kranken. Jede Erprobung einer neuen Therapie im Rahmen der Forschung stellt zugleich die Versorgung eines Patienten dar. Deshalb ist es nicht möglich, die Personalkosten – und das ist mit 70 bis 80 Prozent der größte Kostenanteil der Universitätsmedizin – richtig zuzuordnen. Das gilt auch für einen erheblichen Teil der Sachkosten. Die Medizingeräte dienen in erster Linie der Krankenversorgung. Eine eindeutige Aufteilung, welcher Anteil zur Forschung und welcher zur Krankenbehandlung gehört, ist unmöglich.

Daher ist es kein Wunder, dass die Verbuchung beider Kostenarten von Universität zu Universität und von Abteilung zu Abteilung innerhalb einer einzigen Universitätsklinik unterschiedlich ausfällt. Die Wissenschaftsministerien, die die Kostentrennung erzwungen haben, verfahren dabei keineswegs konsequent. Für die medizinischen Großgeräte nehmen sie den Zuschuss, den der Bund für Investitionen im Hochschulbereich in Höhe von 50 Prozent der Kosten bezahlt, weiterhin in Anspruch. Im Interesse des Landeshaushalts hütet man sich, Kostentrennung zu praktizieren. Denn sonst müssten die Länder diese Kosten allein tragen. Das keineswegs überraschende Ergebnis der inzwischen erprobten Praxis zeigt, dass die beabsichtigte Kostentrennung nicht konsequent betrieben wird.

Eine andere Seite dieser Auseinandersetzungen betrifft die Kapazitäten der Universitätskliniken. In Deutschland gibt es 34 medizinische Fakultäten, aber Angaben über die Universitätskliniken sind nur annäherungsweise möglich. Einige Bundesländer haben in den letzten Jahren die Kliniken mehrerer Universitäten rechtlich zu einem Unternehmen zusammengefasst oder sind im Begriff, dies zu tun. Das bedeutet zudem, dass im ei-

nen oder anderen Fall medizinische Schwerpunkte festgesetzt werden, sodass auch die Zahl der Einzelfächer von Fakultät zu Fakultät unterschiedlich ausfällt.

Die von den politischen Vorgaben zur Kostenbegrenzung erzwungene Reduzierung der Verweildauer stationär behandelter Patienten hat außerdem einen Kapazitätsabbau bewirkt. Die als optimal geltende Bettenzahl wurde immer weiter abgesenkt. Im Jahr 1993 sollten dies noch 1 650 sein. Zuletzt hat der Wissenschaftsrat im November 2005 dafür votiert, die Grenze bei 1 100 Betten anzusetzen, von denen 850 im Klinikum selbst zur Verfügung stehen müssten, während der Rest sich in kooperierenden anderen Krankenhäusern befinden könne. Kleinere Universitätskliniken solle man – so der damalige Vorsitzende des Wissenschaftsrates *Karl Max Einhäupl* – aber nicht schließen, sondern durch Investitionen auf die „richtige“ Größe bringen. Nach Auffassung des Wissenschaftsrates müsse eine medizinische Fakultät mit einer solchen Bettenzahl 60 Professuren umfassen. Dann sei sie in der Lage, pro Studienjahr 200 Studienanfänger auszubilden.

Gehemmter medizinischer Fortschritt

Die Finanzstatistik ergibt für die Universitätsmedizin folgendes Bild: Der Umsatz der einzelnen Kliniken schwankt zwischen 250 und 800 Millionen Euro. Die deutschen Universitätskliniken setzen insgesamt jährlich ohne Investitionen rund 13 Milliarden Euro um. Sie beschäftigen etwa 120 000 Mitarbeiter und versorgen im Jahresdurchschnitt etwa 1,8 Millionen Patienten stationär. Das entspricht einem Anteil von rund zwölf Prozent aller stationären Behandlungen.

Zur Finanzierung der Aufwendungen für die medizinische Forschung und Lehre, das heißt für den Betrieb der medizinischen Fakultäten, werden aus den Wissenschaftsetats der Länder zwischen 40 und 100 Millionen Euro je Fakultät bereitgestellt. Zusammen sind das etwa zwei Milliarden Euro. Diese Beträge zeigen aber nur ein ungefähres Bild. Die Fakultäten müssen aus diesen Staatsmitteln neben ihren Eigenaufwendungen für die vorklinischen Institute die Leistungen, die das Klinikum für Forschung und Lehre erbringt, bezahlen. Solange das jeweilige Jahresbudget zwischen den Kliniken und den Krankenkassen ausgehandelt wurde, ging man davon aus, dass der Anteil von Forschung und Lehre zwischen 15 und 20 Prozent des Klinikumsatzes ausmacht. Ein Betrag in dieser Hö-

he wurde von den durch die Kassen anerkannten Kosten abgezogen und der Rest erstattet.

Mit Einführung des Fallpauschalensystems musste dieses System umgestellt werden. Da jetzt die einzelnen Leistungen nach Pauschalsätzen vergütet werden, gerät die Hochschulmedizin unter zusätzlichen wirtschaftlichen Druck. Bezieht man die gesamte stationäre Behandlung von Patienten in Deutschland ein, ergibt sich ein Durchschnittskostensatz von knapp 3 400 Euro je Patient. Mit fast 7 000 Euro liegt dieser Betrag bei den Universitätskliniken mehr als doppelt so hoch.

Daraus auf eine unwirtschaftlichere Betriebsführung der Universitätskliniken zu schließen, greift zu kurz. Als hochleistungsmedizinische Spitze des Krankenhaussystems haben sie nicht nur einen höheren Aufwand bei der Diagnose, sondern vor allem die besonders schweren Erkrankungen zu behandeln. Sie haben außerdem in größerem Umfang als „Standardkliniken“ Einrichtungen für spezielle Notfälle vorzuhalten, die Kosten verursachen, ohne dass sie ständig genutzt werden. Der medizinische Fortschritt und die Einführung neuer Diagnose- und Behandlungsverfahren machen schließlich Aufwendungen erforderlich, für die es noch keine Pauschalsätze gibt. Außerdem weigern sich die Krankenkassen unter Berufung auf die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, Behandlungskosten zu übernehmen, wenn sie durch bisher nicht anerkannte Heilverfahren entstehen.

Was die Gesetze zur Abgrenzung medizinisch erforderlicher Leistungen von der Tätigkeit selbsternannter Wunderheiler festlegen, erweist sich an den Universitätskliniken seit jeher als ein Hemmschuh. Der Streit über die Anerkennung neuer Heilverfahren hat bereits früher die Verhandlungen zwischen Kliniken und Kassen belastet. Die Einführung der Fallpauschalen hat diesem Problem eine neue Dimension hinzugefügt. Da sie gezwungen sind, in erster Linie an die wirtschaftlichen Folgen zu denken und Neuerungen in einem kalkulierbaren Rahmen halten wollen, haben die kaufmännischen Leiter der Universitätskliniken eine kaum zu verantwortende Macht erhalten. Sie bestimmen inzwischen maßgeblich über den medizinischen Fortschritt.

Höhere Lebenserwartung: Höhere Kosten

Von der Universitätsmedizin profitiert das gesamte medizinische System: Durch Entdeckungen und die Entwicklung neuer Methoden können bisher

nicht behandelbare Krankheiten geheilt oder Folgen von Erkrankungen gemildert werden. Aussagekräftigere Diagnoseverfahren und wirksamere Therapien führen entweder mittelfristig zu Kostensenkungen oder eröffnen bisher unheilbar Kranken eine neue Perspektive. Deshalb müssten die Krankenkassen Interesse daran haben, dass es derartigen Fortschritt gibt. Konsequenterweise hätten sie daher auch für diese Kosten aufzukommen. Dem stehen aber Prinzipien und Entwicklungen entgegen, die in Deutschland bei Entscheidungen, die die Gemeinschaft betreffen, eine maßgebliche Rolle spielen:

■ Dazu gehört der Grundsatz der Zuständigkeit. Das Prinzip der Aufteilung der Entscheidungsbefugnisse in sachliche, horizontale und vertikale Zuständigkeitsebenen wirkt kontraproduktiv, wenn es darum geht, die materiellen Ressourcen so einzusetzen, dass optimale Ergebnisse erzielt werden. Aus den Zuständigkeitsregelungen folgt sehr leicht eine Abschottung des eigenen Wirkungskreises, auch wenn er nur einen Teilaspekt eines größeren Aufgabenbereichs betrifft. Das schlägt sich an allen anderen Stellen, an denen Steuermittel oder sonstige Abgaben verwaltet werden, in der Vergeudung von Haushaltsmitteln nieder: Wo Aufgaben wegfallen oder Kosten sinken, stopfen die Verwalter der entsprechenden Haushaltstitel mit den Einsparungen entweder andere Löcher oder ersinnen neue Verwendungsmöglichkeiten, um den Umfang der eigenen Aufgaben und unter Umständen sogar den eigenen Arbeitsplatz zu erhalten.

■ In den letzten Jahrzehnten hat eine Verkehrung der Verantwortlichkeit für die Gesundheit stattgefunden. Waren früher die Menschen – nach dem Motto „Für meine Gesundheit ist mir nichts zu teuer!“ – bereit, sich die Überwindung ihrer Krankheiten erhebliche Beträge kosten zu lassen, herrscht heute die Ansicht vor, die Aufwendungen für eine Heilbehandlung habe die Gemeinschaft aller Bürger zu tragen. Diese Änderung der Auffassungen hat sich langsam vollzogen. Sie begann damit, dass sich die AOK nicht mehr als Krankenversicherung, sondern als „Gesundheitskasse“ bezeichnete. Sie verließ damit das Gebiet der Vorsorge für Risiken, die den Einzelnen wirtschaftlich überfordern würde, was allein Aufgabe einer „Versicherung“ sein kann. Sie maßte sich stattdessen an, eine Agentur für das Glücksstreben der Menschen auf dem Gebiet der Gesundheit zu sein. Das aber hat die Nebenfolge, dass ihre Mitarbeiter Betreuung- und Umverteilungsaufgaben zu über-

nehmen haben, die den Apparat aufblähen und zusätzliche Leitungspositionen schaffen.

■ Die Sprachverwirrung, die in Deutschland gerade auf dem Gebiet der Finanzierung medizinischer Leistungen um sich gegriffen hat, wird besonders deutlich an den Schlagworten, unter denen diese Thematik im politischen Alltag behandelt wird. Anstatt das Wort Krankheitskosten in den Mund zu nehmen, reden Politiker lieber von der „Gesundheitsreform“ oder – noch absurder – von der „Gesundheitsstrukturreform“. Schon *Konfuzius* wusste, dass das Kernproblem guter Politik eine korrekte Sprache ist. Auf die Frage, was ein Fürst tun müsse, um seinen Staat zu verbessern, antwortete er vor mehr als zweieinhalb Tausend Jahren: „Zuerst und vor allem muss er Sorge tragen, dass alle Dinge mit ihrem rechten Namen benannt werden.“ Wer die Probleme nicht beim richtigen Namen nennt, ist nicht in der Lage, Lösungen zu finden.

Die Erfolge der medizinischen Forschung und der auf ihr fußenden ärztlichen Praxis haben zu einer ungeahnten Erhöhung der Lebenserwartung geführt. Diese zusätzlichen Fähigkeiten in der medizinischen Betreuung verursachen nun einmal höhere Kosten. Deshalb kann es keinen Zweifel daran geben, dass der Einzelne heutzutage einen höheren Anteil seines Einkommens für seine Gesunderhaltung einsetzen muss. In weiten Bereichen geht es eben nicht mehr um Risiko, gegen das man sich versichern müsste, sondern um Konsumausgaben, die man besser der privaten Lebensvorsorge zuordnet, wenn man erreichen will, dass der Einzelne wie auch die Sozialverbände sich verantwortungsvoll verhalten.

Wenn man die einen normalen Umfang nicht übersteigenden Arzt- und Medikamentenkosten als Aufwendungen der allgemeinen Lebensführung dem Bürger überließe und in diesem Umfang die Beiträge in der Pflichtversicherung senkte, wäre die Steuerung des Gesundheitswesens leichter. Die Versuchung, medizinische Leistungen bürokratisch zu regulieren, entfele. Ein solches Verfahren ermöglichte aber auch einen gangbaren Weg zur Belohnung des Bemühens der einzelnen Bürger um eine gesunde Lebensweise. Was sich die Krankenkassen gerade im Blick auf die Belohnung einer gesunden Lebensweise alles einfällen lassen, gehört in die Schublade „bürokratischer Krampf“.

Kontrolle ist gut – Vertrauen ist besser

Der hier vertretene Vorschlag beseitigt nicht die staatliche Verantwortung für die Bereitstellung der medizinischen Infrastruktur, der Ausbildung des Nachwuchses und der Erforschung ungelöster medizinischer Fälle. Hierfür hat der Staat nach den Grundsätzen der Subsidiarität die Verantwortung zu tragen. Der Versuch, gerade diesen Bereich der medizinischen Versorgung durch Privatisierung der Universitätskliniken dem – an sich völlig legitimen – Gewinnstreben von Kapitalanlegern zu überlassen, führt in die Irre. Die durch die wirtschaftliche Situation der Universitätskliniken bedingte Schlechtbehandlung solcher Patienten, deren medizinische Versorgung keinen Ertrag verspricht, führt bereits jetzt immer wieder zu ethisch fragwürdigen Praktiken. Den schwer erkrankten Patienten, die auf die besonderen Fähigkeiten der

Hochleistungsmedizin angewiesen sind, wird auf die Weise am wenigsten entsprochen.

Ein Problem besteht offenbar auch in mangelndem Vertrauen, dass Ärzte ihren Aufgaben auch ohne Kontrolle nachkommen. Gerade das Vertrauen, dass der Arzt das jeweils Mögliche und Erforderliche veranlassen wird, ist jedoch die Voraussetzung für den Behandlungserfolg. Zwischen dem Arzt und dem Patienten gibt es Bereiche, die sich dem Blick Dritter zu entziehen haben. Wo von bürokratischen Vorschriften selbst gegängelte Klinikverwaltungen gehalten sind, in dieses persönliche Verhältnis einzudringen, indem sie vom Arzt immer detailliertere Begründungen für seine Maßnahmen verlangen, wird die Persönlichkeit der Beteiligten verletzt. ■

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2009

Eine unabhängige Jury unter dem Vorsitz von *Dr. Hans D. Barbier* hat entschieden, wer für seine publizistische Tätigkeit mit dem Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2009 ausgezeichnet wird. Die Hauptpreise erhalten:

- *Dr. Rainer Hank*, Ressortleiter Wirtschaft sowie Geld & Mehr bei der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, und
- *Dr. h.c. Martin Wolf*, Mitherausgeber und Chefökonom der Financial Times, London.

Die Ludwig-Erhard-Förderpreise erhalten:

- *Sebastian Jost*, Redakteur bei den Zeitungen Die Welt und Welt am Sonntag, und
- *Dr. Philip Plickert*, Redakteur bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Die Hauptpreise sind mit je 10 000 Euro, die Förderpreise mit je 5 000 Euro dotiert. Die Preise werden am 2. Juli 2009 im Ludwig-Erhard-Haus in Berlin übergeben. *Dr. Ursula Weidenfeld* wird die Laudationes halten.

Der Homo oeconomicus – Ein realitätsfernes Konstrukt

Prof. Dr. Karlheinz Ruckriegel
Fakultät Betriebswirtschaft, Georg-Simon-Ohm Hochschule Nürnberg

Die Vorstellung vom Homo oeconomicus beschreibt in idealtypischer Weise das Verhalten wirtschaftender Menschen. Doch Menschen, die in ihrem Leben allein ökonomische Ziele verfolgen, sind in der Realität nicht anzutreffen. Eine Fülle neuerer Arbeiten belegt das Bedürfnis nach der Formulierung der tatsächlichen Motive menschlichen Handelns.

In der Financial Times Deutschland (FTD) vom 2. März 2009 wurde ein Interview mit *Friedrich Schneider* zur „Krise der Wirtschaftswissenschaften“ veröffentlicht. Er war bis zum Herbst des letzten Jahres Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik, der größten deutschsprachigen Ökonomenvereinigung. Im Interview rechnet *Schneider* – so der Vorspann der FTD – mit der Zukunft ab: „Die Krise der Ökonomie ist entstanden, weil wir viele Verhaltensweisen der Menschen nicht in unsere Modellwelten integriert haben. ... Wer der heilen Theoriewelt entfliehen will, muss gewaltig umlernen.“ Diese Aussage impliziert, dass Ökonomie gleichgesetzt wird mit der durch den Homo oeconomicus getriebenen, auf Gewinn- und Nutzenmaximierung beruhenden Neoklassik. Das Interview mit *Schneider* war der Startschuss für eine Serie, die die Zeitung mit „Revolution in der Ökonomie“ überschrieben hat und in der das neue Denken führender angelsächsischer Ökonomen aufgezeigt wurde.

Shareholder-Value ist out

In ihrem Buch „Animal Spirits – Wie Wirtschaft wirklich funktioniert“ schreiben *George Akerlof* und *Robert Shiller*. „Zu viele Angehörige der Gemeinde der Makroökonomien und Finanztheoretiker haben sich fast ausschließlich auf die Annahmen rationaler Erwartungen und effizienter Märkte gestützt, mit dem Ergebnis, dass sie die grundlegende Dynamik von Wirtschaftskrisen aus dem Blick verloren haben. Das Unvermögen, die Animal Spirits in die Modellbildung einzubeziehen, kann uns für die wahren Ursachen ökonomischer Probleme blind machen.“¹ Auf die Bedeutung der Animal Spirits, also die nicht rationalen Aspekte menschlichen Handelns, hatte bereits *John Maynard Keynes*

hingewiesen. Die beiden Autoren attestieren der Makroökonomik in den letzten 30 Jahren eine Entwicklung in die falsche Richtung: hin zu immer formaleren mathematischen Modellen und weg von tatsächlicher Erklärungsrelevanz für die Wirtschaftspolitik.

Diese Kritik findet ihre Entsprechung zunehmend in der Managementlehre. *Jack Welch*, der frühere Chef des US-Konzerns General Electric, war einer der maßgeblichen Vertreter des Shareholder-Value-Ansatzes. Danach ist das vorrangige Ziel des Managements, den Wert des Unternehmens zu steigern und eine hohe Dividende zu erzielen; der Aktionär – der Shareholder – steht im Mittelpunkt. In der FTD vom 13. März 2009 wird *Welch* zitiert: „Genau betrachtet ist Shareholder-Value die blödeste Idee der Welt. ... Shareholder-Value ist ein Ergebnis, keine Strategie, die wichtigsten Interessengruppen sind die eigenen Mitarbeiter, die eigenen Kunden und die eigenen Produkte.“ Man fragt sich, weshalb *Welch* nicht schon früher darauf gekommen ist – gesunder Menschenverstand hätte für diese Einsicht gereicht.² Dieser schlägt sich nicht nur in Forderungen nach und Förderung von sozialer Kompetenz bei Führungskräften und Mitarbeitern nieder, sondern auch in einer zunehmenden Verankerung gesellschaftlicher Verantwortung als Teil der Unternehmensstrategie (Corporate Social Responsibility).³

1 George Akerlof/Robert Shiller, *Animal Spirits – Wie Wirtschaft wirklich funktioniert*, München 2009, Seite 237.

2 Zum Aufkommen der Idee des Shareholder Value siehe etwa Ulrich Schäfer, *Der Crash des Kapitalismus – Warum die entfesselte Marktwirtschaft scheiterte*, Frankfurt 2009, Seiten 77–81.

3 Zu den Anforderungen an eine moderne Personalpolitik siehe etwa Karlheinz Ruckriegel, *Glücksforschung: Bei mitarbeiterorientierter Personalpolitik gewinnen alle*, in: *Personal – Zeitschrift für Human Resource Management*, 61. Jahrgang, Heft 6, Seiten 14–16.

In den 1980er Jahren wurde unter dem US-Präsidenten *Ronald Reagan* das Zeitalter des zügellosen Kapitalismus eingeleitet. Es begann das Zeitalter des Shareholder-Value, der gnadenlosen Jagd nach Profiten. Vertreten wurde dieser blinde Glaube an die Wunder- und Selbstheilungskräfte des Marktes auch von Wirtschaftswissenschaftlern um den Nobelpreisträger *Milton Friedman*. Dieses Bekenntnis war der Haupt- und Glaubenssatz des Monetarismus und lieferte die ideologische Basis für die *Reagan*-Regierung – und nicht nur für diese. Der Monetarismus ist nichts anderes als eine makroökonomische Spielart der Neoklassik. „*Friedman* hat mit seinem Laissez-faire-Absolutismus zu einem geistigen Klima beigetragen, in dem der Glaube an den Markt und die Verachtung für Regierungen oft die Fakten übertrumpfen“, so *Paul Krugman* im Jahr 2007.⁴

Alan Greenspan, der ehemalige Vorsitzende der amerikanischen Zentralbank, wachte von 1987 bis 2006 über die Reinheit der kapitalistischen Lehre. Er bekämpfte erfolgreich so gut wie jeden Versuch, klare Regeln für die neuen Finanzprodukte der Wall Street zu schaffen. „Nichts spricht dafür, dass staatliche Aufsicht der Selbstkontrolle der Märkte überlegen ist“, so das Mantra des Notenbankchefs. Forderungen nach stärkerer Regulierung von Ikonen aus der Finanzbranche selbst – wie *George Soros* und *Warren Buffet* – stießen bei *Greenspan* und den Republikanern auf taube Ohren. Bis unmittelbar vor der aktuellen Finanzkrise war die reine Marktdoktrin von Präsident *George W. Bush* das Maß aller Dinge. Die Idee des Menschen als *Homo oeconomicus*, der rational und dem Eigennutz verpflichtet handelt, stand Pate. „In allem, was wir tun, müssen wir der Fähigkeit freier Menschen vertrauen, die richtige Entscheidung zu treffen“, predigte *Bush*.

Dieses Vertrauen steht im Gegensatz zu den Erkenntnissen der Verhaltensökonomik. Erst bei einer Anhörung vor dem US-Repräsentantenhaus im Oktober 2008 gestand auch *Greenspan* seine epochalen Fehl-Einschätzungen ein. Der Ausschussvorsitzende *Henry Waxman*, ein Demokrat aus Kalifornien, und seine Kollegen rangen *Greenspan* das Eingeständnis ab, sich in einem entscheidenden Punkt geirrt zu haben: die Selbstheilungskräfte des Marktes zu hoch eingeschätzt und eine strengere Regulierung für nicht notwendig gehalten zu haben. Er habe einen „Fehler gefunden“ in seiner marktwirtschaftlichen Ideologie und sei darüber „betrübt“, sagte *Greenspan*: „Ich

habe falsch gelegen mit der Annahme, dass Organisationen aufgrund von Eigeninteresse ihre Aktionäre und ihr Firmenkapital am besten schützen können.“

So macht auch *Michael Hüther*, der Direktor des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft, insbesondere die neoklassische Finanzmarkttheorie, „die eine Mathematisierung dieser Welt inszeniert hat, die Unsicherheit und das Phänomen asymmetrischer Information für jederzeit lösbar beschreibt“⁵, für die Finanzmarktkrise maßgeblich mit verantwortlich. Weiter führt er dort aus: „Nicht die Liberalen und die Neoliberalen, die für einen starken Staat eintreten, müssen in Demut gehen, sondern die Vertreter dieser institutionsfreien neoklassischen Finanzmarkttheorie.“

Das Konstrukt des Homo oeconomicus

Die Erfindung des *Homo oeconomicus* geht auf das Werk von *Leon Walras* in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück. Dieses Konstrukt war notwendig, um mathematische Gesetzmäßigkeiten aus der mechanischen Physik auf die Wirtschaft übertragen zu können. „Mit seiner Bereitschaft, zugunsten der mathematischen Prognostizierbarkeit Abstriche an der Wirklichkeitsnähe hinzunehmen, etablierte *Walras* eine Vorgehensweise, der im folgenden Jahrhundert viele Ökonomen folgen sollten“, schreibt *Eric Beinhocker*.⁶ Und *Kurt Rothschild* führt aus: „Anders [als bei den Naturwissenschaften] liegen die Dinge beim Studium der Wirtschaft. Nicht nur sind bei dieser die Zusammenhänge besonders komplex ... [Daher muss] im Zeitablauf immer wieder überprüft werden, ob und wie weit die vorhandenen Modelle noch verwendbar sind oder neue Ansätze (‘Revolutionen’) notwendig sind. Es ist der Fehler einiger neoklassischer, von den Naturwissenschaften faszinierter Ökonomen, dies zu übersehen und anzunehmen, mit ihren Axiomen und Gleichgewichtsannahmen einen generell und zeitlos gültigen Zugang zu ökonomischen Fragen zu besitzen.“⁷

Der Mensch wird nach dieser Sichtweise zu einem bloßen Roboter vereinfacht: „Das physikalische

4 Zitiert nach Ulrich Schäfer, a.a.O., Seite 34.

5 Michael Hüther, Voll auf die Bremse, Interview in der Wirtschaftswoche, in: Wirtschaftswoche global, Armes Deutschland, vom 26. Januar 2009, Seite 130.

6 Eric Beinhocker, Die Entstehung des Wohlstands – Wie Evolution die Wirtschaft antreibt, Landsberg am Lech 2007, Seite 59.

7 Kurt W. Rothschild, Apropos Keynesianer, in: Harald Hagemann/Gustav Horn/Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – Festschrift für Jürgen Kromphardt, Marburg 2008, Seiten 21 f.

Theorieverständnis der jungen Neoklassiker führte im Zuge der weiteren Theorieentwicklung ab den 1950er Jahren zu einer bedeutsamen methodologischen Wende. ... Die Frage in der modernen Ökonomie war nicht mehr, welche empirisch gehaltvollen Annahmen der Nutzen- und Entscheidungstheorie zu einem theoretischen Ergebnis führen, sondern das Ergebnis wurde umgekehrt als gegeben angenommen, und die Frage lautete, welche Annahmen über den Homo oeconomicus gemacht werden müssen, damit dieser mit dem theoretischen Ergebnis in Übereinstimmung gebracht werden kann.⁴⁸

Erst das Konstrukt des Homo oeconomicus erlaubt, die Wirtschaftswissenschaften als „exakte Wissenschaft“ zu positionieren. Es ermöglicht Berechenbarkeit durch Übertragung von aus der Mathematik und Physik bekannten Methoden auf die Wirtschaftswissenschaften. Doch worin liegt der Nutzen einer solchen Vorgehensweise? Hans G. Nutzinger führt dazu aus: „Wenn sich die neuere Neoklassik von dem Problem der Angemessenheit ihres Menschenbilds durch dessen Preisgabe und den Verweis auf die Logik der sozialen Situation entlastet, so gerät sie in grundsätzliche normative Probleme zu ihren eigenen Annahmen, denen zufolge bei der Analyse gesellschaftlicher Konstellationen von den individuellen Entscheidungen auszugehen ist. Wenn sie nun einen Individualismus ohne Individuen und eine Willensfreiheit ohne Willen propagiert, nähert sie sich, ohne es zu merken, den von ihr bekämpften kollektivistischen Denkrichtungen ... Wenn durch die neoklassische Methodologie im Namen der Eleganz der Einfachheit die soziale Situation grundsätzlich verfehlt wird, dann wird auch das Ergebnis der Analyse grundsätzlich fehlerhaft sein. Und das ist dann, ganz standardökonomisch gesprochen, ein zu hoher Preis für diese neoklassische Eleganz.“⁴⁹

Massive Kritik an der Neoklassik

Dieser Irrweg, der die Volkswirtschaftslehre aus den Sozialwissenschaften herauslösen und zu einer Art wirtschaftlicher Physik machen wollte, wird seit *Walras* massiv von einem gewichtigen Teil der Ökonomie kritisiert und abgelehnt: von der

Deutschen Historischen Schule, von Vertretern des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft sowie von den neueren Strömungen in den Wirtschaftswissenschaften, die wie die Verhaltensökonomik (*Daniel Kahneman*), die experimentelle Wirtschaftsforschung (*Vernon Smith*), die Neuroökonomie und die Glücksforschung zunehmend Bedeutung gewinnen. *Kahneman* verweist im Jahr 2003 darauf, dass er seine erste Begegnung mit den psychologischen Annahmen der Ökonomie Anfang der 1970er Jahre hatte, als *Bruno Frey* in einem Artikel schrieb, dass Wirtschaftssubjekte rational und eigennützig sind und dass sich seine Vorlieben nicht ändern, wobei er als Psychologe davon kein Wort glauben konnte.¹⁰

Dies ist im Übrigen eine Position, die bereits *Gustav von Schmoller* als führender Vertreter der Jüngeren Deutschen Historischen Schule Ende des 19. Jahrhunderts im Methodenstreit mit *Carl Menger*, dem Vertreter der Österreichischen Grenznutzenschule, einnahm: „Ich wollte die Volkswirtschaftslehre von falschen Abstraktionen durch exakte historische, statistische, volkswirtschaftliche Forschung befreien, aber doch stets zugleich generalisierender Wirtschaftstheoretiker soweit bleiben, als wir nach meiner Überzeugung heute schon dazu festen Grund unter den Füßen haben. Wo solcher mir zu fehlen scheint, da habe ich auch im Grundriss lieber nur die Tatsachen beschrieben und einige Entwicklungstendenzen angedeutet, als luftige Theorien aufgebaut, die mit der Wirklichkeit nicht in Fühlung stehen, bald wieder wie Kartenhäuser zusammenfallen.“¹¹

Von Schmoller stand hier in einer Reihe mit *Adam Smith*, der sich in seinem Werk „Theorie der ethischen Gefühle“ von 1759 schon früh als Verhaltensökonom erwies. Auch nach *Alfred Marshall*, dem Hauptvertreter der Cambridger Schule, dürfe die Nationalökonomie „den Menschen nicht abstrakt, sondern nur als eine Person von Fleisch und Blut behandeln, sie müsse sich mit ihm befassen, wie er ist“.¹² Auch *Ludwig Erhard* und *Wilhelm Röpke* kritisierten die Neoklassik wegen ihrer Wirklichkeitsferne und ihrer Losgelöstheit von Kultur und Geschichte massiv.¹³ In dieselbe Richtung geht Nobelpreisträger *George A. Akerlof*, der soziale Nor-

8 Kurt Dopfer, Die Rückkehr des verlorenen Menschen, in: Ernst Fehr/Gerhard Schwarz, Psychologische Grundlagen der Ökonomie, 3. Auflage, Zürich 2003, Seiten 102 f.

9 Hans G. Nutzinger, Die Eleganz der Einfachheit? Reflexionen zum Menschenbild der Neoklassik, in: Andrea Grisold/Luise Gubitzer/Reinhard Pirker (Hrsg.), Das Menschenbild in der Ökonomie – Eine verschwiegene Voraussetzung, Wien 2007, Seiten 155 f.

10 Vgl. Daniel Kahneman, Psychological Perspective on Economics, in: American Economic Review, Volume 93 (2003), Nr. 2, Seite 162.

11 Gustav von Schmoller, Grundriss der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Leipzig 1904, Seite VI.

12 Paul Mombert, Geschichte der Nationalökonomie, Jena 1927, Seite 493.

13 Vgl. Hans Jürgen Schlösser, Menschenbilder in der Ökonomie, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 112 (2/2007), Seite 69.

men in den Mittelpunkt der ökonomischen Analyse stellte. Seit den 1980er Jahren hat sich im angelsächsischen Sprachraum eine wahrnehmbare Wirtschaftssoziologie profiliert. Erste Ansätze finden sich mittlerweile auch in Deutschland.

Ist der Mensch rational?

„Das in der Wirtschaftstheorie vorherrschende Bild des ökonomischen Verhaltens geht von sehr starken Rationalitätsannahmen aus, die in der Realität nicht erfüllt sind. Wären die Wirtschaftssubjekte im Sinne der Wirtschaftstheorie voll rational, könnte man die Märkte sich selbst überlassen, ohne dass es zu schwerwiegenden und lang anhaltenden Ungleichgewichten kommen kann. Dieser Stabilitätsoptimismus ist nicht gerechtfertigt. Die Wirtschaftstheorie muss zu einem realistischen Bild des menschlichen Verhaltens vordringen. Hierzu ist viel empirische und experimentelle Forschung nötig“, so der deutsche Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften *Reinhard Selten*.¹⁴ Menschliche Entscheidungen werden durch Selbstüberschätzung und Vorurteile sowie Faustregeln und die Art der Darstellung einer Entscheidungssituation massiv beeinflusst.¹⁵ Auch die Art, wie sich Menschen über die Zukunft Gedanken machen, unterliegt systematischen Erwartungsirrtümern.

So ist etwa das Konzept der „offenbarten Präferenz“ (Revealed Preference), das als erstes von *Paul Samuelson* 1938 beschrieben wurde, ungeeignet, auf den Nutzen rückzuschließen, da Menschen oftmals die Auswirkungen bestimmter objektiver Veränderungen auf das eigene Nutzenniveau falsch einschätzen.¹⁶ Entscheidungsnutzen (erwartete Nutzenänderung im Zeitpunkt der Entscheidung) und Erfahrungsnutzen (tatsächlich eintretende Nutzenänderung) fallen auseinander, wobei die Menschen generell ihre eigene Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedingungen unterschätzen (sogenannte systematische emotionale Entscheidungsirrtümer).

Nach *Daniel Gilbert* weist die menschliche Vorstellungskraft drei Mängel auf: In unserer Vorstellung werden bestimmte Dinge eingefügt oder weggelas-

sen, ohne dass wir davon etwas mitbekommen. Die zweite Unzulänglichkeit ist die Tendenz, die Gegenwart auf die Zukunft zu projizieren. Der dritte Mangel ist die ungenügende Kenntnis darüber, dass die Dinge anders aussehen, wenn sie erst einmal geschehen sind.¹⁷ Wir erkennen nicht, dass es dem psychischen Immunsystem leichter fällt, positive und glaubwürdige Sichtweisen von ausgeführten als von nicht ausgeführten Handlungen zu fabrizieren. Das Konzept der offenbarten Präferenz unterstellt also ein logisches (rationales) und berechenbares (zeitkonsistentes) Verhalten der Konsumenten, was aber nichts anderes ist als eine unhaltbare Fiktion, auch wenn das Festhalten am *Homo oeconomicus* unter Ökonomen noch stark verbreitet ist.

Ist der Mensch egoistisch?

„Man mag den Menschen für noch so egoistisch halten, es liegen doch offenbar gewisse Prinzipien in seiner Natur, die ihn dazu bestimmen, an dem Schicksal anderer Anteil zu nehmen, und die ihm selbst die Glückseligkeit dieser anderen zum Bedürfnis machen, obgleich er keinen anderen Vorteil daraus zieht, als das Vergnügen, Zeuge davon zu sein“, so *Adam Smith*.¹⁸ Auch die experimentelle Spieltheorie kritisiert die Neoklassik scharf: „Traditionell ist man in der Ökonomie von der sogenannten Eigennutzhypothese des Strebens nach materiellem Vorteil ausgegangen: Firmen, zum Beispiel, wollten ihre monetären Gewinne maximieren, einzelne Wirtschaftsakteure ihr Einkommen. Als universelle sozialphilosophische Verhaltenshypothese geht die Annahme, jeder rational Handelnde strebe in jedem Augenblick nur seinen materiellen Eigennutz an, zumindest bis auf das Werk von *Thomas Hobbes* zurück. ... Ungeachtet der Tatsache, dass die ursprüngliche Eigennutzhypothese im Zuge des sogenannten ökonomischen Imperialismus nach dem Zweiten Weltkrieg erneut Unterstützung von Ökonomen erhielt, darf sie heute auch experimentell als widerlegt gelten.“¹⁹

In einem Artikel zu den Ergebnissen der experimentellen Wirtschaftsforschung schreibt *Simon Gächter*: „Experimente werfen ein neues Licht auf die Fragen der Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspoli-

14 Reinhard Selten, Neues Denken nötig – Fünf Nobelpreisträger, eine Frage: wie sollte die künftige Weltfinanzordnung aussehen?, *Der Spiegel* vom 10. November 2008, Seiten 67 f.

15 Vgl. hierzu etwa Hersh Shefrin, *Behavioral Corporate Finance*, New York 2007, Seiten 1–17.

16 Vgl. Daniel Kahneman/Richard Thaler, Anomalies, Utility Maximization and Experienced Utility, in: *Journal of Economic Perspectives*, Volume 20 (2006), Nr. 1, Seiten 221–234.

17 Vgl. Daniel Gilbert, *Ins Glück stolpern – Über die Unvorhersehbarkeit dessen, was wir uns am meisten wünschen*, München 2006.

18 Adam Smith, *Theorie der ethischen Gefühle*, Übersetzung der 6. Auflage von 1790, Hamburg 2004, Seite 1.

19 Werner Güth, *Optimal gelaufen, einfach zufrieden oder unüberlegt gehandelt – Zur Theorie (un)eingeschränkt rationalen Entscheidens*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 10 (2009), Sonderheft, Seiten 77 f.

tische Empfehlungen beruhen in der Regel auf den Homo oeconomicus Annahmen, die insgesamt für die Ökonomie typisch sind: Eigennutz und Rationalität, ausgedrückt in (zeit-)konsistentem Verhalten. Zahlreiche, in jüngster Zeit auch neurowissenschaftliche Experimente haben diese Annahme infrage gestellt. ... Wenn beispielsweise die Menschen nicht immer eigennützig handeln, kann das massive Konsequenzen für die optimale Ausgestaltung von Anreizsystemen haben.²⁰ Und das Autorengespann *Enste, Haferkamp* und *Fechtenhauer* führt aus: „Empirische Untersuchungen zeigen, dass Menschen ein starkes Bedürfnis nach Fairness haben und sich auch selbst gerne als fairen und ethischen Menschen sehen. ... Oberstes Ziel ist es, andere Personen vor Schaden zu bewahren und zu schützen ... Zusammenfassend zeigt sich, dass Laienurteile ... häufig systematisch den Vorhersagen neoklassischer Modelle widersprechen.“²¹

Neue Erkenntnisse der Neurobiologie zeigen, dass das natürliche Ziel des menschlichen Motivationsystems soziale Gemeinschaft und gelingende soziale Beziehungen mit anderen sind. Dies betrifft alle Arten des sozialen Zusammenwirkens: „Kern aller Motivation ist es, zwischenmenschliche Anerkennung, Wertschätzung, Zuwendung oder Zuneigung zu finden und zu geben.“²² Dies steht konträr zur Egoismus-Annahme des Homo oeconomicus. Ohne das Bedürfnis, soziale Bande zu knüpfen und zu erhalten, hätten die Menschen in der Evolution nicht überlebt.²³

Ist die Maximierungsannahme wenigstens außerhalb des mathematischen Formalkalküls sinnvoll? In einer Studie wurden die Teilnehmer nach verschiedenen Alltagsbeschäftigungen gefragt: „Menschen, die von umfangreicher Suche bei Einkauf und Freizeitaktivitäten berichten, wurden als Maximierer bezeichnet, weil sie die bestmögliche Wahl treffen wollten. Wer seine Suche begrenzte und sich rasch mit der ersten Alternative begnügte, die ‚gut genug‘ war, wurde als Satisficer bezeichnet. Laut der Studie zeigten die Satisficer grö-

ßeren Optimismus, höhere Selbstachtung und Lebenszufriedenheit, während die Maximierer bei Depression, Perfektion, Reue und Selbstvorwürfen vorne lagen.“²⁴ Oder anders: Ein solches Maximierungsverhalten macht unglücklicher, weil man nie ganz sicher ist, und sich immer wieder fragt, ob man wirklich die beste Wahl getroffen hat und deshalb zu Reue und Selbstvorwürfen neigt. Sind also Maximierer gerade nicht rational?

Was kommt nach der Neoklassik?

Neuerdings haben weltweit verwendete Standardlehrbücher zur neoklassischen Mikroökonomie die „verhaltensorientierte Ökonomie“ – mehr oder minder zusammenhanglos und als bloßen Exkurs – mit ins Programm aufgenommen, ohne jedoch die Grundannahmen der Neoklassik prinzipiell infrage zu stellen. Man fragt sich allerdings, womit sonst als mit dem tatsächlichen Verhalten der Menschen sich die Volkswirtschaftslehre beschäftigen soll, wenn sie anstrebt, einen wirklichen Nutzen für die Wirtschaftspolitik zu haben. Gibt es eine andere als eine verhaltensorientierte Ökonomie? Neoklassische Modelle mögen einfach und „elegant“ sein. Gerade darin liegt aber auch ihre entscheidende Schwäche, wenn es darum geht, konkreten wirtschaftspolitischen Fragestellungen gerecht zu werden. Erinnerung sei an *Albert Einstein*, der sagte: „Man soll die Dinge so einfach wie möglich machen, aber nicht noch einfacher.“

Der Neurobiologe *Manfred Spitzer* sieht in der Neuroökonomie, die er auch als Sozialneuropsychologie bezeichnet, eines der wichtigsten Forschungsgebiete, „birgt sie doch die Aussicht, dass wir ein grundlegendes Verständnis der Natur menschlichen und vor allem mitmenschlichen Verhaltens erlangen und damit nichts weniger als ein besseres Selbstverständnis der menschlichen Natur: Kooperation, Fairness, soziale Bindung, Hilfsbereitschaft, Dankbarkeit, Gerechtigkeit.“²⁵ Das kommende „Jahrzehnt des Geistes“ in der Wissenschaft wird den realen Menschen wieder in den Mittelpunkt stellen und endlich die Forderungen von *Adam Smith*, *Gustav von Schmoller*, *Alfred Marshall* und *Ludwig Erhard* – um nur einige zu nennen – aufgreifen. Es wird zu einer Verschmelzung der Gesellschaftswissenschaften Ökonomie, Psychologie und Soziologie führen.

20 Simon Gächter, Experimentelle Ökonomie: Neue Wege, neue Erkenntnisse?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 10 (2009), Sonderheft, Seite 5.

21 Dominik Enste/Alexandra Haferkamp/Detlef Fechtenhauer, Unterschiede im Denken zwischen Ökonomen und Laien – Erklärungsansätze zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Beratung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 10 (2009), Heft 1, Seiten 64 f.

22 Joachim Bauer, Prinzip Menschlichkeit – Warum wir von Natur aus kooperieren, Hamburg 2006, Seiten 33 f.

23 Vgl. hierzu etwa Ed Diener/Robert Biswas-Diener, Happiness – Unlocking the Mysteries of Psychological Wealth, Malden (USA) 2008, Seite 50.

24 Gerd Gigerenzer, Bauchentscheidungen – Die Intelligenz des Unbewussten und die Macht der Intuition, 5. Auflage, München 2007, Seiten 14 f.

25 Manfred Spitzer, Jahrzehnt des Geistes, in: Manfred Spitzer, Liebesbriefe & Einkaufszentrum, Stuttgart 2008, Seite 195.

Die Neoklassik wird im „Jahrzehnt des Geistes“ keine große Rolle mehr spielen, was natürlich nicht ohne Konsequenzen für Forschung und Lehre insbesondere im Bereich der Ökonomie bleiben wird. Eine grundlegende Umorientierung oder – um mit *Friedrich Schneider* zu sprechen – ein gewaltiges Umlernen weg von simplen Annahmen über das Verhalten des Menschen und hin zu einem besseren Verständnis der menschlichen Natur und seines tatsächlichen Verhaltens ist zwingend geboten. Es geht um menschliches und nicht um fiktives Handeln. Die Ökonomen in den USA sind hier offensichtlich schon weiter.²⁶

Glück: Das Ziel menschlichen Handelns

Wir müssen uns aber nicht nur mit den Gründen für das tatsächliche Verhalten der Menschen beschäftigen, sondern auch mit ihren Zielen. Nach *Aristoteles* ist Glück das letzte Ziel menschlichen Handelns. Und *Tal Ben-Sahar*, Dozent für Psychologie an der Harvard Universität, schreibt: „Der englische Philosoph *David Hume* argumentiert, dass das unermüdliche Streben der Menschen letztlich darauf abziele, glücklich zu sein. Wohlstand, Ruhm, Bewunderung und alle anderen möglichen Ziele sind dem Glück untergeordnet.“²⁷ Wer glücklich ist, hat nicht nur selbst etwas davon, sondern auch die Familie, Freunde, Kollegen und die ganze Gesellschaft profitieren. Wer etwas dafür tut, glücklicher zu werden, fühlt sich nicht nur subjektiv besser, sondern hat auch mehr Energie, ist kreativer, stärkt sein Immunsystem, festigt seine Beziehungen, arbeitet produktiver und erhöht seine Lebenserwartung.²⁸

Bekanntlich hat die Glücksforschung die Ökonomen schon vor 200 Jahren bewegt. Es geht dabei schlichtweg darum, unsere Zeit so zu verwenden, dass wir ein Höchstmaß an Glück – Zufriedenheit mit dem Leben – erfahren. Glücksforschung ist also das ureigene Feld der Ökonomie, die allerdings auf die Kenntnisse der anderen Gesellschaftswissenschaften, insbesondere der Psychologie, der Soziologie sowie der Neurobiologie als Naturwissenschaft zurückgreifen muss. „Überlegungen lassen mich glauben, dass alle fühlenden Wesen dazu

gemacht sind, in der Regel Glück zu erleben“, so *Charles Darwin*.

Doch wie steht es mit unserem Glück? Befragungen zur Zufriedenheit in den westlichen Industrieländern seit den 1960er Jahren kommen zu einem eindeutigen Ergebnis: Mehr Einkommen macht uns nicht glücklicher. Die Erklärung ist einfach: Anpassung an und der Vergleich mit anderen Menschen führen dazu, dass mehr Einkommen nicht zufriedener macht. Darauf hat *Richard Easterlin* schon 1974 hingewiesen. Damals passte dies aber nicht zur herrschenden Lehre, sodass die Erkenntnis schlicht ignoriert wurde. Erst in der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurde *Easterlins* Idee aufgegriffen. Mittlerweile ist die Glücksforschung ein boomender Zweig der Ökonomie – allerdings nur außerhalb Deutschlands. *Richard Easterlin* wird im Herbst mit dem mit 50 000 Euro dotierten, hoch renommierten „IZA-Preis 2009“ vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) für seine Arbeiten, die die ökonomische Glücksforschung begründeten, ausgezeichnet. *Easterlins* fundamentale Arbeit zum Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wohlstand, Arbeitsmarktteilnahme und subjektiver Lebenszufriedenheit habe auch der Arbeitsmarktforschung wichtige Impulse gegeben, so das IZA in seiner Begründung für die Verleihung des Preises.

Wozu brauchen wir Wirtschaftswachstum?

Die Annahme, dass die Menschen Wirtschaftswachstum brauchen, damit sie glücklicher werden, ist hinlänglich von der Glücksforschung widerlegt. Auch *Keynes* war bereits der Überzeugung, dass eine hoch entwickelte Wirtschaft kein Wachstum mehr braucht. Wozu soll produziert werden, wenn es letztlich keinem mehr nützt und im Gegenteil nur die Umwelt weiter beschädigt? Man müsste sich in diesem Zusammenhang vielmehr Gedanken machen, wie Produktivitätsfortschritt in Arbeitszeitverkürzung statt in mehr Produktion umgesetzt wird. Von einem solchen Denken scheint die Bundesregierung weit entfernt zu sein. So spricht Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in einem Spiegel-Interview vom 30. Mai 2009 mehrmals von der Notwendig- und Wünschbarkeit des Wirtschaftswachstums.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, warum Wirtschaftswachstum als wirtschaftspolitisches Ziel verfolgt werden soll. Dazu *Klaus Zimmermann*, der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Instituts zur Zukunft der Arbeit: „Wir wissen aus der Glücksforschung, dass rei-

26 Siehe zum Beispiel Dan Ariely, Denken hilft zwar, nützt aber nichts – Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen, München 2008.

27 Tal Ben-Shahar, Glücklicher – Lebensfreude, Vergnügen und Sinn finden, München 2007, Seite 61.

28 Vgl. Sonja Lyubomirsky, Glücklich sein – Warum Sie es in der Hand haben, zufrieden zu leben, Frankfurt/New York 2008, Seite 14.

che Nationen, wenn sie noch reicher werden, nicht unbedingt glücklicher werden. Wir gewöhnen uns an das, was wir erreicht haben.“²⁹

Die derzeitige Krise als Chance für grundlegende Änderungen

„Wir sollten uns wieder auf den eigentlichen Daseinszweck der Wirtschaft besinnen, den *George Bernhard Shaw* folgendermaßen beschrieben hat: ‚Ökonomie ist die Kunst, das Beste aus unserem Leben zu machen.‘ Mit anderen Worten: Es geht nicht um Einkommensmaximierung, sondern um die Maximierung des menschlichen Glücks, der Zufriedenheit, der Lebensqualität oder noch wissenschaftlicher ausgedrückt, des subjektiven Wohlbefindens“, schreibt *Martin Binswanger*.³⁰ Ist es also nicht vielmehr Zeit für ein Umdenken – auch und gerade für die Bundesregierung? Interessant ist, dass der Titel des Magazins *Spiegel* vom 30. Mai 2009 „Was Glück ist – Eine Kulturgeschichte des schönsten Gefühls der Welt“ lautet. Am gleichen Tag erschien das Nachrichten-Magazin *Focus* mit dem Titel „Glück, selbst gemacht“. Und: Zeigt nicht die Tatsache, dass das „Glücks-Buch“ von *Eckart von Hirschhausen* „Glück kommt selten allein ...“ auf der *Spiegel*-Bestsellerliste seit Monaten auf Nummer eins steht, dass die Menschen in Deutschland einen grundlegenden Politikwechsel wollen, bei dem es vorrangig um Glück bzw. Zufriedenheit und nicht mehr um Einkommens- und Wirtschaftswachstum geht? Dies ist mehr als ein Fingerzeig für die Bundesregierung, sich endlich mit den Ergebnissen und Konsequenzen der Glücksforschung für die Wirtschaftspolitik zu beschäftigen. Bundespräsident *Horst Köhler* hat dies schon getan und greift die Glücksforschung seit seiner Berliner Rede aus dem Jahr 2007 immer wieder auf.

Gegenwärtig beschäftigen sich die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Club of Rome und die Naturschutzorganisation World Wide Fund For Nature (WWF) mit Alternativen zum Bruttoinlandsprodukt, mit denen die Wohlfahrt in den einzelnen Ländern gemessen werden soll. Hierzu fand im November 2007 eine internationale Ta-

gung dieser Institutionen in Brüssel statt. Diese Diskussion knüpft an die Forderungen an, die die World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) der Vereinten Nationen bereits 1987 formulierte: neue Wege zu beschreiten, um den nachhaltigen Fortschritt von Ländern zu messen und zu bewerten. Anfang Januar 2008 beauftragte der französische Präsident *Nicolas Sarkozy* die Nobelpreisträger *Amartya Sen* und *Joseph Stiglitz*, einen Indikator zu entwickeln, der das „Glücksempfinden“ und den Lebensstandard in der Bevölkerung messen soll. Am 2. Juni 2009 legte diese Kommission einen Zwischenbericht vor, in dem sie dringend eine Änderung unseres gesamtwirtschaftlichen Berichtswesens – weg vom Bruttoinlandsprodukt – anmahnt.³¹

Bisher wurden zu viel Zeit und Energie ins Materielle gesteckt und dabei das Wichtigste für das Glück vernachlässigt: Genießen können im Hier und Jetzt, Zeit und Muße für zwischenmenschliche Beziehungen sowie Sehen eines Sinns in unserem Leben. Das und mehr sagt die positive Psychologie, die vor rund zehn Jahren von führenden amerikanischen Psychologen wie etwa *Martin Seligman* begründet wurde, um zu erforschen, was Menschen glücklicher und zufriedener macht. Die Erkenntnisse der Neurobiologie untermauern dies. Diese Einsichten müssen bereits den Kindern in der Schule vermittelt werden, damit sie das beste Rüstzeug für ein glückliches Leben mit auf den Weg bekommen.³²

Es wird Zeit, dass sich auch Ökonomen dieses neue Wissen zunutze machen. Vielleicht ist gerade die gegenwärtige Wirtschaftskrise die Chance für eine grundlegende Richtungsänderung. Die Ökonomie muss wieder das Leben als Ganzes ins Auge nehmen und nicht nur mehr oder minder verkürzt auf das Einkommen abstellen. Vereinfacht geht es um die urökonomische Frage, wie man die einem zur Verfügung stehende Zeit so aufteilt, dass man ein glückliches Leben führt. Was wäre, wenn *Ludwig Erhard* heute sein Buch „Wohlstand für alle“ schreiben würde? Würde nicht *Erhard* dann heute auch den Titel „Glück für alle“ wählen? ■

29 Zitiert nach Stefan Aust/Claus Richter/Matthias Ziemann, *Wettlauf um die Welt – die Globalisierung und wir*, München 2007, Seite 93.

30 *Martin Binswanger*, *Die Tretmühlen des Glücks – Wir haben immer mehr und werden nicht glücklicher. Was können wir tun?*, Freiburg 2006, Seite 13.

31 Vgl. hierzu Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, *Draft Summary (Provisional and Incomplete)* vom 2. Juni 2009.

32 Vgl. hierzu *Ernst Fritz-Schubert*, *Schulfach Glück – Wie ein neues Fach die Schule verändert*, Freiburg 2008.

Wilfried Guth

* 8. Juli 1919 † 15. Mai 2009



In einer Grundsatzrede kurz vor dem Jahresende 2008 forderte Bundespräsident *Horst Köhler* die Rückbesinnung „auf die Tugenden des soliden Bankiers“. Damit zog er einen Trennstrich zwischen – vermeintlich modernen – Bankern, deren Verhalten im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzkrise kritisiert wird, und verantwortungsbewussten Bankiers.

Wilfried Guth war so ein Bankier. Seine Karriere begann nach dem Studium der Wirtschaftswissenschaften bei der Bank Deutscher Länder und führte ihn über Stationen beim Internationalen Währungsfonds und der Kreditanstalt für Wiederaufbau in den Vorstand und den Aufsichtsrat der Deutschen Bank, deren Bild er über viele Jahre prägte.

Wilfried Guth war der Neffe *Ludwig Erhards* und trat sicherlich nicht zuletzt deswegen vehement für die Soziale Marktwirtschaft ein – als Ordnungsmodell für Deutschland und darüber hinaus. In seinen Worten ist sie mehr „als ein Regelkatalog für das Funktionieren der Wirtschaft. Was sie allen sozialistischen und planwirtschaftlichen Ansätzen überlegen macht, war und ist das dahinterstehende geistige und sittliche Prinzip.“ Die Ludwig-Erhard-Stiftung verliert mit *Wilfried Guth* ein langjähriges Mitglied sowie einen Freund und Förderer. ■

Lars Vogel

Leo Brawand

* 18. November 1924 † 8. Juni 2009



„Also, dann bis zum nächsten Jahr!“ Zweiunddreißig mal hat *Leo Brawand* Wort gehalten. Das dreiunddreißigste Versprechen, im „nächsten Jahr“ wieder in der Jury der Ludwig-Erhard-Stiftung die Träger des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik zu suchen und zu finden, hat er nicht mehr halten können. *Leo Brawand* ist gestorben, ehe er den Preisträgern des Jahres 2009 auf der Berliner Festveranstaltung gratulieren konnte.

Er hatte uns in Bonn neulich erst versprochen, aus Hamburg kommend jetzt keine langen Reisen mehr am Steuer des Autos zu unternehmen. Wir hatten ihn zu dieser Entscheidung beglückwünscht, zugegebenermaßen auch ein wenig aus Eigennutz. *Leo Brawand* sollte doch bei uns bleiben. Wir ahnten nicht, dass wir ihn so bald verlieren würden. Ganz entlassen wollen wir ihn auch jetzt nicht. Er wird in unseren Beratungen bei uns sein, bis das letzte Jurymitglied ausgeschieden ist, das ihn noch erlebt hat: den intellektuell wie politisch unverführbaren Journalisten; den aus dem persönlichen Erleben schöpfenden Kenner der ordnungstheoretischen Ideen und politischen Leistungen *Ludwig Erhards*; den Juror, der seine Maßstäbe in die Auswahl Sitzungen mitbrachte, aber nie darauf beharrte, dass sie am Ende des Wagens die ausschlaggebenden sein sollten. Nicht selten waren sie es. Wir werden uns zu bemühen haben, ohne ihn auszukommen. ■

Hans D. Barbier

ORIENTIERUNGEN 120

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

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

Bankverbindung

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

Redaktion

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

Mitarbeiter dieser Ausgabe

Dr. Heiner Flassbeck
Dr. Peter Gutjahr-Löser
Dr. Friedrich Heinemann
Dr. Bernhard Heitzer
Dr. Manfred Jäger
Dr. Ulrich Kater
Dr. Michael Knogler
Jürgen Matthes
Florian Pfister
Prof. Dr. Piotr Pysz
Prof. Dr. Karlheinz Ruckriegel
Friederike Spiecker
Prof. em. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty

Foto Wilfried Guth: picture-alliance/dpa

Foto Leo Brawand: mit freundlicher Genehmigung von Manfred Witt

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 120 – Juni 2009.

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

Simipusau