

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 336

# Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen

Von

Rolf Hasse, Justus Haucap, Jürgen Jerger,  
Mirjam R. J. Lange, Nils aus dem Moore, Ulrike Neyer,  
Dirk Sauerland, Christoph M. Schmidt,  
Carl Christian von Weizsäcker, Christian Wey

Herausgegeben von  
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 336

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 336

---

Akzeptanzprobleme  
der Marktwirtschaft: Ursachen  
und wirtschaftspolitische  
Konsequenzen



Duncker & Humblot · Berlin

# Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen

Von

Rolf Hasse, Justus Haucap, Jürgen Jerger,  
Mirjam R. J. Lange, Nils aus dem Moore, Ulrike Neyer,  
Dirk Sauerland, Christoph M. Schmidt,  
Carl Christian von Weizsäcker, Christian Wey

Herausgegeben von  
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Werksatz, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-14000-8 (Print)

ISBN 978-3-428-54000-6 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84000-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Bei vielen Gelegenheiten wird darauf hingewiesen, dass die Akzeptanz der Marktwirtschaft deutlich zurückgegangen sei oder sich eine Abnahme abzeichnen würde. In Deutschland wird solchen Informationen besonders viel Beachtung geschenkt, wird doch der ordnungspolitische Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft in einem empirisch gesicherten Zusammenhang mit der positiven wirtschaftlichen Performance der Jahrzehnte nach dem Kriegsende und bis in die Gegenwart gesehen. Manchmal handelt es sich bei der Identifikation solcher Akzeptanzprobleme um ein Element einer umfassenden Kapitalismuskritik, manchmal wird sie aus punktuellen Umfrageergebnissen abgeleitet. Nicht nur eine vorübergehende Entwicklung, sondern auch ein permanenter Wandel werden mit der artikulierten Abnahme der Akzeptanz in Verbindung gebracht. Nicht überraschend nimmt die zunehmend geäußerte Kritik an marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen ihren Ausgangspunkt in der globalen Finanzmarktkrise 2007 und der staatlichen Verschuldungskrise sowie in diesem Zusammenhang an den Verhaltensweisen von privaten Wirtschaftssubjekten. Im Mittelpunkt stehen vor allem manche Banken und andere Finanzdienstleistungsunternehmen. Deren krisenfördernde Aktivitäten werden nicht selten als wirtschaftsordnungsbedingt interpretiert und in Konsequenz werden die marktwirtschaftlichen Anreizsysteme kritisiert. Doch bereits im Zuge erster Überlegungen stellt sich heraus, dass die Zusammenhänge deutlich komplexer sind und gründlicher Analysen bedürfen. Sowohl der hier skizzierte Befund als auch die Ursachen für Akzeptanzprobleme und die möglichen Konsequenzen sind alles andere als eindeutig. Diese Zusammenhänge, Einschätzungen und Entwicklungen bildeten den Hintergrund für die Wahl des Rahmenthemas der diesjährigen Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, die vom 13. – 15. März 2012 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster stattfand: „Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen“.

Im Mittelpunkt der Erörterungen standen die Fragen, ob die Behauptung eines Akzeptanzverlustes der Marktwirtschaft den Fakten überhaupt standhält, denn die diversen Befragungs- und Studienergebnisse sind durchaus widersprüchlich, Mikro- und Makrodaten nicht immer übereinstimmend. Im Speziellen wurde diskutiert, wovon die Akzeptanz der Marktwirtschaft überhaupt abhängt und ob sich einzelne Einflussfaktoren verändert haben, etwa die Gerechtigkeitsvorstellungen, die Erwartungshaltungen an eine Wirtschaftsordnung oder die Funktionszusammenhänge. Es werden staatliche Regulierungen, das Verhalten internationaler

Organisationen sowie die Rolle von Banken und Unternehmen als weitere und aktuell sehr präsente Einflussfaktoren geprüft. Von zusätzlicher Bedeutung sind die Konsequenzen, die sich im Falle eines Akzeptanzverlusts der Marktwirtschaft ergeben, für das Verhalten der privaten Akteure und der Wirtschaftspolitik sowie für die wirtschaftlichen Ergebnisse.

Eine grundlegende Frage in diesem Gesamtkomplex besteht darin, ob ein Zusammenhang zwischen den gewählten Indikatoren für die wirtschaftlichen Leistungen, der Leistungsfähigkeit, dem sozialen Fortschritt und der Akzeptanz der Marktwirtschaft besteht. Um eine solche Frage beantworten zu können, muss zunächst Klarheit über geeignete Indikatoren geschaffen werden. Diesbezüglich hat sich in den vergangenen Jahren international sowie in Deutschland eine breite Diskussion entwickelt. In ihrem einleitenden Beitrag thematisieren *Christoph M. Schmidt* und *Nils aus dem Moore* die aktuell verfügbaren Möglichkeiten einer umfassenden Wohlstandsmessung und ihre Konsequenzen. Das Bruttoinlandsprodukt war nie ausreichend, um Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine zuverlässige Orientierung zu bieten, wenngleich die Grenzen und die tatsächliche Aussagekraft dieses Maßstabs in der Vergangenheit selten wahrgenommen worden waren. Zahl- und variantenreich sind die Indikatoren und -systeme, die inzwischen entwickelt wurden und eine ganzheitliche Wohlstandsmessung ermöglichen sollen. Sie sollen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, nicht-materielle Aspekte der Lebensqualität und Elemente der Nachhaltigkeit beinhalten. Die Autoren stellen sie dar und analysieren ihre Stärken und Schwächen vergleichend. Sie schlagen vor, auf die problembehaftete Verdichtung der einzelnen Facetten des Wohlstands in eine einzelne Zahl ebenso zu verzichten wie auf die Integration von Umfrageinformationen über die subjektive Zufriedenheit. Es ist unmittelbar einsichtig, dass Art, Inhalte und Ergebnisse der Wohlstandsberichterstattung einen Einfluss darauf haben, wie Menschen die Wirtschaftsordnung einschätzen. Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft können also auch Akzeptanzprobleme von Wohlstandsindikatoren widerspiegeln.

*Carl Christian von Weizsäcker* setzt sich in seinem Beitrag mit der Entstehung des kapitalistischen Systems und der aktuellen Kapitalismus-Kritik auseinander. Er interpretiert diese als produktive Begleiterscheinung der vorgefundenen marktwirtschaftlichen Systeme und als ersten Schritt für eine Verbesserung der Wirtschaftsordnung. Hierbei ginge es um den Wunsch einer Verbesserung des Kapitalismus, die ihn humaner machen möchte, indem Ungerechtigkeiten abgebaut und ökologische Aspekte berücksichtigt werden. Die Kapitalismuskritik ist dabei keinesfalls neu und hat im Laufe der Geschichte zahlreiche ordnungspolitische und wissenschaftliche Reaktionen und Fortschritte hervorgerufen. Zwar wurde das marktwirtschaftliche System immer beibehalten, doch es erfuhr immer wieder Modifikationen. Die Entstehung des Ordoliberalismus könne als eine Sternstunde der Marktwirtschaft interpretiert werden, denn es handelt sich bei ihm um die Gesamtkonzeption einer Wirtschaftsordnung. Doch auch eine

marktwirtschaftlich orientierte Wissenschaft ist heute gefordert, sich weiterzu entwickeln, so sei die Annahme eines exogen vorgegebenen Datenkranzes heute nicht mehr adäquat. So sei es notwendig, das Produktionspotenzial zu endogenisieren, ebenso die Präferenzen. Schließlich wird dafür plädiert, das Ende der Kapitalknappheit zur Kenntnis zu nehmen und in die Theorie der Marktwirtschaft zu integrieren. Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft können also auch als ein Signal verstanden werden, die gültige Wirtschaftsordnung immer wieder zu hinterfragen und einen als notwendig eingeschätzten Reformbedarf umzusetzen, wenn sich grundlegende Gegebenheiten des Wirtschaftens verändert haben. Damit korrespondierend sollten auch die ordnungstheoretischen Grundlagen im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit kontinuierlich geprüft werden.

*Dirk Sauerland* widmet sich dem Zusammenhang zwischen Akzeptanz, Gerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft. Als Ausgangspunkt seiner Überlegungen wählt er Befragungen der deutschen Bevölkerung und versucht theoretische Erklärungen für deren Ergebnisse zu finden. Die Befragungen setzen direkt an der Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft an und erfragen zusätzlich, ob diese als gerecht und als leistungsfähig eingeschätzt wird. Schließlich wird geprüft, ob die Einschätzung der Gerechtigkeit und jene der Leistungsfähigkeit mit der Akzeptanz der Spielregeln der Wirtschaftsordnung in Verbindung stehen. Es stellt sich heraus, dass sich die Einschätzung aller betrachteten Tatbestände im Zeitablauf verändert hat. Es konnte gezeigt werden, dass die wahrgenommene Gerechtigkeit die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft beeinflusst und dass diese Akzeptanz Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsordnung hat. Dabei galt es ebenso zu prüfen, ob auch die wahrgenommene Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft Auswirkungen auf deren Akzeptanz hat. Auch diese Wirkungskette kann Plausibilität für sich beanspruchen, wenngleich die Empirie der subjektiven Einstellungswerte deutlich schwächer ausgeprägt ist.

Auch *Ulrike Neyer* geht von Befragungsergebnissen aus, die eine abnehmende Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft zum Ausdruck bringen. Sie argumentiert in ihrer Ursachenanalyse, dass die Rettungsmaßnahmen der Bundesregierung und des Eurosysteams für den Bankensektor im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise einen Erklärungsbeitrag für die gesunkenen Akzeptanzwerte des Wirtschaftssystems in Deutschland leisten können. Im Kern ihrer Argumentation steht die Außerkraftsetzung des Haftungsprinzips, das für Marktwirtschaften konstituierend ist. Die Rettungsmaßnahmen sind so konzipiert, dass die Steuerzahler einen auftretenden Schaden aus den Investitionsentscheidungen der Banken zu tragen haben. Es kommt also zu einer Sozialisierung von potenziellen Verlusten bei einer Privatisierung von Gewinnen. Die daraus resultierende Verteilung von Chancen und Risiken würde von der Bevölkerung als ungerecht eingeschätzt. Eine solche Verteilung von Chancen und Risiken sei jedoch nicht primär einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzulasten, sondern

jeder Wirtschaftsordnung, die solche Rettungsmaßnahmen erforderlich macht, weil sie systemische Risiken beinhaltet, die ohne die Rettungsmaßnahmen zu einem Zusammenbruch des gesamten Finanzsystems führen könnten. Die erwarteten Kosten einer Systemkrise werden dann höher eingeschätzt als die erwarteten Kosten der Rettungsmaßnahmen. Der Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik, gleichzeitig die Aufgabe eines Wirtschaftssystems, besteht also in der Reduzierung des Systemrisikos. Auf diese Weise könnte das Haftungsprinzip unangetastet bleiben, womit eine gerechte Verteilung von Chancen und Risiken resultieren kann. Anhand der konkreten Maßnahmen von Bundesregierung und Eurosystem und deren geschätzten fiskalischen Kosten wird die Verletzung des Haftungsprinzips illustriert. Ordnungspolitische Maßnahmen müssten in der Einschätzung der Autorin an der Systemrelevanz von Banken ansetzen.

Aufschlussreiche und teils überraschende Ergebnisse liefert die Suche nach empirischer Evidenz zur Akzeptanz politischer und marktwirtschaftlicher Reformen in Osteuropa, die *Jürgen Jerger* unternimmt. Er verwendet sowohl Makrodaten der wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklung als auch Mikrodaten aus Umfragen. In den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas haben nach 1989/90 marktwirtschaftliche Reformen stattgefunden, deren Wirkungen inzwischen intensiv untersucht wurden. Eine große Vielfalt an Ergebnissen und eine ebensolche Heterogenität der Transformationsökonomien haben sich herausgestellt. Dabei ist bemerkenswert, dass sich in den letzten Jahren eine zunehmende Unzufriedenheit mit der seinerzeit getroffenen Reformentscheidung für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung herausgestellt hat. Dies ist bemerkenswert, da die Erinnerung an die ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften bei vielen Menschen noch präsent sein müsste. Die üblichen Erklärungsversuche für diese Einschätzung – fehlender wirtschaftlicher Wohlstand, mangelnde Qualität der Institutionen, persönliche Betroffenheit durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise – stellen sich in der empirischen Analyse als nicht zutreffend heraus. Dieser Befund zeigt auch das Fehlen einer tragfähigen Erklärung, wovon die Akzeptanz von alternativen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen abhängt. Zusätzlich sind wohl weitere Aktivitäten nötig, die Vorteile und die Wirkungsweisen marktwirtschaftlicher Ordnungen gegenüber konkurrierenden Systemen zu erklären.

Die Delegationsbeziehung zwischen Bürgern und Staat wählen *Justus Haucap, Mirjam R.J. Lange* und *Christian Wey* zum Ausgangspunkt ihrer Betrachtungen der Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft. Sie untersuchen konkrete Zielformulierungen in Wirtschaftspolitik und staatlicher Regulierung und dies in Deutschland sowie in der Europäischen Union. Den Anwendungsschwerpunkt bilden das Energiewirtschaftsgesetz sowie das Telekommunikationsgesetz. Sie argumentieren, dass Gesetzestexte zunehmend mit einer Vielzahl gegensätzlicher Zielsetzungen versehen werden. Diskretionäre Interpretationen, Abwägungen und Entscheidungen werden daher notwendig, mit der resultierenden Gefahr

eines intransparenten Prozesses, der Willkür und eine Verletzung demokratischer Prinzipien beinhalten kann. Die Autoren stellen daher die Frage, ob mit der zunehmenden Zielvielfalt eine Schwächung der Vertragsbeziehung zwischen Staatsbürgern und Staat verbunden sein kann und vermuten, dass vor dem skizzierten Hintergrund die Bürokratie ihr Instrumentarium intensiver einsetzen und vor allem kurzfristig wirksame Aktivitäten setzen wird, die langfristig jedoch schädliche Effekte nach sich ziehen. Für beide Anwendungsbereiche finden sie Hinweise, die ihre Vermutungen stützen. Sie ziehen daraus den Schluss, dass eine konstante parlamentarische Kontrolle der Zielabwägungen der staatlichen Institutionen nötig sei, die derzeit jedoch nicht stattfinden würde. Dies gilt vor allen für die europäische Ebene. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die Macht der Exekutive weiter ansteigen wird. Es ist evident, dass die hier präsentierten Ergebnisse, die auf ein Demokratiedefizit vor allem auf der EU-Ebene sowie auf eine Zunahme der exekutiven Handlungsspielräume hindeuten, ein weiteres Element für die Erklärung der Ursachen marktwirtschaftlicher Akzeptanzprobleme darstellen.

Dies gilt auch für die Erkenntnisse, die *Rolf Hasse* aus seiner Analyse der Konsequenzen internationaler Krisenpolitik für die Marktwirtschaft gewinnt und zwar für deren Funktionsfähigkeit ebenso wie für ihre Akzeptanz. Er holt weit aus und betrachtet die Krisen der vergangenen dreißig Jahre und die wirtschaftspolitischen Reaktionen in den wichtigsten Industrieländern sowie der internationalen Organisationen darauf. Die globale Finanzmarktkrise von 2007 und die folgenden Jahre sowie die aktuelle staatliche Verschuldungskrise führt er auf Entwicklungen zurück, die deutlich früher eingeleitet wurden, nämlich durch die geänderten Verhaltensweisen der Wirtschaftspolitiker sowie der Akteure auf den Finanzmärkten. Er argumentiert, dass die fundamentale Veränderung der Regeln der Geld- und Fiskalpolitik, die heute wahrgenommen wird, keine singuläre Zäsur darstellt, sondern lediglich die aktuelle Ausprägung einer langen Folge von Regelverletzungen. Der Autor beschreibt eine Kollusionsfalle, in der sich Staaten, Zentralbanken und die systemischen Banken mit ihren unterschiedlichen Kosten- und Nutzenvorstellungen seit Jahren befinden. Den Schlüssel zu ihrer Überwindung sieht er in einer Überprüfung der Rolle der systemischen Banken. Zwar sei derzeit das Krisenmanagement höchst aktiv, eine Exit-Option aus dem wachsenden Dilemma inzwischen vollständig unklarer Zuordnungen von Kompetenzen werde jedoch nicht sichtbar. Es ist davon auszugehen, dass sich die Fortsetzung eines Krisenmanagements, das nicht an den Wurzeln der Fehlentwicklungen ansetzt, sondern in der vorgestellten Kollusionsfalle der Akteure verharrt, auch in Zukunft sowohl auf die Funktionsfähigkeit als auch auf die Akzeptanz der Marktwirtschaft auswirken wird.

Zusammenfassend zeigen die Beiträge in diesem Band sowie die intensiven Diskussionen im Rahmen der Jahrestagung die zahlreichen und vielfältigen Facetten auf, die mit der Thematik der „Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft“

verbunden sind. Sie sind sowohl theoretischer als auch empirischer Natur. Es zeigte sich, dass selbst die Identifikation der behaupteten Akzeptanzprobleme nicht eindeutig und zweifelsfrei erfolgen kann. Der Befund von Akzeptanzproblemen kann nicht ausschließlich auf der Grundlage punktueller Umfrageergebnisse gewonnen werden, wenn deren Kontextabhängigkeit berücksichtigt wird. Dann aber stellen sich schnell die Fragen, welches eine geeignete Referenzsituation ohne Akzeptanzprobleme darstellt, wie Akzeptanz über die Wiedergabe der individuellen Einschätzung hinausgehend gemessen werden kann und was von der Marktwirtschaft vor den aktuellen Rahmenbedingungen überhaupt erwartet wird. Dennoch sollten die aktuellen Umfrageergebnisse nicht unreflektiert beiseite geschoben werden, können sie doch als ein Signal für die Erwartungen und Entscheidungen von privaten Wirtschaftssubjekten verstanden werden ebenso wie als Einschätzung konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dies führt zur Erkenntnis, dass manche tiefgehende Fragen des gewählten Themenkomplexes noch nicht abschließend beantwortet wurden.

Im Rahmen der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses wurden vor allem in der Ursachenanalyse eventueller Akzeptanzprobleme zahlreiche neue Erkenntnisse vorgestellt und diskutiert, die nun einer weiteren und vertieften Analyse bedürfen. Dies gilt auch für die vermuteten Wirkungen einer eingeschränkten Akzeptanz einer Wirtschaftsordnung, die über viele Jahrzehnte wegen ihrer unbestrittenen Funktionsfähigkeit kaum hinterfragt wurde. Es ergeben sich also Herausforderungen und Aufgaben sowohl für die ökonomische Wissenschaft als auch für die wirtschaftspolitische Praxis. Es gilt den Status des Modells der Marktwirtschaft und seiner Umsetzung zu klären und seine komparativen Vorteile besser als bisher zu kommunizieren, und zwar in die ökonomische Wissenschaft, in die Bevölkerung und in die Politik. Der Wirtschaftspolitische Ausschuss wird sich weiter intensiv mit diesen grundlegenden Themen auseinandersetzen.

Dieser Tagungsband enthält die schriftlichen und überarbeiteten Fassungen, die in Münster vorgestellt und diskutiert wurden. Ich danke den Referenten/Autoren für die unkomplizierte Zusammenarbeit im Vorfeld der Drucklegung, ebenso meiner Mitarbeiterin Stefanie Lipsky für die tatkräftige Unterstützung bei der redaktionellen Überarbeitung der Beiträge und bei der Erstellung der Druckvorlagen sowie Heike Frank vom Verlag Duncker & Humblot herzlich.

Münster, im August 2012

*Theresia Theurl*

## Inhaltsverzeichnis

Wohlstandsmessung heute: Statistische Grundlagen einer umfassenden gesellschaftlichen Debatte	
Von <i>Christoph M. Schmidt</i> und <i>Nils aus dem Moore</i> , Essen und Bochum . . . . .	13
Akzeptanzdynamik der Marktwirtschaft: Die Frage nach der guten Wirtschaftsordnung	
Von <i>Carl Christian von Weizsäcker</i> , Bonn . . . . .	33
Zur Beziehung von Akzeptanz, Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft	
Von <i>Dirk Sauerland</i> , Witten/Herdecke . . . . .	49
Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Die Rolle der Banken	
Von <i>Ulrike Neyer</i> , Düsseldorf . . . . .	91
Zur Akzeptanz politischer und marktwirtschaftlicher Reformen in Osteuropa: Empirische Befunde und Erklärungsansätze	
Von <i>Jürgen Jerger</i> , Regensburg . . . . .	121
Nemo Omnibus Placet: Exzessive Regulierung und staatliche Willkür	
Von <i>Justus Haucap</i> , <i>Mirjam R.J. Lange</i> und <i>Christian Wey</i> , Düsseldorf . . . . .	145
Die Ära der Regelstürmer. Zu den Konsequenzen internationaler Krisenpolitiken für die Marktwirtschaft	
Von <i>Rolf Hasse</i> , Leipzig . . . . .	169
Autoren und Herausgeber	
	191



# **Wohlstandsmessung heute: Statistische Grundlagen einer umfassenden gesellschaftlichen Debatte**

Von *Christoph M. Schmidt*, Essen und Bochum  
und *Nils aus dem Moore*, Essen

## **Abstract**

The international debate on „GDP and beyond“ is one of the most visible expressions of the search for guidance which has been triggered by the current financial and economic crisis. As non-material facets of well-being and various aspects of sustainability are of growing importance for modern industrial and emerging economies alike, societies are in desperate need of objective, comprehensive and accessible statistical reporting. Throughout the world, to this effect projects have been initiated in recent years by governments, statistical offices and international organizations. They all share the aim of providing encompassing systems of indicators or comprehensive aggregate indicators which capture the state of human welfare in a way that genuinely goes beyond measuring GDP. This contribution presents a brief overview of the current state of affairs regarding welfare measurement, both in Germany and abroad.

## **A. Auf der Suche nach Orientierung**

Gleich in doppelter Hinsicht ist die Welt aktuell auf der Suche nach Orientierung. Zum einen führen große Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie die auf globaler Ebene fortschreitende Belastung der ökologischen Lebensgrundlagen zu der Erkenntnis, dass eine Kurskorrektur bei der Art und Weise notwendig ist, in der die reichen Industriegesellschaften des Westens und zunehmend auch die Schwellenländer ihr Wirtschaften gestalten. Zum anderen stellt sich vor allem in den reichen Volkswirtschaften die Frage, ob das Streben nach weiterem Zuwachs an materiellem Wohlstand noch den gleichen Stellenwert besitzen sollte wie früher. Somit ist unter Umständen auch bei den Zielen eine Kurskorrektur angesagt. Im Hinblick auf beide Motive sind Umfang und genaue Richtung des Kurswechsels naturgemäß umstritten. Umso mehr wird in dieser Debatte eine Art Kompass gebraucht, der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine verlässliche Orientierung geben kann.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) allein kann nicht diesen Kompass darstellen. Fraglos eignet es sich nach wie vor sehr gut für seine angestammte und für die Wirtschaftspolitik zentrale Rolle als Maß für die jährliche Produktionsleistung einer Volkswirtschaft. Doch als Indikator für die Nachhaltigkeit des Wirtschaftsens – beispielsweise auf den Vermögensmärkten, mit Blick auf die (Staats-)Verschuldung oder den Umweltverbrauch – bleibt das BIP naturgemäß eher stumm. Und die außerhalb der Wirtschaftswissenschaft vielfach geteilte Einschätzung, dass das BIP auch einen hinreichend guten Indikator für die Entwicklung des Wohlstands einer Gesellschaft und ihrer Lebensqualität darstelle, ist angesichts krisenhafter Entwicklungen sowie der Vielfalt der Facetten, die Lebensqualität ausmachen, grundlegend erschüttert.

Der Deutsche Bundestag hat unter diesem Eindruck im Jahr 2011 die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ eingesetzt. In ihrem Einsetzungsbeschluss wurde sie unter anderem damit beauftragt, einen Vorschlag zur ganzheitlichen Wohlstandsmessung zu entwickeln, der künftig als „Grundlage zur Bewertung politischer Entscheidungen anhand ökonomischer, ökologischer und sozialer Kriterien“ dienen kann. Dabei sollen neben dem materiellen Lebensstandard insbesondere auch nicht-materielle Aspekte der Lebensqualität, aber auch die Notwendigkeit einer intakten Umwelt und die begrenzte Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen berücksichtigt werden. Damit blieb zunächst offen, ob als Ergebnis dieser Bemühungen ein einzelner Indikator oder ein mehr oder weniger umfassender Indikatorensetz stehen würde.

Wie *Schmidt/aus dem Moore* (2012) ausführlich dokumentieren, ist diese Initiative nur ein Beispiel für eine Reihe ähnlich ambitionierter Vorhaben weltweit. Der vorliegende Beitrag greift diese Darstellung in kompakter Form auf und vertieft insbesondere die Diskussion der international übergreifenden und der nationalen Initiativen außerhalb Deutschlands, um ein aktuelles Gesamtbild darüber zu zeichnen, welchen Stand diese weltumspannende Debatte erreicht hat. Um diese diversen Versuche einer Beantwortung der Frage, wie Wohlstand sinnvoll gemessen werden kann, auf einer informierten Basis zu diskutieren, ordnen wir zunächst im folgenden Abschnitt 2 die aktuelle internationale Diskussion um Wohlstandsmaße „jenseits des BIP“ in eine Systematik alternativer Wohlfahrtsmaße ein, bevor wir einen Überblick ausgewählter Initiativen zur Wohlstandsmessung auf internationaler (Abschnitt 3) und auf nationaler Ebene (Abschnitt 4) geben und dann in Abschnitt 5 ein kurzes vorläufiges Fazit ziehen.

## B. Wohlstandsmessung jenseits des BIP

Die Erkenntnis, dass das BIP den Wohlstand einer Gesellschaft bestenfalls näherungsweise abzubilden vermag, ist keinesfalls neu und gerade den mit den

Details seiner Berechnung vertrauten Ökonomen wohlbekannt. Allerdings haben sie der missbräuchlichen Verwendung des BIP als Wohlstandsmaß in der öffentlichen und politischen Diskussion offenbar nicht hinreichend widersprochen. Dass das BIP sich nur eingeschränkt als Wohlfahrtsmaß eignet, liegt vor allem darin begründet, dass

- (1) im *ökonomischen* Bereich Tätigkeiten im Haushalt und ehrenamtlichen Engagement sowie öffentliche Leistungen, etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sicherheit, nur unzureichend erfasst werden;
- (2) im *sozialen* Bereich die Verteilung von Einkommen und Vermögen nicht abgebildet werden sowie Zugangs- und Chancenungleichheiten unberücksichtigt bleiben; zu diesen Defiziten zählt auch die mangelnde Berücksichtigung des für einen umfassend verstandenen Wohlstand fraglos wichtigen *politisch-institutionellen* Bereichs eines Landes mit Blick auf Demokratie und Beteiligung, Steuerungsfähigkeit, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit;
- (3) im *ökologischen* Bereich die Umweltbelastungen und -schäden sowie Resourcenverbräuche nicht erfasst werden.

Die Öffentlichkeit auf diese Unzulänglichkeiten bei der Wohlstandsmessung durch das BIP nicht stärker hingewiesen zu haben, stellt sicherlich ein erhebliches Versäumnis der Wirtschaftswissenschaft dar.

Bereits im Kontext der ersten Wachstumskontroverse in den 1970er Jahren, angestoßen durch die im Jahr 1972 erfolgte Veröffentlichung „Die Grenzen des Wachstums“ des *Club of Rome*, entstanden erste alternative Indikatoren(-Sätze), wie etwa der von *William Nordhaus* und *James Tobin* ebenfalls im Jahr 1972 vorgestellte Maßstab ökonomischer Wohlfahrt (Measure of Economic Welfare, MEW). Allerdings kamen *Nordhaus* und *Tobin* damals für die USA zu dem Ergebnis, dass sich das BIP und das MEW tendenziell parallel entwickeln. Tatsächlich dürfte während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts der Gleichklang im Aufwärtstrend von materieller und immaterieller Wohlstandsmehrung in den meisten Industrieländern des Westens sehr umfassend gewesen sein. Parallel zu Einkommen und Konsummöglichkeiten stiegen bei großer Beschäftigungssicherheit auch Freizeit, Bildung, persönliche und politische Freiheiten sowie Gesundheitszustand und Lebenserwartung (*Wahl et al.* 2010, S. 9).

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich das BIP in der öffentlichen Wahrnehmung zum Leitindikator für den Wohlstand von Gesellschaften entwickelt hat. Dass alternative Wohlfahrtsmaße aus ihrer Nischenexistenz jetzt zunehmend ins öffentliche Bewusstsein rücken, dürfte zum einen darin begründet liegen, dass sich zumindest für einige Länder die empirischen Hinweise darauf verdichten, dass die Entwicklung des BIP und die Entwicklung des materiellen wie immateriellen Wohlstands größerer Bevölkerungsteile nicht mehr im gewohnt engen Gleichschritt verlaufen. Als wohlstandsmindernde Phänomene

werden unter anderem steigende Arbeitsbelastung, zerbrechende Familienstrukturen und eine zunehmende Ausbreitung von psychischen Störungen und Zivilisationskrankheiten identifiziert (Wahl *et al.* 2010, S. 9). Allerdings besteht nach wie vor ein großer Zusammenhang zwischen BIP und Wohlstand, denn die Korrelation zwischen BIP und Lebenszufriedenheit ist ungebrochen hoch, wenngleich nicht perfekt (Schmidt / Kassenböhmer 2010).

Zum anderen hat sich die Politik auf konzeptioneller Ebene von der reinen Wachstumsorientierung verabschiedet, stattdessen ist das Paradigma der Nachhaltigkeit zum neuen Leitbild geworden. Die Brundtland-Kommission definierte 1987 eine Entwicklung dann als „nachhaltig“, wenn sie „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“ Während diese Definition vor allem den intertemporalen Charakter und den Anspruch der Gerechtigkeit zwischen heutigen und künftigen Generationen in den Vordergrund rückt, so hat sich in der politischen Implementierung inzwischen ein interdisziplinäres Konzept durchgesetzt, das als „Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit“ bekannt geworden ist. Sein pragmatisches Grundprinzip besteht darin, dass bei politischen Maßnahmen die Wechselwirkungen zwischen und die Belastungsgrenzen von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sowohl in nationaler als auch in globaler Perspektive berücksichtigt werden müssen.

So heißt es beispielsweise im Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: „Umweltschutz, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Verantwortung sind so zusammenzuführen, dass Entscheidungen unter allen drei Gesichtspunkten dauerhaft tragfähig sind – in globaler Betrachtung. Die Erhaltung der Tragfähigkeit der Erde bildet die absolute äußere Grenze; in diesem Rahmen ist die Verwirklichung der verschiedenen politischen Ziele zu optimieren“ (Bundesregierung 2008, S. 21). Naturgemäß braucht es ein breit angelegtes statistisches Instrumentarium „jenseits des BIP“, um die Wirksamkeit einer auf so verstandene Nachhaltigkeit abzielenden Politik messbar und Erfolge wie Misserfolge sichtbar zu machen. Aus diesem Grund wurden auf politischer Ebene insgesamt 38 Indikatoren zu 21 Themenbereichen ausgewählt, die vom Statistischen Bundesamt in regelmäßigen Abständen erhoben und als Indikatorenbericht „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ veröffentlicht werden (Statistisches Bundesamt 2010; Statistisches Bundesamt 2012).

Die Einschätzung, dass das BIP alleine nicht ausreicht, um den nachhaltigen Wohlstand der Nationen angemessen zu beurteilen, wird von vielen Menschen geteilt. Gemäß einer „Euro-Barometer“-Umfrage im Jahr 2008 waren zwei Drittel der EU-Bürger der Meinung, dass Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftsindikatoren gleichwertig genutzt werden sollten (Europäische Kommission 2009). Seit dem Jahr 2007 führt die *OECD* gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen wie der *Europäischen Kommission*, den *Vereinten Nationen* und der *Weltbank* das globale Projekt „Measuring the Progress of Societies“ durch, um – so

die gemeinsame „Istanbul-Deklaration“ im Juni 2007 – eine umfassendere Messung und Förderung des Wohlstands in sämtlichen Dimensionen voranzutreiben und geeignete Indikatorenmodelle zur Beurteilung ökonomischer, sozialer und ökologischer Entwicklungen zu erarbeiten (OECD 2007). Als Konsequenz der Konferenz „Beyond GDP“ im November 2007 verkündete die *Europäische Kommission* eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung dieser Agenda, unter anderem die Entwicklung eines umfassenden Umweltindex (*Environmental Pressure Index*) sowie die verbesserte Erhebung und die intensivere Nutzung von Sozialindikatoren (Europäische Kommission 2009).

Der Durchbruch des Themas in der öffentlichen Wahrnehmung erfolgte jedoch erst durch die vom französischen Präsidenten *Sarkozy* im Jahr 2008 eingesetzte Expertenkommission zur Wohlstandsmessung unter dem Führungstrio *Joseph Stiglitz, Amartya Sen* und *Jean-Paul Fitoussi*. Der im September 2009 veröffentlichte Abschlussbericht fand eine sehr große Resonanz in Politik, Wissenschaft und Medien. Er sprach sich für die Entwicklung eines aussagekräftigen Indikatorenmodells in den drei Dimensionen Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit aus und gab zwölf Empfehlungen zu seiner Ausgestaltung (Stiglitz et al. 2009, Braakmann 2010). Diese lassen sich im Kern darauf reduzieren, dass (1) die Qualität der klassischen ökonomischen Indikatoren verbessert, (2) die Lebensqualität durch einen breiten, multidimensionalen Messansatz erfasst und (3) die Perspektive der Nachhaltigkeit integriert werden sollte (Kroll 2011, S. 3). Darauf aufbauend hat der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) gemeinsam mit seinem französischen Pendant, dem *Conseil d'Analyse économique (CAE)*, im Auftrag des deutsch-französischen Ministerrats im Dezember 2010 einen konkreten Vorschlag für ein umfassendes Indikatorenmodell zur Messung von Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit unterbreitet (SVR/CAE 2010).

Diese umfassenden Indikatorenmodelle ordnen sich in ein breites Spektrum von alternativen Wohlfahrtsmaßen ein, die mittlerweile entwickelt wurden. Um die unterschiedlichen Ansätze informiert zu diskutieren, ist es hilfreich, eine gewisse Systematisierung vorzunehmen.<sup>1</sup> So sollte wohl aus methodischer Sicht vor allem zwischen aggregierten Wohlfahrtsindizes und nicht-aggregierten Indikatorenmodellen unterschieden werden. Die Gruppe der aggregierten Wohlfahrtsmaße setzt sich wiederum aus in Geldeinheiten bewerteten Indizes (*BIP-Revisionen*) und dimensionslosen Indizes (*Verbundindikatoren*) zusammen. Bei den dimensionslosen Indizes, die aufgrund ihrer Konstruktion auch als Verbund- oder Mehrkomponentenindikatoren bezeichnet werden, kann in Abhängigkeit von den in ihre Berechnung eingehenden Basisvariablen zumal zwischen objektiven, gemischten und subjektiven Indizes unterschieden werden (van Suntum/Lerbs 2011, S. 41).

---

<sup>1</sup> Vgl. Tabelle 1.

*Tabelle 1*  
**Alternative Wohlfahrtsmaße: Eine Frage der Aggregation**

<b>Beispiele</b>	
<b>Indikatorenbündel</b>	SVR/CAE (2010) Statistisches Bundesamt (2010)
<b>Einzelne Indikatoren</b>	
In Geldeinheiten bewertete Indizes (BIP-Revisionen)	Diefenbacher/Zieschank (2009)
Dimensionslose Indizes (Composite Indices)	Objektive Indizes Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt (2011)
Gemischte Indizes	Schepelmann et al. (2010)
Subjektive Indizes	ABS (2010)

*Quelle:* eigene Darstellung nach van Suntum/Lerbs (2011), S. 41.

Diese Systematisierung macht bereits deutlich, an welchen Fragen sich die größten Kontroversen in der Diskussion um alternative Wohlfahrtsmaße entzünden. Abstrahiert man von der in jedem Fall notwendigen und in vielerlei Hinsicht entscheidenden Auswahl der zu berücksichtigenden Basisvariablen und Indikatoren, die als das Reservoir für das letztlich gewählte Berichtstableau dienen, dann dreht sich die Debatte vor allem um die Frage der Aggregation. So lautet die zentrale übergreifende Frage, ob die Wohlfahrtsmessung bis in eine einzige Zahl, einen Wohlfahrtsindex, aggregiert werden sollte oder ob auf diese Aggregation verzichtet und stattdessen ein Bündel nebeneinander gestellter Einzelindikatoren entwickelt werden sollte.

Die ihnen innewohnende maximale Komplexitätsreduktion lässt aggregierte Indizes auf den ersten Blick als sehr attraktiv erscheinen, weil sie vermeintlich gut verständlich und kommunizierbar sind und ihren Nutzern beispielsweise den Ländervergleich in Rangfolgen ermöglichen. Allerdings ist jedes Aggregationsverfahren zwingend mit einer Gewichtung der einzelnen Komponenten verbunden. Aus wissenschaftlicher Sicht lässt sich dabei so gut wie nie bestimmen, was die *richtigen* Gewichte sind. Aggregierte Wohlfahrtsindizes sind daher entgegen dem ersten Anschein nicht objektiv und können als Konsequenz ebenso wenig robust sein wie die genaue Rangfolge in den durch sie ermöglichten Länderrankings. Spiegelbildlich dazu sind nicht-aggregierte Indikatorenbündel zwar objektiv und robust, aber insbesondere große Indikatorenbündel mit einer Viel-

zahl einzelner Variablen werden schnell unübersichtlich und sind daher schwerer verständlich und schlechter kommunizierbar.

Innerhalb der Gruppe der aggregierten Indizes stellt sich die nachgeordnete Frage, ob die Aggregation unter Verwendung impliziter Geldwerte (Monetarisierung) oder mit Hilfe statistischer Verfahren der Normierung (meistens der Umrechnung in prozentuale Veränderungen) erfolgen soll. Bei der Monetarisierung spielen vor allem Bewertungsprobleme eine große Rolle. Verfahren der statistischen Normierung hingegen ermöglichen zwar die ungehemmte Berücksichtigung aller möglichen Informationen – aber das resultierende Gesamtergebnis ist unter Umständen kaum mehr interpretierbar. Denn jede Veränderung des Gesamtindex ist zunächst gleich zu bewerten, für ein differenziertes Urteil über Ursachen und mögliche Lösungen führt daher kein Weg am Blick auf die konkreten Werte der zugrunde liegenden Einzelindikatoren vorbei. Spätestens an dieser Stelle stehen zumindest die aus einer Vielzahl einzelner Komponenten berechneten Verbundindikatoren auch vor den Problemen der Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Kommunizierbarkeit.

Abhängig davon, welche Art von Einzelindikatoren berücksichtigt werden, können schließlich noch objektive, subjektive und gemischte Verbundindikatoren unterschieden werden. Diese Unterschiede sind vor allem für die Messung der Lebensqualität von Bedeutung: Diese kann entweder *bottom-up* anhand objektiv messbarer Informationen etwa über den Gesundheitszustand, den Bildungsstand oder die Umweltbelastung ermittelt oder *top-down* in Umfragen zur subjektiven Einschätzung der aktuellen Lebensqualität erhoben werden. Werden objektive mit subjektiven Informationen verknüpft, was fast unvermeidlich erscheint, sobald man sich subjektiven Größen gedanklich nähert, dann resultiert ein gemischter Index. So berechnet beispielsweise die britische *New Economics Foundation* ihren gemischten Index *Happy Life Years* (HLY) als Produkt von objektiver Lebenserwartung und einem Maß auf Basis der subjektiv erhobenen Lebenszufriedenheit. Wird der HLY-Index in einem weiteren Schritt dann noch durch den ökologischen Fußabdruck dividiert, so resultiert der *Happy Planet Index* (HPI). Er soll Auskunft darüber geben, mit welcher ökologischen Effizienz die Wohlfahrt der Bevölkerung in verschiedenen Ländern erreicht wird (*Schepelmann et al.* 2010, S. 35 ff.).

## C. Internationale Initiativen und konkrete Ansätze

Die Entwicklung einer breiteren statistischen Basis zur Wohlstandsberichterstattung wird international vor allem von der *OECD* und innerhalb Europas von der *Europäischen Kommission* vorangetrieben. Die *OECD* kann dabei auf ihre umfangreichen Statistiken zu verschiedensten Themen zurückgreifen, die

seit dem Jahr 2001 gebündelt in der Reihe *Gesellschaft auf einen Blick* veröffentlicht werden. Das alle zwei Jahre erscheinende Kompendium mit einer Vielzahl von Sozialindikatoren wurde im Jahr 2009 erstmals mit einem Bündel von neun Leitindikatoren zu den fünf Dimensionen *Materieller Wohlstand*, *Wirtschaftliche Unabhängigkeit*, *Soziale Gerechtigkeit*, *Gesundheit* und *Sozialer Zusammenhalt* veröffentlicht, um einen komprimierten Vergleich der Wohlfahrt in den *OECD*-Mitgliedsländern zu ermöglichen (*OECD* 2009).

In der aktuellen Ausgabe des Jahres 2011 wurden die Dimensionen beibehalten, die Anzahl der in der Überblickstabelle berücksichtigten Sozialindikatoren jedoch auf 17 erhöht. Die Situation in den einzelnen Ländern wird dabei in der Farblogik einer Ampel durch grüne Kreise (Spitzengruppe der *OECD*-Länder), gelbe Dreiecke (Mittelfeld) oder rote Rauten (Schlussgruppe) sichtbar gemacht, eine zusammenfassende Wohlstandsmessung und die Veröffentlichung darauf basierender Rangfolgen erfolgt jedoch nicht (*OECD* 2011a).

In einem parallelen Projekt der *OECD*, das den Schwerpunkt explizit auf die Lebensqualität legt, ist dieser Schritt der Aggregation mit Hilfe eines interaktiven Online-Tools möglich. Zur Berechnung des im Mai 2011 vorgestellten *Your Better Life Index* (YBLI) gibt dabei nicht die *OECD* die notwendigen Gewichte vor, sondern der Benutzer. Die Auswahl der zu gewichtenden elf Dimensionen orientiert sich an den Empfehlungen der *Stiglitz-Sen-Fitoussi*-Kommission, sie werden mit Hilfe von insgesamt 25 Variablen erfasst. Der YBLI vermittelt dem Benutzer nicht nur einen Eindruck davon, wie stark die relative Position eines Landes von der Gewichtung der einzelnen Dimensionen abhängt. Weil sie die vorgenommenen Gewichtungen bei Zustimmung der Nutzer nach Geschlecht, Alter und Land auswertet, erhofft sich die *OECD* wiederum Aufschlüsse darüber, welche Aspekte aus Sicht der Bürger für ihre Lebensqualität von besonderer Bedeutung sind.

Im Kern ist der YBLI vor allem ein Bildungs-, Partizipations- und Kommunikationsinstrument, das der Öffentlichkeit den Zugang und die Nutzung statistischer Informationen erleichtern und damit in letzter Konsequenz zu einer verbesserten Informationsgrundlage demokratischer Entscheidungen beitragen will. Die im YBLI verwendete Datenbasis ist zugleich die Grundlage des im Oktober 2011 vorgestellten *OECD*-Reports *How's Life*, in dem die Werte der 34 *OECD*-Mitgliedstaaten vergleichend dargestellt und ausführlich kommentiert werden (*OECD* 2011b). Den beiden *OECD*-Initiativen *Gesellschaft auf einen Blick* und *How's Life* bzw. *Your Better Life Index* ist gemein, dass sie sich weitgehend auf Sozialindikatoren konzentrieren und der Aspekt der Nachhaltigkeit kaum Beachtung findet.

Einen der *OECD* vergleichbaren Ansatz verfolgt die *Europäische Kommission*. Aus mehr als 130 Einzelindikatoren, die *Eurostat* alle zwei Jahre in dem Report *Indikatoren für nachhaltige Entwicklung* veröffentlicht, wurden insgesamt elf

Leitindikatoren für die zehn Themenbereiche eines repräsentativen Indikatorenbündels ausgewählt. Mit Blick auf den raschen Zugang zu den Ergebnissen wird die Entwicklung dieser Leitindikatoren in Bezug auf die in der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziele anhand meteorologischer Symbole veranschaulicht, wobei wolkenloser Sonnenschein für deutlich positive Veränderungen in Richtung der definierten Zielwerte steht und am anderen Ende des Spektrums eine Gewitterwolke mit Blitz auf eindeutig negative Entwicklungen hinweist (*Eurostat 2011a, Eurostat 2011b*).

Für jeden dieser zehn Themenbereiche gibt es außer dem Leitindikator noch nachgelagerte Indikatoren auf zwei weiteren Ebenen. Entsprechend erfolgt im Monitoring-Bericht nach dem Überblick auf Ebene der Leitindikatoren die schrittweise Vertiefung bis auf die Ebene der Entwicklung der einzelnen Variablen. Im Gegensatz zu den stark auf die materiellen und immateriellen Determinanten des Wohlstands und der Lebensqualität ausgerichteten Indikatoren-Systeme der *OECD* ist das Indikatorenbündel der EU stark auf die Dimension der ökologischen Nachhaltigkeit ausgerichtet. Nicht berücksichtigt werden hingegen die Aspekte Verteilung und soziale Ungleichheit sowie, wie auch bei der *OECD*, ökonomische Nachhaltigkeit.

Parallel zu den Aktivitäten internationaler Organisationen haben einzelne Länder und Nichtregierungsorganisationen umfangreiche Initiativen zur Wohlstandsmessung jenseits des BIP gestartet. Pioniere sind dabei insbesondere Australien und Kanada. In beiden Ländern wurde über Jahre hinweg und unter intensiver Beteiligung der Bürger ein stark auf die wahrgenommene Lebensqualität und ihre wesentlichen Determinanten ausgerichtetes Berichtssystem entwickelt (*ABS 2010; CIW 2011*). Gegenwärtig erfahren zudem die Aktivitäten in Großbritannien viel Aufmerksamkeit, weil die neue konservative Regierung von *David Cameron* die Erfassung und Steigerung des Lebensglücks (*Happiness*) der Bevölkerung explizit zu einem Ziel ihrer Politik erklärt und einen entsprechenden Entwicklungsprozess im Bereich der Sozialstatistik angestoßen hat. Auch in den USA hat die Obama-Administration ein umfangreiches Indikatorenprojekt auf den Weg gebracht (*Kroll 2011*).

In *Australien* begann die Politik bereits im Jahr 1996 mit der Diskussion darüber, wie ein mit intensiver Beteiligung der Bürger entwickeltes Indikatoren-System zur verbesserten und vor allem gesellschaftlich breit akzeptierten Messung von Wohlstand und Fortschritt beitragen könnte. Seit dem Jahr 2002 veröffentlicht das nationale Statistikamt das Indikatoren-System *Measures of Australia's Progress* (MAP), welches in den drei Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt insgesamt 17 Dimensionen umfasst. Jede Dimension wird dabei durch eine Vielzahl von Basisindikatoren erfasst und, wo immer es inhaltlich sinnvoll möglich ist, durch eine Leitvariable verkörpert. Während ein Booklet die Entwicklung der Dimensionen ausschließlich anhand der Leitvariablen beschreibt,

ermöglicht das Statistikamt im Internet auch den Zugriff auf die Basisvariablen (ABS 2010).

Ein farbgestütztes Symbolsystem weist auf den ersten Blick darauf hin, bei welchen der 17 Leitvariablen es in den vergangenen zehn Jahren zu Verbesserungen, Verschlechterungen oder keiner signifikanten Veränderung gekommen ist. Für immerhin sieben von 17 Dimensionen fehlt in der MAP-Überblicksdarstellung diese Bewertung jedoch, weil kein Leitindikator den jeweiligen Fortschrittsbereich angemessen widerspiegeln kann oder die entsprechende Zeitreihe (noch) nicht verfügbar ist. Während das MAP-Projekt auf die Bildung eines Gesamtindex ebenso verzichtet wie auf die Erhebung von Daten zum subjektiven Wohlergehen, so werden diese Ziele derzeit in den von Akteuren aus Wissenschaft, Drittem Sektor und Privatwirtschaft getragenen Initiativen *ANDI – Australian National Development Index* und *Australian Unity Wellbeing Index* verfolgt (Kroll 2011, S. 15).

In Kanada startete eine Forschergruppe an der University of Waterloo vor zehn Jahren das Projekt des *Canadian Index of Well-Being* (CIW). Im Oktober 2011 wurde schließlich die erste Indexbroschüre *How are Canadians Really doing?* veröffentlicht. Der *Canadian Index of Well-Being* wird als Verbundindikator in einem zweistufigen Aggregationsverfahren berechnet: Die in Prozentwerte transformierte Entwicklung von 64 Variablen im Zeitraum zwischen dem Basisjahr 1994 und dem Jahr 2008 wird dabei zunächst in den als Durchschnitt berechneten Veränderungsraten von acht Dimensionen der Lebensqualität zusammengefasst, dann wird der Gesamtwert des CIW wiederum als Durchschnitt dieser Dimensionswerte berechnet.

Die Entwicklungspfade des Gesamtwerts des CIW und der acht Einzeldimensionen lassen sich dann grafisch abtragen. Positive Entwicklungen sind dabei grün, negative Entwicklungen rot eingefärbt. Trotz der im begleitenden Technical Paper (Michalos et al. 2011) ausführlich erörterten Gewichtungs- und Aggregationsprobleme werden die bisher ermittelten Ergebnisse dahingehend interpretiert, dass das GDP den tatsächlichen Zuwachs an Lebensqualität überzeichne: „(...), our economic performance outpaces our quality of life.“ (CIW 2011, S. 12). Weil den Architekten des CIW die fragwürdige Aussagekraft des aggregierten Index erkennbar bewusst ist, wird allerdings zusätzlich die prozentuale Entwicklung aller Einzelindikatoren, gruppiert in den acht Dimensionen, in grafisch aufbereiteter Form dargestellt.

Auch in Großbritannien fielen die Empfehlungen der Stiglitz-Kommission auf fruchtbaren Boden. Premierminister David Cameron hatte schon zu Oppositionszeiten die Erhebung des allgemeinen Wohlergehens (General Well-Being) gefordert und gab im November 2010 dem britischen Statistikamt (Office for National Statistics, ONS) einen entsprechenden Entwicklungsauftrag. Damit wird eine Entwicklung fortgesetzt, die bereits unter seinem Vorgänger Tony Blair

begann und unter anderem dazu geführt hat, dass es im britischen Unterhaus seit dem März 2009 eine Arbeitsgruppe mit Vertretern beider Parteien gibt, welche die Ergebnisse der akademischen Glücksforschung kontinuierlich auf ihre mögliche Bedeutung für die Politik überprüft (*Kroll* 2010, S. 2ff.).

Die starke Akzentuierung des individuellen Wohlergehens (Subjective Well-Being, SWB) im britischen Ansatz resultiert auch aus der prominenten und öffentlichkeitswirksamen Rolle, welche die akademische Glücksforschung in Großbritannien in den vergangenen Jahren erreicht hat. Sie wird insbesondere durch *Lord Richard Layard* verkörpert, der sie einerseits als Ökonom an der London School of Economics popularisiert (*Layard* 2005) und andererseits als Mitglied im House of Lords für die Labour Partei ihre Berücksichtigung in der Politik vorangetrieben hat.

Bei den Bemühungen in Großbritannien geht es jedoch keinesfalls darum, ausschließlich das subjektive Wohlbefinden zu erheben und an diesem *Glück* die Politik auszurichten. Um den Schritt von der Erfassung subjektiven Wohlbefindens zur Einschätzung gesellschaftlichen Wohlergehens zu vollziehen, hat das ONS ein Konzept entwickelt, bei dem das SWB zwar im Zentrum steht, das zu entwickelnde Berichtswesen aber zusätzlich sechs Dimensionen von unmittelbarer Relevanz für das individuelle Wohlergehen sowie die drei Kontextdimensionen Governance, Wirtschaft und natürliche Umwelt mit einer Vielzahl einzelner Indikatoren erfassen soll. Zusätzlich sollen in allen Dimensionen Aspekte von Fairness und Gleichheit sowie der Nachhaltigkeit im Zeitablauf berücksichtigt werden. Ende Oktober 2011 hat das ONS als Ergebnis eines umfangreichen Konsultationsverfahrens ein Indikatoren-System vorgeschlagen, das zehn Dimensionen mit insgesamt 38 einzelnen Indikatoren unterlegt. Auf dieser Basis sollen im nächsten Schritt für jede der zehn Dimensionen die für ein kompaktes Indikatoren-System geeigneten Leitvariablen ermittelt werden (*Beaumont et al.* 2011).

Auch in den USA wurde unter der Obama-Administration ein Projekt der nationalen Wohlstandsmessung gestartet. Im März 2010 wurde der Key National Indicators Act beschlossen, der die Schaffung eines *Key National Indicator Systems* (KNIS) vorsieht. Der Kongress hat für die kommenden neun Jahre 70 Millionen US-Dollar bewilligt. Getragen wird das Projekt vor allem von der interdisziplinären National Academy of Sciences und dem neu gegründeten Non-profit-Institut State of the USA. Neben der großzügigen Finanzierung ist vor allem der angestrebte Umfang des Berichtswesens bemerkenswert: Etwa 300 Einzelindikatoren sollen bis Mitte des Jahres 2013 im Internet benutzerfreundlich zugänglich sein (*Kroll* 2011, S. 11 f.).

## D. Vorschläge zur Wohlstandsmessung in Deutschland

In Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren eine Reihe von sehr unterschiedlichen Ansätzen der alternativen Wohlstandsmessung entwickelt. Im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen im Bereich der Verbundindikatoren vor allem der Nationale Wohlfahrtsindex und der Fortschrittsindex sowie im Bereich der Indikatorenbündel das Wohlstandsquintett und das von den Sachverständigenräten aus Frankreich und Deutschland vorgeschlagene Indikatoren-System.

Der *Nationale Wohlfahrtsindex* (NWI) wurde von *Hans Diefenbacher* und *Roland Zieschank* im Auftrag des Umweltbundesamtes entwickelt. Konzeptiell gehört der NWI in die Indikatorenklasse der BIP-Revisionen. Als Ausgangspunkt bei der Berechnung dient der mit dem Gini-Index der Einkommensverteilung gewichtete private Verbrauch. Zu dieser Basis werden dann in der Grundform des NWI insgesamt 19 weitere Variablen addiert bzw. subtrahiert, je nachdem ob sie für positive oder negative Wohlstandsbeiträge stehen (*Diefenbacher/Zieschank 2009*).

Hinsichtlich ihrer empirischen Bedeutung werden, ausgehend von der Basis der privaten Konsumausgaben, Hausarbeit, ehrenamtliche Arbeit und öffentliche Ausgaben für Gesundheit und Bildung als maßgebliche positive Komponenten erkennbar, während bei den negativ bewerteten Komponenten vor allem die Ersatzkosten für die nicht erneuerbaren Ressourcen und die Schäden durch CO<sub>2</sub>-Emissionen ins Gewicht fallen. Während das deutsche Bruttonationaleinkommen (BNE) in der Tendenz kontinuierlich steigt, zeigt sich in jüngerer Zeit eine gewisse Diskrepanz in der Entwicklung von BNE und NWI, die sich aus der Verschlechterung der ökologischen Komponenten erklärt (*Diefenbacher/Zieschank 2009, S. 112 ff.*).

Der *Fortschrittsindex* des *Zentrums für gesellschaftlichen Fortschritt* ist ein dimensionsloser Verbundindex. Er verdichtet vier Leitindikatoren, die den materiellen Wohlstand (Nettonationaleinkommen pro Kopf), die Gesundheit (Lebenserwartung bei der Geburt), die Bildung (Anzahl der Jahre, die Menschen im Alter von über 25 Jahren eine Schule oder Hochschule besucht haben) und die ökologische Nachhaltigkeit (ökologischer Fußabdruck) abbilden sollen, vor allem mit dem Ziel, die Wohlfahrtsentwicklung über die Zeit im Ländervergleich sichtbar zu machen (*Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt 2011*).

Eine Gegenüberstellung der Indexwerte für verschiedene Länder weist sowohl auf Stärken als auch auf Schwächen des Fortschrittsindex hin. Während diese beispielsweise den Aufholprozess von Südkorea seit den frühen 1970er Jahren eindrucksvoll dokumentieren, so zeigt das Länderranking des Fortschritts im Zeitraum der Jahre von 1999 bis 2009 auch die Grenzen des Fortschrittsindex auf: In diesem Ländervergleich erreicht Griechenland den vierten Platz. Neben

begründeten Zweifeln an den offiziellen Daten resultiert diese hohe Platzierung auch aus der Tatsache, dass in der schmalen Basis aus lediglich vier Variablen die Dimension der ökonomischen Nachhaltigkeit, etwa in Form der Staatsverschuldung, keine Berücksichtigung findet. Auch die gesellschaftliche Dimension, etwa die Verteilung oder der soziale Zusammenhalt, werden nicht berücksichtigt. Der Fortschrittsindex ist daher kein umfassendes Wohlfahrtsmaß.

Das *Wohlstandsquintett* des Denkwerk Zukunft ist ein sehr kompaktes Indikatorenset. Die Ziele dieses Ansatzes bestehen darin, die Wertungs- und Gewichtungsprobleme von Verbundindikatoren zu vermeiden, durch Beschränkung auf wenige Leitvariablen ein hohes Maß an Übersichtlichkeit und Kommunizierbarkeit zu erreichen sowie eine hinreichende Vergleichbarkeit zwischen Ländern und über die Zeit sicher zu stellen (Wahl *et al.* 2011, S. 19 ff.). Das Wohlstandsquintett besteht aus fünf „Karten“. In seiner ökonomischen Dimension wird das materielle Wohlstandsniveau durch das BIP pro Kopf operationalisiert, in der sozioökonomischen Dimension die Einkommensverteilung mit Hilfe der so genannten 80/20-Relation gemessen. Sie gibt das Verhältnis der entsprechend der Haushaltsstruktur gewichteten Nettohaushaltseinkommen der oberen 20 Prozent der Einkommensbezieher in Relation zu den unteren 20 Prozent an.

Zur Abbildung der gesellschaftlichen Dimension wird die in den Eurobarometer-Umfragen der *Europäischen Kommission* ermittelte Ausgrenzungsquote genutzt. Als Gradmesser des gesellschaftlichen Zusammenhalts gibt sie den Anteil der über 15-Jährigen an, der sich von der Gesellschaft ausgeschlossen fühlt. Die ökologische Dimension wird durch den durchschnittlichen ökologischen Fußabdruck der Einwohner eines Landes im Verhältnis zu der im globalen Maßstab pro Kopf verfügbaren Biokapazität berücksichtigt. Durch diesen Nachhaltigkeitsindikator soll angezeigt werden, inwiefern ökologische Grenzen überschritten sind und auf Kosten der Natur sowie künftiger Generationen gewirtschaftet wird. Schließlich wird in der so genannten „Zukunftsdimension“ das Ausmaß der öffentlichen Kreditfinanzierung durch die Schuldenquote der öffentlichen Hand gemessen. Diese fünfte Karte war in dem im Jahr 2010 als Wohlstandsquartett vorgestellten Indikatorenset des Denkwerk Zukunft noch nicht enthalten (Wahl *et al.* 2010, S. 23). Sie wurde im Herbst 2011 ergänzt, wohl nicht zuletzt unter dem Eindruck der Arbeiten von SVR/CAE (2010) und der Diskussion in der Enquete-Kommision „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“.

Dem *Wohlstandsquintett* nach ist eine Volkswirtschaft also dann wohlhabend, wenn (1) das Pro-Kopf-BIP möglichst hoch ist, (2) das durch die 80/20-Relation gemessene Einkommensgefälle nicht steil ist, (3) der Anteil gesellschaftlich Ausgegrenzter möglichst niedrig ist, (4) der durchschnittliche ökologische Fußabdruck der Einwohner den Wert der im globalen Maßstab pro Kopf verfügbaren Biokapazität nicht überschreitet und (5) die Schuldenquote der öffentlichen Hand niedrig ist (Wahl *et al.* 2011, S. 35). Eine Stärke des Wohlstandsquintetts liegt zweifellos darin, dass es aufgrund seiner geringen Zahl an aussagekräftigen

und für die jeweilige Dimension repräsentativen Indikatoren eine übersichtliche Darstellung erlaubt.

Als positiv werden dabei Werte oberhalb (Pro-Kopf-BIP) beziehungsweise unterhalb des EU-Durchschnitts gewertet (80/20-Relation, gesellschaftliche Ausgrenzungsquote); für die Bewertung des ökologischen Fußabdrucks und der Schuldenquote der öffentlichen Hand kommen die ökologische Tragfähigkeitsgrenze respektive die Maastricht-Grenze einer Staatsschuldenquote in Höhe von 60 Prozent des BIP als zusätzliche Bewertungsmaßstäbe hinzu.

Eine zentrale Schwäche des Wohlstandsquintetts ist die Kehrseite seiner Stärke: Die sehr geringe Zahl der zur Abbildung der maßgeblichen Dimensionen verwendeten Indikatoren kann naturgemäß nur ein eingeschränktes und unvollständiges Abbild des tatsächlichen Wohlstandes eines Landes vermitteln. Zentrale Aspekte wie Gesundheit oder Bildung werden nicht explizit, sondern über das Pro-Kopf-BIP und die gesellschaftliche Ausgrenzungsquote allenfalls indirekt erfasst, die Dimension der ökonomischen Nachhaltigkeit wird mit der Staatsschuldenquote nur ansatzweise berücksichtigt.

Das Indikatorenensystem *Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit* wurde vom deutschen *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (SVR) gemeinsam mit seinem französischen Pendant, dem *Conseil d'Analyse économique* (CAE), im Auftrag des deutsch-französischen Ministerrates entwickelt (SVR/CAE 2010). Das Ziel der gemeinsam verfassten Expertise bestand explizit darin, die Empfehlungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission auf ihre praktische Umsetzbarkeit hin zu prüfen, auf dieser Basis einen konkreten Vorschlag für die umfassende Wohlstandsmessung zu unterbreiten und diese auch exemplarisch für Deutschland und Frankreich durchzuführen. Die beiden Sachverständigenräte nutzen die in Stiglitz *et al.* (2009) definierten Dimensionen *Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit* als Ausgangspunkt für ein in diesen drei Säulen angelegtes Indikatorenensystem.

Für jede der Säulen erfolgte die Auswahl der vorgeschlagenen Einzelindikatoren prinzipiengestützt anhand klar definierter Kriterien: So sollten die berücksichtigten Variablen nicht nur den jeweiligen Wohlfahrtsaspekt angemessen erfassen (Relevanz) und in Übereinstimmung mit theoretischen Überlegungen stehen (Konsistenz), sondern auch nach Möglichkeit (1) bereits in der amtlichen Statistik verfügbar sein oder mit vertretbarem Zeit- und Mittelaufwand ergänzt werden können, (2) viel zusätzliche und daher *neue* Information gegenüber dem BIP beinhalten, (3) präzise messbar und (4) international vergleichbar sein. Da kein Indikator alle Kriterien vollständig erfüllt, erforderte die konkrete Auswahl eine Reihe von in der Expertise ausführlich dokumentierten Abwägungen und Wahlentscheidungen. Als übergeordnetes Ziel sollte das resultierende Indikatorenensystem einerseits hinreichend detailliert sein, um alle für politische Entscheidungen in kurzer, mittlerer und langer Frist relevanten Dimensionen der

Wohlfahrt abzubilden, andererseits aber auch übersichtlich genug, um als verständliche Informations- und Diskussionsgrundlage in Öffentlichkeit und Politik dienen zu können.

In der ersten Säule schlagen die beiden Sachverständigenräte fünf Variablen vor, die neben dem BIP pro Kopf zur Messung und Beurteilung der Wirtschaftsleistung herangezogen werden sollten. Das BIP pro Arbeitsstunde misst mit der Produktivität eine wesentliche Determinante der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, deren Bedeutung in Zeiten des verschärften demografischen Wandels noch zunehmen dürfte. Mit Hilfe der Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren können Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auf international vergleichbare Weise erfasst werden, da die Arbeitslosenquote häufig durch landesspezifische Gesetze oder Arbeitsmarktpogramme verzerrt wird. Zum Vergleich des materiellen Wohlstands mit Ländern, bei denen wie beispielsweise in Irland ein großer Anteil der Einkommens- und Investitionsströme über die Grenzen hinweg erfolgt, ist das auf die Inländer konzentrierte Nettonationaleinkommen pro Kopf besser geeignet als das BIP.

Der Indikator *Private und staatliche Konsumausgaben pro Kopf* beruht auf der Annahme, dass Haushalte einerseits durch eigenen Konsum ihren Nutzen maximieren und ihnen andererseits auch die Konsumausgaben des Staates weitgehend in Form öffentlich bereitgestellter Leistungen etwa für Bildung, Gesundheit oder Justiz zu Gute kommen. Dieses Maß leidet natürlich an der unterschiedlichen Effizienz des Regierungshandelns im internationalen Vergleich und sollte daher im Kontext eines Indikatorensystems, aber nicht isoliert betrachtet werden. Das Einkommensquintilverhältnis S80/S20 bildet schließlich wie die 80/20-Relation im Wohlstandsquintett das Verhältnis der Einkommen der oberen 20 Prozent der Einkommensbezieher in Relation zu den unteren 20 Prozent ab.

Viel schwieriger als eine differenzierte Messung der Wirtschaftsleistung ist die Erweiterung der regelmäßigen statistischen Berichterstattung in Richtung einer ganzheitlichen Erfassung der Lebensqualität. Die Sachverständigenräte haben sich hier an den verschiedenen nicht-materiellen Dimensionen orientiert, welche im SSFC-Report vorgeschlagen wurden: Gesundheit, Bildung, persönliche Aktivitäten, politische Einflussnahme und Kontrolle, soziale Kontakte und Beziehungen, Umweltbedingungen sowie persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit. Diese Auswahl geht auf den mehrdimensionalen Ansatz der Verwirklichungschancen von *Amartya Sen (capability approach)* zurück, nach dem die Wohlfahrt einer Gesellschaft durch den Grad der für ihre Mitglieder als *objektive Möglichkeit* bestehenden Verwirklichungschancen gemessen werden sollte. Zur angemessenen Darstellung des mehrdimensionalen Konzepts von Lebensqualität empfehlen die Sachverständigenräte die Nutzung von Radarcharts.

Im Bereich der Lebensqualität wird besonders deutlich, warum eine Verdichtung der Wohlstandsmessung bis in eine einzige Zahl nicht sinnvoll ist: Wie

sollten beispielsweise Fortschritte in der Gesundheit sinnvoll mit Rückschritten bei der Bildung verrechnet werden? Alternativ zum *bottom up*-Ansatz der Sachverständigenräte, bei denen konstitutive Elemente der Lebensqualität mit möglichst objektiven Daten gemessen werden, wäre es zwar auch denkbar, in einer *top down*-Logik die empfundene Lebensqualität mit Hilfe von Umfragen unmittelbar zu erheben. Diesen Ansatz aus der ökonomischen Glücksforschung lehnen die Sachverständigenräte im Kontext eines Indikatorensystems jedoch entschieden ab, weil einerseits Vergleiche zwischen Ländern auf dieser Basis kaum möglich und andererseits die damit verbundenen Manipulationsgefahren erheblich seien (Schmidt 2011).

Bei der Messung der zukunftsbezogenen Nachhaltigkeit in der dritten Säule geht das von SVR und CAE entwickelte Indikatorensystem deutlich über die Empfehlungen des SSFC-Abschlussberichts hinaus, weil neben ökologischen auch ökonomische Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. Insgesamt werden sieben Indikatoren der ökonomischen Nachhaltigkeit vorgeschlagen. So finden sich mit den Nettoanlageinvestitionen des privaten Sektors im Verhältnis zum BIP sowie den Forschungs- und Entwicklungsausgaben im Verhältnis zum BIP zwei zentrale Indikatoren für die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums. Sie spiegeln die Bedeutung der Kapitalbildung und der künftig zu erwartenden Gesamtproduktivität für die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums wider.

Darüber hinaus wird die fiskalische Nachhaltigkeit des Staates anhand des konjunkturbereinigten Finanzierungssaldos sowie der fiskalischen Nachhaltigkeitslücke (S2-Indikator) gemessen. Gemäß der goldenen Regel der Finanzpolitik sollte der konjunkturbereinigte Finanzierungssaldo nicht größer sein als die staatlichen Nettoinvestitionen, eine Regel, die leider häufig verletzt wird (SVR/CAE 2010, S. 117). Der von der EU-Kommission in ihren Nachhaltigkeitsberichten ausgewiesene Indikator S2 gibt an, wie groß der unmittelbare strukturelle Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Finanzen in Relation zum BIP ist, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen.

Drei Indikatoren sollen als Frühwarnindikatoren der finanziellen Nachhaltigkeit auf grundlegende Fehlentwicklungen im Finanzsektor aufmerksam machen. Alle drei Indikatoren beruhen methodisch auf der Idee, die kumulierten Abweichungen vom Trend im jeweiligen Verlauf von Kreditvolumen, Immobilienpreisen und Aktienkursen zu ermitteln (*kumulierte Lücken*). Die Kredit/BIP-Lücke misst das Verhältnis der privaten Kreditaufnahme im Verhältnis zum BIP, als problematisch gilt in der wissenschaftlichen Literatur die Überschreitung des Schwellwertes von vier Prozentpunkten. Für die jeweils mit dem Verbraucherpreisindex um die Inflation bereinigten Immobilienpreise und Aktienkurse wird die Überschreitung der Schwellenwerte von 15 Prozent beziehungsweise 40 Prozent als Warnsignal interpretiert.

Die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit wird durch ein breites Spektrum an Indikatoren erfasst. Aufgrund der großen Gefährdungen durch den Klimawandel und die enge Verknüpfung mit der Wirtschafts- und Konsumstruktur sind darin die Treibhausgasemissionen prominent vertreten. Sie werden einmal als Niveau in Relation zum Wert des Jahres 2000 ausgewiesen, zusätzlich wird das im Rahmen internationaler Klimaschutz-Verhandlungen relevante Niveau der Pro-Kopf-Emissionen dargestellt. Als eingeschränktes und daher vorläufiges Maß für die Entwicklung der Biodiversität wird der von der EU erhobene Vogelindex weit verbreiteter Vogelarten vorgeschlagen. Weil Vögel sensibel und vergleichsweise schnell auf Veränderungen der Umwelt reagieren, kann der Vogelindex auf vielfältige Gefährdungen der Biodiversität hinweisen.

Als Indikatoren für Rohstoffproduktivität und Rohstoffverbrauch werden zusätzlich die Rohstoffproduktivität, gemessen als Verhältnis des BIP zum direkten Materialeinsatz (Direct Material Input – DMI), sowie der inländische Materialverbrauch (Domestic Material Consumption – DMC) pro Kopf vorgeschlagen. Ausgangspunkt für beide Maße ist der DMI, der die gesamte Menge aller primären, nicht-erneuerbaren Rohstoffe, die importiert oder im Inland abgebaut wurden, und alle importierten Fertig- und Halbfertigerzeugnisse erfasst (in Tonnen). Zieht man vom DMI die exportierten Rohstoffe und Fertig- sowie Halbfertigerzeugnisse ab, dann gelangt man zum inländischen Materialverbrauch DMC.

Das gemeinsame Problem der ökonomischen wie ökologischen Nachhaltigkeitsindikatoren ist darin zu sehen, dass sie als nationale Indikatoren die globalen Systemzusammenhänge von Ökologie und Ökonomie nicht erfassen können und daher nur von begrenztem Nutzen sind: Weder die Auswirkungen einer Finanzkrise noch der durch Treibhausgase beschleunigte Klimawandel machen an nationalen Grenzen halt. Trotzdem ist es sinnvoll und für Diskussionen in der Öffentlichkeit und in der Politik notwendig, den quantifizierten Beitrag der eigenen Volkswirtschaft im Kontext dieser Probleme zu kennen. Ökonomischen wie ökologischen Maßen zur Nachhaltigkeit ist darüber hinaus gemein, dass sie keine eindeutige Antwort liefern, sondern ihre Bedeutung erst durch eine zukunftsgerichtete Extrapolation im Sinne einer *Was-wäre-wenn*-Frage erlangen. Diese muss immer in Abhängigkeit von Annahmen zum Verhalten aller relevanten Akteure geschehen. Trotzdem haben die auf diese Weise gewonnenen Projektionen einen hohen Wert: Sie zeigen uns, wohin der Weg führen kann, wenn wir die Richtung nicht ändern.

## E. Vorläufiges Fazit

In den Jahren der großen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich auf globaler Ebene eine gesellschaftliche und politische Diskussion zugespitzt, die auf ein besseres Verständnis der Natur menschlicher Wohlfahrt und ihre umfassende

statistische Erfassung abzielt. Im Zuge dieser Diskussion wurde ein breites Spektrum von Einzelindikatoren und umfassenden Indikatorensätzen entwickelt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, nicht-materielle Aspekte der Lebensqualität und Elemente der Nachhaltigkeit statistisch erfassen. Es spricht viel dafür, dass diese zahlreichen auf internationaler und nationaler Ebene ergriffenen Initiativen zur Etablierung einer umfassenden Wohlstandsberichterstattung nicht folgenlos bleiben, sondern sich in den kommenden Jahren tatsächlich eine Reihe von breit angelegten Berichtssystemen neu oder als Weiterentwicklung vorhandener Systeme etablieren wird.

Aus unserer Sicht ist es dabei sehr wahrscheinlich und auch inhaltlich angemessen, dass Berichtssysteme, die auf die umfassende Unterrichtung von Öffentlichkeit und Politik ausgerichtet sind und von der Erhebung und Nutzung der Daten sowie der administrativen Kapazität von staatlichen statistischen Ämtern abhängen, vor allem als Indikatorensysteme entwickelt werden. Dabei wird auf die problematische Verdichtung der zu den verschiedenen Facetten des Wohlstands vorliegenden Informationen bis in eine einzelne Zahl in der Regel voraussichtlich ebenso verzichtet, wie auf die Erhebung der manipulationsanfälligen und für einen Ländervergleich ohnehin nicht geeigneten Umfrageinformationen zur subjektiven Zufriedenheit. Es ist vermutlich keine gute Idee, der pragmatisch orientierten Verdichtung der möglichen Indikatorenschar dabei ein dominantes Gewicht zu geben: Inhalt sollte nicht vollkommen gegenüber Transportierbarkeit zurückstehen.

Unabhängig von diesen Einsichten werden Nichtregierungsorganisationen und andere politische Akteure mit einer klaren und thematisch fokussierten Agenda die Entwicklung zusammengefasster Wohlstandsindizes und darauf beruhender Länderranglisten weiterführen, weil sich mit diesem Instrument leichter öffentliche Aufmerksamkeit generieren lässt. An dieser Koexistenz beider Ansätze ist nichts auszusetzen, sofern die Produzenten der verschiedenen Berichtssysteme ihre Methoden und die verwendete Datenbasis so transparent dokumentieren, dass Öffentlichkeit und Politik die Ziele, Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Ansätze einschätzen können. Aber das Prinzip sollte sein, Wohlfahrtsmessung zwar so kompakt und kommunizierbar wie möglich, aber doch so komplex und kleinteilig zu betreiben, wie es erforderlich ist, um eine aufgeklärte Gesellschaft zeitnah und umfassend genug so mit den Fakten zu konfrontieren, dass sie ihre Entscheidungen informiert treffen kann.

## Literatur

ABS – Australian Bureau of Statistics (2010): Measures of Australia's Progress – Is Life in Australia getting better?, URL: [www.abs.gov.au/about/progress](http://www.abs.gov.au/about/progress), letzter Abruf am 16.07.2012.

- Beaumont, J. (2011): Measuring National Well-being, Discussion paper on domains and measures, Office for National Statistics, London.*
- Braakmann, A. (2010): Zur Wachstums- und Wohlfahrtsmessung, Wirtschaft und Statistik 7/2010, S. 609–614.*
- Bundesregierung (2008): Für ein nachhaltiges Deutschland, Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin.*
- CIW (2011): How are Canadians Really doing? Highlights: Canadian Index of Wellbeing 1.0, Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo, Waterloo/Ontario.*
- Diefenbacher, H./Zieschank, R. (2009): Wohlfahrtsmessung in Deutschland: Ein Vorschlag für einen nationalen Wohlfartsindex, Umweltbundesamt Text 02/2010, Dessau-Roßlau.*
- Europäische Kommission (2009): Das BIP und mehr: Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM 2009–433, Brüssel.*
- Eurostat (2011a): Is the EU on a Sustainable Development Path? Highlights of the 2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy, Eurostat Statistic in focus 58/2011, Luxembourg.*
- Eurostat (2011b): Sustainable Development in the European Union, 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Luxembourg.*
- Kroll, C. (2011): Wie wollen wir zukünftig leben? Internationale Erfahrungen bei der Neuvermessung von Fortschritt und Wohlergehen, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.*
- Layard, R. (2005): Happiness – Lessons from a New Science, New York.*
- Michalos, A. C./Smale, B./Labonté, R./Muharjarine, N./Scott, K./Moore, K./Swystun, L./Holden, B./Bernardin, H./Dunning, B./Graham, P./Guhn, M./Gadermann, A. M./Zumbo, B. D./Morgan, A./Brooker, A.-S./Hyman, I. (2011): The Canadian Index of Wellbeing, Technical Report 1.0, Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo, Waterloo/Ontario.*
- OECD (2007): Istanbul Declaration, URL: [www.oecd.org/dataoecd/14/46/38883774.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/38883774.pdf), letzter Abruf am 16.07.2012.*
- OECD (2009): Gesellschaft auf einen Blick, OECD-Sozialindikatoren, Paris.*
- OECD (2011a): Society at a Glance, OECD Social Indicators, Paris.*
- OECD (2011b): How's Life?: Measuring well-being, Paris.*
- Schepelman, P./Goossens, Y./Makipaa, A. (2010): Towards Sustainable Development, Alternatives to GDP for measuring progress, Wuppertal Spezial, Band 42, Wuppertal.*
- Schmidt, C. M. (2011): Möglichkeiten und Grenzen umfassender Indikatoren, Wirtschaftsdienst 2011–11, S. 745–749.*
- Schmidt, C. M./Kassenböhmer, S. (2010): Beyond GDP and Back: What is the Value-Added by Additional Components of Welfare Measurement?, Ruhr Economic Papers No. 239, Essen.*

*Schmidt, C. M./aus dem Moore, N. (2012): Lebensqualität – Wie lässt sich Wohlstand messen?, in: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.), Die Wohlstandsfrage – 6 Visionen für nachhaltiges Wachstum, Berlin: INSM, S. 55–83.*

*Statistisches Bundesamt (2010): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2010, Wiesbaden.*

*Statistisches Bundesamt (2012): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2012, Wiesbaden.*

*Stiglitz, J. E./Sen, A./Fitoussi, J. (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. URL: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr), letzter Abruf am 16.07.2012.*

*SVR / CAE – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Conseil d'Analyse économique (2010): Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatoren-System. Expertise im Auftrag des deutsch-französischen Ministerrates, Wiesbaden.*

*van Suntum, U./Lerbs, O. (2011): Theoretische Fundierung und Bewertung alternativer Methoden der Wohlfahrtsmessung, Studie im Auftrag der KfW-Bankengruppe, Münster.*

*Wahl, S./Schulte, M./Butzmann, E. (2010): Das Wohlstandsquartett, Zur Messung des Wohlstands in Deutschland und anderen früh industrialisierten Ländern, Denkwerk Zukunft – Stiftung kulturelle Erneuerung, Bonn.*

*Wahl, S./Schulte, M./Butzmann, E. (2011): Das Wohlstandskvintett, Zur Messung des Wohlstands in Deutschland und anderen früh industrialisierten Ländern, Denkwerk Zukunft – Stiftung kulturelle Erneuerung, Bonn.*

*Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt (2011): Fortschrittsindex 2011 – Lebensqualität neu vermessen, Frankfurt am Main.*

# **Akzeptanzdynamik der Marktwirtschaft: Die Frage nach der guten Wirtschaftsordnung**

Von *Carl Christian von Weizsäcker*, Bonn

## **Abstract**

Capitalism-Bashing has an old tradition and has always been part of the attempts to improve the system as it was historically observed. *Eucken*'s attempt to develop a theory of good market oriented society and economy started from a severe criticism of the prevailing economic system. We investigate *Eucken*'s logic in some detail. We then develop three proposals for revision of *Eucken*'s approach: 1. Making technical progress endogenous, using the example of a theory of market asymmetry, which derives from the principle of the division of labour. 2. Making preferences endogenous, using my theory of the welfare economics of adaptive preferences. 3. The theory of the end of capital scarcity.

## **A. Kapitalismus-Kritik**

*Hayek* überliefert uns die Formel *Adam Fergusons* (1767) vom „Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs“ (1967)<sup>1</sup>. Eines dieser Ergebnisse ist die Marktwirtschaft. Schon *Adam Smith*, den man als einen der besten Advokaten der Marktwirtschaft bezeichnen kann, schreibt im *Wealth of Nations*: „This division of labour, from which so many advantages are derived, is not originally the effect of any human wisdom, which foresees and intends that general opulence to which it gives occasion. It is the necessary, though very slow and gradual consequence of a certain propensity in human nature which has in view no such extensive utility; the propensity to truck, barter, and exchange one thing for another.“<sup>2</sup>

Die Vorteile des Marktsystems sind historisch das Nebenprodukt des Zusammenspiels von vielen individuellen Handlungen, deren Ziel die Maximierung

---

<sup>1</sup> von *Hayek* (1967).

<sup>2</sup> *Smith* (1776/1964), S. 12.

des eigenen, höchst individuellen Nutzens ist. Erst im 18. Jahrhundert erkennt man den Systemcharakter der Marktwirtschaft – und diesen so eigentlich erst als Antithese eines anderen Systems, des Merkantilsystems. Erst in den Gedanken der Physiokraten und der schottischen Aufklärer wird der freie Warenverkehr und -austausch und werden seine Vorteile für den Volkswohlstand als System und damit als politisches Programm verstanden. Der erste Höhepunkt dieses Systemdenkens ist der *Wealth of Nations* von *Adam Smith*.

Ohne Zweifel hat der Systemgedanke und damit verbunden das politische Programm des freien Warenaustauschs unter Bedingungen des Wettbewerbs im 19. Jahrhundert ganz wesentlich dazu beigetragen, die Industrielle Revolution zu fördern. Aber natürlich können wir die wirtschaftlichen Fortschritte der letzten zweihundertfünfzig Jahre nicht allein auf die theoretische Erkenntnis zurückführen, dass die freie Marktwirtschaft den Wohlstand fördert. Andere Entwicklungen, nicht zuletzt diejenige der Naturwissenschaften, haben ebenfalls wesentlich dazu beigetragen.

Der Einfluss, den *Adam Smith* auf die deutsche Philosophie von *Kant* bis *Hegel* gehabt hat, ist groß gewesen. In *Hegels* Rechtsphilosophie hat er seinen Niederschlag gefunden. Von dieser ausgehend haben dann *Marx* und *Engels* im Kommunistischen Manifest zwar der *Bourgeoisieepoch* ein Loblied gesungen, da sie die Produktivkräfte der Gesellschaft entfesselt habe; aber sie entwickelten ein Programm der Überwindung des Kapitalismus und damit der Marktwirtschaft, da sie in ihr nur ein Zwischenstadium im historischen Prozess der weiteren Entwicklung der Produktivkräfte sahen. Diese, so die Vorstellung, könnten in einem bewussten gesamtgesellschaftlichen, zentral gesteuerten Gestaltungsprozess noch weit mehr gefördert werden, als dies dem Kapitalismus möglich sei.

Bei dieser Wende hin zum zentral gelenkten sozialistischen Wirtschaftssystem war für die Anhänger von *Marx* und *Engels* ganz entscheidend die Kapitalismus-Kritik. Das von *Marx* im „Kapital“ theoretisch durchdachte System des Kapitalismus musste nach dieser Auffassung nicht nur ephemer, nicht nur vorübergehend, sondern sich verstärkend und letztlich seinen Zusammenbruch heraufbeschwörend zu einer Vereindlung der Massen führen. Die Produktivitätserungenschaften des Kapitalismus kamen nur der kapitalistischen Klasse zugute – und auch dieser auf längere Sicht nur, wenn sie den „Mehrwert“ wieder in ein weiteres Wachstum investierte. „Accumuliert! Accumuliert! Das ist Moses und die Propheten!“<sup>3</sup>

Die Schattenseiten des kapitalistischen Systems waren bei aller Anerkennung seiner Errungenschaften so offenkundig und gravierend, dass auch die *bürgerliche* Wissenschaft, insbesondere die *bürgerliche* Ökonomie nicht umhin konnte,

---

<sup>3</sup> *Marx* (1867), S. 580.

über dessen Verbesserung nachzudenken. Der der herrschenden Lehre in der Ökonomie inhärente Impetus zur Reform ist durch die Jahrzehnte und Jahrhunderte hindurch unverkennbar.

Damit aber ist notwendig immer schon der Gedanke der Gestaltbarkeit des Wirtschaftssystems verbunden. Es kann somit nicht alles nur „Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht Ergebnis menschlichen Entwurfs“ sein. Es muss den Glauben geben, dass ein vorgefundenes Wirtschaftssystem durch bewussten „menschlichen Entwurf“ verbessert werden kann. Die Kapitalismus-Kritik ist dann aber zugleich produktive Begleiterscheinung des jeweils vorgefundenen kapitalistischen oder marktwirtschaftlichen Systems. Sie ist jeweils der erste Schritt für das Bestreben, den Kapitalismus zu verbessern, ihn *humaner* zu gestalten, *Ungerechtigkeiten* abzubauen, die Berücksichtigung *ökologischer* Aspekte einzubauen.

Es kann erwartet werden und wird auch historisch beobachtet, dass die Vehemenz der Kapitalismus-Kritik mit Indikatoren korreliert, die subjektiv als Fehler am System empfunden werden. Beispiele für solche Indikatoren sind Arbeitslosigkeit, Inflation, Versorgungsengpässe, extreme Ungleichheit der Einkommen. Im 19. Jahrhundert sprach man von der *Sozialen Frage* des Elends des städtischen Proletariats. Diese führte auf der *Linken* zu einer Theorie der Verelendung und deren Überwindung durch die *Expropriation der Expropriateure*, d. h. die Überwindung des kapitalistischen Systems. Sie führte auf konservativer Seite zu einer Ablehnung liberaler Ideen zugunsten eines der Romantik und *christlichen* Gedanken verpflichteten, hierarchisch, zugleich genossenschaftlich aufgebauten Ständestaats. Die katholische Soziallehre ist trotz aller später erfolgten Modernisierungen ein unverkennbarer Abkömmling dieser ständestaatlichen Vorstellungen. Sehr erfolgreich war in der Praxis schließlich die von den *Katholerosozialisten* propagierte moderne Form der Sozialpolitik. Indem hier das marktwirtschaftliche System grundsätzlich beibehalten wurde, erfuhr es dennoch eine massive Modifikation durch die Einführung eines umfassenden Systems der Sozialversicherung mit ihren spezifischen Formen des Zwangs zum Sparen und zur Zahlung von Versicherungsprämien.

## B. Ordnungstheorie als Kapitalismus-Kritik

Aber auch der Liberalismus erneuerte sich durch das Konzipieren von Ordnungssystemen, die den beobachteten Wildwuchs von kapitalistischen Phänomenen und die *Politik der Experimente* ablösen sollten. Der von *Eucken* und *Franz Böhm* entwickelte Ordo-Liberalismus ist hierfür das führende Beispiel. Auch *Euckens Grundlagen der Nationalökonomie*<sup>4</sup> und *Grundsätze der Wirtschaftspo-*

---

<sup>4</sup> Vgl. *Eucken* (1939/1989).

*litik*<sup>5</sup> sind Kapitalismus-Kritik. In der Ordnungstheorie wird ein Idealbild einer Marktwirtschaft gezeichnet, das vom vorgefundenen Zustand der kapitalistischen Wirtschaft stark abweicht.

Dass es diese Ordnungstheorie gab, war Teil einer Sternstunde der Marktwirtschaft. Die hier vorgefundene durchdachte systemische Zielsetzung als Kompass für die Wirtschaftspolitik machte es der Politik unter der Führung von *Ludwig Erhard* wesentlich leichter, ihr Programm sehr weitgehend in die Wirklichkeit umzusetzen. Wenn auch hier in der Praxis manches nach dem *Ferguson-Hayek*-Prinzip „Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs“ abließ, so ist der Gestaltungswille, der Entwurfscharakter der Erhardtschen Politik nicht zu unterschätzen. Und die historische Situation war so, dass wegen der Anfangserfolge auch die Zustimmung der Bevölkerung gewonnen werden konnte.

Man sollte nicht vergessen, dass die ordo-liberale Gesamtkonzeption in einer Zeit entstand, in der der Glaube an die Marktwirtschaft an einem Tiefpunkt angekommen war. Durch die große Weltwirtschaftskrise herrschten in den dreißiger Jahren anti-marktwirtschaftliche Ideen vor. Dem Kapitalismus wurde ganz überwiegend keine wirkliche Chance mehr gegeben. Stalin und die Sowjet-Union standen auf der Linken noch hoch im Kurs. Mussolinis Faschismus und später auch Hitlers autoritäres Wirtschaftsregime erhielten auch außerhalb der beiden Länder viel Succurs. Selbst in den USA war unter der Führung von Franklin Delano Roosevelt ein stark planwirtschaftlicher Geist unter dem Schlagwort *New Deal* eingekehrt. In dieser geistigen Situation war aus liberaler Sicht ohne Zweifel Bedarf für eine Gesamtkonzeption der Marktwirtschaft. Diesem Bedarf entsprach *Eucken* Lebenswerk.

Wenn heute erneut die Marktwirtschaft nicht mehr selbstverständlich ist, so erscheint es sinnvoll, wieder an einer Leitlinie zu arbeiten, die als Gesamtkonzeption mehr Verständnis als nur punktuelle Argumente für die Marktwirtschaft hervorbringen kann. Es geht somit um die Suche nach einer zeitgemäßen, marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung.

Wir können uns die Frage stellen, welche Vorgaben *Eucken* machen musste, um eine normativ begründete Ordnungskonzeption für eine Marktwirtschaft zu entwickeln und ob diese Vorgaben auch noch heute für eine entsprechende Konzeption taugen würden. Dieser Frage will ich die folgenden Ausführungen widmen. Ich tue dies, weil die Unterstützung der Marktwirtschaft in unserer Zeit immer neue Tiefpunkte erreicht und weil es daher geboten erscheint, sich zu fragen, ob man eine neue Gesamtkonzeption für eine marktwirtschaftliche Ordnung benötigt – oder ob die *Euckensche* Konzeption auch heute noch ausreicht.

---

<sup>5</sup> Vgl. *Eucken* (1952/1990).

In seinen beiden Hauptwerken, den *Grundlagen* und den *Grundsätzen* unterscheidet er zwischen dem *Datenkranz* und den daraus abzuleitenden *wirtschaftlichen Tatsachen*. Der „gesamtwirtschaftliche Datenkranz“ umfasst „die Bedürfnisse der Menschen; die Gaben und Bedingungen der Natur; die Arbeitskräfte; die Gütervorräte aus früherer Produktion; ferner das technische Wissen und schließlich die rechtliche und soziale Ordnung, die den Handlungen der Wirtschaftssubjekte Richtung geben kann und Grenzen setzt.“ (Eucken 1952/1990, S. 377). In der Logik der theoretischen Forschung ist nach Eucken dieser Datenkranz das Vorgegebene, aus dem der Theoretiker den *Ablauf der Wirtschaft* verfolgt. Der Wirtschaftspolitiker ist aber an diese Daten nicht vollständig als Vorgegebenes gebunden. So wird er zum Beispiel die rechtliche Ordnung gerade beeinflussen wollen, um damit den *Ablauf der Wirtschaft* zu verbessern.

Allerdings besteht bei Eucken eine große Zurückhaltung, vieles von dem, was er dem Datenkranz zuordnet, aus wirtschaftspolitischer Sicht wieder zu *endogenisieren*, um hier einen modernen Ausdruck der Wirtschaftstheorie zu verwenden. Er wendet sich ja gerade gegen den *Historismus*, den er zu überwinden sucht. Diesem wirft er vor, durch den Verweis darauf, dass alles mit allem zusammenhängt, jede Theoriebildung abzulehnen, weil diese immer auf Vereinfachungen aufbaue (Eucken 1939/1989, S. 161 f). Das bedeutet insbesondere, dass Eucken in seiner Analyse sowohl das technische Wissen als auch die Bedürfnisse konstant setzen, also als Datum voraussetzen will.

Natürlich ist sich Eucken dessen bewusst, dass das technische Wissen sich vermehren kann und dass zum Beispiel die Patentgesetzgebung auf diesen Vermehrungsprozess einen Einfluss hat (Eucken 1939/1989, S. 157). Indessen will er diesen Prozess der Beeinflussung des technischen Wissens nicht in den vom Theoretiker zu untersuchenden *Ablauf der Wirtschaft* miteinbeziehen. Denn: „Es besteht kein wirtschaftlich-notwendiger Bedingungszusammenhang zwischen Änderungen der rechtlich-sozialen Organisation und der wachsenden Erfindertätigkeit. Andere Voraussetzungen geistiger, seelischer und materieller Art mussten außerdem in den einzelnen Ländern erfüllt sein, damit den rechtlichen Reformen das Anwachsen der Erfindungen folgte. Der Kausalnexus kann also nicht theoretisch exakt erfasst werden“ (Eucken 1939/1989, S. 157). Für Eucken bleibt die Endogenisierung des Wissenszuwachses außen vor, soweit es die Theorie der Wirtschaftsordnung betrifft. Er begründet dies damit, dass die Kausalbeziehung hier nicht exakt genug erfasst werden kann. Es ist in diesem Zusammenhang auch bezeichnend, dass Schumpeter in Euckens beiden Hauptwerken ausgiebig zitiert wird, jedoch nie mit der seinerzeit bahnbrechenden und seinen heutigen Ruhm vor allem begründenden *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, dessen zentrale Figur der innovative Unternehmer ist, der den Prozess der *schöpferischen Zerstörung* in Gang setzt. Eucken zitiert Schumpeter vor allem mit dessen Beschreibung des Marktsozialismus à la Oskar Lange, den Eucken mehrfach vehement ablehnt.

Die Frage nach den endogen bestimmten Bedürfnissen der Konsumenten wird bei *Eucken* ebenfalls beiseite geschoben. In seinem Kapitel „Der wirtschaftende Mensch“ (Eucken 1939/1989, S. 205–222) diskutiert *Eucken* sowohl die beobachtete Vielfalt menschlichen Verhaltens, als auch das allem wirtschaftlichen Verhalten Gemeinsame. Er stellt die Behauptung auf, dass alles wirtschaftlich relevante Verhalten der Menschen sich unter dem *wirtschaftlichen Prinzip* subsumieren lässt: „Stets nämlich und überall suchen die Menschen in ihren wirtschaftlichen Plänen und damit in ihren Handlungen einen bestimmten Zweck mit einem möglichst geringen Aufwand an Werten zu erreichen.“ Er lehnt hier insbesondere den von vielen Wissenschaftlern vertretenen Gedanken ab, dass das Verhalten in Gelderwerbsverhalten und Bedarfsdeckungsverhalten aufgespaltet werden könne, wobei es von den Institutionen abhänge, ob das eine oder das andere Verhalten dominiere. Die beobachtete Vielfalt des Verhaltens in Abhängigkeit der Kultur und der Institutionen ist nach *Eucken* kein Widerspruch zu der allgemeinen Devise des Handelns nach dem *wirtschaftlichen Prinzip*.

Die Quintessenz des Kapitels 5 der *Grundlagen* ist diese: Für die Frage nach der geeigneten Wirtschaftsordnung werden die Bedürfnisse der Wirtschaftssubjekte als exogen vorgegeben angenommen.

Damit ist *Eucken* beim Datenkranz für seine Theorie der Wirtschaftsordnung nahe bei den Axiomen der neoklassischen Theorie, wie sie von *Menger*, *Jevons*, *Marshall*, *Böhm-Bawerk*, *J.B. Clark*, *Fisher*, *Wicksell*, *Cassel*, *Edgeworth*, *Pareto* und insbesondere *Walras* entwickelt worden war. So basiert der *Walrassche* Gedanke des Allgemeinen Gleichgewichts und dessen Eigenschaft der Pareto-Optimalität ganz wesentlich auf der Annahme exogen vorgegebener Produktionsfunktionen und exogen vorgegebener Bedürfnisse, die sich in den Güterpräferenzen der Individuen niederschlagen. Die *Euckensche* Antwort auf die Frage nach einer geeigneten Wirtschaftsordnung, so wichtig sie in der damaligen historischen Situation war, ruht damit auf den Vereinfachungen bezüglich des Datenkranzes, die sie auch mit der neoklassischen Theorie teilt.

Heutzutage kann die Frage nach der geeigneten Wirtschaftsordnung nicht mehr in der gleichen Weise beantwortet werden. Ich skizziere im Folgenden, als Beispiele verstanden, drei Abweichungen im *Datenkranz* im Vergleich zu dem *Euckens*. Und ich gebe damit auch Hinweise für die Schwierigkeiten, denen sich eine neue Theorie der geeigneten Wirtschaftsordnung gegenüber sieht.

Vorab sei auf die ganz andere historische Situation verwiesen. 1. Zu *Euckens* Schaffenszeit ging es um den Gegensatz zwischen Freiheit und Totalitarismus, ging es um eine Neudefinition und Neuformierung des Gedankens der Freiheit in der Abwehr gegen totalitäre Gedanken und real existierende totalitäre Machtgebilde. Die herkömmliche Form des Faschismus und insbesondere die real existierende Form der Zentralverwaltungswirtschaft sind seither untergegangen. An ihre Stelle sind neue Formen der Freiheitsbedrohung getreten, die in ihrer

gedanklichen Struktur im Übrigen noch gar nicht richtig erfasst wurden. 2. Die Globalisierung des Kapitalismus hat zu neuen Erscheinungsformen der Marktwirtschaft geführt, die zwar weitab von herkömmlichen ordnungspolitischen Vorstellungen etwa einer *Sozialen Marktwirtschaft* liegen, die aber dennoch höchst erfolgreich sind. China ist hierfür ein Paradebeispiel. Hieran ersieht man auch, dass das *Eucken*sche Thema der Interdependenz der Ordnungen ganz neu durchdacht werden muss. Der phänomenale Erfolg mancher Schwellenländer passt nicht so recht in die herkömmliche ordo-liberale Vorstellungswelt. 3. Während *Eucken* sich gegen die Theoriefeindlichkeit der damals in Deutschland dominanten Historischen Schule wenden musste, ist die heutige innerwissenschaftliche Lage eine völlig andere: an modell-theoretischer Literatur ist kein Mangel. Es ist gerade der Mangel an historischer Tiefe und Differenziertheit, der die heutige ökonomische Wissenschaft kennzeichnet.

Im Folgenden behandle ich drei *Erweiterungen*, die nach meiner Auffassung mindestens notwendig sind, um zu einer adäquaten Theorie der geeigneten Wirtschaftsordnung zu kommen.

### C. Endogenisierung der Produktionspotentiale

Mit dem neoklassischen *Solow*-Wachstumsmodell aus den fünfziger Jahren erkannten die Welt der Ökonomen und die Welt der Politik den überragenden Anteil des technischen Fortschritts am Zustandekommen des wirtschaftlichen Wachstums. Wenn man weiß oder doch vermutet, dass ein großer Teil dieses technischen Fortschritts nicht wie *Manna vom Himmel* fällt, sondern durch institutionelle Faktoren, durch Marktverhältnisse, durch die Struktur der Kommunikationskanäle, durch Bildungseinrichtungen etc. bestimmt wird, dann kann man bei der Suche nach der geeigneten Wirtschaftsordnung diese Endogenität der Produktionspotentiale nicht vernachlässigen. *Schumpeter* warf in seiner *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* vor hundert Jahren der neoklassischen Gleichgewichtsökonomik den Fehdehandschuh hin. Seine Figur des innovatorischen Unternehmers, sein Gedanke der *schöpferischen Zerstörung* war schwer in das neoklassische Gedankengebäude zu integrieren, nahm aber – wenn auch in gänzlich anderer Form – den *Marxschen* Gedanken aus dem Kommunistischen Manifest wieder auf, dass „die Bourgeoisie ... nicht existieren (kann), ohne die Produktionsinstrumente, also die Produktionsverhältnisse, also sämtliche gesellschaftlichen Verhältnisse fortwährend zu revolutionieren.“<sup>6</sup>

In der Zwischenzeit hat sich eine *Neue Wachstumstheorie* etabliert, deren Ergebnisse in eine neue Ordnungstheorie eingebracht werden müssten. Das ist kein einfaches Unterfangen. Ich werde hier auch keinen Versuch machen, diesem

---

<sup>6</sup> *Marx /Engels* (1848/1953), S. 528.

Erfordernis Rechnung zu tragen. Ich konzentriere mich, quasi exemplarisch, auf einen Gesichtspunkt.

Dieser betrifft die Struktur von Wettbewerbsmärkten. Bei *Eucken* steht im Vordergrund das Idealbild der vollständigen Konkurrenz. Er weist ja in den *Grundsätzen* (S. 227–232) sehr explizit den Gedanken zurück, dass die Trends der Produktionstechnologie einen Zwang zur Konzentration hervorrufen, der seinerseits das Idealbild der vollständigen Konkurrenz obsolet mache. Im Gegenteil, so argumentiert er, sei die Entwicklung der Technik dem Idealbild der vollständigen Konkurrenz sogar günstig. Er nennt die geographische Erweiterung der Märkte durch die Fortschritte der Transport- und Kommunikationstechnologie, wodurch der Wettbewerb intensiviert wird; er nennt zweitens die durch neue technische Entwicklungen zunehmend ermöglichte Substitutionskonkurrenz zwischen althergebrachten Gütern und neuen, z. B. synthetischen Gütern; und er verweist auf das zunehmende Potential der Angebotssubstitution vorhandener Produktionseinrichtungen, wodurch ebenfalls der Wettbewerb stimuliert wird.

Das *Euckensche* Idealbild der vollständigen Konkurrenz ist sicher nicht identisch mit dem Lehrbuchmodell der vollkommenen Konkurrenz (perfect competition). Aber beiden ist gemeinsam, dass dem Anbieter im Markt die Herrschaft über seinen Preis entzogen ist. Dies ist für *Eucken* ja gerade ein wichtiger Tatbestand, weil er die Abwesenheit von Macht seitens des Anbieters bedeutet. Beiden Modellen, dem der *Euckenschen* vollständigen Konkurrenz und dem der lehrbuchmäßigen vollkommenen Konkurrenz ist eine Vorstellung der Symmetrie zwischen Marktangebot und Marktnachfrage eigen.

Hierbei wird allerdings ein Grundgedanke der klassischen Theorie vergessen, der Grundgedanke der produktiven Kraft der Arbeitsteilung. Nicht von ungefähr lautet der erste Satz von *Adam Smith's Wealth of Nations*: „The greatest improvement in the productive powers of labour, and the greater part of the skill, dexterity, and judgement with which it is anywhere directed, or applied, seem to have been the effects of the division of labour.“<sup>7</sup> Aus dieser Erkenntnis folgt aber gerade eine starke Marktasymmetrie. Die Angebotsseite ist als Ausdruck der allgemeinen Arbeitsteilung spezialisiert. Die Nachfrageseite ist – was die Nachfrage nach Gütern betrifft – diversifiziert. Ich habe an anderer Stelle die Konsequenzen dieser Marktasymmetrie im Detail nachgezeichnet.<sup>8</sup> Das will ich hier nicht wiederholen. Nur auf den Aspekt der Freiheit will ich hinweisen, weil dieser natürlich ganz im Zentrum einer Theorie einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung stehen muss. Ich verweise hier auch explizit auf einen Unterschied im Freiheitsbegriff. Für *Eucken* (und ebenso *Böhm*) ist Freiheit verbunden mit der Abwesenheit von Macht. In meiner Vorstellung ist individuelle Freiheit verbunden mit der Abwesenheit von Zwang. Die aus der Arbeitsteilung abgeleitete Marktasym-

<sup>7</sup> *Smith* (1776/1964), S. 4.

<sup>8</sup> Vgl. von Weizsäcker (2009).

metrie führt aus meiner Sicht dazu, dass die Angebotsseite durch Wettbewerb und den Zwang, der damit verbunden ist, charakterisiert ist. Demgegenüber ist der Nachfrager keinem Wettbewerb ausgesetzt. Um seine Ware von einem bestimmten Anbieter zu bekommen, muss er nicht erst einen anderen Nachfrager verdrängen. Insofern ist der Nachfrager frei. Grundlage dieser Freiheit ist die Tatsache, dass im typischen Produktmarkt (nicht in den Märkten für originäre Produktionsfaktoren) der Gleichgewichtspreis höher liegt als die Grenzkosten ( $p > GK$ ), zumal in aller Regel die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten liegen. So ist der Käufer nach der Transaktion transaktionssaturiert, während der Verkäufer auch nach der Transaktion noch transaktionshungrig ist.

Die individuelle Freiheit des Käufers erfüllt eine wichtige Funktion in der Förderung des technischen Fortschritts. Indem der Käufer auf einem Markt frei ist, bei welchem der konkurrierenden Anbieter er kauft, ist es für den Anbieter eines neuen, vielleicht innovativen Produkts wesentlich leichter, in den Markt zu kommen, als dies der Fall wäre, wenn die Nachfrageseite genau wie die Angebotsseite dem Wettbewerb ausgesetzt wäre. Denn dann müsste der Käufer bei einem Anbieterwechsel immer erst einen anderen Kunden seines neuen Anbieters verdrängen, ehe er bei diesem kaufen könnte. Die Wahlentscheidungen der verschiedenen Käufer wären dann interdependent (so wie die Verkaufserfolge der Anbieter im Wettbewerb interdependent sind: das ist letztlich der Test dafür, ob Wettbewerb vorliegt). Und das müsste den Wechsel des Anbieters erheblich erschweren. Das aber ginge zu Lasten des Anbieters eines neuen Produkts. Der Innovationswettbewerb wäre wesentlich beschwerlicher als er tatsächlich ist. Der Innovationswettbewerb basiert damit ganz wesentlich darauf, dass die Wahlentscheidungen der Käuferseite unabhängig voneinander getroffen werden können, worin sich gerade die Freiheit des Käufers von den Zwängen des Wettbewerbs äußert.

Derartige Überlegungen können in das Gedankengebäude einer guten Wirtschaftsordnung erst einfließen, wenn man die Endogenität des technischen Fortschritts und der Innovationstätigkeit als Teil der Theorie akzeptiert. Mit dieser Endogenisierung verschwindet auch die *Euckensche vollständige Konkurrenz* als Idealbild des Wettbewerbs. Natürlich gibt es in der seit *Eucken* entstandenen Industrieökonomik eine Fülle von Vorarbeiten für das Ziel einer guten Wirtschaftsordnung, in der die Endogenität des technischen Fortschritts berücksichtigt wird.

## D. Endogenisierung der Präferenzen

Derartige Vorarbeiten sind wesentlich weniger zahlreich bei unserem zweiten Thema, der Endogenisierung der Präferenzen.

Wie oben schon besprochen, gehören die Bedürfnisse, also die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte, zum *Euckenschen Datenkranz*. Dem entspricht in der neoklassischen Theorie die Annahme des *homo oeconomicus* mit fixen, vorgegebenen Präferenzen. Faktisch jedoch werden die Präferenzen der Individuen auch von Vorgängen beeinflusst, die wir als Teil des Wirtschaftsprozesses ansehen. Dazu gehören zum Beispiel der Einfluss früheren Konsums auf die heutigen Präferenzen oder das andere Personen imitierende Kaufverhalten von Konsumenten. Eine normative Theorie der Wirtschaftsordnung muss sich mit dieser Endogenität der Präferenzen auseinandersetzen. Die individuellen Präferenzen sind für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung der Maßstab, mit dessen Hilfe man die Leistungskraft von Wirtschaftssystemen messen will. Wenn diese Präferenzen aber vom Wirtschaftsprozess selbst beeinflusst werden, dann erscheint es auf den ersten Blick als unmöglich, sie noch als Maßstab der Leistung dieses Wirtschaftsprozesses zu verwenden.

Ich habe zu diesem Thema eine Reihe von Überlegungen entwickelt, die in verschiedenen Arbeiten niedergelegt sind.<sup>9</sup> Zentral für meine Überlegungen ist der Gedanke, dass es ein bestimmtes *Bewegungsgesetz* der Präferenz-Änderungen gibt, welches ich als das Gesetz der adaptiven Präferenzen bezeichne. Diesem *Bewegungsgesetz* scheint man die empirisch beobachteten typischen Abweichungen des menschlichen Verhaltens vom *homo oeconomicus* subsumieren zu können. Darüber hinaus sind adaptive Präferenzen praktisch äquivalent mit einer anderen Eigenschaft, die für die normative Beurteilung von Bedeutung ist: Veränderungen im Warenkonsum, die bei den jeweils vorherrschenden Präferenzen als Fortschritt angesehen werden können, kumulieren sich immer zu einem Pfad, der nicht zirkulär ist, der also nicht zu seinem Ursprung zurück führt. Diese Eigenschaft hat ein *Bewegungsgesetz* der Präferenzen genau dann, wenn die Präferenzen adaptiv sind. Die Adaptivität von Präferenzen bedeutet – hier unpräzise formuliert – dass der jeweilige *Status Quo* im Vergleich zu einer Alternative höher bewertet wird, als er bewertet würde, wenn die Alternative der *Status Quo* wäre. Man kann auch von einem gewissen Präferenz-Konservativismus sprechen. Der *homo oeconomicus*-Fall fixer Präferenzen ist ein Spezialfall des *Bewegungsgesetzes* adaptiver Präferenzen (so wie die Bewegung mit der Geschwindigkeit Null ein Spezialfall eines bewegten Körpers ist).

Die zentrale Behauptung meines Ansatzes der adaptiven Präferenzen ist nun, dass ein normativer Individualismus möglich bleibt, wenn die Präferenzen adaptiv sind. Insbesondere bleiben die Grundlagen der partialanalytisch aufgebauten Effizienzanalyse, also der Kosten-Nutzen-Analyse weitgehend erhalten. Damit aber ergibt sich die Möglichkeit, auch bei adaptiven Präferenzen den Grundgedanken des Preissignal-Systems beizubehalten, der die Dezentralisierung von Entscheidungen, wie sie in der Marktwirtschaft vorherrschen, rechtfertigt. Von

---

<sup>9</sup> Vgl. von Weizsäcker (2011a).

*Hayeks* Ansatz in seinem zentralen Aufsatz *The Use of Knowledge in Society*<sup>10</sup> kann damit genau so in einer Welt der adaptiven Präferenzen angewendet werden. Auch *Euckens* zentraler Punkt für die Wirtschaftsordnung der Verkehrswirtschaft bleibt erhalten: „Wenn aber die Lenkung des Wirtschaftsprozesses vollständig gelingen soll, ist die Hauptsache, dass das Kostenprinzip zur Geltung kommt“ (*Eucken* 1952/1990, S. 159). Das heißt: die Preise des Systems müssen die Kosten der Erstellung der Güter widerspiegeln.

Es entsteht aber bei adaptiven Präferenzen eine zusätzliche Funktion für die Dezentralisierung der Entscheidungen. Diese kann indessen nur verstanden werden, wenn man das Wirtschaftssystem von vornehmerein als zumindest potentiell dynamisch sich verändernd auffasst, wenn man also von vornehmerein einen wichtigen Teil des *Euckenschen* Datenkranzes endogenisiert.

Hier ist der Begriff der Entscheidung wichtig. In der modernen Theorie menschlichen Verhaltens wird zu Recht darauf verwiesen, dass es in einer Entscheidungssituation immer eine *Default Option* gibt: Fällt das Individuum keine bewusste Entscheidung, so geschieht auch etwas. Das, was dann geschieht, ist die quasi implizite Wahlentscheidung des Individuums. Man kann diese Default Option auch als den *Status Quo* bezeichnen. Eine *Nicht-Entscheidung* ist damit die implizite Entscheidung für die Default Option, also für den *Status Quo*. Es stellt sich nun empirisch heraus, dass diejenige Wahlalternative, die zur Default Option gemacht wird, sehr viel häufiger *gewählt* wird, als sie es würde, wenn eine andere Alternative die Default Option, also der *Status Quo*, wäre. Das ist ein führendes Beispiel für das Bewegungsgesetz der adaptiven Präferenzen.

Bei gemeinsamen Entscheidungen von mehreren Personen verstärkt sich die Vorherrschaft der Default Option, also die Vorherrschaft des *Status Quo*. Solange der Vorstand oder der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft keine neue Entscheidung gefällt hat, bleiben die aufgrund früherer Entscheidungen gültigen Regeln des Betriebsablaufs weiterhin in Kraft. Solange ein gesetzgebendes Parlament kein neues Gesetz beschlossen hat, bleiben die alten Gesetze in Kraft. Die Default Option ist damit die Dauerentscheidung eines unbestimmt langen Zeitabschnitts, bis sie durch Änderung eines Gesetzes durch einen neuen *Status Quo* abgewandelt wird.

Daher gilt: Je weniger explizite Entscheidungen in einer Gesellschaft fallen, desto deutlicher setzt sich der *Status Quo* durch. Eine bedeutsame Funktion der Dezentralisierung von Entscheidungen ist daher die somit ermöglichte Vermehrung der Anzahl von Entscheidungen und so die Verminderung des *Status Quo*-Bias in der Gesellschaft. In der Wirtschaftstheorie gibt es bisher keine axiomatische Formulierung dieses Gedankens. Diese kann offensichtlich auch nur gelingen, wenn man das Veränderungstempo, das *Fortschrittstempo* des

---

<sup>10</sup> Vgl. von *Hayek* (1945).

Wirtschaftssystems endogenisiert, was mit dem *Euckenschen Datenkranz* nicht möglich ist.

## E. Das Ende der Kapitalknappheit

In seinen kapitaltheoretischen Untersuchungen folgt *Eucken*<sup>11</sup> dem Begründer der temporalen Kapitaltheorie, *Eugen von Böhm-Bawerk*, in einem wichtigen Punkt. Wie dieser sieht er keine Grenze im Prinzip der Mehrergiebigkeit längerer Produktionsumwege. Die Produktionsumwege werden anhand der durchschnittlichen Produktionsperiode gemessen. *Eucken* konstatiert zwar, dass der Grenzertrag einer Verlängerung der Produktionsperiode mit steigender Produktionsperiode abnehmen werde; indessen werde er immer positiv bleiben. Daraus resultiert das Phänomen eines positiven gleichgewichtigen Realzinssatzes – oder, in der Terminologie *Wicksells* – eines positiven natürlichen Zinses.

Ich habe in anderen Arbeiten eine Theorie entwickelt, die ich unter den Titel *Das Ende der Kapitalknappheit* stellen kann.<sup>12</sup> In abgekürzter Form kann sie wie folgt formuliert werden: 1. Für einen gegebenen Stand des technischen Wissens gibt es ein Maximum der Arbeitsproduktivität als Funktion der durchschnittlichen Produktionsperiode (oder der *Kapitalintensität* in der *Solow*-Produktionsfunktion). Diese Tatsache beruht letztlich auf Naturgesetzen wie dem Zweiten Hauptsatz der Thermodynamik. Damit gibt es auch eine Grenze für das Gesetz der Mehrergiebigkeit längerer Produktionsumwege. Angesichts eines seit längerer Zeit schon sehr niedrigen risikofreien Realzinssatzes sind die Volkswirtschaften der reichen Länder dieser Grenze schon sehr nahe gekommen. Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, dass der Kapitalkoeffizient säkular keinen positiven Trend aufweist. 2. Andererseits ist der Vermögensbildungswunsch der Bevölkerung (zumal wenn man das *Zwangssparen* der Sozialversicherungs-werke miteinbezieht) so stark gestiegen, dass er ohne Staatsschulden und bei einem nicht-negativen risikofreien Realzinssatz den Kapitalbedarf des produzierenden Sektors übertrifft. Mit anderen Worten: der *Wicksellsche natürliche Zins* ist heute negativ. Die Begründung eines positiven gleichgewichtigen risikofreien Realzinssatzes in der Tradition *Böhm-Bawerks* und *Euckens* funktioniert heute nicht mehr. In diesem Sinne können wir heute von einem *Ende der Kapitalknappheit* reden.

Ich will die Implikationen dieser kapitaltheoretisch fundierten Aussage eines Endes der Kapitalknappheit hier nicht im Einzelnen darstellen. Dass sie aber auch für eine Theorie der guten Wirtschaftsordnung bedeutsam ist, scheint unmittelbar einleuchtend. Hier verweise ich nur auf das Thema *Soziale Sicherheit*.

---

<sup>11</sup> Vgl. *Eucken* (1934/1954).

<sup>12</sup> Vgl. von Weizsäcker (2011b und 2011c).

Wie oben schon festgestellt, war eine der erfolgreichsten Früchte historischer Kapitalismuskritik das Projekt *Sozialpolitik*, welches in der Bismarck-Zeit in Deutschland begann und sich später weltweit ausbreitete. Auch die Schwellenländer sind dabei, dieses Konzept – mutatis mutandis – zu übernehmen. Im Gegensatz zur Marxschen Konzeption eines kollektivistischen, postkapitalistischen Zeitalters ohne finanzielle oder anderweitig einkommenssichernde individuelle Ansprüche, hat die Sozialpolitik der westlichen Welt die individuellen Ansprüche gerade an den Staat enorm erhöht. Gewiss, schon *Jakob Burckhardt* hat in seinen *Weltgeschichtlichen Betrachtungen* vor dieser Inflation individueller Ansprüche an den Staat gewarnt: „Die neuere Reaktion der Menschenrechte verlangt das Recht auf Arbeit und auf Subsistenz. – Man will eben die größten Hauptsachen nicht mehr der Gesellschaft überlassen, weil man das Unmögliche will und meint, nur Staatszwang könne dies garantieren. – Nicht nur, was ‚Einstellung‘ oder ‚Anstalt‘ heißt, kommt durch den jetzigen literarischen und publizistischen Verkehr rasch herum, sodass man es überall auch haben will, sondern man oktroyiert dem Staat in sein täglich wachsendes Pflichtenheft schlechtweg alles, wovon man weiß und ahnt, dass es die Gesellschaft nicht tun werde. Überall steigen die Bedürfnisse und die dazu passenden Theorien. Zugleich aber auch die Schulden, das große jammervolle Hauptridikule des 19. Jahrhunderts. Schon diese Art, das Vermögen der künftigen Generationen vorweg zu verschleudern, beweist einen herzlosen Hochmut als wesentlichen Charakterzug. Das Ende vom Liede ist: Irgendwo wird die menschliche Ungleichheit wieder zu Ehren kommen. Was aber Staat und Staatsbegriff inzwischen durchmachen werden, wissen die Götter.“<sup>13</sup>

Diese den Inbegriff des modernen Sozialstaats ausmachenden, quasi verbrieften, individuellen Ansprüche an den Staat sind in erster Linie Ansprüche auf zukünftige Geld-Leistungen oder *geld-äquivalente* Leistungen. Als solche haben sie für das Individuum Vermögenscharakter. Ihr Umfang richtet sich sehr ausgeprägt nach der Lebenserwartung des Individuums. Damit aber steigt er mit der Lebenserwartung – zumal die Zeit des Eintritts in den Ruhestand nicht parallel zur gestiegenen Lebenserwartung mit gestiegen ist. Der Staat finanziert die Leistungen aus diesen Ansprüchen praktisch weltweit nach dem Umlageverfahren. Im Gegensatz zu einer privaten Lebensversicherung bildet er für seine entsprechenden künftigen Verpflichtungen keinen Deckungsstock. Man kann das Umlageverfahren logisch aufspalten in eine Lebensversicherung mit einem Deckungsstock – nach dem Vorbild der privaten Lebensversicherung – und eine zusätzliche Staatsschuld in der Höhe des fehlenden Deckungsstocks. So verstanden impliziert das Umlageverfahren eine Staatsschuld in der Höhe eines Mehrfachen des jährlichen öffentlichen und privaten Konsums, allein aus den der Sozialversicherung zuzurechnenden künftigen Verpflichtungen des Staates, denen schon geleistete Beiträge der Versicherten gegenüberstehen. Wäre in allen OECD-Län-

<sup>13</sup> *Burckhardt* (1905/1954), S. 103.

dern statt des herrschenden Umlageverfahrens das Kapitaldeckungsverfahren zur Anwendung gekommen, dann wäre der Kapitalstock der Welt vielleicht um 200 Billionen US-Dollar (= 200.000 Milliarden US-Dollar) höher als er tatsächlich ist. Es besteht kein Zweifel, dass dieser um so viel höhere Kapitalstock als Realkapital nur gebildet worden wäre, wenn der risikofreie Realzinssatz stark negativ gewesen wäre.

In die ordnungspolitischen Überlegungen ist somit ein Gedanke einzubringen, der dem herkömmlichen Ordo-Liberalismus aus seiner historischen Situation heraus fremd ist. Ich will ihn in der Frage des Sparers zusammenfassen: Wie kann ich risikofrei und kostenfrei mein Vermögen in die Zukunft transferieren. Die herkömmliche institutionelle Antwort hierauf war: *Preisstabilität*. Der Inbegriff von Preisstabilität ist ja genau der: Der Sparer hat die Möglichkeit, ein Anlageinstrument zu wählen, das ihm mindestens das anfängliche Vermögen, in Kaufkrafteinheiten gerechnet, in der Zukunft und nach Abzug der Anlagegebühren sichert. Die Vorstellung war und ist (überwiegend noch): Man richte eine unabhängige Zentralbank ein, die sich dem *Euckenschen* Gedanken eines „*Primats der Währungspolitik*“ (*Eucken* 1952/1990, S. 255–264) verpflichtet fühlt. Was aber hier implizit vorausgesetzt wird – und angesichts der damaligen historischen Situation und angesichts der *Euckenschen* Variante der Kapitaltheorie vorausgesetzt werden konnte – war die Knappheit des Kapitals in dem Sinne, dass der *natürliche Zins* positiv ist. Wenn aber meine These vom Ende der Kapitalknappheit richtig ist, dann reicht die Durchsetzung einer unabhängigen Zentralbank nicht aus. Es muss auch ein Mechanismus gefunden werden, mit dessen Hilfe das Kapital quasi künstlich verknapp wird: Das wäre der Aufbau eines hinreichend großen Postens an Staatsschulden, sodass der Vermögensbildungswunsch unter Preisstabilität befriedigt werden kann, obwohl er wesentlich höher ist als die Bereitschaft des produzierenden Sektors, Realkapital zu bilden.

Will man aus durchaus sehr legitimen politikökonomischen Gründen den Staat verpflichten, keine Schulden zu machen, dann muss man Abstriche bei der Bereitstellung von Institutionen der Preisstabilität machen. Es gibt hier somit für die Ordnungstheorie schwierige Probleme zu lösen.

## F. Schlussbemerkung

Die in der Bevölkerung offensichtlich zunehmende Skepsis gegenüber der Marktwirtschaft fordert die marktwirtschaftlich orientierte Wissenschaft heraus, sich erneut Gedanken über eine Gesamtkonzeption einer geeigneten Wirtschaftsordnung zu machen. Hier können der Ordo-Liberalismus und insbesondere das Lebenswerk Walter *Eucken* als Vorbild dienen. Indessen eignet sich der *Datenkranz* Walter *Eucken* nicht mehr als Ausgangsbasis für einen derartigen Versuch. Ich habe anhand von drei Phänomenen versucht klar zu machen, dass es um ei-

nen neuen Datenkranz gehen muss. Dieser ist bisher nicht gefunden. Aber damit ist mein Beitrag auch eine Aufforderung an die Jungen in unserer Wissenschaft, sich dieser Thematik einer neuen Ordnungstheorie zu widmen.

## Literatur

- Burckhardt, J. (1905/1954): Weltgeschichtliche Betrachtungen, Köln.*
- Eucken, W. (1934/1954): Kapitaltheoretische Untersuchungen, zuerst publiziert 1934, 2. Auflage, Tübingen und Zürich.*
- Eucken, W. (1939/1989): Die Grundlagen der Nationalökonomie, zuerst erschienen 1939, hier zitiert nach der 9. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York.*
- Eucken, W. (1952/1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, zuerst erschienen 1952, hier zitiert nach der 6. Auflage, Tübingen.*
- von Hayek, F. A. (1945): The Use of Knowledge in Society, American Economic Review, Vol. 35, No. 4, pp. 519–530.*
- von Hayek, F. A. (1967): The Result of Human Action but not of Human Design, in: von Hayek (ed.): Studies in Philosophy, Politics and Economics, Chicago.*
- Marx, K. (1867): Das Kapital – Kritik der politischen Oekonomie, 1. Band, Hamburg.*
- Marx, K. /Engels, F. (1848/1953): Manifest der Kommunistischen Partei (1848), in: S. Landshut (Hrsg.): Die Frühschriften, Stuttgart, S. 525–560.*
- Smith, A. (1776/1964): The Wealth of Nations, zitiert nach der Ausgabe in Everyman's Library, New York.*
- von Weizsäcker, C. C. (2009): Asymmetrie der Märkte und Wettbewerbsfreiheit, in Vanberg, V.J. (Hrsg.): Evolution und freiheitlicher Wettbewerb – Erich Hoppmann und die aktuelle Diskussion, Tübingen, S. 211–244.*
- von Weizsäcker, C. C. (2011a): Homo Oeconomicus Adaptivus – Graz-Schumpeter-Lectures 2011, Manuskript in englischer Sprache, Fassung Februar 2012.*
- von Weizsäcker, C. C. (2011b): Public Debt Requirements in A Regime of Price Stability, Preprint of the Max Planck Institute for Research on Public Goods, Bonn 2011/20, August 2011, URL: <http://www.coll.mpg.de/biblio/aid/123?sort=issue>.*
- von Weizsäcker, C. C. (2011c): Staatliches Gewaltmonopol, Staatsschulden und individuelle Vorsorge, Walter Adolf Jöhr Vorlesung 2011, St. Gallen, URL: [www.fgn.unisg.ch/Walter+Adolf+Joehr+Vorlesung.aspx](http://www.fgn.unisg.ch/Walter+Adolf+Joehr+Vorlesung.aspx).*



# **Zur Beziehung von Akzeptanz, Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft**

Von *Dirk Sauerland*, Witten/Herdecke

## **Abstract**

Starting in 1991, there have been bi-annual surveys about the acceptance of Social Market Economy in Germany. Even 20 years after the Reunification, these surveys show huge differences between East and West Germany: Acceptance in East Germany is lower than in the Western parts. However, the reasons for acceptance or non-acceptance remain unclear. The paper puts up the theses, that (1) acceptance is caused by people's conceptions of justice and that (2) a lack of perceived justice (and therewith a lack of acceptance) results in lower performance of the Social Market Economy.

In a first part, we examine different determinants for acceptance, referring to diffusion theory. Arguments for a consensus about the Social Market are presented and these theoretical arguments are confronted with the empirical data. Having a closer look at the empirical data, the necessity to distinguish between two kinds of acceptance becomes clear: We find acceptance as a non-binding attitude, and acceptance (or non-acceptance respectively) signalled by actions taken. With regards to acceptance as an attitude, there seems to be no widespread support for the Social Market Economy. However, the acceptance signalled by actions (such as exit or voice) shows a high commitment of the German people.

Ideas or conceptions of justice can play an important role when looking for reasons for acceptance. Empirical justice research suggests, that in economically sound times (boom), acceptance is lower than in recession times. We find no support for this thesis when looking at the empirical data available. Referring to the determinants offered by diffusion theory, acceptance could be improved by economic education in schools. This gives people the opportunity to make an informed choice with regards to their economic system.

## A. Vorbemerkungen<sup>1</sup>

„Soziale Marktwirtschaft:  
akzeptiertes Modell mit Funktionsschwächen“

*Infratest dimap* (2012), S. 9.

So lautet die Teil-Überschrift in einer Umfrage zur politischen Stimmung, die im Februar 2012 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse dieser Umfrage sind interessant: Nur 49 Prozent der Befragten geben an, mit der Wirtschaftsordnung in Deutschland „alles in allem“ zufrieden bzw. sehr zufrieden zu sein, 50 Prozent der Befragten äußern sich unzufrieden.<sup>2</sup> Das Modell *Soziale Marktwirtschaft* wird bei *Infratest dimap* von 65 Prozent der Befragten als das Beste für die Bundesrepublik Deutschland angesehen, und 67 Prozent der Befragten sehen die Soziale Marktwirtschaft als maßgeblich für die derzeit gute wirtschaftliche Lage an. Jedoch weisen ihr 52 Prozent der Befragten die Verantwortung für die Ungerechtigkeit in Deutschland zu.

Kurz gefasst zeigt die aktuelle Stimmungslage, dass eine knappe Mehrheit der Deutschen die Gerechtigkeit der Sozialen Marktwirtschaft in Frage stellt; demgegenüber stehen eine anerkannt hohe Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft im ökonomischen Bereich und eine hohe generelle Wertschätzung (*bestes Modell*). Diese Wertschätzung spiegelt sich auch in den von *Allensbach* (2012) erhobenen Befragungswerten wider. Danach haben aktuell 43 Prozent der Deutschen eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft und nur 27 Prozent eine schlechte.

Nicht nur vor dem Hintergrund der aktuellen Umfragen ist die Fragestellung des vorliegenden Beitrags dreiteilig. Zunächst geht es um die Frage, was wir über die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft eigentlich wissen – und wie die empirisch ermittelte Akzeptanz sich zur theoretisch begründbaren verhält. In einem zweiten Schritt soll analysiert werden, welche Rolle die (wahrgenommene) Gerechtigkeit als Determinante der Akzeptanz spielt. Auch hier gibt es eine wirtschaftstheoretische und eine empirische Perspektive. In der Zusammenfassung werden Akzeptanz bzw. Gerechtigkeit der Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft gegenübergestellt und ihre mögliche Interdependenz diskutiert – auch anhand von empirischen Daten.

---

<sup>1</sup> Ich danke den Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses für hilfreiche Hinweise während der Diskussion im Anschluss an den Vortrag. Ansgar Wübker danke ich für seine Kommentare vor dem Vortrag. Sollten Fehler verblieben sein, sind diese mir zuzurechnen.

<sup>2</sup> Die von *Allensbach* ermittelten Werte werden im Folgenden weiter genutzt, da sie zum einen als längere Zeitreihe vorliegen und zum anderen auch in einer Studie des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWT genutzt wurden. Vgl. *WissBeirat* (2009).

Die systematische Analyse der möglichen Ursachen der Akzeptanz einer Wirtschaftsordnung ist notwendig, um mögliche (wirtschafts-)politische Ansatzpunkte und Transmissionsmechanismen zur Verbesserung der Akzeptanz der Wirtschaftsordnung zu finden. Der Ausblick beinhaltet daher Hinweise auf solche Ansatzpunkte. Diese zu finden, ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Akzeptanz die Leistungsfähigkeit bzw. Stabilität der Wirtschaftsordnung beeinflusst.

## B. Zum Begriff der Akzeptanz

„Im gesamt-gesellschaftlichen Kontext bezeichnet das Akzeptanzproblem die Annahme bzw. die Verweigerungsstrategien sozialer Gruppen in Bezug auf politische, gesellschaftliche und andere öffentliche Thematiken. [...] Im einzel-gesellschaftlichen Kontext bezieht sich „Akzeptanz“, [...] auf „Anerkennung“, „Zustimmung“, „Befürwortung“ und „Bestätigung“ vorrangig in Bezug zu Einstellungen oder Meinungsäußerungen jeweiliger Mitmenschen.“

*Kollmann (1998), S. 38 f.*

Der Begriff der Akzeptanz wird in den Sozialwissenschaften verbreitet genutzt (vgl. etwa *Quiring 2006*). So wird etwa in der sozialwissenschaftlichen Akzeptanzforschung untersucht, warum Innovationen (in Märkten) von den potentiellen Nutzern akzeptiert werden oder nicht (*Reichwald 1982*, S. 36).

Ziel dieser Untersuchungen ist es, aus der Nutzerperspektive die Gründe für die *empirische Akzeptanz* bereits in den Markt eingeführter Innovationen (retrospektiv) oder gerade in der Entwicklung befindlicher Innovationen (prospektiv) zu ermitteln.<sup>3</sup> Diese Überlegungen lassen sich auch auf die Akzeptanz bereits bestehender Wirtschaftsordnungen (retrospektiv) übertragen und auf geplante Reformen (prospektiv). Die *Nutzer* dieser Ordnungen sind die Bürger, die zum einen mit den Regeln der Ordnung, zum anderen mit ihren konkreten Ergebnissen konfrontiert sind.

## I. Mögliche Ursachen von Akzeptanz

Zur Systematisierung möglicher Ursachen von Akzeptanz kann man dabei auf die Erkenntnisse der Diffusionsforschung zurückgreifen. In Anlehnung an

---

<sup>3</sup> Einen Überblick über verschiedene Akzeptanzmodelle findet man bei *Bürg/Mandl (2004)*.

Rogers (2003) werden im Folgenden fünf Parameter unterschieden, die für die Akzeptanz aus Nutzersicht wesentlich sind:

- relativer Vorteil,
- Kompatibilität,
- Komplexität,
- Evaluation und
- Beobachtbarkeit.

Wie lassen sich nun diese Parameter in den Kontext der Akzeptanz von Wirtschaftsordnungen übersetzen?

Der *relative Vorteil* einer Innovation lässt sich nur bestimmen, wenn man den Nutzen der Innovation dem Nutzen eines Substitutionsgutes gegenüberstellt. In Bezug auf eine Wirtschaftsordnung bedeutet dies, dass dem Nutzen der bestehenden Ordnung (hier also der Sozialen Marktwirtschaft) der Nutzen einer relevanten anderen Wirtschaftsordnung gegenübergestellt werden muss. Im Gegensatz zu einfachen Gütern, deren Nutzen in der Regel aus der konkreten Erfahrung im Umgang mit diesen Gütern bestimmt wird, ist der relative Vorteil einer Wirtschaftsordnung für die meisten Menschen nur abstrakt einschätzbar. Ein empirischer Vergleich des Nutzens zweier Wirtschaftsordnungen kann nur erfolgen, falls ein Bürger über Migrationserfahrung verfügt<sup>4</sup> oder – wie im Fall der Bevölkerung in den neuen Bundesländern – die Transformation einer Wirtschaftsordnung erlebt hat. Daher werden bei der Darstellung der empirischen Akzeptanz im Abschnitt C.II. – soweit verfügbar – die Daten für Ost- und Westdeutschland getrennt angegeben.

Im Regelfall wird aber der *erlebte Nutzen* der bestehenden Wirtschaftsordnung mit dem *geschätzten Nutzen* eines anderen Systems verglichen. Dieser Vergleich läuft letztlich auf einen *nirvana approach* hinaus, der bereits im Rahmen der Diskussion um die Theorie des Marktversagens in der Literatur behandelt wurde.<sup>5</sup> Gelingt es hingegen, im Rahmen einer theoretischen Reflexion die abstrakten Nutzenpotenziale zweier Wirtschaftsordnungen gegenüberzustellen, kann ein solcher *nirvana approach* vermieden werden. Dann allerdings handelt es sich um einen theoretischen relativen Vorteil, der ermittelt wird.

---

<sup>4</sup> Bestehen Migrationserfahrungen, kann die empirische Beurteilung des relativen Vorteils verzerrt sein, wenn die Migrationsentscheidung auf der Unzufriedenheit mit der alten Ordnung beruht.

<sup>5</sup> So ist etwa in einer Akzeptanz-Befragung zu lesen: „Die wenigen allerdings, die überlegene andere Wirtschafts- und Sozialsysteme zu kennen glauben [...], haben mit deutlicher Mehrheit keine gute Meinung über die Soziale Marktwirtschaft [...].“ *BSt* (2010), S. 18.

In jedem Fall muss der Nutzen der bestehenden, eigenen Wirtschaftsordnung für die Bürger erkennbar sein. In Bezug auf die Soziale Marktwirtschaft kann dieser Nutzen zum Beispiel in der Freiheit der Entscheidung auf Märkten (theoretisch, abstrakt/erlebbar), aber auch in der Güte der Güterversorgung (erlebbar) insgesamt liegen.

*These 1: Je höher der erkennbare bzw. erlebte relative Vorteil einer Wirtschaftsordnung im Verhältnis zu einer relevanten Alternative ist, umso höher ist c. p. ihre Akzeptanz.*

Der Begriff der *Kompatibilität* misst, ob eine Innovation zu den bereits bestehenden Bedürfnissen, den Zielen und den Wertevorstellungen der Nutzer passt. Überträgt man diese Idee auf die Bewertung einer Wirtschaftsordnung, so muss diese die vorhandenen, tatsächlichen Bedürfnisse der Betroffenen aufgreifen und zur Erreichung ihrer Ziele beitragen. Ebenso muss sie dem Wertesystem der Bürger entsprechen. Das Zustandekommen dieses Wertesystems wird dabei nicht thematisiert. Die Werte können exogen vorgegeben sein oder sich endogen – auch innerhalb der Spielregeln der bestehenden Wirtschaftsordnung – herausbilden. Die Ziele und Bedürfnisse der Bürger auf der Ebene der Wirtschaftsordnung können wiederum in einer guten, präferenzgemäßen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen bestehen, aber auch in der Möglichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden und zu erhalten und – im Sinne der sozialpolitischen Inklusion – am sozialen Leben teilzunehmen.

In Bezug auf die Werte der Betroffenen ist die Kompatibilität der Wirtschaftsordnung mit dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürger relevant. Hält die Mehrheit der Bürger einer Wirtschaftsordnung, in der es aufgrund ihrer Funktionslogik zu Ungleichheiten (z. B. in Bezug auf die Einkommensverteilung) kommt, für ungerecht, so wird die Akzeptanz dieser marktwirtschaftlichen Ordnung gering sein.

*These 2: Je besser die Wirtschaftsordnung mit den Werten der Bürger übereinstimmt und je besser sie zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse bzw. zur Erreichung ihrer Ziele beiträgt, desto höher ist c. p. ihre Akzeptanz.*

Beim Parameter *Komplexität* geht es darum, wie schwierig die Anwendung und die erfolgreiche Nutzung einer Innovation ist. Legt man diesen Parameter zur Bestimmung der Akzeptanz einer bestehenden Wirtschaftsordnung an, so geht es darum, diese Ordnung zu verstehen und erfolgreich zu nutzen.

Theoretisch ist sowohl für das Verständnis als auch für die erfolgreiche Nutzung die Kenntnis der systemrelevanten Spielregeln einer solchen Wirtschaftsordnung notwendig. Komplexität bezieht sich dann auf die Struktur der Spielregeln und auf die Inhalte dieser Regeln. Dabei sind die Regeln der Sozialen Marktwirtschaft in der Regel schwieriger zu verstehen – und zu bewerten – als

die konkreten Ergebnisse der Wirtschaftsordnung (wie etwa die Güterversorgung, die Arbeitslosigkeit und die Verteilung der Einkommen<sup>6</sup>).

*These 3: Eine leichter zu verstehende Ordnung weist c. p. eine höhere Akzeptanz auf.*

Während man im Rahmen der Diffusionsforschung von technischen Innovationen dem Begriff der *Evaluation* in jedem Fall eine große Bedeutung beimessen kann, muss er für die Beurteilung der Akzeptanz einer bestehenden Wirtschaftsordnung differenziert betrachtet werden. Evaluation bedeutet nämlich die Möglichkeit, vor der tatsächlichen Markteinführung eines Produktes diese Innovation im Sinne von Vorab-Tests (prospektiv) ausprobieren zu können.

Ein solcher prospektiver Test der gesamten Ordnung ist für die Bürger in einer bereits bestehenden Wirtschaftsordnung nicht möglich. Prospektive Tests können im Sinne des Evaluationsgedankens aber für geplante Reformen durchgeführt werden. Hier bieten föderal organisierte Staaten besonders gute Möglichkeiten, Reformen nicht unmittelbar im gesamten Staatsgebiet einführen zu müssen.<sup>7</sup> Vielmehr können solche Reformen innerhalb eines wettbewerblichen Föderalismus (und damit im Sinne eines Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren<sup>8</sup>) dezentral in kleineren Jurisdiktionen getestet werden, um so Erfahrungen mit Reformoptionen zu sammeln.

Ist die vollständige Umstellung einer Wirtschaftsordnung geplant, kann eine empirische Evaluation der neu einzuführenden Ordnung allein durch Migration geschehen. Dazu muss (1) das angestrebte System bereits in einem anderen Land existieren und (2) müssen Bürger des Landes, in dem die Wirtschaftsordnung neu eingeführt werden soll, dieses (Aus-)Land besuchen.

*These 4: Besteht die Möglichkeit der Evaluation (und sind die Ergebnisse der Vorab-Tests positiv), so führt dies c. p. zu einer höheren Akzeptanz.*

Die Akzeptanz-Voraussetzung *Beobachtbarkeit* fordert, dass der Nutzen, den eine Innovation für den Anwender bringt, von diesem auch (leicht) beobachtet werden kann. Gleichermaßen sollte auch für den Nutzen einer Wirtschaftsordnung gelten. Die Beobachtbarkeit des Nutzens steht in Beziehung zu den Parametern relativer Vorteil sowie Komplexität. Beobachtbar sind bei der Sozialen Marktwirtschaft in der Regel die Ergebnisse, also etwa die Abwesenheit von Warteschlangen vor Geschäften, der Beschäftigungsstand, die Inflationsrate und auch wieder die Einkommensverteilung. Die abstrakten Spielregeln der Wirtschaftsordnung sind hingegen nur sehr schwer zu beobachten.

---

<sup>6</sup> Während die Güterversorgung leicht spürbar ist, werden die Informationen über Arbeitslosigkeit und Einkommensverteilung von den Medien leicht zugänglich verbreitet.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Sauerland (1997), S. 17 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Von Hayek (2003).

Und wenn es darum geht, den tatsächlichen Nutzen einer Innovation bzw. einer Wirtschaftsordnung erkennen zu können, so setzt das letztlich die Dimension Erfahrbarkeit voraus. Diese bezieht sich auf die tatsächliche Nutzung und einen empirisch erfahrbaren Nutzen – im Verhältnis zu einem aus der Ferne zu beobachtenden Nutzen bzw. einem theoretisch zu begründenden Nutzen.

*These 5: Je besser der Nutzen der eigenen Wirtschaftsordnung für die Bürger zu erkennen bzw. erfahrbar ist, desto höher ist c. p. die Akzeptanz der Ordnung.*

## II. Ausprägungen von Akzeptanz

Mit Hilfe der genannten Adaptionen sollte es möglich sein, die Akzeptanz einer Wirtschaftsordnung auf die in der Diffusionsforschung verwendeten Parameter zurückzuführen. Um die Akzeptanz anhand geeigneter Verfahren messen zu können, ist es dann hilfreich, zwischen unterschiedlichen Ausprägungen der Akzeptanz zu differenzieren (Quiring 2006, S. 4).<sup>9</sup> So lässt sich etwa die so genannte Einstellungsakzeptanz von der Handlungskzeptanz unterscheiden (Müller-Böling/Müller 1986, S. 27): Während die erstere typischerweise über Befragungen (wie die eingangs zitierte) ermittelt wird, kann die Handlungskzeptanz nur anhand des tatsächlich beobachtbaren Verhaltens empirisch abgeschätzt werden (Bürg/Rösch/Mandl 2005).

Im Bereich der Einstellungsakzeptanz wird weiterhin unterschieden zwischen der affektiven und der kognitiven Einstellungsakzeptanz (Quiring 2006, S. 4). Beide Ausprägungen lassen sich auch für Wirtschaftsordnungen ermitteln. Während sich die affektive Akzeptanz auf das der Wirtschaftsordnung entgegengebrachte Gefühl bezieht (vgl. z. B. Albert/Kapp/Voss 2008, S. 7), basiert die kognitive Einstellungsakzeptanz auf der Beurteilung anhand einer rationalen Abwägung. Beide Arten der Einstellungsakzeptanz werden durch Befragungen erhoben; die Messkosten (Befragungsaufwand) sind im Fall der kognitiven Einstellungsakzeptanz höher als bei der affektiven. Daher gibt es deutlich mehr Befragungen zur affektiven Akzeptanz als zur kognitiven.

Aus der ökonomischen Perspektive lassen sich zwei weitere Arten von Akzeptanz unterscheiden: die theoretische und die empirische Akzeptanz. Die *theoretische Akzeptanz* wird in der Ordnungökonomik (z. B. von Eucken und von Hayek) ebenso thematisiert wie in eher philosophischen Sozialtheorien (z. B. von Rawls). Grundsätzlich geht es in den ordnungökonomischen Ansätzen darum, Klugheitsargumente zu liefern, in denen die (potentielle) Vorteilhaftigkeit von Regeln und Regelsystemen für die (Soziale) Marktwirtschaft begründet wird.

---

<sup>9</sup> Diese Unterscheidung ist auch hilfreich, um besser einschätzen zu können, welche Daten momentan über die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft vorliegen und wie diese Daten zu interpretieren sind.

Die Anerkennung dieser Vorteilhaftigkeit manifestiert sich in einem (hypothetischen) Konsens über die Regeln. Der Konsens entspricht der vollständigen Akzeptanz der Regeln und wird in einer Urvertragssituation typischerweise unter Verwendung der Konstruktion eines *Schleiers der Unwissenheit* erreicht.

Die Herausforderung der ordnungsökonomischen Überlegungen besteht nun darin, dass sich die empirisch messbare Akzeptanz, wie sie sich in den eingangs genannten Befragungen manifestiert, weit entfernt ist von einem Konsens in Bezug auf die Wirtschaftsordnung und die ihr zu Grunde liegenden Regeln.

Im folgenden Abschnitt soll daher betrachtet werden, wie die Datenlage in Bezug auf die unterschiedlichen Ausprägungen der Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft aussieht.

## C. Zur Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft

### I. Theoretische Akzeptanz: Ordnungstheorie und Konsens

„Für Bürger einer Gesellschaft erscheint diejenige Gesellschaftsordnung akzeptabel, die es ihnen erlaubt, ihre individuellen (unterschiedlichen) Ziele so weit wie möglich zu verfolgen und zu erreichen. Nach heutigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass eine solche Ordnung eine Marktwirtschaft ist.“

*Erlei/Leschke/Sauerland (2007), S. 465.*

Für die Betrachtung der theoretischen Akzeptanz ist die Unterscheidung zwischen den Spielregeln der Wirtschaftsordnung, den Spielzügen innerhalb dieser Spielregeln und den Ergebnissen der Spielzüge wichtig.<sup>10</sup> Im Rahmen der Ordnungstheorie steht allein die Akzeptanz der Spielregeln im Mittelpunkt der Überlegungen. Die Logik lautet: Wenn die Spielregeln akzeptiert sind, so sind das auch die Spielzüge, die innerhalb der akzeptierten Spielregeln getätigt werden, und letztlich auch die Ergebnisse, die aus diesen Spielzügen resultieren.

Die Idee der Sozialen Marktwirtschaft besteht in den ordoliberalen Grundlagen aus einer prinzipienorientierten Wirtschaftspolitik (*Erlei/Leschke/Sauerland 2007, S. 465 ff.*). Hier geht es um die Zuordnung der Zuständigkeiten innerhalb der Wirtschaftsordnung: Die Aufgabe der Politik (bzw. des Staates) besteht darin, die richtigen Spielregeln für die privaten Wirtschaftsakteure zu setzen. Innerhalb dieser Spielregeln sollen dann die privaten Anbieter und Nachfrager ihre Spielzüge eigenverantwortlich und frei gestalten, um innerhalb ihrer Möglichkeiten ein attraktives Spiel zu spielen, das letztlich die Konsumenten

<sup>10</sup> Vgl. dazu ähnlich *Vanberg (2005)*, S. 7.

als Adressaten hat. Ziel der gesamten marktwirtschaftlichen Ordnung ist es, im Rahmen des Allokationsspiels eine möglichst präferenzgemäße Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Dieses Allokationsspiel, bei dem die Spielregeln so gesetzt sind, dass die beteiligten Akteure möglichst viele Kooperationsvorteile realisieren (können),<sup>11</sup> ist der Kern der „funktionsfähigen und menschenwürdigen Wirtschaftsordnung“ (*Eucken* 1949, S. 1) in der ordoliberalen Konzeption. Schon in den frühen Arbeiten findet man die Idee, dass die Zustimmung möglichst vieler Bürger für eine solche Ordnung wichtig ist.<sup>12</sup> In der moderneren Verfassungökonomik wird diese breite Zustimmung zu den Spielregeln zur Idee des Konsenses über die Spielregeln weiterentwickelt. Wie aber lässt sich eine solche breite Zustimmung oder gar vollständige Akzeptanz – zumindest theoretisch – begründen?

Ein erstes Argument für eine hohe Akzeptanz ist die Freiheit der Bürger, die Spielzüge im Allokationsspiel eigenverantwortlich gestalten zu können. Mit Blick auf die Ergebnisse liefern der realisierte Wohlstand, der potentiell hohe Beschäftigungsstand und die allgemeine Versorgungssituation, die von Marktwirtschaften gewährleistet wird, gute Gründe für eine hohe Akzeptanz. Diese sind auch – im Sinne der oben genannten Determinanten von Akzeptanz – gut beobachtbar. Gleichzeitig gilt aber auch, dass die Teilnahme am Allokationsspiel Ungleichheiten bei den Ergebnissen (z. B. bei den Einkommen) hervorbringt.<sup>13</sup>

Die Natur des Wettbewerbs, der als treibende Kraft hinter dem Allokationsspiel steht, besteht darin, dass es Gewinner und Verlierer dieses Spiels gibt. Das Konsensargument läuft nun so, dass die Situation der (potentiellen) Verlierer innerhalb einer Marktwirtschaft immer noch deutlich besser ist als in anderen Wirtschaftsordnungen.<sup>14</sup> Dies entspricht dem weiter oben genannten Argument des *relativen Vorteils*. Aufgrund der so begründeten Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft im allokativen Bereich ist es für alle Betroffenen, d. h. die Teilnehmer dieser Marktwirtschaft, im eigenen, wohlverstandenen Interesse, diese Ordnung zu akzeptieren. Daher sollten alle Bürger schon allein einer Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung zustimmen können.

---

<sup>11</sup> Zu der Ansicht, dass die Ökonomik als Wissenschaft sich mit der Realisation von Kooperationsvorteilen beschäftigen – und nicht mit ausgeklügelten mathematischen Modellen Gleichgewichtslösungen errechnen – sollte, vgl. z. B. *Buchanan* (1964).

<sup>12</sup> *Eucken* (1952), S. 313: „Sie [die Arbeiter, d. Verf.] haben Anspruch auf eine Ordnung, die sie bejahren können, weil sie ihnen und ihren Angehörigen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht.“

<sup>13</sup> Auch die Ungleichheiten bei den Einkommen sind beobachtbar im Sinne der oben diskutierten Akzeptanzdeterminanten.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch den Hinweis von *Schumpeter* (2008), S. 63 ff. auf die herausragenden Leistungen des Kapitalismus im Bereich der Allokation sowie der allgemeinen Wohlstandsmehrung.

Die Idee der Sozialen Marktwirtschaft fügt diesem grundsätzlich schon vorteilhaften und konsensfähigen Mechanismus noch die Idee hinzu, dass die Wettbewerbsordnung durchaus auch zu Ergebnissen führen kann, die nicht im Sinne der Betroffenen sind. Dazu gehören insbesondere Ungleichheiten bei der primären Einkommens- und Vermögensverteilung. Die Soziale Marktwirtschaft korrigiert diese Ungleichheiten als Ergebnisse des Allokationsspiels, indem eine Sekundärverteilung von Einkommen und Vermögen vorgenommen wird. Auch die Spielregeln dieser Umverteilung sollen vom Staat gesetzt werden, und auch diese Spielregeln werden als konsensfähig rekonstruiert (Leschke/Sauerland 2000).

Unmittelbar einsichtig ist, dass die (potentiellen) Verlierer des Allokationsspiels solchen Umverteilungsregeln zustimmen können. Es ist aber auch im wohlverstandenen, eigenen Interesse der potentiellen Gewinner des Allokationsspiels einen Teil ihrer Gewinne abzugeben. Eigennutzorientierte Begründungen dafür sind (1) das Zahlen einer Stillhalteprämie an die potentiellen Verlierer, um den Standortfaktor sozialer Friede zu sichern, (2) die Idee einer Versicherung im Sinne von *Rawls* für den Fall, dass die aktuellen Gewinner in Zukunft selbst zu den Verlierern gehören und (3) die Möglichkeit, über Einkommenstransfers die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren.

Daraus wird eine „Sozialpolitik für den Markt“ begründet (Sauerland 2004, S. 210 f.). Diese dient dazu, durch freiwillige Umverteilungsmaßnahmen (durchaus im Sinne einer freiwilligen Solidarität nach von Hayek (1983, S. 361 ff.)) die potentiellen Verlierer des Allokationsspiels gegen bestimmte Risiken, insbesondere das unverschuldeten Armutsrisko, abzusichern.

Die vorgesehene Umverteilung kann man auch als Begrenzung des maximalen Einsatzes im Allokationsspiel interpretieren. Durch die Einführung einer sozialen (Mindest-)Sicherung geht es in diesem Spiel nicht mehr um die Existenz der Betroffenen. Dies ermöglicht es ihnen, höhere Risiken im Allokationsspiel einzugehen. Dass dies durchaus produktiv sein kann, solange die Einheit von Gestaltungsmacht und Haftung nicht zu stark aufgelöst wird, hat *Sinn* (1986) gezeigt.

Mit dieser Idee der Sozialpolitik für den Markt lässt sich über die Spielregeln der Umverteilung aus der konsensfähigen Marktwirtschaft die konsensgenerierende Soziale Marktwirtschaft legitimieren.<sup>15</sup> Die hypothetische Zustimmung bzw. Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft liegt, unter dem bekannten Schleier der Unwissenheit, bei 100 Prozent. Dieser Schleier soll die Bewertung der Spielregeln unabhängig von der tatsächlichen eigenen Position im Spiel ermöglichen. Die empirische Akzeptanz spielt bei diesen Überlegungen keine Rolle, da das Verständnis der theoretischen Wirkungen der Spielregeln einer

---

<sup>15</sup> Karsten (1985), p. 181, nennt die Soziale Marktwirtschaft daher einen „consensus-generating mechanism“.

solchen Wirtschaftsordnung ausreicht, um sie als konsensfähig zu legitimieren. Im Sinne der oben genannten Determinanten von Akzeptanz sollten diese Spielregeln verständlich, mithin nicht von zu großer *Komplexität* sein.<sup>16</sup>

Diese theoretisch begründbare, 100-prozentige Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland steht jedoch im Widerspruch zu den seit der Wiedervereinigung erhobenen empirischen Akzeptanzwerten.

## II. Empirische Akzeptanz – genauer betrachtet

Die weitaus größte Zahl der in den letzten Jahren erschienenen Untersuchungen misst über repräsentative Befragungen die affektive Einstellungsakzeptanz der Bevölkerung. Dagegen gibt es (vermutlich aufgrund der höheren Messkosten) nur wenige Erhebungen der kognitiven Einstellungsakzeptanz. Explizite Untersuchungen zur Handlungsakzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft sind nicht bekannt; jedoch gibt es empirische Hinweise auf Indikatoren für Handlungsakzeptanz, die hier kurz referiert werden.

### 1. Zur affektiven Einstellungsakzeptanz

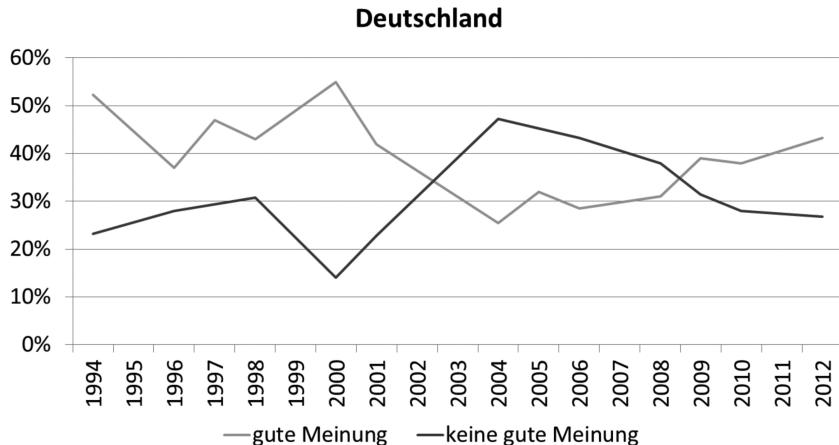
In repräsentativen Befragungen wurden in den letzten Jahren unter anderem die politische Stimmung in Deutschland (*Infratest dimap* 2012), die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland (*BSt* 2011a) und die Einstellungen zur Sozialen Marktwirtschaft (*BSt* 2010) thematisiert. Betrachtet man exemplarisch die Ergebnisse der von *Allensbach* seit 1990 durchgeführten Befragungen, so lässt sich zunächst feststellen, dass die affektive Einstellungsakzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland von 2000 bis 2004 stark zurückgegangen ist (*WissBeirat* 2009, S. 7 f.). Im Jahr 2004 war sie mit einer Zustimmung von 25 Prozent (hier gemessen als Prozentsatz der Befragten, die eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft haben) auf dem bisherigen Tiefpunkt. Zu diesem Zeitpunkt war die konjunkturelle Situation in Deutschland nach zwei Jahren niedrigen Wachstums wieder im Aufschwung. Demgegenüber ist seit 2006 wieder ein Anstieg der Zustimmung festzustellen, der auch inmitten der globalen Wirtschaftskrise und bis heute anhält.

Am Jahresanfang 2012 ist die Akzeptanz mit 43 Prozent wieder auf dem Niveau von 2001 (*Allensbach* 2012). Die eingangs zitierte Umfrage (*Infratest dimap* 2012, S. 10) weist dennoch darauf hin, dass eine knappe Mehrheit (51

---

<sup>16</sup> Eucken (1952), S. 308: „Diese und andere Hauptzüge der Wettbewerbsordnung sind auch breiteren Kreisen verständlich. Dadurch wird ihre Realisierung wesentlich erleichtert.“

Prozent) der Deutschen grundlegende Veränderungen der Wirtschaftsordnung für wünschenswert hält.<sup>17</sup>



Quelle: Allensbach (2012).

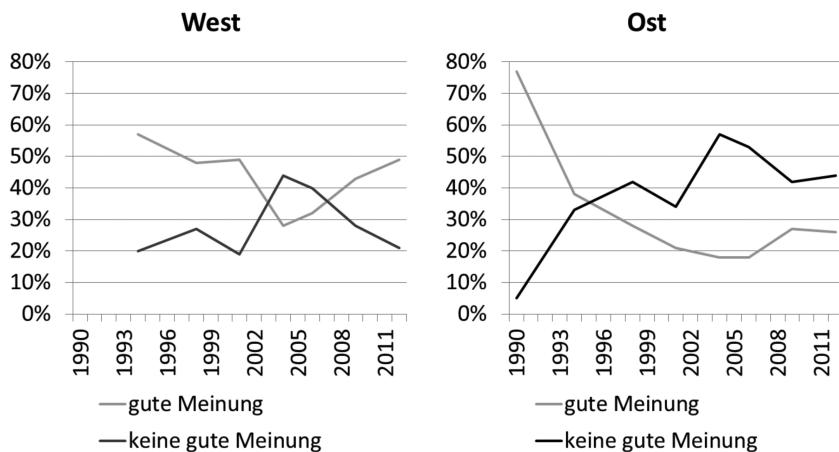
Abbildung 1: „Haben Sie von der Sozialen Marktwirtschaft eine gute Meinung?“

Bei genauerer Betrachtung der *Allensbach*-Befragungsdaten fällt der große Unterschied zwischen der Beurteilung der deutschen Wirtschaftsordnung in den alten und den neuen Bundesländern auf (vgl. Abbildung 2). In Westdeutschland ist die Zustimmung im gesamten Befragungszeitraum höher als in den neuen Bundesländern; jedoch war sie dort im Jahr 1990 mit 77 Prozent absolut am höchsten.

In den Umfragen werden i. d. R. auch Fragen gestellt, die Hinweise auf die Ursachen der Akzeptanz geben. Fragen nach der *Kompatibilität* mit den Zielen und Werten der Befragten (s. Punkt B.I.) stehen dabei weit oben bei der Ursachenforschung für niedrige Akzeptanz.

Ein wichtiger Punkt ist die Einschätzung der Gerechtigkeit der Verteilung (Vermögen und Einkommen). Im Jahr 2010 beurteilten 58 Prozent der Befragten diese wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland als nicht gerecht, nur 21 Prozent als gerecht (*BSt* 2010, S. 8).

<sup>17</sup> Im August 2010 hatten in einer anderen Umfrage noch 88 Prozent der Befragten angegeben, dass sie sich eine neue Wirtschaftsordnung wünschen (o. V. 2010).



Quelle: Allensbach (2012).

Abbildung 2: „Haben Sie von der Sozialen Marktwirtschaft eine gute Meinung?“

Differenzierter ist die Befragung und die Beurteilung im Jahr 2011: Hier wurden die wichtigsten Erwartungen der Bevölkerung abgefragt – und die Abweichungen zwischen den Erwartungen und der Erfüllung der Ziele ermittelt. Dabei zeigte sich, dass gleiche Bildungschancen sowie ein hoher Beschäftigungsstand (bzw. eine niedrige Arbeitslosigkeit) für die Befragten die wichtigsten Ziele der Sozialen Marktwirtschaft sind (BSt 2011a, S. 4). Genau in diesen Bereichen sehen die Befragten aber auch die größten Unterschiede zwischen den realen Ergebnissen der Wirtschaftsordnung und ihren Erwartungen. Im Sinne der obigen Überlegungen zur Kompatibilität lässt dies c. p. auf eine geringe Akzeptanz der Wirtschaftsordnung schließen.

Die niedrige Akzeptanz lässt – in Analogie zur schon länger vorhandenen Politikverdrossenheit im demokratischen System<sup>18</sup> – eine *Marktwirtschaftsverdrossenheit* vermuten. Analog zur Politikverdrossenheit stellt sich die Frage, ob und wie die Politik auf diese Marktwirtschaftsverdrossenheit reagieren soll.

Genau diese Frage stellt der *Wissenschaftliche Beirat* in seiner Untersuchung in den Mittelpunkt (WissBeirat 2009). Dazu nimmt der Beirat auch eine Abschätzung möglicher Ursachen für die im Zeitablauf sinkende Akzeptanz vor. Im Gutachten ist zu lesen: „Die Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft in

<sup>18</sup> So zeigt etwa Fuchs (1999), dass die Akzeptanz der demokratischen Ordnung in Deutschland von 1990 bis 1997 zurückgegangen ist. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Im Westen ist die Akzeptanz deutlich höher.

Deutschland waren gering, solange Einkommen und Beschäftigung mit hoher Rate wuchsen und relative Verlierer absolut gesehen zu den Gewinnern zählten. Der direkte Vergleich mit der weniger erfolgreichen Planwirtschaft der DDR stabilisierte das marktwirtschaftliche System zusätzlich“ (WissBeirat 2009, S. 13). Im Sinne der oben angeführten möglichen Ursachen für Akzeptanz bedeutet dies, dass seit 1990 sowohl der *relative Vorteil* der Sozialen Marktwirtschaft als auch die *Beobacht- und Erfahrbarkeit* des Nutzens für die Bevölkerung deutlich zurückgegangen sind – und mit diesen Parametern auch die Akzeptanz.

Diese Beurteilung des relativen Vorteils und die Erfahrbarkeit hat sich im Jahr 2012 wieder verändert: Hier geben – wie eingangs erwähnt – 67 Prozent der Befragten an, die Soziale Marktwirtschaft sei „für Deutschland immer noch am besten“ (Infratest dimap 2012, S. 10). Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die relevante Alternative im Bereich der Wirtschaftsordnung nicht mehr in der DDR-Planwirtschaft besteht, sondern in den verschiedenen Ausprägungen von Marktwirtschaften in Europa, über die in Zeiten der Wirtschaftskrise in den Medien nahezu permanent berichtet wird. Während die Krise in Deutschland nur geringe Spuren im Arbeitsmarkt hinterlassen hat und auch das Kreditrating weiterhin erstklassig ist, sind die Auswirkungen der Krise (u. a. auch das inzwischen sehr bekannte Kreditrating) in den anderen Ländern deutlich negativer. Im Anschluss an die genannte Diagnose nimmt der Beirat interessanterweise eine Analyse der empirischen Entwicklung derjenigen Daten vor, die aus seiner Sicht relevant, beobacht- und erfahrbar sind (WissBeirat 2009, S. 15 ff.).

Diese Analyse ergibt, dass die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen (Haushaltsäquivalenz) aufgrund der staatlichen Umverteilung nicht so stark zugenommen hat, wie die Ungleichheit der (in der öffentlichen Debatte leichter erkennbaren) Markteinkommen.<sup>19</sup> Gleichzeitig haben sich durch die Reform des Arbeitsmarktes die Chancen der gering Qualifizierten verbessert. Auch der Beirat hält die ungleichen Bildungschancen, die in Deutschland durch ein wenig durchlässiges Bildungssystem verursacht werden, für ein großes Problem und eine mögliche Ursache für die geringe Akzeptanz der deutschen Wirtschaftsordnung (WissBeirat 2009, S. 22).

Bei der Relativierung der Ungleichverteilung der Einkommen spielt das Argument der *Komplexität* eine Rolle. Die Logik „ja, es gibt Ungleichheiten, aber die sind nicht so stark wie es auf den ersten Blick erscheint, wenn man die richtigen Daten kennt“ erfordert ein höheres Komplexitätsniveau als die einfach zu erkennenden Einkommensverteilungen.<sup>20</sup> Das Gutachten des Beirats kann daher

<sup>19</sup> Publikumswirksam wird in den Medien insbesondere die Entwicklung der Einkommen von Managern thematisiert (WissBeirat 2009, S. 15).

<sup>20</sup> Im Gutachten heißt es dazu: „Obwohl sich manche der in der Öffentlichkeit geäußerten Sorgen bei genauerer Betrachtung der Daten relativieren, ...“ (WissBeirat 2009, S. 23).

auch als Versuch interpretiert werden, die kognitive Einstellungsakzeptanz – über bessere Informationen für die Bevölkerung – zu verbessern.

## 2. Zur kognitiven Einstellungsakzeptanz

Die kognitive Einstellungsakzeptanz beruht – anders als die affektive Komponente – nicht auf einer *gefühlten* Einstellung gegenüber der Marktwirtschaft, sondern auf einer abwägenden Reflektion, die auch mit rationalen Begründungen hinterlegt werden kann (Seeber 2008, S. 147 f.). Eine Grundthese zu den Determinanten der kognitiven Einstellungsakzeptanz lautet: *Je besser das Verständnis (insbesondere komplexer Zusammenhänge) ist, desto höher ist c. p. die Akzeptanz*. Für die Akzeptanz der (Sozialen) Marktwirtschaft folgt daraus oftmals die Forderung nach einer besseren ökonomische (Schul-)Bildung, in der Informationen über die Funktionsweise der Marktwirtschaft vermittelt werden.

Das Wissen der deutschen Schülerinnen und Schüler über die Wirtschaft und über wirtschaftliche Zusammenhänge ist, wie alle Studien zu diesem Thema zeigen, bis dato defizitär (Seeber 2008, S. 145 f.). Ein Verständnis für die Logik des marktwirtschaftlichen Systems ist aber wichtig, um es – im Sinne der kognitiven Einstellungsakzeptanz<sup>21</sup> – adäquat reflektieren zu können und um zu einer fundierten Einschätzung zu kommen. Möglicherweise ließe sich also tatsächlich über den Transmissionsweg einer besseren ökonomischen (Schul-)Bildung in Deutschland auch die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft erhöhen (Seeber 2008, S. 145). Bisher aber gibt es nur wenig gesicherte Erkenntnisse darüber, ob tatsächlich ein Mehr an ökonomischer Bildung zu einer besseren (oder anderen) Beurteilung der Sozialen Marktwirtschaft führt.<sup>22</sup>

Empirische Hinweise zum Einfluss der ökonomischen Bildung auf die kognitive Einstellungsakzeptanz der Marktwirtschaft liefert eine Studie von *Würth / Klein* (2001). Im Mittelpunkt der Studie stand das Wirtschaftswissen Jugendlicher im Bundesland Baden-Württemberg. In der Studie wurden Schülerinnen und Schüler aus unterschiedlichen Schultypen, unterschiedlichen Altersklassen und mit unterschiedlicher ökonomischer Bildung befragt. Die Arbeitshypothese der Studie bestand darin, dass die maximale ökonomische Bildung – und damit das beste Verständnis für Märkte und die Marktwirtschaft – bei Schülerinnen

---

<sup>21</sup> Seeber (2008, S. 146) weist darauf hin, dass der pädagogische Bildungsbegriff die Fähigkeit einer Person beinhaltet, „selbstständig eine Haltung gegenüber einer Sache, sich selbst und der Umwelt einzunehmen.“ „Ein solches Individuum besitzt Urteilskompetenz. Für sein Urteil benötigt es neben einem ethisch-sozial fundierten Orientierungswissen eben auch Sachwissen.“

<sup>22</sup> *Ensle / Haferkamp / Fetschenhauer* (2009) zeigen, dass es systematische Unterschiede im Denken zwischen Ökonomen und ökonomischen Laien gibt.

und Schülern zu finden ist, die in der Jahrgangsstufe 12 des Gymnasiums waren und einen Leistungskurs Gemeinschaftskunde<sup>23</sup> belegt hatten.

Bei der Analyse des faktischen Wissens (Lehrstoff- und Allgemeinwissen) über die marktwirtschaftlichen Zusammenhänge zeigt sich tatsächlich, dass diese Schülerinnen und Schüler einen signifikant höheren Wissensstand als die übrigen Befragten haben (*Würth/Klein* 2001, S. 162 ff.). Allerdings ist bei diesem Ergebnis zu berücksichtigen, dass es verzerrt sein kann (selection bias): Wenn Schülerinnen und Schüler mit einem größeren Interesse an ökonomischen Fragestellungen einen Leistungskurs Gemeinschaftskunde wählen, dann ist es nicht verwunderlich, dass diese Schülerinnen und Schüler auch ein besseres Wissen in diesem Bereich haben.<sup>24</sup>

Eine Befragung aus dem Jahr 2009 zeigt, dass es um die ökonomische Bildung bei jungen Menschen generell eher schlecht bestellt ist: So verbinden 40 Prozent der Befragten im Alter zwischen 14 und 24 Jahren mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft inhaltlich „nichts bestimmtes“, beim Begriff Globalisierung sind es immerhin 28 Prozent. Nur 53 Prozent der jungen Menschen ist das Grundprinzip von Angebot und Nachfrage nicht nur bekannt, sondern sie können es auch richtig erklären (*Bankenverband* 2009, S. 11 f.).

Die Untersuchung von *Würth/Klein* (2001) zeigt, dass ein grundsätzliches Interesse an wirtschaftlichen Fragen plus die tägliche Zeitungslektüre die (abgefragten) Kenntnisse über die Marktwirtschaft und ihre Funktionsweise deutlich verbessert.<sup>25</sup> Auffällig ist, dass die befragten Schülerinnen signifikant weniger Wissen über ökonomische Zusammenhänge haben als Schüler. Das monatlich verfügbare Budget hat in der Gruppe der Befragten keinen erkennbaren Zusammenhang zum wirtschaftlichen Wissen (*Würth/Klein* 2001, S. 166).<sup>26</sup>

Bei der Befragung zu den Einstellungen zur Marktwirtschaft geben alle Gruppen von Befragten an, dass sie diese grundsätzlich mit den Begriffen Profitstreben, großes Warenangebot sowie Wachstum verbinden (*Würth/Klein* 2001, S. 173). Nur wenige Schülerinnen und Schüler assozierten mit der Marktwirtschaft den Begriff Gerechtigkeit. Auch hier zeigt sich, dass die Befragten aus

<sup>23</sup> Der Gemeinschaftskundeunterricht beinhaltet die Auseinandersetzung mit wirtschafts(wissenschaftlichen) Fragestellungen.

<sup>24</sup> Ähnliche methodische Probleme ergeben sich bei der Befragung von Studentinnen und Studenten der Wirtschaftswissenschaften zu ihren Einstellungen (vgl. etwa *Cipriani/Lubian/Zago* 2009 oder *Lanteri* 2008).

<sup>25</sup> Grundsätzlich scheinen junge Menschen ein großes Interesse an Wirtschaft zu haben. In der Altersgruppe der 14- bis 24-jährigen gaben im Jahr 2009 70 Prozent der Befragten an, dass ihnen Informationen über allgemeine wirtschaftliche Zusammenhänge wichtig bzw. sehr wichtig sind (*Bankenverband* 2009, S. 9 f.).

<sup>26</sup> Darüber hinaus gilt auch, dass gute Schüler (gemessen an den Fächernoten in Deutsch, Englisch und Mathematik) über bessere wirtschaftliche Kenntnisse verfügen (*Würth/Klein* 2001, S. 165).

dem Leistungskurs Gemeinschaftskunde deutlich weniger falsche Assoziationen wählen als die übrigen Gruppen. So wurden die für Marktwirtschaften untypischen Charakteristika Preiskontrolle und zentrale Planung von dieser Gruppe fast nicht gewählt (Würth/Klein 2001, S. 173). Stattdessen wurde deutlich stärker als bei den übrigen Befragten eine marktwirtschaftliche Ordnung mit den Begriffen Wohlstand, Privateigentum und Freiheit assoziiert.

Ähnliche Ergebnisse zeigten sich bei der direkten Frage nach der Akzeptanz der Marktwirtschaft. Hier gaben 79 Prozent der Leistungskurs-Teilnehmer an, dass sie auf eine Marktwirtschaft nicht verzichten können; 12 Prozent hatten dazu keine Meinung, nur 9 Prozent lehnten die Marktwirtschaft ab. Zum Vergleich: In der Gruppe der Schülerinnen und Schüler der Klasse 12 an allgemeinen Gymnasien waren 48 Prozent für die Marktwirtschaft und jeweils 24 Prozent hatten keine Meinung oder lehnten diese Wirtschaftsordnung ab (Würth/Klein 2001, S. 178).<sup>27</sup> Dies ist ein starkes Argument für den Effekt der ökonomischen Bildung auf die Akzeptanz.

Diese eher affektive Akzeptanz ist laut der Studie wiederum geschlechtspezifisch (bei Schülern stärker ausgeprägt als bei Schülerinnen) und sie wird beeinflusst von der familiären Sozialstruktur: Die Akzeptanz der Marktwirtschaft ist dann höher, wenn wirtschaftliche Fragen in der Familie besprochen werden (Würth/Klein 2001, S. 179 f.). Wenn diese Grunddisposition für ökonomische Themen vorhanden ist, fällt auch die ökonomische (Schul-)Bildung auf fruchtbaren Boden.<sup>28</sup>

Setzt man nun den Wissensstand um ökonomische Zusammenhänge – im Sinne der kognitiven Einstellungsakzeptanz – in Beziehung zu den Einstellungen gegenüber der Marktwirtschaft, so zeigt sich auf Basis der Daten der zitierten Studie, dass ein gutes wirtschaftswissenschaftliches Wissen bei Schülerinnen und Schülern mit einer positiven Einstellung gegenüber der Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem stark korreliert (Würth/Klein 2001, S. 229 ff.). Dies deutet darauf hin, dass eine bessere ökonomische Bildung tatsächlich zu einer höheren kognitiven Einstellungsakzeptanz der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung führt.

---

<sup>27</sup> Die mit Abstand kritischste Haltung gegenüber der Marktwirtschaft hatten die Schülerinnen und Schüler der Klasse 8 an Hauptschulen. Hier gaben nur 14 Prozent an, auf die Marktwirtschaft nicht verzichten zu können, während 37 Prozent sie ablehnten und 49 Prozent keine Meinung hatten (Würth/Klein 2001, S. 178).

<sup>28</sup> In einer der eingangs zitierten Umfragen zeigt sich darüber hinaus, dass die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft sehr stark vom gesellschaftlich-wirtschaftlichen Status abhängig ist. Vgl. BSt (2010), S. 4.

### 3. Zur Handlungsakzeptanz

Handlungsakzeptanz bedeutet, aus beobachtbaren Handlungen der Bürger die Akzeptanz der Wirtschaftsordnung – ihrer Regeln und ihrer Ergebnisse – *ablesen* zu können. Diese Art von Akzeptanz ist ein härterer Indikator, denn er setzt voraus, dass die Bürger nicht nur innerhalb einer Befragung antworten, sondern dass sie von sich aus Aktivitäten ergreifen, um ihre Unzufriedenheit aktiv zu signalisieren bzw. Konsequenzen aus ihrer Unzufriedenheit zu ziehen. Dies ist – anders als bei den bisher angeführten Befragungen – für die Bürger mit Kosten verbunden, so dass der Grad der Unzufriedenheit einen bestimmten Schwellenwert überschreiten muss, bevor solche Handlungen bzw. Maßnahmen ergriffen werden.

Welche Handlungsmöglichkeiten Nachfrager haben, wenn sie das Angebot, das ihnen von politischen oder ökonomischen Anbietern gemacht wird, nicht akzeptieren, hat *Hirschman* (1970) in *Exit, Voice and Loyalty* grundlegend beschrieben.<sup>29</sup>

Überträgt man *Hirschmans* Überlegungen auf die hier diskutierte Fragestellung, so ist eine Wirtschaftsordnung das Angebot von politischen Anbietern, in Deutschland also Parteien. In der politischen Arena steht den Bürgern in Demokratien das Instrument der Wahlen (Voice) zur Verfügung, um ihre Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit dem Status quo auszudrücken.

Im deutschen politischen Spektrum ist zu vermuten, dass bei einer großen Unzufriedenheit mit der Wirtschaftsordnung Soziale Marktwirtschaft die Partei Stimmen gewinnen wird, die die sozialen Ungerechtigkeiten der aktuellen Wirtschaftsordnung deutlich kritisiert. Die einfache These lautet also: *Bei einer hohen Unzufriedenheit mit der Sozialen Marktwirtschaft, d. h. einer niedrigen Akzeptanz, gewinnt DIE LINKE.*<sup>30</sup>

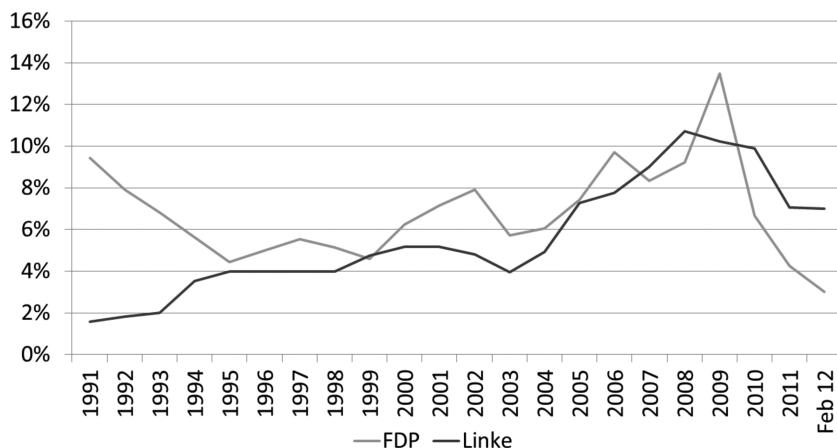
Die Ergebnisse der Meinungsumfragen der Forschungsgruppe Wahlen sind in Abbildung 3 dargestellt.<sup>31</sup> Diese Meinungsumfragen sind, wie in Abschnitt C.II.4. noch erläutert wird, kein Ausdruck von Handlungsakzeptanz, sondern der (afektiven) Einstellungsakzeptanz zuzurechnen.

---

<sup>29</sup> Grundsätzlich geht es um die Frage, wie Bürger darauf reagieren (können), dass politische oder ökonomische Anbieter von Leistungen diese nicht entsprechend der Präferenzen „ihrer Nachfrager“ bereitstellen.

<sup>30</sup> Hingegen sollte eine Partei, die mit (wirtschafts-)liberalen Ideen in Verbindung gebracht wird, bei geringer Akzeptanz Stimmen verlieren. Daher wird im Folgenden auch der Stimmanteil der FDP ergänzend dargestellt.

<sup>31</sup> Die hier angegebenen Prozentzahlen sind die Mittelwerte p. a. der einzelnen Politbarometer-Daten; diese werden i. d. R. monatlich erhoben.



Quelle: *Forschungsgruppe Wahlen* (2012).

Abbildung 3: „Wenn am nächsten Sonntag wirklich Bundestagswahl wäre ...“

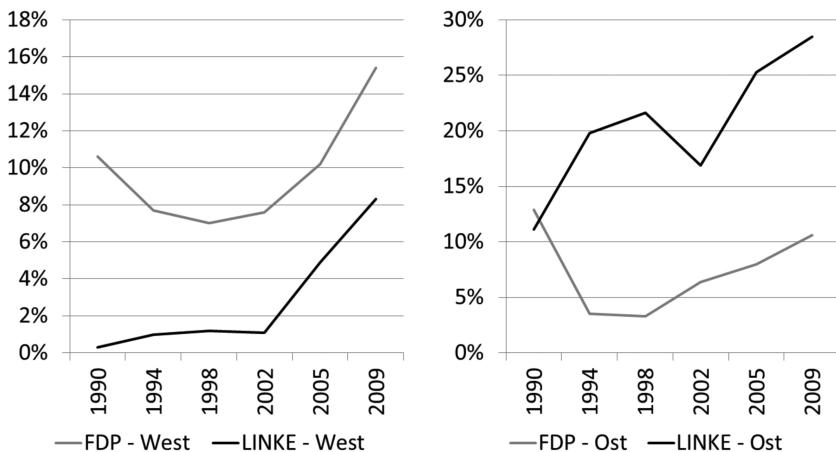
Der Einstellungsindikator zeigt: Unmittelbar nach der Wiedervereinigung nahezu nicht existent, steigt der Umfragewert der LINKE zunächst kontinuierlich an. Nach einem ersten Hoch der Partei im Jahr 2000 sinkt ihr Wert in den Meinungsumfragen ab. Erst im Jahr 2004 beginnt er wieder zu steigen, bis zum Jahr 2008. Danach sinkt der Anteil kontinuierlich; der Umfragewert im Februar 2012 liegt bei 7 Prozent.

Betrachtet man die tatsächlichen Stimmenanteile der LINKE (und der FDP) bei den Bundestagswahlen<sup>32</sup> seit der Wiedervereinigung, so ergibt sich – wie bei der Akzeptanz – ein nach Ost- und Westdeutschland differenziertes Bild:

Parallel zum Absturz der FDP in den neuen Bundesländern stieg dort der Stimmenanteil der Linkspartei bis 1998 deutlich an, während er in den alten Bundesländern auf einem sehr niedrigen Niveau verblieb.<sup>33</sup> Während aber die LINKE im Jahr 2002 in den alten Bundesländern ihr Ergebnis halten konnte, verlor sie in den neuen Bundesländern deutlich. Danach gibt es bis 2009 einen deutlichen Aufwärtstrend der Partei. Betrachtet man die Entwicklung seit 2002, so zeigt sich, dass bis zur letzten Bundestagswahl im Jahr 2009 sowohl die marktwirtschaftskritische als auch die marktwirtschaftsunterstützende Partei Stimmenanteile gewonnen haben.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Wahlergebnisse sind (anders als Umfragen) Ausdruck der Handlungsazeptanz, denn die Wähler nehmen die Kosten, an Wahlen teilzunehmen, auf sich, um ihre Zustimmung oder Ablehnung zu zeigen.

<sup>33</sup> Die hier angegebenen Werte sind die Anteile der Zweitstimmen.



Quelle: *Bundeswahlleiter* (2012).

Abbildung 4: Ergebnisse der Bundestagswahlen seit 1990

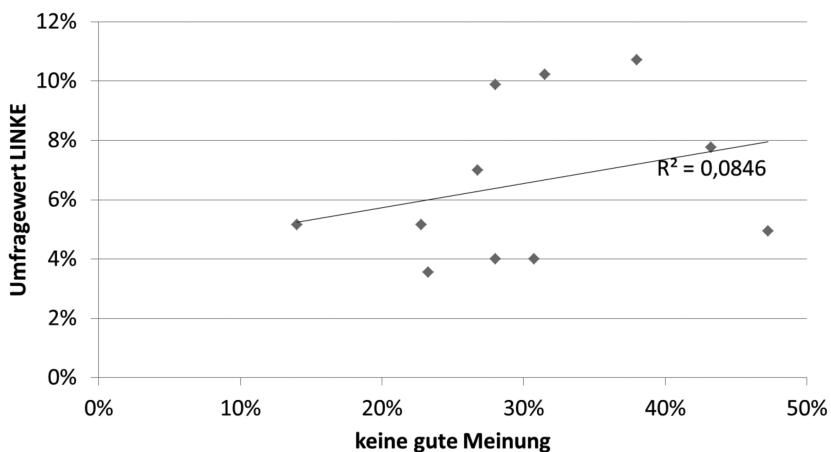
Angesichts der Daten der Meinungsumfragen kann man aber vermuten, dass die Handlungskzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft gemessen am Indikator Wahlen (Voice) seit 2008 wieder zunimmt. Dies zeigt auch die schwache Korrelation in Abbildung 5.

Folgt man *Hirschman*, so steht den Bürgern neben der Abstimmung mit den Händen auch das Instrument der Abstimmung mit den Füßen (Exit) zur Verfügung. Da der Einsatz des Instruments Wahlen für die Bürger mit niedrigeren Transaktionskosten verbunden ist als die Abwanderung, wird letzteres Instrument erst dann gewählt, wenn mithilfe von Wahlen keine Veränderung möglich war.

Die Wanderungsbewegungen aus und nach Deutschland sind in Abbildung 6 zusammengefasst.

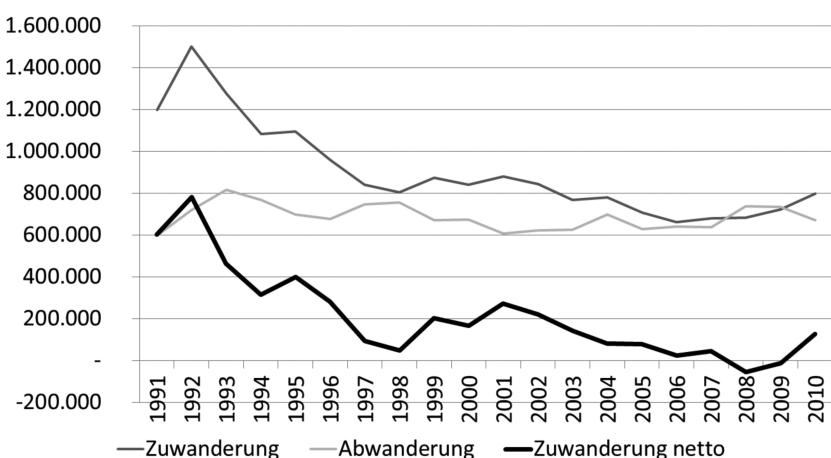
Hier zeigt sich zum einen, dass die Zuwanderung seit 1992 kontinuierlich abgenommen hat; gleichzeitig ist die Abwanderung aus Deutschland in den letzten 20 Jahren recht konstant geblieben. Allerdings war in den Jahren 2008 und 2009 ein Anstieg von etwa 100.000 Abwanderungen im Verhältnis zu den Jahren 2005 bis 2007 festzustellen. Aus diesen Zahlen könnte man schließen, dass die Akzeptanz 2008 und 2009 zurückgegangen ist und einige Bürger die Konsequenz Abwanderung aus ihrer Unzufriedenheit gezogen haben.

<sup>34</sup> Die aktuellen Umfragewerte (Februar 2012) liegen bundesweit bei 3 Prozent für die FDP. Vgl. *Forschungsgruppe Wahlen* (2012).



Quelle: Destatis (2012).

Abbildung 5: Akzeptanz und Umfragewerte die LINKE

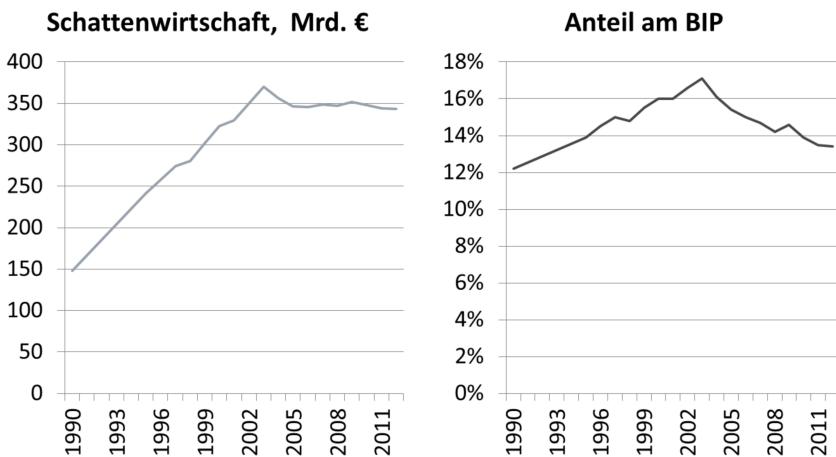


Quelle: Destatis (2012).

Abbildung 6: Wanderung aus und nach Deutschland

Neben Exit und Voice soll hier noch ein dritter Indikator für Handlungsakzeptanz in Bezug auf die Soziale Marktwirtschaft eingeführt werden. Dies ist der Anteil der Schattenwirtschaft an der gesamten Wirtschaftsleistung. Geht man

davon aus, dass die Nicht-Akzeptanz von bestehenden Spielregeln dazu führt, dass Menschen Wege suchen, diese Spielregeln zu umgehen, so ist der Anteil der Schattenwirtschaft ein Indikator für die Nichtakzeptanz der Spielregeln auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der Abgaben (Steuern, Sozialversicherung). Ebenso kann die Schattenwirtschaft genutzt werden, um ein Einkommen zusätzlich zu Sozialtransfers zu erhalten. In dieser Interpretation wäre ein steigender Anteil der Schattenwirtschaft ein Indikator für eine Unzufriedenheit mit den Spielregeln im Bereich der primären und sekundären Einkommensverteilung. Die Schätzungen über das Ausmaß der Schattenwirtschaft in Deutschland<sup>35</sup> seit der Wiedervereinigung ergeben folgendes Bild:



Quelle: IAW (2012).

Abbildung 7: Schattenwirtschaft in Deutschland: absolut und Anteil am BIP

Das absolute Ausmaß der Schattenwirtschaft ist von 2002 bis 2009 annähernd konstant geblieben und geht seither leicht zurück. Betrachtet man den Anteil der Schattenwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt, so steigt dieser von 1990 bis 2003 kontinuierlich an und geht seither ebenso kontinuierlich zurück. Zieht man diesen Indikator heran, der eine andere Art von Abstimmung mit den Füßen im Bereich der Handlungsaufzeptanz dokumentiert, so ist die Akzeptanz der Spielregeln auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der primären und sekundären Einkommensverteilung seit einigen Jahren wieder steigend.

<sup>35</sup> Vgl. dazu ausführlich *Boockmann et al.* (2010).

#### 4. Zwischenfazit

Die Ergebnisse der Befragungen zur affektiven Einstellungsakzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland zeigen einen nahezu kontinuierlichen Rückgang dieser Akzeptanz bis zum Jahr 2004, während seither wieder eine Zunahme der Zustimmung zur Sozialen Marktwirtschaft ermittelt wurde. Eine der wenigen Untersuchungen zur kognitiven Einstellungsakzeptanz zeigt, dass ein besseres Wissen um ökonomische Zusammenhänge zu einer höheren Akzeptanz führt.

Betrachtet man Indikatoren zur Handlungsakzeptanz, so ist das Bild weniger eindeutig als bei der affektiven Einstellungsakzeptanz. Gemessen an den Meinungsumfragen der Partei die LINKE nimmt die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft seit 2008 wieder zu. Die Zahl der Abwanderung aus Deutschland deutet hingegen seit 2008 auf eine abnehmende Zustimmung hin. Im Gegensatz dazu zeigt der Indikator „Anteil der Schattenwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt“ seit 2009 eher wieder eine größer werdende Akzeptanz der Spielregeln der Sozialen Marktwirtschaft.

Wie soll man nun die unterschiedlichen Ergebnisse bzw. Richtungen interpretieren? Zunächst mit Vorsicht, insbesondere was die Einstellungsakzeptanz angeht. Mit einer solchen Meinungsäußerung ist keinerlei Konsequenz für den sie Äußernden verbunden. Weder die Aussage „ich halte die Marktwirtschaft für wünschenswert“ noch „wenn am nächsten Sonntag Wahlen wären, würde ich die LINKE wählen“ entfaltet irgendeine Bindungswirkung, die mit Kosten verbunden sein kann. Letztlich sind diese Aussagen nahe am – aus der Spieltheorie bekannten – *cheap talk*.

Mit Blick auf *Hirschman* könnte man bei einer negativen Einstellungsakzeptanz auch von *loyalty* sprechen: Die Unzufriedenheit mit dem Status quo ist – solange sie nicht in Handlungsakzeptanz umgesetzt wird – nicht so groß wie die Kosten, die für eine Änderung des Status quo anfallen würden. Kein Grund zur Aktivität für die *Unzufriedenen* und kein Grund zur Besorgnis für die Befürworter der Marktwirtschaft. Dazu kommt, dass die Einschätzung der Marktwirtschaft auch auf Vorurteilen beruhen kann – ebenso wie die Einstellung zur Demokratie, die *Caplan* (2007) beschreibt.<sup>36</sup>

In vielen Befragungen zeigt sich, dass die Gerechtigkeit der Sozialen Marktwirtschaft ein wesentliches Kriterium für die Akzeptanz dieser Ordnung ist: „Wer die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland als ‚gerecht‘ empfindet, hat ganz überwiegend auch eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft

---

<sup>36</sup> Ich danke Thomas Apolte für zwei Hinweise: den auf die fehlende Bindungswirkung solcher Akzeptanzabfragen und den auf *Caplan* (2007), S. 23 ff.

(60 Prozent), wer diese als ‚nicht gerecht‘ bezeichnet, ist in deutlich geringerem Anteil von der Sozialen Marktwirtschaft überzeugt (30 Prozent ...).“<sup>37</sup>

Daher soll im nächsten Abschnitt die Frage der Gerechtigkeit einer (Sozialen) Marktwirtschaft näher betrachtet werden. Auch dies geschieht zunächst wieder aus einer theoretischen Perspektive, die dann um empirische Daten erweitert wird.

## D. Gerechtigkeit als Ursache von Akzeptanz

Der Begriff Gerechtigkeit wird im allgemeinen Sprachgebrauch sehr unterschiedlich verwendet (*Aßländer* 2011, S. 20 f.). Im Kontext sozialer Gebilde wird er als Norm zur Beurteilung von Gesetzen, Regeln oder Institutionen herangezogen. Bezogen auf das soziale Gebilde einer Wirtschaftsordnung lässt sich Gerechtigkeit grundsätzlich auf drei Ebenen verorten (*Kersting* 2012, S. 153): Auf der Projektebene werden kleinformatige Gerechtigkeitsdiskurse etwa innerhalb von sozialen Sicherungssystemen oder von Teilsystemen der Wirtschaft geführt (z. B. Gerechtigkeit im Gesundheitssystem). Auf der Programmebene geht es um allgemeine sozialpolitische Gerechtigkeitsvorstellungen innerhalb einer sozialstaatlichen Gesamtkonzeption. Auf der höchsten Ebene wird Gerechtigkeit als Prinzip diskutiert, wenn eine gerechtsorientierte Sozialstaatsphilosophie entwickelt werden soll. Die im folgenden Abschnitt skizzierte, ordnungstheoretische Perspektive ist in diesem Sinn auf der Programmebene angesiedelt.

## I. Die ordnungstheoretische Perspektive

Die im Abschnitt C. I. erläuterte theoretische Idee der vollständigen Akzeptanz (Konsens) einer marktwirtschaftlichen Ordnung kommt ohne explizite Einbeziehung von Gerechtigkeit als Norm aus, sofern sie allein auf das Allokationsspiel abstellt. Freiwillige Transaktionen „unter Bedingungen des Wettbewerbs zwischen gleich starken Käufern und Verkäufern“ lassen sich dort auch als Tauschgerechtigkeit bezeichnen (*von Weizsäcker* 1998, S. 259). Auch wenn es um die grundlegende Idee der Re-Distribution geht, spielen Gerechtigkeitsüberlegungen keine erkennbare Rolle. Es geht dabei nämlich nicht in erster Linie darum, wie umverteilt wird, sondern, dass umverteilt wird.<sup>38</sup> Und letzteres wird

<sup>37</sup> *BSt* (2010), S. 17.

<sup>38</sup> Bei der Frage, wie umverteilt wird, werden Gerechtigkeitskriterien eher relevant, da eine solche Umverteilung von nicht unmittelbar an den Tauschtransaktionen Beteiligten vorgenommen wird, i. d. R. vom Staat. Vgl. dazu auch die Unterscheidung zwischen einer kommutativen Gerechtigkeit und einer distributiven, etwa bei *von Weizsäcker* (1998), S. 258.

wiederum – im Sinne einer Sozialpolitik für den Markt – mit Allokationsüberlegungen begründet und nicht mit Gerechtigkeitsüberlegungen.<sup>39</sup>

Aus der Sicht der liberalen Ordnungsökonomik stellt sich die Grundsatzfrage, ob der Begriff Gerechtigkeit überhaupt die richtige Kategorie zur Beurteilung einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist. Mit dem berühmten Zitat von *von Hayek* (1977): „Mehr als zehn Jahre lang habe ich mich intensiv damit befasst, den Sinn des Begriffes ‚soziale Gerechtigkeit‘ herauszufinden. Der Versuch ist gescheitert; oder besser gesagt, ich bin zu dem Schluss gelangt, dass für eine Gesellschaft freier Menschen dieses Wort überhaupt keinen Sinn hat.“

Zur Einordnung dieser Aussage ist die bereits erwähnte Unterscheidung zwischen den Spielregeln, den Spielzügen und den Ergebnissen wichtig. Bezieht man den Begriff der Gerechtigkeit auf die Ebene der Spielregeln, so geht es um die Verfahrensgerechtigkeit der Marktwirtschaft, bezieht man ihn auf die Resultate, so steht die Ergebnisgerechtigkeit der Wirtschaftsordnung im Fokus.

*Vanberg* (2005) argumentiert in Anlehnung an *von Hayek*, dass – wenn überhaupt – die Idee der Gerechtigkeit nur auf das für Marktwirtschaften konstitutive Verfahren des Wettbewerbs bezogen werden kann. Die Spielregeln dieses Wettbewerbs sollten verfahrensgerecht, also im Wesentlichen nicht diskriminierend gestaltet sein. Gerechte Spielregeln im Allokationsspiel sorgen – so sich die Teilnehmer an die Regeln halten<sup>40</sup> – dafür, dass für die Betroffenen ein attraktives Spiel entsteht. Ein spezifischer Ausgang für einzelne Teilnehmer kann aber aus den Spielregeln *ex ante* nicht vorhergesehen werden. In diesem Sinne führt Verfahrensgerechtigkeit nicht zu einer Ergebnisgerechtigkeit, die in öffentlichen Diskussionen typischerweise als Verteilungsgerechtigkeit der Einkommen und Vermögen thematisiert wird. Marktwirtschaft, so verstanden, verlangt von ihren Teilnehmern vielmehr, „dass sie aus regelgerechtem Spielverlauf resultierende Ergebnisse auch dann akzeptieren, wenn sie für sie von Nachteil sind“ (*Vanberg* 2005, S. 20). Dieses hohe Maß an Verständnis ist – wie die Daten zur empirischen Akzeptanz zeigen – bei den betroffenen Bürgern nicht vorhanden.

*Kersting* (2012), S. 211 greift diese *Vanberg/von Hayek*-Argumentation auf und differenziert sie. In seiner Interpretation sieht *von Hayek* soziale Gerechtigkeit und insbesondere die daraus abgeleiteten politischen Handlungsempfehlungen als gesellschaftliche Globalsteuerung an. Komplexe Systeme wie Marktwirtschaften und Demokratien sind aber grundsätzlich nicht global steuerbar. Die Idee der Globalsteuerung konfligiert daher mit dem Freiheitsideal. Eingriffe in die Marktwirtschaft, im Sinne der Herstellung sozialer Gerechtigkeit, unter-

<sup>39</sup> *Aßländer* (2011), S. 19 formuliert drastisch: „Gerechtigkeit ist so per se ein „Fremdwort“ innerhalb der Ökonomie – „, und fährt fort „was jedoch an dieser Stelle keinesfalls zu voreiligen Schlüssen Anlass geben soll“.

<sup>40</sup> *Vanberg* (2005), S. 10 bezeichnet ein solches regelkonformes Verhalten als fair bzw. als Verhaltengerechtigkeit.

höhlen dann die „normativen freiheitsrechtlichen Grundlagen von Markt und Demokratie“ (*Kersting* 2012, S. 212). Daran anknüpfend differenziert *Kersting* die Kritik von *von Hayek* und weist darauf hin, dass die Idee von Gerechtigkeit nicht auf die Ergebnisse, also das Ende des Allokationsspiels ausgerichtet sein sollte, wie das von *von Hayek* diskutiert wird, sondern auf seinen Anfang. Gerechtigkeit wird dann nicht zur Verteilungsgerechtigkeit von Einkommen und Vermögen sondern zur Teilhabegerechtigkeit.<sup>41</sup> Es geht dann um die Möglichkeit der Teilhabe am Allokationsspiel. Chancengleichheit ist, so *Kersting* (2012), „die Gerechtigkeit einer freiheitlichen Lebensordnung“ und bezieht sich insbesondere auf Bildungschancen.

Diese zunächst theoretische Idee, dass Gerechtigkeit sehr viel mit Chancengleichheit und Bildungschancen zu tun hat, findet sich in den empirischen Ergebnissen der Gerechtigkeitsforschung wieder. Wie bereits erwähnt, wurden gleiche Bildungschancen sowie ein hoher Beschäftigungsstand (also die Teilhabe am Marktplatz) auch in einer der unter C.II.1. angeführten Befragungen als die wichtigsten Ziele der Sozialen Marktwirtschaft benannt (*BSt* 2011a, S. 4).

## II. Die Erkenntnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung

Gerechtigkeitsforschung hat als theoretische, normative Forschung im Bereich von (Sozial-) Staatsphilosophien eine lange Tradition. Hier werden die Spielregeln für eine Staatsordnung gesucht, die normativ formulierten Prinzipien der Gerechtigkeit entsprechen (vgl. exemplarisch und grundlegend *Rawls* 1988). Im Gegensatz dazu ist die empirische Gerechtigkeitsforschung noch sehr jung (*Schrenker/Wegener* 2007, S. 4 f.). Wesentliche Beiträge in diesem Bereich kommen zunächst aus der Psychologie und der Soziologie (vgl. *Irlenbusch* 2003, S. 352), seit einigen Jahren beschäftigt sich aber auch die experimentelle Ökonomik immer mehr mit Fragen von Gerechtigkeit und Fairness (z. B. grundlegend *Fehr/Schmidt* 2005).

Ausgangspunkt der sozialwissenschaftlichen empirischen Gerechtigkeitsforschung ist die Konzeptionalisierung von Gerechtigkeit als sozialer Norm, die als klug eingesetztes Instrument produktive Wirkung entfaltet (*Liebig* 2010, S. 14). Diese Wirkung entfaltet sie sowohl als Verfahrensgerechtigkeit (Gerechtigkeit der Spielregeln) wie auch als Gerechtigkeit der Spielzüge. Mit diesem Ansatz

<sup>41</sup> „Der Grundsatz der freiheitsrechtlich begründeten sozialen Gerechtigkeit lautet daher: die institutionellen Rahmenbedingungen individuellen Lebens sind so zu gestalten, dass alle Bürger nicht nur vor dem Gesetz gleich sind, sondern auch annähernd gleiche Lebenschancen vorfinden, das heißt, die annähernd gleiche Chance haben, sich in entsprechenden Ausbildungseinrichtungen in eine ihren Talenten, Fähigkeiten und Begabungen angemessene lebenskarrierepolitische Startposition zu bringen.“ *Kersting* (2012), S. 224.

wird die empirische Gerechtigkeitsforschung kompatibel zur Institutionenökonomik, in deren Terminologie Gerechtigkeit eine informelle Institution darstellt.

Um zu analysieren, wie Gerechtigkeit als Institution wirkt, ermittelt die empirische Gerechtigkeitsforschung in einem ersten Schritt subjektiv wahrgenommene Ungerechtigkeiten. In einem zweiten Schritt werden dann Auswirkungen des Ungerechtigkeitsempfindens auf das Verhalten der betroffenen Akteure untersucht. Auch dieses Vorgehen kann im ökonomischen Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens abgebildet werden. Gerechtigkeit wird dann zum Maßstab, mit dem man in Kooperationsbeziehungen abschätzen kann, ob die eigene Kooperationsbereitschaft (vermutlich) ausgenutzt wird. Wenn nämlich wahrgenommene Ungerechtigkeiten auf der Verfahrensebene bestehen, so folgt daraus die Erwartung, dass andere sich nicht an die Regeln halten. Auf Basis dieser Erwartungen wird eine Anpassung des eigenen Verhaltens vorgenommen, die dazu führt, dass die Leistungsfähigkeit des Kollektivs, in dem die Verfahrensregeln gelten, sinkt (*Liebig 2011*).

Diese Zusammenhänge lassen sich exemplarisch in einem Feld-Experiment von *Greenberg* (1990) verdeutlichen. Hier wurden jeweils Gehaltskürzungen in Höhe von 15 Prozent in zwei Betriebsstätten eines Unternehmens vorgenommen. In der ersten Betriebsstätte erfolgte diese Kürzung mit einer Erläuterung der Gründe für die Kürzung, in der zweiten Betriebsstätte ohne Erläuterung. Als Kontrollgruppe wurden die Beschäftigten in einer dritten Betriebsstätte herangezogen; dort wurden keine Kürzungen vorgenommen. Im Ergebnis zeigte sich eine deutliche Zunahme der Diebstahlsquote in den Betriebsstätten, in denen Gehaltskürzungen eingeführt wurden. *Greenberg* führt das darauf zurück, dass das Ergebnis, also die Lohnkürzung, als ungerecht empfunden wurde und die Diebstähle als Kompensation der Einkommensverluste zunahmen. Ebenso wurde aber auch das Gerechtigkeitsempfinden der Betroffenen in Bezug auf das gewählte Verfahren (mit Erläuterung/Begründung der Notwendigkeit vs. ohne Begründung) untersucht. Dabei zeigte sich, dass die Diebstahlquote in der Betriebsstätte ohne Begründung doppelt so hoch war wie die Diebstahlquote in der Betriebsstätte mit einer Begründung. Im Ergebnis zeigt die Studie, dass die Performance von Unternehmen bei (1) ungerecht empfundenen Ergebnissen und bei (2) ungerecht empfundenen Verfahren sinkt.

Die empirische Gerechtigkeitsforschung zieht aus solchen Untersuchungen den Schluss, dass subjektiv wahrgenommene Ungerechtigkeiten sowohl verhaltensbezogene Reaktionen hervorrufen als auch einstellungsbezogene Reaktionen (*Liebig 2010, S. 18 f.*). Verhaltensbezogene Reaktionen bestehen in Unternehmen etwa in einer allgemeinen Leistungsrückhaltung wie auch in einer Zunahme der Fehlzeiten am Arbeitsplatz (und entsprechen somit der unter C.II.3. beschriebenen Handlungsazeptanz). Einstellungsbezogene Reaktionen (ähnlich der Einstellungsakzeptanz) sind eine geringere Bindung an die Organisation, ein

geringeres Vertrauen in die Organisation, eine geringere Leistungsmotivation sowie ein geringeres individuelles Engagement.

Wahrgenommene Gerechtigkeit ist dann wichtig zur Realisierung und Stabilisierung freiwilliger Kooperationen. Sie wird insbesondere als Regelgerechtigkeit zum Gebot der (ökonomischen) Klugheit, um die Leistungsfähigkeit eines Kollektivs zu verbessern. Diese Überlegungen lassen sich auch auf die Gerechtigkeit der Spielregeln der Sozialen Marktwirtschaft übertragen.

Mit Blick auf die *ordnungsbezogene Gerechtigkeit* zeigen die Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung zunächst, dass marktwirtschaftliche Systeme, die – wie oben erläutert – zu einer ungleichen Einkommensverteilung führen, nicht grundsätzlich als ungerecht empfunden werden (Wegener/Liebig 2010). Gerechtigkeitsvorstellungen werden hier auf die grundlegenden Verfahren der Güter- und Einkommensverteilung bezogen und in vier Muster unterschieden: Individualismus und Egalitarismus sowie Askriptivismus und Fatalismus.<sup>42</sup> Innerhalb jedes Musters übernimmt eine andere Institution die Verantwortung für die gerechte Verteilung (Wegener/Liebig 2010, S. 89).<sup>43</sup>

Der marktwirtschaftlichen Logik entspricht dabei der Individualismus. In diesem Muster werden Ungleichheiten in der Güter- und Einkommensverteilung als gerecht angesehen. Sie werden als Ergebnis von Leistungsunterschieden nicht nur akzeptiert sondern sind erwünscht, da sie Leistungsanreize vermitteln. Die Institution, die diese Verteilung am besten gewährleistet, ist der Markt. Das diametral entgegengesetzte Muster wird als Egalitarismus bezeichnet. Gerechtigkeit bedeutet hier Gleichheit, sowohl von Chancen als auch von Ergebnissen. Eine gerechte Verteilung basiert dann auf dem Gleichheitsprinzip. Die Realisierung dieses Verteilungszustands muss durch den Staat erfolgen.

Wie schon bei den empirischen Erhebungen zur Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft zeigen sich auch bei der Akzeptanz dieser Gerechtigkeitsmuster deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (Wegener/Liebig 2010, S. 90).<sup>44</sup> Die Zustimmung zum Individualismus stieg von 1991 bis zum Jahr 2000 in Westdeutschland leicht an und ging dann bis zum Jahr 2006 zurück. Parallel dazu stieg die Zustimmung zum Egalitarismus in Westdeutschland von

<sup>42</sup> C. von Weizsäcker hat mich darauf hingewiesen, dass die Einstellungen Individualismus und Fatalismus sich auch in der Bénabou-Tirole-Theorie wieder finden. Vgl. dazu von Weizsäcker (2011) mit Verweis auf Bénabou/Tirole (2006).

<sup>43</sup> Die Muster Askriptivismus und Fatalismus werden im Folgenden nicht weiter betrachtet. Die Idee des Askriptivismus sieht Ungleichheiten als gerecht an und führt sie auf Gruppenzugehörigkeiten (wie etwa Adel) zurück. Die Verteilung erfolgt hier quasi durch Geburt. Hingegen ist das Kennzeichen des Fatalismus, dass auf eine Gerechtigkeitsforderung verzichtet wird. Die Verteilung wird dem Schicksal zugeschrieben – damit fehlt ein verantwortlicher Akteur, der bei Verteilungsfragen adressiert werden könnte.

<sup>44</sup> Die Daten, die von den Autoren analysiert wurden, stammen aus den Erhebungen des International Social Justice Project (ISJP). Vgl. dazu auch Schrenker/Wegener (2007).

2000 bis 2006 an. Rückübersetzt auf die Ebene der Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft bedeutet dies einen Rückgang der Akzeptanz ihrer Spielregeln. In Ostdeutschland ist die Zustimmung zum Individualismus von der Wiedervereinigung bis zum Jahr 2006 kontinuierlich zurückgegangen. Hingegen ist die Zustimmung zum Egalitarismus nach der Wiedervereinigung zunächst deutlich zurückgegangen, von 1996 bis 2006 dann aber nahezu konstant geblieben – und das auf einem deutlich höheren Niveau als in Westdeutschland. Die Zunahme der Zustimmung zum Egalitarismus bedeutet gleichzeitig eine Abnahme der Zustimmung zu den Spielregeln der Marktwirtschaft in Ostdeutschland und eine Zunahme des Wunsches nach staatlicher Umverteilung.

Neben der ordnungsbezogenen Gerechtigkeit wird im Rahmen der empirischen Gerechtigkeitsforschung auch die *ergebnisbezogene Gerechtigkeit* (im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit von Einkommen) untersucht. Dies erfolgt seit 2005 auf Basis des sozio-oekonomischen Panels (SOEP), in dem die Befragten eine Bewertung des eigenen Einkommens anhand ihres Gerechtigkeitsempfindens vornehmen (*Wegener/Liebig* 2010, S. 87 sowie *Liebig/Valet/Schupp* 2010).<sup>45</sup> Dabei zeigt sich, dass im Jahr 2009 31 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland ihr eigenes Einkommen für ungerecht hielten (vgl. Abbildung 8). Auch hier gibt es große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland: Während in den alten Bundesländern nur 28 Prozent der Erwerbstätigen ihr Einkommen für ungerecht hielten, waren es in den neuen 45 Prozent (*Liebig/Valet/Schupp* 2010, S. 12 f.).<sup>46</sup>

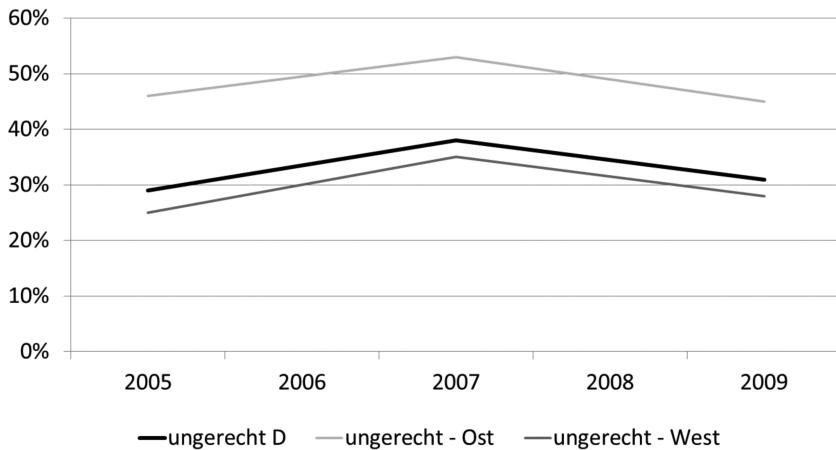
Die im Zeitablauf veränderte wahrgenommene Einkommensgerechtigkeit wird von den Autoren antizyklisch zum Konjunkturverlauf erklärt. Ihre These lautet: *In Krisenzeiten mit niedrigem Wachstum wird das Einkommen eher als gerecht empfunden, während es in Aufschwungsphasen mit hohem Wachstum eher als ungerecht empfunden wird.*<sup>47</sup> Diese These ist angesichts der drei verfügbaren Beobachtungszeitpunkte gewagt. Wenn diese Logik zutreffen sollte, müsste der Anteil der als ungerecht empfundenen Einkommen angesichts der guten konjunkturellen Entwicklung seit dem Jahr 2009 wieder angestiegen sein. Man kann also gespannt sein auf die Ergebnisse der nächsten SOEP-Welle.

Aus der hier angeführten Argumentation ist jedoch eine höhere empfundene Ungerechtigkeit mit einer geringeren Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft

<sup>45</sup> Daten für die Zeit vor 2005 wurden wiederum im International Social Justice Project (ISJP) erhoben.

<sup>46</sup> Über die drei Beobachtungszeitpunkte 2005, 2007 und 2009 hinweg waren die Einschätzungen der Befragten recht stabil (*Liebig/Valet/Schupp* 2010, S. 13): 51 Prozent der Befragten hielten ihr eigenes Einkommen an allen Befragungszeitpunkten für gerecht, 13 Prozent konstant als ungerecht während 36 Prozent ihrer Einschätzung im Zeitablauf veränderten (Daten wieder für gesamtes Bundesgebiet).

<sup>47</sup> Vgl. *Liebig/Valet/Schupp* (2010), S. 15.



Quelle: Liebig/Valet/Schupp (2010).

Abbildung 8: Anteil der Erwerbstätigen, die ihr Einkommen für ungerecht halten

verbunden. Daraus lässt sich eine Gegenthese zu Liebig/Valet/Schupp (2010) aufstellen. Sie lautet: *Mit höherer Akzeptanz – also mit niedrigerer Ungerechtigkeit – steigt die Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft an*. Diese These soll im nächsten Abschnitt anhand der verfügbaren Daten diskutiert werden.

## E. Zusammenfassung und Ausblick

Die Betrachtung der empirischen Daten zur Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft und zur empfundenen Ungerechtigkeit ihrer Spielregeln zeigen, dass sich beide Größen im Zeitablauf verändern. Die Akzeptanzwerte verändern sich, wenn die in B.I. beschriebenen Akzeptanzursachen sich verändern. Die Gerechtigkeitsempfindungen können sich verändern, wenn sich der Kontext, auf den sich die formellen Spielregeln beziehen, verändert – oder die formellen Spielregeln selbst (Liebig 2010, S. 24). In (Sozialen) Marktwirtschaften ist, gemäß dem Gerechtigkeitsmuster des Individualismus, die Verteilung über marktliche Mechanismen dominierend. Da, wie bereits in Abschnitt D.I. beschrieben, die am Ende des Marktspiels stehende Verteilungsgerechtigkeit nur sehr schwer anhand von Gerechtigkeitskriterien zu beurteilen ist, werden auch aus Sicht der empirischen Gerechtigkeitsforschung Spielregeln, die eine Chancen- bzw. Zugangsgerechtigkeit gewährleisten, für die Beurteilung der Sozialen Marktwirtschaft immer wichtiger.

Anknüpfend an die in Abschnitt B.I. präsentierten möglichen Ursachen von Akzeptanz hat dieser Beitrag versucht, anhand von theoretischen Überlegungen und empirischen Daten eine zweiteilige Argumentationskette aufzubauen. Im Anschluss an eine detaillierte Betrachtung der vorhandenen Daten zur Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft wurde in einem ersten Schritt versucht darzustellen, dass die wahrgenommene Gerechtigkeit die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft beeinflusst. In einem zweiten Schritt sollte gezeigt werden, dass diese Akzeptanz (im Sinne der Handlungskzeptanz) Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsordnung hat.

## **I. Leistungsfähigkeit als Folge – und Ursache – von Akzeptanz?**

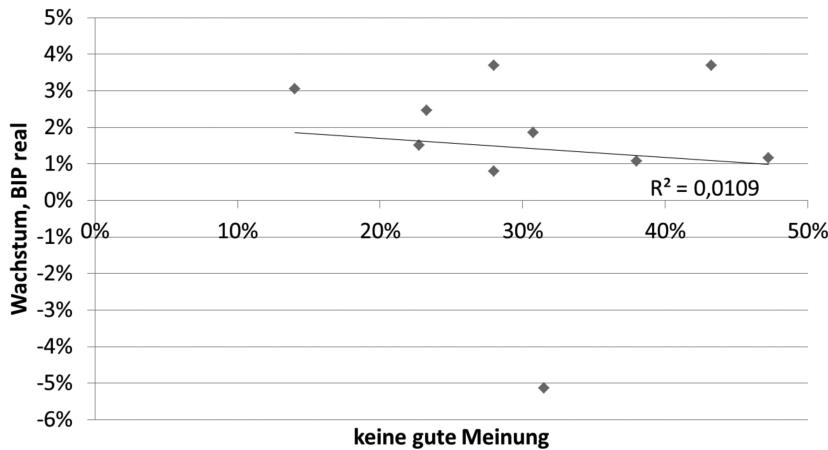
Die Analysen der empirischen Gerechtigkeitsforschung weisen darauf hin, dass Spielregeln, die von den betroffenen Kollektivmitgliedern als nicht gerecht empfunden werden, zu einer geringeren Leistungsfähigkeit des Kollektivs führen. Dies wird mit Leistungszurückhaltung und/oder Ausweichreaktionen begründet. Leistungszurückhaltung erfolgt innerhalb der als ungerecht empfundenen Spielregeln. Mit Ausweichreaktionen versuchen die Betroffenen, diesen Spielregeln zu entkommen. In diesem Sinne lässt sich die in Abbildung 7 dargestellte Schattenwirtschaft als verhaltensbezogene Reaktion (i. S. der Handlungskzeptanz) auf ein als ungerecht empfundenes Steuer- und Abgabensystem und/oder eine als ungerecht empfundene Arbeitsmarktverfassung interpretieren. Hier können die als ungerecht empfundenen Ergebnisse (also ein zu niedriges Einkommen) kompensiert werden.

Damit wird das Gerechtigkeitsempfinden – über den Zwischenschritt der Akzeptanz – zu einer möglichen Determinante der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft (gemessen als Sozialprodukt). Gleichzeitig wird die Veränderung dieses Sozialprodukts aber auch eine mögliche Determinante der Akzeptanz: Ist die Veränderung des Sozialprodukts positiv, so ist c. p. mit einer höheren Akzeptanz der Wirtschaftsordnung zu rechnen. Dies kann mit der Beobachtbarkeit<sup>48</sup> der positiven wirtschaftlichen Entwicklung begründet werden, die sowohl zu einer besseren Güterversorgung als auch zu einer höheren Beschäftigung und oftmals steigenden Löhnen führt.

Die in Abbildung 1 dargestellten Daten über die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft werden den Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den jeweiligen Jahren gegenübergestellt.<sup>49</sup>

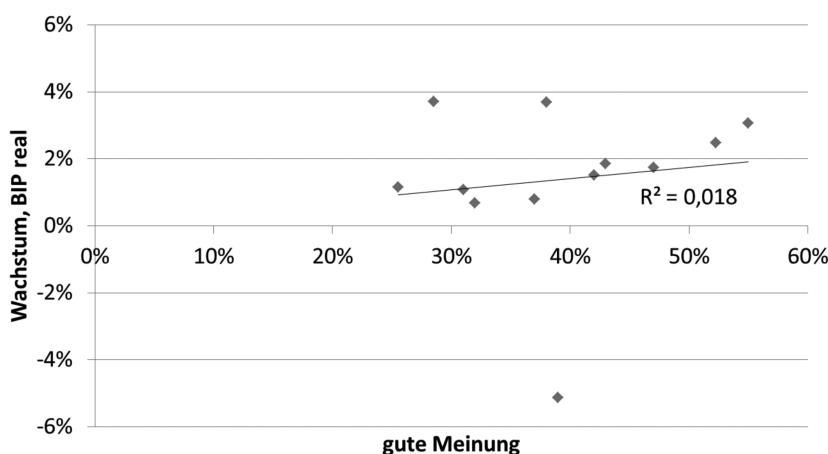
<sup>48</sup> Vgl. zur Beobachtbarkeit als möglicher Ursache für Akzeptanz wiederum Abschnitt B.I.

<sup>49</sup> Vgl. zu den verwendeten Daten die Angaben im Anhang.



Quelle: Allensbach (2012).

Abbildung 9: Wirtschaftswachstum und Ablehnung zur Marktwirtschaft



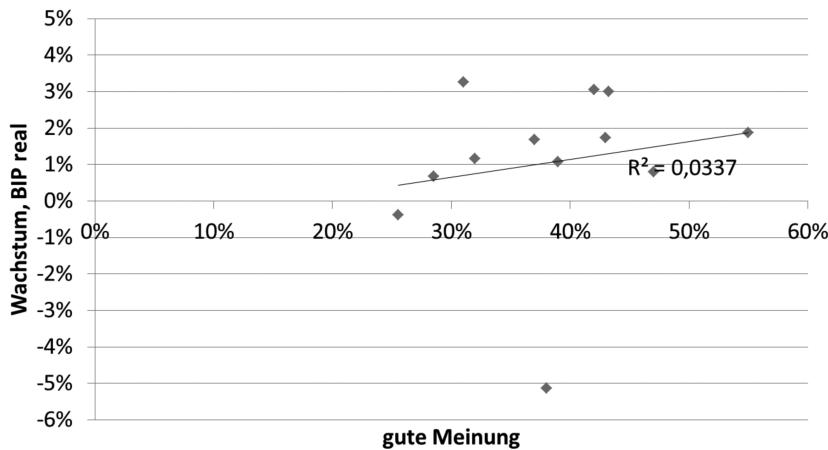
Quelle: Allensbach (2012).

Abbildung 10: Wirtschaftswachstum und Zustimmung zur Marktwirtschaft

Die Abbildungen 9 und 10 zeigen eine schwache Korrelation in Richtung der oben formulierten Gegenthese: höhere Wachstumsraten korrelieren mit höheren Akzeptanzwerten, niedrigere Akzeptanzwerte korrelieren mit geringeren Wachs-

tumsraten. Diese Ergebnisse sind jedoch aufgrund der schwachen Datenbasis mit entsprechender Vorsicht zu genießen.

Gleichtes gilt für den in Abbildung 11 dargestellten Zusammenhang. Um die These zu diskutieren, dass die Akzeptanz sich positiv auf die Leistungsfähigkeit auswirkt, sind hier die Zustimmungsdaten abgetragen – mit den um ein Jahr nach hinten versetzten BIP-Wachstumsraten. Auch hier zeigt sich ein Zusammenhang in der erwarteten Richtung, wieder mit sehr schwacher Korrelation.



Quelle: Allensbach (2012).

Abbildung 11: Zustimmung zur Marktwirtschaft und Wirtschaftswachstum im Folgejahr

## II. Ansatzpunkte zur Erhöhung von Akzeptanz

Geht man, wie oben skizziert, davon aus, dass eine geringere Akzeptanz der Spielregeln der Sozialen Marktwirtschaft zu Ausweichreaktionen im Sinne der Handlungsazeptanz führt, so reduziert eine niedrige Akzeptanz, wie oben dargestellt, c. p. auch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft bzw. der Wirtschaftsordnung. Will man eine solche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit vermeiden oder verringern, so gilt es Ansatzpunkte zur Erhöhung der Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft zu finden.

Dazu bietet es sich an, wieder auf die in Abschnitt B.I. angeführten möglichen Ursachen für Akzeptanz zurückzugreifen. Für den Bereich der Wirtschaftsord-

nung relevant sind insbesondere vier Ursachen: der relative Vorteil, die Kompatibilität, die Komplexität, sowie die Beobachtbar- bzw. Erfahrbarkeit.

Mit Blick auf den *relativen Vorteil* der Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung lassen sich die Unterschiede zwischen der Akzeptanz in Ost- und in Westdeutschland begründen. Die Bevölkerung in den neuen Bundesländern hat aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Transformation andere Möglichkeiten, relative Vor- und Nachteile einer Wirtschaftsordnung zu beurteilen. Historisch betrachtet lässt sich so die Entwicklung der Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern begründen. Unmittelbar nach der Wiedervereinigung waren zunächst große Hoffnungen mit der neuen Wirtschaftsordnung verbunden; eine Ordnung, die man (im Sinne des nirvana approaches) aber nicht kannte. Im Laufe der Zeit stellte sich dann eine gewisse Desillusionierung ein, die mit einem (möglicherweise verklärten) Rückblick auf die *alten Zeiten* zu einer schlechteren Akzeptanz der neuen Ordnung führte. Erst seit 2004 steigt die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft in Ostdeutschland wieder an. Dieses Muster der Akzeptanzveränderung ist ähnlich zu dem, das etwa in Polen zu beobachten ist: Auch dort ging die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung von 2000 bis 2006 zurück und stieg erst danach wieder an (CBOS 2009).

Auch die *Kompatibilität* der Wirtschaftsordnung mit den Gerechtigkeitsvorstellungen ist offensichtlich zwischen Ost- und Westdeutschland unterschiedlich. Auch hier spielt der unterschiedliche Erfahrungshintergrund der Bevölkerung eine Rolle. Folgender Ansatzpunkt zur Erhöhung der Akzeptanz lässt sich ableiten: Umverteilungsmaßnahmen zur Absicherung gegen Risiken werden in der Sozialen Marktwirtschaft wichtig bleiben, wenn man die formalen Spielregeln kompatibel machen will zu den Gerechtigkeitsvorstellungen der Menschen. Wie die Analyse in Abschnitt D.II. gezeigt hat, reduzieren Spielregeln, die den Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung entsprechen, Ausweichreaktionen und erhöhen damit die Handlungskzeptanz. Anders formuliert: Es sind die „mit erfahrenen Ungerechtigkeiten verbundenen individuellen Reaktionen, die moderne wissensbasierte Gesellschaften schwächen können“ (Liebig 2011).<sup>50</sup> Wie aber bereits vom *Wissenschaftlichen Beirat* betont, muss bei der Ausgestaltung dieser Umverteilungsmechanismen künftig (wie bisher) darauf geachtet werden, dass auf Seiten der Abgebenden nicht die Leistungsanreize ausgehöhlt werden, die für das Funktionieren der Marktwirtschaft konstitutiv sind (WissBeirat 2009, S. 26 ff.). Hier gilt es, einen geeigneten institutionellen Rahmen für eine Sozialpolitik für den Markt zu finden.

Darüber hinaus muss beachtet werden, dass die *Komplexität* der Spielregeln im Bereich der Allokation und der (Re-)Distribution nicht zu groß wird, denn eine zu hohe Komplexität verringert das Verständnis für die Logik und damit

<sup>50</sup> Da dies kein rein deutsches Problem ist, wird die (soziale) Gerechtigkeit auch in internationalen Vergleichsstudien untersucht. Vgl. z. B. BSt (2011b).

auch die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft. An dieser Stelle könnte eine bessere ökonomische Bildung der Bevölkerung, die typischerweise in der Schule vermittelt wird, das Verständnis – und damit die kognitive Akzeptanz – der Sozialen Marktwirtschaft verbessern (so auch *Enste/Haferkamp/Fetchenhauer* 2009, S. 74).<sup>51</sup> Die Ergebnisse der in Abschnitt C.I.2. angeführten Studie von *Würth/Klein* (2001) legen diese Empfehlung nahe.<sup>52</sup>

Schließlich bleibt noch der Punkt der *Beobachtbarkeit*. Hier hatte der *Wissenschaftliche Beirat* zu Recht darauf hingewiesen, dass die Soziale Marktwirtschaft ihre Bewohner durch ihre Leistung überzeugen kann und muss. Wie oben skizziert, führt eine höhere Leistungsfähigkeit c. p. zu einer höheren Akzeptanz und erhöht gleichzeitig den relativen Vorteil der Sozialen Marktwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsordnungen; ebenso wird die Leistungsfähigkeit durch die Akzeptanz beeinflusst.

### III. Eine Analogie: Marktwirtschaft und Demokratie

Die Frage der Akzeptanz, der Gerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit einer Ordnung ist keine genuin ökonomische. Genauso, wie in den hier präsentierten Umfragen die Akzeptanz der Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung erfasst wird, gibt es Untersuchungen, welche die Akzeptanz der Demokratie als politischer Ordnung untersuchen.<sup>53</sup> Dort werden Gründe für die so genannte Politikverdrossenheit ermittelt, die zu einer geringeren Akzeptanz, einer geringeren Leistungsfähigkeit und damit zu einer Destabilisierung des politischen Systems führen. Und auch dabei stellt sich die Frage, wie man die Akzeptanz der demokratischen Ordnung verbessern kann, um das demokratische System zu stabilisieren. Auch hier scheint eine Lösungsmöglichkeit in der adäquaten Ausgestaltung der Institutionen zu liegen, mit denen die potentiellen Verlierer abgesichert werden. Dazu schreiben *Anderson/Guillory* (1997):

„Democracy is about winning and losing at election time. Yet, democratic governance is also about how the political system deals with the winners and losers of democratic contests after the election is over. Because some political systems compensate the minority while others allow the majority to implement policies unchallenged, the extent to which either group is satisfied with the workings of democratic governance

<sup>51</sup> *Remmele* (2012) gelangt zu ähnlichen Ergebnissen, allerdings auf deutlich schwächeren Datenbasis.

<sup>52</sup> Mit der allgemeinen Forderung nach besserer ökonomischer Bildung ist natürlich auch die Detailfrage verbunden, was denn eine gute ökonomische Bildung ist. Soll die Akzeptanz der Marktwirtschaft gestärkt werden, ist eine gute ökonomische Bildung diejenige, welche die Vorteile von Märkten herausstellt. Vgl. dazu kritisch *Möller/Hedtke* (2011).

<sup>53</sup> Vgl. z. B. *Norris* (1999) oder *Carlin* (2011).

varies systematically by type of democracy. Put differently, because winning and losing have different consequences as a result of differently structured democratic institutions, the way people feel about the way democracy works is affected by the kind of system in which they live.“

Ersetzte man in diesem Zitat den Begriff Demokratie durch den Begriff Marktwirtschaft, bliebe die Kernaussage erhalten.

## Literatur

*Albert, D./Kapp, F. /Voss, F. (2008): Psychologische Aspekte von E – Learning Readiness: Beitrag des Arbeitsbereichs Allgemeine Psychologie, Institut für Psychologie, Universität Graz zu einer D-ELAN Checkliste, letzter Abruf am 16.05.2012 unter <http://wundt.uni-graz.at/publicdocs/publications/file1206947260.doc>.*

*Allensbach – Institut für Demoskopie (2012): Befragungsdaten in Ost- und Westdeutschland „Eine Frage zum Wirtschaftssystem in Deutschland: Haben Sie vom Wirtschaftssystem in Deutschland eine gute Meinung oder keine gute Meinung?“, Allensbach.*

*Anderson, C. J./Guillory, C. (1997): Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems, The American Political Science Review, Vol. 91, No. 1, pp. 66–81.*

*Aßländer, M.S. (2011): Ist Gerechtigkeit eine Kategorie der Ökonomie?, in: Blum, U./Oberreuter, H. (Hg.): Menschenwürdige Wirtschaftsordnung. Sonderheft des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle 2/2011, S. 19–37.*

*Bankenverband (2009): Wirtschaftsverständnis und Finanzkultur, Jugendstudie 2009, Ergebnisse repräsentativer Meinungsumfragen im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken, letzter Abruf am 18.05.2012 unter [http://www.bankenverband.de/themen/politik-gesellschaft/meinungsumfrage/banken-finanzkultur/banken-finanzkultur/downloads/meinungsumfrage/2009-07-03\\_Demoskopie\\_Jugendstudie\\_BDB-2.pdf](http://www.bankenverband.de/themen/politik-gesellschaft/meinungsumfrage/banken-finanzkultur/banken-finanzkultur/banken-finanzkultur/downloads/meinungsumfrage/2009-07-03_Demoskopie_Jugendstudie_BDB-2.pdf).*

*Bénabou, R./Tirole, J. (2006): Belief in a Just World and Redistributive Politics, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 121, No.2, pp. 699–746.*

*Boockmann, B./ Döhrn R./Groneck, M./Verbeek, H. (2010): Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht Nr. 399, Tübingen/Essen, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.bmas.de/StaredDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-fb399.pdf;jsessionid=C58F15B379698025E8D78838F4CCB54F?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/StaredDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-fb399.pdf;jsessionid=C58F15B379698025E8D78838F4CCB54F?__blob=publicationFile).*

*BSt – Bertelsmann Stiftung (2010): Allensbach-Umfrage Einstellungen zur sozialen Marktwirtschaft in Deutschland am Jahresanfang 2010, Gütersloh, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbr/SID-9BD3C182-C2DAEF01/bst/Allensbach\\_Studie\\_Soziale\\_Marktwirtschaft\\_08-02-2010.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbr/SID-9BD3C182-C2DAEF01/bst/Allensbach_Studie_Soziale_Marktwirtschaft_08-02-2010.pdf).*

*BSt – Bertelsmann Stiftung (2011a): infas-Umfrage: Zukunft soziale Marktwirtschaft, April 2011, Gütersloh, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_33801\\_33802\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_33801_33802_2.pdf).*

*BSt – Bertelsmann Stiftung* (2011b): Das Soziale sozialer Marktwirtschaften – Gerechtigkeit in Europa, Policy Brief 2011/01, Gütersloh, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_33330\\_33343\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_33330_33343_2.pdf).

*Buchanan, J.* (1964): What should economists do?, *Southern Economic Journal* Vol. 30, pp. 213–222.

*Bundeswahlleiter* (2012): Ergebnisse der Bundestagswahlen seit 1990 für das frühere Bundesgebiet und Berlin-West sowie für die neuen Länder und Berlin-Ost, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/bundestagswahlergebnisse/btw\\_ab90\\_ost-west.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/bundestagswahlergebnisse/btw_ab90_ost-west.pdf).

*Bürg, O./Mandl, H.* (2004): Akzeptanz von E-Learning in Unternehmen, Forschungsbericht Nr. 167, Department Psychologie, Institut für Pädagogische Psychologie, München, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://epub.ub.uni-muenchen.de/328/1/FB\\_167.pdf](http://epub.ub.uni-muenchen.de/328/1/FB_167.pdf).

*Bürg, O./Roesch, S./Mandl, H.* (2005): Die Bedeutung von Merkmalen des Individuums und Merkmalen der Lernumgebung für die Akzeptanz von E-Learning in Unternehmen, Forschungsbericht Nr. 173, Department Psychologie, Institut für Pädagogische Psychologie, München, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://epub.ub.uni-muenchen.de/561/1/FB\\_173.pdf](http://epub.ub.uni-muenchen.de/561/1/FB_173.pdf).

*Caplan, B.* (2007): *The Myth of the Rational Voter*, Princeton, Oxford.

*Carlin, R. E.* (2011): Distrusting Democrats and Political Participation in New Democracies: Lessons from Chile, *Political Research Quarterly*, Vol. 64, No. 3, pp. 668–687.

*CBOS – Public Opinion Research Center* (2009): Acceptance of market economy after 20 years of transformation, in: Polish Public Opinion 03/2009, Warschau, pp. 1–2, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public\\_opinion/2009/03\\_2009.pdf](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2009/03_2009.pdf).

*Cipriani, G.P./Lubian, D./Zago, A.* (2009): Natural born Economists?, *Journal of Economic Psychology*, Vol. 30, pp. 455–468.

*Destatis – Statistisches Bundesamt* (2012): Bruttoinlandsprodukt (Vierteljahres- und Jahresangaben), letzter Abruf am 16.05.2012 unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/Tabellen/Content75/BruttoinlandVierteljahresdaten,property=file.xls>.

*Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2007): *Neue Institutionenökonomik*, 2. Aufl., Stuttgart.

*Enste, D. H /Haferkamp, A./Fetchenhauer, D.* (2009): Unterschiede im Denken zwischen Ökonomen und Laien – Erklärungsansätze zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Beratung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 10, S. 60–78.

*Eucken, W.* (1949): Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: *ORDO*, Band 2, S. 1–99.

*Eucken, W.* (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, postum veröffentlicht von Eucken, E./Hensel, K. (Hg.), Bern, Tübingen.

- Fehr, E./Schmidt, K. M. (2005): The economics of Fairness, Reciprocity and Altruism, Munich Discussion Papers No. 2005–20, München, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://epub.ub.uni-muenchen.de/726/1/Fehr-Schmidt\\_Handbook\\_2005-Munichecon.pdf](http://epub.ub.uni-muenchen.de/726/1/Fehr-Schmidt_Handbook_2005-Munichecon.pdf).*
- Forschungsgruppe Wahlen (2012): Politbarometer, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung\\_-\\_Themen\\_im\\_Ueberblick/Politik\\_I/##Projektion](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_I/##Projektion).*
- Fuchs, D. (1999): The Democratic Culture of Unified Germany, in: Norris, P. (Hg.): Critical Citizens – global Support for Democratic Governance, Oxford, pp. 123–145.*
- Greenberg, J. 1990): Employee theft as a reaction to underpayment inequity: The hidden costs of pay cuts, Journal of Applied Psychology, Vol. 75, No. 5, pp. 561–568.*
- von Hayek, F. A. (1977): Soziale Gerechtigkeit – eine Fata Morgana, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. April 1977, S. 13.*
- von Hayek, F. A. (1983): Die Verfassung der Freiheit, 2. Aufl., Tübingen.*
- von Hayek, F. A. (2003): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: von Hayek, F. A. (Hg.): Rechtsordnung und Handelsordnung – Aufsätze zur Ordnungsökonomik, Tübingen, S. 132–149.*
- Hirschman, A. O. (1970): Exit, Voice and Loyalty, Cambridge/Mass.*
- IAW – Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2012): Schattenwirtschaftsprognose 2012: Weiterer Rückgang erwartet, Pressemitteilung vom 24.01.2012, Tübingen, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.iaw.edu/w/IAWPDF.php?id=920&name=iaw\\_pm\\_01\\_2012\\_Schattenwirtschaftsprognose.pdf](http://www.iaw.edu/w/IAWPDF.php?id=920&name=iaw_pm_01_2012_Schattenwirtschaftsprognose.pdf).*
- Infratest dimap (2012): ARD Deutschland Trend Februar 2012: Eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und zwei Tageszeitungen, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.infratest-dimap.de/uploads/media/dt1202\\_bericht.pdf](http://www.infratest-dimap.de/uploads/media/dt1202_bericht.pdf).*
- Irlenbusch, B. (2003): Auf der Suche nach Gerechtigkeit – eine empirische Herangehensweise, Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik Nr. 4/3, S. 351–371.*
- Karsten, S. G. (1985): Eucken's 'Social Market Economy' and Its Test in Post-War West Germany, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 44, No. 2, pp. 169183.*
- Kersting, W. (2012): Wie gerecht ist der Markt? Ethische Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, Hamburg.*
- Kollmann, T. (1998): Akzeptanz innovativer Nutzungsgüter und -systeme, Wiesbaden.*
- Lanteri, A. (2008): (Why) do selfish people self-select in economics?, Erasmus Journal for Philosophy and Economics, Vol. 1, No. 1, pp. 1–23, letzter Abruf am 16.05.2012 unter <http://ejpe.org/pdf/1-1-art-1.pdf>.*
- Leschke, M./Sauerland, D. (2000): „Zwischen“ Pigou und Buchanan? Der Beitrag von Ronald Coase zu einer institutionenorientierten Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Pies, I./Leschke, M. (Hg.): Ronald Coase' Transaktionskostenansatz, Tübingen, S. 181–210.*

- Liebig*, St. (2010): Warum ist Gerechtigkeit wichtig? Empirische Befunde aus den Sozial- und Verhaltenswissenschaften, in: Roman Herzog Institut (Hg.): Warum ist Gerechtigkeit wichtig?, München, S. 10–27, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/tx\\_mspublications/rhi\\_warum\\_ist\\_gerechtigkeit\\_wichtig.pdf](http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/tx_mspublications/rhi_warum_ist_gerechtigkeit_wichtig.pdf).
- Liebig*, St. (2011): Warum wir uns keine Ungerechtigkeiten mehr leisten können, WSI Mitteilungen 1/2011, S. 2.
- Liebig*, St./*Valet*, P./*Schupp*, J. (2010): Wahrgenommene Einkommensgerechtigkeit konjunkturabhängig, DIW Wochenbericht, Nr. 27–28, S. 11–16.
- Möller*, L./*Hedtke*, R. (2011): Wem gehört die ökonomische Bildung? Notizen zur Verflechtung von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, Working Paper Nr. 1, Initiative für eine bessere ökonomische Bildung, Bielefeld, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.iboeb.org/moeller\\_hedtke\\_netzwerkstudie.pdf](http://www.iboeb.org/moeller_hedtke_netzwerkstudie.pdf).
- Müller-Böling*, D./*Müller*, M. (1986): Akzeptanzfaktoren der Bürokommunikation, München, Wien.
- Norris*, P. (1999): Critical Citizens – global Support for Democratic Governance, Oxford.
- o. V. (2010): Neun von zehn Deutschen fordern neue Wirtschaftsordnung, Spiegel online vom 18. August 2010, letzter Abruf am 16.05.2012 unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,712524,00.html>.
- Quiring*, O. (2006): Methodische Aspekte der Akzeptanzforschung bei interaktiven Medientechnologien, Münchener Beiträge zur Kommunikationswissenschaft Nr. 6, Dezember 2006, München, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://epub.ub.uni-muenchen.de/1348/1/mbk\\_6.pdf](http://epub.ub.uni-muenchen.de/1348/1/mbk_6.pdf).
- Rawls*, J. (1988): Eine Theorie der Gerechtigkeit, 4. Aufl., Frankfurt.
- Reichwald*, R. (1982): Neue Systeme der Bürotechnik – Beiträge zur Büroarbeitsgestaltung aus Anwendersicht, Berlin.
- Remmele*, B. (2012): Macht ökonomische Bildung die Marktwirtschaft sozialer?, Österreichische Zeitschrift für Soziologie, erscheint demnächst.
- Rogers*, E. M. (2003): Diffusion of Innovations, 5. Aufl., New York u. a. O.
- Sauerland*, D. (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz, Berlin.
- Sauerland*, D. (2004): Die Gesetzliche Krankenversicherung in der Sozialen Marktwirtschaft: eine ordnungspolitische Analyse, ORDO, Band 55, S. 209–233.
- Schrenker*, M./*Wegener*, B. (2007): Was ist gerecht? Ausgewählte Ergebnisse aus dem International Social Justice Project 1991–2007, ISJP Technical Report 150, Berlin, letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/empisoz/forschung/isjp/publication/ISJP\\_WP\\_150/](http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/empisoz/forschung/isjp/publication/ISJP_WP_150/).
- Schumpeter*, J. A. (2008): Capitalism, Socialism and Democracy, New York.
- Seeber*, G. (2008): Zum Zusammenhang zwischen Gerechtigkeitsurteilen über die Marktwirtschaft und ökonomischer Kompetenz, in: Loerwald, D./Wiesweg, M./Zoerner,

- A. (Hg.): Ökonomik und Gesellschaft, Festschrift für Gerd-Jan Krol, Wiesbaden, S. 143–154.
- Sinn, H.-W. (1986): Risiko als Produktionsfaktor, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Nr. 201, S. 557–571.*
- Vanberg, V. (2005): Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Zu F.A. von Hayeks Kritik am Konzept der „sozialen Gerechtigkeit“, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik Nr. 05/11, Freiburg i. Br., letzter Abruf am 16.05.2012 unter [http://www.wipo.uni-freiburg.de/dateien/folder.2005-09-22.7023880203/folder.2005-09-22.7371202696/05\\_11bw.pdf](http://www.wipo.uni-freiburg.de/dateien/folder.2005-09-22.7023880203/folder.2005-09-22.7371202696/05_11bw.pdf).*
- Wegener, B./Liebig, S. (2010): Gerechtigkeitsvorstellungen in Ost- und Westdeutschland im Wandel: Sozialisation, Interessen, Lebenslauf, in: Krause, P./Ostner, I. (Hg.): Leben in Ost- und Westdeutschland – Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990–2010, Frankfurt, S. 83–102.*
- von Weizsäcker, C. (1998): Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Nr. 47, Heft 3, S. 257–288.*
- von Weizsäcker, C. (2011): Arbeitsmotivation und soziale Gerechtigkeit: Zur Benabou-Tirole-Theorie, in: Genser, B./Ramser, H. J./Stadler, M. (Hg.): Umverteilung und soziale Gerechtigkeit, Tübingen, S. 199–210.*
- WissBeirat – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009): Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates, Berlin, letzter Abruf am 16.05.2012 unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-akzeptanz-der-marktwirtschaft.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.*
- Würth, R./Klein, H. J. (2001): Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg, Künzelsau.*

## Anhang: Verwendete Daten

	Affektive Einstellungsakzeptanz	Handlungsazeptanz	Empfundene Gerechtigkeit	Leistungsfähigkeit	
				BIP real	BIP real
		ungerecht – West			
		ungerecht – Ost			
		ungerecht – D			5,11 %
1990	77 %	5 %	9,4 % 2,4 % 8,7 % 0,2 % 12,3 % 11,4 %	147,9	12,20 %
1991		9,5 %	1,6 %	596,455	
1992			7,9 % 1,8 %	720,127	1,91 %
1993			6,8 % 2,0 %	815,312	-1,00 %
1994	52 % 23 %	57 % 20 %	33 % 3,5 % 5,6 % 4,3 % 5,6 % 0,7 %	767,555	2,47 %
1995			4,5 % 4,0 %	698,113	13,90 %
1996	37 %	28 %	5,0 % 4,0 %	677,494	14,50 %
1997	47 %		5,5 % 4,0 %	746,969	15,00 %
1998	43 %	31 %	48 % 27 % 42 % 28 % 5,1 % 4,0 % 5,0 % 4,6 % 5,1 % 1,0 %	274,70	1,74 %
			3,1 % 22,0 %	755,358	14,80 %
				280,70	1,80 %

1999				4,6%	4,8%					672.048	301.80	15,50%			1,87%					
2000	55%	14%		6,3%	5,2%					674.038	322,30	16,00%			3,06%					
2001	42%	23%	49%	19%	21%	34%	7,2%	5,2%		606,494	329,80	16,00%			1,51%					
2002					7,9%	4,8%	6,6%	4,2%	6,7%	1,1%	623,255	350,40	16,60%			0,01%				
2003					5,7%	3,9%					626,330	370,00	17,10%			-0,38%				
2004	25%	47%	28%	44%	18%	57%	6,1%	4,9%		697,632	356,10	16,10%			1,16%					
2005	32%					7,4%	7,3%	8,4%	7,4%	4,5%	6,6%	628,399	346,20	15,40%	29%	46%	25%			
2006	28%	43%	32%	40%	18%	53%	9,7%	7,8%		639,064	345,50	15,00%			3,70%					
2007						8,4%	9,0%			636,854	349,00	14,70%	38%	53%	35%					
2008	31%	38%				9,2%	10,7%			737,889	346,80	14,20%			1,08%					
2009	39%	32%	43%	28%	27%	42%	13,5%	10,2%	12,0%	11,5%	12,6%	7,8%	9,4%	28,8%	733,796	351,80	14,60%	31%	45%	28%
2010	38%	28%					6,7%	9,9%			670,605	347,60	13,90%			3,69%				
2011							4,3%	7,1%				344,00	13,50%				3,00%			
2012	43%	27%	49%	21%	26%	44%	3,0%	7,0%				343,00	13,40%							

Markiert sind jeweils die Maxima und Minima.

# **Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Die Rolle der Banken**

Von *Ulrike Neyer*, Düsseldorf

## **Abstract**

Less than half of the population in Germany has a good opinion about the economic system in Germany. The main criticism is an unfair distribution of chances and risks. Against this background, this work argues that the measures to rescue the banking sector undertaken by the German government and the Eurosystem during the financial crisis may give one explanation for the observed dissatisfaction with the economic system. Generally, these measures implied a socialization of losses and a privatization of profits, and therefore, from this point of view, an unfair distribution of chances and risks. The reason for the implementation of the rescue packages was systemic risk. Therefore, reducing the systemic relevance of credit institutions should be of major concern to policy makers. This work is structured as follows. Chapter B describes in detail the measures undertaken by the German government to rescue the banking sector and the fiscal costs of these measures. Analogously, chapter C describes the measures undertaken by the Eurosystem and discusses which costs may accrue to the German taxpayers. Chapter D elaborates on systemic risk as a justification for the rescue packages. Chapter E discusses the policy implications.

## **A. Einführung**

Die Entscheidung für die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem für die Bundesrepublik Deutschland fiel mit der ersten Wahl zum Deutschen Bundestag im Jahr 1949, aus der Konrad Adenauer als Bundeskanzler hervorging. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft basiert dabei auf Ideen, die Walter Eucken bereits vor dem Zweiten Weltkrieg entwickelt hat. Umgesetzt wurden seine Ideen dann bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung für die Bundesrepublik Deutschland in erster Linie von Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack. Walter Eucken, Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack gelten gemeinhin als die *Väter* der Sozialen Marktwirtschaft. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft beruht darauf, dass auf Basis von Privateigentum an Produktionsmitteln die Koordination individueller Nachfrage- und Angebotspläne dezentral über Märkte erfolgt. Diese Koordination über Märkte erfolgt im Rahmen eines vom

Staat festgelegten Ordnungsrahmens. Zentrale Bestandteile dieses Rahmens sind eine Wettbewerbsordnung, die verhindern soll, dass z. B. durch Kartellbildung Marktmacht entsteht, eine Geld- und Währungsordnung, die Inflationsgefahren in Schach halten soll, aber auch eine Sozialordnung, die, wenn die Marktergebnisse als gesellschaftlich inakzeptabel erscheinen, über Umverteilung einen sozialen Ausgleich herbeiführt, wobei die Markt- und die Ordnungskonformität der staatlichen Eingriffe zu beachten sind (z. B. *Klump* 2011).<sup>1</sup> Konstituierendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist weiterhin das Prinzip der Haftung: „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen“ (*Eucken* 1952, S. 279), denn „Investitionen werden umso sorgfältiger gemacht, je mehr der Verantwortliche für diese Investitionen haftet. Die Haftung wirkt insofern also prophylaktisch gegen eine Verschleuderung von Kapital und zwingt dazu, die Märkte vorsichtig abzutasten. Nur bei fehlender Haftung kommt es zu Exzessen und Zügellosigkeit.“ (*Eucken* 1952, S. 280).

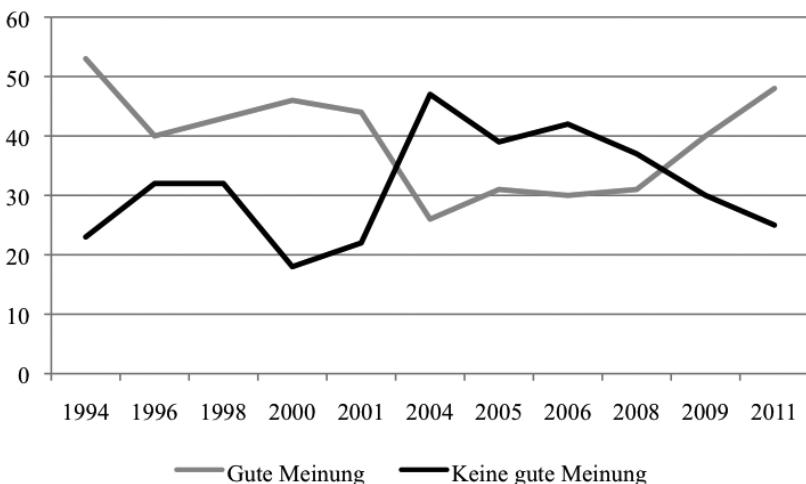
Das System der Sozialen Marktwirtschaft brachte der deutschen Bevölkerung grundsätzlich über Jahrzehnte soziale Stabilität und wirtschaftliche Erfolge, veranschaulicht durch einen deutlichen Anstieg des Lebensstandards (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* 2010, Kapitel 2. 2). Umfragen zeigen jedoch, dass die Akzeptanz des Wirtschaftssystems in Deutschland Mitte der 90er Jahre deutlich zu sinken begann. Während 1994 noch 53 Prozent der deutschen Bevölkerung eine gute Meinung vom Wirtschaftssystem in Deutschland hatten, betrug dieser Anteil 10 Jahre später nur noch 26 Prozent und verharrte bis 2008 bei ungefähr 30 Prozent. In den letzten beiden Jahren stieg die Zustimmung zwar wieder, aber mit 48 Prozent haben immer noch weniger als die Hälfte der deutschen Bevölkerung eine positive Meinung vom Wirtschaftssystem in Deutschland (siehe Abbildung 1).

In einem Gutachten kommt der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (2010, S. 33) zu dem Ergebnis, dass „Eine als ungerecht empfundene Verteilung von Chancen und Risiken [...] für viele Bürger den zentralen Kritikpunkt am marktwirtschaftlichen System [darstellt]“.

Im Zuge der im Jahr 2007 ausgebrochenen Finanzkrise haben die Bundesregierung und das Eurosystem Rettungsmaßnahmen für den Bankensektor in bis dahin beispiellosen Größenordnungen ergriffen. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass diese Rettungsmaßnahmen einen Erklärungsbeitrag für die geringen Akzeptanzwerte des Wirtschaftssystems in Deutschland leisten können.

---

<sup>1</sup> Siehe in diesem Zusammenhang auch von *Weizsäcker* (1998). Er formuliert acht Punkte, die aus seiner Sicht charakteristisch für den staatlichen Rahmen einer idealen Sozialen Marktwirtschaft in der Tradition *Erhards*, *Müller-Arrmacks* und *Euckens* sind: Schutz des Eigentums, Vertragsfreiheit, Wettbewerb, Politik der Geldwertstabilität, gesunde Staatsfinanzen, niedrige Staatsquote, schlankes System der Sozialleistungen und ein progressives Einkommensteuersystem.



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen (zuletzt im Februar 2011).

Abbildung 1: Akzeptanz des Wirtschaftssystems in Deutschland

Frage: Haben Sie vom Wirtschaftssystem in Deutschland eine gute Meinung oder keine gute Meinung? Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahre (Angaben in Prozent)

Die Argumentation lässt sich wie folgt skizzieren. Grundsätzlich implizieren die Rettungsmaßnahmen, dass der Steuerzahler den (potentiellen) Schaden aus Investitionsentscheidungen der Banken trägt. Damit werden die (potentiellen) Verluste sozialisiert, während die Gewinne privatisiert werden. Es kommt in diesem Sinne zu einer ungerechten Verteilung von Chancen und Risiken. Mit den Rettungsmaßnahmen wird ein konstituierendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung, nämlich das Haftungsprinzip, außer Kraft gesetzt. Folglich ist die mit den Rettungsmaßnahmen verbundene ungerechte Verteilung von Chancen und Risiken nicht primär einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzulasten, sondern einer Wirtschaftsordnung, die diese Rettungsmaßnahmen erforderlich macht. Die Erforderlichkeit dieser Maßnahmen wird mit dem systemischen Risiko begründet. Es wird die Gefahr gesehen, dass ohne die Rettungsmaßnahmen das gesamte Finanzsystem zusammenbrechen würde. Die erwarteten Kosten dieser Systemkrise werden höher eingeschätzt als die erwarteten Kosten der Rettungsmaßnahmen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich für die wirtschaftspolitischen Implikationen, dass der Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik in der Reduzierung des Systemrisikos liegt, so dass die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass Rettungspakete eingesetzt werden müssen, die das Haftungsprinzip außer Kraft

setzen und in diesem Sinn eine ungerechte Verteilung von Chancen und Risiken implizieren.

Der vorliegende Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut. Im Abschnitt B dieser Arbeit werden zunächst die Maßnahmen der Bundesregierung näher betrachtet. Es werden Art und Umfang der Maßnahmen beschrieben, und es wird herausgearbeitet, welche fiskalischen Kosten mit diesen Maßnahmen verbunden sind. Darauf aufbauend wird dann ausgeführt, inwiefern diese Maßnahmen gegen das Haftungsprinzip verstoßen haben. Analog werden in Abschnitt C die vom Eurosystem ergriffenen Maßnahmen zur Stützung des Bankensektors analysiert. Abschnitt D diskutiert das systemische Risiko als Rechtfertigung für die Rettungsmaßnahmen und damit für die Verletzung des Haftungsprinzips. Ferner wird die Problematik der mit den Rettungsmaßnahmen verbundenen ineffizienten Allokation von Ressourcen beschrieben. Abschnitt E beschreibt, welche wirtschaftspolitischen Implikationen zu ziehen sind. Die Arbeit schließt mit einem Fazit.

## **B. Maßnahmen der Bundesregierung zur Rettung von Banken in der Finanzkrise**

### **I. Art und Umfang der Maßnahmen**

Im Zuge der seit 2007 währenden Finanzkrise hat die deutsche Regierung Maßnahmen zur Stützung der Banken ergriffen. Wie auch in anderen Ländern erfolgten die staatlichen Rettungsaktionen zunächst fallweise für einzelne Kreditinstitute, nämlich für die IKB Deutsche Industriebank AG und die Sachsen LB. Beide Banken waren in großem Umfang von den Problemen auf dem US-amerikanischen Hypothekenmarkt betroffen. Im September 2008 erreichte die Finanzkrise mit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers jedoch ein solches Ausmaß, dass Regierungen und Notenbanken zu koordinierten, umfassenden und strukturierten Stützungsmaßnahmen griffen. Diese Maßnahmen wurden im Wesentlichen auf einem Treffen der Finanzminister der G7-Länder und auf einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone Anfang Oktober 2008 beschlossen. Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren in Deutschland wurde in einem bis dahin beispiellosen Tempo abgeschlossen: Am Montag, dem 13. Oktober 2008 wurde das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) vom Kabinett beschlossen, und bereits am Freitag derselben Woche konnte das Gesetzgebungsverfahren mit der Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten nach mehreren Abschlussberatungen, drei Lesungen im Plenum des Bundestages und der Befassung durch den Bundesrat (*Bundesministerium der Finanzen 2011, S. 3*) abgeschlossen werden. Am 17. Oktober 2008 trat das Gesetz dann in Kraft.

Kernstück des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes bildet der von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltete Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) mit einem Volumen von 480 Mrd. Euro.<sup>2</sup> Zweck der Einrichtung dieses Fonds war, in Schwierigkeiten geratenen Finanzinstituten für eine begrenzte Zeit zu helfen, ihr Eigenkapital zu stärken und Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Hierzu standen vier Instrumente zur Verfügung: erstens, die Übernahme von Garantien für Verbindlichkeiten von Finanzinstitutionen; zweitens, Rekapitalisierungsmaßnahmen (z. B. über den Ankauf neuer Aktien oder den Erwerb stiller Beteiligungen); drittens, die zeitlich befristete Übertragung von Risikopositionen (z. B. Wertpapieren) und viertens, die Errichtung von Abwicklungsanstalten. Letztere ermöglichen den Banken Risikopositionen, aber auch ganze Geschäftsbereiche zu übertragen, die für die zukünftige Strategie der Bank nicht mehr benötigt wurden, um diese dann geordnet abzuwickeln.

Um die im Folgenden kurz dargestellten Volumina besser einordnen zu können, ist zu berücksichtigen, dass das Ausgabenvolumen für den gesamten Bundeshaushalt im Jahr 2009 (2010) 292,3 Mrd. Euro (303,7 Mrd. Euro) betrug (*Bundesministerium der Finanzen* 2012). Das deutsche Bruttoinlandsprodukt lag im Jahr 2009 nominal bei 2.375 Mrd. Euro, im Jahr 2010 bei 2.477 Mrd. Euro (*Statistisches Bundesamt* 2012). Im Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes konnte der SoFFin Garantien bis zu 400 Mrd. Euro übernehmen, Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen zusammen konnten bis zu 80 Mrd. Euro vorgenommen werden. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgte gegebenenfalls über die Kreditaufnahme des Bundes. Anträge auf neue Leistungen aus dem SoFFin konnten bis zum 31.12.2010 gestellt werden. Bereits ausgereichte Stabilisierungsmaßnahmen wurden bzw. werden aber bis zu deren Auslaufen weiterhin von der FMSA überwacht. Angesichts der Laufzeiten der übertragenen Risikopositionen wird dies voraussichtlich noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Am 31.12.2010 hat die FMSA insgesamt 63,63 Mrd. Euro an Garantien gewährt (Höchststand September 2010: 168 Mrd. Euro), Kapitalmaßnahmen in Höhe von 29,28 Mrd. Euro ausgereicht (Höchststand Mai 2010: 29,4 Mrd. Euro) sowie zwei Abwicklungsanstalten (Erste Abwicklungsanstalt und FMS Wertmanagement) errichtet.<sup>3</sup> Die Erste Abwicklungsanstalt wurde im Dezember 2009 von der FMSA errichtet. Sie hat Risikopositionen und nicht strategienotwendige Geschäftsbereiche von der WestLB mit einem Gesamtvolumen (nominal) von ursprünglich rund 85 Mrd. Euro übernommen (*Erste Abwicklungsanstalt* 2012). Die *FMS Wertmanagement AöR* übernahm im

<sup>2</sup> Für die hier wiedergegebenen und für darüber hinaus gehende Informationen zum SoFFin siehe *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung* (2012a).

<sup>3</sup> Aktuell (per 27. Januar 2012) beträgt das Volumen der vom SoFFin gewährten Garantien noch 17,4 Mrd. Euro und das der ergriffenen Kapitalmaßnahmen 19,8 Mrd. Euro (*Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung* 2012a). Bezüglich der Daten zum 31. Dezember 2010 siehe *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung* (2011a). Bezüglich der historischen Höchststände siehe *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung* (2012b).

Oktober 2010 von der HRE-Gruppe Risikopositionen und nicht strategiennotwendige Geschäftsbereiche im Gesamtvolumen von ca. 173 Mrd. zur Abwicklung (*FMS Wertmanagement AöR* 2011a, S. 8). Das erste Finanzmarktstabilisierungsgesetz lief zum 31.12.2010 aus, seitdem können keine Leistungen mehr aus dem SoFFin gestellt werden. Die europäische Staatsschuldenkrise hat den Bankensektor jedoch erneut schwer belastet. Deshalb hat die Bundesregierung im Januar 2012 das zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz (2. FMStG) auf den Weg gebracht (Entwurf: siehe *Deutscher Bundestag* 2012). Das Gesetz sieht vor, den SoFFin erneut mit einem Volumen von 480 Mrd. Euro zu reaktivieren, wobei wieder 400 Mrd. Euro für Garantien und 80 Mrd. Euro für Rekapitalisierungsmaßnahmen vorgesehen sind.

Weitere öffentliche Mittel wurden von den Bundesländern in Form von Kapitalhilfen und Garantien zur Stabilisierung ihrer Landesbanken zur Verfügung gestellt. Die Kapitalhilfen beliefen sich im Oktober 2010 auf 14 Mrd. Euro, die Garantien auf 55 Mrd. Euro (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2010, S. 140).

## II. Fiskalische Kosten

Wie hoch die Kosten der Bankenrettung für den Staat und damit die Belastung für den Steuerzahler tatsächlich sind, wird erst in zehn bis 15 Jahren feststehen, wenn alle Maßnahmen ausgelaufen sein werden (*Pleister* 2011). *Eurostat* schätzt, dass sich allein für die Jahre 2008 bis 2010 die Verluste aus der Bankenrettung in Deutschland auf insgesamt 39 Mrd. Euro belaufen, wobei hier insbesondere ein Betrag in Höhe von 31 Mrd. Euro aus dem Jahr 2010 ins Gewicht fällt. Dieser resultiert aus einer Neubewertung von an die *FMS Wertmanagement AöR* transferiertem Vermögen (*Eurostat* 2012). Der Leiter der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) schätzt die Verluste geringer ein, da diese Zahl auch durch kurzfristige Marktschwankungen geprägt ist, die vom SoFFin *ausgesessen* werden könnten (*Pleister* 2011). Von seiner Gründung bis zum 30. Juni 2011 wies der SoFFin eine Unterdeckung von acht Mrd. Euro aus, „die man als Verlust deuten könnte“ (*Pleister* 2011).<sup>4</sup> Ausfälle garantierter Forderungen sind bis an den aktuellen Rand (Stand: 03.02.2012) nicht zu verzeichnen (*Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung* 2012c). Die Verluste in Höhe von acht Mrd. Euro resultieren in erster Linie aus der Beteiligung an der HRE-Gruppe und der WestLB (*Pleister* 2011). Verluste, die dem SoFFin möglicherweise aus der europäischen Staatsschuldenkrise resultieren, sind hierin noch nicht enthalten. Verluste drohen hier insbesondere aus dem Bestand griechischer Staatsanleihen der *FMS Wertmanagement AöR*. Per 2. September 2011 verfügte

<sup>4</sup> Siehe in diesem Zusammenhang auch *Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung* (2011b).

die *FMS Wertmanagement AöR* noch über ein Gesamtvolumen von Anleihen und Krediten mit griechischen Schuldnern von 8,76 Mrd. Euro (*FMS Wertmanagement AöR* 2011b). Auch mögliche Verluste aus der Aktien-Beteiligung an der Commerzbank sind noch zu berücksichtigen. Der Aktienkurs der Commerzbank ist im Jahr 2011 unter den Anschaffungspreis des SoFFin gesunken. Würde der SoFFin die Beteiligung entsprechend abschreiben, würde ein Verlust von ca. drei Mrd. Euro anfallen.<sup>5</sup>

### III. Verletzung des Haftungsprinzips

Die beschriebenen Stützungsmaßnahmen zeigen, dass im Zuge der Finanzkrise ein konstituierendes Element der Marktwirtschaft außer Kraft gesetzt wurde, das Haftungsprinzip. Der in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung entscheidende Mechanismus, dass derjenige, der eine Investitionentscheidung trifft, die Verantwortung für die Folgen dieser Entscheidung trägt, d. h. für den Fall, dass die Investition erfolgreich ist, die entsprechenden Erträge bekommt, aber im Fall des Misserfolgs auch den Verlust zu tragen hat, ist mit diesen Stützungsmaßnahmen außer Kraft gesetzt worden. Gewinne aus einer Investition sind privatisiert, Verluste sozialisiert worden. Nicht alle, die den Nutzen hatten, mussten auch den Schaden tragen. Profitiert von den Stützungsmaßnahmen, indem sie einen eigentlich von ihnen zu tragenden Schaden nicht tragen mussten, haben in erster Linie die Fremdkapitalgeber der betroffenen Banken. Die Eigenkapitalgeber haben den Schaden mitgetragen, wie an dem Beispiel der Commerzbank und der HRE-Gruppe verdeutlicht werden kann. Lag der Kurs der Commerzbank-Aktie im ersten Halbjahr 2007, also vor Ausbruch der Finanzkrise noch bei fast 30 Euro, lag er im Dezember 2011 nur noch bei 1,30 Euro (*OnVista Bank* 2012). Ähnlich ist dies bei der HRE. Im ersten Halbjahr 2007 lag der Aktienkurs bei rund 50 Euro, zwischen Mai und Oktober 2009 schwankte der Kurs dann nur noch zwischen 1,30 und 1,70 Euro (*Hypo Real Estate Holding AG* 2012). Mit der vollständigen Übernahme durch den SoFFin und damit der vollständigen Verstaatlichung der HRE im Oktober 2009 wurde den verbliebenen Aktionären eine Abfindung in Höhe von 1,30 Euro pro Aktie gezahlt (*Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung* 2009). D. h. die Eigenkapitalgeber haben den Schaden mitgetragen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Rettung der Commerzbank ihren Aktionären noch die Möglichkeit gegeben hat, von möglichen zukünftigen Gewinnen zu profitieren. Sie mussten, anders als die Aktionäre der HRE, grundsätzlich noch keine Verluste realisieren, es sei denn,

<sup>5</sup> Der SoFFin hat im Jahr 2008 zu 1,8 Mrd. Euro (6 Euro je Aktie) und im Jahr 2011 zu 1,4 Mrd. Euro (4,25 Euro je Aktie) und 1,35 Mrd. Euro (2,18 Euro je Aktie) Commerzbank-Aktien gekauft. Ende des Jahres 2011 stand der Kurs der Commerzbank-Aktie bei 1,30 Euro, so dass bei entsprechenden Abschreibungen ein Verlust von knapp drei Mrd. Euro anfiel.

sie haben ihre Aktien verkauft. Betrachtet man auf der Passivseite die Positionen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, Verbindlichkeiten gegenüber Kunden und Verbrieft Verbindlichkeiten, so wird deutlich, wer von den Stützungsmaßnahmen direkt profitiert hat. Diese drei Passivpositionen machten per 31. 12. 2008 bei der Commerzbank insgesamt 74 Prozent der Bilanzsumme aus, bei der HRE zum 30. 09. 2009 95 Prozent. Im Einzelnen machten die Verbindlichkeiten der Commerzbank gegenüber Kreditinstituten 20 Prozent, gegenüber Kunden 27 Prozent und verbrieft Verbindlichkeiten 27 Prozent aus (*Commerzbank AG 2009*). Die entsprechenden Daten für die HRE lauten 35 Prozent, 3 Prozent und 47 Prozent (*Hypo Real Estate Holding AG 2009*). Unterstellt man, dass die Verbindlichkeiten gegenüber Kunden im Fall einer Insolvenz durch einen Einlagensicherungsfonds abgesichert gewesen wären, sind somit direkt in erster Linie andere Banken (deren Aktionäre und Fremdkapitalgeber) und diejenigen, die verbrieft Verbindlichkeiten, wie z. B. Schuldverschreibungen und Geldmarktpapiere halten, direkte Nutznießer der Stützungsmaßnahmen.

## C. Maßnahmen des Eurosystems

### I. Beschreibung der Maßnahmen

Der Bankensektor wurde jedoch nicht nur durch die oben beschriebenen Maßnahmen der Bundesregierung gestützt, sondern auch durch die vom Eurosystem ergriffenen unkonventionellen Maßnahmen,<sup>6</sup> mit denen es dem Bankensektor im Euroraum zusätzliche *Liquidität* aber auch *Kapital* zur Verfügung stellte, wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird. Ziel dieser Maßnahmen war es, den Transmissionsmechanismus der Geldpolitik aufrechtzuerhalten, indem sie die Finanzierungsbedingungen der Banken verbessern und somit die Kreditvergabe an den privaten Sektor fördern und Ansteckungseffekte an den Finanzmärkten in Grenzen halten sollten (*Europäische Zentralbank 2011a*).

Im Rahmen der unkonventionellen Maßnahmen hat das Eurosystem dem Bankensektor zunächst massiv Liquidität in Form von Zentralbankgeld (Bargeldumlauf und täglich fällige Einlagen der Geschäftsbanken beim Eurosystem) zur Verfügung gestellt. Die Geschäftsbanken im Euro-Währungsgebiet benötigen diese Liquidität in Form von Zentralbankgeld, sie sind diesbezüglich auf die Zentralbank angewiesen: Erstens unterliegen die Banken im Euroraum einer Mindestreservepflicht, d. h. sie müssen hinreichend hohe Einlagen als Mindestreserve auf ihren Konten beim Eurosystem halten, und zweitens führen so genannte autonome Faktoren, zu denen beispielsweise der Bargeldumlauf zählt, zu einem Zentralbankgeldbedarf der Geschäftsbanken. In *normalen* Zeiten sind die

<sup>6</sup> Für eine umfassende Beschreibung der vom Eurosystem in der Krise ergriffenen unkonventionellen Maßnahmen siehe *Europäische Zentralbank (2009, 2010b, 2011a)*.

Hauptrefinanzierungsgeschäfte das wichtigste Instrument des Eurosystems, um den Geschäftsbankensektor mit Zentralbankgeld zu versorgen. Die Bereitstellung dieser Liquidität erfolgt hierbei über zu besichernde Kredite mit einwöchiger Laufzeit, die das Eurosystem den Geschäftsbanken gewährt. Die Abwicklung dieser Kredittransaktionen erfolgt im Rahmen von Tenderverfahren. In diesen Tenderverfahren teilt die EZB dem Geschäftsbankensektor in *normalen* Zeiten grundsätzlich soviel Liquidität zu, wie der Geschäftsbankensektor im Aggregat für die Erfüllung der Mindestreserve und aufgrund der autonomen Faktoren benötigt.<sup>7</sup> Über den Interbankenmarkt für Tagesgeld erfolgt dann die Reallokation dieser Liquidität innerhalb des Bankensektors. Dies ist aus zwei Gründen erforderlich. Erstens, verzichten viele Banken auf eine direkte Kreditaufnahme beim Eurosystem und decken ihren gesamten Bedarf an Zentralbankgeld über den Interbankenmarkt.<sup>8</sup> Zweitens, beträgt üblicherweise der kürzeste Zeitraum, über den das Eurosystem Liquidität im Rahmen der Hauptrefinanzierungsgeschäfte bereitstellt, eine Woche. Zwar ist der aggregierte Liquiditätsbedarf des Bankensektors in diesem Zeitraum meist relativ konstant, jedoch unterliegt der individuelle Liquiditätsbedarf einzelner Banken Schwankungen, so dass eine Liquiditätsreallokation innerhalb des Geschäftsbankensektors erforderlich wird. Liquiditätsbedarfsschwankungen bei den einzelnen Banken entstehen dabei durch Bargeldabhebungen oder -einzahlungen ihrer Einleger und durch Überweisungen von Bankkunden, die zum größten Teil über das Interbankenzahlungsverkehrssystem TARGET2, und damit über Konten der Banken beim Eurosystem abgewickelt werden.<sup>9</sup>

In der Finanzkrise war die Funktionsfähigkeit der Interbankenmärkte jedoch nicht mehr gegeben. Hohe Vermögensverluste der Banken verbunden mit der Unsicherheit darüber, wie stark einzelne Banken von Vermögensverlusten betroffen waren, führten dazu, dass die Kreditvergabe über den Interbankenmarkt, und damit ein funktionierender *Liquiditätsausgleich* innerhalb des Bankensektors, nicht mehr gegeben waren. Der Handel über den Interbankenmarkt ist nahezu zum Erliegen gekommen, eine effiziente Reallokation der von der Zentralbank zur Verfügung gestellten Liquidität konnte nicht mehr erfolgen. Daraufhin ist

---

<sup>7</sup> Für eine Beschreibung der Liquiditätssteuerung der *Europäischen Zentralbank* in *normalen* Zeiten, vgl. *Europäische Zentralbank* (2002). In *Europäische Zentralbank* (2011c) werden neben den Hauptrefinanzierungsgeschäften auch alle anderen Instrumente des Eurosystems sowie die Anforderungen, die an Sicherheiten gestellt werden, detailliert beschrieben.

<sup>8</sup> Während im Euroraum mehr als 1.700 Banken über eine Zulassung zu den Hauptrefinanzierungsgeschäften des Eurosystems verfügen, nehmen tatsächlich jedoch in der Regel nicht mehr als 500 Banken an diesen Geschäften teil (*Europäische Zentralbank* 2007, S. 98). Dies kann beispielsweise durch unterschiedliche Besicherungskosten erklärt werden, vgl. hierzu *Neyer/Wiemers* (2004).

<sup>9</sup> TARGET ist die Abkürzung für *Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System*.

die EZB eingesprungen, sie hat den Interbankenmarkt ersetzt, indem sie als Intermediär zwischen Banken mit einem Liquiditätsüberschuss und Banken mit einem Liquiditätsdefizit fungierte.<sup>10</sup>

Im Verlauf der europäischen Staatsschuldenkrise hatten Banken in den betroffenen Ländern, wie Griechenland, Irland, Portugal und Spanien (die sogenannten GIPS-Länder) und später auch Italien, jedoch nicht nur Schwierigkeiten, einen kurzfristigen Liquiditätsbedarf zu decken, sondern sie wurden mit systematischen Einlagenabzügen konfrontiert und hatten grundsätzlich Probleme, sich über die Ausgabe neuer Wertpapiere private finanzielle Mittel zu beschaffen. Die Banken in diesen Ländern waren somit nicht nur in Bezug auf den kurzfristigen Liquiditätsausgleich auf das Eurosystem angewiesen, sondern grundsätzlich zur Refinanzierung ihrer Aktiva. In dem Fall stellte die Zentralbank den Banken nicht nur Liquidität, sondern auch *Kapital* zur Verfügung. Dies wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, dass das Eurosystem im Dezember 2011 und im Februar 2012 den Banken im Rahmen von Tenderverfahren bei voller Zuteilung der Gebote Kredite mit einer Laufzeit von drei Jahren anbot.<sup>11</sup>

Das Einspringen der Zentralbank für den nicht funktionierenden Interbankenmarkt im Rahmen des kurzfristigen Liquiditätsausgleichs zwischen den Banken, aber auch die Unterstützung als Folge der grundsätzlichen Refinanzierungsschwierigkeiten der Banken, insbesondere in den GIPS-Ländern und später Italien, implizierten, dass die Kreditvergabe des Eurosystems an die Geschäftsbanken im Euroraum massiv gestiegen ist. Das Eurosystem stellte die Kredite zur Verfügung, indem es in den Tenderverfahren die Kreditnachfrage der Banken voll befriedigte. Das Eurosystem nahm eine Vollzuteilung vor. Damit stellte das Eurosystem dem Bankensektor weit mehr Liquidität in Form von Zentralbankgeld zur Verfügung, als dieser zur Erfüllung der Mindestreserveverpflichtung und aufgrund der autonomen Faktoren benötigte. Betrugen die „Forderungen in Euro aus geldpolitischen Operationen an Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet“ zum 25. Mai 2007, also vor Ausbruch der Krise, noch 445 Mrd. Euro bei einem rechnerischen Liquiditätsbedarf von 443 Mrd. Euro, liegen diese aktuell (zum 10. Februar 2012) bei 787 Mrd. Euro, während der rechnerische Liquiditätsbedarf lediglich 144 Mrd. Euro beträgt (*Europäische Zentralbank* 2012a, b).<sup>12</sup> Dieser Überschuss an Zentralbankgeld spiegelte sich in der starken Inan-

<sup>10</sup> Für eine theoretische Analyse dieses Sachverhalts vgl. z. B. *Hauck/Neyer* (2010). Analysen zu Problemen auf den Interbankenmärkten während der Finanzkrise finden sich u. a. auch bei *Eisenschmidt/Tapking* (2009), *Bruche/Suarez* (2010) und *Heider/Horeva/Holthausen* (2009).

<sup>11</sup> Details zur Ausgestaltung dieser Langfristtender finden sich bei *Europäische Zentralbank* (2011d).

<sup>12</sup> Bei dem im Vergleich zum Jahr 2007 niedrigeren Liquiditätsbedarf ist zu beachten, dass die EZB den Mindestreservesatz zum 18.01.2012 von 2 Prozent auf 1 Prozent reduziert hat (siehe *Europäische Zentralbank* 2011d).

spruchnahme der Einlagefazilität bei der Zentralbank wider. Die Einlagefazilität können die Geschäftsbanken nutzen, um überschüssiges Zentralbankgeld mit einer Laufzeit von einem Tag anzulegen. In der gestiegenen Kreditvergabe auf der einen und der gestiegenen Inanspruchnahme der Einlagefazilität auf der anderen Seite kommt die vom Eurosystem übernommene Intermediationsfunktion zwischen den Banken zum Ausdruck. Tabelle 1 zeigt, wie stark die Kreditvergabe der Zentralbank an den Bankensektor in den GIPS-Ländern und Italien zugenommen hat. Während z. B. portugiesische Banken vor Ausbruch der Krise kaum Kredite direkt bei der Zentralbank aufgenommen haben, lag ihre Kreditaufnahme im November 2011 bei 46 Mrd. Euro. Die Kreditaufnahme der griechischen Banken stieg in der Krise um 1.350 Prozent, und auch die um 343 Prozent und 574 Prozent gestiegene Kreditaufnahme des irischen und italienischen Bankensektors bei der Zentralbank gibt einen Hinweis auf Schwierigkeiten der Banken in diesen Ländern, private finanzielle Mittel zu attrahieren.

*Tabelle 1*  
**Forderungen aus geldpolitischen Operationen von ausgewählten nationalen Notenbanken des Euroraums und des Eurosystems insgesamt<sup>13</sup>**

	Forderungen in Euro aus geldpolitischen Operationen an Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet im Mai 2007 in Mrd. Euro	Forderungen in Euro aus geldpolitischen Operationen an Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet im November 2011
Griechenland	5	73
Irland	23	102
Italien	21	153
Portugal	0,2	46
Spanien	44 (Nov. 2007)	116
Eurosystem	446	641

Die hohe Kreditaufnahme bei der Zentralbank als Folge des nicht mehr möglichen kurzfristigen Liquiditätsausgleichs aber auch als Folge der grund-sätzlichen Refinanzierungsschwierigkeiten der Banken in einigen Ländern spie-gelt sich auch in den Salden wider, die das Interbankenzahlungsverkehrssystem TARGET2 aufweist.<sup>14</sup> Durch die Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen

<sup>13</sup> Die Daten für die nationalen Notenbanken sind den Monatsausweisen der einzelnen nationalen Notenbanken entnommen, die diese auf ihren jeweiligen Homepages zur Ver-fügung stellen. Die Daten für das Eurosystem sind dem konsolidierten Wochenausweis des Eurosystems entnommen, der auf der Homepage der EZB abrufbar ist.

<sup>14</sup> Für ausführliche Beschreibungen und Diskussionen der TARGET2-Salden siehe Sinn/Wollmershäuser (2011), Bindseil/König (2011), Europäische Zentralbank (2011b).

entstehen Salden bei den jeweiligen nationalen Notenbanken. Die grenzüberschreitenden Zahlungsströme sind in der Regel auf Transaktionen privater Wirtschaftssubjekte zurückzuführen. Abbildung 2 veranschaulicht die Entstehung der TARGET2-Salden anhand eines Beispiels.

Forderungen	EZB	Verbindlichkeiten	
Griechische ZB (TARGET 2)	+100	Deutsche Bundesbank (TARGET 2)	+100

Hinweis: In der von der EZB veröffentlichten Bilanz werden die Target2-Salden saldiert.

Ford.	Deutsche Bundesbank	Verb.	Ford.	Griechische Zentralbank	Verb.		
EZB (TARGET 2)	+100	Deutsche Geschäftsbank	+100	Griechische Geschäftsbank	+100	EZB (TARGET 2)	+100
Ford.	Deutsche Geschäftsbank	Verb.	Ford.	Griechische Geschäftsbank	Verb.		
Deutsche Bundesbank	+100	Deutscher Exporteur	+100	Griechischer Importeur	-100	Griechische Zentralbank	+100

Abbildung 2: Die Entstehung von TARGET2-Salden – ein Beispiel

Begleicht beispielsweise ein griechischer Importeur die Rechnung eines deutschen Exporteurs per Überweisung von seinem Konto bei einer griechischen Bank auf das Konto des Exporteurs bei einer deutschen Bank, verliert die griechische Bank Einlagen und die Einlagen der deutschen Bank erhöhen sich. Wird die Überweisung über TARGET2, und damit über das Eurosystem abgewickelt, wird das Konto der griechischen Bank bei der griechischen Zentralbank belastet, das Konto der deutschen Bank bei der Deutschen Bundesbank erhält eine Gutschrift. Die griechische Geschäftsbank hat also eine Verbindlichkeit bei der griechischen Zentralbank, die deutsche Geschäftsbank eine Forderung an die Deutsche Bundesbank. Diese wiederum hat eine TARGET2-Forderung an die EZB, die griechische Zentralbank hat eine TARGET2-Verbindlichkeit gegenüber der EZB.

In Nicht-Krisenzeiten, die durch einen gesunden Bankensektor im Euroraum charakterisiert sind, würde die griechische Geschäftsbank die Einlagenabzüge durch eine Kreditaufnahme am Interbankenmarkt (z. B. von der deutschen Geschäftsbank, die einen Liquiditätsüberschuss aufweist) oder die Aufnahme neuer Einlagen ausgleichen, so dass sowohl die Verbindlichkeit der griechischen Ge-

schäftsbank als auch die TARGET2-Salden zwischen den nationalen Notenbanken nicht mehr bestehen. Demnach waren auch vor Ausbruch der Krise im Sommer 2007 keine signifikanten TARGET2-Salden zu verzeichnen (*Europäische Zentralbank* 2011b). Mit Ausbruch der Krise änderte sich dies jedoch, denn Banken, insbesondere in den GIPS-Ländern und Italien, hatten Schwierigkeiten, genügend private Mittel, sei es durch Interbankenkredite oder neue Einlagen, zu attrahieren, um Zahlungsabflüsse auszugleichen. Die Verbindlichkeiten der Geschäftsbanken in diesen Ländern gegenüber der jeweiligen nationalen Zentralbank und auch die TARGET2-Salden stiegen an. Geschäftsbanken in diesen Ländern sind auf die Refinanzierung bei der Zentralbank angewiesen, andere Quellen der Refinanzierung sind ihnen versperrt, man spricht auch von „addicted banks“.

Die Zunahme der TARGET2-Salden nationaler Zentralbanken ist also auf Finanzierungsengpässe des Bankensektors in bestimmten Ländern zurückzuführen. Die Finanzierungsengpässe können das Resultat von grenzüberschreitenden Überweisungen von Privatpersonen sein, denen ein realwirtschaftliches Geschäft, wie z. B. der Import einer Maschine, zugrundeliegt (vgl. das Beispiel in Abbildung 2), wenn die damit einhergehenden Einlagenabzüge dann nicht durch entsprechende Eingänge wieder ausgeglichen werden können. In dem Fall tragen die Zentralbanken anderer Länder zur Finanzierung eines möglichen Leistungsbilanzdefizits des entsprechenden Landes bei. Die Finanzierungsengpässe können aber auch das Resultat von Kapitalflucht sein, indem Einleger in den betreffenden Ländern ihre Einlagen bei den inländischen Banken abziehen, um diese im Ausland anzulegen. Insgesamt konnte insbesondere der deutsche Bankensektor erhebliche Mittelzuflüsse verzeichnen, was sich in der Entwicklung des TARGET2-Saldos der Deutschen Bundesbank eindrucksvoll widerspiegelt (*Deutsche Bundesbank* 2012): Im ersten Halbjahr 2007 betrug dieser im Monatsdurchschnitt 17 Mrd. Euro, im Jahr 2011 lag der Monatsdurchschnitt bei 377 Mrd. Euro, wobei der Betrag von Monat zu Monat anstieg. Für den Januar 2012 weist die Deutsche Bundesbank bereits eine TARGET2-Forderung von 498 Mrd. Euro aus. TARGET2-Verbindlichkeiten weisen insbesondere die Zentralbanken von Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und Irland auf. Sie beliefen sich im November 2011 auf insgesamt 573 Mrd. Euro, wobei auf die griechische Zentralbank 109 Mrd. Euro entfielen. Dem standen im November 2011 TARGET2-Forderungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von 495 Mrd. Euro gegenüber.<sup>15</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das Eurosystem in der Krise den Bankensektor über die massive Ausweitung der Kreditvergabe gestützt hat. Das Eurosystem hat den Banken über diese Kreditvergabe in erheblichem Umfang zusätzliche Liquidität in Form von Zentralbankgeld zugeführt, da der Interban-

<sup>15</sup> Datenquellen: *Bank of Greece* (2012), *CESifo* (2012), *Deutsche Bundesbank* (2012).

kenmarkt für den Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen nicht mehr funktionierte. Ferner gab es Banken, die grundsätzlich Schwierigkeiten bei der Refinanzierung ihrer Aktiva hatten und auf die Zentralbank angewiesen waren, für sie bedeutete die Kreditaufnahme bei der Zentralbank grundsätzlich die Aufnahme von Kapital. Insbesondere Banken in den GIPS-Ländern und Italien waren im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise mit systematischen Einlagenabzügen konfrontiert und hatten Schwierigkeiten, private finanzielle Mittel zu attrahieren, während Banken in anderen Ländern, vor allem in Deutschland erhebliche Zuflüsse zu verzeichnen hatten. Diese Entwicklung spiegelte sich in entsprechend hohen TARGET2-Salden der nationalen Notenbanken wider.

## II. Fiskalische Kosten

Die stark gestiegene Kreditvergabe des Eurosystems an den Geschäftsbanken-sektor hat die vom Eurosystem eingegangenen Kreditrisiken erheblich erhöht, auch weil im Rahmen der ergriffenen unkonventionellen Maßnahmen die Bonitätsanforderungen an die von den Geschäftsbanken zu stellenden Sicherheiten reduziert wurden. Fallen Kredite aus und kann auch die Verwertung der für die Kredite hinterlegten Sicherheiten den Kreditbetrag nicht vollständig abdecken, müssen entsprechende Abschreibungen vorgenommen werden. Nach Artikel 32 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der *Europäischen Zentralbank* (ESZB-Satzung)<sup>16</sup> werden Erträge (monetäre Einkünfte) und Kosten aus den geldpolitischen Geschäften des Eurosystems gemäß ihren jeweiligen Anteilen am eingezahlten Kapital bei der *EZB* unter den nationalen Notenbanken des Eurosystems aufgeteilt. Es ist demnach unerheblich, welche nationale Notenbank einen Kredit vergeben hat, anfallende Abschreibungen werden anteilig von allen nationalen Notenbanken des Eurosystems getragen.<sup>17</sup> Der Anteil der Deutschen Bundesbank am eingezahlten Kapital beträgt 27 Prozent (siehe *Europäische Zentralbank* 2012c), wobei zu beachten ist, dass sich dieser Anteil erhöhen würde, wenn ein Land aus der Währungsunion austräte.

Für einen Austritt oder Ausschluss eines Landes aus der Währungsunion gibt es keine vertragliche Grundlage. Sollte ein Land die Währungsunion verlassen, das TARGET2-Verbindlichkeiten ausweist, ohne diese zu begleichen, muss die *EZB* entsprechende Abschreibungen vornehmen. Diese Abschreibungen reduzieren den Nettogewinn oder führen zu einem Verlust der *EZB*. Artikel 33 der ESZB-Satzung regelt, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist. Er lautet:

---

<sup>16</sup> Die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der *Europäischen Zentralbank* findet sich im Protokoll Nr. 4 zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu auch *Deutsche Bundesbank* (2011a), S. 173.

**Artikel 33: Verteilung der Nettogewinne und Verluste der EZB**

33.1. Der Nettogewinn der EZB wird in der folgenden Reihenfolge verteilt:

- a) Ein vom EZB-Rat zu bestimmender Betrag, der 20 Prozent des Nettogewinns nicht übersteigen darf, wird dem allgemeinen Reservefonds bis zu einer Obergrenze von 100 Prozent des Kapitals zugeführt;
- b) der verbleibende Nettogewinn wird an die Anteilseigner der EZB entsprechend ihren eingezahlten Anteilen ausgeschüttet.

33.2. Falls die EZB einen Verlust erwirtschaftet, kann der Fehlbetrag aus dem allgemeinen Reservefonds der EZB und erforderlichenfalls nach einem entsprechenden Beschluss des EZB-Rates aus den monetären Einkünften des betreffenden Geschäftsjahres im Verhältnis und bis in Höhe der Beträge gezahlt werden, die nach Artikel 32.5 an die nationalen Zentralbanken verteilt werden.

Damit führen die Abschreibungen dazu, dass im laufenden und möglicherweise in folgenden Geschäftsjahren an die einzelnen nationalen Notenbanken von der EZB ein niedrigerer oder kein Gewinn ausgeschüttet wird. Möglicherweise werden auch die monetären Einkünfte des Eurosystems, die nach Artikel 32 anteilmäßig an die nationalen Notenbanken verteilt werden, ganz oder geringer ausfallen.

Es bleibt also festzuhalten, dass Abschreibungen auf an Kreditinstitute im Rahmen der geldpolitischen Operationen des Eurosystems vergebenen Kredite und auf TARGET2-Forderungen von allen nationalen Notenbanken gemäß ihrem Anteil am Kapital der EZB zu tragen sind, unabhängig davon, welche nationale Zentralbank die abzuschreibenden Kredite vergeben hat oder die TARGET2-Forderung aufweist. Dies schmälert den Jahresüberschuss der nationalen Notenbanken oder führt zu einem Fehlbetrag. Ist letzterer größer als Grundkapital und Rücklagen, wird ein Verlustvortrag ausgewiesen.

Die fiskalischen Kosten, die für Deutschland als Folge der gestiegenen Kreditvergabe des Eurosystems an den Bankensektor anfallen können, liegen darin, dass weniger bzw. keine Zentralbankgewinne an den Bundeshaushalt abgeführt werden (im Durchschnitt über die Jahre 2000 bis 2010 lagen diese Gewinn-ausschüttungen bei 4,5 Mrd. Euro), möglicherweise über Jahre, wenn weiterhin Verluste anfallen oder Verlustvorträge durch Jahresüberschüsse abgebaut werden. Dies war beispielsweise in den 1970er Jahren der Fall, als es als Folge von den von der Bundesbank vorzunehmenden Abschreibungen auf Währungsreserven zu Verlustvorträgen kam, die im Zeitablauf mit entsprechenden Gewinnen wieder verrechnet wurden. Sollte jedoch eine Rekapitalisierung vorgenommen werden, um keinen Verlustvortrag auszuweisen oder um ein entsprechend hohes Grundkapital darzustellen, würde der Bundeshaushalt umgehend mit einem entsprechend hohen Betrag belastet. Es ist zu beachten, dass eine Rekapitalisierung nicht zwingend vorgenommen werden muss.

Die Höhe der Belastungen, die auf den deutschen Steuerzahler in Form zu kompensierender Zentralbankgewinnausschüttungen und/oder zu leistender Re-

kapitalisierungsmaßnahmen, die aber nicht zwingend erforderlich sind, zukommt, hängt davon ab, welches Szenario sich realisieren wird. Würde es beispielsweise zu dem Extremfall kommen, dass die GIPS-Länder und Italien aus der Währungsunion ausschieden und ihre TARGET2-Verbindlichkeiten nicht beglichen, hätte die Bundesbank, die TARGET2-Verbindlichkeiten aus dem November 2011 zugrundelegend, einen Verlust von 244 Mrd. Euro zu verkraften,<sup>18</sup> der über geringere Gewinnausschüttungen der Bundesbank über Jahrzehnte oder entsprechende Rekapitalisierungsmaßnahmen den Bundeshaushalt und damit den Steuerzahler belastet. Würde *nur* Griechenland aus der Währungsunion ausscheiden, läge die Belastung bei 31 Mrd. Euro.<sup>19</sup> Solange kein Land die Währungsunion verlässt, drohen keine Abschreibungen aufgrund der TARGET2-Verbindlichkeiten. Die Gefahr, die dann von der gestiegenen Kreditvergabe des Eurosystems an die Geschäftsbanken für den Bundeshaushalt ausgeht, ist die Realisierung der gestiegenen Kreditrisiken. Betrachtet man den sehr unwahrscheinlichen Fall, dass alle vom Eurosyste vergebenen Kredite an den Geschäftsbankensektor in den GIPS-Ländern und Italien ausfallen und keinerlei Erträge aus der Verwertung der Sicherheiten anfallen, muss, wiederum die Daten für den November 2011 zugrundelegend (siehe Tabelle 1), die Bundesbank Abschreibungen in Höhe von 133 Mrd. Euro verbuchen. Dieser Fall impliziert jedoch, dass der Bankensektor in den GIPS-Ländern und Italien zusammengebrochen ist, es zu einer Systemkrise gekommen ist, so dass diese Kosten dann von untergeordneter Bedeutung sind. Betrachtet man den Fall, dass alle Kredite ausfallen, die das Eurosyste griechischen Geschäftsbanken gewährt hat und aus der Verwertung der Sicherheiten keinerlei Erträge anfallen, liegen die von der Bundesbank vorzunehmenden Abschreibungen bei rund 20 Mrd. Euro.

Es ist zu beachten, dass bei diesen Ausführungen nur die möglichen Belastungen für den deutschen Steuerzahler berücksichtigt wurden, die sich aus der direkten Unterstützung des Bankensektors durch das Eurosyste ergeben, die sich in der massiv gestiegenen Kreditvergabe des Eurosyste an die Geschäftsbanken widerspiegelt. Würden auch die Risiken berücksichtigt, die aus den von den Euroländern im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise beschlossenen Hilfsmaßnahmen, wie der EFSF, und die Staatsanleihekäufe durch das Eurosyste, die in Teilen indirekt ebenfalls den Bankensektor stützen, lägen die möglichen Belastungen für den Steuerzahler höher.

---

<sup>18</sup> Vgl. CESifo (2012).

<sup>19</sup> Die TARGET2-Verbindlichkeiten Griechenlands lagen im Dezember bei 109 Mrd. Euro. Rechnet man den Anteil Griechenlands heraus, beträgt der Anteil der Deutschen Bundesbank am eingezahlten EZB-Kapital ca. 28 Prozent (vgl. Europäische Zentralbank 2012c).

### III. Verletzung des Haftungsprinzips

Auch die Stützungsmaßnahmen des Eurosystems haben zunächst die Haftung der Fremdkapitalgeber der betroffenen Banken außer Kraft gesetzt (abgesehen von den Einlegern, wenn diese bei der Insolvenz der jeweiligen Bank von einer Einlagensicherungseinrichtung geschützt worden wären). Die Eigenkapitalgeber hingegen wurden mit erheblichen Verlusten konfrontiert. So notierte z. B. der griechische Aktienindex für Banken GREECE FTSE/ATHEX BANKS Ende 2007 noch mit über 7.000 Punkten, während er aktuell (am 02.03.2012) bei nur noch 400 Punkten liegt, was einem Verlust von über 90 Prozent entspricht.

Die beiden Langfristtender, die das Eurosystem im Dezember 2011 und Februar 2012 durchgeführt hat, die von *Draghi* (2012) ob ihrer intendierten Durchschlagskraft als „Dicke Bertha“ bezeichnet wurden, verdeutlichen jedoch, dass gegenwärtig auch die Eigenkapitalgeber der Banken von den Maßnahmen des Eurosystems profitieren. Sie implizieren eine Subventionierung des Bankensektors und eine damit einhergehende Verletzung des Haftungsprinzips. Im Rahmen dieser beiden Langfristtender hat das Eurosystem dem Bankensektor 489 Mrd. Euro (Dezember-Tender) und 530 Mrd. Euro (Februar-Tender) für drei Jahre zu einem Zinssatz von zunächst 1 Prozent zur Verfügung gestellt.<sup>20</sup> Ein Großteil dieser finanziellen Mittel wurde von italienischen und spanischen Banken aufgenommen. Die vom Eurosystem im Rahmen seiner Bilanzstatistik der Monetären Finanzinstitute veröffentlichten Daten deuten darauf hin, dass ein großer Teil dieser Mittel für den Kauf von Staatsanleihen verwendet wurde. So stieg der Bestand an Staatsanleihen bei den italienischen Banken von November 2011 bis Januar 2012 um 33 Mrd. Euro auf 280 Mrd. Euro und erreichte damit einen historischen Höchststand. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für Spanien. Bei den spanischen Banken stieg der Bestand an Staatsanleihen in diesem Zeitraum um 52 Mrd. Euro auf 230 Mrd. Euro, was ebenfalls einen historischen Höchststand markiert. Die Renditen fünfjähriger italienischer Staatsanleihen schwankten im Dezember 2011 und Januar 2012 zwischen 5 Prozent und 7 Prozent, die Renditen fünfjähriger spanischer Staatsanleihen zwischen 4 Prozent und 5,5 Prozent (*Bloomberg* 2012).

---

<sup>20</sup> Die Zinsen auf den jeweiligen Kredit müssen bei Fälligkeit gezahlt werden, wobei der dieser Zinszahlung zugrundeliegende Zinssatz dem Durchschnitt der Zinssätze der Hauptrefinanzierungsgeschäfte entspricht, die während der gesamten Laufzeit des Kredites durchgeführt werden (*Europäische Zentralbank* 2011 e).

## D. Systemisches Risiko

### I. Systemisches Risiko und staatliche Rettungsmaßnahmen

Gerechtfertigt werden die staatlichen Stützungsmaßnahmen für den Bankensektor und somit die Verletzung des Haftungsprinzips damit, dass die Gefahr bestand, dass andernfalls das gesamte Finanzsystem zusammengebrochen wäre (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2008, S. 144; *Europäische Zentralbank* 2010a). Es bestand demnach die Gefahr einer Systemkrise. Im Fall einer Systemkrise ist das Finanzsystem als Ganzes, wozu Banken, Finanzmärkte und die Finanzinfrastruktur gehören, signifikant in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt (*Bandt de/Hartmann* 2002), d. h., dass z. B. die notwendige Kreditversorgung der Wirtschaft oder auch die reibungslose Abwicklung des Zahlungsverkehrs nicht mehr gewährleistet ist. Eine Systemkrise kann durch den Zusammenbruch einer einzelnen Bank ausgelöst werden, wenn sie systemrelevant ist oder auch von mehreren Banken, die als Gruppe systemrelevant sind oder sich in einer Stresssituation befinden und dadurch bedingt Maßnahmen ergreifen, die zur Systemkrise führen können.

Im ersten Fall ist eine einzelne Bank „too-big-to-fail“ oder „too-interconnected-to-fail“. *King* (2009) spricht einfach von „too-important-to-fail“. Kommt es zu einem idiosynkratischen Schock, d. h. eine einzelne Bank wird mit einem Vermögens- oder Liquiditätsschock konfrontiert, der zu ihrer Insolvenz führt, kann dieser Schock aufgrund von Ansteckungseffekten eine Systemkrise auslösen. Bei *Allen/Gale* (2000) kann es zu Ansteckungseffekten kommen, da die Banken zur Absicherung kurzfristiger Liquiditätsschwankungen Einlagen untereinander halten. Wird eine Bank insolvent, fehlt dem Bankensektor insgesamt kurzfristige Liquidität. Dies kann einen bank run auf das gesamte Bankensystem auslösen. *Allen/Carletti* (2006) zeigen, dass der Transfer von Kreditrisiken aus dem Bankensektor in den Versicherungssektor dazu führen kann, dass in dem Versicherungssektor bestehende systemische Risiken in den Bankensektor übertragen werden. *Heyde/Neyer* (2010) leiten her, dass auch der Einsatz von Instrumenten des Kreditrisikotransfers innerhalb des Bankensektors Ansteckungseffekte hervorrufen kann. In diesem Fällen kommt es also aufgrund von Verflechtungen zu Ansteckungseffekten, die in einer Systemkrise münden können.

In dem zweiten Fall kann ein systematischer Schock zu einer Systemkrise führen. Ein solcher tritt auf, wenn ein signifikanter Teil der Banken von einem Vermögens- oder Liquiditätsschock betroffen (systematischer Schock) ist. Ein Vermögensschock kann beispielsweise der Zusammenbruch eines überwiegend kreditfinanzierten Immobilienbooms sein, der zu signifikanten Vermögensverlusten im Bankensektor führt (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2008, S. 144). Können die Banken diesen Schock

nicht absorbieren und werden insolvent, liegt eine Systemkrise vor, es sind „too-many-to-fail“. Auch wenn der Schock nicht gleich zur Insolvenz führt, sondern bei jeder einzelnen Bank zunächst bestimmte Maßnahmen hervorruft, um eine drohende Insolvenz abzuwenden, kann dieser Schock in einer Systemkrise münden. Beginnen die Banken beispielsweise damit, Teile ihrer Wertpapiere zu verkaufen, sinken die Kurse dieser Wertpapiere, was zum einen den Erlös der verkaufenden Banken schmälert, so dass der Verkauf dieser Wertpapiere die Insolvenz nicht abwenden kann. Zum anderen belasten die sinkenden Kurse möglicherweise auch die Bilanzen anderer Banken, die nicht von dem ursprünglichen Schock betroffen waren. In diesem Fall kommt es auch hier zu Ansteckungseffekten.

Besteht die Gefahr einer Systemkrise, greift der Staat grundsätzlich zu Rettungsmaßnahmen. Der Schaden für die Volkswirtschaft als Ganzes wird dann so hoch eingeschätzt, dass ein Zusammenbruch einer Bank/mehrerer Banken nicht verantwortet werden kann. Der Staat agiert als lender of last resort, also als Kreditgeber letzter Instanz. Die staatliche Institution, die als lender of last resort agiert, kann z. B. die Zentralbank oder auch das Finanzministerium sein (*Diemer/Vollmer 2011*).

Als einer der ersten wies bereits *Baghot* (1873) darauf hin, dass in einer *Liquiditätskrise* die Zentralbank an jeden Kreditnehmer mit guten Sicherheiten Kredite zur Verfügung stellen sollte. Es sollten also illiquide, aber an sich solvente Banken unterstützt werden. Die Notwendigkeit dieser staatlichen Liquiditätshilfe wird in der modernen Literatur mit dem Problem asymmetrisch verteilter Informationen begründet, welches in Krisenzeiten besonders ausgeprägt ist. Asymmetrisch verteilte Informationen zwischen Bank und Einlegern über die tatsächliche Vermögenssituation einer Bank können einen bank run seitens der Einleger auslösen, der dann zur Insolvenz von an sich gesunden Banken führen kann. Dies ist mit Wohlfahrtsverlusten verbunden. Auch kann eine Systemkrise ausgelöst werden, wenn eine systemrelevante Bank von dem bank run betroffen ist, oder eine hinreichend große Anzahl von Instituten. Asymmetrisch verteilte Informationen können jedoch nicht nur zwischen Einlegern und einer Bank vorliegen, sondern auch zwischen Banken, indem eine Bank die Vermögenssituation einer anderen Bank nicht einschätzen kann. Dies kann zum Versagen des Interbankenmarktes führen, so dass ein notwendiger Liquiditätsausgleich zwischen den Banken nicht mehr erfolgen kann. Dies kann dann ebenfalls implizieren, dass illiquide, aber an sich gesunde, Banken insolvent werden, was wiederum Wohlfahrtsverluste mit sich bringen würde und im Extremfall in einer Systemkrise münden kann. So argumentieren *Freixas* et al.: „The potential effects on the financial system as a whole of the failure of illiquid but solvent banks are perhaps the most important rationale for LOLR [lender of last resort]“ (*Freixas/Giannini/Hoggarth/Soussa 2002, S. 32*). Während *Baghot* die Funktion eines lender of last resort ausschließlich in der Unterstützung solventer

Banken sah, wird heute argumentiert, dass auch die *Rekapitalisierung* bereits insolventer Institute durch den Staat sinnvoll sein kann, wenn die betroffenen Institute systemrelevant sind (*Freixas/Giannini/Hoggarth/Soussa 2002*).

## II. Ineffiziente Ressourcenallokation

Selbst wenn die Stützungsmaßnahmen erfolgreich sind und eine Systemkrise verhindern können, ist zu berücksichtigen, dass die mit dieser Maßnahme verbundenen Kosten hoch sind. Neben den direkten fiskalischen Kosten (siehe die Abschnitte B.II. und C.II. in diesem Beitrag), können die Stützungsmaßnahmen erhebliche Ineffizienzen bei der Ressourcenallokation implizieren.

Die Auslegung der lender of last resort-Funktion einer Zentralbank in dem Sinn, dass nur illiquide, aber solvente Banken unterstützt werden sollen, impliziert, dass die Zentralbank in der Lage ist, bei sich in Liquiditätsschwierigkeiten befindenden Banken zwischen solventen und insolventen Instituten zu unterscheiden. Dies ist in der Praxis jedoch in der Regel nicht gegeben (*Freixas/Giannini/Hoggarth/Soussa 2002, S. 32*). Damit besteht die Gefahr, dass der lender of last resort nicht intendiert auch bereits insolvente Banken unterstützt. Insgesamt besteht die Gefahr, dass bedingt dadurch, dass durch die staatlichen Rettungsmaßnahmen der marktwirtschaftliche Kontrollmechanismus der Insolvenz außer Kraft gesetzt wird, ineffizient operierende Banken auch über längerer Zeit am Leben gehalten werden. In beiden Fällen ist die Fehlallokation von Ressourcen die Folge.

Ineffizienzen bei der Ressourcenallokation können auch aus unerwünschten Anreizwirkungen resultieren, die mit den Stützungsmaßnahmen einhergehen. Die Bankenrettung wirkt wie eine implizite Versicherung, d.h. es besteht die Gefahr des *moral hazard*. Die Banken haben einen Anreiz, in zu *risikoreiche* Aktiva zu investieren. Im Fall eines Erfolges der Investition profitieren sie vollständig von den höheren Erträgen, die grundsätzlich mit einem höheren Risiko einhergehen. Im Fall eines Misserfolgs müssen sie aber möglicherweise die Verluste nicht in vollem Umfang tragen, der Staat springt ein. Die Risikokosten werden also nicht zur Gänze von den Banken getragen, sondern zum Teil auf den Staat und damit den Steuerzahler abgewälzt, was den negativen Anreizeffekt hervorruft. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass der Anreiz von Kapitalgebern einer Bank diese zu überwachen und Marktdisziplin auszuüben, eingeschränkt ist. Durch die implizite Garantie des Staates haben sie keine Verluste im Falle eines Misserfolgs der Bank zu befürchten.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Vgl. für diesbezügliche Diskussionen z. B. *Soussa (2000)*, *King (2009)*, *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008)*, drittes Kapitel IV und (2009) viertes Kapitel.

Auch gehen mit der impliziten Staatsgarantie ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile für systemrelevante Banken einher. Die Banken, die mit einer Rettung durch den Staat rechnen können, haben geringere Refinanzierungskosten, da der Risikoauftschlag geringer ist (Soussa 2000). Auch dies führt zu Ineffizienzen bei der Ressourcenallokation. Auch impliziert der Zinsvorteil einen weiteren negativen Anreizeffekt: Banken haben einen Anreiz, systemisch zu werden (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2009*, S. 137).

## E. Wirtschaftspolitische Implikationen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich die tatsächlich angefallenen fiskalischen Kosten der von der Bundesregierung und dem Eurosystem ergriffenen Maßnahmen zur Bankenrettung bzw. Stabilisierung des Bankensektors, insbesondere gemessen an dem Ausmaß der Krise, derzeit noch in Grenzen halten, dass aber nach wie vor das Risiko besteht, dass zukünftig hohe Belastungen auf den Steuerzahler zukommen. Ferner ist davon auszugehen, dass es im Zuge der Rettungsmaßnahmen nicht unerhebliche Ineffizienzen bei der Allokation von Risiken und Ressourcen gegeben hat. Der Grund dafür, dass der Staat diese Kosten in Kauf genommen hat, ist, dass die Gefahr einer Systemkrise gesehen wurde, d. h. die Gefahr einer signifikanten Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des gesamten Finanzsektors und, dass die daraus resultierenden Kosten noch höher eingeschätzt wurden. Deshalb wurde ein konstituierendes Element der marktwirtschaftlichen Ordnung, nämlich das Haftungsprinzip, außer Kraft gesetzt, wurden Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert. Eine in diesem Sinn *ungerechte* Verteilung von Chancen und Risiken, die für viele Bürger den zentralen Kritikpunkt am marktwirtschaftlichen System darstellt, wurde akzeptiert. Solange jedoch die erwarteten Kosten einer Systemkrise höher eingeschätzt werden als die Kosten der Rettung des Bankensektors, sind die ergriffenen Maßnahmen gerechtfertigt. Das Grundproblem stellt somit die Gefahr einer Systemkrise dar, also die Systemrelevanz von Kreditinstituten. Die Frage, wie zukünftig mit systemrelevanten Instituten sog. SIFIs (Systemically Important Financial Institutions) umzugehen ist, nimmt somit einen zentralen Platz in der wirtschaftspolitischen Diskussion um die Neuordnung der Finanzmarktregelung ein, denn „the too-important-to-fail-problem is too important to be ignored“ (King 2009, S. 4).

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, mit diesem Problem umzugehen (vgl. auch King 2009). Erstens, man akzeptiert, dass es systemrelevante Institute gibt und reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass diese insolvent werden, z. B. über höhere Eigenkapitalanforderungen, und man entwickelt einen Insolvenzrahmen, der es erlaubt, auch systemrelevante Institute geordnet abzuwickeln. Zweitens, man *zerschlägt* Institute mit der Intention, dass sie dann nicht mehr systemre-

levant sind, d. h. man beschränkt Banken in ihrer Größe oder führt ein Trennbankensystem ein. Die Idee, die hinter diesem zweiten Ansatz der Zerschlagung steht, ist, „If a bank is too-big-to-fail, it is too big“ (*Meltzer 2009*).

In Deutschland kommt zurzeit eher der erste Ansatz zum Tragen, also die Stärkung der Verlustabsorptionsfähigkeit sowie die Einführung geeigneter Sanierungs- und Abwicklungsverfahren. So müssen SIFIs ab dem Jahr 2016 einen Zuschlag auf die gemäß Basel III geforderte Eigenkapitalanforderung zahlen (*Bundesbank 2011b*, S. 67–70; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011*, S. 155–160). Ferner ist in Deutschland 2011 das Restrukturierungsgesetz in Kraft getreten. Ziel dieses Gesetzes ist, die von der Schieflage einer systemrelevanten Bank ausgehende Gefahr für das gesamte Finanzsystem bewältigen zu können. Dieses Gesetz beruht auf zwei Säulen. Die erste Säule stellt das *eigenverantwortliche* Handeln des Kreditinstitutes zur Sanierung und Reorganisation des Instituts in den Mittelpunkt, bankenaufsichtliche Maßnahmen sollen noch vermieden werden. Die zweite Säule stärkt die hoheitlichen Handlungsinstrumente. Sie erlaubt ein frühes Eingreifen des Staates. Ein wichtiges Element dieser zweiten Säule ist, dass systemrelevante Teile einer insolventen Bank ausgegliedert werden können. Die verbleibenden, nicht systemrelevanten Teile können dann im Rahmen eines Insolvenzverfahrens geordnet abgewickelt werden – das Kreditinstitut als Ganzes ist dann nicht mehr *too-big-to-fail*.<sup>22</sup>

Zur Finanzierung der erforderlichen Restrukturierungsmaßnahmen wurde ein Restrukturierungsfonds eingerichtet, der sich aus einer Bankenabgabe speist. Die Höhe dieser Abgabe richtet sich nach der Systemrelevanz des jeweiligen Instituts, indem seine Größe, Risikoausrichtung und Vernetzungsgrad berücksichtigt werden (*Bundesministerium der Finanzen 2010*). Neben dem Vorteil, dass der Bankensektor an der Finanzierung seiner Rettung selbst mit beteiligt wird, liegt ein weiterer Vorteil in der Internalisierung externer Effekte. Die Systemrelevanz eines Kreditinstituts stellt eine negative Externalität dar, denn ein Kreditinstitut berücksichtigt in seiner Geschäftspolitik die Auswirkung seines Handelns auf die Stabilität des Finanzsystems nicht. Aufgrund dieser negativen externen Effekte hat das Kreditinstitut einen Anreiz, systemisch zu werden. Mit einer Bankenabgabe werden die möglichen negativen externen Effekte internalisiert und dem negativen Anreizeffekt systemisch werden zu wollen, entgegengewirkt (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2009*, *Viertes Kapitel, III. 1*).

Der zweite Ansatz, d. h. eine Beschränkung der Banken bezüglich ihrer Größe und ihren Aktivitäten (Trennbankensystem), wird bislang in Deutschland nicht

---

<sup>22</sup> Für eine ausführliche Erläuterung und Diskussion des Restrukturierungsgesetzes vgl. *Deutsche Bundesbank (2011c)* und *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010)*.

verfolgt, aber diskutiert. Ein grundsätzlich prominenter Befürworter des Trennbankensystems zur Eindämmung systemischer Risiken ist *King* (2009). Der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2011, S. 101–102) steht diesem eher kritisch gegenüber. Er argumentiert, dass Synergieeffekte von verschiedenen Finanzdienstleistungen verloren gingen, und stellt grundsätzlich die Eignung dieses Instruments zur Verhinderung von Ansteckungseffekten in Frage. Eine ähnliche Argumentation findet sich auch bei *Rajan* (2009).

Die ergriffenen Maßnahmen zur Erhöhung der Verlustabsorptionsfähigkeit von systemrelevanten Banken und das neue Insolvenzrecht für Banken zeigen, dass die Problematik der Systemrelevanz von Kreditinstituten – und die damit einhergehende Verletzung des Haftungsprinzips im entsprechenden Krisenfall – von der Wirtschaftspolitik aufgenommen wurde und, dass die ergriffenen Maßnahmen in die richtige Richtung weisen. Worin jedoch weitere Probleme gesehen werden, ist der Umgang mit SIFIs im internationalen Kontext. Hier wird nach wie vor ein sehr großer Handlungsbedarf gesehen (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2011, Viertes Kapitel).

Abschließend sei noch auf die vom Eurosystem ergriffenen unkonventionellen Maßnahmen eingegangen. So haben die massiv zur Verfügung gestellten Kredite des Eurosystems an die Banken im Euroraum zur Stabilisierung des Bankensystems beigetragen, aber gleichzeitig auch zu gestiegenen Kreditrisiken der Zentralbank und damit zu möglichen Belastungen für den Steuerzahler geführt. Das Haftungsprinzip als konstituierendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist verletzt. Neben den möglichen direkten fiskalischen Belastungen ist außerdem davon auszugehen, dass diese Maßnahmen Ineffizienzen bei der Ressourcenallokation hervorrufen. Auch die Gefahr der Blasenbildung auf einigen Vermögensmärkten kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Damit können die unkonventionellen Maßnahmen, wie auch immer wieder von Vertretern des Eurosystems betont wird, nur *temporäre* Maßnahmen sein, um zu verhindern, dass an sich gesunde, aber aufgrund nicht funktionierender Märkte illiquide Banken insolvent werden und um Banken und Regierungen Zeit zu verschaffen, strukturelle Probleme zu lösen. Unter diesem Aspekt sind auch die beiden Langfristtender zu sehen, mit denen das Eurosystem den Banken im Dezember 2011 und Februar 2012 insgesamt über eine Billion Euro zur Verfügung stellte. Auf der einen Seite erhöhen sie die Kreditrisiken des Eurosystems, und damit die mögliche Belastung für den Steuerzahler, rufen Ineffizienzen bei der Ressourcenallokation hervor und bergen die Gefahr einer Blasenbildung auf bestimmten Vermögensmärkten. Auf der anderen Seite geben sie gerade in den Peripherieländern den Regierungen Zeit, strukturelle Probleme zu lösen. Entscheidend ist, dass diese Zeit auch für entsprechende Reformen genutzt wird, und nicht im Gegenteil Reformbemühungen nachlassen. Die Zentralbank kann keine strukturellen (und fiskalischen) Probleme lösen, sie kann nur Zeit zur Lösung dieser

Probleme beschaffen, wobei dies mit hohen Kosten verbunden ist. Bezuglich der TARGET2-Salden, die bei einem Auseinanderbrechen der Währungsunion zu erheblichen Kosten für den deutschen Steuerzahler führen können, ist anzumerken, dass sie nicht das eigentliche Problem sind, sondern die Folge ungelöster struktureller Probleme in den Ländern mit TARGET2-Verbindlichkeiten. Werden diese strukturellen Probleme nicht gelöst, hat der deutsche Steuerzahler immer höhere Kreditrisiken zu schultern in Form von TARGET2-Forderungen oder Forderungen des Eurosystems an den Bankensektor in den Peripherieländern. Mit den Langfristtendern hat das Eurosystem den Banken im Euroraum, aber auch den Regierungen der Peripherieländer drei Jahre Zeit verschafft, die strukturellen Probleme zu lösen. Dies ist, wie beschrieben, mit hohen Kosten verbunden, so dass, auch unter dem Aspekt einer wieder höheren Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, darauf gedrungen werden muss, die Zeit nicht zu vergeuden, sondern für Reformen zu nutzen.

## F. Fazit

Weniger als die Hälfte der deutschen Bevölkerung hat eine gute Meinung von dem Wirtschaftssystem in Deutschland. Hierzu trägt eine als ungerecht empfundene Verteilung von Chancen und Risiken bei. Im Zuge der im Jahr 2007 ausgebrochenen Finanzkrise haben die Bundesregierung und das Eurosystem Maßnahmen zur Rettung des Bankensystems in bis dahin beispiellosen Größenordnungen ergriffen. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass diese Maßnahmen einen Erklärungsbeitrag für die geringen Akzeptanzwerte des Wirtschaftssystems in Deutschland leisten, denn sie implizieren, dass der Steuerzahler Verluste aus Investitionsentscheidungen der Banken trägt oder möglicherweise zukünftig tragen wird. Die Maßnahmen führen also zu einer Sozialisierung von (möglichen) Verlusten, während Gewinne privatisiert werden. In diesem Sinn kommt es zu einer ungerechten Verteilung von Chancen und Risiken. Mit den Rettungsmaßnahmen wird ein konstituierendes Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung, nämlich das Haftungsprinzip, außer Kraft gesetzt. Damit ist die beschriebene ungerechte Verteilung von Chancen und Risiken nicht einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzulasten, sondern einer Wirtschaftsordnung, die diese Rettungsmaßnahmen erforderlich macht.

In dem Beitrag wurde gezeigt, dass die fiskalischen Belastungen aus den Rettungsmaßnahmen derzeit noch relativ gering sind, dass sie jedoch zukünftig hohe Ausmaße annehmen können. Damit trägt der Steuerzahler hohe Risiken, ohne direkt den entsprechenden Nutzen zu haben. Gerechtfertigt werden die Rettungsmaßnahmen und die damit einhergehende Verletzung des Haftungsprinzips mit dem systemischen Risiko. Das Grundproblem liegt demnach in der Systemrelevanz von Banken, so dass hier entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen ansetzen müssen. Die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen der

Bundesregierung, wie das Restrukturierungsgesetz, weisen in die richtige Richtung. Die Maßnahmen des Eurosystems haben den Banken und Regierungen grundsätzlich Zeit gekauft, um strukturelle Probleme (auch) im Bankensektor zu lösen. Entscheidend ist, ob diese Zeit auch entsprechend genutzt wird.

## Literatur

- Allen, F./Carletti, E. (2006): Credit Risk Transfer and Contagion, Journal of Monetary Economics, Vol. 53, No. 1, pp. 80–111.*
- Allen, F./Gale, D. (2000): Financial Contagion, Journal of Political Economy, Vol. 108, No. 1, pp. 1–33.*
- Bagehot, W. (1873): Lombard Street: A Description of the Money Market, London.*
- de Bandt, O./Hartmann, P. (2002): Systemic Risk in Banking: A Survey, in: Goodhart C./Illing, G. (eds.): Financial Crises, Contagion, and the Lender of Last Resort, Oxford, pp. 249–297.*
- Bank of Greece (2012): Financial Statement 30th November 2011, URL: [http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/financialstat201111\\_en.pdf](http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/financialstat201111_en.pdf), letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Bindseil, U. /König, P. J. (2011): The Economics of TARGET2 Balances, Humboldt-Universität zu Berlin, SFB 649 Discussion Paper No. 2011–035.*
- Bloomberg (2012): Markets, URL: <http://www.bloomberg.com/quote/GBTGGR5:IND> und URL: <http://www.bloomberg.com/quote/GSPG5YR:IND>, letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Bruche, M./Suarez, J. (2010): Deposit Insurance and Money Market Freezes, Journal of Monetary Economics, Vol. 57, No. 1, pp. 45–61.*
- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2009): Pressemitteilung vom 14. Oktober 2009, URL: [http://www.fmsa.de/de/presse/pressemitteilungen/2009/20091014\\_pressemotiz\\_soffin.html](http://www.fmsa.de/de/presse/pressemitteilungen/2009/20091014_pressemotiz_soffin.html), letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2011a): Pressemitteilung vom 28. Januar 2011, URL: [http://www.fmsa.de/de/presse/pressemitteilungen/2011/20110128\\_pressemittelung\\_fmsa.html](http://www.fmsa.de/de/presse/pressemitteilungen/2011/20110128_pressemittelung_fmsa.html), letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2011b): Pressemitteilung vom 24. Oktober 2011, URL: [http://www.fmsa.de/de/presse/pressemitteilungen/2011/20111024\\_pressemittelung\\_FMSA.html](http://www.fmsa.de/de/presse/pressemitteilungen/2011/20111024_pressemittelung_FMSA.html), letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2012a): SoFFin, URL: [www.fmsa.de/de/fmsa/soffin/](http://www.fmsa.de/de/fmsa/soffin/), letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2012b): E-Mail an die Autorin vom 03.02.2012.*
- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (2012c): Telefonat mit der Autorin am 03.02.2012.*

*Bundesministerium der Finanzen* (2010): Systemische Risiken im Finanzsektor wirksam begrenzen – Bundesregierung beschließt Restrukturierungsgesetz, Pressemitteilung Nr. 32/2010.

*Bundesministerium der Finanzen* (2011): Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Expertenrates vom 24. Januar 2011.

*Bundesministerium der Finanzen* (2012): Gesamtübersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts, URL: <http://www.bundesfinanzministerium.de>, letzter Abruf am 17.06.2012.

*CESifo* (2012): Der Haftungspegel – Haftungssummen für die Euroländer und der deutsche Anteil, URL: [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik\\_Haftungspegel](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik_Haftungspegel), letzter Abruf am 17.06.2012.

*Commerzbank AG* (2009): Geschäftsbericht 2008, Frankfurt am Main.

*Deutsche Bundesbank* (2011a): Geschäftsbericht 2010, Frankfurt am Main.

*Deutsche Bundesbank* (2011b): Finanzstabilitätsbericht, Frankfurt am Main.

*Deutsche Bundesbank* (2011c): Grundzüge des Restrukturierungsgesetzes. In: Monatsbericht Juni 2011, S. 63–80.

*Deutsche Bundesbank* (2012): Auslandsposition der Deutschen Bundesbank im ESZB, URL: [http://www.bundesbank.de/statistik/statistik\\_zeitreihen.php?lang=de&open=aussenwirtschaft&func=row&tr=EU8148](http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=aussenwirtschaft&func=row&tr=EU8148), letzter Abruf am 17.06.2012.

*Deutscher Bundestag* (2012): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpaketes zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz (2. FMStG). Drucksache 17/8448 vom 23.01.2012).

*Diemer, M./Vollmer, U.* (2011): Bankenrettung, „constructive ambiguity“ und moralisches Risiko, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Jg. 62, Nr. 2, S. 139–159.

*Draghi, M.* (2012): Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 24.02.2012, URL: [http://www.ecb.de/press/key/date/2012/html/sp120224\\_1.de.html](http://www.ecb.de/press/key/date/2012/html/sp120224_1.de.html), letzter Abruf am 17.06.2012.

*Eisenschmidt, J./Tapking, J.* (2009): Liquidity Risk Premia in Unsecured Interbank Money Markets. European Central Bank Working Paper No. 1025.

*Erste Abwicklungsanstalt* (2012): Startseite, URL: <https://www.aa1.de/startseite/>, letzter Abruf am 17.06.2012.

*Eucken, W.* (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Neuauflage 1990. Tübingen.

*Europäische Zentralbank* (2002): Die Liquiditätssteuerung der EZB, EZB Monatsbericht Mai 2002, S. 45–58.

*Europäische Zentralbank* (2007): Die Rahmenregelungen für Sicherheiten des US-Zentralbanksystems, der Bank von Japan und des Eurosysteams, EZB Monatsbericht Oktober 2007, S. 93–109.

*Europäische Zentralbank* (2009): Die Umsetzung der Geldpolitik seit August 2007, EZB Monatsbericht Juli 2009, S. 85–100.

*Europäische Zentralbank* (2010a): Maßnahmen der Regierungen des Euro-Währungsgebietes zur Stützung des Finanzsektors, EZB Monatsbericht April 2010, S. 77–94.

*Europäische Zentralbank* (2010b): Die Reaktion der EZB auf die Finanzkrise, EZB Monatsbericht Oktober 2010, S. 64–80.

*Europäische Zentralbank* (2011a): Auswirkungen und Rücknahme der Sondermaßnahmen der EZB, EZB Monatsbericht Juli 2011, S. 59–75.

*Europäische Zentralbank* (2011b): TARGET2-Salden der nationalen Zentralbanken im Eurowährungsgebiet, EZB Monatsbericht Oktober 2011, S. 36–41.

*Europäische Zentralbank* (2011c): The Implementation of Monetary Policy in the Euro Area: General Documentation on Eurosystem Monetary Policy Instruments and Procedures.

*Europäische Zentralbank* (2011d): Pressemitteilung vom 8. Dezember 2011, URL: [http://www.ecb.de/press/pr/date/2011/html/pr111208\\_1.en.html](http://www.ecb.de/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.en.html), letzter Abruf am 17.06.2012.

*Europäische Zentralbank* (2011e): ECB Announces Measures to Support Bank Lending and Money Market Activity, Pressemitteilung vom 8. Dezember 2011, URL: [http://www.ecb.de/press/pr/date/2011/html/pr111208\\_1.en.html](http://www.ecb.de/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.en.html), letzter Abruf am 17.06.2012.

*Europäische Zentralbank* (2012a): Weekly Financial Statements, URL: <http://www.ecb.int/press/pr/wfs/2012/html/index.en.html>, letzter Abruf am 17.06.2012.

*Europäische Zentralbank* (2012b): Minimum Reserves and Liquidity Statistics, URL: <http://www.ecb.de/stats/monetary/res/html/index.en.html>, letzter Abruf am 17.06.2012.

*Europäische Zentralbank* (2012c): Kapitalzeichnung, URL: <http://www.ecb.int/ecb/orga/capital/html/index.de.html>, letzter Abruf am 17.06.2012.

*Eurostat* (2012): Supplementary Tables on Financial Turmoil, URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/excessive\\_deficit/supplementary\\_tables\\_financial\\_turmoil](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/supplementary_tables_financial_turmoil), letzter Abruf am 17.06.2012.

*FMS Wertmanagement AöR* (2011a): Geschäftsbericht 2010, München.

*FMS Wertmanagement AöR* (2011b): Pressemitteilung vom 2. September 2011, URL: [http://www.fms-wm.de/Deutsch/presse/presseerklaerungen-/fms-wertmanagement-beteiligt-sich-mit-knapp-einer-milliarde-euro-am-umtausch-von-griechenland-anleihen.html](http://www.fms-wm.de/Deutsch/presse/presseerklaerungen-/fms-wertmanagement-beteiligt-sich-mit-knapp-einer-milliarde-euro-am-umtausch-von-griechenland-anleihen/fms-wertmanagement-beteiligt-sich-mit-knapp-einer-milliarde-euro-am-umtausch-von-griechenland-anleihen.html), letzter Abruf am 17.06.2012.

*Freixas, X./Giannini, C./Hoggarth, G./Soussa, F.* (2002): Lender of Last Resort: A Review of the Literature, in: Goodhart C. / Illing, G. (eds.): *Financial Crises, Contagion, and the Lender of Last Resort*, Oxford, pp. 27–53.

- Hauck, A./Neyer, U. (2010): The Euro Area Interbank Market and the Liquidity Management of the Eurosystem in the Financial Crisis, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, DICE Discussion Paper Nr. 9.*
- Heider, F./Hoerova, M./Holthausen, C. (2009): Liquidity Hoarding and Interbank Market Spreads: The Role of Counterparty Risk, European Central Bank Working Paper No. 1126.*
- Heyde, F./Neyer, U. (2010): Credit Default Swaps and the Stability of the Banking Sector, International Review of Finance, Vol. 10, No. 1, pp. 27–61.*
- Hypo Real Estate Holding AG (2009): Zwischenbericht zum 30.9.2009.*
- Hypo Real Estate Holding AG (2012): Investor Relations, URL: <http://www.hyporealestate.com/225.php>, letzter Abruf am 17.06.2012.*
- King, M. (2009): Vortrag bei „Scottish Business Organisations“ in Edinburgh am 20. Oktober 2009, URL: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech406.pdf>, letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Klump, R. (2011): Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, München.*
- Meltzer, A. H. (2009): End Too-Big-to-Fail, The International Economy, Winter 2009, p. 49.*
- Neyer, U./Wiemers, J. (2004): The Influence of a Heterogeneous Banking Sector on the Interbank Market Rate in the Euro Area, Swiss Journal of Economics and Statistics, Vol. 140, No. 3, pp. 395–428.*
- OnVista Bank (2012): Kurse und Märkte, URL: <http://www.onvista.de>, letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Pleister, C. (2011): Interview, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.10.2011, Nr. 246, S. 14.*
- Rajan, R. (2009): Too Systemic to Fail: Consequences, Causes, and Potential Remedies, Written Statement to the Senate Banking Committee Hearings 06.05.2009, URL: [http://banking.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore\\_id=40ba6d40-c960-4abe-82d0-d41cbd0b028f](http://banking.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=40ba6d40-c960-4abe-82d0-d41cbd0b028f), letzter Abruf am 17.06.2012.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/2010, Wiesbaden.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/2012, Wiesbaden.*
- Sinn, H. W./Wollmershäuser, T. (2011): Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility, NBER Working Paper No. 17626.*

*Soussa, F. (2000): Too Big To Fail: Moral Hazard and Unfair Competition, in: Bank of England (ed.): Financial Stability and Central Banks, London.*

*Statistisches Bundesamt (2012): Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen, URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/Gesamtwirtschaft.html>, letzter Abruf am 17. 06. 2012.*

v. *Weizsäcker, C. C. (1998): Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 47, Nr. 3, S. 257–288.*

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates, Gutachten Nr. 01/10.*



# **Zur Akzeptanz politischer und marktwirtschaftlicher Reformen in Osteuropa: Empirische Befunde und Erklärungsansätze**

Von *Jürgen Jerger*, Regensburg

## **Abstract**

In the transformation economies of Eastern Europe a rather high level of institutional heterogeneity developed after having started at low, albeit quite similar levels after the fall of the Iron Curtain. This heterogeneity is relevant both at the level of the major macroeconomic indicators and the level of indicators of institutional reforms and the resulting institutional quality. It is remarkable that political and economic liberty did not develop in lockstep as could have been expected from Walter Eucken's reflections on the interdependency of orders. In this contribution, some conceptual remarks are made on the role of the acceptance of economic and political systems. After that, we look at macro- and microeconomic datasets in order to describe the situation in the transformation economies.

## **A. Einleitung**

Die Frage nach Dominanz und Akzeptanz zentraler bzw. dezentraler gesellschaftlicher Koordinationsmechanismen schien nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und den weitgehend friedlichen Revolutionen in und nach 1989/90 geklärt zu sein. So wie die überwiegende Mehrheit der Menschen in der ehemaligen DDR auf der Suche nach Freiheit und materiellem Wohlstand – in welcher relativen Gewichtung auch immer – in das marktwirtschaftliche System Westdeutschlands drängte, ergaben sich in den Ländern des Einflussbereiches der ehemaligen Sowjetunion deutliche Veränderungen in Richtung dezentraler Koordination und damit marktwirtschaftlicher Elemente. Allerdings ist die Bandbreite der Veränderungen über diese Länder frappierend groß. Sie reicht von solchen Ländern, die schon seit 2004 unbestrittene, vollwertige und vollständig akzeptierte Mitglieder der Europäischen Union sind bis hin zu Weißrussland, das auch in abgewogenen Kommentaren gerne als *letzte Diktatur Europas* bezeichnet wird – jüngst sogar von Außenminister Westerwelle.

Mit dem Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaften hat die Analyse liberaler Ökonomen – allen voran von Hayeks (1944) *Road to Serfdom* – letztlich Recht behalten: Die massive Beschränkung individueller Freiheiten zugunsten eines Staates mit sehr umfassenden Eingriffsrechten und Gestaltungsansprüchen kann auf die Dauer nicht funktionieren, nicht nur, aber auch weil damit wirtschaftliche Ineffizienzen einhergehen; gegen den damit beschrittenen *Weg in die Knechtschaft* werden sich die Geknechteten früher oder später zur Wehr setzen. Damit bereitet letztlich die fehlende Akzeptanz eines totalitären Systems den Boden für dessen Beendigung.<sup>1</sup>

Eine mehrheitliche Akzeptanz des Wirtschaftssystems ist aber auch für dessen Funktionieren in einem nicht totalitären System notwendig – die Logik eines sich aufbauenden Anpassungsdrucks ist nicht systemabhängig. Gerade in funktionierenden Demokratien ist die Anpassung aufgrund mangelnder Akzeptanz eine schlichte Selbstverständlichkeit. Hier definiert sich die Legitimität einer Regierung geradezu dadurch, dass sie gesellschaftliche – und damit auch wirtschaftliche – Spielregeln setzt, die die Akzeptanz der Mehrheit finden.

Daher muss es sehr skeptisch stimmen, wenn im Jahr der Wiedervereinigung noch knapp 80 Prozent der Ostdeutschen die Frage, ob sie eine gute oder keine gute Meinung vom Wirtschaftssystem in Deutschland haben, mit *gute Meinung* antworteten, dieser Wert aber schon 1996 auf etwa 20 Prozent gesunken ist. Diese Entwicklung fand in Deutschland ein recht weitgehendes Echo, zuletzt in einem Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (2010). Vgl. dazu auch Kaminski et al. (2007) oder die verschiedenen Veröffentlichungen, die von oder im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung zu diesem Thema vorgelegt wurden, insb. *Institut für Demoskopie Altenbach* (2010).<sup>2</sup>

Wenn man sich mit der Frage nach der Akzeptanz von marktwirtschaftlichen Ordnungen beschäftigt, drängt sich aus deutscher bzw. westeuropäischer

---

<sup>1</sup> Dies ist übrigens eine valide Analyse, auch wenn daraus keine Aussage darüber folgt, exakt unter welchen Bedingungen oder gar zu welchem Zeitpunkt die Unzufriedenheit der Bevölkerung über die Repressionstechniken totalitärer Regime die Oberhand gewinnt. Insbesondere ist diese Analyse auch nicht im Widerspruch dazu, dass vor den Ereignissen 1989/90 diese von niemandem so prognostiziert worden waren. Diese Entwicklung ist das vielleicht treffendste Beispiel für die Unterscheidung zwischen von Hayek'schen Musteraussagen auf der einen Seite und Prognosen auf der anderen Seite. Es ist auch sicherlich richtig, dass die Organisierbarkeit von Interessen darauf einen wichtigen Einfluss hat und so die Verfügbarkeit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie von großer Bedeutung ist. Darauf wird beispielsweise immer wieder im Zusammenhang mit den Ereignissen des *Arabischen Frühlings* hingewiesen, aber auch mit den Protesten gegen die allzu offensichtlichen Verletzungen demokratischer Prinzipien in Russland.

<sup>2</sup> Diese und weitere Veröffentlichungen der Bertelsmann-Stiftung zum Thema „Zukunft Soziale Marktwirtschaft“ sind verfügbar unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-072A39DC-F40595A2/bst/hs.xsl/99673\\_99684.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-072A39DC-F40595A2/bst/hs.xsl/99673_99684.htm).

Perspektive ein Blick nach Osten geradezu auf. Denn in den Ländern des ehemaligen *Ostblocks* – so die gängige, wenn auch existierende Unterschiede eher verschleiernde Bezeichnung – haben nach 1989/90 marktwirtschaftliche Reformen stattgefunden, deren Wirkungen bereits intensiv studiert wurden und die auch aufgrund der nach wie vor recht großen Heterogenität zwischen diesen Ländern ein lohnendes empirisches Forschungsfeld darstellen. Daher wird sich dieser Beitrag mit der Akzeptanz politischer und marktwirtschaftlicher Reformen in diesem Gebiet beschäftigen.

Der Rest dieses Beitrags ist, wie folgt, gegliedert. Im folgenden Abschnitt B werden einige konzeptionelle Überlegungen zur Akzeptanz wirtschaftlicher und politischer Ordnungssysteme bzw. Reformen angestellt. Abschnitt C befasst sich mit Daten zur wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklung auf der makroökonomischen Ebene, während Abschnitt D Mikrodaten aus Umfragen heranzieht. Kurze Schlussbemerkungen erfolgen in Abschnitt E.

## B. Zur Setzung, Akzeptanz und Wirkung von Ordnungsrahmen

### I. Einige konzeptionelle Überlegungen

„He [the leader] will be able to obtain the support of all the docile and gullible, who have no strong convictions of their own but are prepared to accept a ready-made system of values if it is only drummed into their ears sufficiently loudly and frequently. It will be those whose vague and imperfectly formed ideas are easily swayed and whose passions and emotions are readily aroused who will thus swell the ranks of the totalitarian party.“

von Hayek (1944), pp. 138/9.

„In no system that could be rationally defended would the state just do nothing.“

von Hayek (1944), p. 39.

Auch wenn das Nachdenken über Wesen und Wünschbarkeit staatlicher Organisation sehr viel weiter zurückreicht, ist für die Frage nach der Rolle der Akzeptanz einer politischen und wirtschaftlichen Ordnung die *Rousseau*’sche Idee eines umfassenden Gesellschaftsvertrags (contract social) von besonderer Bedeutung. Um diesen Vertrag zu rechtfertigen und auszufüllen greift *Rousseau* auf die gedankliche Konstruktion eines „allgemeinen Willens“ (volonté générale) zurück. In *Rousseaus* eigenen Worten: „Jeder von uns stellt gemeinschaftlich seine Person und seine ganze Kraft unter die oberste Leitung des allgemeinen Willens, und wir nehmen jedes Mitglied als untrennbares Teil des

Ganzen auf.“<sup>3</sup> Mit dieser Konstruktion ist das Problem der Akzeptanz des Gesellschaftsvertrags per Annahme aus der Welt geschafft. Betont wird der Charakter einer Annahme durch die Überschrift des ersten Kapitels von Buch 4: „Der allgemeine Wille ist unzerstörbar“. In dem Kapitel selbst führt *Rousseau* dann wenig konkret aus, dass es „nur gesunder Vernunft“ bedürfe, um diesen allgemeinen Willen bzw. das Gemeinwohl zu erkennen.

Damit ist schon *Rousseau* wenigstens implizit sehr klar, dass eine gesellschaftliche Organisation auf der Akzeptanz aller beruht. Er erkennt aber auch, dass der allgemeine Wille nicht der Aggregation der Einzelmeinungen entsprechen muss<sup>4</sup>, und führt dazu auch aus, dass die Absenz der Macht von Interessengruppen der Akzeptanz des allgemeinen Willens zuträglich ist. Auf einen möglicherweise auch ohne Vermachtung existierenden Widerspruch von Einzel- und Kollektivinteressen geht *Rousseau* jedoch nicht ein. Dies ist einer der Punkte, der rechtfertigen mag, warum *Brandt/Herb* (2000, S. 3 f.) *Rousseau* (1758) als „bloßes Projekt“ bezeichnen, das nur Teil eines Ganzen hätte sein sollen, aber „am Ende schon das Ganze [war].“

Das erste der beiden dieses Kapitel einleitenden Zitate aus von Hayeks *The Road to Serfdom* wird hier schon deutlich konkreter – und realistischer. Wohl nicht zuletzt aus den Erfahrungen des Nationalsozialismus zieht er die Lehre, dass eher die *Fügsamen und Leichtgläubigen* ein totalitäres System akzeptieren und unterstützen werden; das ist sicherlich ein wichtiger Mechanismus für die Erklärung von gegenüber freiheitlichen Systemen weniger guten Ergebnissen gesellschaftlichen Handelns. Gleichzeitig war von Hayek klar, dass ein Staat in allen denkbaren Gesellschaftsordnungen eine gewisse Rolle zu spielen hat. Insofern ist die Grenze zwischen Zentralität und Dezentralität, zwischen dem Gestaltungsspielraum staatlicher Institutionen und Individuen, durchaus nicht eindeutig, sondern stets Gegenstand von Auseinandersetzungen bzw. Handlungsparameter im politischen Wettbewerb. In der Tat ist die Bandbreite für die konkrete Verortung dieser Grenze auch in marktwirtschaftlich geprägten Demokratien sowohl im internationalen wie auch im intertemporalen Vergleich recht groß. So ist die Rolle des Staates beispielsweise bei der Finanzierung und Bereitstellung von Gesundheitsleistungen oder der tertiären Bildung von Land zu Land sehr unterschiedlich. Ein gutes Beispiel dafür ist die in den USA offenbar fehlende Akzeptanz für die von den Präsidenten *Clinton* und *Obama* intendierte umfassende Krankenversicherung, wie sie in den meisten Ländern Europa weit-hin akzeptierter und geforderter Standard ist.

---

<sup>3</sup> *Rousseau* (1758), 1. Buch, 6. Kapitel (Der Gesellschaftsvertrag).

<sup>4</sup> „Oft ist ein großer Unterschied zwischen dem Willen aller und dem allgemeinen Willen; letzterer geht nur auf das allgemeine Beste aus, ersterer auf das Privatinteresse und ist nur eine Summe einzelner Willensmeinungen.“ (*Rousseau* 1758, 2. Buch, 3. Kapitel).

Grundlegend für die Setzung eines konsistenten Ordnungsrahmens sind nach wie vor zwei zentrale Erkenntnisse in *Walter Eucken* (1952) Grundsätzen der Wirtschaftspolitik. Die erste betrifft die *Interdependenz der Ordnungen*, konkret: den engen und wechselseitigen Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Unterschiedliche Traditionen, Werte und Strukturen in einer Gesellschaft passen zu unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen bzw. bedingen diese sogar. *Eucken* (1952, S. 183) selbst nennt als Beispiel, dass ein selbständiger Bauernstand einer Akzeptanz zentraler Wirtschaftslenkung entgegensteht. Dies kann ergänzt werden durch Aspekte wie der Bedeutung von Familien- und Clanstrukturen, das Maß an Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen, oder auch die relative Bedeutung ländlicher Gebiete und urbaner Zentren. Diese drei Aspekte spielen gerade in Osteuropa eine recht große und über die diversen Länder sehr unterschiedliche Rolle.

Die zweite Erkenntnis ist die von der *Zusammengehörigkeit der konstituierenden Prinzipien* (*Eucken* 1952, S. 289 f.). Hier geht es darum, dass nicht einfach bestimmte Elemente einer wettbewerblichen Ordnung herausgegriffen werden können, sondern erst in ihrem Zusammenhang Sinn machen. Ein tieferliegender Grund für die aktuelle Banken- und Staatsverschuldungskrise ist sicherlich, dass in wettbewerblichen Systemen das Prinzip der Haftung partiell außer Kraft gesetzt wurde. Die Übernahme exzessiver Risiken folgt da schon fast zwingend im Zusammenspiel mit der Beibehaltung der Prinzipien offener Märkte und des Privateigentums.

Schließlich muss betont werden, dass sich nicht einfach die Akzeptanz eines Ordnungsrahmens aus dessen Funktionsfähigkeit ergibt, sondern auch umgekehrt die Akzeptanz eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit ist. Wenn es denn tatsächlich den *neuen Menschen* der marxistischen Theorie (einigermaßen flächendeckend) gegeben hätte, dann wäre zumindest ein Hindernis für das Funktionieren kollektiver Wirtschaftsformen aus dem Weg geräumt gewesen. Vor allem die Funktionsfähigkeit politischer Ordnungsrahmen hängt sehr stark von deren Akzeptanz ab. So hat gerade die amerikanische Außenpolitik seit einigen Jahrzehnten immer wieder die Erfahrung machen müssen, dass der Export demokratischer Werte nicht funktioniert, wenn diese nicht von einer breiten Mehrheit akzeptiert und gewünscht werden.

## **II. Institutionen, Akzeptanz und wirtschaftliche Ergebnisse: Ein kurzer Überblick**

Die Transformation der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften nach dem Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion stieß natürlich von Anfang an auf das Interesse der Profession, auch weil Analyse und Versuche, den Prozess mitzugestalten, oft eng miteinander verbunden waren. Die Literatur dazu befasst

sich mit zwei der Elemente auch dieses Beitrags, nämlich den Institutionen und deren Bedeutung für die wirtschaftlichen Ergebnisse. Ein Standardwerk der Transformationsliteratur ist *Roland* (2000), der insb. immer wieder die internationalen Unterschiede in den Transformationsstrategien, deren Geschwindigkeit und zeitlichen Sequenz abstellt.<sup>5</sup> Zwei frühe Pionierbeiträge zu dieser Literatur sind *Aghion/Blanchard* (1994) sowie *Blanchard/Kremer* (1997). In diesem Bereich ist auch die Arbeit von *Aristei/Perugini* (2011) anzusiedeln. In dieser wird gezeigt, dass die genaue Zusammensetzung und Sequenzierung der institutionellen Reformen einen bedeutsamen Einfluss auf die im Transformationsverlauf generell wachsende Ungleichheit der Einkommensverteilung hat. Auch wenn in dem Papier die Einkommensungleichheit nicht explizit mit der Akzeptanz der Institutionen bzw. institutionellen Reformen in Verbindung gebracht wird, liegt der Zusammenhang auf der Hand.

In der bisherigen Literatur ist das Thema *Akzeptanz* nur auf konkrete Teilaspekte bezogen worden, insb. auf die Art und Weise der Privatisierung und der Geschwindigkeit der Reformen. So benutzen beispielsweise *Denisova* et al. (2007, 2012) den auch in diesem Beitrag verwendeten LITS-Datensatz, um der Frage nachzugehen, wer und warum die Wiederverstaatlichung zuvor privatisierten Eigentums möchte bzw. ablehnt. Die frühere Literatur zu diesem Thema wird in *Megginson/Netter* (2001) aufgearbeitet. Eine breite Literatur entwickelte sich auch mit Blick auf die Auswirkungen (verschiedener Arten) der Privatisierung auf die Produktivität und andere Parameter auf der Firmenebene (vgl. *Estrin* et al. 2009).

Relevant für das Thema dieses Beitrags ist auch ein breiter Literaturstrang zur Wirkung demokratischer Strukturen auf Wirtschaftswachstum. Diese Studien tun sich mit einem klaren Befund schwer (vgl. bspw. *Apolte* 2011), während der positive Einfluss der Qualität von Institutionen recht unbestritten ist (vgl. bspw. *Hall/Jones* 1999). Ein einschlägiger Literaturüberblick findet sich bei *Durlauf* et al. (2005). *Papaioannou/Siourounis* (2008) können aber zeigen, dass die frühere Literatur nicht hinreichend auf langfristige Effekte achtete. So bringt zwar eine Demokratisierung keine großen Effekte in der kurzen Frist, weil sich aber mittel- und langfristig die Wachstumsraten in einer Demokratie auf einem höheren Niveau stabilisieren, sind die langfristigen Effekte dennoch bedeutsam.

## C. Wirtschaftsentwicklung und (markt-) wirtschaftliche Institutionen: Makrodaten

In diesem Abschnitt wird anhand von Daten, die sich auf die Ebene des jeweiligen Landes beziehen, ein erster Blick auf die wirtschaftlichen und institutionellen

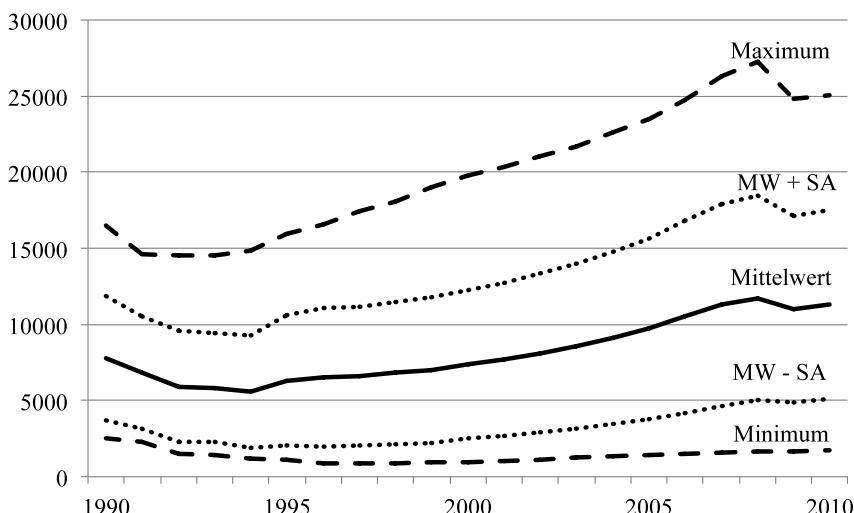
---

<sup>5</sup> Vgl. auch den von *Roland* (2011) kürzlich herausgegeben Band, in dem auch aktuellere Entwicklungen ihren Niederschlag finden.

Entwicklungen in den Ländern Osteuropas einschl. der nichteuropäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion geworfen. Inkludiert in die Betrachtungen sind die Länder des ehemaligen Jugoslawiens (außer Kosovo). Anhang 1 beinhaltet eine genauere Beschreibung der Datengrundlage einschließlich einer Liste der in die folgende Untersuchung eingeschlossenen Länder. Der erste Unterabschnitt befasst sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung, der zweite mit einem kurzen Blick auf die institutionellen Veränderungen in den Ländern. Danach wird auf die Korrelation zwischen wirtschaftlicher und institutioneller Entwicklung eingegangen.

## I. Wirtschaftliche Entwicklung

Auch schon vor der Wende 1989/90 war die Region geprägt von einer starken wirtschaftlichen Heterogenität. Die Abbildungen 1 und 2 zeigen diverse Kenngrößen der Entwicklung des realen BIP pro Kopf seit 1990 (in Kaufkraftparitäten und gemessen in US-\$ zu Preisen von 2005). In Abbildung 1 sind dies der (ungewogene) Mittelwert über alle Länder in den jeweiligen Jahren, die Minima und Maxima sowie den Korridor von plus/minus einer Standardabweichung um den Mittelwert. Seit Vorliegen der Daten (1995) nimmt Slowenien die Spitzenposition ein, während das untere Ende durch Tadschikistan sowie mit geringem Abstand Kirgisien eingenommen wird.

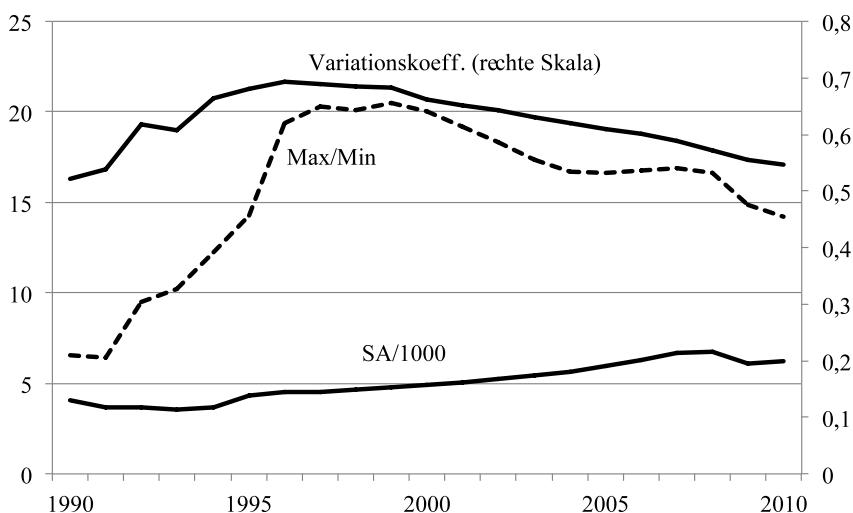


Quelle: UNECE, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Kenngrößen zum Niveau des realen BIP pro Kopf  
(in Kaufkraftparitäten in US-\$ zu Preisen von 2005).

Der deutliche Einbruch der Wirtschaftsleistung nach dem Zusammenbruch des alten Wirtschaftssystems während der ersten Hälfte der 1990er Jahre ist über die verschiedenen Entwicklungsniveaus hinweg gut zu sehen; für das Wiedererreichen des Pro-Kopf-BIP von 1990 war im Mittelwert etwas mehr als ein Jahrzehnt notwendig. Am oberen Ende ging es etwas schneller, am unteren Ende war selbst 2010 noch nicht das Niveau vor dem Kollaps der Sowjetunion wieder erreicht. Es wird auch deutlich, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008/9 vor allem die reichereren Länder betroffen hat. Auch wenn im Rahmen dieses Beitrags auf diesen Befund nicht näher eingegangen werden kann, hat dies mit den sehr unterschiedlichen Graden der real- und finanzwirtschaftlichen internationalen Verflechtung zu tun. Grob gesagt: Länder, die ohnehin wenig in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind, haben unter der weltweiten Krise auch kaum gelitten.

Die massiven Wohlstandsunterschiede über die Länder hinweg werden in Abbildung 2 noch deutlicher.



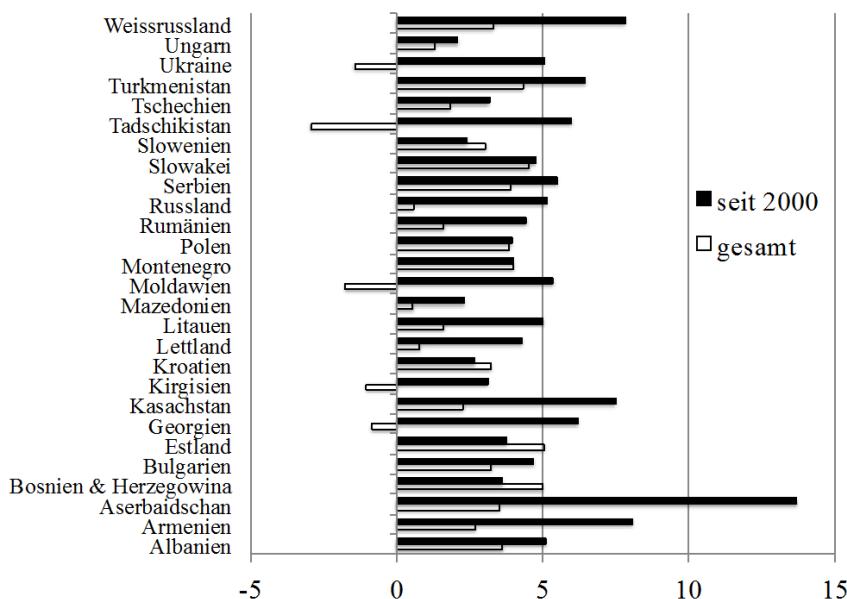
Quelle: UNECE, eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Kenngrößen zur Streuung des realen BIP pro Kopf  
(in Kaufkraftparitäten in US-\$ zu Preisen von 2005).

Die Max/Min-Reihe gibt den Faktor an, um den das Pro-Kopf-BIP im reichs-ten Land des des ärmsten Landes übersteigt. Lag dieser Abstand im Jahr 1990 bei dem ja auch schon beachtlichen Wert von 6,5, so stieg dieser bis 1999 auf den Höchstwert von 20,5, um danach v. a. im Zuge der Krise ab 2008 auf einen

Wert von 14,2 zu sinken. Für die gesamte Länderstichprobe ergibt sich das Bild einer über die Zeit fast durchgängig steigenden Streuung.<sup>6</sup> Allerdings stieg über den gesamten Stichprobenzeitraum die Standardabweichung in etwa proportional zum Stichprobenmittelwert, so dass sich der Variationskoeffizient für 2010 (wieder) in etwa auf dem Niveau von 1990 befindet.

Abbildung 3 bietet schließlich noch einen Blick auf jedes einzelne Land, wobei die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten für den jeweils insg. zur Verfügung stehenden Zeitraum und seit 2010 angegeben sind. In immerhin fünf der 27 Länder (Georgien, Kirgisien, Moldawien, Tadschikistan und in der Ukraine) waren bis 2010 die wirtschaftlichen Verluste aus der Transformation noch nicht wieder aufgeholt. Die Bandbreite der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von -3 Prozent (Tadschikistan, seit 1993) bis +5 Prozent (Estland, seit 1995) macht noch einmal deutlich, wie unterschiedlich die Entwicklungen verlaufen sind.



Quelle: UNECE, eigene Berechnungen.

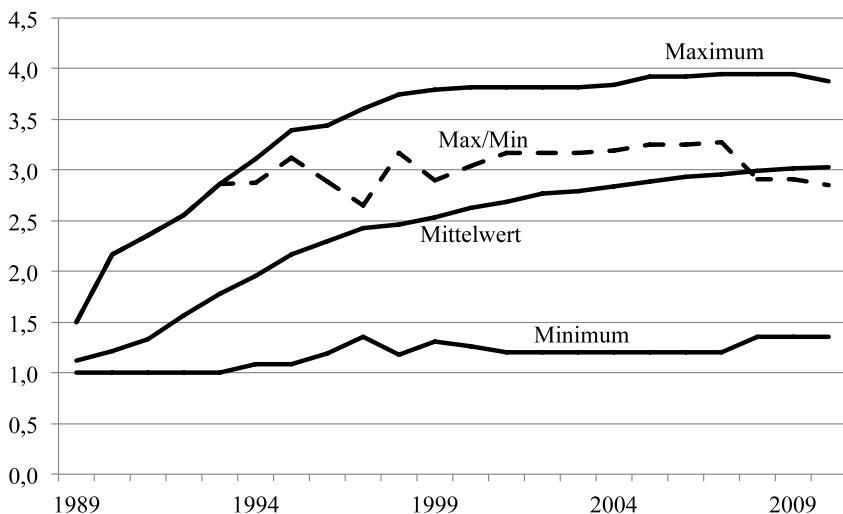
Abbildung 3: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des realen BIP pro Kopf über den Gesamtzeitraum und seit 2000.

<sup>6</sup> SA/1000 ist der (aus Gründen der Darstellung) um den Faktor 1000 herunterskalierte Wert der zu jedem Zeitpunkt über die Länderstichprobe hinweg gemessenen Standardabweichung der Daten für das reale Pro-Kopf-BIP.

## II. Institutionelle Entwicklung

In diesem Abschnitt wird die institutionelle Entwicklung anhand der EBRD-Indikatoren für die Qualität wirtschaftlich relevanter Institutionen beschrieben. Diese Indikatoren eignen sich insofern für die Messung der Akzeptanz marktwirtschaftlicher Ordnungen als damit im Sinne einer Handlungskzeptanz erfasst wird, entlang welcher Dimensionen eine Gesellschaft entsprechende Reformen hat durchsetzen lassen.

Die Messung institutioneller Qualität entlang verschiedener Dimension ist ein notorisch schwieriges Feld. Der wohl am weitesten verbreitete Satz an Kenngrößen für Reformfortschritte wirtschaftlich relevanter Institutionen sind die transition indicators der European Bank for Reconstruction and Development. Diese Indikatoren bewerten in den Stufen 1 bis 4+ (= 4,33) die folgenden Aspekte: Privatisierung großer Unternehmen, Privatisierung kleiner Unternehmen, Unternehmensrestrukturierung, Preisliberalisierung, Handel und Währungssystem, Wettbewerbspolitik, Bankenreform und Zinsliberalisierung, Wertpapiermärkte und Finanzinstitutionen außerhalb des Bankensektors sowie die folgenden Infrastruktur-Bereiche: Telekommunikation, Eisenbahn, Elektrizität, Straßen, Wasser und Abwasser.<sup>7</sup>



Quelle: EBRD, eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Kenngrößen für die transition indicators.

<sup>7</sup> Bei allen Problemen der Messung und Kategorisierung ist dieser Datensatz schon allein deswegen attraktiv, weil er sehr umfassend in der Abdeckung sowohl der geographischen wie auch der zeitlichen Dimension ist. Siehe auch EBRD (2010a) sowie Besley et al. (2011).

Die Analyse in diesem Abschnitt versucht erst gar nicht, die relative Relevanz einzelner Indikatoren zu bewerten – was schon allein deswegen schwierig ist, weil deren Korrelation sehr hoch ist –, sondern kondensiert die Information aus den genannten 13 Einzelindikatoren mit Hilfe einer einfachen Durchschnittsbildung.

Abbildung 4 zeigt, dass die institutionelle – in krassem Gegensatz zur ökonomischen – Ausgangssituation über die Länder hinweg sehr homogen war. Außer in Polen, Ungarn und den mittlerweile unabhängigen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens waren 1989 alle institutionellen Indikatoren auf dem Tiefstwert 1,0. Danach kam es aber zu einer in einigen Ländern recht raschen positiven Entwicklung und im Gefolge zu einer deutlichen Ausdifferenzierung. Während am unteren Ende<sup>8</sup> kaum institutionelle Fortschritte zu verzeichnen waren, waren die Reformen in einigen Ländern sehr weitgehend. Das Verhältnis von Maximal- zu Minimalwert hat sich seit Mitte der 1990er Jahre bei drei eingependelt.

Im Durchschnitt über die Länder hinweg ist eine stetige Verbesserung der institutionellen Qualität zu verzeichnen, auch wenn es in einigen Ländern zeitweise eine rückläufige Entwicklung gab. So ist der in Abbildung 4 erkennbare leichte Rückgang des Maximalwertes zwischen 2009 und 2010 einer niedrigeren Bewertung der Indikatoren für Bankenreform und Zinsliberalisierung sowie Wasser und Abwasser in Ungarn geschuldet.<sup>9</sup>

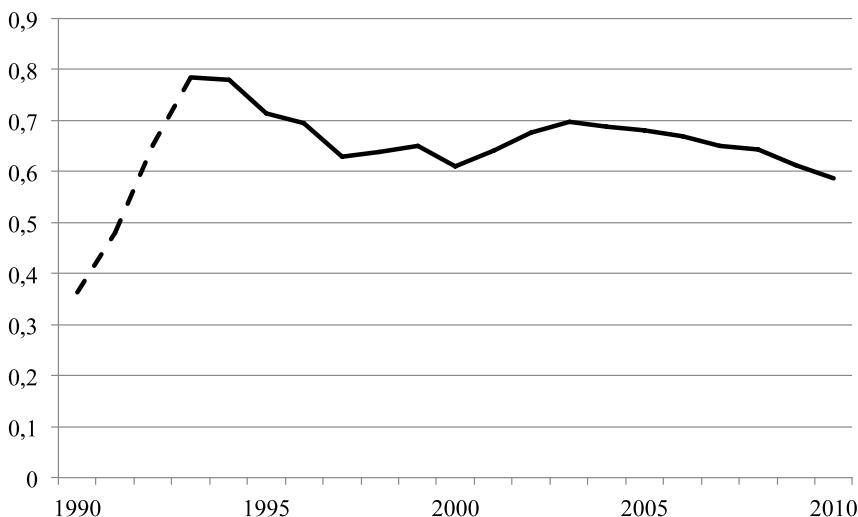
### III. Wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung

Die wirklich spannende Frage ist nun aber die nach dem Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung auf der einen Seite und der institutionellen Entwicklung auf der anderen Seite. Abbildung 5 präsentiert dazu die Korrelation zwischen dem Niveau des realen BIP pro Kopf und dem Durchschnittswert der transition indicators über die Länder in der Stichprobe für jedes Jahr, für das beide Reihen vorliegen, d. h. von 1990 bis 2010.

Die Korrelationskoeffizienten sind für jedes Jahr positiv und recht hoch, außer dem Wert für 1990 sind alle gezeigten Koeffizienten auch hoch signifikant. Die Insignifikanz des Werts für 1990 ist der Kombination der beiden Tatsachen geschuldet, dass zum einen die Zahl der gemeinsamen Beobachtungen für beide Reihen mit 16 noch recht niedrig ist und zum anderen die Variabilität der transition indicators über die Länder (noch) recht gering ist. Weiterhin war in den ersten Jahren die Messung des BIP pro Kopf durchaus problematisch, so dass

<sup>8</sup> Seit dem Jahr 2000 nehmen mit einem Abstand Turkmenistan und Weißrussland die beiden letzten Plätze ein.

<sup>9</sup> Ungarn nimmt jedoch seit 1992 durchgehend die Spitzenposition für den Durchschnitt der transition indicators ein.



Quelle: UNECE, EBRD, eigene Berechnungen.

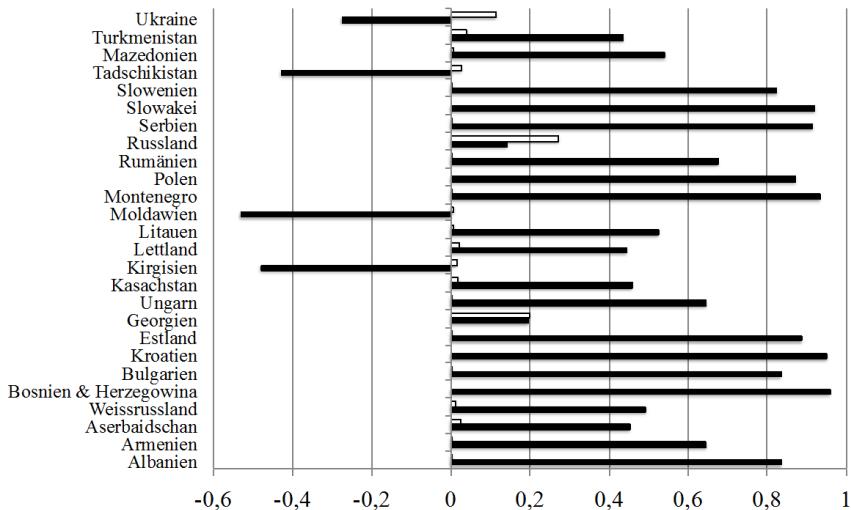
Abbildung 5: Korrelation zwischen realem BIP pro Kopf und transition indicators über die Länder.

den gemessenen Korrelationen vielleicht nicht zu viel Bedeutung zugemessen werden sollte – die Werte sind daher mit einer gestrichelten Linie verbunden. Trotz dieser für den Beginn der Transformationsperiode gültigen Einschränkung kann festgehalten werden, dass ganz offensichtlich institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung Hand in Hand gingen. Eine kausale Interpretation wird hier ganz explizit nicht gegeben, es liegt aber auf der Hand, dass für beide Kausalitätsrichtungen valide Mechanismen identifiziert werden können.<sup>10</sup>

Die gerade gezeigte positive Korrelation über die Länder hinweg für jedes Jahr impliziert natürlich nicht, dass dies auch für alle Länder über die Zeit hinweg gilt. Abbildung 6 zeigt die Korrelationskoeffizienten über die Zeit für jedes einzelne Land als schwarze Balken. Die weißen Balken geben das Signifikanzniveau dafür an, dass der entsprechende Koeffizient signifikant von null verschieden ist.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Die effizienz- und damit outputsteigernden Wirkungen einer besseren institutionellen Qualität brauchen hier nicht weiter erläutert zu werden. Eine umgekehrte Kausalität lässt sich über zwei wesentliche Kanäle begründen. Zum einen sind in wirtschaftlich guten Umständen auch solche Reformen politisch leichter durchsetzbar, die bestimmte Gruppen eher (relativ) schlechter stellen. Zum anderen sind in den transition indicators der EBRD auch Infrastrukturmaßnahmen enthalten, die sich in einer florierenden Wirtschaft leichter finanzieren lassen.

Wenig überraschend ist auch hier die Mehrzahl der Koeffizienten positiv und hochsignifikant, jedoch gibt es deutliche Ausnahmen. Für Russland und Georgien sind die Korrelationskoeffizienten zwar positiv, aber nicht signifikant. Für Kirgisien, Moldawien, Tadschikistan und die Ukraine sind die Koeffizienten negativ, und sogar signifikant. Lediglich für die Ukraine ist die Signifikanz mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von etwa 11 Prozent grenzwertig.



Quelle: UNECE, EBRD, eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Länderspezifische Korrelation zwischen realem BIP pro Kopf und transition indicators über die Zeit.

Damit wird deutlich, dass wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung – jedenfalls wie sie durch die transition indicators gemessen wird – nicht notwendigerweise Hand in Hand gehen. Dies ist im Einklang mit der in Abschnitt B.II zitierten Literatur, die typischerweise im Rahmen von Wachstumsregressionen zu diesem Ergebnis kommt. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass es nicht nur auf den Durchschnittswert der institutionellen Qualität über die Länder hinweg ankommt, sondern auch auf die Kompatibilität der verschiedenen Qualitätsmerkmale. Ein genauerer Blick auf die Indikatoren für die o. g. sechs Länder zeigt den folgenden Befund: In allen Ländern sind recht hohe Indexwerte um den Wert 4 in den Bereichen Preisliberalisierung sowie Handel und Währungssystem er-

<sup>11</sup> Ist dieser Balken nicht sichtbar, so ist einfach das Signifikanzniveau entsprechend gering.

reicht worden, während die Indices für Unternehmensrestrukturierung sowie Wettbewerbspolitik in all diesen Ländern im Bereich von 2 liegen, also recht niedrig sind. Damit liegt hier offenbar eine deutliche Diskrepanz zwischen der prinzipiellen Möglichkeit freien unternehmerischen Handelns im In- und Ausland auf der einen Seite vor und der faktischen Relevanz des Wettbewerbs auf der anderen Seite. Die verbalen Beschreibungen für den Indexwert 2 der beiden Kriterien lauten wie folgt:<sup>12</sup>

- Governance und Unternehmensrestrukturierung: *Moderately tight credit and subsidy policy, but weak enforcement of bankruptcy legislation and little action taken to strengthen competition and corporate governance.*
- Wettbewerbspolitik: *Competition policy legislation and institutions set up; some reduction of entry restrictions or enforcement action on dominant firms.*

Unternehmen in diesen Ländern haben also eine noch recht weiche Budgetrestriktion, Maßnahmen zur Durchsetzung des Wettbewerbs werden kaum ergriffen, die Markteintrittsbarrieren sind signifikant. In einem solchen Umfeld nützen dann natürlich auch die Möglichkeiten zur freien Setzung von Preisen und für grenzüberschreitenden Handel recht wenig. Es wird in diesen Ländern also die von Walter Eucken als wichtig erkannte *Zusammengehörigkeit der konstituierenden Prinzipien* nicht berücksichtigt.

Weiterhin fällt auf, dass in den vier Ländern mit negativen Korrelationen in Abbildung 6 das Thema Korruption ganz besonders wichtig ist. So nehmen Kirgisien, Tadschikistan und die Ukraine – abgesehen von Turkmenistan – die hintersten Plätze für den Corruption Perception Index in der hier benutzten Länderauswahl ein.<sup>13</sup> Offenbar ist in einem sehr korrupten Umfeld die Wirksamkeit wirtschaftlicher Institutionen nicht mehr notwendigerweise gegeben, was zu den insignifikant positiven oder gar negativen Korrelationen zwischen BIP pro Kopf und der Qualität wirtschaftsrelevanter Institutionen führt.<sup>14</sup> Dies wird dadurch plausibel, dass in einem korrupten Umfeld institutionelle Regelungen einfach(er) umgangen werden können, was die Bedeutung der Qualität von Institutionen schmälert. So ist beispielsweise eine auch weitgehende unternehmerische Freiheit bzgl. der Preissetzung nicht mehr von überragender Relevanz, wenn gleichzeitig die Etablierung bzw. der Betrieb einer Unternehmung nur durch Bestechungszahlungen möglich sind.

---

<sup>12</sup> Vgl. EBRD (2010b).

<sup>13</sup> Die Daten für den Corruption Perception Index finden sich bei *Transparency International* (2012).

<sup>14</sup> Man könnte gegen diesen Gedanken einwenden, dass Korruption per se ein Merkmal der wirtschaftsrelevanten Institutionen ist. Allerdings ist in den transition indicators Korruption nicht direkt abgebildet.

## D. Evidenz aus Mikrodaten

In diesem Abschnitt werden Mikrodaten aus zwei Befragungswellen des Life in Transition Surveys (LITS) herangezogen. Hier wurden in den Transformationsökonomien Ost- und Südosteuropas einschl. der zentralasiatischen Länder Personen unter anderem über ihre Haltung zur wirtschaftlichen und politischen Ordnung gefragt. Pro Land wurden jeweils mehr als 1000 Haushalte befragt.

In beiden Wellen des LITS wurden die Respondent(inn)en gefragt, welcher der folgenden Aussagen sie am meisten zustimmen würden (Übersetzung durch den Autor):

- Eine Marktwirtschaft ist gegenüber jeder anderen Form eines Wirtschaftssystems vorzuziehen.
- Unter bestimmten Umständen kann eine Planwirtschaft einer Marktwirtschaft vorzuziehen sein.
- Für Menschen wie mich ist es egal, ob das Wirtschaftssystem als Marktwirtschaft oder als Planwirtschaft organisiert ist.

Eine analoge Frage wurde auch zur persönlichen Präferenz mit Blick auf politische Systeme gestellt; hier waren die folgenden Antworten möglich:

- Eine Demokratie ist gegenüber jeder anderen Form eines politischen Systems vorzuziehen.
- Unter bestimmten Umständen kann eine autokratische Regierung einer demokratischen Regierung vorzuziehen sein.
- Für Menschen wie mich ist es egal, ob die Regierung demokratisch oder autokratisch ist.

Tabelle 1 zeigt die Antworten über alle Länder hinweg in beiden Umfragen.

Die insgesamt knapp 29000 Antworten für 2006 und 39000 Antworten für 2010 weisen folgende wichtige Charakteristika auf:

- Eine demokratische Ordnung wird zwar von einer Mehrheit als wünschenswerte politische Ordnung erachtet, diese fällt aber 2010 mit 50,6 Prozent denkbar knapp aus. Vier Jahre zuvor war diese Mehrheit mit 57,2 Prozent noch deutlich solider.
- In 2010 gaben 16,5 Prozent an, eine autokratische Regierung zumindest „unter bestimmten Umständen“ zu bevorzugen. Eine recht große Zahl von Personen steht der Frage indifferent gegenüber bzw. weiß keine Antwort darauf. Gegenüber 2006, als 15,7 Prozent eine autokratische Regierung ggf. unterstützt hätten, ist dies nur eine recht geringfügige Änderung.
- In 2010 war die Zustimmung zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit 34,9 Prozent noch zurückhaltender als die gegenüber einem demokratischen

politischen System; knapp die Hälfte ist gegenüber der Demokratie indifferent oder eher ablehnend. In 2006 haben noch 42,6 Prozent (57,2 Prozent) eine marktwirtschaftliche Ordnung (Demokratie) vorgezogen.

- Tabelle 1 zeigt auch, dass nur eine relativ geringe Zahl von Respondenten die Kombinationen *Markt und Autokratie* oder *Plan und Demokratie* bevorzugt. Beide sind ja gemäß der Eucken'schen Idee der Interdependenz der Ordnungen schlicht nicht möglich. In 2010 waren es 14,7 Prozent, in 2006 lag der Wert etwas höher bei 16,1 Prozent. Dabei findet eine *demokratische Planwirtschaft* in beiden Erhebungswellen sehr viel mehr Zustimmung als eine *autokratische Marktwirtschaft*. Dies bekräftigt den o. g. Befund, dass die wirtschaftliche Ausprägung einer freien Gesellschaft in der öffentlichen Wahrnehmung weniger wichtig ist als die politische Ausprägung.

*Tabelle 1*  
**Ansichten zur politischen Ordnung und zur Wirtschaftsordnung**

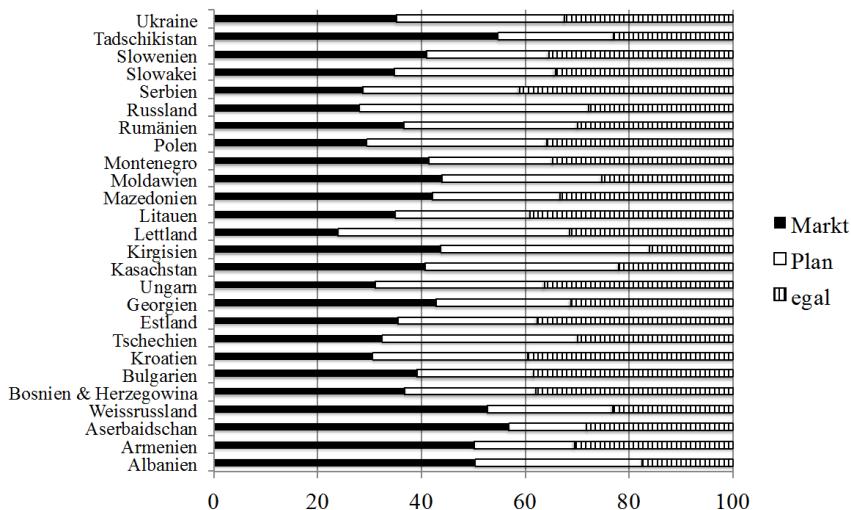
Politik-Wirtschaft	weiß nicht	keine Antw.	demo-kratisch	auto-kratisch	egal	Summe
weiß nicht	- 3623	- 1	- 1527	- 335	- 573	- 6059
keine Antw.	- 0	- 1	- 5	- 0	- 0	- 6
Markt	- 366	- 1	10334 11004	1051 1376	951 814	12336 13561
Plan	- 452	- 0	3612 4322	2777 3760	1119 1158	7508 9692
egal	- 360	- 0	2612 2789	718 958	5753 5439	9083 9546
Summe	- 4801	- 3	16558 19647	4546 6429	7823 7984	28927 38864

Quelle: EBRD, LITS 2006 und 2010, eigene Berechnungen.

Ansichten jeweils über die gesamten Stichproben der beiden Erhebungswellen des LITS 2006 und 2010. Die Zahlen in der ersten (zweiten) Zeile jeder Zelle geben jeweils die Werte für 2006 (2010) an. Die Kategorien „weiß nicht“ und „keine Antwort“ waren in der Welle 2006 nicht enthalten.

Zusammenfassend lässt sich sicherlich sagen, dass es 20 Jahre nach dem Aufgehen des Eisernen Vorhangs um die Reputation der Demokratie nicht gut und mit der Reputation der marktwirtschaftlichen Ordnung wirklich schlecht steht. Auch wenn der schlichte Vergleich der Erhebungswellen von 2006 und 2010 keine weitergehende Ursachenanalyse impliziert, liegt es doch nahe, hier einen Zusammenhang zur jüngsten weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise zu sehen, wozu nachfolgend noch ein kurzer Blick auf die Daten geworfen wird.

Zunächst werden in Abbildung 7 aber noch die Antworten auf die obige Frage nach der Zustimmung zu markt- bzw. planwirtschaftlichen Ordnungen auf die einzelnen Länder heruntergebrochen.



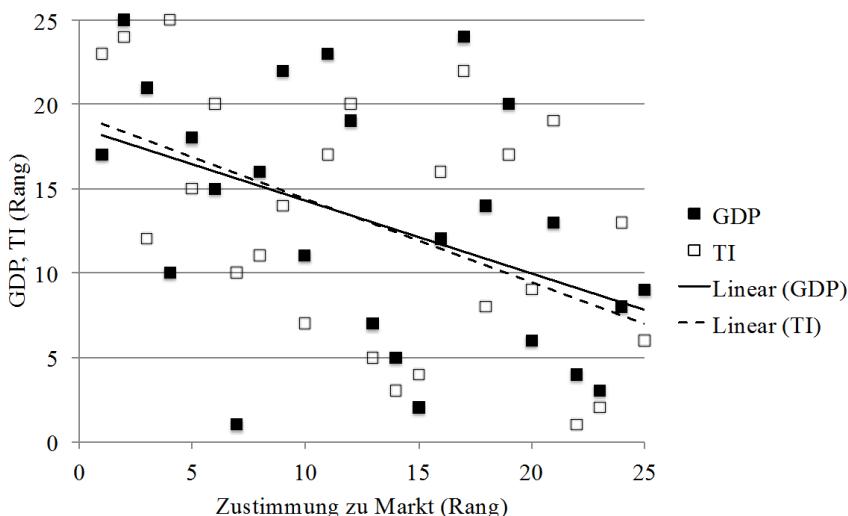
Quelle: EBRD, LITS 2010, eigene Berechnungen.

Abbildung 7: Zustimmung zu markt- bzw. planwirtschaftlichen Ordnungen, nach Ländern.

Die Unterschiede der Antworten über die Länder hinweg sind recht stark. Auffällig ist insbesondere, dass in den osteuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Skepsis gegenüber marktwirtschaftlichen Ordnungen besonders stark ausgeprägt ist. Der niedrigste Zustimmungswert zur Marktwirtschaft wurde mit 24 Prozent in Lettland gemessen, der höchste mit knapp 55 Prozent in Tadschikistan.

Schon nur dieser Befund bedient nicht die Erwartungshaltung, dass eine marktwirtschaftliche Ordnung überall dort geschätzt und akzeptiert wird, wo eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung unter marktwirtschaftlichen Spielregeln stattgefunden hat. Tadschikistan ist immerhin das ärmste Land in der hier verwendeten Ländergruppe, für das Daten der UNECE dazu vorliegen. Daher liegt es nahe, den Zusammenhang zwischen der Zustimmung zur marktwirtschaftlichen Ordnung und dem durchschnittlichen Wohlstand in einer Volkswirtschaft etwas genauer zu betrachten. Als zum BIP pro Kopf alternative *Erklärung* für die Zustimmung zum Markt wird außerdem die Qualität der Institutionen in Erwägung gezogen. Beide Zusammenhänge sind in Abbildung 8 zu sehen, die etwas näher erläutert werden muss. Zunächst wurden für alle drei Reihen die Rangziffern für

jedes Land berechnet. Für das BIP pro Kopf sowie die Durchschnittswerte der verschiedenen transition indicators ist die Vorgehensweise offensichtlich. Für die Zustimmung zum Markt wurden die Prozentsätze für die Zustimmung zu marktwirtschaftlichem bzw. planwirtschaftlichem Wirtschaftssystem voneinander subtrahiert. Aus der daraus resultierenden Zahl für jedes Land wurde dann der Rang berechnet. Um einen möglichen Zusammenhang zwischen den Rängen dieser drei Größen zu sehen, werden diese in Abbildung 8 in einem einfachen Scatterplot einander gegenübergestellt.



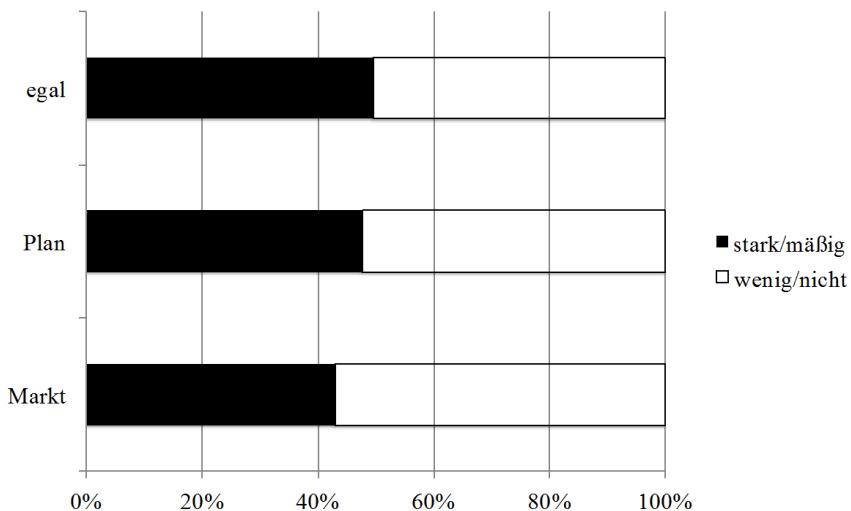
Quelle: UNECE, EBRD, eigene Berechnungen.

Abbildung 8: Mögliche Determinanten der Zustimmung zum Markt:  
Wirtschaftlicher Wohlstand und Qualität marktwirtschaftlicher Institutionen.

Das Ergebnis ist in der Tat überraschend. Wie aus Abbildung 8 zu entnehmen ist, sind es vor allem in der Tat die *ärmeren* Länder, und diejenigen mit dem *weniger fortgeschrittenen institutionellen Umfeld*, in denen die Respondenten eine Marktwirtschaft bevorzugen. Es scheint hier einen „Hoffnungs- und Enttäuschungseffekt“ zu geben, der einer Marktwirtschaft genau dann zur Popularität verhilft, wenn sie nicht bzw. nicht gut institutionell verankert ist. Demgegenüber überwiegt in reichereren und institutionell besser abgesicherten Ländern die Skepsis gegenüber marktwirtschaftlichen Elementen. Während also in schlecht funktionierenden Ökonomien die Marktwirtschaft als Hoffnung wahrgenommen zu werden scheint und daher positiv bewertet wird, stellt sich nach deren Einführung eine gewisse Enttäuschung ein – auch wenn sich entsprechende wirtschaftliche Erfolge eingestellt haben. Die jeweils negative Steigung der in der

obigen Abbildung 8 eingezeichneten Regressionsgeraden ist in beiden Fällen sogar statistisch signifikant.

Eine weitere plausible Erklärung für die Ablehnung marktwirtschaftlicher Spielregeln könnte sein, dass dadurch eine Betroffenheit durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise zum Ausdruck kommt. Deren Ursachen werden ja vielfach – und auch nicht zu Unrecht – darin gesehen, dass manche (insbesondere Finanz-) Märkte zu wenig reguliert waren bzw. sind. Die Befragungen in der Welle 2010 des LITS hatten einen kleinen Frageblock zu Betroffenheit und Umfang mit der Krise. Eine Frage lautet, ob man stark, mäßig, wenig oder gar nicht von der Krise betroffen sei. Je zwei dieser Kategorien wurden zusammengefasst und für diese beiden Antwortkategorien die Einstellungen zu Plan- bzw. Marktwirtschaft (siehe Abbildung 7) untersucht. Abbildung 9 enthält das Ergebnis.



Quelle: EBRD, eigene Berechnungen.

Abbildung 9: Einstellungen zum Wirtschaftssystem und Betroffenheit von der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise.

Ganz offenbar spielt die persönliche Betroffenheit keine große Rolle, auch wenn die Marktbefürworter mit 42,9 Prozent etwas weniger häufig stark oder mäßig von der Krise betroffen waren als die Befürworter planwirtschaftlicher Elemente. Von diesen gaben 47,6 Prozent an, von der Krise stark oder mäßig betroffen zu sein.

## E. Schluss

Die Akzeptanz marktwirtschaftlicher Institutionen schien nach dem Fall des Eisernen Vorhangs vor gut 20 Jahren kein wirklich diskussionsbedürftiges Thema mehr zu sein. In den letzten Jahren hat sich jedoch eine zunehmende Unzufriedenheit mit der gesellschaftspolitischen Grundsatzentscheidung für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung eingestellt, auch wenn mit dieser Unzufriedenheit selten klare Artikulationen vermeintlich besserer Alternativen verbunden sind. Diese Unzufriedenheit ist teilweise wohl auch systemintern, v. a. insofern sie die berechtigte Bemängelung von Regulierungsdefiziten betrifft; diese spielten bzw. spielen für den Ausbruch und die Stärke der Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Gefolge der Lehman-Pleite im Herbst 2008 ungeahnte Ausmaße annahm, eine unbestrittene Rolle. Mindestens genau so bedeutsam dürften ordnungspolitische Fehler sein, die im Zusammenhang mit der Bewältigung dieser Krise begangen wurde. Otmar Issing (2011) spricht in einem Zeitungsbeitrag sogar in Anspielung auf *von Hayek* (1944) von einem *Weg in die Knechtschaft*, der in Europa durch die Aushebelung des Haftungsprinzips, v. a. im Umgang mit dem Staatsverschuldungsproblem beschritten werden könnte.

Die aktuelle Debatte um die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung ist sehr weitgehend auf die entsprechenden Umfragen in Deutschland fokussiert. Es liegt jedoch nahe, gerade in den Transformationsökonomien nach der Akzeptanz des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens zu fragen – immerhin haben dort große Teile der Bevölkerung persönliche Erfahrungen sowohl in plan- als auch in marktwirtschaftlich geprägten Ordnungen. Die dafür wichtigste Datengrundlage sind zwei Wellen des LITS, innerhalb dessen auch nach Einstellungen zu ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen gefragt wird.

Es kann gezeigt werden, dass der für Deutschland erhobene Befund einer gesunkenen Akzeptanz marktwirtschaftlicher Ordnung auch für Länder weiter östlich zutrifft. Gerade in diesen Ländern ist die Erinnerung an die Vergangenheit des planwirtschaftlichen Erbes noch recht frisch. Dennoch (oder deswegen?) wird nun vielfach ein Schritt zurück gut geheißen bzw. Unzufriedenheit mit dem Erreichten ausgedrückt. Naheliegende Erklärungsversuche für diese Einstellung liegen in fehlendem wirtschaftlichem Wohlstand, in der mangelnden Qualität der Institutionen und auch in der persönlichen Betroffenheit durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise. Es konnte aber gezeigt werden, dass keiner dieser Gründe zutrifft.

Befürworter marktwirtschaftlicher Ordnungen stehen also vor einer mindestens doppelten Herausforderung: Zum einen muss noch deutlich besser verstanden werden, wovon die individuellen Einstellungen zu und Akzeptanz von alternativen Ordnungsrahmen abhängen, wofür der LITS-Datensatz recht gut geeignet ist und entsprechende Ansatzpunkte bietet. Zum anderen müssen aber die Vorteile marktwirtschaftlicher Ordnungen gegenüber den realistischen Al-

ternativen deutlich gemacht werden. Ansonsten könnte sich die in den Daten herauslesbare Ablehnung des vorhandenen Wirtschaftssystems fatal auswirken. Eine marktwirtschaftliche Ordnung sollte aber nicht nur das System sein, das diejenigen wünschen, die es nicht haben. Vielmehr sollte sie auch ein System sein, das diejenigen behalten und ausbauen wollen, bei denen es schon umgesetzt ist.

## Literatur

- Aghion, P./Blanchard, O. J. (1994): On the Speed of Transition in Central Europe, NBER Macroeconomics Annual, Vol. 9, pp. 283–320.*
- Apolte, T. (2011): Democracy and prosperity in two decades of transition, in: Economics of Transition, Vol. 19, No. 4, p. 693–722.*
- Aristei, D./Perugini, C. (2011): Speed and Sequencing of Transition Reforms and Income Inequality: a Panel Data Analysis, OEI-Working Paper No. 302, October 2011.*
- Besley, T./Dewatripont, M./Guriev, S. (2011): Transition and transition impact: a review of the concept and implications for the EBRD, Report prepared for the EBRD's office of the chief economist, London.*
- Blanchard, O. J./Kremer, M. (1997): Disorganization, Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, pp. 1091–1126.*
- Brandt, R./Herb, K. (2000): Einführung in Rousseaus Gesellschaftsvertrag, in: dieselben (Hrsg.): Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts, Berlin (Klassiker auslegen, Bd. 20), S. 3–26.*
- Denisova, I./Eller, M./Frye, T./Zhuravskaya, E. (2007): Who Wants to Revise Privatization and Why? Evidence from 28 Post-Communist Countries, Center for Economic and Financial Research at New School of Economics, Working Paper No. 105.*
- Denisova, I./Eller, M./Frye, T./Zhuravskaya, E. (2012): Everyone Hates Privatization, but Why? Survey Evidence from 28 Post-communist Countries?, Journal of Comparative Economics, Vol. 40, No. 1, pp. 44–61.*
- Durlauf, S. N./Johnson, P. A./Temple, J. R. W. (2005): Growth Econometrics, in: Aghion, P./Durlauf, S. (eds.): Handbook of Economic Growth, Amsterdam, North-Holland, pp. 555–677.*
- Estrin, S./Hanousek, J./Kocenda, E./Svejnar, J. (2009): The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies, Journal of Economic Literature, Vol. 47, No. 3, pp. 699–728.*
- Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., 2004.*
- European Bank for Reconstruction and Development, EBRD (2006): Life in Transition Survey (LITS) 2006: A brief report on observations, experiences and methodology from the survey, prepared by Synovate.*

*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD* (2010a): *Transition Report 2010: Recovery and Reform*, London

*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD* (2010b): *Transition Indicators Methodology*, URL: [http://www.ebrd.com/english/pages/research/economics/data/macro/ti\\_methodology](http://www.ebrd.com/english/pages/research/economics/data/macro/ti_methodology).

*Hall, R. E./Jones, C. I.* (1999): *Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?*, NBER Working Paper No. 6564.

*von Hayek, F. A.* (1944): *The road to serfdom*, Chicago.

*Institut für Demoskopie Allensbach* (2010): *Einstellungen zur sozialen Marktwirtschaft in Deutschland am Jahresanfang 2010. Erkenntnisse aus repräsentativen Trendfortschreibungen im Auftrag der Heinz Nixdorf Stiftung und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*.

*Issing, O.* (2011): *Der Weg in die Knechtschaft*, FAZ vom 11.12.2011, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/otmar-issing-der-weg-in-die-knechtschaft-11558355.html>, letzter Abruf am 3.3.2012.

*Kaminski, S./Frey, D./Traut-Mattausch, E./Greitemeyer, T.* (2007): *Die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft*, München.

*Megginson, W. L./Netter, J. M.* (2001): *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, pp. 321–389.

*Papaioannou, E. / Siourounis, G.* (2008): *Democratisation and Growth*, *Economic Journal*, Vol. 118, pp. 1520–1551.

*Roland, G.* (2000): *Transition and Economics*, MIT Press.

*Roland, G.* (2011): *Economies in Transition. The Long-Run View*, *Studies in Development Economics and Policy*, Palgrave Macmillan.

*Rousseau, J.-J.* (1758): *Der Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechts*, übersetzt von Hermann Denhardt (1880), URL: [http://www.textlog.de/rousseau\\_vertrag.html](http://www.textlog.de/rousseau_vertrag.html).

*Transparency International* (2012): *Corruption Perception Index 2011*, URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (2010): *Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates*, Berlin, Januar 2010, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/akzeptanz-marktwirtschaft-wissenschaftlicher-beirat,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

## Anhang: Länder und Datenquellen

Daten für das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten (gemessen in US-\$ des Jahres 2005) liegen für die folgende Liste von Ländern vor: Albanien, Armenien, Aserbaidschan (1991), Bosnien und Herzegowina (1997), Bulgarien (1995), Estland (1993), Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Kroatien (1995), Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldawien, Montenegro (2000), Polen, Rumänien, Russische Föderation, Serbien, Slowakei (1993), Slowenien (1995), Tadschikistan, Tschechien, Turkmenistan (1994), Ukraine, Ungarn, Weißrussland. Die Jahreszahlen in Klammern geben das erste Jahr an, für das für das betreffende Land Daten vorliegen, soweit dies später ist als 1990. Für alle Länder liegen die Daten bis 2010 vor. Quelle: [www.unece.org](http://www.unece.org).

Die transition indicators der EBRD liegen für alle der o. g. Länder mit Ausnahme Tschechiens vor. Alle der im Text genannten Teilindikatoren liegen vor ab 1989 mit Ausnahme des Indikators für Eisenbahnen, der erst ab 1998 angegeben ist. Die Daten reichen derzeit für alle Länder und Teilindikatoren bis 2010. Quelle: [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).

Die in Abschnitt E verwendeten Mikrodaten des Life in Transition Surveys (LITS) liegen ebenfalls für alle der o. g. Länder vor, in diesem Fall mit der Ausnahme Turkmenistans. Wie im Text beschrieben werden Daten aus den beiden Wellen 2006 und 2010 herangezogen. Alle Daten sind (kostenlos) verfügbar über die bereits angegebene Website der EBRD.



# **Nemo Omnibus Placet: Exzessive Regulierung und staatliche Willkür**

Von *Justus Haucap, Mirjam R.J. Lange* und *Christian Wey*, Düsseldorf

## **Abstract**

This paper develops the hypothesis that the inclusion of multiple objectives into laws widens the discretionary powers of executive institutions. As the decision how to balance trade-offs is removed from the political to the executive sphere, policy making becomes less transparent and also less accountable. While including numerous objectives into law may serve as an acknowledgement to the various interests of a heterogeneous citizenry, the pursuit of conflicting objectives implies that public bureaucracies instead of parliaments are given powers to decide about trade-offs. We conjecture that a bureaucracy that has multiple objectives will be less accountable and, therefore, (1) use its instruments excessively and (2) favor instruments that are effective in the short run, but may be harmful in the long run. We illustrate our hypotheses, analyzing (a) the increasing number of objectives enshrined in Germany's Energy Industry Act and (b) the conflict between the European Commission and the German Government about potential regulatory holidays for new infrastructure investment in telecommunications markets.

## **A. Einleitung**

In einem demokratischen Rechtsstaat delegieren die Staatsbürger die Herrschaft an Parlament, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung. Die *Vertragsverhältnisse*, welche dieser Delegation zugrunde liegen, sind nur sehr unvollständig spezifiziert, auch weil die Zukunft mit vielen unvorhersehbaren Fragen und Ereignissen aufwartet (Richter/Furubotn 2010, S. 457 ff.). Ermessensspielräume müssen freigehalten werden, damit Regierungen und Verwaltungen zum Wohl ihrer Staatsbürger handeln können. Damit wird aber auch Vertrauen zu einem zentralen Element gut funktionierender Demokratien (Weingast 1981, 1984; Putnam 1993; Fukuyama 1995).

Eine Kerneinsicht der Neuen Institutionenökonomik des Staates besteht darin, dass die Staatsbürger durch geeignete Institutionen vor Ex-Post-Opportunismus seitens der von ihnen mit der Herrschaft beliehenen Agenten geschützt werden müssen (Weingast 1995). Das Problem ist dabei, dass ein schwacher Staat weder

die Eigentumsrechte seiner Bürger effizient schützen noch für eine effiziente Vertragsdurchsetzung sorgen kann, sodass sich alternative Formen der Garantie und Durchsetzung von Eigentumsrechten entwickeln wie z.B. die Kirche oder die Mafia (Gambetta 1993) und damit statt des staatlichen Gewaltmonopols (blutige) Konkurrenz auf dem Markt für die Garantie und Durchsetzung von Eigentumsrechten entsteht. Umgekehrt kann hingegen ein starker Staat zwar ein Gewaltmonopol aufrecht erhalten und auch Eigentumsrechte garantieren und ihre gerichtliche Durchsetzung sicherstellen, jedoch ist ein solch starker Staat auch immer stark genug, die Eigentumsrechte zu beschneiden und im Extremfall privates Eigentum zu konfiszieren. Weingast (1995) hat hier vom *Paradox des starken Staates* gesprochen. Die Überwindung dieses Dilemmas des starken Staates liegt in einem System der Gewaltentrennung und in einer Balance von Gewichten und Gegengewichten, auf Englisch: *checks and balances*, bei der Ausübung der verliehenen Herrschaftsrechte. Existieren jedoch keine staatlichen Garantiemechanismen in Form von Selbstbeschränkungen und -verpflichtungen, so wird der den staatlichen Akteuren zugestandene Ermessensspielraum über kurz oder lang *räuberisch* ausgenutzt werden. Vertrauen kann sich so nicht entwickeln, und das Ergebnis sind oft diktatorische Regimelösungen oder konkurrierende Kriegsherren (Warlords) (North 1986).

In einem Rechtsstaat schaffen neben der Verfassung Gesetze dauerhafte und allgemeingültige Rahmenbedingungen für das Zusammenleben innerhalb einer Gemeinschaft. Diese Vorschriften sollten für alle verbindlich und ihre Gültigkeit und Auslegung nachvollziehbar sein. Was aber passiert, wenn Gesetzesbestände mit einer Vielzahl gegensätzlicher Zielsetzungen ausgestattet werden, über deren Interpretation und Abwägung von Fall zu Fall entschieden werden muss? Ist nicht zu erwarten, dass mit einer Vielzahl von Zielen der Entscheidungsprozess undurchsichtig und unvorhersehbar wird? Und birgt diese Entwicklung nicht die Gefahr einer zunehmenden staatlichen Willkür in sich? Denn beinahe jeder Staatseingriff dient in irgendeiner Form einem Ziel.

Die zunehmende Aufzählung von mehreren, teilweise durchaus konfliktierenden Zielsetzungen in Gesetzesbeständen ist sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene zu beobachten. Auf europäischer Bühne steht die Nennung einer Vielzahl von Zielen in einem direkten Zusammenhang mit dem rege diskutierten Demokratiedefizit in der EU.<sup>1</sup> Der Grund hierfür ist auch in der Tatsache zu sehen, dass der Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene meist kein parlamentarischer Diskussionsprozess vorausgeht, wie es im demokratischen Rechtsstaat üblich ist.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. u. a. Grimm (1992), Haltern (2005), Schäfer (2006), Herzog/Gerken (2007) und Schmidt (2010).

<sup>2</sup> Wir danken Professor Möschel an dieser Stelle für den Kommentar, dass es sich hierbei um eine *französische Sitte* handele, die aber letztlich vollkommen unsinnig sei, da

Zielvielfalt führt zwangsläufig zu Zielkonflikten, und es stellt sich die Frage, wie die einzelnen Ziele durch eine *Mehrziel-Behörde* gewichtet und gegeneinander abgewogen werden sollen. Wie also sieht eine *erfolgreiche* Umsetzung des Rechtsakts aus? Wie kann eine Behörde für Transparenz bei der Zielabwägung sorgen?

Noch viel wichtiger erscheint uns die Frage, ob die Zielvielfalt zu einer Schwächung der Vertragsbeziehung zwischen Staatsbürgern und staatlichen Autoritäten führen wird. Zwei Vermutungen hinsichtlich einer Ausweitung opportunistischen Verhaltens drängen sich uns auf: Erstens kann erwartet werden, dass eine Bürokratieinstanz, die mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt, ihre zugebilligten Instrumente exzessiv einsetzt und zweitens solche Eingriffe favorisiert, die kurzfristige Wirkung zeigen, aber langfristig (auch aus *ex ante* Sicht) schädlich sind.

Die Nennung vieler Ziele mag zwar zunächst eine Referenz an die Interessenheterogenität der Staatsbürger sein. Aber jeder kennt das Sprichwort: „Wer es allen recht machen will, macht es niemandem recht.“ Diese Volksweisheit kannten schon die alten Römer: *Nemo omnibus placet*.

Anhand von Gesetzen wie dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und dem Telekommunikationsgesetz (TKG), im Besonderen der Revidierung des §9a TKG durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH), soll unsere These im Folgenden illustriert werden. Die netzgebundenen Industrien sind besonders geeignet für die Untersuchung unserer Vermutung, weil diese in den 1990er Jahren liberalisiert und komplett neu reguliert wurden. Seitdem findet ein kontinuierlicher Re-Regulierungsprozess statt, woraus sich aktuelle Entwicklungen in den Gesetzgebungsprozessen sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene ablesen lassen. Die Regulierungen für netzbasierte Industrien sind daher ein Gradmesser der Beschaffenheit der politischen Institutionen in Deutschland und der EU.

Der vorliegende Beitrag gliedert sich wie folgt: Abschnitt B skizziert die besonderen Wettbewerbsprobleme in netzgebundenen Industrien, aus denen sich ein besonderer staatlicher Regulierungsbedarf ableitet. In Abschnitt C wird der sich nach und nach verstärkt auftretende Zielpluralismus in deutschen Gesetzestexten anhand des Energiewirtschaftsgesetzes exemplarisch aufgezeigt. Abschnitt D verdeutlicht die Problematik auf supranationaler Ebene und beleuchtet anhand des Telekommunikationsgesetzes, wie die Europäische Kommission ihre Kompetenzen auf Kosten demokratisch legitimierter nationaler Gesetzgebungs-

---

es bei der Gesetzgebung wie bei der Wurstproduktion sei, was heißen soll, dass man lieber nicht fragt, wie sie *gemacht* werden. Damit wird der Qualitätstest für gute Gesetze letztlich auf den Juristen verschoben, was vielleicht im Sinne der akademischen Jurisprudenz sein mag, die nur zu gerne die Deutungshoheit übernimmt, aber der *Vertragsbeziehung* zwischen Staatsbürger und staatlicher Autorität im Grunde Hohn spricht.

prozesse ausweitet. Abschnitt E bietet eine Zusammenfassung mit besonderem Augenmerk auf offene Forschungsfragen.

## B. Ökonomische Grundlagen netzgebundener Industrien

Netzbasierte Industrien, wie der Energiesektor und die Telekommunikationsbranche, sind durch einige Besonderheiten gekennzeichnet, die spezifische Regulierungen notwendig machen. Wettbewerbsökonomisch gesehen geht es bei vielen regulierenden Eingriffen immer um die Kontrolle und Beschränkung des potenziellen Missbrauchs von Marktmacht. Stand traditionell der *Ausbeutungsmissbrauch* der Verbraucher durch überhöhte Strom- und Telekommunikationsentgelte im Vordergrund, ist nun vor allem die Befürchtung eines *Behinderungsmissbrauchs* durch marktbeherrschende Unternehmen hinsichtlich des Zugangs zu wesentlichen Einrichtungen gegenüber Wettbewerbern im Zentrum der Regulierung.

Bei beiden Sektoren handelt es sich um ehemals monopolistisch strukturierte Branchen, die erst Ende der 1990er Jahre liberalisiert wurden. Dabei ist Liberalisierung nicht mit Deregulierung gleichzusetzen (Vogelsang 2003, Dewenter/Haucap 2004a). Liberalisierung beschreibt die Öffnung des Marktes für neue Wettbewerber, wohingegen Deregulierung die Entlassung des Monopolisten aus der direkten „Regulierung durch öffentliches Eigentum“ meint (Haucap/Uhde 2008). Zunächst erfolgt die Deregulierung insofern, als dass ein Abbau der staatlichen Vorschriften erfolgt, so dass der ehemalige Monopolist in seiner ganzen Unternehmenspolitik<sup>3</sup> freier – wenn auch nicht gänzlich unabhängig – wird. Eine erfolgreiche Marktliberalisierung in netzbasierten Industrien erfordert jedoch zunächst oftmals eine weitgehende Re-Regulierung des vormals oft vertikal integrierten Monopolunternehmens.

Warum für eine Liberalisierung von Netzindustrien zunächst nicht unbedingt weniger Regulierung, sondern vielmehr eine andere Regulierung, eine Re-Regulierung also, benötigt wird, erschließt sich aus der Theorie natürlicher Monopole (Train 1991). Man spricht von einem natürlichen Monopol genau dann, wenn die Kostenfunktion des monopolistischen Unternehmens im relevanten Bereich strikte Subadditivität aufweist. Dies meint, dass ein einzelnes Unternehmen einen bestimmten Leistungsumfang kostengünstiger als zwei oder mehr Unternehmen bereitstellen kann (z. B. Panzar 1989).

---

<sup>3</sup> Zur Unternehmenspolitik zählen beispielsweise Preissetzung, Produktpolitik, Investitionsentscheidungen und Personalpolitik.

Marktspezifische Irreversibilität resultiert aus dem Umfang versunkener Investitionen, welche für die Errichtung von Netzinfrastrukturen erforderlich sind. Sie ist aufgrund hoher Lebensdauer und ihrer kostenmäßigen Bedeutung nicht nur eine Marktaustrittsbarriere für den etablierten Anbieter, sondern sie schafft auch ein Investitionsrisiko für potenzielle Wettbewerber, sodass ein Markteintritt für neue Anbieter oft nicht profitabel ist. Die mangelnde Bestreitbarkeit eines Marktes stellt allerdings nur eine notwendige und noch keine hinreichende ökonomische Bedingung für einen regulativen Staatseingriff dar. Treten Subadditivität und hohe Markteintrittsbarrieren kombiniert auf, ist Monopolresistenz gegeben. Hinreichend begründbar wird eine bestimmte Form der Regulierung eines resistenten Monopols erst dann, wenn dieser regulative Staatseingriff zu den größtmöglichen gesamtwirtschaftlichen Effizienz- bzw. Wohlfahrtsgewinnen führt, verglichen mit allen anderen, realistischerweise umsetzbaren Alternativen wie z. B. einer Ex-post-Aufsicht (Williamson 1996, Dixit 1996).

Dass ein unregulierte resistentes Monopol in aller Regel zu Ineffizienzen führt, ist aus ökonomischer Sicht leicht nachvollziehbar. Ein gewinnorientiert arbeitendes Monopolunternehmen wird sein Angebot im Vergleich zu einer wettbewerblichen Marktsituation künstlich verknappen, um so einen gewinnmaximalen Preis zu erzielen. Die Folge ist ein Rententransfer von Verbrauchern zum Monopolisten sowie eine allokativer Ineffizienz aufgrund der künstlichen Angebotsverknappung. Weitere Ineffizienzen sind aufgrund von *Rent Seeking* Aktivitäten sowohl durch den ehemaligen Monopolisten als auch durch potenzielle Wettbewerber zu erwarten (Tullock 1967).

Die Liberalisierung der ehemaligen monopolistischen Versorgungsunternehmen in Europa ist vor allem vor dem Hintergrund von zwei Einsichten erfolgt: Erstens hat sich die Erkenntnis herausgeschält, dass Monopole nicht nur zu allokativer Ineffizienz, sondern aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks ebenso zu X-Ineffizienzen (Leibenstein 1966) bzw. produktiver Ineffizienz führen. Monopolunternehmen produzieren in aller Regel zu ineffizient hohen Kosten, unter denen sie in einer wettbewerblichen Marktsituation nicht konkurrenzfähig wären.<sup>4</sup> Zweitens erscheint es nur wenig sinnvoll, die gesamte netzgebundene Industrie monolithisch als ein natürliches Monopol zu beschreiben. Eine disaggregierte Betrachtung der Wertschöpfungskette in einzelnen Märkten zeigt regelmäßig, dass die Sektoren oftmals in natürliche Monopolbereiche einerseits und potenziell kompetitive Bereiche andererseits unterteilt werden können (Knieps 1999). Letztere sind nicht zuletzt aus ordnungsökonomischen Gründen zu liberalisieren.

---

<sup>4</sup> X-Ineffizienzen sind möglich, da ein Monopolist anders als Unternehmen im Wettbewerb aufgrund fehlender Substitutionsmöglichkeiten für die Nachfrager auch bei ineffizienter Produktion am Markt bestehen kann.

Sowohl aus ökonomischen als auch aus verteilungspolitischen Gründen hatten die meisten Staaten in den Versorgungsbereichen entweder die Endverbraucherpreise unter regulatorische Aufsicht gestellt (wie z. B. für den Elektrizitätssektor in Deutschland) oder aber die Leistungen wurden gleich direkt staatlich erbracht (wie im Bereich der Telekommunikation), wobei das Angebot und auch die Preise dann überwiegend politisch determiniert wurden. Ziel dieser Regulierung war die „Sicherstellung einer flächendeckenden gleichartigen Grundversorgung [...] zu erschwinglichen Preisen“<sup>5</sup> unter „Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen“.<sup>6</sup> Der zur Regulierung ehemaliger Monopolisten geschaffene Rechtsrahmen enthält mittlerweile mehr und mehr solcher konkreten Zielsetzungen. Dabei sind diese Ziele nicht per se überflüssig oder falsch. Die Nennung von Zielen wie die „Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten“<sup>7</sup> oder „chancengleichen Wettbewerbs [...] auch in der Fläche“<sup>8</sup> in Gesetzestexten ergeben durchaus Sinn und lassen ausreichende Anpassungsspielräume an eine dynamische Umwelt.

Jedoch führen sowohl das EnWG als auch das TKG noch zahlreiche weitere Ziele auf. Allen soll es recht gemacht werden. Die Ziele stehen meist im luftleeren Raum, was insbesondere auf EU-Ebene der Fall ist. Auslegung und Gewichtung der selbst formulierten Zielvielfalt verbleiben damit komplett bei den staatlichen Autoritäten und sind – der auch nur indirekten – Einflussnahme durch die Staatsbürger entzogen.

Anhand zweier Regulierungsbeispiele aus dem Bereich der Energie und der Telekommunikation veranschaulichen wir den Stand der Zielvielfalt, ihre inhärente Konfliktlage und die sich hieraus ableitende Zunahme staatlicher Willkür.

### C. Ziel- und Wertewandel in der Energiewirtschaft

Die Anzahl der Ziele hat in der Energiewirtschaft im Zeitablauf deutlich zugenommen (*Eickhof/Holzer 2006*). Im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1935, das bis zur Liberalisierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft im Jahr 1998 in seinen wesentlichen Elementen Bestand hatte, waren in §1 lediglich zwei Ziele genannt: Die Sicherheit und die Preisgünstigkeit der leitungsgebundenen Energieversorgung. Diese beiden Ziele wurden bei der grundlegenden Novellierung des EnWG 1998 um ein drittes Ziel ergänzt: die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung. So hieß es von 1998 bis 2005 im §1 EnWG,

<sup>5</sup> §2 Abs. 2 Nr. 4 TKG (vgl. Anhang B).

<sup>6</sup> §2 Abs. 2 Nr. 1 TKG.

<sup>7</sup> §1 Abs. 2 EnWG (vgl. Anhang A).

<sup>8</sup> §2 Abs. 2 Nr. 2 TKG.

dass der „Zweck dieses Gesetzes (...) eine möglichst *sichere, preisgünstige und umweltverträgliche* leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Gas im Interesse der Allgemeinheit“ (Hervorhebung unsererseits) sei. Wie schon *Eickhof/Holzer (2006)* ausgeführt haben, war „der Prozess der Erweiterung des energiepolitischen Zielkatalogs (...) hiermit jedoch noch nicht abgeschlossen.“ Vielmehr wurden 2005 zwei weitere Ziele in das EnWG eingeführt, so dass §1 Abs. 1 EnWG dann lautete: „Zweck des Gesetzes ist eine möglichst *sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche* leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas“ (Hervorhebung unsererseits). Im Jahr 2011 wurde mit der neuerlichen EnWG-Novelle der §1 Abs. 1 erneut angepasst und um den Ausbau der erneuerbaren Energien als explizit eigenständiges Ziel erweitert. Seit dem 4. August 2011 lautet §1 Abs. 1 EnWG nun: „Zweck des Gesetzes ist eine möglichst *sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche* leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, *die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht*“ (Hervorhebungen unsererseits).

Zudem wurde schon 2005 §1 EnWG um zwei weitere Absätze ergänzt: In §1 Abs. 2 EnWG heißt es seitdem: „Die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze dient den Zielen der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Versorgung mit Elektrizität und Gas und der Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen.“ Und §1 Abs. 3 EnWG ergänzt den Zielkatalog wie folgt: „Zweck dieses Gesetzes ist ferner die Umsetzung und Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Energieversorgung.“

In §3 Abs. 33 wird das 1998 eingeführte Ziel der Umweltverträglichkeit zudem näher definiert. Demnach bedeutet Umweltverträglichkeit, „dass die Energieversorgung den Erfordernissen eines nachhaltigen, insbesondere rationellen und sparsamen Umgangs mit Energie genügt, eine schonende und dauerhafte Nutzung von Ressourcen gewährleistet ist und die Umwelt möglichst wenig belastet wird. Der Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien kommt dabei besondere Bedeutung zu.“ Die anderen im EnWG angelegten Ziele sind dagegen nicht weiter im Gesetz konkretisiert.

Wie diese Entwicklung illustriert, ist der Zielkatalog immer weiter angewachsen, ohne dass jedoch eine Priorisierung zwischen den Zielen erfolgt wäre. Zwischen den inhärenten Zielen müssen also die betroffenen Behörden abwägen, in diesem Fall also vor allem die Bundesnetzagentur, da ja zwischen Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit, der Förderung erneuerbarer Energien, Verbraucherfreundlichkeit, etc. durchaus Zielkonflikte bestehen. Schon *Eickhof/Holzer (2006)* haben moniert, dass aus der Formulierung von §1 EnWG keine Priorität für bestimmte Zielsetzungen folge und damit, formal gesehen, keine Zielhierarchie bestehe. Da sich bei der Verfolgung einzelner Ziele

Konflikte ergeben und die Verwirklichung eines Ziels die Erreichung einer oder aller anderen Zielsetzungen beeinträchtigt, markieren erst gravierende negative Konsequenzen für die anderen Zielsetzungen die Grenzen bei der Verfolgung des zunächst betrachteten Ziels.

Auf der Webseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie werden die energiepolitischen Ziele dann jedoch wieder zu drei Zielen zusammengefasst. Dort heißt es wörtlich: „Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit: Dies sind die Ziele, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als federführendes Ministerium in der Energiepolitik verwirklichen möchte.“<sup>9</sup> Wie das Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen Zielen aufgelöst werden kann, bleibt jedoch unklar.

Die Ausdehnung der energiepolitischen Ziele im EnWG, für dessen Umsetzung auf behördlicher Seite vor allem (wenn auch nicht ausschließlich) die Bundesnetzagentur zuständig ist, geben der Exekutive einen zunehmend größeren Ermessensspielraum beim Erlassen von Regulierungsverfügungen. Die Abwägung zwischen verschiedenen Zielen wird zunehmend von der politischen auf eine behördliche Ebene verlagert, die nicht im selben Maße wie gesetzgebende Institutionen (Bundestag und Bundesrat) einem öffentlichen (parlamentarischen) Diskurs unterworfen ist, dem eine transparente Entscheidungsfindung folgt. Für viele Bürger finden diese Entscheidungen und vor allem die Abwägungsprozesse vielmehr hinter verschlossenen Türen statt. Durch die fortwährende Aufnahme weiterer Ziele in das EnWG ohne eine gleichzeitige Priorisierung wird das Abwägen zwischen verschiedenen Zielen dem öffentlichen Diskurs entzogen, während die Macht und der Ermessensspielraum der Administration zunehmen. Die Aufnahme dieser zusätzlichen Ziele mag populär sein, weil es sich gut anhört. Problematisch ist jedoch, dass Mehrzielbehörden zunehmend schwierig zur Rechenschaft gezogen werden können, da sich nahezu jede behördliche Verfügung und jeder Verwaltungsakt durch eine unterschiedliche Abwägung und Gewichtung der konfliktierenden Ziele darstellen lassen dürfte.

#### **D. Das Fallbeispiel des §9a TKG**

Nicht nur in der Energiewirtschaft, sondern auch in der Telekommunikationsbranche brachten die letzten zwanzig Jahre einen drastischen Wandel der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland und der EU.<sup>10</sup> Gerade im Telekommunikationsbereich bestimmt die europäische Gesetzgebung die na-

---

<sup>9</sup> BMWI (2012).

<sup>10</sup> Eine Zusammenfassung der Reformen in Deutschland findet sich in Vogelsang (2003), für eine detaillierte Wertung der Erfolge siehe Dewenter/Haucap (2004a, 2004b) sowie Haucap/Heimeshoff (2009).

tionale erheblich, da umfangreiche Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert worden sind (*Haucap/Kühling*, 2006, 2007).<sup>11</sup>

Anders als in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft wurden im Telekommunikationsbereich schon mit Beginn der Liberalisierung im Jahr 1998 weitreichende Exekutivkompetenzen für die Marktregelung auf einen sektorspezifischen Regulierer übertragen, damals die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP). Die RegTP wurde 2005 in die Bundesnetzagentur (BNetzA) umgewandelt, nachdem mit der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) dem Regulierer ebenfalls Kompetenzen für die Bereiche Elektrizität, Gas und Eisenbahn übertragen wurden.

Die Frage, ob Marktmacht durch allgemeines Wettbewerbsrecht oder durch sektorspezifische Regulierung kontrolliert werden soll, wird im Telekommunikationsbereich anhand des sogenannten 3-Kriterien-Tests geprüft. Hier meint Wettbewerbsrecht eine Ex-post-Aufsicht durch das Bundeskartellamt bzw. die Europäische Kommission, während Regulierung auf eine sektorspezifische Ex-ante- oder auch Ex-post-Regulierung abstellt, in Deutschland weitgehend betrieben durch die Bundesnetzagentur in Koordination mit der Europäischen Kommission. Dem 3-Kriterien-Test zufolge liegt Regulierungsbedürftigkeit genau dann vor, wenn (1) hohe Marktzutrittsschranken bestehen, (2) keine oder nur eine geringe Tendenz zu effektivem Wettbewerb festzustellen ist und (3) das Wettbewerbsrecht nicht ausreicht, um den Problemen von Marktmacht und daraus resultierendem Marktversagen Abhilfe zu schaffen. Nur wenn alle drei Kriterien erfüllt sind, findet die sektorspezifische Regulierung Anwendung, während ansonsten die allgemeine Kontrolle durch das Kartellrecht ausreichend erscheint (*Möschel* 2007).

Die rechtliche Grundlage für die Liberalisierung des Telekommunikationssektors in Deutschland war zunächst das Telekommunikationsgesetz (TKG) von 1996, das die Marktoffnung 1998 ermöglichte (*Monopolkommission* 1999), in der Folgezeit jedoch mehrfach novelliert wurde. Ziel des TKG war eine weitreichende Liberalisierung des Marktzutritts in Verbindung mit einer Reihe von regulatorischen Reformen, die den Wettbewerb auf den Märkten für Telekommunikationsdienste sicherstellen sollten. Das TKG resultierte aus den zwei vorangegangenen Postreformen. Dies war zunächst die Postreform I von 1989, die zur Trennung von Postbank, Telekom sowie Brief- und Paketpost und ihrer Überführung in organisatorisch eigenständige Einheiten führte. Auch fand eine organisatorische Trennung regulatorischer und unternehmerischer Funktionen sowohl im Post- als auch im Telekommunikationsbereich statt. 1994 folgte die zweite Postreform (Postreform II), die die gesetzlichen Grundlagen für die Pri-

<sup>11</sup> Zum zeitlichen Ablauf der anfänglichen Harmonisierung im Telekommunikationsbereich vgl. u.a. *Kiebs* (2005).

vatisierung der Deutschen Telekom legte. Beide Reformen legten zusammen mit dem durch die EU 1996 vorgegebenen Rechtsrahmen für die Telekommunikation den Grundstein für die Liberalisierung des Telekommunikationssektors (Witte 1999, *Monopolkommission* 1999, 2000 und Vogelsang 2003).

Die Reform des institutionellen Rahmens für die Telekommunikation ist dabei durch drei wesentliche Aspekte gekennzeichnet: Erstens eine relativ weitreichende Privatisierung des ehemals staatlichen Monopolunternehmens, der *Deutschen Telekom AG* (DTAG), zweitens die Liberalisierung des Marktzutritts bzw. die Öffnung des Marktes für neue Wettbewerber und drittens die einsetzende Deregulierung. Während also mit Liberalisierung die Öffnung des Marktes für neue Anbieter gemeint ist, wird unter Deregulierung<sup>12</sup> der Abbau staatlicher Vorschriften über das Verhalten der Marktteilnehmer verstanden (Vogelsang 2003, Dewenter/Haucap 2004a, 2004b und Haucap/Heimeshoff 2009).

In Deutschland konzentrierte sich die politische Debatte über die Art und Weise der nötigen und wirkungsvollen Regulierungsform im Telekommunikationsbereich typischerweise auf die beiden Fälle (a) einer Ex-ante-Aufsicht anhand sektorspezifischer Gesetze (sprich Bundesnetzagentur) versus (b) einer Ex-post-Kontrolle durch das Bundeskartellamt. Heute stellt sich die Frage, ob die bisher gewählte Ex-ante-Regulierung langfristig das richtige Mittel zur Schaffung und „Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs“ nach §2 Abs. 2 Nr. 2 TKG und zur Förderung „effiziente[r] Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen“ nach §2 Abs. 3 Nr. 4 TKG sein kann. Im Telekommunikationsbereich geht es in der deutschen Debatte seit einiger Zeit darum, wie einzelne Märkte oder Teilbereiche am besten aus der sektorspezifischen Ex-ante-Regulierung entlassen und in das allgemeine Wettbewerbsrecht überführt werden können. Die Monopolkommission sprach bereits 2007 von einem „Wendepunkt der Regulierung“ (*Monopolkommission* 2007) und hat wiederholt eine weniger zögerliche Deregulierung angemahnt (*Monopolkommission* 2009, 2011).

Um netzbasierte ehemalige Monopolmärkte bis dahin effektiv und effizient zu kontrollieren und nachhaltig wettbewerbliche Marktstrukturen schaffen zu können, sollte die regulierende Instanz und ihre Entscheidungen idealerweise folgende drei Kriterien erfüllen: Fachliche Kompetenz sowie sachliche und zeitli-

<sup>12</sup> Als ein Plädoyer für die Deregulierung des Telekommunikationssektors kann beispielsweise eine Studie von McKinsey (Enriquez/Marschner/Meffert 2006) angesehen werden. Es werden Investitionsdifferenzen zwischen den USA und verschiedenen europäischen Staaten analysiert. McKinsey argumentiert, dass nur eine starke Deregulierung des Telekommunikationssektors dazu führen wird, dass Europa und insbesondere Deutschland die Investitionslücke schließen kann. Tatsächliche Belege für die Wirkung solcher Deregulierungsmaßnahmen finden sich in der Studie allerdings nicht. Eine genauere Darstellung verschiedener empirischer Studien findet sich in Dewenter/Haucap/Heimeshoff (2009).

che Konsistenz (vgl. *Haucap/Uhde* 2008). Im Folgenden soll die Bedeutung der zeitlichen Konsistenz von regulatorischen Entscheidungen beleuchtet werden, da dieser ein besonderer Stellenwert bei der Sicherstellung von Investitionsanreizen zukommt.<sup>13</sup>

Gerade in netzbasierten Industrien wie z. B. dem Telekommunikationssektor bedarf es einer rechtlichen Sicherheit für die Markakteure, um Investitionen zu tätigen. Denn je spezifischer die Investitionen und damit die versunkenen Kosten sind, desto wichtiger ist es, dass der Regulierungsrahmen stabil und vorhersehbar ist (*Sidak/Spulber* 1997). Das implizite Versprechen, ex post, d. h. nachdem die Investition getätigt wurde, keinen *Raubüberfall* (Hold up) auf das investierende Unternehmen vorzunehmen, muss glaubwürdig sein. Anders als in vielen anderen Industrien ist eine Standortverlagerung der Anlagen bei Netzinvestitionen aufgrund ihrer hohen Standortspezifität kaum möglich. Besteht in einer solchen Situation ein hohes regulatorisches Risiko, dass Risiken von den Markakteuren privat getragen werden müssen, während Gewinne im Erfolgsfall sozialisiert werden, indem Verfügungsrechte durch veränderte Rahmenbedingungen anders verteilt werden, so schwinden die Investitionsanreize ganz erheblich (vgl. *Dewenter/Haucap/Heimeshoff* 2009). Das heißt, dass ein Unternehmen, das in standortspezifische (Netz-)Infrastrukturen investiert, allein das Risiko eines eventuellen Misserfolgs (z. B. aufgrund technologischer oder nachfrageseitiger Veränderungen) trägt, während Konkurrenten ohne eigene Infrastruktur von der regulierenden Instanz kostenlos eine Option darauf bekommen, am Erfolg des Investors zu partizipieren.<sup>14</sup> Daraus resultiert, dass eine unvorhersehbare Regulierungsentscheidung eine tendenziell geringere Investitions-, und Innovationsneigung sowohl für bereits aktive Marktteilnehmer als auch für potenzielle Marktnuelinge nach sich zieht (*Haucap/Heimeshoff* 2010).

Überlegungen dieser Art führten letztendlich zur Aufnahme des hinlänglich bekannten §9a in das TKG 2004. Durch die Gesetzesnovelle, welche durch Bundesrat und Bundestag parlamentarisch legitimiert wurde, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, sogenannte *neue Märkte* temporär von Regulierungsmaßnahmen zu befreien. Nach §9a Abs. 1 TKG 2004 sollten neue Märkte grundsätzlich nicht der Regulierung unterliegen, es sei denn, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei fehlender Regulierung die Entwicklung eines nachhaltigen wettbewerbsorientierten Marktes im Bereich der Telekommunikationsdienste oder -netze langfristig behindert wird“, so §9a Abs. 2 TKG 2004. Die prinzipiell möglichen Regulierungsferien wurden zwar de facto nie gewährt, bevor der §9a TKG 2004 vom Europäischen Gerichtshof am 3. 12. 2009 für euro-

<sup>13</sup> Vgl. hierzu den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP von September 2009, der explizit die Investitionsförderung als Ziel der Bundesregierung (17. Wahlperiode) nennt.

<sup>14</sup> Vgl. *Hausman* (1999, 2001) und *Haucap* (2004).

parechtswidrig eingestuft wurde.<sup>15</sup> Jedoch war ursprünglich politisch intendiert, mit Hilfe des §9a TKG 2004 Regulierungsferien für das VDSL-Netz<sup>16</sup> der Deutschen Telekom AG auszusprechen, um so die Investitionsanreize für den Aufbau des Netzes zu stärken (*Haucap/Heimeshoff* 2010). §3 Nr. 12b TKG 2004 definierte den Begriff *neuer Markt* als einen „Markt für Dienste und Produkte, die sich von den bislang vorhandenen Diensten und Produkten hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, Reichweite, Verfügbarkeit für größere Benutzerkreise (Massenmarktfähigkeit), des Preises oder der Qualität aus Sicht eines verständigen Nachfragers nicht für unerheblich unterscheiden und diese nicht lediglich ersetzen.“

Die Europäische Kommission vertrat dagegen den Standpunkt, dass Regulierungsferien für neue Märkte prinzipiell nicht mit den Richtlinien vereinbar seien, welche die Regulierung der Märkte für elektronische Kommunikation regeln.<sup>17</sup> In diesem Kontext wurde auch eine Studie von der Europäischen Kommission beauftragt, welche belegen sollte, dass eine striktere Netzregulierung zu höheren Investitionen führt. Die Studie wurde aufgrund ihrer mangelnden wissenschaftlichen Standards und der dubiosen Vorgehensweise in der Folge heftig öffentlich kritisiert,<sup>18</sup> was die Europäische Kommission jedoch daran nicht hinderte, öffentlich zu postulieren, dass es einen belastbaren positiven Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Investitionsausgaben gebe, obwohl das genaue Gegen teil bei der beauftragten Studie herauskam (*Gerpott* 2008).

Vor allem aber sei, so der EuGH in seinem Urteil, durch die vorgegebene Definition neuer Märkte der Ermessensspielraum der nationalen Regulierungsbehörde (NRB) unzulässig eingeschränkt<sup>19</sup> und unter anderem das Verfahren der Marktdefinition und Marktanalyse umgangen worden.<sup>20</sup> Wörtlich führt der EuGH aus, dass „die Förderung der in Art. 8 [der Richtlinie 2002/19] genannten Regulierungsziele und die Abwägung zwischen diesen Zielen bei der Definition und der Analyse eines für die Regulierung in Betracht kommenden relevanten Marktes den NRB zusteht. Eine nationale Rechtsvorschrift, die für die Untersuchung der Regulierungsbedürftigkeit eines neuen Marktes durch die NRB die

---

<sup>15</sup> EuGH, Urteil vom 3. 12. 2009 – RS C-424/07.

<sup>16</sup> VDSL gilt in vielen Ländern als das große Innovations- und Investitionsprojekt der Telekommunikation. Die gängigen Technologien ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) und SDSL (Symmetric Digital Subscriber Line) basieren auf Kupferleitungen, die Downstream-Bandbreiten von maximal 24 MBit/s erlauben. Bei VDSL werden Glasfaserleitungen statt Kupferleitungen zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweigern verwendet. Mit diesem weitgehend glasfaserbasierten Bandbreitennetz werden Übertragungsraten von bis zu 50 MBit/s ermöglicht (vgl. *Heng* 2008).

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 3. 12. 2009 – RS C-424/07.

<sup>18</sup> Für eine fundierte Kritik vgl. *Gerpott* (2008).

<sup>19</sup> EuGH, Urteil vom 3. 12. 2009 – RS C-424/07 Abs. 38.

<sup>20</sup> EuGH, Urteil vom 3. 12. 2009 – RS C-424/07 Abs. 40.

vorrangige Berücksichtigung eines einzigen dieser Ziele, nämlich des Ziels der Förderung von effizienten Infrastrukturinvestitionen und der Unterstützung von Innovationen, vorschreibt, verstößt gegen Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 2002/19, Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/21 sowie Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2002/22 und schränkt das Ermessen der NRB in einer mit diesen Richtlinien nicht vereinbaren Weise ein. Da Art. 8 der Rahmenrichtlinie vorsieht, dass der NRB die Abwägung zwischen den Zielen bei der Definition und der Analyse eines für die Regulierung in Betracht kommenden relevanten Marktes zusteht und nicht dem Gesetzgeber, ist die Abwägung zwischen diversen politischen Zielen im Bereich der Telekommunikation nun eine Aufgabe der Exekutiven geworden und nicht weiter eine Frage demokratischer Entscheidungsprozesse in den nationalen Parlamenten.

Des Weiteren sah der EuGH durch die Regulierungsferien die Befugnisse der Bundesnetzagentur beschnitten, da nach dem 27. Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie die „Beurteilung der Frage, ob auf einem bestimmten Markt wirksamer Wettbewerb herrscht und eine beträchtliche Marktmacht vorliegt“ ausschließlich der NRB obliege.

Mit dem Erlass von §3 Nr. 12b und §9a des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 hatte die Bundesrepublik Deutschland somit verschiedene Vertragsverletzungen begangen, sodass das TKG entsprechend novelliert werden musste. §9a zur Regulierung neuer Märkte und §3 Nr. 12b TKG (die entsprechende Definition) wurden am 1. April 2011 ersatzlos aus dem Telekommunikationsgesetz gestrichen. Somit unterliegen auch neue Märkte für elektronische Kommunikation seit Januar 2010 wieder ausnahmslos einer staatlichen Ex-ante-Regulierung.

Anhand des Beispiels des §9a TKG 2004 zeigt sich exemplarisch die Dominanz kurzfristiger Zielsetzungen auf europäischer Ebene. Sinn und Zweck des §9a TKG 2004 war die Förderung von effizienten Infrastrukturinvestitionen und Innovationen. Wie die Gesetzesbegründung explizit formuliert hat, sollte durch §9a TKG 2004 „sichergestellt werden, dass Anreize für die Erschließung neuer Märkte erhalten bleiben, mit entsprechenden Wohlfahrtssteigerungen für die Volkswirtschaft. Anreize für risikobehaftete Investitionen in neue Märkte gibt es im Regelfall nur dann, wenn die Aussicht besteht, zumindest temporär übernormale Gewinne zu realisieren. Die temporäre Möglichkeit übernormaler Gewinne führt durch die Einführung neuer Produkte und Produktionsweisen auch zu einem Zusatznutzen für die Verbraucher und ist weder aus wettbewerbspolitischer noch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bedenklich.“<sup>21</sup> Jedoch

<sup>21</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss), Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3635 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften“ S. 42 f., Abruf am 21.06.1012 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/036/1603635.pdf>).

heißt es in der Gesetzesbegründung auch weiter: „Dies gilt allerdings nur dann, wenn sich Vorreitervorteile etwa in Form temporärer Monopolstellungen auf der Basis gleicher Ausgangsbedingungen (level-playing-field) im Wettbewerb herausbilden und die Angreifbarkeit dieser Monopole durch imitierende Wettbewerber jederzeit möglich ist. Resultieren die Monopolstellungen aus Asymmetrien bzw. ungleichen Ausgangsbedingungen (z. B. Zugang des Innovators zu wesentlichen Einrichtungen, die Wettbewerbern nicht offen stehen) oder besteht die Gefahr einer Verfestigung der Monopole, besteht eindeutig Bedarf für regulatorische Eingriffe.“

Mit der Einführung des §9a TKG 2004 wurde also versucht, den grundsätzlichen Konflikt zwischen den Zielen Wettbewerbsintensivierung und Innovationsförderung insofern aufzulösen, als dass eine Abwägung erfolgt. Solange langfristig der Wettbewerb nicht gestört wird, soll nicht reguliert werden und Innovationen und Investitionen geschützt werden. Dagegen sollte der Investitionsschutz entfallen, wenn ein Unternehmen bei fehlender Regulierung auf einem neuen Markt *dauerhaft* Marktmacht zu erlangen droht, sofern die Wettbewerber keinen Zugang zu der Neuerung bekommen und die Duplizierung oder Nachahmung nicht möglich oder unwirtschaftlich ist.

Die damals neuen §9a sowie §3 Nr. 12b TKG 2004 wurden als Ergebnis eines demokratischen Gesetzgebungsverfahrens von Bundestag und Bundesrat beschlossen, um so den Konflikt zwischen dem Schutz von risikobehafteten Investitionen und Innovationen bzw. dem dynamischen Wettbewerb einerseits und der kurzfristigen Intensivierung des Wettbewerbs und der (statischen) allokativen Effizienz andererseits aufzulösen (Dewenter/Haucap/Heimeshoff 2009). Die temporäre Regulierungsfreistellung wurde somit als Ausgleich für das bestehende Investitionsrisiko angesehen. Mit der Einführung des §9a TKG wurde also versucht, den grundsätzlichen Konflikt zwischen den Zielen Wettbewerbsintensivierung und Innovationsförderung insofern aufzulösen, als dass eine Abwägung erfolgt.

Dennoch hat die Europäische Kommission nicht nur (1) die *Kompetenzen der Instrumentenanwendung* an sich gezogen (und damit einen demokratisch legitimierten Zielabwägungsprozess überstimmt), sondern (2) auch die *Zielabwägung zu Gunsten eines kurzfristigen Eingriffs* betrieben. Die von der Europäischen Kommission priorisierte Zugangsregulierung zu neuen Märkten, anstatt der im §9a TKG 2004 ursprünglich dargelegten Regulierungsferien, wurde rigoros durchgesetzt, ohne langfristige Konsequenzen adäquat zu berücksichtigen.

Ein langfristiger Ansatz erfordert gute Institutionen, die die Staatsbürger – und auch die staatliche Autorität selbst – vor opportunistischem Verhalten schützen. Wettbewerb im Bereich der Netze für Telekommunikationsdienste ist aus der Natur der Sache heraus ein langfristiges Unterfangen, weil hiermit große Investitionen verbunden sind, die oft hochgradig irreversibel sind. Strategische Über-

legungen auf Seiten der Wettbewerber, heute eher nicht zu investieren, um so in den Genuss einer risikolosen (und zudem kostenbasierten) Zugangsregulierung zu kommen, können nur durch einen institutionellen Rahmen konterkariert werden, der dynamische Optimalitätsüberlegungen berücksichtigt. Entsprechendes gilt für Modernisierungsinvestitionen des Altmonopolisten in seine Netze, die sich nur dann lohnen, wenn im Erfolgsfall Gewinne realisiert werden, die dem *downward risk* vollständiger Nutzlosigkeit schnellerer Netze bzw. mangelnder Appropriationsmöglichkeiten von Renten durch neue Dienstangebote Rechnung tragen (siehe hierzu den Regulierungsvorschlag von *Baake / Kamecke / Wey 2007* und die institutionellen Überlegungen von *Haucap / Kühling 2007*).

## E. Schluss: Lehren aus der Praxis der Zielvielfalt

Sowohl der Fall des EnWG als auch der des TKG offenbaren die Willkürproblematik, die sich aus einem Zielpluralismus in Gesetzestexten ergeben kann. In beiden Fällen kann beobachtet werden, dass i) ein exzessiver Einsatz der zur Verfügung stehenden Instrumente und ii) eine kurzfristige Orientierung bei der Zielabwägung stattfinden. Hieraus ergibt sich der Schluss, dass eine konstante parlamentarische Kontrolle der Zielabwägungen der Institutionen nötig ist. Solange dies nicht gegeben ist, und keine parlamentarischen Debatten bei Interessenkonflikten stattfinden, steigt die Macht der Exekutive weiter an. Die letztendliche Zielabwägung durch die Exekutive selbst birgt die Gefahr der staatlichen Willkür.

Ein Blick auf etwas „ältere“ Bereiche der Wirtschaftspolitik, nämlich Geldpolitik und Wettbewerbspolitik, offenbart, dass in der Vergangenheit relativ deutlich ein einziges Ziel als prioritätär zu verfolgendes Ziel für die exekutiven Behörden formuliert wurde: Geldwertstabilität als oberstes Ziel für die Bundesbank und die Sicherung der Wettbewerbsfreiheit für das Bundeskartellamt. Auch in diesen beiden Bereichen findet zwar inzwischen eine lebhafte Diskussion darüber statt, ob der Zielkatalog nicht jeweils erweitert werden solle (so zuletzt im Rahmen der 8. GWB-Novelle die Diskussion, das GWB um das Ziel des Verbraucherschutzes als zusätzliches Ziel der Wettbewerbspolitik zu erweitern). Noch deutlicher wird die Aufblähung von Gesetzen mit zahlreichen, meist konfliktierenden Zielen jedoch in jüngeren Feldern der Wirtschaftspolitik. So ist zu beobachten, dass der zur Regulierung ehemaliger Monopolisten geschaffene Rechtsrahmen durch eine (noch immer) zunehmende Zielvielfalt gekennzeichnet ist. Wie bereits dargelegt, ist es nicht per se überflüssig oder falsch, Ziele in Gesetzestexten zu verankern. Ziele wie die „Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs“ (§1 Abs. 2 EnWG) oder eines „chancengleichen Wettbewerbs“ (§2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) sind durchaus nicht unsinnig und bieten ausreichende Anpassungsspielräume an eine dynamische Umwelt, aber sie recht-

fertigen nicht die sich immer weiter verbreitende Zielvielfalt im Allgemeinen. Diese senkt notwendigerweise die Transparenz der Entscheidungsfindung, sie erschwert die gerichtliche Überprüfung behördlicher Entscheidungen und vermindert gleichzeitig die Planungssicherheit der Marktteilnehmer. Die entstehende Zielheterogenität in Rechtsakten muss somit mit Vorsicht genossen werden und in jedem Einzelfall muss abgewogen werden, ob die Aufnahme eines Ziels in ein Gesetz gerechtfertigt und sinnstiftend ist.

Das Problem exzessiver Zielvielfalt kann nicht losgelöst von dem bekannten Phänomen des Demokratiedefizits auf EU-Ebene untersucht werden. Ein konkretes Beispiel, das die überragende Rolle der europäischen Rechtsetzung für Deutschland greifbar macht, ist die steigende Zahl an Rechtsakten, die in Brüssel erlassen oder beschlossen werden. Nach einer Darstellung von *Töller* (2008) ist der Gesamtanteil europäisch bedingter Gesetze und Verordnungen in der Bundesrepublik kontinuierlich auf fast 40% angestiegen. Dieser Wert liegt zwar weit unter dem von *Herzog/Gerken* (2007) genannten Wert von 84% originär durch Brüssel bedingter Gesetze, zeigt aber dennoch den fortschreitenden Verlust nationaler Regelungskompetenzen. Da europäisches Recht über nationalem Recht steht, muss der Bundestag die europäischen Rechtsvorschriften zeitnah in deutsches Recht umsetzen. Die zentrale Rolle des Parlaments als gesetzgebende und -interpretierende Instanz, wie im Grundgesetz verankert, wird so ausgehöhlt, sodass *Bulmer/Radaelli* (2005) die Frage stellen, was überhaupt für nationalstaatliche Politik zu entscheiden bleibt: „What is left for national public policy?“

Natürlich sollten (Regulierungs-)Behörden idealerweise lediglich den ihnen von den Bürgern übermittelten Auftrag erfüllen und keine eigenen Ziele verfolgen. Dass diese Vorgabe in der Praxis erfüllt wird, ist jedoch kaum zu erwarten. Die positive Theorie der Regulierung geht stattdessen davon aus, dass sich Entscheidungsträger auch in bürokratischen Organisationen wie Regulierungsbehörden von ihrem Eigeninteresse leiten lassen (*Wieland* 2008). Dieses Eigeninteresse besteht darin, den eigenen Einfluss bzw. die eigene Macht zu maximieren. Einfach ausgedrückt, ist es attraktiv, in einer großen Behörde zu arbeiten oder einer großen Behörde vorzustehen. Daher weisen Behörden eine Tendenz auf, mehr und mehr Aufgaben sowie Mittel auf sich zu vereinen und folglich ihre Kompetenz- und Aufgabenbereiche auszudehnen.

Gerade die EU ist mustergültig darin, Kompetenzen auszuweiten und verstärkt auf einer höheren Machtebene zu zentralisieren. Hier sei beispielsweise das Bestreben der Europäischen Kommission genannt, ihr Vetorecht auch auf nationale Marktregulierungsverfahren auszuweiten, was dem Subsidiaritätsprinzip zuwider läuft (*Haucap/Kühling* 2007), oder der Vorschlag, statt der bisherigen Wettbewerbsinstitutionen European Regulators Group (ERG) und Independent Regulators Group (IRG) eine neue supranationale Wettbewerbsinstitution zu schaffen. Folglich besteht auch aus diesen Gründen die Gefahr einer deutlichen

Überregulierung. Dass in der EU ein so genanntes Demokratiedefizit herrscht und die europäischen Institutionen an einer faktischen Aufhebung der Gewaltenteilung leiden, wurde sowohl in der akademischen als auch in der journalistischen Literatur mannigfach diskutiert (*Herzog/Gerken 2007, Schmidt 2010*). Im Zentrum steht jeweils die Frage, aus welchen Quellen sich die Legitimation der einzelnen EU-Organe speist. Hierbei geht es (1) um das Problem der Verschmelzung von Legislative und Exekutive und (2) um die zunehmende Zentralisierung der Politik auf EU-Ebene.

Die Legislative besteht aus zwei Organen: Zum einen aus dem Europäischen Parlament und zum anderen aus dem Rat der Europäischen Union (Ministerrat). Die Doppelrolle des Rates und des Europäischen Parlaments als rechtsetzende Instanz entspricht einem Zweikammersystem, wie es auch auf nationalstaatlicher Ebene vielfach existiert. Das Europäische Parlament wird, wie auf nationaler Ebene, direkt gewählt und repräsentiert den Willen des Volkes. Es entspricht als Volksvertretung dem Deutschen Bundestag, besitzt allerdings vergleichsweise weniger Befugnisse. Das legitimierte Parlament darf zwar neben dem Rat mentscheiden, den größeren Einfluss hat aber per se der Ministerrat.

Der Rat besteht aus Fachministern der Mitgliedsstaaten und ist somit das Vertretungsorgan der nationalen Regierungen, so wie der deutsche Bundesrat aus Regierungsvertretern der einzelnen Bundesländer besteht. Er ist also mit Vertretern der Exekutive besetzt, aber gleichzeitig, neben dem Europäischen Parlament, Teil der europäischen Legislative und besitzt somit eine Zwitterstellung innerhalb der Europäischen Union. Die wesentlichen Legislativfunktionen liegen daher, entgegen allen Grundsätzen der Gewaltenteilung, bei Mitgliedern der Exekutive.

Insgesamt kann gesagt werden, dass kaum eine effektive parlamentarische Kontrolle über die Entscheidungen des Ministerrats besteht und bei etwaigen Interessenskonflikten keine parlamentarische Debatte stattfindet, die die Für- und Widerargumente gegeneinander abwägt.<sup>22</sup> Als Folge, praktisch als Ersatz, werden gut gemeinte Ziele in Rechtstexten formuliert. Allerdings bleibt unklar, wie die so ausgelösten Zielkonflikte zu gewichten und aufzuheben sind. Die Zielabwägung erfolgt anschließend durch die Exekutive selbst. Die Wirkung dieses Prozesses lässt sich auch wohlwollend nur als staatliche Willkür beschreiben.

Ein weiterer entscheidender Aspekt ist die zunehmende europäische Kompetenzcentralisierung der Politik. Mit der Machtkonzentration auf europäischer Ebene geht gleichzeitig eine Ausdünnung der Befugnisse der Mitgliedstaaten einher. Im Zuge dieser Problematik sind die Zwitterrolle des Ministerrats und das alleinige Initiativrecht der Europäischen Kommission zu betonen. Sowohl

---

<sup>22</sup> Zur theoretischen Darlegung von Entscheidungsfindungsprozessen vgl. *Dewatripont/Tirole (1999)*.

dem Ministerrat als auch der Europäischen Kommission kommen somit bei der Gesetzgebung innerhalb des europäischen Staatenverbundes eine bedeutende Rolle zu.

Die Exekutive der EU wird durch die Europäische Kommission institutionalisiert. Die Kommission selbst besteht aus 27 Kommissaren aus den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Anders als der deutsche Bundestag und Bundesrat besitzen weder das Europäische Parlament noch der Rat der Europäischen Union ein Initiativrecht. Dies liegt auf EU-Ebene allein bei der Europäischen Kommission. Die Kommission hat für den überwiegenden Teil der EU-Rechtsakte das alleinige Initiativrecht. Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil der Rat Rechtsakte, die vom Kommissionsvorschlag abweichen, nur einstimmig erlassen kann (Art. 293 Abs. 1 AEUV). Da bei Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten eine solche Einstimmigkeit kaum zu erreichen ist, sind diese auf die Zusammenarbeit mit der Kommission angewiesen. Die Kommission kann dabei ihren Vorschlag während des Verfahrens jederzeit verändern (Art. 293 Abs. 2 AEUV) und so einen politischen Kompromiss fördern. Institutionell wird dies dadurch ermöglicht, dass die Kommission grundsätzlich zu Tagungen des Rates eingeladen ist (Art. 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates). Die Kommission hat also auch bisher schon weitreichende Befugnisse und Möglichkeiten ihr Handeln zu gestalten.

Unsere Untersuchung zeigt erheblichen Forschungsbedarf im Bereich der politischen Ökonomie auf, auf den wir abschließend verweisen wollen und den wir im Rahmen dieses Beitrags nicht abarbeiten konnten. Uns ist zunächst aufgefallen, dass es keine vergleichenden Analysen über nationale und überationale Gesetzgebungsprozesse (wie auf der Ebene der EU) gibt, die herausarbeiten, inwiefern unterschiedliche Regulierungen das Ergebnis unterschiedlicher demokratischer Rechtsordnungen sind. Eine Vermutung war etwa, dass sich in den USA ein liberalerer Zugangsregulierungsansatz herausgebildet hat, weil dort die Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess durch gewählte Vertreter der Staatsbürger direkter ist als es sich auf EU Ebene darstellt.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Auswahl empirischer Evidenz durch die staatlichen Autoritäten. Hier wäre zu untersuchen, inwiefern staatliche Autoritäten gerade solche empirischen Analysen hervorheben und gelten lassen, die ihrer aktuellen Machtausübung zuträglich sind, obwohl Gegenevidenz von höherer wissenschaftlicher Qualität vorliegt.

## Literatur

- Baake, P. / Kamecke, U. / Wey, C. (2007): Efficient Regulation of Dynamic Telecommunications Markets and the New Regulatory Framework in Europe. In: Dewenter, R. / Haukap, J. (Hrsg.): Access Pricing: Theory and Practice, Elsevier: Amsterdam, pp. 372–420.*
- BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Politik für Energie, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/energiepolitik.html>, letzter Abruf am 24.06.2012.*
- Bulmer, S. / Radaelli, C. (2005): The Europeanization of Public Policy, in: Bulmer, S. / Léquesne, C. (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford, pp. 338–359.*
- Dewatripont, M. / Tirole, J. (1999): Advocates, Journal of Political Economy, Vol. 107, pp. 1–39.*
- Dewenter, R. / Haukap, J. (2004a): Die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in Deutschland: Bisherige Erfolge und weiterer Handlungsbedarf, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 53, S. 374–393.*
- Dewenter, R. / Haukap, J. (2004b): Grundlagen und Auswirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikationsbranche, in: Ragnitz, J. / Eitner, P. (Hrsg.): Deregulierung in Deutschland – Theoretische und empirische Analysen, IWH: Halle, S. 45–81.*
- Dewenter, R. / Haukap, J. / Heimeshoff, U. (2009): Regulatorische Risiken in Telekommunikationsmärkten aus institutionenökonomischer Perspektive, in: Blum, U. (Hrsg.), Regulatorische Risiken: Das Ergebnis staatlicher Anmaßung oder ökonomisch notwendiger Intervention?, Baden-Baden, S. 59–98.*
- Dixit, A. (1996): Transaction Cost Politics, Cambridge, MA.*
- Eickhof, N. / Holzer, V. L. (2006): Das neue Energiewirtschaftsgesetz – Regelungen für einen erweiterten Zielkatalog, Wirtschaftsdienst, Bd. 86, S. 268–276.*
- Enriquez, L. / Marschner, A. / Meffert, J. (2006): Entry into the Exit: The Final Showing for European Regulation?, mimeo.*
- Fukuyama, F. (1995): Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity, New York.*
- Gambetta, D. (1993): The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection, Cambridge, MA.*
- Gerpott, T. (2008): Impact of the Regulatory Framework on Investment across Europe, in: Picot, A. (Hrsg.): Die Effektivität der Telekommunikationsregulierung in Europa – Befunde und Perspektiven, Berlin, S. 55–80.*
- Grimm, D. (1992): Der Mangel an europäischer Demokratie, Der Spiegel, 19. Oktober 1992, S. 57.*
- Haltern, U. (2005): Europarecht: Dogmatik im Kontext, Tübingen.*
- Haukap, J. (2004): Wettbewerb und Regulierung im Mobilfunkmarkt aus Sicht der ökonomischen Theorie, in: Kruse, J. / Haukap, J. (Hrsg.): Mobilfunk zwischen Wettbewerb und Regulierung, München, S. 47–76.*

- Haucap, J. /Heimeshoff, U. (2009): Zehn Jahre Liberalisierung in der Telekommunikation in Deutschland: Was wurde erreicht, wie geht es weiter?, in: Jens, U./Romahn, H. (Hrsg.): Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht? Zur Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien, Marburg, S. 31–67.*
- Haucap, J. /Heimeshoff, U. (2010): Regulierung zwischen Investitions- und Wettbewerbsförderung, Wirtschaft und Verwaltung, Bd. 2/2010, S. 92–100.*
- Haucap, J. /Kühling, J. (2006): Eine effiziente vertikale Verteilung der Exekutivkompetenzen bei der Regulierung von Telekommunikationsmärkten in Europa, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 55, S. 324–356.*
- Haucap, J. /Kühling, J. (2007): Zur Reform der Telekommunikationsregulierung: Brauchen wir noch mehr Zentralisierung?, Wirtschaftsdienst, Bd. 87, S. 664–671.*
- Haucap, J. /Uhde, A. (2008): Regulierung und Wettbewerbsrecht in liberalisierten Netzindustrien aus institutionenökonomischer Perspektive, ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 59, S. 237–262.*
- Hausman, J. A. (1999): The Effect of Sunk Cost in Telecommunications Regulations, in: Alleman, J./Noam, E. (Hrsg.): The New Investment Theory of Real Options and its Implication for Telecommunications Economics, Boston, pp. 191–204.*
- Hausman, J. A. (2001): Regulation by TSLRIC: Economic Effects on Investment and Innovation, in: Sidak, F. G./Engel, C./Knieps, G. (Hrsg.): Competition and Regulation in Telecommunications, Boston, pp. 51–68.*
- Heng, S. (2008): Telekom-Regulierung in der EU vor der neuen Weichenstellung – Wettbewerb baut auf eine klare Linie der Politik, Deutsche Bank Research, Frankfurt.*
- Herzog, R. /Gerken, L. (2007): Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, Die Welt, 17. Februar 2007, URL: <http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article720463/Europa-entmachtet-uns-und-unsere-Vertreter.html>, letzter Abruf am 22. 08. 2012.*
- Kiebs, K. (2005): Staatliche Regulierung durch Privatrechtsgestaltung am Beispiel einer Rückwirkung von Entgeltgenehmigungen im Telekommunikationsrecht, Dissertation, TU Chemnitz.*
- Knieps, G. (1999): Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 48, S. 297–304.*
- Monopolkommission (1999): Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?, Sondergutachten 24, Baden-Baden.*
- Monopolkommission (2000): 13. Hauptgutachten: Wettbewerb in Netzstrukturen, Baden-Baden.*
- Monopolkommission (2007): Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2007: Wendepunkt der Regulierung, Sondergutachten 50, Baden-Baden.*
- Monopolkommission (2009): Telekommunikation 2009: Klären Wettbewerbskurs halten, Sondergutachten 56, Baden-Baden.*
- Monopolkommission (2011): Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern, Sondergutachten 61, Baden-Baden.*

- Möschel, W.* (2007): Der 3-Kriterien-Test in der Telekommunikation, MultiMedia und Recht 2007, S. 343–346.
- North, D.C.* (1986): A Neoclassical Theory of the State, in: Elster, J. (Hrsg.): Rational Choice, New York, pp. 248–260.
- Panzar, J.C.* (1989): Technological Determinants of Firm and Industry Structure, in: Schmalensee, R./Willig, R. D. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Bd. 1, Amsterdam, pp. 3–59.
- Putnam, R. D.* (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.
- Richter, R. /Furubotn, E.* (2010): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung, 4. Auflage, Tübingen.
- Schäfer, A.* (2006): Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, Leviathan, Bd. 34, S. 350–376.
- Schmidt, M. G.* (2010): Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit?, in: Schmidt, M.G. (Hrsg.): Demokratietheorien: Eine Einführung, 5. Auflage, S. 399–411.
- Sidak, J. G. /Spulber, D. F.* (1997): Deregulatory Takings and the Regulatory Contract, Cambridge.
- Töller, A. E.* (2008): Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. I/2008, S. 3–17.
- Train, K.* (1991): Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly, Cambridge, MA.
- Tullock, G.* (1967): The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft, Western Economic Journal, Vol. 5, pp. 224–232.
- Vogelsang, I.* (2003): The German Telecommunications Reform – Where Did it Come From, Where is it, and Where is it Going?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 4, S. 313–340.
- Weingast, B. R.* (1981): Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relations, Law and Contemporary Problems, Vol. 44, pp. 147–177.
- Weingast, B. R.* (1984): The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Application to the SEC), Public Choice, Vol. 44, pp. 147–191.
- Weingast, B. R.* (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 11, pp. 1–31.
- Wieland, B.* (2008): The Example of Transport Pricing, in: Blum, U. (Hrsg.): Regulatorische Risiken: Das Ergebnis staatlicher Anmaßung oder ökonomisch notwendiger Intervention?, Baden-Baden, S. 113–136.
- Williamson, O. E.* (1996): The Mechanisms of Governance, Oxford.
- Witte, E.* (1999): Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 48, S. 315–322.

## **Anhang: Länder und Datenquellen**

### **Anhang A – Ziele im EnWG**

#### **§1 Zweck des Gesetzes**

(1) Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.

(2) Die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze dient den Zielen der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Versorgung mit Elektrizität und Gas und der Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen.

(3) Zweck dieses Gesetzes ist ferner die Umsetzung und Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Energieversorgung.

### **Anhang B – Ziele im TKG**

#### **§1 Zweck des Gesetzes**

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch technologieneutrale Regulierung den Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation und leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.

#### **§2 Regulierung, Ziele und Grundsätze**

(1) Die Regulierung der Telekommunikation ist eine hoheitliche Aufgabe des Bundes.

(2) Ziele der Regulierung sind:

1. die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation und die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses. Die Bundesnetzagentur fördert die Möglichkeit der Endnutzer, Informationen abzurufen und zu verbreiten oder Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen. Die Bundesnetzagentur berücksichtigt die Bedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere von behinderten Nutzern, älteren Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen,
2. die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche. Die Bundesnetzagentur stellt insoweit auch sicher, dass für die Nutzer, einschließlich behinderter Nutzer, älterer Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, der größtmögliche Nutzen in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität erbracht wird. Sie gewährleistet, dass es im Bereich der Telekommunikation, einschließlich der Bereitstellung von Inhalten, keine Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen gibt,
3. die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern,

4. die Sicherstellung einer flächendeckenden gleichartigen Grundversorgung in städtischen und ländlichen Räumen mit Telekommunikationsdiensten (Universaldienstleistungen) zu erschwinglichen Preisen,
5. die Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation,
6. die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen,
7. die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks,
8. eine effiziente Nutzung von Nummerierungsressourcen zu gewährleisten,
9. die Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit.

(3) Die Bundesnetzagentur wendet bei der Verfolgung der in Absatz 2 festgelegten Ziele objektive, transparente, nicht diskriminierende und verhältnismäßige Regulierungsgrundsätze an, indem sie unter anderem

1. die Vorhersehbarkeit der Regulierung dadurch fördert, dass sie über angemessene Überprüfungszeiträume ein einheitliches Regulierungskonzept beibehält,
2. gewährleistet, dass Betreiber von Telekommunikationsnetzen und Anbieter von Telekommunikationsdiensten unter vergleichbaren Umständen nicht diskriminiert werden,
3. den Wettbewerb zum Nutzen der Verbraucher schützt und, soweit sachgerecht, den infrastrukturbasierten Wettbewerb fördert,
4. effiziente Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und besserer Infrastrukturen auch dadurch fördert, dass sie dafür sorgt, dass bei jeglicher Zugangsverpflichtung dem Risiko der investierenden Unternehmen gebührend Rechnung getragen wird, und dass sie verschiedene Kooperationsvereinbarungen zur Aufteilung des Investitionsrisikos zwischen Investoren und Zugangsbegehrenden zulässt, während sie gleichzeitig gewährleistet, dass der Wettbewerb auf dem Markt und der Grundsatz der Niedrigdiskriminierung gewahrt werden,
5. die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland herrschen, gebührend berücksichtigt und
6. regulatorische Vorabverpflichtungen nur dann auferlegt, wenn es keinen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb gibt, und diese Verpflichtungen lockert oder aufhebt, sobald es einen solchen Wettbewerb gibt.

(4) Die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bleiben, soweit nicht durch dieses Gesetz ausdrücklich abschließende Regelungen getroffen werden, anwendbar. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Kartellbehörden bleiben unberührt.

(5) Die hoheitlichen Rechte des Bundesministeriums der Verteidigung bleiben unberührt.

(6) Die Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien sind unabhängig von der Art der Übertragung zu berücksichtigen. Die medienrechtlichen Bestimmungen der Länder bleiben unberührt.



# Die Ära der Regelstürmer

## Zu den Konsequenzen internationaler Krisenpolitiken für die Marktwirtschaft

Von *Rolf Hasse*, Leipzig

### Abstract

The international financial crisis of 2007 and the European debt crisis since 2009/10 are the reasons for fundamental changes of rules for economic and monetary policies. We recognize a very active crisis management and a loss of the assignment of competencies in all fields of economic policies. The paper shows that this loss and disregard has been a creeping process of at least three decades and that these policies are now in a dead end. These policies have been producing an unfavorable collusion of private and public actors: governments, central banks and credit/investment banks. Especially the so-called systemic banks were drivers of the crises and are the core group to put pressure on the governments and the central banks to continue the collusion: to offer them a guarantee for their liquidity and a bail out. An exit option is urgently necessary but not on the agenda of policy actors. The key for an exit out of the „collusion-trap“ are the systemic banks. They have to be reorganized and reduced to their original tasks. Several proposals are outlined to start this rebuilding of assigning competencies for an order for monetary, fiscal and economic policy.

### A. Vorbemerkungen

Bei diesem Thema muss der Zeitpunkt gefunden werden, die Kombination zwischen Lesen und Nachdenken radikal zugunsten des Nachdenkens zu verändern. Wer alles lesen möchte, läuft Gefahr, die grundlegenden Probleme aus den Augen zu verlieren. Einmal gilt es, sich auf die Grundsätze der ökonomischen Theorie und die Grundmuster der Ordnungen in Märkten zu besinnen. Zweitens ist festzustellen, dass sich in der Polyphonie der Beiträge – subtil oder offen – alte und neue Gruppen- und Klassenbildungen formieren: Bis in die wissenschaftlichen Debatten werden Analysen und Kommentare durch Personalisierungen, Emotionalisierung und moralisierende Aussagen verfremdet und radikalisiert. Diese Form soll wohl als moderne und verbale Form den mittelalterlichen Pranger aktivieren.<sup>1</sup> In diesen Polarisierungen stecken viele „vested interests“ und

ein großer Schuss Intoleranz aufgrund normativer Überzeugungen bei Autoren/ Institutionen/Interessenten. Damit werden eine subtile Form des Selbstschutzes und/oder eine subtile Form sehr pauschaler Kapitalismusschelle produziert. In den Sprachformen werden Fakten, Vermutungen und polit-ökonomische Zusammenhänge mit Rückgriffen auf mythische Metaphern verbunden, um emotionale Assoziationen zu provozieren. Analysiert man die Kommentare und Vorschläge vor allem amerikanischer Kollegen<sup>2</sup>, allen voran *Paul Krugman, Josef E. Stiglitz*, des *IWF* sowie der Rating-Agenturen, so signalisieren sie die Fortsetzung fundamentaler Unterschiede in der Gestaltung von Ordnungen sowie in der Führung der Wirtschaftspolitik i. w. S. Immerhin liegen hier die Ursachen für die fragile Struktur der weltwirtschaftlichen Handels- und Finanzströme in den 1980er und seit Ende der 1990er Jahre sowie für die Entstehung der Finanzkrise, die 2007 endgültig ausbrach. Europa sollte dieses Mal ernsthaft die Option der Abkopplung von Regeln der USA prüfen. Konkreter: Die Vorschläge und Aktivitäten zur Krisenbewältigung, die in den USA ergriffen werden und Europa druckvoll empfohlen werden, sind längerfristig eher bedenklich als bedenkenswert. Sie bieten nahezu unisono keine Vorstellung über eine Exit-Option aus den außerordentlich hohen Veränderungen der Staatsverschuldung, der Geldmengenausdehnung sowie der faktischen Veränderungen der Kompetenzen der Fiskal- und Geldpolitik. Darüber hinaus sind die Verfehlungen der Träger der Wirtschafts- und Geldpolitik sowie die Verwerfungen in der amerikanischen Finanzbranche und deren Aufarbeitung vor Gerichten eher eine Abschreckung als eine Werbung für die zuvor gelobten und übertragenen Regeln für Banken und Bilanzen.

Der Untersuchungsbericht der US-Untersuchungskommission zur weltweiten Finanzkrise sollte diesen Denkprozess beschleunigen. Es mutet merkwürdig an, dass über diesen Bericht und den nun immer häufiger aufgedeckten und bestraften Betrügereien in den Finanzbranchen der USA, Großbritanniens und in Kontinentaleuropa keine ernsthafte politische Debatte über eine Restrukturierung dieser Branchen entsteht.<sup>3</sup>

## B. Der Analyserahmen

Die Ausgangsfakten der Krisen der letzten 30 Jahre<sup>4</sup> und der vorangegangenen und folgenden Wirtschafts- und Geldpolitiken bilden die Grundlage für die

<sup>1</sup> Ein gutes Beispiel hierfür bietet die konfrontative Form der Stellungnahmen unter deutschen Wissenschaftlern über die Beurteilung der europäischen und deutschen Krisenpolitik.

<sup>2</sup> Man kann jetzt schon erwartungsvoll ihren klugen ex post-Analysen entgegen sehen.

<sup>3</sup> Vgl. *The Financial Crisis Inquiry Commission* (2011). Zur Thesen Zusammenfassung siehe Anhang.

<sup>4</sup> Vgl. Anhang 2.

*Kernthese: Der tiefgreifende und breite Umbruch in den internationalen Wirtschafts- und Geldpolitiken sowie den Geschäftspolitiken der Finanzinstitutionen ist nicht allein mit der Krise zu erklären, die 2007 ausgebrochen ist. Diese ist eine Eruption, die die Veränderungen von Verhaltensweisen der Träger der Wirtschaftspolitiken sowie der Akteure auf den Finanzmärkten offenlegte, die sich erst partikulär und langsam, dann nahezu ungebremst entwickelten – zuerst in den USA, dann über diverse Kanäle auch in Europa. Die geringere Betroffenheit der wichtigsten Schwellenländer ist durch die geringere Öffnung ihrer Kapitalmärkte zu erklären. Japan hatte zu schwache Banken, um die toxischen Papiere zu kaufen; Kanada hatte nationale Regeln, die einen exzessiv hohen Leverage-Effekt und den Ankauf hochriskanter Papiere fast ausbremsen. Spaniens Banken reservierten alle Ressourcen für den nationalen Immobilienboom und die spanische Immobilienkrise.*

Der Analyseweg, der die Grundlage einer Beurteilung schaffen soll, ist eine kurz gefasste analytische Retrospektive spezifischer Wirtschaftspolitiken der wichtigsten Industrieländer der letzten gut 30 Jahre. Mit ihr wird versucht, die Veränderungen auf den internationalen Finanzmärkten bei zunehmender Öffnung der nationalen Kapitalmärkte und des internationalen Kapitalverkehrs zu erfassen. Sie haben das Verhältnis zwischen Zentralbanken, Fiskalpolitiken, Banken, Rating-Agenturen und der Wirtschaftspolitik grundlegend verändert. Ziel der Analyse sind Schlussfolgerungen und Vorschläge für Exit-Optionen aus den Dilemmata, in denen sich (un-)willentlich die Akteure Staat, Banken, Zentralbanken, IWF befinden, um der Realwirtschaft wieder ihr Eigengewicht zurück zu geben.

Die betrachteten Akteure und Institutionen sind der Staat als Träger der Wirtschaftspolitik und der Fiskalpolitik, die Zentralbanken als Träger der Geldpolitik, die Banken, vor allem die sogenannten „Global Player“ bzw. systemischen Banken sowie die Ratingagenturen. Es werden drei Kategorien von Anpassungspolitiken in Phasen von Ungleichgewichten unterschieden. Dies sind erstens Maßnahmen der realwirtschaftlichen Anpassung: Änderungen der Wechselkurse, der Einkommen, der Preise – möglicherweise begleitet von einer expansiven bzw. restriktiven Geld- und Fiskalpolitik. Zweitens werden kompensierende Maßnahmen einbezogen: Variationen (meist Erhöhungen) staatlicher Ausgaben durch Verschuldung; Übernahme von Verlusten durch den Staat, offizielle Stützungskredite durch den Staat, die Zentralbank, internationale Institutionen wie dem IWF. Die dritte Kategorie besteht aus administrativen Eingriffen, vor allem Beschränkungen des Handels-, Zahlungs-, Kapitalverkehrs.

## C. Einige Ergebnisse im Überblick

### I. Wahl der Wirtschaftspolitiken

Die Wahl der Wirtschaftspolitiken in den OECD-Ländern ist zunehmend „krisengetrieben“ geworden. Eine rationale, gar prophylaktische Wirtschaftspolitik zur Vermeidung von Ungleichgewichten wurde immer seltener. Dennoch sind in akuten Krisen bis in die erste Hälfte der 90er Jahre in der Regel echte realwirtschaftliche Maßnahmen ergriffen und Reformen eingeleitet worden, die eine nachhaltige Überwindung von ökonomischen Ungleichgewichten förderten. Markante Beispiele dafür sind:

- (1) 1979 Großbritannien: Big Bang unter M. Thatcher.
- (2) 1978 ff. USA: Sanierung des Staatshaushalts, Deregulierungen, sehr restriktive, stabilitätsorientierte Geldpolitik unter P. Volcker.
- (3) 1978–1982 ff. Bundesrepublik Deutschland: Beendigung der Stimulierungs- politik mit Hilfe von *Deficit Spending*, Wechsel zu einer Sanierung des Staatshaushaltes gegen die keynesianischen Lehrbuchregeln.
- (4) März 1983 Frankreich: Nach zwei Jahren sozialistischer Wirtschaftspolitik (Nationalisierung von Banken, expansive Staatsausgabenpolitik und Geldpolitik mit den Folgen von Kapitalverkehrskontrollen und Abwertungen) völ- lige Kehrtwendung zu einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik, Ab- bau der Devisenverkehrskontrollen, Reprivatisierung verstaatlichter Unter- nehmen, Sanierung des Staatshaushaltes und Verbleib im Europäischen Wäh- rungssystem.
- (5) 1986 Japan: Beendigung der langen Periode eines Festkurses zum Dollar, Aufwertung des Yen, teilweise Liberalisierung des Handels- und Kapitalver- kehrs, massive Direktinvestitionen in Ostasien zur Verlagerung von Teilen der Produktion.
- (6) 1990/91 Schweden und Finnland: Immobilienkrise und deren innovative Überwindung durch Gründung einer Badbank, Kontrolle und Restrukturie- rung des Bankensektors.
- (7) 1992/93 EG: Nach einer langen Phase ohne Wechselkursanpassungen und dadurch massiv verzerrten realen Wechselkursrelationen ein großes Realignment der Wechselkurse im EWS sowie Einführung erweiterter Bandbreiten von  $\pm 15\%$ .

## II. Internationale Asymmetrien bei Auflagen in Krisensituationen

Die internationale Krisenpolitik ist geprägt gewesen von politökonomischen Asymmetrien. Wenn *Entwicklungsländer* oder Schwellenländer Zahlungsbilanzungleichgewichte aufwiesen und internationale Stützungsaktionen erforderlich wurden, hat der in der Regel federführende IWF als Konditionen Maßnahmen einer realwirtschaftlichen Anpassung verlangt: Wirtschaftsreformen durch Abbau von Regulierungen, den Abbau von Handelsbeschränkungen und partielle Liberalisierungen im Bereich der Finanzdienstleistungen, durch den Abbau von Subventionen, von Zinsregulierungen und der Überbewertung der Währung sowie durch die Privatisierung von Staatsunternehmen. Dies waren Vorbedingungen für Kredite des IWF und der Weltbank, die dann die Kreditbereitstellung durch internationale Banken nach sich zogen. Ergänzend existierten *equity-swaps*: Verkauf von Staatseigentum gegen Schuldentlastung. Beispiele sind der Baker-Plan von 1985 ff. und dessen Nachfolger, der Brady-Plan; die Auflagen in der Mexiko-Krise 1994/95 und in der Asien-Krise 1997 ff. Mit diesen wirtschaftspolitischen Auflagen sollten zwei Ziele realisiert werden: Erstens ging es um die Wiederherstellung der Zinszahlungs- und Tilgungsfähigkeit. Es erfolgte also kein Bail-out der Staaten. Bei kleineren Staaten erfolgte die Einleitung des Staatsbankrotts und dessen Abwicklung über den Pariser Club. In der Mexiko-Krise, aber auch in der Asien-Krise, traten zwei zusammenhängende Effekte auf. Die USA übten massiven Druck auf andere IWF Mitgliedsländer aus, um Stützungsmaßnahmen mit großen Volumina zuzustimmen. Dahinter standen klare Interessen amerikanischer Banken, die in diesen Regionen stark engagiert waren und ihre Verluste minimieren wollten. Es wurde also ein Quasi-Bail-out für Banken über den IWF erzwungen. Darin bestand die zweite Zielsetzung. Wenn *Industrieländer* betroffen waren – in den 1950er/60er Jahren Großbritannien – sind selbst auf den Gipfelkonferenzen der G6/G7/G8 keine nennenswerten Sanierungsprogramme verabredet worden. Eine Ausnahme bildete die Gipfelkonferenz von 1978 in Bonn, auf der auch die USA in wirtschaftspolitische Korrekturen einwilligten, die noch unter Präsident J. Carter eingeleitet wurden und unter R. Reagan ihre Wirkungen entfalteten.

## III. Die ökonomischen Tugenden und Laster der 1980er

Die 1980er Jahre werden gemeinhin als ein Jahrzehnt der Liberalisierung, Internationalisierung sowie als die Vorbereitungsphase der Globalisierung eingeschätzt. Diese Beurteilung verdeckt aber wesentliche Fehlentwicklungen, die durchaus als Lernphasen oder Warnschilder für die Politik hätten dienen können,

die die Finanzkrise ab 2007 ermöglichte. Ebenso hat dieses Jahrzehnt auch die europäische Staatsverschuldung vorbereitet.

Die USA praktizierten keineswegs die als liberal zu bezeichnende Form der Wirtschaftspolitik, die mit dem Begriff der Reagonomics assoziiert wird. Sie setzten teilweise und breit gestreut Instrumente des Protektionismus ein (z. B. 1981 eine Einfuhrquote für japanische Autos, bilaterale Handelsverhandlungen mit sehr problematischen Forderungen und Marktaufteilungen, die gegen GATT-Regeln verstießen) (Hasse/Hepperle/Wolf 1994, S. 301). Die eigentlich erforderliche Reduzierung der binnengewirtschaftlichen Nachfrage durch Private und den Staat wurde als Anpassungspolitik abgelehnt. Statt der eigenen realwirtschaftlichen Anpassung wurden Aufwertungen und eine finanzpolitische Expansion von den Überschussländern gefordert – eine Verhaltensweise, die seit den Tagen des Bretton-Woods-Systems als eine Art wirtschaftspolitische Standardauffassung vertreten wird. Mit der ausländischen Finanzierung des *Twin Deficits* (öffentliche Haushalt- und Leistungsbilanz) praktizierten die USA eine Politik der *Soft-Budget-Restraints*.

Die unsystematische Deregulierung des US-Finanzmarktes, insbesondere des Hypothekengeschäfts, Missmanagement, Betrugsfälle in nennenswertem Umfang und ein ausgeprägtes *Moral Hazard*-Verhalten führten zu der *Savings & Loan-Krise*. Da Einlagen großzügig garantiert wurden, die Sicherungsfonds aber über nur geringe Mittel verfügten, musste der US Bundesrat die Verluste übernehmen und die Restrukturierung der Hypothekenbanken verfügen (Curry/Shibus 2000 und Congressional Budget Office 1992). Von 1980–1993 wurden 1300 S&L-Banken vom Markt genommen. Parallel wurden 1500 Kreditbanken mit einer Bilanzsumme von 230 Mrd. US-Dollar insolvent. Die Verluste dieser Bankenkrise werden auf 600 Mrd. US-Dollar geschätzt. Die Selbstverpflichtung der Bundesregierung und aller verantwortlichen Institutionen des Finanzmarktes, inklusive des Federal Reserve Systems (FED) lautete: Monitoring und im Falle von drohenden Schieflagen ein sofortiges Gegensteuern. Das Instrumentarium des FED wurde erweitert: Es erhielt die Kompetenz, den Höchstsatz zur Belebung durch Hypotheken zu verändern, um Anreize und Bremswirkungen ohne Zinssatzänderungen zu erzeugen.

In der EG wurde 1985 das Projekt „Binnenmarkt 92“ beschlossen und nach der Verabschiedung der Einheitlichen Akte 1987, die Mehrheitsbeschlüsse zuließ, zügig umgesetzt. Dies war das größte Deregulierungsprogramm der Neuzeit. Parallel dazu wurden in der EG schrittweise Beschränkungen des Kapitalverkehrs abgeschafft, so dass im Vertrag von Maastricht 1992 das Prinzip der Kapitalverkehrsfreiheit *erga omnes* kodifiziert werden konnte. Diese Entwicklungen verdeckten, dass sich in den EG-Staaten gerade in den 1980er Jahren ein radikaler Kurswechsel in den nationalen Fiskalpolitiken vollzog. Es ist das Jahrzehnt der *Public-Choice-Option* gewesen. Alle Staaten, die nach 2007/2010 in

große Bedrängnis geraten sind, haben ihre hohen Schuldenstände in den 1980er Jahren aufgebaut.<sup>5</sup>

#### IV. Die 90er Jahre: Der Einstieg in die Regelmissachtung

Die 1990er Jahre sind ein Jahrzehnt gewesen, in dem umfangreiche Regeln für die Weltwirtschaftsordnung aufgebaut worden sind. Sie nährten die Hoffnung und die Illusion, damit die Krisen beherrschen zu können. Gleichzeitig ist es aber auch ein Jahrzehnt, in dem die massive Missachtung von Regeln durch die Staaten und Private Einzug hielt.

Der *Aufbau von internationalen Regeln* erfolgte durch den Vertrag von Maastricht/Amsterdam für das Ziel der Europäischen Währungsunion sowie durch die Übertragung von amerikanischen Bilanzregeln mit der Zielsetzung, eine größere Vergleichbarkeit und Transparenz für die Kapitalanleger zu schaffen. Dazu kamen die Regelwerke Basel 1 und Basel 2, mit denen eine größere Transparenz und ein Umfeld fairer Wettbewerbsbedingungen für Banken geschaffen werden sollten. Eine weitere Zielsetzung bestand darin, die Risiken von Finanztransaktionen beherrschbar zu gestalten, Zusätzlich kam es zu einem Aufbau internationaler Überwachungs- und Transparenz-Zentralen nach der Asien-Krise, um Krisen proaktiv beherrschbarer zu machen (Tietmeyer-Bericht). Große Bedeutung erlangte die Verpflichtung externer Ratings, um Risiken proaktiv in die Finanzmarktentcheidungen einzubinden und somit quasi eine Bremse gegen exzessive, riskante Kreditvergaben zu haben. Das Geschäftsmodell der Rating-Agenturen wurde zu einem institutionellen Eckpfeiler der nationalen und internationalen Kapitalbeziehungen – eine Regel mit Medusa-Effekt.

Doch es kam auch zu einem *Einstieg in Regelverletzungen*. Die Bilanzierungsregeln US-GAAP und IFRS wurden durch amerikanischen Druck, durch einen starken Trend europäischer Unternehmen, an der New Yorker Börse notiert zu werden, und durch eine erstaunliche Bereitschaft der EU-Kommission, diese Regeln auf die EU zu übertragen, eingeführt. Alle Zweifel an der mangelnden Passfähigkeit für die europäischen Rechtsstrukturen der Unternehmen und aufgrund der erheblichen Bilanzskandale in den USA bei Unternehmen wurden kaum beachtet. Die Verschuldungsregeln des Vertrags von Maastricht/Amsterdam und des Stabilitäts- und Wachstumspakts weckten viele Zweifel an der Glaubwürdigkeit des politischen Durchsetzungswillens der beiden quantitativen Begrenzungen der Konvergenzkriterien (Defizitregel bei 3 v.H. des BIP; Schuldenhöhe zum BIP bei 60 v.H.) in echten Konfliktfällen (Hasse 1997). Der Beitritt *Italiens zur Europäischen Währungsunion (EWU)* signalisierte, dass die

<sup>5</sup> Vgl. Anhang 3.

EU-Kommission und die prospektiven Mitglieder der EWU mit der Prüfung und Einhaltung der Konvergenzregeln fahrlässig umgehen werden. Italien unternahm zwar Konsolidierungs- und Sanierungsanstrengungen. Der größere Teil des Stabilisierungsprogramms bestand jedoch aus Versprechungen, die unmittelbar nach dem erfolgreichen Eintritt in die EWU verschoben oder plakativ aufgehoben wurden.

In der *Asien-Krise* praktizierte das FED ein Quasi-Bail-out, um einen Börsensturz zu vermeiden. So zweckmäßig die Maßnahme isoliert betrachtet war, hat die Wiederholung dieser Aktion (das erste Mal 1987) die Erwartungen der institutionellen Börsenakteure in den USA geprägt. Hinzu kam, dass die internationalen Rettungsaktionen einen Bias aufwiesen: Sie waren in der zeitlichen und inhaltlichen Gestaltung Rettungsanstrengungen zugunsten international agierender Banken, vor allem amerikanischer Banken.

Die größte Veränderung von *Regeln der Fiskal- und Geldpolitik* wurde in *Japan* 1994/99 eingeleitet. Diese Politik-Zäsur, ihre sichtbaren binnenwirtschaftlichen Misserfolge und ihre bedenklichen internationalen Rückwirkungen (carry-trade) haben auf Gipfelkonferenzen bei den Bemühungen, die Wirtschaftspolitiken international zu koordinieren, nur geringen Einfluss ausgelöst. Die Null-Zins-Politik der Bank of Japan und die zeitlich parallel stattfindende extreme Ausdehnung der Staatsverschuldung waren ein absolutes Novum. Diese wirtschaftspolitische Kompensationsstrategie ist in Japan als ein Reflex der besonderen institutionellen Verflechtungen (Staat – Wirtschaft, Unternehmensverbände – Keiretsu) zu erklären. Durch den japanischen Politik-Mix entstanden international veränderte Funktionsregeln: Die Unabhängigkeit der Bank of Japan wurde faktisch aufgehoben. Die Banken veränderten ihre Geschäftspolitiken, da sie eine Liquiditätssicherung besaßen: Kredite wurden eher an ausländische Gläubiger und im Inland aufgrund der Keiretsu-Verbindungen an wenig zukunftsfähige Unternehmen mit geringem Investitionspotenzial vergeben. Nachhaltiger und störender sind die Carry-Trade-Transaktionen zu bewerten. Die starke Geldmengenausdehnung zu quasi Null-Zinssätzen provozierte internationale Zinsarbitragegeschäfte, die die Preisfunktion des Zinssatzes auch außerhalb Japans beeinträchtigten. Diese Politik ist trotz ihrer Erfolglosigkeit nicht verändert worden. Sie hat mittlerweile Strukturen entwickelt, die eine sanfte Exit-Option unwahrscheinlich machen. Alle Akteure befinden sich in einer Kollusionsfalle.

Die *amerikanischen Regierungen* wechselten mehrmals ihre Politik – immer aber blieb sie vollständig autonom und national. Die Regierung Clinton senkte autonom die Eigenkapitalerfordernisse für Banken in den USA. 1999 hob sie den Glass-Steagle Act (1933) auf und führte das Universalbanksystem in den USA ein, ohne die damit verbundenen neuen Risiken in den Bankensicherungsfonds zu berücksichtigen. Nachdem in der Regierungszeit Clinton durch die hohen Wachstumsraten bei zurückhaltendem Ausgabengebaren die Haushaltssanierung gelang, kehrte die Bush-Administration zu einer Kopie der Steuersenkungspoli-

tit unter R. Reagan zur Politik des Twin-Defizits zurück. Die Politik des *Benign Neglects* und der *Soft-Budget-Restraints* wurde in vergrößerten Dimensionen umgesetzt. Und das FED äußerte einige Vorbehalte, bis sie in der IT-Krise 2000/2001 ihre Stabilisierungspolitik nach der Asienkrise aufgab und zu einer expansiven Geldpolitik mit historisch tiefen Zinssätzen (Federal Funds Rate von 1 Prozent in 2003) umschwenkte. Diese führte sie überraschend nach Überwindung der kurzen IT-Krise fort.

## V. Das Jahrzehnt der akkumulierten Verantwortungslosigkeit

### 1. Vor dem Ausbruch der Finanzkrise<sup>6</sup>

Nach der Jahrtausendwende brachen international alle Dämme, als wenn eine Infektionskrankheit alle Vorsichts- und Stabilitätsaxiome der Ökonomie befallen hätte. Sukzessive wurden fast alle Regeln der Geld-, Kapitalmarkt- und Fiskalpolitik pulverisiert – vor, während und nach der Finanzkrise von 2007. Neu an dieser Entwicklung ist: Es entstand aus der amerikanischen Politik eines *Benign Neglects* ein internationales, kollektives Verhalten des *Benign Neglects*. Diese neue Ordnung der internationalen Politiken in den Bereichen der Prozess- und Ordnungspolitik wurde überhaupt nicht mehr in Frage gestellt, als die Krise 2007 ausbrach und die USA zu einer ungeahnt massiven kompensatorischen Geld- und Fiskalpolitik in Vollgas-Mentalität übergingen. Amerikanische Politiker und Wissenschaftler sowie der IWF kritisierten nicht nur diejenigen, die dieser Strategie nicht uneingeschränkt folgten, sondern beschimpften sie regelrecht.<sup>7</sup>

Zahlreiche Stabilisierungs- und Destabilisierungsfaktoren können isoliert werden. Erstens wurden *realwirtschaftliche Anpassungen* eigentlich nur in Deutschland ergriffen. Erst wurde Deutschland wegen seiner Wachstumsschwäche gescholten. Als die realwirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nachhaltig verbessert hatten und dies eine Möglichkeit war, die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise gut und schnell zu überwinden, wurde Deutschland gescholten, zu hohe Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse zu haben. Vorschläge, diese durch einen bewussten Abbau der

<sup>6</sup> Vgl. u. a. zu den Entwicklungen: Jahresbericht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (2009) sowie *European Economic Advisory Group* (2009), pp. 59ff.

<sup>7</sup> Gute Beispiele sind Zeitungsauftritt von und Interviews mit *Paul Krugman*, der mehr Vorwürfe als bedenkenswerte analytische Aussagen vortrug. Ein gutes Beispiel seiner zweiseitig immunisierenden Argumentation gegenüber den Finanzmärkten formulierte er im Interview vom 17. Juli 2000, vgl. o. V. (2000). Seine Position zum europäischen Krisenmanagement, das vom amerikanischen abwich, umriss er in der FAZ vom 15. April 2009, vgl. o. V. (2009). Vgl. auch *Strobl* (2009), S. 31.

Wettbewerbsstärke zu verringern, gehören zwar in das ökonomische Kuriosenkabinett, sie waren allerdings politisch ernst gemeint. Zweitens gab und gibt es gegenüber der Krise von 1929 einen großen Unterschied. Es sind *keine nennenswerten protektionistischen Maßnahmen* ergriffen worden: Weder wurden handelspolitische Beschränkungen eingeführt noch wurden wechselkurspolitische Manipulationen versucht, um preisliche Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Drittens war *die Finanzpolitik kein originärer Krisentreiber*. Dennoch ist sie ein wesentlicher Mit-Verursacher der wirtschaftlichen Labilität in den Industrieländern gewesen. Die Fiskalpolitik verlor aufgrund der dauerhaften Defizitpolitik viel von ihrem Potenzial, in Krisenzeiten ohne Probleme eine kompensatorische Ausgleichspolitik zu finanzieren. Als die Krise ausbrach, Banken gestützt werden mussten, die Realwirtschaft und damit die Staatseinnahmen einbrachen, schnellte in vielen Industrieländern die öffentliche Verschuldung so stark in die Höhe, dass Bonitätsprobleme die Möglichkeiten der Kreditaufnahme bremsten.

Viertens breitete sich in den *USA* das Phänomen der *Soft-Budget-Restraints* aus. Diese waren damit verbunden, dass in der *Außenwirtschaft* die außerordentlich hohen Leistungsbilanzdefizite überwiegend durch die Bildung von großen Dollar-Währungsreserven (Asien, Russland) finanziert wurden. Dazu kam, dass das Defizit des *amerikanischen Staatshaushalts* durch den Kauf von Schatzamtspapieren ausländischer Währungsinstitutionen und institutioneller Anleger in den USA finanziert wurde, was durch die expansive Geldpolitik des FED zu sehr niedrigen Zinsen begünstigt wurde. Das *amerikanische Bankensystem* konnte sich günstig und reichlich bei der Zentralbank refinanzieren. Darüber hinaus vertraute es auf Sonderfinanzierungsangebote des FED im Falle von drohenden Liquiditätsengpässen oder gar Krisen. Letztlich hatte das System durch die Securitization eigener Kredit-Aktiva und deren internationalen Verkauf zusätzlich eine eigene Form der Liquiditätssicherung geschaffen. *Private* erlebten ähnliche Budgetlockerungen, weil ihnen reichlich zinsgünstige Kredite angeboten wurden. Zusätzlich entwickelte sich bei vielen amerikanischen Staatsbürgern die Illusion, aufgrund der steigenden Börsenpreise über höhere Vermögen zu verfügen. Sie schränkten ihre Spartätigkeit ein und konsumierten mehr.

Fünftens ist in der *EU* die Entwicklung zwar konservativer verlaufen, aber keineswegs nach dem Drehbuch des Vertrags von Maastricht/Amsterdam. Die *öffentliche Verschuldung* nahm deutlich zu und eine Konsolidierung fand nur vereinzelt statt (Irland). Stattdessen wurde in den Ländern, in denen die Finanzierungskosten durch den Eintritt in die EWU teilweise dramatisch gesunken sind (Griechenland, Italien), dieser Spielraum genutzt, um die Verschuldung zu erhöhen. Die *Stabilitätsverpflichtungen der EWU-Teilnehmer* wurden politisch ausgehebelt. Dies geschah nicht nur durch die Entschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (2002/03) mit tatkräftiger Unterstützung der deutschen Regierung, sondern auch durch die politische Tolerierung des Beitritts von Griechenland (2001) mit frisierten Stabilitätsdaten. Dies führte nach der Akzeptanz

von Italien in der Währungsunion zu einer weiteren Erosion der Stabilitätsangebote der EU-Verträge. Die Europäische Zentralbank (EZB) war vor dem Ausbruch der Krise lange bemüht, ihre Aufgaben gemäß den Statuten wahrzunehmen. Aber ein Mahner zugunsten der Preisstabilität in der EWU war sie kaum. Und die wachsenden internationalen Ungleichgewichte wurden von ihr öffentlich nicht ernsthaft kritisiert. *Große Banken* in der EU veränderten ihr Geschäftsmodell, indem das Investmentbanking in den Mittelpunkt rückte, ohne dass dies in den Sicherungsvorkehrungen und in der Aufsicht ausreichend nachvollzogen wurde. Die deutschen Landesbanken mussten zwar auf Druck der EU-Kommission aus der Gewährträgerhaftung entlassen werden. Es wurde aber nicht bemerkt, welche Geschäftspraktiken sie zuvor und bis zum Verlust dieser öffentlichen Garantie eingeleitet hatten. Sie wurden Großgläubiger der US-Subprime-Papiere, auf einem Geschäftsfeld, auf dem sie normalerweise überhaupt nicht aktiv werden durften.

Sechstens haben die *Rating-Agenturen* durch die Eigenkapitalregeln von Basel 2 ein gesichertes Geschäftsfeld zugewiesen bekommen, das sie als enges Oligopol wahrnahmen. Das Vertrauen, das die Finanzinstitutionen kartellartig in die Bewertungen der Rating-Agenturen setzten, mutet seltsam an, wenn man berücksichtigt, in welch hohem Maße diese Institutionen interessenorientiert tätig werden (issuer pays, shopping of ratings). Ihre Gutachten in der Entwicklung der Finanzkrise und ihre aktive Mitwirkung bei der Securitization toxischer Papiere ist zwar Gegenstand vernichtender Feststellungen<sup>8</sup>, aber die juristische Nachprüfung der Geschäftspraktiken steht wie bei den Banken noch aus.

## 2. Nach Ausbruch der Finanzkrise und der europäischen Verschuldungskrise

### a) Die Kollusionsfalle in den USA

Die Supreme-Krise ist die größte Finanzkrise der Neuzeit. Sie löste ein völlig anderes Krisenmanagement aus als 1929 und bei den kleineren Krisen vor der Asienkrise. Sie hätte wohl auch andere Reaktionen erfahren, wenn das Kernland nicht die USA gewesen wären. Dies liegt einmal an der Dimension der Krise, an den normativen Grundlagen der amerikanischen Auffassung über die Stabilität von Finanzmärkten und der ganz anderen – konstruktivistischen – Auffassung, wie Wirtschaftspolitik, vor allem in Krisen, zu gestalten sei.

Der *FCIC* hat in seinem Bericht die Fehler und Fehlannahmen, die die Krise begünstigten, das Ausmaß der Krise hervorbrachten und die erstaunliche Nicht-Beachtung von Regeln und ökonomischen Erkenntnissen aller Akteure offen

<sup>8</sup> Vgl. *The Financial Crisis Inquiry Commission* (2011), Kapitel 2, 3, 8.

gelegt. Wenn er einen zweiten Bericht über das Krisenmanagement schreiben würde, würde er mit großer Wahrscheinlichkeit über dieselben Akteure zu denselben Folgerungen gelangen. Korrekturen sind erst zu erwarten, wenn für die USA ernsthafte Kosten aus ihrem Krisenmanagement spürbar werden oder wenn ein gesellschaftspolitisches Momentum einige der Akteure und Verursacher der Krise so stark in Bedrängnis bringt, dass Justiz und Politik sich gezwungen sehen, neue Regeln und Regulierungen einzuführen. So ist es nach 1929 gewesen. 1933/34 begann der Kongress, wesentliche Korrekturen zu veranlassen (*Glass-Steagle Act 1933, Trade Agreements Act 1934*).

Im Ausland wird die politökonomische Vernetzung zwischen den Finanzinstitutionen und der Politik in den USA unterschätzt. Ebenso wird in Europa zu wenig beachtet, dass eine nahezu identische Vernetzung in Frankreich besteht und die Politik prägt. Trotz des hohen Anteils an der Wertschöpfung ist diese Vernetzung zwischen Finanzinstitutionen und Politik in Großbritannien nicht im gleichen Maße gegeben, weil ein großer Teil der Banken ausländische Filialen sind. Die Krise hat viele Verursacher, die untereinander in Kollusion oder nur in einem Kooperationsverhältnis standen. Im Krisenmanagement sind in den USA Akteurskartelle entstanden. Sie haben den gesamten institutionellen Rahmen der Ordnungs- und Prozesspolitik neu gestaltet, in dem Aktionen initiiert wurden, die jede institutionelle Barriere aufgehoben haben und eine durchgehende Kollusion als Gebot der Politiken einführten.

Das Krisenmanagement zwischen dem Staat, der Zentralbank und den Banken hat Abhängigkeiten geschaffen, die alle Beteiligten unbeweglich gemacht haben, und dies ist nur schwer aufzulösen. Dies wird dadurch verursacht, dass die Unabhängigkeit des FED faktisch aufgehoben ist und die Banken mit ihrer Liquidität so viele Staatspapiere erworben haben, dass sie zwar momentan aus der Zinsdifferenz (Refinanzierung beim FED zum Zins der Staatspapiere) bei den relevanten Volumina ansehnliche Gewinne erzielen. Gleichzeitig unterliegen ihre Aktiva jedoch einem Abschreibungsdruck, wenn das FED seine Geldpolitik ändert will bzw. muss. Andernfalls wird das Dilemma Japans kopiert. Der Schlüssel der Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit der Zentralbank liegt in einem Wechsel der Fiskalpolitik und in einer Restrukturierung der Machtposition der Finanzinstitutionen.

Die gegenseitigen Abhängigkeiten durch das Krisenmanagement sind schwer aufzulösen, müssen dennoch aufgelöst werden. Das FED hat seine Unabhängigkeit verloren, und der Staat wird erst dann wieder Bewegungsfreiheit gewinnen, wenn er die Staatsausgaben und die Kreditaufnahme konsolidiert sowie ein besonderes Insolvenz- und Abwicklungsgebot für Banken und Großanleger gestaltet. Die Großbanken sind zurzeit die Nutznießer, sie haben eine mehrfache Bestandsgarantie erhalten.<sup>9</sup> Erstens sind sie als „systemisch“ anerkannt und zweitens verfügen sie (noch) über eine Liquiditätsgarantie durch das FED.

Drittens haben sie so viele Staatsanleihen angesammelt, dass ein Wechsel der Geld- und Zinspolitik hohe Abschreibungsbedarfe verursachen würde. Mit diesen Verlusten und den dramatisierten Folgen für die Realwirtschaft haben sie ein Drophotenzial gegenüber dem FED und dem Staat aufgebaut.

Der Schlüssel zur Rückgewinnung von Handlungsfähigkeit für die Zentralbank liegt in einem Wechsel der Fiskalpolitik und in einer Restrukturierung der Markt- und Machtpositionen der Finanzinstitutionen. Der Staat als Träger der Wirtschafts- und Fiskalpolitik ist der natürliche Kooperationspartner. Und in der Geschichte der Wirtschaftspolitik haben letztlich diese beiden Institutionen immer obsiegt.

### b) Das produzierte Dilemma in der EWU

Diese Erkenntnisse lassen sich trotz aller Unterschiede auch auf Europa, die EU und insbesondere die EWU übertragen. Das Krisenmanagement nach der Finanzkrise 2007 ist national erfolgt und ist dadurch auch viel stärker als in den USA von realwirtschaftlichen Anpassungen durchsetzt gewesen. Die rigorosesten Anpassungswege wählten Lettland und Estland, während in der Rangordnung der realwirtschaftlichen Anpassung die mediterranen EWU-Mitgliedsländer am Ende stehen. Dies entspricht ihrer momentanen Krisenlage bzw. ihrer politischen Unwilligkeit, eigene Anstrengungen umzusetzen. Dramatischer wurde die Situation, als die europäische Schuldenkrise 2010 ausbrach und politische Richtungsentscheidungen getroffen worden sind, die die Kollusionsfalle auch in Europa aufbauten.

Diese Entwicklung kann nicht losgelöst von Griechenland gesehen werden. Jede Form einer *Due Diligence-Prüfung* von Griechenland musste zu dem Ergebnis führen, dass dieses Land nicht in der Lage sein würde, seine Staatschulden auf Euro-Basis fristgerecht in voller Höhe zurück zu zahlen. Ebenso besteht kein Zweifel, dass Griechenland nicht in der Lage sein wird, durch Sparmaßnahmen die erforderlichen Primärdefizite zu erwirtschaften bzw. mit ihrer maroden Steuerverwaltung die Steuereinnahmen einzutreiben. Zusätzlich hat die Wettbewerbsfähigkeit außerordentlich gelitten, weil kaum Investitionen in Forschung und Entwicklung getätigt worden waren und die Lohnstückkosten gegenüber Konkurrenten viel zu hoch waren. Vor diesem Hintergrund waren von Innovationen und der Entwicklung der Güterpreise keine Verbesserungen zu erwarten.

---

<sup>9</sup> Ausländische Währungsinstitutionen wirken in diesem Zirkel wie Schattenteilnehmer. Es wäre gesondert zu analysieren, inwieweit sie das Kollusionskartell aufbrechen können. Oder sind sie ebenfalls Gefangene aufgrund der zu großen Finanzanlagen in der *US-crisis zone*?

Alle diese Defizite sind langfristig entstanden und zwar in allen Krisenländern. Nur EU-Beitrittsländer wurden in diesem Zeitraum von der EU-Kommission (Ausnahmen: Bulgarien und Rumänien) bezüglich ihrer Verwaltungseffizienz und ihrer Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt (Kopenhagener Kriterien) überprüft. Die im Mai 2010 angestoßenen Rettungsaktivitäten sowie die Schaffung von „Rettungsschirmen“ haben die EU des Potenzials beraubt, eine Rechtsgemeinschaft zu sein. Mit diesen durch juristische Spitzfindigkeiten angeblich außerhalb des Vertrages von Maastricht / Amsterdam bzw. des Lissaboner Vertrags angesiedelten Hilfsmaßnahmen sind alle Stützen der EWU Makulatur geworden: die *No-Bail-Out-Regel*, die Unabhängigkeit und Solidität des Geschäftsgebarens der EZB, die Verschuldungsbremse, die Verpflichtungen der nationalen Wirtschaftspolitiken.

Erst in dieser Phase wurde die Dilemma-Situation zwischen Staaten, EZB und Banken geschaffen, die jener in den USA gleicht. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass bei dem Akteur Staat auf europäischer Ebene viele Staaten existieren, aber nur wenige große Gläubiger. Und die Gläubiger beginnen, die bisherige Strategie zu hinterfragen. Aber die EZB-Politik ist mit der des FED mittlerweile deckungsgleich. Und die Banken haben mit der reichlichen Zentralbankgeld-Liquidität ebenfalls so viele Staatsanleihen angekauft, dass ihr Abschreibungs volumen bei einem Wechsel der Hilfs-, Fiskal- und Geldpolitik als Drohpotenzial groß genug ist. Daher steht die EU heute vor zwei Alternativen: Erstens kann sie eine *Vergemeinschaftung der Schulden und Risiken* durchführen und mit den dafür umrissten Instrumenten (Bankenunion, Fiskalunion, Eurobonds oder Schuldenfonds) eine neue *Sachzwangstrategie* auflegen. Wenn man für eine solche Strategie die Entstehung der aktuellen Zwangslagen der Krisenländer, ihre politischen Widerstände gegen realwirtschaftliche Anpassungen und ein rationales Opportunitätsverhalten bei ihnen unterstellt, dann fällt es schwer, dieser Strategie realistische Erfolgsschancen zu geben, vor allem wenn die Vergemeinschaftung der Risiken vorgeschlagen und dafür die Abgabe elementarer Souveränitätsrechte in Aussicht gestellt werden. Diese Position ist durchgängig europhil und neo-romantisch. Sie wird in einen Sektor hingetragen, der elementare und konstitutionelle Interessen der EU-Länder – dann aller EU-Länder – massiv in Anspruch nimmt. Die zweite Alternative besteht in der Einführung einer Exit-Option für die EWU, um damit auch die Handlungsfähigkeit der Träger der Geld-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik wieder herstellen zu können. Die Schreckensszenarien hierüber sind trotz aller echten Probleme als unzureichende Analysen, aber als starke Interessenstandpunkte einzuschätzen.

## D. Die Bankenreform als Schlüssel für die Wiederherstellung einer wirtschaftspolitischen Kompetenzordnung

Im Zentrum des Problems stehen die Banken, die als *systemisch* eingestuft werden und somit *Global Player* sind, die aufgrund ihrer Größe und Vernetzung automatisch eine politische Dimension haben – vergleichbar marktmächtigen Unternehmen in der Wettbewerbspolitik. Sind Banken gleichzeitig Biedermann und Brandstifter? Fakt ist, dass Banken aufgrund ihrer Mediatorenrolle und ihrer Fristentransformationsfähigkeiten immer einzeln oder als Bankensystem im Mittelpunkt des Geldwesens und von Krisen stehen. Dazu kommt, dass sie aufgrund ihrer privilegierten Refinanzierungsmöglichkeiten bei der Zentralbank und ihrer Treuhandfunktion ihren Einlegern gegenüber immer besonderen Regulierungen unterliegen. Zudem sind in allen nennenswerten Krisen erhebliche Fehlleistungen der Banken festgestellt worden und, es waren in der Krise von 1998 und 2007 dieselben Großbanken, die aufgrund ihres Geschäftsmodells besonders betroffen gewesen sind (Fahlbrach/Prilmeier/Stulz 2011). Fakt ist auch, dass die Bankeneinlagen-Sicherungsfonds – vor allem in den USA – notorisch unterausgestattet sind. Wesentliche Veränderungen in den Geschäftsmodellen haben in der Regel kaum zu Anpassungen in diesen Fonds geführt.

Die beschworene Zielsetzung eines *even level playing field* ist eine Fiktion geblieben. Die US-Regierung senkte unter Präsident Clinton einseitig die Eigenkapitalunterlegung von Krediten und bot den amerikanischen Banken damit die Möglichkeit größerer Hebelwirkungen als Banken, die weiter die Regeln von Basel 2 anwenden mussten. Dazu kommt, dass die Vernetzung der Kapitalmärkte sehr wohl nationale Vorgaben für die Risiken der Banken erlaubt. Kanada hat es bewiesen. Mit seinen Regulierungen gegen Subprime-Papiere und der quantitativen Begrenzung des Hebeleffekts sind die kanadischen Banken und der Staatshaushalt von den finanziellen Erschütterungen der Krise nahezu unberührt geblieben.

Es hat sich herausgestellt, dass die Abschaffung des *Glass-Steagle-Acts* von 1933 und damit die Einführung der Universalbank auch in den USA eine ordnungspolitische Fehlentscheidung gewesen ist, zumal die Sicherungsfonds und die Aufsichtsregeln ungenügend angepasst worden sind. Das Universalbankensystem hatte seine Berechtigung vor dem sprunghaften Wachstum des Investment-Banking. Seitdem dieser Geschäftsteil das Übergewicht gegenüber dem Kreditgeschäft hat, kann von einem Risikoausgleich nicht mehr ausgegangen werden. Die Großbanken haben nicht nur riskante Geschäfte getätigt, sondern in einem zuvor nicht geahnten Umfang mit Manipulationen und Betrug die Finanztransaktionen zu ihren Gunsten verzerrt. Auch die Zwillingsprinzipien – Verantwortung und Haftung – wurden zugunsten von systemischen Banken so extrem aufgehoben, dass von einer Umkehrung der Kompetenzordnung zwischen dem Staat

als Träger der Wirtschaftspolitik, der Zentralbank als Hüterin der Stabilität der Finanztransaktionen und den Banken gesprochen werden kann. Zusätzlich haben die Großbanken mit dem Ausbau des Investment-Banking ihr Geschäftsmodell verändert. Sie wurden zu Kapitalgesellschaften mit Gewinnmaximierung. Die Rolle als Treuhänder für Einleger und Kreditgeber, für Private und Mittelstand verlor drastisch an Bedeutung. Sie nahmen dafür die Privilegien der Refinanzierung gerne wahr, deren Ursprung im Kreditgeschäft liegt. Und sie strebten durch Fusionen und internes Wachstum den Status *systemisch* an, um die Risikoumkehrung zu vervollkommen, indem sie einen *Lender of Last Resort* gegen Liquiditätskrisen und ein *Bail-Out* durch den Staat gegen Insolvenz und Vermögensverluste gewannen. Es ist allerhöchste Zeit, sich wieder mit dem Grundproblem der Geldverfassung auseinanderzusetzen und die Aufgaben und Grenzen der Geschäftstätigkeit von Banken sowie die Wettbewerbsordnung des Bankenmarktes neu zu gestalten.

In diese Überlegung sollten folgende Aspekte einfließen:

- (1) Als *systemisch* eingestuft zu werden, ist zurzeit einseitig. Diese Einordnung bietet den Banken ausschließlich Vorteile, aber keine Verpflichtungen. Da diese Banken sich nahezu in den Bereich der Daseinsvorsorge drängen, könnten ihnen auch die daraus erwachsenden Verpflichtungen abverlangt werden: Einlagensicherung, Treuhandfunktion, Kreditversorgung, Überprüfbarkeit sowie besondere Transparenz des Geschäftsgebarens.
- (2) Für systemische Banken sollte geprüft werden, ob eine gesonderte Wettbewerbsordnung, Insolvenzordnung und Fusionskontrolle (einschließlich der ultima ratio-Lösung der Entflechtung) erforderlich ist.
- (3) Für systemische Banken sind gesonderte, verschärzte Meldepflichten und Prüfvorgaben zu überlegen. Wer Sonderrechte genießt, hat besondere Vorkehrungen mitzutragen, damit die Belastung eines *Bail-Out* nicht eintritt.
- (4) Eine Prüfung des Systems der Universalbank ist unerlässlich, weil die Risikostrukturen beider Geschäftsbereiche zu unterschiedlich sind und aufgrund der Relation zwischen diesen Bereichen das Argument eines Risikoausgleichs bei systemischen Banken kaum noch zutreffen kann. Als Lösungen bieten sich entweder ein Trennbanksystem an, wie es in den USA bis 1999 existierte und in Großbritannien nun geplant ist. Alternativ sollte kein Trennbanksystem im engeren Sinne geschaffen werden, aber getrennte Sicherungsfonds für beide Geschäftsbereiche. Zusätzlich sollte nur das Kredit- und Einlagengeschäft als systemisch anerkannt werden. Der Vorteil einer solchen Lösung liegt in einer größeren Bindung von Eigenkapital für das Investment-Banking. Diese Option ist aus den genannten Gründen vorzuziehen.
- (5) Neben der Anhebung der Eigenkapitalquoten sollten ernsthaft auch Obergrenzen des Leverage-Effektes verfügt werden (können).

- (6) Vor allem auf EU-Ebene sind Mindestregeln für die Beleihung von Immobilien zu prüfen. Das Recht der Festlegung/Variation des Eigenkapitalanteils des Bauträgers bei Immobilien sollte der EZB eingeräumt werden.
- (7) Für die Beleihung von Aktien und Krediten sowie für den Kauf von Aktien sollten prinzipiell enge Grenzen gesetzt werden. Vor allem muss in Boomphasen vermieden werden, dass das Kreditpotenzial proportional zum Börsenkurs steigt. Noch restriktiver sollten die Regeln für Kredite zum Kauf von Derivaten sein.
- (8) Die automatische Refinanzierungsfähigkeit von staatlichen Schuldpapieren ist zu überdenken.
- (9) Die Kompetenzen der Aufsichtsämter sind zu prüfen. Die traditionelle Forderung, den Aufsichtsinstitutionen mehr Kompetenzen und mehr Prüffelder zu übertragen, ist nicht überzeugend. Auch eine europäische Aufsichtsinstitution stellt keine essentielle Verbesserung dar. Die Eigenkapitalregulierung von Basel 2 und das deutsche Kreditwesengesetz hätten die Aufsichtsämter ermächtigt – eigentlich verpflichtet – bei hohen Verlusten und erkennbaren Veränderungen der Geschäftsmodelle auch die Vorstände und den Aufsichtsrat zu kontrollieren. Aus welchen Gründen auch immer ist dies nicht geschehen. Wie notwendig dies gewesen wäre, belegt die Sonderprüfung der SachsenLB durch den Sächsischen Rechnungshof (*Sächsischer Rechnungshof* 2009). Je detaillierter die Geschäftsfelder der Prüfung beschrieben werden, desto größer wird die Sicherheit, die den Banken für andere Transaktionen angeboten wird. Sie fehlen in den Listen und ermuntern zur Handlungsmaxime: Was nicht verboten und unter besondere Aufsicht gestellt ist, ist erlaubt. Auf internationaler Ebene existieren mittlerweile eine Vielzahl von Aufsichts- und Monitoring-Instituten. Sie können zur Krisenvorsorge beitragen, nicht hingegen die IWF-Erfolgsmeldungen (*Hasse* 2000). Der Hauptgrund liegt wohl in einer strukturellen Kongruenzdifferenz. Einmal ist Aufsicht grundsätzlich ex post und auf Zahlen angewiesen, die einer gewissen beabsichtigten Gestaltung unterliegen. Gravierender sind jedoch zwei andere Inkongruenzen. Es darf angenommen werden, dass sich die Qualität der Mitarbeiter in den Investment-Banken und den Aufsichtsinstitutionen unterscheidet. Die Beweglichkeit am Markt, die Interessiertheit und Kreativität des Bankenpersonals ist anders und anders gefordert als bei der anschließenden Aufsicht. Weiterhin ist davon auszugehen, dass die Aufsichtsregeln den Veränderungen am Finanzmarkt nicht folgen können. Folglich müssen Kontrollindikatoren so gestaltet sein, dass sie nicht detailorientiert, sondern typenorientiert sind. Dazu gehören zum Beispiel Obergrenzen für den Hebeleffekt. Er ist einfach und leicht prüfbar. Die Prüfung verliert sich dann nicht in Details, die die Prüfer ohnehin nur begrenzt überblicken können. Gerade auf dem Gebiet der Gestaltung von Regeln – für Anreize und Abschreckung – ist mehr Kreativität erforderlich.

## **E. Zusammenfassung**

Die internationale Finanzkrise von 2007 und die europäische Verschuldungskrise seit 2009/2010 haben die Regeln der Geld- und Fiskalpolitik weltweit fundamental verändert. Das Krisenmanagement ist höchst aktiv, aber eine Exit-Option aus dem wachsenden Dilemma vollständig unklarer Zuordnungen von Kompetenzen wird nicht sichtbar.

Um dies nicht als plötzliche singuläre Zäsur miss zu verstehen, wird in einem historischen Überblick der vergangenen gut 30 Jahre die problematische Entwicklung von Regelverletzungen aufgezeigt. Ebenso wird die Kollusionsfalle analysiert, in der der Staat, die Zentralbank und die systemischen Banken mit ganz unterschiedlichen Kosten- und Nutzenvorstellungen stehen. Der Schlüssel zur Überwindung wird in einer Überprüfung der Rolle der systemischen Banken gesehen. Dafür werden konkrete Vorschläge entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass sich das Anhalten der skizzierten Entwicklungen auf die Funktionsfähigkeit und auf die Akzeptanz der Marktwirtschaft auswirkt.

## **Literatur**

- Congressional Budget Office* (1992): The Economic Effects of the Savings and Loan Crisis, Washington.
- Curry, T./Shibut, L.* (2000): The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences, FDIC Bank Review, Vol. 13, pp. 26–35.
- European Economic Advisory Group (EEAG)* (2009): The EEAG Report on the European Economy, pp. 59–122, München.
- Fahlbrach, R. /Prilmeier, R. /Stulz, R.M.* (2011): This time is the same: Using Bank Performance in 1998 to explain bank performance during the recent financial crisis, NBER Working Paper 17038, Cambridge, MA.
- Hasse, R. H.* (1997): Die Budgetpolitik in der EU: Prüfstein der Europäischen Währungsunion als Stabilisierungsgemeinschaft (in russischer und deutscher Sprache mit Veröffentlichungsbeleg), Forschungsergebnisse des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg, Nr. 65, Hamburg.
- Hasse, R. H.* (2000): Internationaler Kapitalverkehr in den letzten 40 Jahren – Wohlstandsmotor oder Krisenursache? in: Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig, Nr. 13, S. 19–48.
- Hasse, R. H./Hepperle, B./Wolf, S.* (1994): Weiterentwicklung des handelspolitischen Instrumentariums, Hamburg.
- o. V.* (2000): Von schweren Folgen einer leichten Wirtschaft. Ein Gespräch mit dem amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Paul Krugman über die „New Economy“, den Welthandel und das Zeitalter der Finanzkrisen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juli 2000, Nr. 163, S. 49.

- o. V. (2009): Paul Krugman geißelt Europas Krisenmanagement, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 2009, Nr. 87, S. 13.
- Sächsischer Rechnungshof* (2009): Sonderbericht nach §99 SäHO: Landesbank Sachsen Girozentrale, Dresden.
- Strobl, T.* (2009): Europa ist in größter Gefahr, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. März 2009, Nr. 65, S. 31.

*The Financial Crisis Inquiry Commission (FCIC)*(2011): Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States, Submitted by the Financial Crisis Inquiry Commission Pursuant to Public Law 111–21, Washington, Deutsche Übersetzung und Kurzfassung: Financial Crisis Inquiry Commission, in: United States of America (Hrsg.): Der FCIC Report. Das Wichtigste aus dem offiziellen Untersuchungsbericht der US-Untersuchungskommission zur weltweiten Finanzkrise, München.

## Anhang 1

### **Thesenartige Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse der „National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States“**

1. We conclude this financial crisis was avoidable.
2. We conclude widespread failures in financial regulation and supervision proved devastating to the stability of the nation's financial markets.
3. We conclude dramatic failures of corporate governance and risk management at many systemically important financial institutions were a key cause for the crisis.
4. We conclude a combination of excessive borrowing, risky investments, and lack of transparency put the financial system on a collision course with crisis.
5. We conclude the government was ill prepared for the crisis, and its inconsistent responses added to the uncertainty and panic in the financial markets.
6. We conclude there was a systemic breakdown in accountability and ethics.
7. We conclude collapsing mortgage-lending standards and the mortgage securitization pipeline lit and spread the flame of contagion and crisis.
8. We conclude over-the-counter derivatives contributed significantly to the crisis.
9. We conclude the failures of credit-rating agencies were essential cogs in the wheel of financial destruction.

*Quelle:* *The Financial Crisis Inquiry Commission (FCIC)*(2011): Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States, Submitted by the Financial Crisis Inquiry Commission Pursuant to Public Law 111–21, Washington, S. 633. Deutsche Übersetzung und Kurzfassung: Financial Crisis Inquiry Commission, in: United States of America (Hrsg.): Der FCIC Report. Das Wichtigste aus dem offiziellen Untersuchungsbericht der US-Untersuchungskommission zur weltweiten Finanzkrise, München, S. 245.

**Anhang 2:**  
**Die wichtigsten Finanz- und Verschuldungskrisen seit 1980**

Wann	Name	Wo/welche	Akteure	Anmerkung
1. 1980er	Verschuldungskrise der LDCs	Nicht-Erdöl-produzierende LDCs	DCs, LDCs, IWF, Banken	Baker-Plan, Moratorien
2. 1984–95	Savings & Loan-Krise	USA	US-Fiskus	
3. 1991 ff.	Nordische Immobilien- und Bankenkrise	Schweden, Finnland	national	Innovation: Bad Bank
4. 1994 ff.	Tequila-Krise	Mexico	IWF, USA, Banken	
5. 1993 -	Japan-Krise	Japan	national	nicht gelöst
6. 1997 ff.	Asienkrise	Asien, Russland, Lateinamerika	IWF, USA, Europa, Banken	
7. 2000 ff.	Argentinien-Krise, erneut	Argentinien, Mercosur	IWF, USA, EU, Banken	Einseitiges „hair-cutting“
8. 2001 ff.	Dotcom-Krise	USA und außerhalb der USA	FED, Märkte	1. Geldflutung des FED
9. 2007 ff.	Subprime-Krise	USA, weltweit	IWF, USA, EU u. a. G-20	
10. 2010 ff.	„Euro-Krise“	EWU	IWF, EU, EZB, EU-Staaten, G-20	

**Anhang 3:****Wann entstanden die Staatsschulden  
(i. V. zum BIP) in der EU?**

	1982	1989	2007	2010
Bel- gien	95	128	84	97
Grie- chen- land	36	86	104	143
Irland	87	105	28	83
Italien	66	99	112	132
Nie- der- lande	57	78	52	75
Portu- gal	50	73	71	95
Span- nien	28	44	42	73
Frank- reich	28	36	70	94
BR Deutsch- land	39	43	65	81
Nach- richt- lich USA	60 ('91)		62	97
	1992	1995	2000	2004
Japan	68	117	141	153
	2007	2010		
	187	220		



## **Autoren und Herausgeber**

*aus dem Moore, Nils*, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen  
*Hasse, Rolf*, Prof. Dr., Universität Leipzig

*Hauicap, Justus*, Prof. Dr., Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

*Jerger, Jürgen*, Prof. Dr., Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg, und  
Universität Regensburg

*Lange, Mirjam R. J.*, Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

*Neyer, Ulrike*, Prof. Dr., Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

*Sauerland, Dirk*, Prof. Dr., Universität Witten/Herdecke

*Schmidt, Christoph M.*, Prof. Dr., Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, und Ruhr-Universität Bochum

*Theurl, Theresia*, Prof. Dr., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

*von Weizsäcker, Carl Christian*, Prof. Dr., Max-Planck-Institut Bonn zur Erforschung  
von Gemeinschaftsgütern, Bonn

*Wey, Christian*, Prof. Dr., Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf